

# Lei Brasileira de Acesso à Informação e o Princípio da Publicidade: uma reflexão sintética à transparência e ponderações da publicidade de informações

DOI: <https://doi.org/10.35168/2176-896X.UTP.Tuiuti.2020.Vol6.N60.pp175-200>



## **Leonardo Wons**

Graduando do Curso de Direito da Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, PR, Brasil.  
MBA Executivo Team Management pelo Instituto Superior de Administração e Economia  
(Fundação Getúlio Vargas), Curitiba, PR, Brasil.  
lwons@uol.com.br

## **André Leonardo Pitangueira Borges**

Graduando do Curso de Direito da Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, PR, Brasil.  
Pós-graduação em Planejamento e Gestão de Negócios pela FAE Paraná, Curitiba, PR, Brasil.  
andreleonardoborges@hotmail.com

## **Pamela Danelon Reina Justen de Oliveira**

Advogada (OAB-PR 86682). Professora da Universidade Tuiuti do Paraná.  
Mestre em Direito Empresarial pelo Programa de Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania  
no Centro Universitário Curitiba (UniCuritiba), PR, Brasil.  
pamelajusten@outlook.com

# Lei Brasileira de Acesso à Informação e o Princípio da Publicidade: uma reflexão sintética à transparência e ponderações da publicidade de informações

---

## Resumo

O presente trabalho apresenta uma reflexão sintética da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei 12.527 de 2011, correlacionada ao princípio da publicidade, à transparência na informação pública e rápida alusão à complementaridade com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). As informações colhidas no presente artigo são resultado de pesquisa bibliográfica na doutrina jurídica, com a transcrição fiel de opiniões e juízos dos autores impressos no presente trabalho. Inicia-se a exploração sobre a finalidade da Administração Pública e os direitos fundamentais pela óptica da LAI, relacionam-se os entes do Estado subordinados à Lei e, subsequentemente, remata-se com a descrição da natureza pública, privada, sigilosa e reservada das informações públicas, com ligeira apresentação clara para definição sobre o que compreende o acesso à informação. Após, evolui-se na reflexão entre a LAI e o princípio da publicidade, a participação e controle social dos cidadãos na Administração Pública e breve menção à proteção da informação sigilosa pessoal. O trabalho abarca a transparência na informação na esfera pública, apresentando conceitos da transparência ativa e transparência passiva, bem como os malefícios da informação pública sem veracidade. Por meio de casos concretos, mostram-se fatos positivos e aspectos negativos na divulgação da informação pelo Poder Público, e o sopesamento entre princípios para solucionar a precedência de direitos fundamentais em conflito. Encerra-se o presente trabalho, com breve citação à complementariedade entre a LAI e LGPD e o tratamento de dados públicos.

**Palavras-chave:** Lei de Acesso à Informação. Princípio da Publicidade. Transparência na Informação. Complementariedade com a Lei Geral de Proteção de Dados. Direito Administrativo.

# Brazilian Law on Access to Information and the Principle of Publicity: a synthetic reflection on the transparency and considerations of publicity of information

---

## Abstract

The present work exhibits a synthetic reflection on the Law on Access of Information (LAI, in the original portuguese acronym), Law 12,527 of 2011, correlated to the publicity principle, the transparency of the public information and rapid allusion to the complementarity with the General Law of Data Protection (LGPD, in the original portuguese acronym). The information gathered in the present article is the result of research on legal doctrine literature, with faithful transcription of opinions and judgments of authors printed on the present work. Begins exploring on the finality of the Public Administration and the fundamental rights through the eyes of the LAI, lists State entities subordinate to the Law and, subsequently, tops with the description of public, private, confidential and reserved nature of public information, with nimble and clear presentation to define what consists the access to information. Then evolves into the reflection between the LAI and the publicity principle, the participation and social control of citizens on the Public Administration and brief mention of personal confidential data. The work embraces the transparency of the information on the public sphere, presenting the concepts of active and passive transparencies, as well as the harm that public information without authenticity can cause. Through concrete cases, shows positive and negative facts on the propagation of information by the Public Power and the weighting between principles to solve the precedence of the fundamental rights in conflict. The present work ends with brief citation to the complementarity between the LAI and the LGPD, and the treatment of public data.

**Palavras-chave:** Law on Access to Information. Principle of Publicity. Transparency in Information. Complementarity with the General Law of Data Protection. Administrative Law.

# Lei Brasileira de Acesso à Informação e o Princípio da Publicidade: uma reflexão sintética à transparência e ponderações da publicidade de informações

---

## Introdução

Com a promulgação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011<sup>1</sup>, nomeada Lei de Acesso à Informação (LAI), a Administração Pública concorreu para o fortalecimento da democracia por meio da oferta de acesso às informações do Poder Público, albergou as pessoas jurídicas de direito público e de direito privado da administração direta e indireta do Estado, e acolheu o preceito do art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal (CF/1988)<sup>2</sup>, que reza “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”<sup>3</sup>. Como resultado, os órgãos públicos se subordinaram a publicar e permitir o acesso à informação de proveito aos cidadãos, demonstrando acatamento aos princípios da publicidade e da supremacia do interesse público, pilares fundamentais do Direito Administrativo.

