

UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI E DAS MISSÕES
PRÓ-REITORIA DE ENSINO, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CÂMPUS DE ERECHIM
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE DIREITO

ELVIS AGUIAR BAIOCO

A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO
DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

ERECHIM

2020

ELVIS AGUIAR BAIOCO

**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO
DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE**

**Trabalho de conclusão de curso
apresentado como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel em Direito,
Departamento de Ciências Sociais
Aplicadas da Universidade Regional
Integrada do Alto Uruguai e das Missões –
Câmpus de Erechim**

Orientador: Prof. Evandro Luis Dezordi

ERECHIM

2020

ELVIS AGUIAR BAIOCO

**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO
DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE**

**Trabalho de conclusão de curso
apresentado como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel em Direito,
Departamento de Ciências Sociais
Aplicadas da Universidade Regional
Integrada do Alto Uruguai e das Missões –
Câmpus de Erechim.**

_____, ____ de ____ de ____.

BANCA EXAMINADORA

**Prof. Esp. Evandro Luis Desordi
URI – Campus de Erechim**

**Prof. Nome do professor avaliador
URI – Campus de Erechim**

**Prof. Nome do professor avaliador
URI – Campus de Erechim**

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus por me abençoar com saúde, por me dar força e sabedoria para seguir sempre no caminho correto, na busca para realizar meus objetivos. Para mim o senhor sempre vai estar em primeiro lugar, obrigado por sempre estar ao meu lado.

A minha família, que sempre esteve ao meu lado me apoiando, aconselhando, incentivando, independentemente de ser bons ou maus momentos, não medindo esforços para me ajudar a realizar este grande sonho. Um agradecimento especial para minha mãe Marlene Cardoso de Aguiar, que esteve ao meu lado do primeiro até o último dia desta grande etapa de minha vida.

Aos meus amigos fica o meu muito obrigado, por fazerem desta jornada tão mais especial, com os quais compartilhei momentos que serão eternos em meu coração.

Agradeço a Universidade pela oportunidade conferida a mim, através de aulas bem ministradas por este seletivo grupo de ótimos professores, os quais de forma competente nos proporcionaram o conhecimento necessário para a confecção deste trabalho.

Um agradecimento especial ao meu professor e orientador Evandro Luis Dezordi, pelo seu tempo e empenho contribuindo para que este trabalho se tornasse realidade.

“Sem esforço não há conquista, sem conquista não há mérito, sem mérito não há glória, e sem glória não há orgulho para olhar para trás e dizer que tudo valeu a pena!”. (ANDRÉ MARQUES)

RESUMO

O objetivo deste trabalho de pesquisa de natureza bibliográfica é demonstrar a evolução que a lei de acesso à informação proporcionou para a efetivação do princípio da publicidade. Sabe-se que são inúmeros os princípios que regem a Administração Pública, servindo de alicerce para este ramo do direito público, para tanto, se faz necessário compreender a importância de cada um deles dentro da estrutura administrativa, demonstrando a correlação lógica entre todos eles, afinal, um não se sobressai ao outro. O princípio da publicidade permitiu, diante de um cenário com muitas fraudes administrativas, a aprovação da lei de acesso à informação, que passou a ser um importante mecanismo no controle desenfreado da corrupção, possibilitando a própria população em geral obter informações dos passos por ela praticados, proporcionando assim, um mecanismo de fiscalização.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública. Princípios da Administração Pública. Princípio da Publicidade. Lei de Acesso à Informação.

ABSTRACT

The objective of this bibliographic research work is to demonstrate the evolution that the law of access to information has provided for the effectiveness of the advertising principle. It is known that there are innumerable principles that govern public administration, serving as a foundation for this branch of public law, therefore, it is necessary to understand the importance of each of them within the administrative structure, demonstrating the logical correlation between them all, after all, one does not stand out from the other. The advertising principle allowed, in the face of a scenario with many administrative frauds, the approval of the access to information law, which has become an important mechanism in the uncontrolled control of corruption, allowing the population in general to obtain information on the steps practiced by it , thus providing an inspection mechanism.

KEYWORDS: Public Administration. Principles of Public Administration. Advertising Principle. Access to Information Law.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 01 – Média mensal dos pedidos de acesso à informação.....	32
Gráfico 02 – Dados gerais sobre pedidos e respostas (2012 a 2018)	38
Gráfico 03 – Motivos das negativas de acesso à informação em 2018.....	41

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Nº Número

Art. Artigo

Arts. Artigos

CC Código Civil

CF/88 Constituição Federal de 1988

LAI Lei de Acesso à Informação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	11
2.1 Noção de Princípio	11
2.2 Princípio da Legalidade	12
2.3 Princípio da Impessoalidade	14
2.4 Princípio da Moralidade	15
2.5 Princípio da Publicidade	16
2.6 Princípio da Eficiência	17
2.7 Princípio da Segurança Jurídica	18
2.8 Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade.....	19
2.9 Princípio da Motivação	20
2.10 Princípio da Autotutela	21
2.11 Princípio da Continuidade do Serviço Público.....	22
3 O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E A TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	23
3.1 Surgimento do Dever de Publicidade na Administração Pública	24
3.1.1 Objetivos da Publicidade	25
3.1.2 Formas de Publicidade	27
3.1.3 Exceções à Publicidade	28
4 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE	31
4.1 Objetivos da Lei nº 12.527/11.....	33
4.2 Formas de Transparência	36
4.2.1 Transparência Ativa.....	36
4.2.2 Transparência Passiva.....	37
4.3 Situações em que Deve Ser Mantido Sigilo de Dados e Informações.....	40
5 CONCLUSÃO	42
REFERÊNCIAS	44

1 INTRODUÇÃO

Existe certa desconfiança quando o assunto é Administração Pública, tendo em vista os diversos escândalos fraudulentos presenciados nos últimos tempos. Diversos são os casos de indivíduos que se aproveitam de sua posição para agir apenas em benefício próprio, deixando de lado o interesse da coletividade.

Na busca de mecanismos que ajudem no controle destas ações vergonhas praticadas por uma minoria, a qual por muitas vezes se esconde atrás do dever de sigilo, surgiu à lei de acesso à informação, a qual tem por objetivo regular o acesso a informações da administração, dispondo sobre os procedimentos a serem abordados na divulgação de seus atos.

No primeiro capítulo são explorados os principais princípios que regem a administração pública, demonstrando sua fundamental importância para a estrutura administrativa, lembrando que nenhum se sobressai ao outro, formando assim uma corrente lógica que conduz a Administração Pública.

O segundo capítulo trata-se de um estudo mais aprofundado do princípio da publicidade, aborda-se a importância deste para a transparência na Administração Pública, o qual estabelece o dever de publicidade dos atos administrativos.

Por fim, o terceiro capítulo engloba um estudo mais avançado da lei de acesso à informação, demonstrando sua relação com o princípio da publicidade que possibilitou sua aprovação. Estudam-se as mudanças proporcionadas a partir da aprovação desta valorosa lei, que tem por objetivo regular como a administração deve agir para informar a sociedade sobre seus atos.

Para a realização deste, a técnica utilizada foi a de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, e o analítico-descritivo como método de procedimento. Engloba-se nesta pesquisa a opinião dos principais autores do direito administrativo.

Sabe-se que em um estado democrático de direito, onde o poder reside no povo, à transparência dos atos administrativos é fundamental em sua estrutura. À lei de acesso à informação possibilita que a própria sociedade exerça um papel de fiscalização, permitindo assim, coibir a arbitrariedade, permitindo observar se a norma devidamente está sendo aplicada conforme está prevista.

A conscientização da população também é peça fundamental para a transparência administrativa, é necessário participar e exercer seu papel no controle dos atos por ela praticados. Assim como a administração tem o dever de publicar seus atos, a sociedade a obrigação de fiscaliza-los.

2 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No presente capítulo é analisado o papel de extrema importância exercida pelos princípios na Administração Pública.

No Direito Administrativo não existe um código onde contém um rol de leis específicas como acontece no Direito Civil ou Penal. No entanto, o que é notório são os princípios, estes exercem um papel de fundamental importância dentro da administração, para tanto, necessariamente precisam ser peculiares, objetivos de forma a se destacarem perante os princípios dos demais ramos do Direito, afinal, como bem colocado, não existe uma codificação na esfera administrativa. Portanto, o equilíbrio entre os direitos dos administradores e também os limites dos que compõe essa classe, é permitida em consequência destes, os valorosos princípios. (DI PIETRO, 2019).

Os princípios precisam ser compreendidos, reconhecidos e dimensionados para que assim possam cumprir sua finalidade, e para tanto, desempenhar seu papel tornando-se indispensáveis para os objetivos para o qual foi criado, qual seja, defender o interesse da coletividade. Esta é a função de um dos princípios mais importantes, um princípio geral do Direito Administrativo, o qual dispensa apresentações, o da Supremacia do Interesse Público Sobre o Interesse Privado. (MELLO, 2014).

Assim leciona Oliveira quanto à importância dos princípios dentro da administração pública, “em virtude de sua fundamentalidade e de sua abertura linguística, os princípios se irradiam sobre todo o sistema jurídico, garantindo-lhe harmonia e coerência”. É notória a importância dos princípios para a Administração Pública, são eles os pilares de sustentação deste sistema. (OLIVEIRA, 2017, p. 34).

Portanto, para compreender o direito administrativo se faz necessário entender o papel que os princípios exercem neste ramo do direito, o que será abordado no capítulo a seguir.

2.1 Noção de Princípios

Os princípios são os pilares do direito administrativo, já que como mencionado, não existe uma legislação específica, para tanto, desempenham um papel imprescindível, assim se pronuncia Júnior, “princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios neste sentido são os alicerces da ciência”. (DI PIETRO, 2019, apud JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, Revista de Informação Legislativa, v. 97:7, p. 91).

O mesmo autor classifica os princípios em:

- a) **Onivalentes** ou **universais**, comuns a todos os ramos do saber, como o da identidade e o da razão suficiente;
- b) **Plurivalentes** ou **regionais**, comuns a um grupo de ciências, informando-as nos aspectos em que se interpenetram. Exemplos: o princípio da causalidade, aplicável às ciências naturais e o princípio do *alterum non laedere* (não prejudicar a outrem), aplicável às ciências naturais e às ciências jurídicas;
- c) **Monovalentes**, que se referem a um só campo do conhecimento; há tantos princípios monovalentes quantas sejam as ciências cogitadas pelo espírito humano. É o caso dos princípios gerais de direito, como o de que ninguém se escusa alegando ignorar a lei;
- d) **Setoriais**, que informam os diversos setores em que se divide determinada ciência. Por exemplo, na ciência jurídica, existem princípios que informam o Direito Civil, o Direito do Trabalho, o Direito Penal etc. (DI PIETRO, 2019, p. 91, apud JOSÉ CRETELLA JÚNIOR).

