

DIMENSÕES DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

Rodrigo Borges Valadão
Procurador do Estado do Rio de Janeiro
Advogado

“Só um povo atento aos limites dentro dos quais deve agir o Poder tem a perspectiva da liberdade.”

Harold Laski

SUMÁRIO: Introdução - 1. Natureza Jurídica dos Princípios; 1.1. Estrutura dos Princípios; 1.2. Eficácia Jurídica dos Princípios - 2. O Princípio da Publicidade - 3. Alcance do Princípio da Publicidade; 3.1. O Princípio da Publicidade e a Função Legislativa; 3.2. O Princípio da Publicidade e a Função Jurisdicional; 3.3. O Princípio da Publicidade e a Função Administrativa; 3.3.1. Licitações e Contratos Administrativos; 3.3.2. Poder de Polícia; 3.3.3. Atividade Regulatória; 3.3.4. Atividade Financeira - Conclusões.

Introdução

O presente estudo tem por finalidade analisar o princípio da publicidade em todas as suas dimensões, ou seja, sua conexão com outros princípios relevantes da ordem jurídica, bem como sua incidência sobre os atos legislativos, jurisdicionais e administrativos. Não obstante, isto não significa que as próximas linhas pretendam ser exaustivas, ou mesmo inovadoras. Buscasse, tão-somente, trazer à colação os diversos aspectos do princípio da publicidade e as consequências de seu reconhecimento pelo Direito Público.

Inicialmente, será abordada uma questão que se encontra “na ordem do dia” e que tem gerado inúmeros tratados doutrinários: o reconhecimento dos princípios como normas jurídicas, sua estrutura e as modalidades de eficácia a eles atribuídas.

Após, serão analisados os fundamentos jurídicos do princípio da publicidade, oportunidade em que será demonstrada sua íntima conexão com a idéia de Estado Democrático de Direito.

Finalmente, será abordado o alcance do princípio da publicidade, especialmente no que toca ao controle da atuação estatal, em qualquer das suas funções (legislativa, jurisdicional e administrativa). Alerta-se, também, que será dada especial atenção à função administrativa, ilustrando a incidência do princípio da publicidade sobre algumas de suas atividades.

Na medida do possível, serão indicados os instrumentos postos à disposição do indivíduo para exercer este controle, possibilitando um maior ativismo cívico.

1. Natureza Jurídica dos Princípios

Segundo a moderna dogmática jurídica, as normas jurídicas são o gênero que comporta duas espécies: as regras (normas-preceitos) e os princípios (normas-princípio).

As primeiras – regras – têm por finalidade regular uma certa quantidade de relações sociais, previamente identificadas, sendo aplicáveis somente às situações específicas às quais se dirigem. Já os princípios revestem-se de um grau de generalidade e de abstração superior ao das regras, alcançando um número indeterminado de situações jurídicas.¹

Ocorre, contudo, que, durante muito tempo, os princípios exerceram um papel secundário na prática jurídica, sendo encarados como meros acessórios de hermenêutica. Sua incidência era limitada às hipóteses de interpretação e integração das regras legais, pouco podendo inovar o ordenamento jurídico.

Nos últimos tempos, entretanto, a doutrina vem se esforçando para superar esta visão formalista do fenômeno jurídico², que tem como consequência o reconhecimento do caráter meramente supletivo dos princípios. Passou-se a buscar diretamente nos princípios uma fonte formal de direito, capaz de regular, sem intermediação das regras, as condutas sociais.

Deste modo, embora esta doutrina não esteja suficientemente consolidada, ficou estabelecido, em razoável consenso, que os princípios devem ser dotados dos mesmos atributos conferidos às normas jurídicas³, uma vez que destas são espécie. Não há, assim, como deixar de reconhecer uma normatividade mais intensa aos princípios, sendo este, justamente, o atual desafio da ciência jurídica moderna.

1.1. Estrutura dos Princípios

Como bem anota Ana Paula de Barcellos, “a diferenciação

¹ Cf. Luís Roberto Barroso, *Interpretação e Aplicação da Constituição*, 2.ª ed., Saraiva, p. 141.

² Esta mudança de paradigma começou a se desenvolver, principalmente, por dois fatores: i) a busca doutrinária de conferir maior efetividade às normas constitucionais; ii) a percepção de que, em muitas vezes, há, no ordenamento, lacunas que as regras não são capazes de preencher, possuindo os princípios uma vocação ontológica para a resolução destas situações. Todavia, a demonstração minuciosa destes acontecimentos, embora extremamente interessante, revela-se dispensável para as finalidades do presente trabalho. Confira-se, embora sem trato específico: Paulo Bonavides, *Curso de Direito Constitucional*, 9.ª ed., Malheiros, p. 458.

³ Costuma-se apontar os seguintes atributos principais da norma jurídica: i) a *bilateralidade* (o direito existe sempre vinculando duas ou mais pessoas, atribuindo poder a uma parte e impondo dever a outra); ii) a *generalidade* (revela que a norma jurídica é preceito de ordem geral, alcançando a todos que se acham em idêntica situação jurídica); iii) a *abstração* (a norma jurídica não visa regular o comportamento de uma pessoa determinada, não sendo, assim, comando individualizado, regulando todos os conflitos que ocorram na vida social que se amoldem ao seu preceito); iv) a *imperatividade*; (significa que a norma é impositiva e não mero aconselhamento, exprimindo algo a mais do que uma faculdade; manifesta o comando do Estado ao indivíduo, sujeitando-o à regra).

estrutural que há entre princípios e regras – e o fato de uma norma jurídica ter a natureza de um ou de outra – é determinante para a compreensão de sua eficácia jurídica e, em consequência, da posição em que investe o particular”.⁴