O que se pretende alcançar com o desenrolamento do presente artigo, é apresentar uma reflexão sintética da Lei de Acesso à Informação correlacionada ao princípio da publicidade, à transparência na informação pública e à complementaridade com a Lei Geral de Proteção de Dados, à luz do debate predominantemente acadêmico. Provocar a análise sucinta das regras e procedimentos regulados pela LAI, à produção de seus efeitos na sociedade, é a presunção do presente trabalho.

---

1 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2019.

2 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2019.

3 Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 26 mai. 2019.

# Lei Brasileira de Acesso à Informação e o Princípio da Publicidade: uma reflexão sintética à transparência e ponderações da publicidade de informações

---

## Introito A Lei De Acesso À Informação – Lei 12.527/2011 (LAI)

Versar sobre a Lei de Acesso à Informação faz-se obrigatória a apreciação sincrônica dos direitos fundamentais e a finalidade da Administração Pública, visto que o núcleo normativo da LAI, art. 1º, gravita primordialmente à luz da Constituição Federal de 1988, na garantia dos Direitos Fundamentais, Título II, inciso XXXIII do art. 5º; da Organização do Estado, Título III, inciso II do §3º do art. 37; e da Ordem Social, Título VIII, §2º do art. 216. Vê-se ratificado, precisamente neste ponto, a aplicação da doutrina de Alexy (2006, p. 50), que “sempre que alguém tem um direito fundamental, há uma norma que garante esse direito” e, a Lei de Acesso à Informação, como direito infraconstitucional à luz da Constituição, assegura aos cidadãos o direito fundamental de acesso à informação com eficácia compulsória<sup>4</sup>, isto é, o Estado não pode refutar a sua aplicação e há obrigatoriedade em oportunizar e facilitar este acesso à sociedade.

A lei prevê a obrigatoriedade de divulgação, pelos órgãos públicos da administração direta dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Tribunais de Contas, bem como autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios de diversos dados relacionados à atividade administrativa e de gestão. (PINA, 2013, p. 2)

O desígnio finalístico da Administração Pública está alicerçado no princípio da supremacia do interesse público, mas mostra-se importante assinalar que “a democracia e o respeito aos direitos

---

4 Miguel Reale ensina “que, no Direito, há normas legais com eficácia compulsória” o que, no nosso entendimento, verifica-se na Lei de Acesso à informação congruente as informações da Administração Pública. REALE, Miguel. Lições preliminares de Direito. In: \_\_\_\_\_. (Org.). Capítulo X, da validade da norma jurídica: da eficácia ou efetividade. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 112.

# Lei Brasileira de Acesso à Informação e o Princípio da Publicidade: uma reflexão sintética à transparência e ponderações da publicidade de informações

---

fundamentais **são finalidades** norteadoras da atividade administrativa do Estado [...] o núcleo do direito administrativo não é o poder (e suas conveniências), mas a realização dos direitos fundamentais” (JUSTEN FILHO, 2018, p. 72, grifo nosso). Destarte, os atos da Administração Pública, quanto ao cumprimento das garantias dos direitos constitucionais, estão intimamente vinculados à Lei de Acesso à Informação, todavia, exige-se cautela no reconhecimento das informações que estão abarcadas com efeito pela Lei, e quantas outras não se submetem à norma, ou seja, é imperioso discernir o que de fato apresenta natureza pública, contraposta com as informações de natureza privada e, até mesmo, sigilosa ou reservada. Nessa vereda, mostra-se relevante observar que, o dever dos órgãos e entidades públicas recai na divulgação de informações de interesse coletivo, segundo reza o *caput* do art. 8º da LAI.

**Isso não significa, porém, que todas as informações relacionadas com a Administração Pública, ou com aqueles que atuam em nome do interesse coletivo, são públicas.** Informações de interesse coletivo, assim, podem ser divididas em: (i) informação de interesse coletivo em sentido lato, que comporta toda a multiplicidade de informações produzidas pela Administração Pública e pelos que atuam em nome do interesse coletivo, que representam uma universalidade de interesses individuais e não somente podem, como devem, ser disponibilizados a quem tiver interesse, e (ii) informações de interesse coletivo em sentido estrito, que embora também comporte toda a multiplicidade de informações produzidas pela Administração Pública e pelos que atuam em nome do interesse coletivo, possuem a especial característica de revelarem questões particulares, irrelevantes ao conhecimento público. Há, também, informações de interesse privado, que resultam da atuação da Administração Pública, ou dos que atuam em nome do interesse coletivo, em sentido estrito [...] Como consequência, não são públicas as informações de interesse coletivo em sentido estrito, tampouco as informações de interesse privado. Já as informações de interesse coletivo em sentido

# Lei Brasileira de Acesso à Informação e o Princípio da Publicidade: uma reflexão sintética à transparência e ponderações da publicidade de informações

---

lato, ao revés, comportam ampla publicidade, desde que não se revelem imprescindíveis à segurança da sociedade e à segurança do Estado. (POLIZIO JÚNIOR, 2015, p. 24, grifo nosso)

Prescrevem os incisos I e II, do art. 2º da Lei de Acesso à Informação, que a publicação das informações de interesse coletivo em sentido amplo é compulsória para “os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público”, abraçando, da mesma maneira, “as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios”.