Percebe-se que a administração está recheada de princípios um tanto quanto particulares. Não menos importantes também existem princípios de ramos diversos que possuem lugar garantido dentro do Direito Administrativo, os chamados setoriais. Assim leciona Di Pietro:

Os dois princípios fundamentais e que decorrem da assinalada bipolaridade do Direito Administrativo – liberdade do indivíduo e autoridade da Administração – são os princípios da **legalidade** e da **supremacia do interesse público sobre o particular**, que não são específicos do Direito Administrativo porque informam todos os ramos do direito público; no entanto, são essenciais, porque, a partir deles, constroem-se todos os demais. (DI PIETRO, 2019, p. 91).

Observa-se que por mais princípios que regem a administração, ainda assim existe fraude dentro dela, independentemente destes, por vezes agentes mal intencionados acabam por não buscar o interesse da coletividade, indo atrás de seus próprios interesses. Tais condutas vão contra tudo o que os princípios representam. (MELLO, 2014).

Nos próximos capítulos os principais princípios que regem a Administração Pública serão tratados de forma um pouco mais abrangente.

2.2 Princípio da Legalidade

O Princípio da Legalidade juntamente com o de controle da administração pelo Poder Judiciário, está introduzido no sistema desde o nascimento do Estado de Direito, afinal, este é o princípio onde se encontra os limites da atuação administrativa, o qual tem por objetivo o controle dos atos praticados pelo Estado. (DI PIETRO, 2019).

O princípio em tela pode ser observado em diversos dispositivos constitucionais, conforme cita Fernanda Marinela:

A enumeração inicia-se em seu art. 5o, II, definindo que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, estabelecendo no art. 37, caput, que a Administração Pública tem de obedecer a esse princípio. Na lista de competências do Presidente, art. 84, IV, o texto constitucional deixa claro que o ato administrativo é subordinado à lei e visa permitir a sua fiel execução; e, novamente, no sistema tributário, art. 150, I, institui que não há tributo sem lei anterior que o defina. (MARINELA, 2018).

Pelo fato de depender da lei, a administração é impedida de se tornar arbitrária, conforme Di Pietro. “Em decorrência disso, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei”. (DI PIETRO, 2019, p. 91).

Os pensamentos de Mello definem a importância deste para a administração:

Este é o princípio capital para a configuração do regime jurídico-administrativo. Justifica-se, pois, que seja tratado – como o será – com alguma extensão e detença. Com efeito, enquanto o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é da essência de qualquer Estado, de qualquer sociedade juridicamente organizada com fins políticos, o da legalidade é específico do Estado de Direito, é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá a identidade própria. Por isso mesmo é o princípio basilar do regime jurídico-administrativo, já que o Direito Administrativo (pelo menos aquilo que como tal se concebe) nasce com o Estado de Direito: é uma consequência dele. É o fruto da submissão do Estado à lei. É, em suma: a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consiste na expedição de comandos complementares à lei. (MELLO, 2014, p. 102, 103).

“É aqui que melhor se enquadra aquela ideia de que, na relação administrativa, a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei”. (DI PIETRO, 2019, p.91).

O princípio em estudo, segundo Fernanda Marinela, pode ser estudado sob dois enfoques, veja-se:

Para definir a legalidade, aplicando-se o ordenamento jurídico vigente, devem ser analisados dois enfoques diferentes. De um lado, tem-se a legalidade para o direito privado, onde as relações são travadas por particulares que visam aos seus próprios interesses, podendo fazer tudo aquilo que a lei não proibir. Por prestigiar a autonomia da vontade, estabelece-se uma relação de não contradição à lei. De outro lado, encontra-se a legalidade para o direito público, em que a situação é diferente, tendo em vista o interesse da coletividade que se representa. Observando esse princípio, a Administração só pode fazer aquilo que a lei autoriza ou determina, instituindo-se um critério de subordinação à lei. Nesse caso, a atividade administrativa deve não apenas ser exercida sem contraste com a lei, mas, inclusive, só pode ser exercida nos termos da autorização contida no sistema legal, também

denominada regra da reserva legal em sentido amplo ou do “nada sem lei”. (MARINELA, 2018, p. 77 e 78).

O princípio em tela desempenha fundamental importância no controle dos atos governamentais, estes não podem sair fazendo apenas o que bem entendem, aqui seu poder se limita ao que a lei permite, assim leciona Mello. “O Princípio da legalidade contrapõe-se, portanto, e visceralmente, a quaisquer tendências de exacerbação personalista dos governantes. Opõe-se a todas as formas de poder autoritário”. (MELLO, 2014, p. 103).

Segundo os pensamentos de Fernanda Marinela quanto à compreensão do princípio da legalidade, veja-se:

Entretanto, é necessário grifar que a exata compreensão do princípio da legalidade não exclui o exercício de atuação discricionária do administrador, levando-se em consideração a conveniência e a oportunidade do interesse público, o juízo de valor da autoridade e a sua liberdade. Por ser materialmente impossível a previsão de todos os casos, além do caráter de generalidade e de abstração próprios da lei, subsistirão inúmeras situações em que a Administração terá de se valer da discricionariedade para efetivamente atender à finalidade legal e, como consequência, cumprir o princípio da legalidade. (MARINELA, 2018, p. 78).

“Reconhecida que a legalidade não afasta a liberdade, a discricionariedade do Administrador, é importante distinguir os atos discricionários dos atos arbitrários”. Portanto, o Princípio da Legalidade impõe a Administração Pública uma linha, um parâmetro a seguir, é o dever de agir pensando na coletividade, por em prática o que está previsto, e sendo assim, estará agindo em prol do benefício e da segurança da sociedade, esta é a natureza deste vultoso Princípio. (MARINELA, 2018, p. 78).

No próximo capítulo, estuda-se o Princípio da Impessoalidade, outro princípio que compõe a famosa sigla, LIMPE.

2.3 Princípio da Impessoalidade

Este princípio tem como objetivo guiar a administração para não ocorrer injustiças no tratamento com a sociedade, não podendo ela atuar de forma parcial buscando beneficiar ou prejudicar ninguém. (MARINELA, 2018).

O princípio em questão poderia ser nomeado também como “Princípio da Finalidade”, já que este impõe aos administradores que apenas pratiquem os atos para o seu fim legal, isto é, aquele previsto em lei de forma expressa ou virtualmente como objeto do ato, de forma impessoal, assim seja uma administração imparcial. (MEIRELLES, 2004).

Neste princípio se traduz a ideia de que administração tem que tratar a todos os administrados sem distinções, seja elas de natureza benéfica ou prejudicial, sem favoritismos. O princípio em causa tem características muito parecidas com o da igualdade ou isonomia, tornando-o ainda mais importante e necessário dentro da administração. (MELLO, 2014).

Tal princípio também está presente quando o assunto for contratos realizados pela Administração Pública. Conforme leciona Mello:

[...] ao estabelecer que os contratos com a Administração direta e indireta dependerão de licitação pública que assegure igualdade de todos os concorrentes. O mesmo bem jurídico também está especificamente resguardado na exigência de licitação para permissões e concessões de serviço público (art. 175). (MELLO, 2014, p. 117).

Facilmente podemos dizer que é um princípio fundamental para a segurança da sociedade, afinal, este assegura a igualdade entre os indivíduos que a compõem, seja qual for seu partido político ou religião entre tantos exemplos, não deverá ser tratado de forma desigual, todos devendo ser respeitados. (DI PIETRO, 2019).

Adiante, no próximo capítulo, explora-se outro princípio que também compõe a sigla LIMPE, o Princípio da Moralidade.

2.4 Princípio da Moralidade

Era de entendimento de grande parte dos doutrinadores de antigamente que este princípio estava dentro da ideia de Legalidade, porém isso mudou, e com a nova constituição, o mesmo passou a estar expresso no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Tal princípio se baseia na moralidade que a administração e seus agentes precisam observar no trato com a sociedade. Assim expõe Marinela:

O princípio da moralidade exige que a Administração e seus agentes atuem em conformidade com princípios éticos aceitáveis socialmente. Esse princípio se relaciona com a ideia de honestidade, exigindo a estrita observância de padrões éticos, de boa-fé, de lealdade, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública. (MARINELA, 2018, p. 85).

Aqui engloba a moral, não bastando apenas respeitar o que diz a lei, tem que existir honestidade no trato da coisa pública, tem que existir correção no cuidado do interesse da coletividade. A essência deste princípio está baseada na ideia de fazer o certo, mesmo que em algum momento contrarie o Direito. (DI PIETRO, 2019).

Ainda seguindo os pensamentos do referido autor quanto à distinção entre Moral e Direito, veja-se:

Antiga é a distinção entre Moral e Direito, ambos representados por círculos concêntricos, sendo o maior correspondente à moral e, o menor, ao direito. **Licitude** e **honestidade** seriam os traços distintivos entre o direito e a moral, numa aceitação ampla do brocardo segundo o qual *non omne quod licethonestum est* (nem tudo o que é legal é honesto). (DI PIETRO 2019, p. 103).

Ressalta-se que a moral se sobrepõe ao Direito, devendo sempre estar presente nos atos administrativos. Assim leciona Di Pietro:

Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa. (DI PIETRO 2019, p. 103).

O princípio da moralidade diretamente se relaciona com os princípios éticos que devem ser seguidos não apenas pela Administração Pública, mas também por todas as pessoas, são estes os princípios fundamentais para a boa convivência de todos. (MELLO, 2014).

Conclui-se com esse valoroso princípio que não basta ser legal, tem que ser honesto. (MELLO, 2014).

Seguindo para o próximo capítulo, engloba-se uma pequena explicação em relação ao Princípio da Publicidade, o qual será tratado de forma mais aprofundada mais adiante.

2.5 Princípio da Publicidade

O Princípio da Publicidade vem do dever de divulgação dos atos praticados pela administração. O princípio em tela é o que garante a qualquer membro da sociedade o direito de ser informado dos atos praticados pela própria administração, é o meio pelo qual temos acesso, por exemplo, ao que é feito com o tributo arrecado pelo estado, qual a destinação escolhida para o dinheiro público. (DI PIETRO, 2019).