Embora muitas características sejam apresentadas, as que se seguem são as mais comumente propostas pela doutrina: i) *conteúdo*; significa que os princípios estão mais próximos da idéia de valor; ii) *função no ordenamento*; os princípios têm uma função explicadora e justificadora em relação às regras; iii) *estrutura lingüística*; os princípios são mais abstratos que as regras que, em geral, não descrevem as condições necessárias para sua aplicação, aplicando-se, em consequência, a um número indeterminado de situações; iv) *natureza normogênica*; os princípios são fundamento de regra, isto é, são normas que estão na base ou constituem a *ratio* de regras jurídicas; v) *esforço interpretativo exigido*; os princípios exigem uma atividade argumentativa muito mais intensa, não apenas para precisar seu sentido, como também para inferir a solução que ele propõe para o caso concreto; vi) *aplicação*; as regras têm estrutura bipolar, aplicando-se de acordo com a lógica do “tudo ou nada”, enquanto os princípios determinam que algo seja realizado na maior medida possível, admitindo uma aplicação mais ou menos ampla de acordo com as possibilidades físicas e jurídicas existentes (ponderação); vii) *relativa indeterminação dos efeitos*; os efeitos que um princípio pretende produzir irradiam-se a partir de um núcleo básico – semelhante, nesse particular, às regras –, mas a partir deste núcleo esses efeitos vão tornando-se indeterminados; viii) *multiplicidade de meios para os atingir esses efeitos*; surgindo como decorrência da característica anterior, verifica-se que, ainda que o efeito pretendido por uma norma seja determinado, os meios para atingir tal efeito são múltiplos.⁵

1.2. Eficácia Jurídica dos Princípios

Entende-se por eficácia jurídica o atributo decorrente da norma jurídica que indica o que poderá ser exigido com fundamento na mesma. Noutras palavras: a eficácia jurídica indica em qual situação jurídica (e.g., direito subjetivo, faculdade jurídica, expectativa de direito etc.) estará investido o sujeito legitimado para exigir a incidência dos seus efeitos.

Atualmente, a doutrina reconhece aos princípios 3 (três) modalidades de eficácia jurídica: i) *interpretativa*; significa, muito singelamente, que se pode exigir que as normas de hierarquia inferior sejam interpretadas de acordo com as de hierarquia superior a que estão vinculadas; ii) *negativa*; autoriza-se que sejam declarados inválidas todas as normas ou atos que contravenham os efeitos pretendidos pela norma (princípio), ainda que estes

⁴ In: *A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais* (O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana), Renovar, p. 45.

⁵ *Idem*, p. 47 e ss.

efeitos sejam indeterminados, criando-se um direito subjetivo negativo; iii) *vedativa do retrocesso*, possibilita que se exija a declaração de invalidade das normas que, regulamentando um preceito constitucional, concedem ou ampliam direitos fundamentais, sem que a revogação em questão seja acompanhada de uma política substitutiva ou equivalente.⁶

2. O Princípio da Publicidade

Durante parte da história recente de nosso país, o Estado agia na mais completa obscuridade. Embora direitos fossem formalmente reconhecidos aos indivíduos, a prática indicava algo justamente oposto, com a tortura de adversários políticos do governo militar, geralmente presos de forma ilegal.⁷ Isto sem contar a corrosão da máquina estatal, que propiciava a obtenção de favores indevidos pelos agentes públicos, em todas as instâncias do poder.

Com o fim do regime militar – e a consequente reabertura democrática do Estado brasileiro –, as atrocidades cometidas sob o manto do “Estado Constitucional” tornaram-se públicas. Sem sombra de dúvidas, uma das intenções mais evidentes do Constituinte de 1988 foi indicar que todos os atos emanados do Poder Público devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os indivíduos, inclusive como forma de sepultar o Estado de Exceção vigente até então.⁸

Ressalte-se, logo de início, que a publicidade, embora tenha natureza instrumental⁹, encerra um verdadeiro princípio, pois sua incidência não está delimitada a um número determinado de relações jurídicas. Pelo contrário, qualquer que seja a natureza da relação que o indivíduo mantenha com o Estado, há a incidência obrigatória do princípio da publicidade.

Pelas razões históricas e axiológicas apresentadas, vê-se que o princípio da publicidade conta com uma importante fonte remota: a cláusula do Estado Democrático de Direito,¹⁰ em suas duas dimensões (art. 1.º CF).¹¹

⁶ *Idem*, p. 80 e segs.

⁷ In Luís Roberto Barroso, *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas*, 4.ª ed., Renovar, p. 36.

⁸ In José dos Santos Carvalho Filho, *Manual de Direito Administrativo*, 7.ª ed., Lumen Juris, p. 15.

⁹ Isto porque o princípio da publicidade não traz um valor em si mesmo, mas apenas viabiliza a realização de outros valores jurídicos, tais como a moralidade, a impessoalidade, a igualdade e a segurança jurídica.

¹⁰ Curiosamente, como bem escreve Gustavo Binembojm, “o Estado Democrático de Direito (...) representa a síntese histórica de dois princípios conceitualmente distintos e até certo ponto antagônicos. De fato, (...) democracia equivale à soberania do povo ou à regra da maioria; Estado de Direito, a seu turno, equivale à juridicização do poder e ao respeito pelos direitos fundamentais. No limite, o irrestrito poder da maioria poderia subverter as regras jurídicas que disciplinam o seu exercício e vulnerar o conteúdo essencial daqueles direitos; por outro lado, a cristalização de determinados princípios jurídicos, elevados à condição de paradigma do Direito, poderia acarretar uma indesejável asfixia da vontade popular.” In *A Nova Jurisdição Constitucional Brasileira*, Renovar, p. 48.

¹¹ “Art. 1.º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e dos Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...).” Grifou-se.

Sob a ótica do *Estado Democrático*, a publicidade dos atos praticados pelos agentes políticos é condição inafastável da efetiva participação popular na vida do Estado, pois somente tendo conhecimento do conteúdo destes atos terá o cidadão capacidade de aquilatar o desempenho dos seus representantes.¹²

Exatamente por isso, Norberto Bobbio caracteriza a democracia como o “governo do poder público em público”, atribuindo a estas duas últimas palavras o sentido de “visível”.¹³ De fato, se os interesses públicos são afetos a toda a coletividade, os atos emitidos a título de implementá-los não de ser exibidos.¹⁴

Por outro lado, sob a ótica do *Estado de Direito*, a publicidade destes atos representa condição para aferição de sua submissão à lei, inclusive viabilizando a sindicabilidade¹⁵ do mesmo perante o órgão competente. Sem a publicidade dos atos torna-se impossível controlar a atividade estatal.¹⁶

Deste modo, é através da publicidade que o indivíduo verifica a legitimidade do exercício do poder político e, ao mesmo tempo, tem a possibilidade de defesa em face de eventual ação arbitrária dos agentes que o exercem. Assim compreendida, a publicidade também pode ser reconhecida como subprincípio¹⁷ decorrente da cláusula do Estado Democrático de Direito (art. 1.º CF).