Mas o que é o acesso à informação pública que os entes do Estado estão obrigados a compartilhar livremente com os cidadãos? A interpretação justa ao entendimento desta questão é clara na lição de Massuda:

Quando falamos em acesso à informação pública, referimo-nos a qualquer tipo de dado ou registro em poder de órgãos públicos ou agentes do Estado e de empresas que prestem serviço público ou explorem um bem de domínio público. A informação pública pode ter qualquer forma e ser exigida em qualquer formato: impresso, digital, gravação de áudio, vídeo, fotografia ou qualquer outro. (MASSUDA, 2012, p. 6 *apud* OLIVEIRA *et al.*, 2013, p. 4)

Vê-se que a informação relacionada com a Administração Pública se exterioriza em copiosos formatos e, todos os tipos de dados e registros em comento, estão na esfera da jurisdição da LAI e na obrigatoriedade em oportuniza-los à sociedade.

# Lei Brasileira de Acesso à Informação e o Princípio da Publicidade: uma reflexão sintética à transparência e ponderações da publicidade de informações

---

## A Lei de Acesso à Informação e o Princípio da Publicidade

O princípio da publicidade apresenta forte relação entre o Direito Administrativo e a Constituição Federal de 1988, visto que o *caput* do art. 37, da CF/1988, reza que “a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá [...] ao princípio da publicidade [...]”, que é dotado de aptidão cogente e identificado como princípio explícito por força da Constituição. Segundo Rosa (2012, p. 45), tal princípio tem o “dever de dar publicidade, ou seja, de levar o conhecimento do ato ou da atividade administrativa a terceiros, a fim de facilitar o controle e conferir possibilidade de execução”. A LAI concorre com a consubstanciação deste princípio no controle dos atos administrativos e a transparência na atuação do Poder Público.

O princípio da publicidade está ligado ao direito de informação dos cidadãos e ao dever de transparência do Estado, em conexão direta com o princípio democrático, e pode ser considerado, inicialmente, como apreensível em duas vertentes: (1) na perspectiva do direito à informação (e de acesso à informação), como garantia de participação e controle social dos cidadãos (a partir das disposições relacionadas no art. 5º, CF/88), bem como (2) na perspectiva da atuação da Administração Pública em sentido amplo (a partir dos princípios determinados no art. 37, *caput*, e artigos seguintes da CF/88). (MENDES; BRANCO, 2017, p. 899)

Entretanto, é importante lembrar que a publicidade priva-se de efeito nas informações de interesse coletivo em sentido estrito, e nas informações de interesse privado dimanantes da Administração Pública. A ressalva de sigilo imprescindível à segurança do Estado e da sociedade, e a preservação

# Lei Brasileira de Acesso à Informação e o Princípio da Publicidade: uma reflexão sintética à transparência e ponderações da publicidade de informações

---

da vida privada, intimidade, honra e a imagem das pessoas, são garantias constitucionais restritas em face ao interesse público da coletividade.

Admite-se a restrição do acesso de informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado. O art. 23 da Lei 12.527/2011 contempla um elenco de oito situações que se enquadram nessa categoria. O art. 24, em seu § 1º, prevê que haverá restrição à informação classificada como ultrassecreta (25 anos), secreta (15 anos) ou reservada (5 anos). Mas as informações pessoais atinentes à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais terão acesso restrito por prazo de 100 anos (art. 31, § 1º, I), que poderá ser excepcionado em casos específicos. (JUSTEN FILHO, 2018, p. 232)

No art. 6º, inciso III, da LAI, encontra-se a prescrição que assegura a “proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso”. Nesse sentido, mostra-se oportuno ilustrar que certas classes de informações apresentam-se em caráter de sigilo para fins de investigação da justiça, assim como decorrentes de normas que fazem cessar o alcance do princípio da publicidade às informações albergadas pela Lei de Acesso à Informação.

Lembre-se que a eventual divulgação de informação protegida por sigilo configura infração à ordem jurídica. O art. 34 da Lei 12.527/2011 estabelece que “os órgãos e entidades públicas respondem diretamente pelos danos causados em decorrência da divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou informações pessoais, cabendo a apuração de responsabilidade funcional nos casos de dolo ou culpa, assegurado o respectivo direito de regresso”. (JUSTEN FILHO, 2018, p. 232)

# Lei Brasileira de Acesso à Informação e o Princípio da Publicidade: uma reflexão sintética à transparência e ponderações da publicidade de informações

---

A título de ilustração, vejamos o exemplo da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, uma autarquia em regime especial que regula e fiscaliza os prestadores de serviços públicos e as atividades privadas de interesse coletivo, que divulga em seu sítio internet uma seção com perguntas frequentes e respectivas orientações, estabelecendo, dessa maneira, um vínculo com a sociedade para consultas e colhimento de informações públicas do setor nacional dos serviços de telecomunicações. De entre diversas questões, a Anatel aponta que as informações tomadas como sigilosas cumprem o estabelecimento de acesso restrito por meio de decreto regulamentador.

*Que tipos de informações poderão ser acessadas? Com a criação da Lei de Acesso à Informação, a informação passar a ser regra e o sigilo exceção. A princípio, as normas para classificação de informações tomadas como sigilosas terão por base o acesso restrito determinado por decreto regulamentador. [...] Que tipos de informações não serão atendidos? A lei prevê que os pedidos genéricos, desproporcionais ou que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou seja, o tratamento de dados não é competência do órgão ou entidade.<sup>5</sup>*

Por fim, é importante ressaltar a Resolução no 03, de 30 de março de 2016<sup>6</sup>, que dispõe o procedimento de revisão de ofício de informação classificada em grau de sigilo secreto e ultrassecreto, por meio das CPADS – Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos Sigilosos<sup>7</sup>. Segundo

---

5 Informação coletada do sítio internet da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, seção perguntas frequentes do consumidor. Disponível em <<http://www.anatel.gov.br/institucional/perguntas-frequentes?catid=2>>. Acesso em: 06 mai. 2019

6 Disponível em <<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri/sumulas-e-resolucoes/resolucao-no-03-de-30-de-marco-de-2016>>. Acesso em: 25 mai. 2019.