Assim expõe Di Pietro em relação a sua função na administração:

O princípio da publicidade nada mais é que a divulgação, tendo como finalidade o conhecimento público. Esse princípio tem como base o fato de que o administrador

exerce função pública, atividade em nome e interesse do povo, por isso nada mais justo que o titular desse interesse tenha ciência do que está sendo feito com os seus direitos. Além desse objetivo principal, o princípio da publicidade também produz outros efeitos, outras consequências, como se verifica em seguida. (MARINELA, 2018, p. 86).

Além de garantir o direito da coletividade a receber informações dos atos praticados pela administração, o princípio em tela também é condição de eficácia, ou seja, é a partir da publicação que os atos administrativos começam a produzir seus efeitos. (MARINELA, 2018).

O Princípio da Publicidade será desenvolvido de forma mais aprofundada no capítulo II do presente artigo.

Outro princípio que compõe a sigla LIMPE, é o Princípio da Eficiência, o qual é abordado no capítulo posterior.

2.6 Princípio da Eficiência

Antigamente quando se observava o caput do art. 37 da Constituição Federal não continha o princípio em questão, este surgiu constitucionalmente com a emenda constitucional número 19 de 1998. Facilmente tal princípio é relacionado à economia, presumindo assim que a máquina pública tem de buscar uma potencialização dos resultados e uma atenuação dos custos, porém, tal princípio é muito mais amplo do que parece. (DI PIETRO, 2019).

Em relação à complexidade deste, Di Pietro ensina:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao **modo de atuação do agente público**, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao **modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública**, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público. (DI PIETRO, 2019, p. 110).

Necessário entender quanto ao princípio da eficiência é que ele não existe para que os agentes tenham a obrigação de garantir os maiores lucros, ele existe em verdade, para cobrar que o serviço seja prestado da forma mais adequada possível. (DI PIETRO, 2019).

O princípio em tela exige cuidado no trato da coisa pública, assim se posiciona Fernanda Marinela:

A eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Consiste na busca de resultados práticos de produtividade, de economicidade, com a consequente redução de desperdícios do dinheiro público e rendimentos típicos da iniciativa privada, sendo que, nessa situação, o lucro é do povo; quem ganha é o bem comum. (MARINELA, 2018, p. 90).

O Princípio da Eficiência é mencionado como um dos deveres da administração, se impondo a todos os membros dessa classe, determina que todos realizem suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. O Princípio da Eficiência exige resultados positivos no serviço público, devendo sempre atender o anseio popular. (MEIRELLES, 2004).

É importante mencionar o que Di Pietro traz em sua obra, instruindo que o princípio em debate deve se somar aos demais, porém jamais se sobressair a nenhum deles, especialmente ao da legalidade:

Não há dúvida de que a eficácia é um princípio que não se deve subestimar na Administração de um Estado de Direito, pois o que importa aos cidadãos é que os serviços públicos sejam prestados adequadamente. Daí o fato de a Constituição o situar no topo dos princípios que devem conduzir a função administrativa dos interesses gerais. Entretanto, a eficácia que a Constituição exige da administração não deve se confundir com a eficiência das organizações privadas nem é, tampouco, um valor absoluto diante dos demais. Agora, o princípio da legalidade deve ficar resguardado, porque a eficácia que a Constituição propõe é sempre suscetível de ser alcançada conforme o ordenamento jurídico, e em nenhum caso ludibriando este último, que haverá de ser modificado quando sua inadequação às necessidades presentes constitua um obstáculo para a gestão eficaz dos interesses gerais, porém nunca poderá se justificar a atuação administrativa contrária ao direito, por mais que possa ser elogiado em termos de pura eficiência. (DI PIETRO, 2019, p. 110 apud JESUS LEGUINA VILLA, 1995, p. 637).

Em relação a este princípio é necessária uma interpretação jurídica, sendo que, a Administração Pública não deve se preocupar apenas em obter lucros, apenas com seu interior, deve se preocupar com os resultados, ou seja, a melhor satisfação possível dos interesses da coletividade. (MARINELA, 2018).

No capítulo subsequente, estuda-se o Princípio da Segurança Jurídica, que assim como os outros tem seu lugar garantido na esfera administrativa.

2.7 Princípio da Segurança Jurídica

No trato desse princípio que notoriamente é essencial em um Estado Democrático de Direito, sendo a essência do próprio Direito, que expõe que ao buscar a interpretação de uma norma, busca-se a melhor interpretação que de forma mais ampla atinge a coletividade. (MELLO, 2014).

O princípio em tela é uma garantia para o cidadão tornando vedada a aplicação retroativa de uma nova interpretação dada pela própria administração pública, não podendo afetar situações já consolidadas no passado. (DI PIETRO, 2019).

Percebe-se que o princípio da segurança jurídica está ligado diretamente ao Princípio da boa-fé. É como demonstra Di Pietro em sua obra:

A segurança jurídica tem muita relação com a ideia de respeito à boa-fé. Se a Administração adotou determinada interpretação como a correta e a aplicou a casos concretos, não pode depois vir a anular atos anteriores, sob o pretexto de que os mesmos foram praticados com base em errônea interpretação. Se o administrado teve reconhecido determinado direito com base em interpretação adotada em caráter uniforme para toda a Administração, é evidente que a sua boa-fé deve ser respeitada. Se a lei deve respeitar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, por respeito ao princípio da segurança jurídica, não é admissível que o administrado tenha seus direitos flutuando ao sabor de interpretações jurídicas variáveis no tempo. (DI PIETRO, 2019, p. 111).

Segundo o argumento de Di Pietro, “em síntese, a lei estabelece de modo mais detalhado, a proibição de retroação de novas interpretações, já contida no artigo 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei de Processo Administrativo”. (DI PIETRO, 2019, p. 111).

Conforme os pensamentos de Di Pietro quanto à interpretação da lei, veja-se:

Isto não significa que a interpretação da lei não possa mudar; ela frequentemente muda como decorrência e imposição da própria evolução do direito. O que não é possível é fazê-la retroagir a casos já decididos com base em interpretação anterior, considerada válida diante das circunstâncias do momento em que foi adotada. (DI PIETRO, 2019, p. 111)

O Princípio da Segurança Jurídica acaba sendo antes de tudo uma garantia para o cidadão. Assim leciona Mello:

Esta “segurança jurídica” coincide com uma das mais profundas aspirações do Homem: a da segurança em si mesma, a da certeza possível em relação ao que o cerca, sendo está uma busca permanente do ser humano. É a insopitável necessidade de poder assentar-se sobre algo reconhecido como estável, ou relativamente estável, o que permite vislumbrar com alguma previsibilidade o futuro; é ela, pois, que enseja projetar e iniciar, conseqüentemente – e não aleatoriamente, ao mero sabor do acaso-, comportamentos cujos frutos são esperáveis a médio e longo prazo. Dita previsibilidade é, portanto, o que condiciona a ação humana. Esta é a normalidade das coisas. (MELLO, 2014, p. 127).

Para Meirelles, “o princípio da segurança jurídica é considerado como uma das vigas mestras da ordem jurídica”. Fica evidente que tal princípio é fundamental na sociedade, afinal, a partir deste possibilitasse uma segurança na vida da coletividade em relação à administração pública. (MEIRELLES, 2003, P. 96).

Engloba-se no próximo capítulo, um estudo mais aprofundado do Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade.

2.8 Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade

Este determina que a razão deva estar sempre presente no exercício das atribuições da administração, observando critérios razoáveis e proporcionais em seu dia-a-dia, buscando formas compatíveis de manter o andamento da máquina pública e o trato a coletividade. Assim expõe Di Pietro:

Trata-se de princípio aplicado ao Direito Administrativo como mais uma das tentativas de impor-se limitações à discricionariedade administrativa, ampliando-se o âmbito de apreciação do ato administrativo pelo Poder Judiciário. (DI PIETRO, 2019, p. 106).

Ainda seguindo o que ensina Di Pietro, a administração deve sempre buscar de forma equilibrada e respeitosa as finalidades de sua competência.

Embora a Lei nº 9.784/99 faça referência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, separadamente, na realidade, o segundo constitui um dos aspectos contidos no primeiro. Isto porque o princípio da razoabilidade, entre outras coisas, exige **proporcionalidade** entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que alcançar. E essa proporcionalidade deve ser medida não pelos critérios pessoais do administrador, mas segundo padrões comuns na sociedade em que vive; e não pode ser medida diante dos termos frios da lei, mas diante do caso concreto. Com efeito, embora a norma legal deixe um espaço livre para decisão administrativa, segundo critérios de oportunidade e conveniência, essa liberdade às vezes se reduz no caso concreto, onde os fatos podem apontar para o administrador a melhor solução (cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, in *RD* 65/27). Se a decisão é **manifestamente inadequada** para alcançar a finalidade legal, a Administração terá exorbitado dos limites da discricionariedade e o Poder Judiciário poderá corrigir a ilegalidade. (DI PIETRO, 2019, p. 106).

Leciona Mello que este pode chamar-se princípio da proibição do excesso, pois seu objetivo final é aferir a compatibilidade entre meios e fins dos atos praticados pela Administração, na tentativa de evitar lesões desnecessárias aos administrados. (MELLO, 2014).

Este é um dos grandes instrumentos para se evitar abusos na máquina administrativa, afinal o agente por mais que exista várias escolhas a seguir, não pode tomar uma atitude irracional ou desproporcional, devendo buscar, como expõe Di Pietro, “adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior

àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público”. (DI PIETRO, 2019, p. 107).

Outro importante princípio administrativo é o Princípio da Motivação, que tem por objetivo garantir que toda e qualquer decisão seja devidamente fundamentada, este será explanado de forma mais ampla no próximo capítulo.

2.9 Princípio da Motivação

A Administração Pública tem o dever de expor os motivos que levaram a prática do ato, afinal como muito bem coloca Meirelles, “pela Motivação o administrador público justifica sua ação administrativa, indicando os fatos (pressupostos de fato) que ensejam o ato e os preceitos jurídicos (pressupostos de direito) que autorizam sua prática”. (MEIRELLES, 2004, p. 99).

Conforme leciona Di Pietro, veja-se:

O **princípio** da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. Ele está consagrado pela doutrina e pela jurisprudência, não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que discutiam se a sua obrigatoriedade alcançava só os atos vinculados ou só os atos discricionários, ou se estava presente em ambas às categorias. A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos. (DI PIETRO, 2019, p. 108).

É fundamental que tal princípio esteja presente no ordenamento, afinal é este que possibilita identificar os motivos que levaram até aquele ato, proporciona à sociedade a possibilidade de não concordar com aquela justificativa, portanto, buscar um reexame do que foi proferido. Conforme leciona Di Pietro, “a motivação, em regra, não exige formas específicas, podendo ser ou não concomitante com o ato, além de ser feita, muitas vezes, por órgão diverso daquele que proferiu a decisão”. (DI PIETRO, 2019, p. 108).