Além desta fonte remota – embora justamente a mais importante –, o princípio da publicidade conta com outras fontes expressas na própria Constituição de 1988, uma para cada função desempenhada pelo Estado (legislativa, jurisdicional e administrativa). Todavia, essas fontes serão analisadas, por razões didáticas, em momento oportuno.

De tudo que foi dito até aqui, resulta inequívoco que o princípio da publicidade ostenta natureza de verdadeiro princípio constitucional. Logo, qualquer ato estatal que não atenda o seu conteúdo é inconstitucional¹⁸, devendo ser retirado do ordenamento jurídico.

Faz-se necessária, aqui, uma última observação. Por óbvio, o

princípio da publicidade – como qualquer outro – não é absoluto, podendo deixar de ser aplicado em algumas situações. No entanto, tendo em vista que seu suporte originário reside na própria noção de Estado Democrático de Direito, que por sua vez condensa um princípio fundamental, a publicidade deve ser encarada como regra, sendo as hipóteses de seu afastamento extraordinárias.

Ademais, uma vez que o princípio da publicidade tem matriz constitucional, somente o próprio texto constitucional poderia fundamentar, validamente, as hipóteses de sigilo, e assim foi feito¹⁹. Por outro lado, como toda exceção, estas disposições vão merecer interpretação e aplicação restritiva, não podendo nem mesmo o Poder Reformador ampliá-las.

3. Alcance do Princípio da Publicidade

A Constituição da 1988 não dispôs exaustivamente sobre de que forma será dada a publicidade dos atos estatais, competindo, portanto, à lei estabelecer o modo de sua veiculação pública. Com efeito, embora os efeitos pretendidos pelo princípio da publicidade possam ser atingidos por diversas maneiras, não poderão ser adotadas pela lei formas insuficientes ou que produzam uma “asfixia” sobre o seu núcleo mínimo (*vide* item 1.1.).

O veículo por excelência de divulgação costuma a ser o órgão oficial, que vem a ser aquele que tem por destinação normal a publicação dos atos estatais. Outras formas também podem ser reconhecidas pela lei, tais como a possibilidade de presença do indivíduo no momento da tomada de certas decisões pelos agentes públicos (*e.g.*, o art. 39 da lei n.º 8.666/93, que prevê audiência pública nas licitações superiores ao valor que especifica), a presença do interessado no local em que será realizado o ato (*e.g.*, o art. 256 do Código de Processo Civil, que permite a presença do interessado ou de seu procurador no momento da distribuição de processos judiciais) ou a veiculação destas decisões pela *internet*. Não obstante, seja qual for a forma que a lei venha adotar, o princípio da publicidade produz a modalidade de eficácia negativa sobre os atos que o desrespeitem (*vide* item 1.2.). Significa, assim, que publicidade é exigida como condição de eficácia²⁰ dos atos emanados do Poder Público.

Ademais, deve ser feita referência à necessária *fundamentação* dos atos do Poder Público, com exigência intrínseca do princípio da publicidade. De que adiantaria um ato ser veiculado publicamente se as razões que levaram à sua adoção são desconhecidas? Vê-se, portanto, que a publicidade e a

¹⁹ Como dito há pouco, a Constituição de 1988 trouxe o princípio da publicidade como *regra* imputável à atividade das três funções estatais (embora, por vezes, com fundamentos diversos), sendo as *respectivas exceções* também previstas pelo texto constitucional (arts. 5.º, XXXIII e LX e 93, IX). No entanto, o estudo destas exceções também será realizado mais adiante.

²⁰ De acordo com Hely Lopes Meirelles, a publicidade não é elemento formativo do ato, e sim requisito de sua eficácia. In: *Direito Administrativo Brasileiro*, 22.ª ed., Malheiros, p. 86.

¹² *Apud* Odete Medauar, *Direito Administrativo Moderno*, 6.ª ed., Revista dos Tribunais, p. 155

¹³ In *O Futuro da Democracia*, 6.ª ed., Paz e Terra, p. 83 e segs.

¹⁴ *Apud* Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de Direito Administrativo*, 13.ª ed., Malheiros, p. 46.

¹⁵ Segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto, sindicabilidade significa “a possibilidade jurídica de submeter-se qualquer lesão de direito e, por extensão, as ameaças de lesão de direito a algum tipo de controle”. In *Curso de Direito Administrativo*, 12.ª ed., Forensc, p. 84.

¹⁶ *Idem*, p. 82.

¹⁷ Como bem anotado por Ricardo Lobo Torres, “os subprincípios vinculam-se diretamente aos princípios e se situam na etapa seguinte da concretização dos valores”. In: *Curso de Direito Financeiro e Tributário*, 9.ª ed., Renovar, p. 79.

¹⁸ Nas clássicas palavras de Jorge Miranda, “constitucionalidade e inconstitucionalidade designam conceitos de relação: a relação que se estabelece entre uma coisa – a Constituição – e outra coisa – uma norma ou um acto – que lhe está ou não conforme, que com ela é ou não compatível, que cabe ou não cabe em seu sentido”. In: *Contributo para uma Teoria da Inconstitucionalidade*, Coimbra, p. 11.

fundamentação (ou motivação) dos atos estatais formam uma realidade bidimensional e conexa, sendo uma falácia a admissão de uma sem a outra.

Ao lado do princípio da publicidade, de natureza meramente formal, encontra-se, também, o *princípio da transparência*, sendo que este ainda se encontra em fase de refinamento doutrinário. De todo modo, por força do princípio da transparência, não mais se satisfaz o Direito com o mero cumprimento de formalidades ritualísticas pelos agentes públicos, mas deles se passa a exigir a satisfação material de atuação *visível* (transparente), sempre indicando os *reais* motivos e objetivos de suas decisões.²¹ Não basta, portanto, a mera divulgação do ato, sendo necessário que sua fundamentação (motivação) traga ao público os *reais fatos que o justificam*, sem a criação de razões *ad hoc*. Na verdade, o princípio da transparência exige uma espécie de *boa-fé* pelo Estado no exercício das suas funções.