7 De acordo com o SIGA – Sistema de Gestão de documentos de Arquivo, Ministério da Justiça e Segurança Pública, vê-se a constituição dos CPADS: “Conforme determina o Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002, em seu Art. 18, todos os órgãos e entidades da administração pública federal devem constituir suas respectivas comissões permanentes de avaliação de documentos”. Disponível em <<http://siga.arquivonacional.gov.br/index.php/comissoes-permanentes-de-avaliacao-de-documentos>>. Acesso em: 02 jun. 2019.

# Lei Brasileira de Acesso à Informação e o Princípio da Publicidade: uma reflexão sintética à transparência e ponderações da publicidade de informações

---

Garrido (2012, p.59), as informações imprescindíveis à segurança da sociedade, “se publicadas, colocam em risco a segurança do Estado, como defesa, integridade do território nacional, planos e operações estratégicas das Forças Armadas”, claramente carecem de sigilo assegurado em face do princípio da publicidade.

## A transparência no conhecimento das informações publicadas pelo Estado à população brasileira

Trata-se, primeiramente, estabelecermos a compreensão necessária à definição do vocábulo transparência, à luz das diversas órbitas que gravitam as normas e deveres da esfera pública. Segundo Ravazolo<sup>8</sup>, a visibilidade e o grau de inferência da informação exteriorizam as principais características da transparência governamental.

Há grande diversidade de usos e definições da expressão transparência, por isso, é necessário esclarecer que a presente pesquisa adotará o conceito da organização Transparency International<sup>7</sup>, para a qual transparência é uma característica de governos, empresas, organizações e indivíduos de serem abertos na divulgação clara de informações, tornando visível e compreensível as regras, planos, processos e ações. Tal conceito assemelha-se à visão de Michener e Bersch (2013), que descrevem como características da transparência a visibilidade (grau em que a informação é completa e encontrável) e a inferibilidade (grau em que a informação é desagregada, verificada e simplificada, permitindo inferências precisas). (RAVAZOLO, 2016, p. 20)

---

8 Artigo de Rafael Fabiano Ravazolo, Barreiras à implementação da Lei de Acesso à Informação: estudo de caso nos três poderes do Estado do RS, publicado como dissertação de mestrado na PUCRS, no ano de 2016. O autor realizou um estudo qualitativo por meio do método de estudo de caso em três fases distintas: transparência ativa; transparência passiva e entrevistas com especialistas em acesso à informação.

# Lei Brasileira de Acesso à Informação e o Princípio da Publicidade: uma reflexão sintética à transparência e ponderações da publicidade de informações

---

A divulgação das informações da Administração Pública carece decorrer de forma clara, cristalina, com exatidão dos dados publicados, consoante à disposição do *caput* do art. 31, da LAI, que diz “o tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente [...]”. Neste ponto, vale ressaltar que as informações da LAI não se confundem com a prestação de contas administrativas, estas objeto da Lei Complementar no 131, de 27 de maio de 2009, denominada Lei Complementar da Transparência<sup>9</sup>, uma vez que os procedimentos da Lei de Acesso à Informação estão regulamentados no Decreto Federal 7.724, de 16 de maio de 2012<sup>10</sup>, art. 3º, incisos I a XII, que ajustam os conceitos de informação, dados processados, documento, informação sigilosa, informação pessoal, tratamento da informação, disponibilidade, autenticidade, integridade, primariedade, informação atualizada e documento preparatório. De mais a mais, o Decreto Federal em comento estabelece os conceitos da transparência ativa e passiva à prestação de informações dos órgãos públicos.

O Dec. 7.724/2012 (que regulamentou a Lei 12.527/2011) diferenciou os conceitos de transparência ativa e de transparência passiva. A transparência ativa compreende o dever das entidades exercentes de atividade administrativa do Estado, promoverem atuação positiva destinada a dar ao conhecimento da sociedade a ocorrência de eventos pertinentes à sua atuação e ao desempenho de suas funções. A transparência passiva envolve o dever de prestar informações em virtude de pleito de sujeitos determinados. O Dec. 7.724/2012 prevê a criação de um Serviço de Informações ao Cidadão – SIC e determina que qualquer pessoa (física ou jurídica) poderá formular pedido de acesso à informação. (JUSTEN FILHO, 2018, p. 232)

---

9 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)>. Acesso em: 8 jun. 2019.

10 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm)>. Acesso em: 8 jun. 2019.

# Lei Brasileira de Acesso à Informação e o Princípio da Publicidade: uma reflexão sintética à transparência e ponderações da publicidade de informações

---

A transparência na informação não ambígua e acessível com simplicidade, apresenta-se como condição essencial ao princípio da publicidade, asseverando fiabilidade da informação e assegurando, a LAI, a produção de seus efeitos da aplicação das suas normas. Ora, uma informação pública com falta de exatidão, sem autenticidade, apresenta sequer valor intrínseco tanto como absoluta falta de serventia aos cidadãos, provocando, dessa maneira, distanciamento do interesse público e maculando profundamente a imagem da Administração Pública. Assegurar a transparência nas informações públicas é absolutamente indispensável.