Em conclusão, o princípio em tela é imprescindível para verificarmos a compatibilidade das decisões com a aplicação da lei, Mello muito bem esclarece que a motivação é necessária e sem ela o ato é ilegítimo e invalidável pelo Poder Judiciário. A motivação precisa ser clara para realmente fiscalizar a conduta do ato do administrador público. (MELLO, 2014).

O Princípio da Autotutela confere a administração certas regras quanto aos atos por ela praticados, conforme será evidenciado no próximo capítulo.

2.10 Princípio da Autotutela

Este se entende como um Controle Administrativo Interno ou controle hierárquico, o poder de autotutela é a possibilidade de a própria Administração Pública dispor do poder de anular seus atos ilegais ou revogar os seus atos que julgar necessário, “pela autotutela o controle se exerce sobre os próprios atos, com a possibilidade de anular ou convalidar os ilegais e revogar os inconvenientes ou inoportunos, independentemente de recurso ao Poder Judiciário”. (DI PIETRO, 2019, p. 97).

Di Pietro, ainda contempla em sua obra que:

Também se fala em autotutela para designar o poder que tem a Administração Pública de zelar pelos bens que integram o seu patrimônio, sem necessitar de título fornecido pelo Poder Judiciário. Ela pode, por meio de medidas de polícia administrativa, impedir quaisquer atos que ponham em risco a conservação desses bens. (DI PIETRO, 2019, p. 97).

“Portanto, é importante observar que o princípio da Autotutela é uma decorrência do princípio da legalidade; se a Administração Pública está sujeita à lei, cabe-lhe, evidentemente, o controle da legalidade”. (DI PIETRO, 2019, p. 97).

Quanto ao poder-dever da administração em anular seus atos quando ilegais, Patriota traz a seguinte opinião em seu artigo, veja-se:

Quanto ao aspecto da legalidade, conforme consta na Lei 9.784/99, a Administração deve anular seus próprios atos, quando possuírem alguma ilegalidade. Trata-se, portanto, de um poder-dever, ou seja, uma obrigação. Dessa forma o controle de legalidade, em decorrência da autotutela, pode ser realizado independentemente de provocação, pois se trata de um poder-dever de ofício da Administração. (PATRIOTA, 2017).

Portanto, nos casos de necessidade de revogação ou anulação, observa-se que existe a tentativa de buscar uma segurança jurídica ao administrado, sendo que, a administração deverá agir de ofício para garantir a legalidade de seus atos mesmo sem ser provocada. Esse princípio não impede o Poder Judiciário de atuar em caso de ilegalidades. (DI PIETRO, 2019).

Por fim, porém não menos importante, estuda-se no próximo capítulo o Princípio da Continuidade do Serviço público.

2.11 Princípio da Continuidade do Serviço Público

Consiste na continuidade dos serviços prestados pela administração de forma regular, este visa garantir direitos fundamentais da coletividade devendo necessariamente manter o suporte aos indivíduos em todos os momentos. Assim leciona Filho:

Os serviços públicos buscam atender aos reclamos dos indivíduos em determinados setores sociais. Tais reclamos constituem muitas vezes necessidades prementes e inadiáveis da sociedade. A consequência lógica desse fato é a de que não podem os serviços públicos ser interrompidos, devendo, ao contrário, ter normal continuidade. Ainda que fundamentalmente ligado aos serviços públicos, o princípio alcança toda e qualquer atividade administrativa, já que o interesse público não guarda adequação com descontinuidades e paralisações na Administração. (FILHO, 2017, p. 36).

Obviamente existem circunstâncias em que a administração não terá condições de manter de forma regular todos os seus serviços, existindo uma classificação dessa continuidade em absoluta e relativa, nestes casos será prestado os serviços na medida em que a necessidade da coletividade se apresentar. Desta forma se posiciona Oliveira:

Evidentemente, a continuidade não impõe que todos os serviços públicos sejam prestados diariamente e em período integral.⁴² Em verdade, o serviço público deve ser prestado na medida em que a necessidade da população se apresenta, sendo lícito distinguir a necessidade absoluta da necessidade relativa. Na necessidade absoluta, o serviço deve ser prestado sem qualquer interrupção, uma vez que a população necessita, permanentemente, da disponibilidade do serviço (ex.: hospitais, distribuição de água etc.). Ao revés, na necessidade relativa, o serviço público pode ser prestado periodicamente, em dias e horários determinados pelo Poder Público, levando em consideração as necessidades intermitentes da população (ex.: biblioteca pública, museus, quadras esportivas etc.). (OLIVEIRA, 2017, p 47).

Continuidade do serviço público significa que não deve haver interrupções, ele deve ser regular e contínuo, sem suspensões. Esta busca acima de tudo garantir os direitos fundamentais da coletividade, impedindo que os indivíduos que a compõem sejam negligenciados. (FILHO, 2017).

Estudando os principais princípios administrativos, percebe-se o papel fundamental que cada um exerce, todos com sua importância, sua finalidade.

No próximo capítulo será abordado o Princípio da Publicidade de forma mais ampla, verificando os principais aspectos que o cercam.

3 O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E A TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Mencionar este princípio significa falar em transparência, é dar conhecimento a todos dos comportamentos da administração, respeitar este princípio, nada mais é do que respeitar a própria Constituição Federal. (MELLO, 2014).

O Princípio da Publicidade, inserido no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, exige de forma expressa à ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, veja-se:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]. (BRASIL, 1998).

Portanto, a publicidade é um dever do estado democrático de direito, necessária dentro da Administração Pública para possibilitar a fiscalização dos atos praticados por seus agentes, que por sua vez, administram a coisa pública. Conforme Mazza:

O princípio da publicidade vem do dever de divulgação oficial dos atos administrativos. Encarta-se, pois, no livre acesso dos indivíduos a informações de seu interesse e de transparência na atuação administrativa. Como os agentes públicos atuam na defesa dos interesses da coletividade, a proibição de condutas sigilosas e atos secretos é um corolário da natureza funcional de suas atividades. Portanto, a publicidade dos atos administrativos constitui medida voltada a exteriorizar a vontade da Administração Pública divulgando seu conteúdo para conhecimento público; tornar exigível o conteúdo do ato; desencadear a produção de efeitos do ato administrativo; e permitir o controle de legalidade do comportamento. (MAZZA, 2014).

O direito é o que rege a vida em sociedade, para tanto, precisamos ter transparência dos atos administrativos, afinal, este existe para agir em prol da sociedade. O princípio da publicidade nos permite ter o conhecimento necessário para fiscalizar, agindo em toda a atuação estatal, exteriorizando a conduta interna de seus agentes. Conforme Fernanda Marilena:

A publicidade, como princípio de Administração Pública, abrange toda a atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos, como também de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes e como garantia de informação. Para fundamentar a obrigatoriedade desse princípio, podem ser identificados alguns dispositivos constitucionais: o art. 37, caput, que define publicidade como um dos princípios da Administração Pública; o art. 5o, XXXIII, que garante o direito à informação; o art. 5o, XXXIV, alínea b, que define o direito

de certidão; além do art. 5º, LXXII, que institui o remédio constitucional denominado habeas data, que garante o direito à obtenção e à retificação de informações pessoais. (MARINELA, 2018, p. 87 e 88).

Este permite a transparência da conduta administrativa, é um meio de coibir arbitrariedade, assim coloca Rafael Oliveira, “a visibilidade (transparência) dos atos administrativos guarda estreita relação com o princípio democrático, possibilitando o exercício do controle social sobre os atos públicos”. (OLIVEIRA, 2017, p. 38).

No capítulo subsequente, é exteriorizado um estudo sobre como surgiu o dever de publicidade na Administração Pública.

3.1 Surgimento do Dever de Publicidade na Administração Pública

Como já mencionado, o Direito Administrativo não nasceu com um código específico, sua origem é marcada pela fundamentação e interpretação de princípios, e se tornou efetiva com a Constituição Federal de 1988, tendo como um dos seus princípios o da publicidade. “O princípio da publicidade, que vem agora inserido no artigo 37 da Constituição, exige à ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei”. Claro que existem exceções à publicidade as quais serão tratadas mais adiante. (DI PIETRO, 2019, p. 99).

O Princípio da Publicidade é o quarto princípio da Administração Pública e veio para acabar com a obscuridade emanada do Poder Público. Consiste na publicidade de todos os atos da administração, sendo acessíveis para que todos possam ter ciência e controlar as ações deste poder. Por meio deste princípio, o ato possui condições de desencadear seus efeitos. (AMARAL, 2016).

Segundo ensina Santos quanto a origem da publicidade, veja-se:

Em meados do século XIX, com o aparecimento de diversos movimentos sociais, quais sejam: o socialismo, comunismo, lutas operárias, entre outros, ocorreu uma colonização de todos os aspectos da vida em sociedade pela forma de produção capitalista, resultando num desequilíbrio na competitividade e na auto regulação. Surge, então, o conceito de Estado Social de Direito, que se caracteriza por ser ativo, não somente regulando, mas também tutelando novos direitos envolvendo educação, saúde, trabalho, liberdade, solidariedade e emancipação.

Contudo, neste modelo de Estado, quase a maioria da sociedade poderia ser confundida com o próprio Estado, o que o levou a falência pela falta de equilíbrio fiscal. Assim, nos anos 80 houve uma mudança no enfoque político e ao ser acessível a um grande número de classes, o Estado se tornou mais autônomo e com mais credibilidade.

Neste contexto, surge o Estado Democrático de Direito, com a ideia de sociedade civil e de um espaço público que não depende do Estado. Este passa a ter uma

finalidade voltada para o cidadão, dependendo deste para legitimar todos os seus atos.

Além da legitimidade, houve mudanças significativas em relação à publicidade dos atos do poder, já que se pautavam no sigilo, visando à conservação dos privilégios, em que só alguns sabiam o que se passava dentro da administração.

Em virtude da Revolução Francesa e o surgimento da imprensa na Inglaterra, ocorreu um maior acesso às informações estatais, dando maior clareza aos atos do Estado. Portanto, houve uma reorganização da administração e sua relação com a coletividade, desfazendo a regra do sigilo e a exceção da publicidade. (SANTOS, 2014).

De acordo com os pensamentos de Hely Lopes Meirelles, o dever da Administração em dar publicidade de seus atos e contratos, é um requisito de eficácia e moralidade. Porém também é necessário entender que a publicação dos atos praticados de forma ilegal não os convalida, nem os atos legais dispensam a publicação, afinal apenas com ela o ato pode produzir efeitos. (MEIRELLES, 2009).