Outro princípio que mantém importante conexão com a publicidade é o *princípio da participação política*, que está diretamente ligado à expansão da consciência social e ao natural anseio de influir, de algum modo, nas decisões de poder. Em breve síntese, o que se busca através deste princípio é aproximar o indivíduo de todas as discussões e, se possível, das decisões em que seus interesses estejam mais diretamente envolvidos, com vistas à legitimação das decisões que, como ensina a Ciência Política, serão por isso mais aceitáveis e facilmente cumpridas.²²

Note-se, finalmente, que o princípio da publicidade alcança todas as atividades exercidas pelo Estado (legislativa, jurisdicional e administrativa), seja qual for o Poder (Legislativo, Judiciário ou Executivo) que as instrumentalize, atuando, portanto, como um verdadeiro princípio geral de direito público.

Este alcance será analisado, a seguir, relativamente a cada função estatal, sem levar em conta propriamente o órgão (segmento estrutural) que a exerce.²³ Os contornos peculiares da publicidade sobre cada uma destas funções, seus fundamentos específicos, as respectivas exceções e os eventuais instrumentos de tutela também serão analisados.

3.1. O Princípio da Publicidade e a Função Legislativa

A função legislativa (ou normativa) consiste, basicamente, numa atividade de governo capaz de declarar a vontade política do povo através de normas de conduta gerais, abstratas e hipotéticas.²⁴

Esta função é conferida preponderantemente ao Poder Legislativo, sendo, todavia, parcela dela conferida aos Tribunais (órgãos do Poder Judiciário) para a elaboração de seus Regimentos Internos (art. 96, I, "a", CF) e ao Chefe do Executivo, sob a forma de poder regulamentar (art. 84, IV e VI, CF).

No que diz respeito aos atos praticados no exercício da função legislativa, não há regra expressa quanto a sua necessária publicidade. Entretanto, a vinculação dos atos legislativos ao princípio da publicidade decorre de dois fatores.

Em primeiro lugar, a publicidade dos atos emanados no exercício da função legislativa deve ser encarada como uma *inerência do sistema jurídico*, tendo em vista a própria finalidade dos comandos normativos. Se o Direito tem por finalidade regular condutas humanas, é necessário que as condutas que se pretendem regular sejam *conhecidas* pelos indivíduos.²⁵ Assim é que, após a promulgação, há necessidade da publicação do ato normativo.

Por outro lado, em sendo o ato legislativo uma manifestação estatal, sua publicidade deflui da própria cláusula do *Estado Democrático de Direito* (art. 1º, *caput* CF), possibilitando aquilatar a compatibilidade do aludido ato com os preceitos constitucionais (Estado de Direito) e fiscalizar a atuação parlamentar (Estado Democrático).

Note-se, assim, que, tanto o resultado da atividade legislativa (edição de normas jurídicas), quanto o processo legislativo e a fiscalização parlamentar (trabalho do Plenário, das Comissões e de todos os demais órgãos do Poder Legislativo, em todas as suas manifestações ou votos) são alcançados pelo princípio da publicidade.

Deste modo, e tendo em mira que o princípio da publicidade é princípio constitucional (como já foi visto), qualquer limitação à sua incidência somente pode ser estabelecida por norma da mesma natureza. Neste sentido, há apenas uma regra excepcional que permite limitação à publicidade. Trata-se do art. 54, § 2º, da Constituição da República, que estabelece o voto secreto nas sessões que tiverem por finalidade decidir sobre a perda do mandato de

²¹ Cf. Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal*, Renovar, p. 63.

²² In Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *Mutações do Direito Administrativo*, Renovar, p. 21.

²³ Como é sabido, à divisão tripartida das funções corresponde, aproximadamente, a divisão orgânica do Estado, no sentido de que a cada ramo estrutural é confinada uma parcela do seu poder. Em simetria, cada organismo recebe uma nomenclatura referente à função cujo exercício está a ele confinado (Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo). Ocorre, todavia, que à separação conceitual das funções não é possível corresponder uma separação absoluta de Poderes, pois é de modo aproximativo que se opera esta distribuição funcional. Por esta razão é que os Poderes estatais, embora desempenhem suas funções normais – funções típicas –, desempenham, também, funções que materialmente deveriam pertencer a Poder diverso – funções atípicas –, sempre, é óbvio, que a Constituição o autoriza.

²⁴ Na clássica lição de Miguel Seabra Fagundes, "pela função legislativa o Estado edita o direito positivo posterior à Constituição, ou, em termos mais precisos, estabelece normas gerais, abstratas e obrigatórias, destinadas a reger a vida coletiva. O seu exercício constitui, cronologicamente, a primeira manifestação de vitalidade do organismo político estatal". In: *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, 6.ª ed., Saraiva, p. 4.

²⁵ Como bem anota Diogo de Figueiredo Moreira Neto, "o direito é, por definição, um sistema de normas de conduta social gerais, abstratas e *previamente conhecidas*, o que está a indicar que [sua] publicidade é um requisito lógico (...)". In: *op. cit.*, p. 82.

parlamentar, em determinadas hipóteses que especifica.

Em consequência, este é o único caso em que se permite um procedimento que fuja à publicidade, sendo eventuais disposições infraconstitucionais no mesmo sentido incompatíveis com o princípio sob análise, por força de sua inegável eficácia negativa.

Tem-se, aqui, como exemplo, o art. 48 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que tem a seguinte redação: "Art. 48. As reuniões das Comissões serão públicas, salvo deliberação em contrário. § 1º. Serão reservadas, a juízo da Comissão, as reuniões em que haja matéria que deva ser debatida com a presença apenas dos funcionários em serviço na Comissão e técnicos ou autoridades que esta convidar. § 2º. Serão secretas as reuniões quando as Comissões tiverem de deliberar sobre: I - declaração de guerra, ou acordo sobre a paz; II - passagem de forças estrangeiras pelo território nacional, ou sua permanência nele."

Ou, ainda, o art. 94 do mesmo Diploma, cuja redação é a seguinte: "Art. 94. Só Deputados e Senadores poderão assistir às sessões secretas do Plenário; os Ministros de Estado, quando convocados, ou as testemunhas chamadas a depor participarão dessas sessões apenas durante o tempo necessário".

Se o constituinte de 1988 quisesse estender o sigilo a estas situações teria feito por si mesmo – assim como fez com o art. 54, § 2º da Constituição – ou, no máximo, teria permitido, de forma expressa, que isto fosse feito, o que, a toda evidência, não ocorre. Disto resulta que os dispositivos regimentais analisados são inconstitucionais, por ofenderem o conteúdo do princípio da publicidade.