O princípio da publicidade colocou as informações da administração pública a disposição do cidadão, porém essa ação ainda não era suficiente para atender ao direito à informação, garantido constitucionalmente, isso porque uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível. Mais do que garantir o atendimento das normas legais, era preciso que as informações disponíveis fossem inteligíveis pelo cidadão comum, que o aproximasse da administração pública, que o tornasse capaz de participar, de alguma forma, junto ao governo, da tomada de decisões e sobre tudo lhe fornecesse um instrumento de controle social sobre os atos da administração. [...] Assim surgem as iniciativas de transparência na administração pública, com o objetivo de constituir uma política de gestão responsável que favoreça o exercício da cidadania pela população, e nesse sentido, a transparência torna-se um conceito mais amplo do que publicidade. (OLIVEIRA *et al.*, 2013, p. 5)

O proveitoso ponto de vista de Oliveira, ratifica a eficácia na concentração do princípio da publicidade com a transparência da administração, visto que o caráter probo e claro da informação pública fortemente revigora a política de gestão do Poder Público.

# Lei Brasileira de Acesso à Informação e o Princípio da Publicidade: uma reflexão sintética à transparência e ponderações da publicidade de informações

---

## Ponderações à publicidade das informações do poder público e a Lei de Acesso à Informação

### Faces da LAI que fortalecem a Administração Pública

Os resultados positivos da publicidade da informação da Administração Pública foram percebidos desde o início da vigência da Lei. No artigo Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação, Clève e Franzoni<sup>11</sup> relatam que os órgãos da Administração Pública abriram informações ao público quando a LAI entrou em vigor, divulgando, logo após, informações de documentos inacessíveis aos cidadãos até aquele presente momento.

Na forma como demonstra balanço apresentado pela Controladoria Geral da União, quando da entrada em vigor da legislação em comento, (i) o Banco Central resolveu abrir a íntegra dos votos nas decisões do Copom; (ii) depois, foi o Ministério da Defesa que permitiu o acesso aos documentos do Estado-Maior das Forças Armadas datados entre 1946 e 1991; (iii) o Arquivo Nacional escancarou documentos da ditadura; (iv) o Ibama divulgou o nome das empresas autuadas por biopirataria; (v) o Ministério do Planejamento abriu as informações sobre imóveis funcionais e (vi) o Governo Federal deu publicidade aos salários de 570 mil servidores civis e 350 mil militares. [...] No que diz respeito aos casos de consulta individuais, nos três primeiros meses de vigência, a lei autorizou o atendimento de cerca de 30 mil pedidos de cidadãos, somente perante órgãos federais, universo monitorado pelo Sistema Eletrônico da Controladoria Geral da União (CGU). Cerca de 90% desses pedidos foram respondidos (em média, na metade do prazo legal) e 80% o foram positivamente. (CLÈVE; FRANZONI, 2013, p. 10)

---

11 Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação, publicado por Clèmerson Clève e Julia Ávila Franzoni. Interesse Público — Interesse Público IP, Belo Horizonte, ano 15, n. 79, maio/jun. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=96029>>. Acesso em: 25 mai. 2019.

# Lei Brasileira de Acesso à Informação e o Princípio da Publicidade: uma reflexão sintética à transparência e ponderações da publicidade de informações

---

Outro aspecto assertivo que a LAI fortaleceu na Administração Pública sucedeu do alcance ao controle público nas relações com as organizações privadas de atividades voluntárias, que perseguem a satisfação do interesse público em razão de objetivos sociais. Malgrado um maior controle do Estado nos serviços essenciais à sociedade, a LAI instituiu um importante canal de controle às informações públicas concernentes a entidades do Terceiro Setor.

*A Lei de Acesso à Informação vem reforçar o paradigma de controle público das relações de parceria entre Administração e Terceiro Setor. Seguindo as exigências já previstas pela Constituição e pelas demais normativas aplicáveis, a nova Lei em seu art. 2º, caput, 66 estende sua incidência 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. (CLÈVE; FRANZONI, 2013, p. 12)*

Mostra-se importante destacar a pesquisa divulgada por Ravazolo no estudo sobre as Barreiras à implementação da Lei de Acesso à Informação, nos três poderes do Estado do RS. Na administração direta, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul logrou menções favoráveis quanto à transparência na comunicação facilitada com os cidadãos sul-rio-grandenses, visto a implementação de boas práticas ao acesso à informação pública do Governo do Estado.

*[...] durante a coleta de dados foi possível identificar algumas boas práticas relacionadas à implementação da LAI merecendo destaque a Central de Informação do Governo do Estado, que congrega informações relevantes em um único site <http://www.centraldeinformacao.rs.gov.br>; o sistema de dados abertos Governo do Estado em um formato organizado, intuitivo, com informações em diferentes formatos; a designação de gestores locais da LAI em cada órgão do Governo do Estado, de modo a facilitar a*

# Lei Brasileira de Acesso à Informação e o Princípio da Publicidade: uma reflexão sintética à transparência e ponderações da publicidade de informações

---

comunicação e agilizar as respostas aos cidadãos; a comissão de implantação da LAI no Tribunal de Justiça, a qual estudou a fundo a legislação, abriu espaço para debates e gerou comprometimento da alta administração e dos servidores. (RAVAZOLO, 2016, p. 97)

Com este oportuno modelo de comunicação do Governo do Rio Grande do Sul, a presunção de legitimidade dos atos da Administração Pública torna-se mais eficaz, isto é, fortifica-se a estrutura de veracidade da informação que a LAI roga receber dos órgãos públicos, fortalecendo o direito constitucional do acesso à informação na Administração Pública.