Outro ponto que se faz necessário entender, é em relação aos objetivos da publicidade administrativa, conforme se estuda no capítulo posterior.

3.1.1 Objetivos da Publicidade

A publicidade do ato ou atividades administrativas existe para dar conhecimento do andamento de processos, por exemplo, além de proporcionar transparência à sociedade em relação às escolhas tomadas pela administração. Assim contempla Fernanda Marinela:

Publicidade representa ainda o termo inicial para contagem de prazos. Imagine, por exemplo, que um administrado ultrapasse a velocidade permitida em uma avenida ou que sua empresa desobedeça às regras sanitárias. Consequentemente, ele é multado. Todavia, antes da efetivação da pena, ele tem direito à defesa e, para tanto, deve ser notificado. A partir desse momento, oportunidade em que ele toma conhecimento da infração, é que começa a correr o seu prazo de defesa, já que ele não poderia se defender de algo cuja existência desconhecia. (MARINELA, 2018, p. 87).

A publicidade abrange toda a atuação estatal com o objetivo de permitir assim dar o conhecimento e viabilizar o controle quanto aos atos dos administradores a toda a população. Este é o pensamento de Marinela. “Além desses aspectos, a publicidade também viabiliza o controle, a fiscalização dos atos praticados pelo Poder Público, seja pelos interessados diretos ou pelo povo em geral. (MARINELA, 2018, p. 87).

O princípio em causa abrange todos os atos da administração, tudo pode ser acessado pela sociedade, desde sua formação até o momento que começa a produzir efeitos. Assim leciona Hely Lopes Meirelles:

Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Tudo isto é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado, e dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para fins constitucionais. (MEIRELLES, 2004, p. 94 e 95).

Os contratos celebrados pela administração também podem ser consultados pela sociedade em geral, no quesito licitação esse controle é de fundamental importância, tendo em vista que mesmo com esse poder que a sociedade pode exercer, ainda assim existem muitas fraudes quando se trata deste assunto. Assim esclarece Di Pietro:

[...] publicidade, que diz respeito não apenas à divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, como também aos atos da Administração praticados nas várias fases do procedimento, que podem e devem ser abertas aos interessados, para assegurar a todos a possibilidade de fiscalizar sua legalidade. A publicidade é tanto maior quanto maior for à competição propiciada pela modalidade de licitação; ela é a mais ampla possível na concorrência, em que o interesse maior da Administração é o de atrair maior número de licitantes, e se reduz ao mínimo no convite, em que o valor do contrato dispensa maior divulgação. (DI PIETRO, 2009, p. 359).

Quando se trata de publicidade dos atos da administração, também existe a preocupação do legislador em fazer essa divulgação na forma mais clara e de fácil compreensão a todos. Portanto, a Administração tem o compromisso de manter plena transparência de seus atos e de forma clara demonstrar o fundamento de suas ações. (NUNES, 2014).

A observância da publicidade tem como consequência a aprovação da denominada Lei de Acesso à informação, que tem o objetivo de facilitar o acesso da sociedade aos assuntos que dizem respeito à administração. (MARINELA, 2018).

Um dos efeitos mais relevantes que o princípio da publicidade permite é a inviabilização do sigilo dos atos administrativos, ou seja, causa um efeito inibitório nos atos que vão contra a tudo o que os princípios prezam. Assim se posiciona Marinela, “[...] A ciência da sociedade tende a inibir a prática de irregularidades em razão da possibilidade de repressão das ilicitudes e desvios, o que faz desse princípio um elemento favorável à redução de práticas ilegais. (MARINELA, 2018, p. 87).

No próximo capítulo, engloba-se um estudo sobre as formas de publicidade.

3.1.2 Formas de Publicidade

Para que possa ter condições de produzir os efeitos desejados, importante ressaltar que a publicidade precisa obedecer ao formalismo previsto em lei. (MARINELA, 2018).

Quando se trata de publicidade é de grande importância não se confundir com publicação, pois existe, segundo ensina Marinela, uma distinção entre as duas coisas:

[...] A publicação, enquanto divulgação em diário oficial, é somente uma das hipóteses de publicidade; é espécie desse gênero e, portanto, não são sinônimos. A publicidade pode acontecer de várias maneiras: via cientificação pessoal no próprio processo, por meio do correio, divulgação em diário oficial ou jornal de grande circulação, ou até mediante sessões realizadas de portas abertas, como na licitação, por exemplo, entre outras formas que viabilizam o conhecimento público. (MARINELA, 2018, p. 87).

A publicidade representa condição de eficácia para todos os atos administrativos, isto é, quanto à necessidade de publicação das informações que a todos interessam. “A desobediência ao dever de publicar os atos oficiais pode caracterizar improbidade administrativa, considerando a Lei n. 8.429/92, em seu art. 11, IV”. (MARINELA, 2018, p. 88).

O artigo 37 da Constituição Federal se mostra como um dos pilares para o controle dos atos públicos, afinal, este define a publicidade como um dos princípios da Administração Pública. Portanto, atinge toda a atuação estatal, não apenas sob o olhar de divulgação dos atos oficiais, mas também quando se trata de demonstrar condutas interna de seus agentes. Qualquer cidadão tem legitimidade para solicitar a administração à prestação de contas. (MARINELA, 2018).

A publicidade recai sobre todos os poderes da administração, seja sobre o Judiciário, Legislativo e Executivo. Espera-se a prestação de contas do que é feito com o dinheiro público. Por exemplo, quanto aos Parlamentares eleitos democraticamente, estes estão lá para nos representar, nada mais justo que todos tenham acesso aos atos por eles praticados, solicitar informações, inclusive o de seu sustento com dinheiro público durante o mandato popular. (WLASSAK, 2002).

Filho contempla em sua obra a seguinte opinião:

É para observar esse princípio que os atos administrativos são publicados em órgãos de imprensa ou afixados em determinado local das repartições administrativas, ou, ainda, mais modernamente, divulgados por outros mecanismos integrantes da tecnologia da informação, como é o caso da Internet. (FILHO, 2016, p. 26).

Existem algumas formas de se obter a informação desejada, sendo importante saber a distinção entre mandado de segurança e o *habeas data*. O mandado de segurança é utilizado na proteção de um direito que é líquido e certo. Quando falamos em *habeas data*, será utilizado quando se tratar de informação sobre a sua pessoa, quando a informação a buscar é de seu interesse. (MARINELA, 2018).

O autor Di Pietro se manifesta da seguinte maneira:

O direito à informação relativa à **pessoa** é garantido pelo *habeas data*, nos termos do inciso LXXII do artigo 5º da Constituição: “conceder-se-á *habeas data*:
a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;
b) para a retificação de dados, quando não se preferir fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo”.

O *habeas data* tem, pois, uma finalidade restrita; em outras hipóteses, o direito à informação pode ser assegurado pelas vias ordinárias ou por mandado de segurança, já que nenhuma lesão ou ameaça a direito pode ser excluída da apreciação do Poder Judiciário (art. 5º, inciso XXXV). (DI PIETRO, 2019, p. 101 e 102).

Cita Hely Lopes Meirelles vários outros mecanismos para obter a informação almejada além do *habeas data* quando existe alguma lacuna, meios constitucionais como o mandado de segurança, direito de petição, ação populares dentro outros, que estão à disposição da população e que devem ser usados quando o Direito a informação é negado ao indivíduo pela administração. (MEIRELLES, 2014).

É possível observar a preocupação do legislador em transmitir clareza e fácil compreensão na apresentação das leis, permitindo um fácil entendimento das regras que afetarão de forma direta ou indiretamente a vida dos indivíduos. (WLASSAK, 2002).

Importante mencionar que existem algumas exceções ao Princípio da Publicidade, as quais serão tratadas no capítulo posterior.

3.1.3 Exceções à Publicidade

Quando se trata das exceções é necessário considerar que se tem como regra a publicidade dos atos, sendo o sigilo a exceção, tais exceções utilizadas apenas em casos bem específicos, afinal, a não observância do princípio da publicidade em atos oficiais, como já mencionado, pode caracterizar a chamada improbidade administrativa. (MARINELA, 2018).

A publicidade é exigência expressa na Constituição, contudo existem situações em que a divulgação de algumas informações poderia vir a prejudicar o responsável ou a terceiros, por exemplo, imagine uma investigação para apurar algum crime e que a cada nova descoberta tudo vai se tornando público, tal coisa comprometeria totalmente o curso das investigações. (SANTOS, 2014).

Assim se posiciona Meirelles:

Em princípio, todo o ato administrativo deve ser publicado, porque pública é a Administração que o realiza, só se admitindo sigilo nos casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da Administração a ser preservado em processo previamente declarado sigiloso nos termos da Lei 8.159, de 9.1.91 [...]. (MEIRELLES, 2004, p. 94).

Existem, portanto algumas exceções ao princípio da publicidade, como o próprio artigo 5º, inciso X, segundo demonstra Fernanda Marinela:

O texto constitucional define algumas exceções ao princípio da publicidade, estabelecendo, nesses casos, a garantia do sigilo. A primeira hipótese está no art. 5º, X, que estabelece serem invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, aplicando a quem as violar o dever de indenizar por danos materiais e morais causados. (MARINELA, 2018, p. 88).

A não observância dessas exceções pela administração, além de provocar sérios abalos aos indivíduos, geram punições e multas. “Assim está instituída a garantia de intimidade, não devendo a administração publicar quando comprometer esse direito, sob pena de ter que indenizar os danos gerados à vítima como forma de sanção”. (MARINELA, 2018, p. 88).

A próxima exceção foi definida pelo art. 5º, XXXIII, a qual garante o direito de acesso à informação, ressalvado as informações imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado.

Conforme contempla em sua obra Di Pietro:

[...] O inciso XXXIII estabelece que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu **interesse particular**, ou de **interesse coletivo** ou **geral**, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, **ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado**; essa norma deve ser combinada com a do inciso LX, que garante o sigilo dos atos processuais quando necessário à defesa da intimidade e proteção do interesse social. Tais dispositivos estão disciplinados pela Lei nº 12.527, de 18-11-11. (DI PIETRO, 2019, p. 100).

Por fim, existe uma terceira hipótese, a qual é contida no artigo 5º, inciso, LX, “[...] determina que a lei só pode restringir a publicidade dos atos processuais quando a **defesa da intimidade** ou o **interesse social** o exigirem [...]”. (DI PIETRO, 2019, p. 99).