Por óbvio, não se quer com isso agredir as leis da física, a ponto de que qualquer pessoa possa exigir, como direito subjetivo seu, a presença em todas as sessões. Esta permanência estaria, portanto, condicionada à existência de espaço necessário à acomodação dos interessados no recinto dos trabalhos legislativos.

3.2. O Princípio da Publicidade e a Função Jurisdicional

Por sua vez, a função jurisdicional consiste na atividade estatal de individualização e aplicação da norma jurídica, com o cunho de definitividade, sempre que houver um conflito de interesses qualificado por uma pretensão deduzida em juízo.

Assim como a função legislativa não é exclusiva do Poder Legislativo, parcela de função jurisdicional também é conferida ao Senado Federal, para julgamento dos crimes de responsabilidade (art. 86, *in fine*, CF), muito embora sua preponderância permaneça reservada ao Poder Judiciário. No atual sistema constitucional, o Poder Executivo não conta com qualquer atribuição jurisdicional, uma vez que suas decisões não são dotadas de definitividade.

A publicidade dos atos praticados no exercício desta função, além do fundamento genérico da cláusula do Estado Democrático de Direito, comporta outros fundamentos, de naturezas diversas.

Como *fundamento jurídico*, tem-se a regra específica do art. 93, IX, da Constituição da República, determinando que "todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei, se o interesse público exigir, limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes".

Como *fundamento político*, a publicidade assume especial relevo na legitimação do exercício da função jurisdicional. Isto porque, ao contrário do administrador e do legislador, que recebem sua legitimidade antes de exercerem suas atividades (voto popular), a legitimidade da atuação judicial somente é verificada *a posteriori*, através da análise do seu exercício.²⁶ Desta forma, a publicidade das decisões jurisdicionais é essencial para que se possa realizar o controle difuso da legitimidade da atuação jurisdicional.²⁷

Finalmente, como *fundamento social*, deve ser observada a natural resistência ao comando jurisdicional, contemplada e protegida pelo ordenamento jurídico através do sistema recursal. Assim, o jurisdicionado tem a necessidade de conhecer os motivos da decisão para que possa, se lhe for conveniente, fundamentar seu recurso.²⁸

De tudo o que foi exposto, pode ser visto que o princípio da publicidade constitui a regra no exercício da função jurisdicional, até mesmo pela redação do art. 93, IX, da Constituição da República (já anotado acima), que só autoriza limitação à publicidade caso o interesse público previsto em lei seja suficiente. É indispensável, aqui, a integração destes conceitos pela lei, ante a própria redação do dispositivo, tendo a norma eficácia contida.²⁹

Como se não bastasse, a parte final do aludido dispositivo é reforçada pelo art. 5º, LX, do mesmo Documento, ao indicar que "a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem". Portanto, não é qualquer interesse

²⁶ Cf. Alexandre Freitas Câmara, *Lições de Direito Processual Civil*, volume I, 2ª ed., Lumen Juris, p. 50.

²⁷ Além do mais, a moderna dogmática jurídica já consagrou que os Tribunais não são a única instância de interpretação das normas jurídicas. De acordo com as seguras lições de Peter Häberle, "todo aquele que vive no contexto regulado por uma norma (...) é, indireta ou, até mesmo, diretamente, um intérprete dessa norma. O destinatário da norma é participante ativo, muito mais ativo do que se pode supor tradicionalmente, do processo hermenêutico. Como não são apenas os intérpretes jurídicos da Constituição que vivem a norma, não detêm eles o monopólio da interpretação (...)". In: *Hermenêutica Constitucional*, safE, p. 15.

²⁸ In Alexandre Freitas Câmara, *op. cit.*, p. 50.

²⁹ Normas de eficácia contida são aquelas que receberam pelo legislador constituinte normatividade suficiente para incidir sobre as situações pelas mesmas descritas, mas podem ter seu alcance reduzido, nos termos que a lei vier estabelecer ou nos termos de conceitos gerais nelas enunciados. Cf. José Afonso da Silva, *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, 3ª ed., Malheiros, p. 103 e segs.

público que justifica a limitação à publicidade dos atos jurisdicionais, mas somente aquele que for qualificado pela necessidade de preservação da intimidade ou da defesa do interesse social.

Além destes limites, a lei que restrinja a publicidade dos atos jurisdicionais não é compatível com o respectivo princípio, devendo ser espancada do ordenamento – em sede de controle concentrado de constitucionalidade – ou não aplicada ao caso concreto – no âmbito do controle difuso.

3.3 O Princípio da Publicidade e a Função Administrativa

Como visto há pouco, a função legislativa consiste em emitir uma preceituação geral, tendo em vista situações abstratamente consideradas. Como conseqüência, faz-se preciso acomodá-la às situações individuais, através de um trabalho de individualização, por meio do qual ela se torna praticamente efetiva, alcançando diversas situações particulares compreendidas na generalidade do seu enunciado.³⁰

Nestes termos, temos a função administrativa, conferida precipuamente ao Poder Executivo, cuja atividade consiste em individualizar e aplicar a norma de ofício. Ao contrário da função jurisdicional – que também atua na concretização do direito –, a função administrativa não pressupõe provocação por eventual interessado, sendo sua atividade deflagrada pelo próprio agente administrativo.

Averbe-se, ainda, que parcela de função administrativa também é conferida aos Poderes Legislativo e Judiciário. Ao Poder Legislativo, por exemplo, é conferida a possibilidade de dispor sobre sua organização, provimento de cargos e promoções de seus servidores (arts. 51, IV, e 52, XIII, CF). Por outro lado, o Poder Judiciário, afora sua função típica (função jurisdicional), também pratica atos no exercício da função administrativa, principalmente na organização de seus próprios serviços (art. 96, I e II, CF).

Especificamente com relação à função administrativa, diversos são os fundamentos jurídicos para a incidência do princípio da publicidade. *In casu*, a fonte formal de maior relevo é, sem sombra de dúvida, o art. 37, *caput*, da Constituição da República.³¹

Por oportuno, impende assinalar que o aludido dispositivo emprega a expressão "Administração Pública" em dois sentidos.³² Como

conjunto *orgânico*, ao falar em administração pública *direta e indireta* de qualquer dos Poderes da *União*, dos *Estados*, do *Distrito Federal* e dos *Municípios*. Como atividade administrativa, quando determina sua submissão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.³³ Deste modo, tanto as pessoas administrativas, quanto a atividade praticada pelos seus agentes, são alvo dos princípios consagrados pelo dispositivo, assumindo especial relevo neste trabalho o princípio da publicidade.