## Aspectos da LAI que exigem cautela com os direitos fundamentais

Na aplicação da LAI, a Administração Pública deve proceder com cautela nas divulgações das informações de seus agentes públicos, se percebido eventual choque entre direitos fundamentais que possam sobrevir. Vale rememorar que no Brasil predomina a tese de não haver direito fundamental absoluto, que não gozam de hierarquia, e aplica-se a precedência condicionada para um direito fundamental prevalecer sobre o outro, em determinadas condições. Observa Alexy (2006, p. 92) “o que ocorre é que um dos princípios tem precedência em face do outro sob determinadas condições. Sob outras condições a questão da precedência pode ser resolvida de forma oposta”. Isto posto, é o caso que abarca a publicação de informações públicas pertinentes à inviolabilidade da intimidade e da vida privada, cuja a solução deverá revelar-se por meio do sopesamento dos princípios implicados na colisão que podem sofrer limitação voluntária.

As irregularidades sobre como os órgãos públicos divulgavam de maneira parcial os salários de seus servidores de um lado, e o descumprimento à garantia fundamental da

# Lei Brasileira de Acesso à Informação e o Princípio da Publicidade: uma reflexão sintética à transparência e ponderações da publicidade de informações

---

inviolabilidade da intimidade e da vida privada de outro, levaram servidores públicos e seus sindicatos a buscar no Poder Judiciário a tutela de seus direitos, obtendo, em muitos casos, medidas liminares que proibiram a divulgação nominal dos seus salários [...] A decisão utiliza como precedente a decisão proferida na Suspensão de Segurança nº 3.902/SP, na qual foi considerada legítima a divulgação dos salários dos servidores municipais de São Paulo na Internet. Entretanto, a mesma decisão indicou a possibilidade de divulgação individualizada da remuneração dos servidores por meio de suas matrículas funcionais. (PINA, 2013, p. 8 e 9)

Sustenta o Superior Tribunal de Justiça, em provimento de Recurso Especial<sup>12</sup>, que a informação de interesse coletivo ou geral endossa a precedência do princípio da publicidade dos atos estatais, sem que haja ofensa à intimidade, vida privada ou segurança dos agentes públicos, conforme decidido em julgado:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS NO PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DO DF. LEGALIDADE. LEI DO DISTRITO FEDERAL REGENDO A MATÉRIA. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS.1. Não se deve reconhecer a perda de objeto do Mandado de Segurança, porque a ordem pleiteada, qual seja, obstar a divulgação dos nomes, dados funcionais e remunerações no Portal de Transparência, não se confunde com o reconhecimento de vício formal da Portaria 2/2012, que é apenas um dos fundamentos da segurança postulada, que inclui também a violação dos direitos da privacidade e intimidade. 2. Conforme pacificado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Suspensão de Segurança 3.902/SP, **os direitos à privacidade e à intimidade não são absolutos**, sendo apenas aparente o conflito de tais direitos com o Princípio da

---

12 Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 30 mar. 2019.

# Lei Brasileira de Acesso à Informação e o Princípio da Publicidade: uma reflexão sintética à transparência e ponderações da publicidade de informações

---

Publicidade dos atos estatais. 3. O Supremo Tribunal Federal reconhece que a divulgação da remuneração dos servidores, seus cargos e funções e órgãos de lotação, **é informação de interesse coletivo ou geral, sujeitando-se, portanto, à exposição oficial, sem que haja ofensa à intimidade, vida privada ou segurança dos agentes públicos**, as quais, outrossim, não são exceção ao art. 5º, XXXIII, da CF, **pois não dizem respeito à segurança do Estado ou da sociedade**. 4. O STJ, corroborando com o que foi decidido no Supremo Tribunal Federal, salientou que a divulgação individualizada e nominal no Portal da Transparência é meio de concretizar a publicidade administrativa, portanto é prática salutar para uma Administração Pública eficiente, honesta e transparente MS 18.847/DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 17/11/2014. 5. Recurso Especial provido. (grifo nosso)<sup>13</sup>

Nos casos concretos descritos acima, o direito ao acesso à informação precede por aplicação mediata da regulamentação da Lei de Acesso à Informação. Todavia, mesmo respeitada a precedência legal de um princípio, faz-se necessário que a Administração Pública analise previamente os benefícios de tornar pública uma informação pois, como adverte Ravazolo, há de ponderar os aspectos negativos com o uso indevido da informação em questões com viés exclusivamente político. Em seu livro, Ribeiro (1998, p. 14) analisa que “a Política, o jogo de poder — a negociação para se obter uma decisão qualquer — está em toda parte, na conduta humana”, por conseguinte, é dever do agente público preocupar-se com este aspecto negativo da informação mesmo que justificada pelo interesse coletivo. Mais uma vez, há de sopesar os diversos princípios.

Apesar da visão majoritariamente positiva sobre transparência, alguns especialistas fizeram questão de apontar limites ou pontos negativos, como o uso indevido para fins

---

<sup>13</sup> Disponível no sítio internet do Superior Tribunal de Justiça em <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 30 mar. 2019.