Ainda conforme o mesmo autor, veja-se:

[...] como a Administração Pública tutela interesses públicos, não se justifica o sigilo de seus atos processuais, a não ser que o próprio interesse público assim determine, como, por exemplo, se estiver em jogo a segurança pública; ou que o assunto, se divulgado, possa ofender a intimidade de determinada pessoa, sem qualquer benefício para o interesse público. O inciso LX deve ser combinado com o artigo 5º, X, que inova ao estabelecer serem invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; também os incisos XI e XII do artigo 5º protegem o direito à intimidade; o primeiro garante a inviolabilidade do domicílio, “salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro ou, durante o dia, por determinação judicial”, e, o segundo, o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, “salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal.” (DI PIETRO, 2019, p. 99).

Por se tratar de direito fundamental, o direito positivo limita a divulgação de dados sigilosos que determinados órgãos ou instituições e seus profissionais detenham por força de sua função, possuindo, portanto, o dever do sigilo. (DI PIETRO, 2019).

São invalidáveis os atos que de alguma maneira omitir ou desatenderem à publicidade necessária, por falta de requisitos como o da eficácia e moralidade. (MEIRELLES, 2004).

Conforme os pensamentos de Meirelles, é possível observar casos de abuso do instrumento do sigilo, que tem como finalidade resguardar informações que podem prejudicar indivíduos. Lamentavelmente existem indivíduos que usam disto para esconder condutas ilícitas, deixando de apresentar atos praticados pela administração, sob o falso pretexto de que é sigiloso, quando na verdade não poderia existir sigilo algum, afinal o que está em discussão na verdade afeta a todos. (MEIRELLES, 2004)

No próximo capítulo, estuda-se a Lei de Acesso à Informação e como o uso deste instrumento poderia de fato efetivar o Princípio da Publicidade.

4 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

O princípio da publicidade é consagrado no caput do artigo 37 da Constituição Federal, princípio básico da administração que permite credibilidade pela transparência. Através da publicidade os indivíduos da sociedade têm acesso a informações relacionadas à gestão da coisa pública. (NOHARA, 2019).

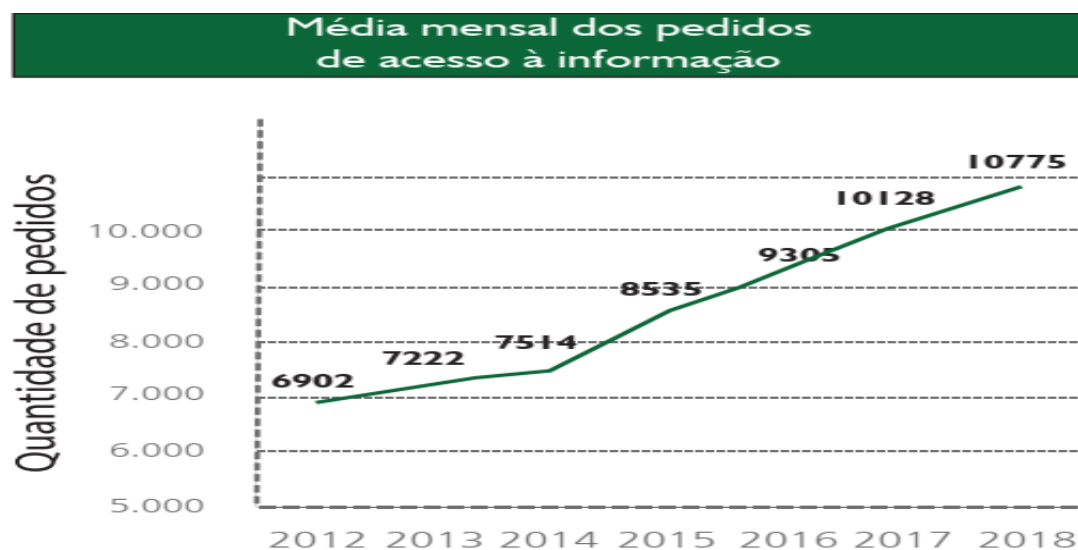
A publicidade como instrumento de controle possibilitou à aprovação da Lei 12.527/11 que regulamenta o direito ao acesso dos cidadãos às informações dos três Poderes da União, Tribunais de Contas, Ministério Público e inclusive em alguns casos, entidades privadas. (MARINELA, 2018).

A partir de seu contexto, a sociedade passa a dispor de um mecanismo importante para acompanhar e fiscalizar a Administração Pública. Evidencia-se uma tentativa de efetivar a transparência administrativa, efetivando a publicidade. (NOHARA, 2019).

“Nesse contexto, a Lei de Acesso à Informação poderá consistir em importante ferramenta de efetividade do direito fundamental à informação, sobretudo criando a cultura da participação cidadã na gestão pública e controle dos atos administrativos do Estado”. (MEDEIROS E WACHELESKI, 2014, p. 16).

Desde a implementação da LAI, percebe-se ao passar dos anos um aumento consistente nas solicitações realizadas pelos indivíduos buscando informação junto à Administração Pública. É o que demonstra os dados publicados no 7º Relatório Anual sobre a implementação da Lei nº 12.527, a Lei de Acesso à Informação.

Gráfico 01 – Média mensal dos Pedidos de Acesso à Informação:



FONTE: Controladoria-Geral da União – CGU, 2018.

Considerando que o Brasil possui 209 milhões de habitantes, ainda é baixo o número de pedidos anuais solicitando informações, contudo, percebe-se um aumento mesmo que pequeno ao passar dos anos. É necessário que cada vez mais os indivíduos se interessem por questões administrativas, cumprindo seu papel de fiscalizador.

Outro grande ponto advindo com a lei 12.527/11 é permitir a visibilidade do que está dando certo e o que não está funcionando adequadamente, implementando uma noção do que realmente é bom para a coletividade no geral. “A democracia não sobrevive sem transparência e a transparência não existe sem democracia”. (NASCIMENTO, 2019).

Deste modo, a Lei nº 12.527/11 reforça o direito fundamental à informação, tratando-se de um avançando mecanismo para efetivar a democratização e legitimação, possibilitando a inclusão da sociedade na gestão administrativa. (MEDEIROS E WACHELESKI, 2014).

Engloba-se no capítulo posterior, um estudo acerca dos objetivos traçados pela Lei 12.527/2011.

4.1 Objetivos da Lei nº 12.527/2011

A lei de acesso à informação 12.527 promulgada em 18 de novembro de 2011 entrou em vigor no dia 16 de maio de 2012, ou seja, 180 dias após ser aprovada. Surgiu com o objetivo de regular o acesso à informação e instituir o dever de transparência por parte da Administração Pública, lembrando que o direito à informação é alçado como um direito fundamental pela Constituição Federal. (NASCIMENTO, 2019).

“A partir de seu texto são previstos diversos instrumentos de participação do cidadão no controle e na gestão do interesse público, como requisito da própria legitimidade das opções políticas”. (MEDEIROS E WACHELESKI, 2014, p. 2).

A visibilidade estatal proporciona de fato diversas vantagens para a coletividade, principalmente quando pensamos na segurança e confiança que proporciona aos seus indivíduos. Assim leciona Martins Junior:

[...] a visibilidade da atuação estatal é ponto fundamental do Estado Democrático de Direito como medida propícia não só ao conhecimento público da gestão da coisa pública, mas também para o controle, a participação popular, a segurança jurídica e a legitimidade material dessa atuação, rendendo dividendos ainda para a ruptura com a tradição da sigilosidade estatal” (JUNIOR, 2013. p. 990).

Com a chegada desta lei os órgãos e entidades ligados ao poder público se veem obrigados a realizar uma gestão transparente no que diz respeito à prestação de informações, “permitindo amplo acesso e divulgação de dados públicos e garantindo sua permanente disponibilidade e integridade”. Assim demonstra Nascimento:

Os órgãos e entidades que devem transparência à população por meio dessa lei são:

1. Os órgãos que integram os três poderes;
2. Ministério Público;
3. Tribunais de contas da União, dos estados e municípios;
4. Empresas públicas e empresas de economia mista (que têm investimentos tanto do poder público quanto de pessoas físicas/jurídicas);
5. Entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos para o orçamento e/ou tenham um contrato de gestão, termo de parceria, convênio, e outros acordos similares. (NASCIMENTO, 2019).

“Todos estes são obrigados a prestar contas a você e devem informar de forma clara como e onde os dados são divulgados”. (NASCIMENTO, 2019).

Dentro os dispositivos constitucionais regulados pela lei de acesso à informação, encontra-se o artigo 5º, inciso XXXIII, que estabelece o direito que todos têm de receber informações dos órgãos públicos. A lei em estudo regula o prazo que dispõe a administração para prestar tais informações. (NAHORA, 2019).

A redação do Art. 5º expõe o seguinte:

Art. 5º. [...]
 XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; [...]. (BRASIL, 1988, p. 13 e 14).

Outro dispositivo regulado é o artigo 37 parágrafo 3º, inciso II da Constituição Federal, o qual a referida lei disciplina as formas de participação do usuário na administração. (NAHORA, 2019).

Redação do artigo 37 parágrafo 3º, inciso II da Constituição Federal:

Art. 37. [...]
 [...] 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:
 [...] II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; [...]. (BRASIL, 1988).

Por fim, um terceiro dispositivo constitucional que também é regulado pela lei 12.527/11, se trata do artigo 216 parágrafo 2º, o qual estabelece ser função da administração a

gestão de documentos e tomar as providências para franquear sua consulta quando dela necessitem. (NAHORA, 2019).

Veja-se o disposto no artigo 216, parágrafo 2º da Constituição Federal:

Art. 216. [...]

[...] § 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (BRASIL, 1988).

Pode-se dizer que a lei em estudo regula o acesso à informação sob três olhares, o primeiro na perspectiva de direito fundamental, seguindo o que determina o artigo 5º, XXXIII, da CF. O segundo no que diz respeito ao direito do usuário da administração ao conhecimento dos atos governamentais, de acordo com o artigo 37 parágrafo 3º, II da CF. O terceiro olhar, sob o ponto de vista do patrimônio cultural brasileiro, solidificando a gestão de documentação governamental e promovendo a consulta das informações, conforme o artigo 216 parágrafo 2º, da Constituição. (NOHARA, 2019).

O artigo 1º da lei 12.527/11 diz respeito a sua abrangência, determinando que esta recaia sobre toda a Administração Pública, sem exceções:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. (BRASIL, 2011).

Ressalta-se que a lei em questão não recai somente sobre a Administração Pública, de acordo com o que determina o artigo 2º da mesma lei, algumas entidades, mesmo que privadas, também sucumbirão a esta obrigatoriedade. De forma mais clara, tal artigo se refere às entidades privadas que não visam lucro e colaboram de alguma forma com o estado, prestando atividades que são de interesse público, como é o caso das organizações sociais. (NOHARA, 2019).