Somando-se a esta fonte, o princípio da publicidade também encontra fundamento genérico na cláusula do Estado Democrático de Direito (art. 1.º CF), uma vez que a função administrativa encerra atividade típica de Estado.

É de se notar, contudo, que o art. 5.º, XXXIII da Constituição da República permite o sigilo na atividade administrativa somente nas hipóteses em que o mesmo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Trata-se da única exceção permitida ao princípio da publicidade no exercício da função administrativa,³⁴ não havendo, aqui, necessidade de integração legal para sua adoção³⁵, pois o próprio texto constitucional já delimita o sigilo através da utilização de conceitos jurídicos indeterminados.³⁶ Por outro lado, nada impede que a lei traga critérios mais seguros para a integração destes conceitos pela Administração Pública.

Ressalte-se, ademais, que o ordenamento jurídico prevê a tutela da publicidade dos atos da Administração Pública através de instrumentos diversos, sendo que alguns são genéricos, não prevendo apenas a tutela do princípio da publicidade (*e.g.*, direito de petição e mandado de segurança) e outros são específicos, previstos exatamente para a obtenção da aludida publicidade (*e.g.*, direito de certidão e *habeas data*).

Por outro lado, a tutela da publicidade dos atos estatais pode se esgotar no âmbito da própria Administração Pública ou pode demandar a intervenção do Poder Judiciário.

Assim é que, inicialmente, o princípio da publicidade pode ser reclamado através de dois instrumentos administrativos: i) o *direito de petição*, pelo qual os indivíduos podem dirigir-se aos órgãos administrativos para formular qualquer tipo de postulação (art. 5.º, XXXIV, "a", CF); ii) o *direito de certidão*, que, consistindo numa declaração oficial de um fato, permite aos administrados a defesa de seus direitos ou o esclarecimento de certas situações

³⁰ In Miguel Seabra Fagundes, *op. cit.*, p. 05.

³¹ "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 (...)." *Grifou-se*.

³² Aceita-se, aqui, a distinção apresentada por Hely Lopes Meirelles entre as expressões *Administração Pública* – com maiúsculas, quando é feita referência a pessoas e órgãos administrativos – e *administração pública* – com minúsculas, quando é feita alusão à atividade administrativa em si mesma. In: *op. cit.*, p. 79.

³³ In José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 17.ª ed., Malheiros, p. 635.

³⁴ Isto porque, segundo Odete Medauar, "a Constituição de 1988 alinha-se a essa tendência de publicidade ampla a reger as atividades da Administração, invertendo a regra do segredo e do oculto que predominava". In *op. cit.*, p. 155.

³⁵ Trata-se de norma de eficácia plena, já que a mesma é dotada de todos os elementos necessários à sua incidência. Cf. José Afonso da Silva, *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, 3.ª ed., Malheiros, p. 88 e segs.

³⁶ Por outro lado, caberia ao Poder Judiciário aferir a razoabilidade dos critérios utilizados pela Administração Pública na integração destes conceitos.

(art. 5.º, XXXIV, “b”, CF).³⁷

Negado o exercício de tais direitos ou não veiculada a informação (ou, ainda, veiculada incorretamente), terá o administrado a sua disposição dois instrumentos constitucionais para garantir, através da intervenção do Poder Judiciário, a restauração da legalidade. São eles: i) o *habeas data*, para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público, ou, ainda, para a retificação de dados (art. 5.º, LXXII CF); ii) o *mandado de segurança*, apto a sanar ato ilegal ou abusivo de autoridade pública que ofenda seu direito líquido e certo à publicidade (art. 5.º, LXX CF).

É importante assinalar, por fim, que o acesso a informações providas dos órgãos públicos incide não somente sobre as matérias de interesse do próprio indivíduo, mas também sobre matérias de interesse coletivo e geral.³⁸

Estabelecida a natureza da função administrativa e sua dispersão pelos diversos segmentos estruturais do Estado, bem como os fundamentos jurídicos específicos do princípio da publicidade e os instrumentos destinados à sua tutela, é de se notar que o aludido princípio não incide, apenas, sobre os denominados “atos administrativos”³⁹, e sim sobre todos os “atos da Administração”⁴⁰, tendo, portanto, um alcance maior do que à primeira vista possa parecer.⁴¹

Algumas incidências específicas do princípio da publicidade sobre determinadas atividades administrativas passam, agora, a ser analisadas, sem qualquer cunho de exaustividade.

3.3.1. Licitações e Contratos Administrativos

Entende-se por licitação o certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os particulares interessados em com ela travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na idéia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preenchem os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.⁴²

³⁷ In José dos Santos Carvalho Filho, *Manual de Direito Administrativo*, 7.ª ed., Lumen Juris, p. 16.

³⁸ In Odete Medauar, *op. cit.*, p. 155.

³⁹ Assim entendido o ato que decorra da manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por objetivo constituir, modificar ou extinguir uma relação jurídica, entre ela e os administrados ou entre seus próprios entes, órgãos e/ou agentes.

⁴⁰ Que é um conceito genérico, capaz de abraçar, além dos atos administrativos, os atos privados da Administração, os contratos administrativos e os atos administrativos complexos.

⁴¹ Assim é que Odete Medauar, com a costumeira razão, leciona que “o princípio da publicidade vigora para todos os setores e todos os âmbitos da atividade administrativa”. In *op. cit.*, p. 155.

⁴² In Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de Direito Administrativo*, 13.ª ed., Malheiros, p. 469.

Em decorrência do princípio da publicidade, o procedimento licitatório deve ser amplamente divulgado, de modo a possibilitar o conhecimento de suas regras a um maior número possível de pessoas, até mesmo como forma de aumentar o número de ofertas (universalidade) e, conseqüentemente, localizar propostas mais vantajosas (competitividade).