# Lei Brasileira de Acesso à Informação e o Princípio da Publicidade: uma reflexão sintética à transparência e ponderações da publicidade de informações

---

criminosos ou uso parcial da informação com intenções políticas, pois “informação é poder” (E2). Além disso, segundo E4, os órgãos não podem nem tem condições de divulgar todas as informações que eles possuem. O excesso de informações às vezes prejudica o próprio entendimento das pessoas em relação à administração pública: “Não é só ficar dando transparência às coisas, mas também pensar, será que as pessoas entendem essa informação?” (RAVAZOLO, 2016, p. 66)

A proteção e garantia dos direitos fundamentais abarcados pela LAI, estão definidos pelo Estado brasileiro por meio de decretos federal e estadual, que visam estabelecer procedimentos detalhados para a gestão das informações pessoais das pessoas que exercem a função pública. Jardim ressalta a importância destes aspectos que devem ser perseguidos pela Administração Pública.

Conforme artigo 55º do Decreto que regulamenta a LAI no Executivo Federal, informações “relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem detidas pelos órgãos e entidades” são de acesso restrito “a agentes públicos legalmente autorizados e a pessoa a que se referirem, independentemente de classificação de sigilo, pelo prazo máximo de cem anos a contar da data de sua produção”. Exceto no caso do Paraná, cujo decreto não contempla o tema, todos os demais definem procedimentos detalhados para a gestão das informações pessoais de natureza pública. Os mecanismos jurídico-administrativos previstos pretendem garantir que, nos termos do artigo 31º da LAI “o tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais”. Também neste caso, exceções à parte, as lacunas informacionais do Estado brasileiro são evidentes e requerem dispositivos políticos e gerenciais que garantam as diretrizes legais. (JARDIM, 2012, p. 16)

# Lei Brasileira de Acesso à Informação e o Princípio da Publicidade: uma reflexão sintética à transparência e ponderações da publicidade de informações

---

Mostra-se, à vista disso, patente responsabilidade do Estado na aplicação de regras que facilitem a veiculação das informações de natureza pública, garantindo as diretrizes normativas da LAI e o acesso às informações pelo cidadão brasileiro.

## LAI e LGPD, complementaridade na gestão de informações pessoais no Poder Público

O Decreto no 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação, em seu Capítulo VII, Das Informações Pessoais, arts. 55 a 62, estabelece as diretrizes legais para a publicação de informações pessoais dos agentes públicos, e o Capítulo IV, Do Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público, da Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018<sup>14</sup>, qualificada como a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), arts. 23 a 32, normatiza a execução e responsabilidade do tratamento de dados pessoais abrigados pela Administração Pública.

Art. 23. O tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público [...]<sup>15</sup>

Segundo Maldonado (2019, p. 247), “ao definir os entes públicos submetidos à sua incidência, a LGPD torna clara sua relação de interação e complementariedade com a LAI, ao fazer expressa

---

14 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13709.htm)>. Acesso em: 8 jun. 2019.

15 Informação coletada no site internet do portal oficial da Presidência da República do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13709.htm)>. Acesso em: 26 mai. 2019.

# Lei Brasileira de Acesso à Informação e o Princípio da Publicidade: uma reflexão sintética à transparência e ponderações da publicidade de informações

---

menção às pessoas jurídicas de direito público referidas no art. 1º, parágrafo único, desta”. Cabe ressaltar que a condição de interdependência das duas leis, quanto ao tratamento de dados pessoal, incide primordialmente a respeito da utilização, acesso, reprodução, distribuição, comunicação, difusão e transferência dos dados pessoais dos agentes públicos, entre outras condutas abarcadas no art. 5º, inciso X, da LGPD. Mostra-se importante ressaltar, que os dados divulgados por meio da LAI, com o intuito de políticas públicas, dispensam o consentimento do titular conforme reza o art. 7º da LGPD.

Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses: [...] III - pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei; [...]<sup>16</sup>

Outro quadro de interdependência, sobrevêm do agudo desafio que a LAI tratará sobre dados pessoais sensíveis, independentemente da dispensa de consentimento aos órgãos e entidades públicas, §2º, do art. 11 da LGPD, ou seja, a garantia à proteção de dados, precipuamente na Administração Pública, impõe uma problemática singular, sem perda de tempo, quanto à adequação das bases de dados computacionais de informações públicas abarcadas pela LAI, cuja a disposição de informações individualizadas se espraiam no universo digital das conexões internet.

---

<sup>16</sup> Ibid.

# Lei Brasileira de Acesso à Informação e o Princípio da Publicidade: uma reflexão sintética à transparência e ponderações da publicidade de informações

---

## Considerações finais

Diante do exposto e das opiniões colhidas por meio da pesquisa bibliográfica, é certo que a Administração Pública dispõe da Lei de Acesso à Informação como um importante instrumento na sustentação da supremacia do interesse público, no fortalecimento da democracia ao tornar favorável o acesso à informação pública aos cidadãos, na mesma medida em que o controle dos atos administrativos está vinculado ao princípio da publicidade, que constitui a base do Direito Administrativo, ressalvado o sigilo nas informações imprescindíveis à segurança do Estado, da sociedade, preservação da vida privada, intimidade, honra e a imagem das pessoas, garantias constitucionais em face ao interesse coletivo.