Assim define o art. 2º da lei em estudo:

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres. (BRASIL, 2011).

A Lei 12.527/11 contempla as seguintes definições legais no artigo 4º:

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;

II - documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;

III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;

IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;

V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;

VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;

VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;

VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;

IX - primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações. (BRASIL, 2011)

A lei em estudo proporciona ao cidadão um meio para ter acesso a informações, representa um caminho para eficácia do princípio da transparência, determinando inclusive, sanções à recusa ou a demora no fornecimento destas. (MEDEIROS E WACHELESKI, 2014).

Seguindo para o próximo capítulo, estudam-se as formas de transparência.

4.2 Formas de Transparência

Pode-se dizer que existem duas formas de transparência que precisam ser observadas na Administração Pública. E essa transparência poderá ser definida como ativa ou passiva. (NOHARA, 2019).

A transparência ativa diz respeito ao dever da Administração Pública em dar publicidade de atos e contratos administrativos mesmo que ninguém solicite, por iniciativa do próprio órgão público. (NOHARA, 2019)

A segunda forma de transparência é a passiva, esta corresponde ao direito de todos os indivíduos da sociedade em obter informações de interesse particular ou coletivo, sendo aquela informação que o cidadão obtém somente após fazer o requerimento a Administração Pública. (NAHORA, 2019).

Ambas as formas de transparência vão ser exploradas de forma mais ampla nos próximos capítulos.

4.2.1 Transparência Ativa

A transparência ativa corresponde ao dever da Administração Pública de informar seus passos mesmo que ninguém solicite, é o que define o artigo 8º da Lei 12.527/11. O artigo em questão impõe que os órgãos e entidades públicas terão de possuir sites oficiais, portais da transparência pelos quais viabilizarão a publicidade de seus atos. (NOHARA, 2019).

Assim contempla o art. 8º da referida lei:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. (BRASIL, 2011).

Importante ressaltar a exceção contida no parágrafo 4º do referido artigo, está incide sobre os municípios com até 10 mil habitantes, dispensando a necessidade de divulgação obrigatória na internet. (BRASIL, 2011).

Conforme o parágrafo 4º da lei 12.527/11 veja-se:

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos [...]. (BRASIL, 2011).

Ressalta-se, em regra a Administração Pública como meio de efetivar a transparência ativa, deverá disponibilizar sites oficiais, com a exceção de municípios com até 10 mil habitantes, estes estando liberados desta obrigatoriedade.

4.2.2 Transparência Passiva

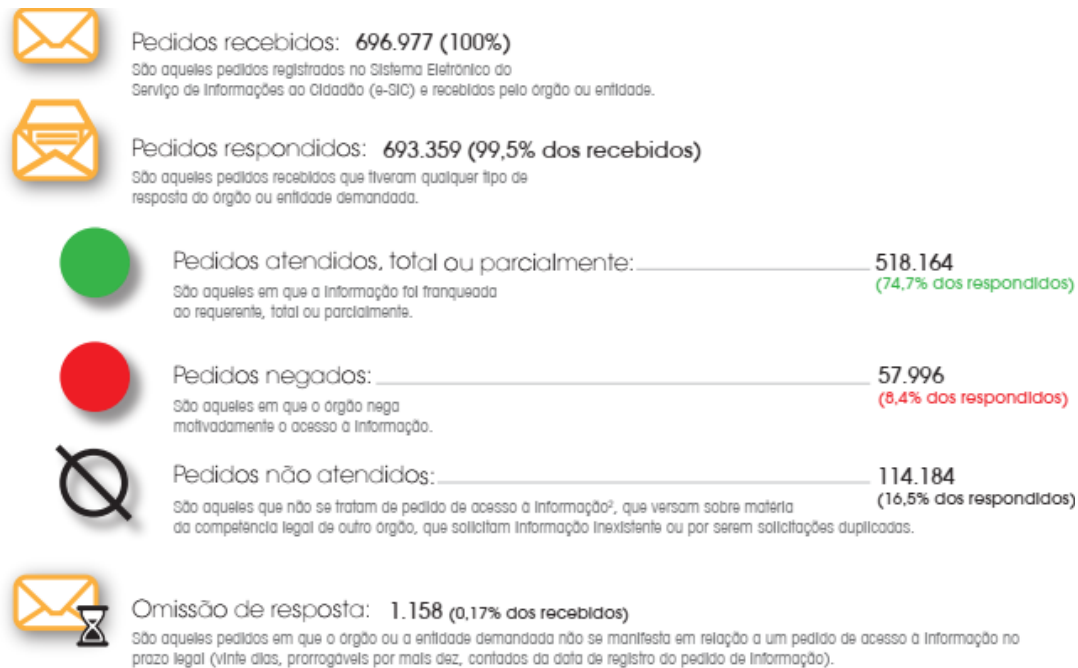
A transparência passiva se refere ao direito de todos os indivíduos em apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades da administração. A transparência passiva esta prevista no artigo 10º da lei em estudo. (NOHARA, 2019):

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo,

devido o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. (BRASIL, 2011).

Apresenta-se a seguir um gráfico relativo à implementação da LAI, tais dados correspondem aos pedidos realizados de maio de 2012 a dezembro de 2018 para a Administração Pública.

Gráfico 02 – Dados Gerais Sobre Pedidos e Respostas (2012 a 2018):



FONTE: Controladoria-Geral da União – CGU, 2018.

Conforme percebemos, a média anual de acesso à informação se aproxima das 100.000 solicitações, contudo considerando que a população do Brasil gira em torno de 209 milhões, ainda existe um longo caminho a percorrer no que tange ao interesse da sociedade em exercer seu papel de fiscalizar com qualidade. (BRAGA E MESQUITA, 2019).

Um ponto importante consiste no fato da Administração Pública não dispor do poder de exigir que a solicitação seja motivada, justificada, tal conduta é vedada pela própria lei. (NOHARA, 2019).

Seguindo o estudo da Lei 12.527 o artigo 11, esclarece que se não for possível o acesso à informação solicitada de forma imediata, à Administração Pública deverá cumprir com a solicitação respeitando um prazo de 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias, mediante justificativa expressa e ciência do requerente. Assim demonstra Nohara:

A informação deve ter seu acesso autorizado imediatamente, como regra geral contida no *caput* do art. 11 da Lei nº 12.527/2011. Mas, se não for possível a

concessão do acesso imediato pelo órgão ou entidade pública, devem ser fornecidas, em até 20 dias, prorrogáveis por mais dez (mediante justificativa expressa e ciência do requerente), informações sobre: a data, o local e o modo de se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão; devem ser indicadas as razões de fato ou de direito da recusa total ou parcial e comunicado que o órgão não possui a informação; se o órgão souber quem a detém, deve remeter, ainda, o requerimento a esta órgão, cientificando o requerente. (NOHARA, 2019, p. 85).

No decorrer do prazo de 30 dias, a lei de acesso à informação estabelece três alternativas que a Administração Pública seguira caso não seja possível o acesso imediato, dentre elas:

Art. 11. [...]

I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;

II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou

III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação. (BRASIL, 2011).

Em caso de uma resposta negativa ao acesso, existe um prazo de 10 dias após a ciência da recusa para interpor um recurso em desfavor da autoridade superior do órgão solicitado, tendo este um prazo de 05 dias para decidir se vai acatar o recurso ou manterá a decisão anteriormente apresentada. (NOHARA, 2019).

“Art. 15. No caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência”. (BRASIL, 2011).

Caso o recurso não for reconhecido, caberá então recurso para a Controladoria Geral da União. O prazo para decisão também corresponde a 05 dias. Existem alguns requisitos para interposição do referido recurso, as quais são elencadas no artigo 16 da lei 12.527/11:

Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:

I - o acesso à informação não classificada como sigilosa for negado;

II - a decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação;

III - os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos nesta Lei não tiverem sido observados; e

IV - estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos nesta Lei. (BRASIL, 2011).

Existe um terceiro recurso na hipótese de não provimento do anterior junto a CGU, este por sua vez, é dirigido para a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, de acordo com o que estabelece o artigo 16 parágrafo 3º da lei 12.527/11: (NOHARA, 2019).

“§ 3º Negado o acesso à informação pela Controladoria-Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35”. (BRASIL, 2011).

A Lei 12.527/11 evidencia a importância do acesso à informação para a democracia, afinal está não existe sem transparência dos atos e movimentos públicos, viabilizando a verificação por parte da população e órgãos de fiscalização, das políticas e passos seguidos pelo governo. “O exercício da transparência faz com que os políticos e gestores públicos se responsabilizem cada vez mais com as suas funções, tanto por uma questão de visibilidade pública quanto por medo de sanções legais”. (NASCIMENTO, 2019).

É importante mencionar que existem situações em que o sigilo deverá ser mantido, é o que se estuda no capítulo posterior.

4.3 Situações em que Deve Ser Mantido Sigilo de Dados e Informações

O artigo 23 da lei de acesso à informação classifica algumas informações sigilosas cuja divulgação ou acesso irrestrito irá prejudicar a segurança da sociedade e do estado. (NOHARA, 2019).

O art. 23 da LAI assim define:

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;

IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas;

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;

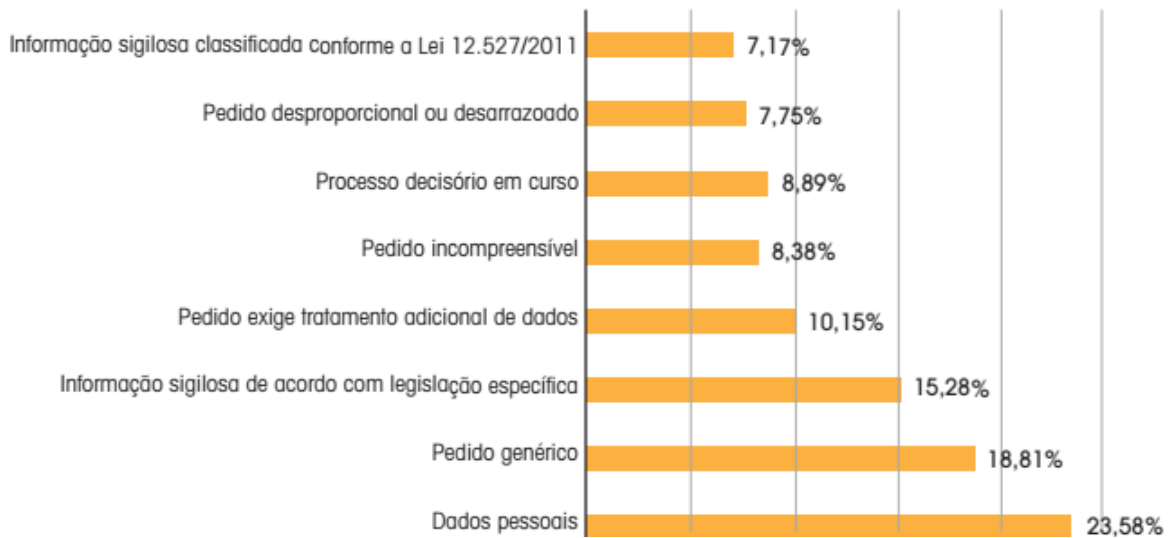
VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações. (BRASIL, 2011).