Consigne-se que a própria lei n.º 8.666/93 aponta situações em que soa manifesta a incidência do princípio da publicidade. Uma dessas, por exemplo, é a exigência de publicação dos avisos contendo o resumo dos editais na imprensa (art. 21). Outra é a faculdade conferida ao administrador de utilizar procedimento licitatório que exija maior publicidade, mesmo que o valor corresponda a modalidade de menor rigor quanto à divulgação do certame (art. 23).⁴³ Ou, ainda, a exigência de que qualquer alteração no edital seja acompanhada de publicação posterior, como forma de garantir-se o prazo mínimo estabelecido em seu art. 21, § 2.º.⁴⁴

Outrossim, os contratos administrativos⁴⁵ também são informados pelo princípio da publicidade. Em razão deste influxo, os contratos administrativos devem, em regra, ser formalizados através de instrumento *escrito*, salvo o contrato que tenha por finalidade pequenas compras para pronto pagamento (art. 60, parágrafo único, da lei n.º 8.666/93).

Por conseguinte, o sistema adotado pela lei para a formalização dos contratos administrativos se constitui em 2 (dois) grupos. Quando o contrato for precedido por licitação nas modalidades concorrência ou tomada de preços, ou envolver valores correspondentes a essas modalidades no caso de dispensa ou inexigibilidade de licitação, deve rotular-se como *termo de contrato*. Fora dessas hipóteses, quando então o valor contratual será mais baixo, pode o termo de contrato ser substituído por instrumentos considerados de menor formalismo, como a *carta-contrato*, a *nota de empenho de despesa*, a *autorização de compra* ou a *ordem de execução do serviço* (art. 62 da lei n.º 8.666/93).

Outrossim, como garantia da publicidade, exige o art. 60 da lei n.º 8.666/93 que uma cópia do contrato fique arquivada, em ordem cronológica, com registro de seu extrato, na repartição pública interessada.

Por fim, deve ser feita menção ao art. 63 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos. É que o dispositivo permite o acesso de qualquer licitante, bem como de qualquer outro interessado, aos termos do contrato e do respectivo processo licitatório. Este ponto merece algumas breves observações.

⁴³ In, José dos Santos Carvalho Filho, *Manual de Direito Administrativo*, 7.ª ed., Lumen Juris, p. 194.

⁴⁴ In Marçal Justen Filho, *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 8.ª ed., Dialética, p. 193.

⁴⁵ Entende-se por contratos administrativos os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas e privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público, só se lhes aplicando supletivamente as normas de direito privado (art. 54 da lei n.º 8.666/93).

Em primeiro lugar, qualquer pessoa pode ter acesso aos referidos documentos, ainda que não tenha participado do certame licitatório, não necessitando, sequer, indicar os motivos pelos quais deseja acessá-los. Desde que pagos os necessários emolumentos, qualquer pessoa pode obter cópias autenticadas do contrato, não podendo a Administração recusar seu fornecimento a terceiro sob o argumento de este não ter interesse pessoal no assunto.⁴⁶

Por via oblíqua, ao assegurar o amplo acesso de terceiros aos documentos da licitação, a lei pretende não só evitar contratações sigilosas, mas sim dissuadir a prática de irregularidade. Neste particular, como bem acentua Marçal Justen Filho, “a tentação da desonestidade é reprimida pela convicção de que, a qualquer momento, ela poderá ser revelada ao público”.⁴⁷

3.3.2. Polícia Administrativa

Na clássica lição de Caio Tácito, “o poder de polícia é o conjunto de atribuições concedidas à Administração para disciplinar e restringir, em favor do interesse público, direitos e liberdades individuais”.⁴⁸

Note-se, de início, que a expressão poder de polícia comporta dois sentidos, um amplo e um restrito. Em *sentido amplo*, poder de polícia significa toda e qualquer ação restritiva do Estado em relação aos direitos individuais; sobreleva, neste enfoque, a função do Poder Legislativo, pois a limitação primária dos direitos fundamentais encontra-se sob reserva legal (art. 5.º, II, CF). Em *sentido estrito*, o poder de polícia se configura como atividade administrativa, que consubstancia verdadeira prerrogativa conferida aos agentes da Administração. Assim é que se reserva o termo *poder de polícia* à atividade do Estado enquanto legislador, pois apenas por lei se pode limitar e condicionar liberdades e direitos, preferindo-se o termo *polícia administrativa* como atividade de aplicação da lei.

Tendo em vista que a polícia administrativa consiste justamente em intervir, nos termos definidos pela lei, na esfera dos direitos individuais, a publicidade desta atividade revela-se inafastável, por dois motivos. Em primeiro lugar, a publicidade do ato de polícia é a forma, por excelência, de aferir a sua impessoalidade, evitando-se, com isso, a perseguição de determinado indivíduo por mero arbítrio do agente administrativo. Por outro lado, a publicidade do ato de polícia é essencial para saber se o mesmo obedece aos limites impostos pela lei, bem como para o controle de sua legitimidade e de sua sindicabilidade perante o Poder Judiciário, se for o caso.

⁴⁶ In: *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 8.ª ed., Dialética, p. 545.

⁴⁷ *Idem*, p. 544.

⁴⁸ Apud Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *Curso de Direito Administrativo*, 12.ª ed., Forense, p. 385.

3.3.3. Atividade Regulatória

Em decorrência da abertura do mercado nacional e da transferência da prestação dos serviços públicos do Estado para o setor privado, através de contratos de concessão, surge a moderno direito administrativo regulatório⁴⁹ como forma de intervenção estatal nos diversos segmentos do mercado, protegendo o consumidor c/ou o usuário e garantindo a livre escolha, o abastecimento e preço acessíveis.

Atento a esta conjuntura, Alexandre Santos de Aragão vem definir a regulação estatal da economia como “o conjunto de medidas legislativas, administrativas e convencionais, abstratas ou concretas, pelas quais o Estado, de maneira restritiva da liberdade privada ou meramente indutiva, determina, controla ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, evitando que lesem os interesses sociais definidos no marco da Constituição e orientando-os em direções socialmente desejáveis”.⁵⁰

No contexto desta reengenharia, surgem as denominadas *agências reguladoras*, entidades autárquicas criadas para o desempenho das atividades regulatórias de intervenção em mercados específicos, dotadas de uma acentuada autonomia política, técnica, normativa e gerencial.⁵¹

Um dos maiores problemas das agências reguladoras consiste, justamente, em definir a natureza e a extensão de sua legitimação, o que, necessariamente, recebe grande influxo do princípio da publicidade.