Mostra-se importante lembrar, que a responsabilidade é compulsória dos agentes públicos em divulgar informações de forma transparente, com o propósito de esquivar-se da falta de credibilidade da Administração Pública quando a informação é veiculada com falta de exatidão, sem autenticidade, provocando, à vista disso, o distanciamento entre os cidadãos e o Poder Público. Respeitar os procedimentos necessários à gestão das informações, sopesar os princípios em conflitos, conforme a precedência adequada àquela informação, são requisitos essenciais que a LAI reclama de *pleno iure* da Administração Pública.

Por fim, o acréscimo das novas regras de proteção e tratamento de dados pessoais no ordenamento jurídico brasileiro, traz um novo desafio para a LAI regular relações jurídicas globalizadas na era da informação. A complementaridade entre a LAI e a LGPD desloca-se em direção a reforçar os direitos fundamentais dos cidadãos, uma vez que “o fim do direito é precisamente determinar regras que permitam aos homens a vida em sociedade” (MAZEAUD; MAZEAUD, 1969, p. 33

# Lei Brasileira de Acesso à Informação e o Princípio da Publicidade: uma reflexão sintética à transparência e ponderações da publicidade de informações

---

*apud* GONÇALVES, 2017, p. 19). Dessa forma, faz-se necessário o aperfeiçoamento e renovação das normas jurídicas, primordialmente nos países com influência dos ordenamentos positivos, visto que os institutos jurídicos codificados representam a principal fonte do Direito.

## Referências

AZEVEDO ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2006.

BRASIL. **Anatel Agência Nacional de Telecomunicações**: perguntas frequentes. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/institucional/perguntas-frequentes?catid=2>>. Acesso em: 06 mai. 2019.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Diário Oficial da União – Seção 1, Página 1, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal no 7.724, de 16 de maio de 2012**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 mai. 2012.- retificado em 18 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar Federal no 131, de 27 de maio de 2009**. Lei Complementar da Transparência. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 mai. 2009.

# Lei Brasileira de Acesso à Informação e o Princípio da Publicidade: uma reflexão sintética à transparência e ponderações da publicidade de informações

---

- \_\_\_\_\_. **Lei Federal no 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Lei de Acesso à Informação. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 nov. 2011.
- \_\_\_\_\_. **Lei Federal no 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 ago. 2018.
- \_\_\_\_\_. **Ministério da Justiça e Segurança Pública:** SIGA – Sistema de Gestão de documentos de Arquivo: Comissões permanente de avaliação de documentos - CPADS. Disponível em: <<http://siga.arquivonacional.gov.br/index.php/comissoes-permanentes-de-avaliacao-de-documentos>>. Acesso em: 02 jun. 2019.
- \_\_\_\_\_. **Resolução no 03, de 30 de março de 2016.** Dispõe sobre o procedimento de revisão de ofício de informação classificada em grau de sigilo secreto e ultrassecreto de que trata o art. 47, inciso I, e art. 51 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri/sumulas-e-resolucoes/resolucao-no-03-de-30-de-marco-de-2016>>. Acesso em: 25 mai. 2019.
- \_\_\_\_\_. **Superior Tribunal de Justiça. Jurisprudência do STJ.** Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 30 mar. 2019.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin; FRANZONI, Julia Ávila. Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação. **Interesse Público — IP**, Belo Horizonte, ano 15, n. 79, maio/jun. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=96029>>. Acesso em: 25 mai. 2019.

# Lei Brasileira de Acesso à Informação e o Princípio da Publicidade: uma reflexão sintética à transparência e ponderações da publicidade de informações

---

FILHO, Marçal Justen. **Curso de direito administrativo**. 13. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

GARRIDO, Elena Pacita Lois Garrido. Lei de Acesso às Informações Públicas. **Revista Jurídica CNM** / Confederação Nacional de Municípios. 160 p. – Brasília: CNM, 2012.

GONÇALVES, Roberto Carlos. **Direito civil brasileiro**, volume 1: parte geral. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

JARDIM, José Maria. A Lei de Acesso à Informação Pública: dimensões político-informacionais. 2012. 21f. Artigo. **XIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação - XIII ENANCIB 2012**.

JÚNIOR, Vladimir Polizio. **Lei de acesso à informação**: manual teórico e prático – Curitiba: Juruá, 2015.

MALDONADO, Viviane Nóbrega. *et al.* LGPD: **Lei Geral de Proteção de Dados comentada**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2017.

OLIVEIRA, C. *et al.* Transparência e acesso a informação: os desafios enfrentados na implementação da Lei nº 12.527 na Fundação Universidade Federal de Rondônia. 2013. 18f. Artigo. **XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas**.

# Lei Brasileira de Acesso à Informação e o Princípio da Publicidade: uma reflexão sintética à transparência e ponderações da publicidade de informações

---

PINA, Tatiana Duarte. **A lei de acesso à informação e a divulgação nominal dos dados remuneratórios dos servidores públicos: colisão entre direitos fundamentais.** 2013. 30f. Artigo extraído do Trabalho de Conclusão de Curso, PUCRS.

RAVAZOLO, Rafael Fabiano. **Barreiras à implementação da Lei de Acesso à Informação: estudo de caso nos três poderes do Estado do RS.** 2016. 125f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, PUCRS. Disponível em: <<http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/7083>>. Acesso em: 25 mai. 2019.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito.** 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

RIBEIRO, João Ubaldo. **Política; quem manda, por que manda, como manda.** 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1998.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito administrativo,** v.19, parte 1. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.