Conforme relatório da implementação da Lei nº 12.527/11, publicado pela Controladoria-Geral da União, é possível ter uma ideia dos principais motivos das negativas de acesso à informação no ano de 2018:

Gráfico 03 – Motivos das negativas de acesso à informação em 2018.

Motivos das negativas de acesso à informação em 2018:



FONTE: Controladoria-Geral da União – CGU, 2018.

O artigo 24 da lei 12.527/11 estabelece os graus de sigilo que acompanham os atos da Administração Pública, que deverá ser mantido em sigilo considerando o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado. Estes atos são classificados como ultrassecretos, cujo prazo de sigilo poderá atingir no máximo de 25 anos, secreta que manterá seu sigilo até no máximo por 15 anos e a classificação reservada, tendo como prazo máximo 05 anos. (NOHARA, 2019).

Importante ressaltar que em um estado democrático de direito onde o poder reside no povo, não é possível existirem segredos públicos que assim permaneçam por tempo indefinido, deste modo existe esta classificação, a qual estabelece um prazo máximo de sigilo de certas informações, completado o prazo, esta deverá ser garantida ao público. (NOHARA, 2019).

Faz-se necessário mencionar um acontecimento ressentido, onde o STF suspendeu a eficácia de uma alteração a Lei de Acesso à Informação pela Medida Provisória 928/2020, a qual tinha como objetivo limitar o acesso a informações prestadas por órgãos públicos. O motivo para ajuizar a referida liminar, está relacionado com o atual estado de calamidade pública, decorrência do novo Covid-19.

No dia 30/04/2020 o STF referendou a decisão liminar para suspender a eficácia desta alteração a LAI. Segundo o Ministro Alexandre de Moraes, tais restrições pleiteadas pela liminar são genéricas e abusivas e ofendem o Princípio da Publicidade e da Transparência.

Tal medida pretendia a suspensão de prazos de resposta aos pedidos de informações solicitadas para a Administração Pública em órgãos os quais os servidores estivessem em regime de quarentena ou tele trabalho, tendo em vista que o foco destes deveria estar totalmente na saúde e enfrentamento do novo corona vírus.

5 CONCLUSÃO

Percebe-se estudando os princípios que regem a administração pública, o papel de extrema importância exercido por estes, é notório que todos os princípios estão ligados e se complementam, cada um com sua importância particular, mas jamais um se sobressaindo aos demais, demonstrando o caminho que a administração deverá seguir na busca por satisfazer as necessidades da população.

A partir de um estudo mais aprofundado do princípio da publicidade, entendendo os principais aspectos e seu papel de promover a transparência administrativa, constata-se seu papel de informar a sociedade acerca dos atos praticados pela administração, sendo que a publicidade é condição para eficácia destes, a publicidade é o que legitima o ato. O mesmo princípio também permitiu a aprovação da lei de acesso à informação, a qual rege como se dará a publicidade administrativa.

Por fim, é exteriorizado o mecanismo aprovado com intuito de efetivar a transparência administrativa, portanto, efetivar o princípio da publicidade. A Lei nº 12.527/11, que consiste em um instrumento que regula o acesso às informações, permite a todos os indivíduos da sociedade de ajudar na busca de uma administração mais limpa, exercendo seu papel de fiscalizador.

Constata-se que a partir da implementação da lei de acesso à informação, a sociedade passa a dispor de uma importante ferramenta, a qual visa efetivar o princípio da publicidade, reforçando o direito fundamental à informação, com o objetivo de promover a transparência administrativa e a participação da sociedade em sua gestão.

É notável o que a lei de acesso à informação possibilitou a toda a coletividade dispor de uma arma, no que diz respeito ao exercício da democracia, o que se faz necessário, no entanto, também é necessária uma mudança em relação à cultura da população no que diz respeito ao interesse em utilizar esta arma. Sabe-se que a sociedade possui o mecanismo para fiscalizar, contudo, para efetivar de fato o princípio da publicidade, se faz necessário o uso da Lei nº 12.527/11, é necessária à conscientização da sociedade da importância de fazer uso deste instrumento.

É um dever de todos os indivíduos da sociedade fiscalizar os atos da administração pública, consultando os sites por ela disponibilizados diariamente, e, em caso de dúvidas, solicitar informação, formulando um pedido de esclarecimento dirigido à própria administração.

Os dados exteriorizam que é relativamente baixo o número de solicitações formuladas desde a implementação da lei de acesso à informação, cultura esta que precisa ser superada, dada a importância do papel que este instrumento contempla. Levando em conta os esquemas fraudulentos identificados nos últimos tempos, aumenta ainda mais a responsabilidade de cada membro da sociedade para contribuir com o futuro desta nação, exercendo seu papel de fiscalizador, tanto na defesa de interesses particulares, quanto na tutela de direitos da coletividade, ressalvadas a garantia de sigilo daquelas que sejam imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado.

Para reverter está cultura do não interesse da sociedade, se faz necessário à implementação de políticas públicas, exteriorizando a importância da participação popular na gestão administrativa.

Portanto, a lei de acesso à informação nº 12.527 de 2011, vem para efetivar a transparência, permitindo a legitimação das decisões administrativas. Necessário é fazer uso desta, cumprir seu papel para com está nação, na busca de um futuro mais justo e próspero.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Roberta Tainá S. **O Princípio da Publicidade no Direito Administrativo**. 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/48769/o-principio-da-publicidade-no-direito-administrativo>>. Acesso em: 08 de maio de 2020.

BRAGA, Aimi Sagae Mariana. MESQUITA, Pedro Parada. **Inciso XIV – Livre Acesso à Informação**. 2019. Disponível em: <https://www.politize.com.br/artigo-5/livre-acesso-a-informacao/?gclid=CjwKCAjwqpP2BRBTEiwAfpID--re5xlXRFBqZyW32zPUI89bynQydcshTWezB9uDZE31wxy_h-s1uhoCeHoQAvD_BwE>. Acesso em: 17 de maio de 2020.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da Republica Federativa do Brasil**: Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 07 de julho de 2019.

BRASIL, Lei complementar nº 95, de 26 de Fevereiro de 1998. **Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm>. Acesso em: 13 de maio de 2020.

BRASIL, Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências**. Brasília, DF: Senado Federal, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 10 de outubro de 2019.

COSTA, Neilton. **O princípio da publicidade e a necessidade de transparência na Administração pública**. 2013. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/8217/O-principio-da-publicidade-e-a-necessidade-de-transparencia-na-Administracao-Publica>>. Acesso em: 16 de novembro de 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2019. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530984830/cfi/6/2!/4/2/2@0:0>>. Acesso em: 10 de setembro de 2019

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Atlas, 2017. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597009996/cfi/6/28!/4/288/2/2@0:0>>. Acesso em: 26 de outubro de 2019.

JUNIOR, Wallace Paiva Martins. **A Lei de Acesso a Informações Públicas (Lei n.º 12.527/11)**. in MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (et. al.). **Direito e Administração Pública: Estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro**. São Paulo: Atlas, 2013.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553600724/cfi/4!/4/4@0.00:0.00>>. Acesso em: 15 de novembro de 2019.

MAZZA, Alexandre. **Princípio da publicidade (Direito Administrativo)**. 2016. Inteiro teor: Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/1720/Principio-da-publicidade-Direito-Administrativo>>. Acesso em 20 de outubro de 2019.

MEDEIROS, Clayton Gomes de. WACHELESKI, Marcelo Paulo. **A Lei de Acesso à Informação e o Princípio da Transparência na Administração Pública**. 2014. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4740fcb3becc721b>> Acesso em: 20 de maio de 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. – 29. Ed. São Paulo: Paulus, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. Ed. São Paulo: Paulus. 2014.

MENDONÇA JR, Delosmar. **Princípio da ampla defesa e da efetividade no processo civil brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2001.

NASCIMENTO, Ulisses Alves do. **Lei de Acesso à Informação: Accountability em prática**. 2019. Disponível em: <https://www.clp.org.br/lei-de-acesso-a-informacao-accountabilty/?gclid=CjwKCAjwqpP2BRBTEiwAfpiD--XKRIWXuvyMuwrwcXCobWNKZMgGble2IY0-zcdIJA0t0JnHiyaXRxoCVBsQAvD_BwE>. Acesso em: 20 de maio de 2020.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2019. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597021363/cfi/6/10!/4/2@0:0>>. Acesso em: 05 de janeiro de 2020.

NUNES, Rhuan Felipe Lima. **O Princípio da Publicidade na Administração Pública**. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/28626/o-principio-da-publicidade-na-administracao-publica>>. Acesso em 17 de fevereiro de 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro; São Paulo: Método, 2017. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597021363/cfi/6/2!/4/2/2@0:29.9>>. Acesso em: 20 de novembro de 2019.

PATRIOTA, Caio César Soares Ribeiro. **O princípio da autotutela**. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/56061/o-principio-da-autotutela>>. Acesso em: 21 de abril de 2020.

SANTOS, Alaine Tavares. **Importância do princípio da publicidade para a Administração Pública.** 2014. Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/39578/importancia-do-principio-da-publicidade-para-a-administracao-publica>>. Acesso em: 23 de novembro de 2019.

Surpreso Tribunal Federal. **Plenário confirma liminar que impediu restrições na Lei de Acesso à Informação durante pandemia.** Portal.stf.jus.br, 30 de abril de 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=442475&ori=1>>. Acesso em 03 de julho de 2020.

UNIÃO, Controladoria Geral. **Relatório sobre a Implementação da Lei nº 12.527.** 2018. Disponível em: <file:///C:/Users/Elvis/Desktop/relatorio_2018-web.pdf>. Acesso em: 17 de maio de 2020.

WLASSAK, Thomas. **O princípio da publicidade. Considerações sobre forma e conteúdo.** 2002. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/3425>>. Acesso em: 15 maio 2020.