Em consequência, tem se verificado a preocupação em se assegurar esferas públicas de discussão no âmbito da Administração Regulatória. Veja-se, por exemplo, as exigências, já expressamente positivadas em nosso ordenamento, de audiências públicas para a implementação de instrumentos urbanísticos (arts. 40, §4.º, I; 43, II, e 44 do Estatuto da Cidade) e as audiências públicas anteriores à aprovação de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório – RIMA (art. 11, §2º, Resolução CONAMA n.º01/86) e das decisões das agências reguladoras que afetem direitos ou interesses (*e.g.*, art. 18 da lei n.º 9.474/97).⁵²

3.1.4. Administração Financeira

Dentro do quadro geral do Direito, cabe ao direito financeiro

⁴⁹ A diferença entre as atividades regulatória e regulamentar é bastante nítida. A *regulamentação* consiste, basicamente, na atividade administrativa de integrar o comando legal, especificando, ainda de forma abstrata, os elementos faltantes à sua incidência. Por outro lado, a *regulação* é uma atividade de especificação de conceitos técnico-jurídicos, com vistas à implementação de uma política pública de ordenação econômica, social ou de serviços públicos. Ademais, a função regulatória não se limita à produção de normas regulamentares, englobando, ainda, por exemplo, uma função parajurisdicional, de resolução de conflitos.

⁵⁰ In: *Agências Reguladoras (e a Evolução do Direito Administrativo Econômico)*, Forense, p. 37.

⁵¹ Cf. Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *Mutações do Direito Administrativo*, Renovar, p. 148.

⁵² In Alexandre Santos de Aragão, *op. cit.*, p. 104.

estabelecer as normas que possibilitam ao Estado executar sua atividade financeira – alocação dos recursos públicos –, não só para legitimar a sua atuação, como também para maior garantia do indivíduo contra possíveis abusos no desempenho de tal atividade estatal.⁵³

Esta atividade financeira começa a ser desempenhada com a divulgação na imprensa oficial da íntegra da lei orçamentária (art. 166, § 7.º; CF), bem como dos relatórios sobre a sua execução (art. 165, § 3.º, CF),⁵⁴ o que já demonstra nítida influência do princípio da publicidade.

Com o advento da lei complementar n.º 101/00, ampliou-se, significativamente, a incidência do princípio da publicidade na gestão financeira, merecendo seu art. 14 especial atenção. É que, ao dispor sobre a renúncia de receitas⁵⁵, o legislador exigiu a presença de algumas condições para sua efetivação.

É condição formal desta renúncia estar a proposta acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício de sua vigência e nos 2 (dois) seguintes. Por outro lado, são condições materiais o atendimento de pelo menos uma destas alternativas: i) demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa da previsão de receita e de que não afetará as metas de resultados fiscais; ii) vir a renúncia acompanhada de medidas de compensação, no exercício de sua vigência e nos 2 (dois) seguintes, por meio do aumento da receita, provenientes da elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributos ou contribuição.⁵⁶

Outrossim, a geração de despesa também foi alvo da publicização instituída pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Isto porque a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa deve ser acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos 2 (dois) subsequentes.

Com isso, o legislador confere ampla publicidade à gestão dos recursos públicos, em prol de uma administração responsável e da demonstração da conveniência da adoção destas medidas. Em homenagem ao princípio da publicidade, densificado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, passa o administrador, de certo modo, a ter que trazer a público as razões da renúncia e da geração destas despesas, não sendo mais possível ocultar eventual

administração ruínosa e contrária ao interesse público.

Conclusões

Por todo o exposto, verifica-se que a publicidade dos atos estatais constitui uma importante garantia do sistema democrático. Sem a efetiva ciência do conteúdo das decisões e de seus pressupostos, a participação do cidadão na vida da *polis* fica bastante comprometida.

Não basta, portanto, exigir do indivíduo o conhecimento de todos os atos estatais (art. 3.º LICC), sendo necessária a efetiva divulgação dos mesmos. Esta ficção jurídica – presunção de conhecimento da norma jurídica, seja legislativa, executiva ou judiciária –, além de ultrapassada, dada a amplitude material da ação estatal, é temerária aos verdadeiros ideais democráticos.

Deste modo, somente uma ampla divulgação dos atos estatais pode resgatar sua efetiva legitimidade. E somente assim conseguiremos sepultar de vez o fantasma Estado de exceção, que rotineiramente assombra os regimes democráticos menos consolidados, como o nosso.

BIBLIOGRAFIA

- ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras (e a Evolução do Direito Administrativo Econômico)*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 13.ª ed., São Paulo: Malheiros, 2001.
- BARCELLOS, Ana Paula de. *A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais (O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana)*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 2.ª ed., São Paulo: Saraiva, 1998.
- _____. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas*, 4.ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- BINEMBOJM, Gustavo. *A Nova Jurisdição Constitucional Brasileira*, Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia (Uma Defesa das Regras do Jogo)*. 6.ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 9.ª ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

⁵³ Cf. Luiz Emygdio F. da Rosa Júnior, *Manual de Direito Financeiro e Direito Tributário*, 15.ª ed., Renovar, p. 17.

⁵⁴ In Ricardo Lobo Torres, *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário (O Orçamento na Constituição)*, volume V, 2.ª ed., Renovar, p. 272.

⁵⁵ Assim entendidas: i) a anistia; ii) a remissão; iii) o subsídio; iv) o crédito presumido; v) a concessão de isenção; vi) a concessão de isenção em caráter não geral; vii) a alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições; e viii) outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. Cf. Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal*, Renovar, p. 148.

⁵⁶ *Idem*, p. 148.

- CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de Direito Processual Civil*. volume I. 2.^a ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 7.^a ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.
- FAGUNDES, Miguel Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. 6.^a ed., São Paulo: Saraiva, 1984.
- HÄRBELE, Peter. *Hermenêutica Constitucional*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 8.^a ed., São Paulo: Dialética, 2001.
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 6.^a ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22.^a ed., São Paulo: Malheiros, 1997.
- MIRANDA, Jorge. *Contributo para uma Teoria da Inconstitucionalidade*. Coimbra: Coimbra Editora, 1996.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 1.1^a ed., Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- _____. *Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal (Finanças Públicas Democráticas)*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- _____. *Mutações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- ROSA JÚNIOR, Luiz Emygdio F. da. *Manual de Direito Financeiro e Direito Tributário*. 15.^a ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 17.^a ed., São Paulo: Malheiros, 2000.
- _____. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 3.^a ed., São Paulo: Malheiros, 1998.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 8.^a ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- _____. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário (O Orçamento na Constituição)*. volume V, 2.^a ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2000.