

GOVERNANÇA, TRANSPARÊNCIA E DEMOCRACIA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: PODE HAVER O SIGILO DE INFORMAÇÃO PÚBLICA?

GOVERNANCE, TRANSPARENCY AND DEMOCRACY IN BRAZILIAN MUNICIPALITIES: IS IT POSSIBLE TO CLASSIFY PUBLIC INFORMATION?

Giovani Corralo*

RESUMO

O presente artigo objetiva o estudo da governança, transparência e democracia nos municípios brasileiros, especialmente para analisar a possibilidade do sigilo da informação pública no âmbito local. Este tema é nuclear nos estudos políticos e jurídicos. Longe de se buscar uma pureza metodológica, a metodologia deste trabalho é dialética. Para tanto, estudam-se a governança, seus aspectos históricos, conceituais e suas dimensões essenciais. Na sequência, aborda-se a análise do direito fundamental de acesso à informação, com base no art. 5º, XXXIII da Constituição Federal e na Lei n. 12.527/2011. Por fim, procede-se à compreensão da governança local, enraizada na democracia e na transparência, concluindo-se pela existência de situações extremamente excepcionais a possibilitar o sigilo da informação pública municipal.

Palavras-chave: Boa governança; Informação pública; Democracia; Transparência na administração municipal.

ABSTRACT

This paper aims to research the governance, transparency and democracy in Brazilian municipalities, namely to analyze the possibility of secrecy of public information in local power. This theme is nuclear in political and juridical reflections. Far from persecute methodological purity, the

* Especialista em Advocacia Municipal pela UFRGS. Mestre e Doutor em Direito pela UFPR. Professor da Graduação e do Programa de Mestrado da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo. Professor convidado do Programa de Mestrado da Universidade Agostinho Neto – Angola. Participante do Grupo de Pesquisa Dimensões do Poder e Relações Sociais da UPF. Correspondência para/*Correspondence to:* Av. 7 de setembro, 100, salas 210/211 – Plaza Shopping, Passo Fundo/RS, CEP: 99010-120. E-mail: gcorralo@upf.br. Telefone: (54) 988-2756.

methodology of this work is dialectical. Therefore, at first, it studies the governance, its historically development and actual dimensions. In addition, it analyses the fundamental rights to access to information – art. 5º, XXXIII of Federal Constitution – and the edict 11.257/2011. Finally, it runs through the comprehension of local governance, rooted in democracy and transparency. The conclusion points out the extreme exceptionality of secrecy in municipal public information

Keywords: Good governance; Public information; Democracy; Transparency in the municipal administration.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo o estudo da governança, transparência e democracia nos municípios brasileiros, especialmente a fim de analisar a possibilidade do sigilo da informação pública no âmbito local. Trata-se de assunto de extremo relevo, pois abarca questões da atualidade nas pesquisas acadêmicas, como é o caso da governança e da lei do acesso à informação – Lei n. 12.527/2011.

Para esse desiderato, é crucial refletir sobre a governança, seus aspectos históricos, sua conceituação e, muito precisamente, as dimensões que caracterizam a boa governança. Não há como prescindir dos documentos oficiais do Banco Mundial e das referências teóricas da atualidade. As quatro dimensões ou pilares da governança são brevemente analisados: Estado de Direito, democracia, *accountability* e transparência.

Na sequência, discorre-se sobre o direito fundamental do acesso à informação, com fulcro no art. 5º, XXXIII da Constituição Federal, na busca do seu conteúdo nuclear, como também se pormenoriza a Lei n. 12.527/2011, que disciplinou o acesso à informação na espacialidade pública para todos os poderes em todos os níveis da federação.

Por fim, avança-se na compreensão da governança devidamente enraizada na transparência e na democracia, mormente a democracia participativa, o que permite concluir acerca do problema posto, qual seja, a possibilidade ou não do sigilo à informação no âmbito municipal.

Longe de buscar a pureza metodológica, este trabalho utiliza-se do método dialético na sua elaboração, cimentado na convicção da importância dos estudos que foquem a boa governança no âmbito local, bem como a democracia e a transparência nos municípios, temáticas sempre presentes no cotidiano da gestão pública e de extremo relevo para uma cidadania crítica e ativa, controladora dos poderes constituídos.

A BOA GOVERNANÇA: ASPECTOS HISTÓRICOS, CONCEITUAIS E DIMENSÕES

O termo governança, durante muito tempo confundido conceitualmente com governo, retorna, nas últimas décadas, com um significado próprio,

impulsionado decisivamente pelas construções do Banco Mundial¹. É a partir da década de 1990 que o mundo acadêmico também começa a se debruçar sobre esta temática, com produções nas diversas áreas das ciências sociais aplicadas.

Não obstante em 1989 o Banco Mundial já tenha se referido à terminologia governança em documento para a África Subsaariana, intitulado *Sub-Saharan Africa: From Crises to Sustainable Growth*², conceituando-a como o “exercise of political power to manage a nation’s affairs”³, é com o documento denominado *Governance and Development*, de 1992, que esta conceituação se radicaliza, tornando-se referência “governance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development”⁴.

Nota-se a centralidade da conceituação na forma como ocorre a gestão do poder em um país e dos seus respectivos recursos econômicos e sociais na busca do desenvolvimento, a demonstrar a superação da antiga confusão entre governança e governo. Enquanto este último abarca unicamente a dimensão estatal empoderada democraticamente para a formulação e implementação de políticas públicas, a governança remete à maneira pela qual o governo, a sociedade organizada e seus cidadãos buscam o desenvolvimento e resolvem os seus problemas. Difere a governança, também, da governabilidade, pois esta também está atrelada à espacialidade estatal, entretanto, na compreensão da forma como os poderes constituídos conformam e possibilitam o exercício da autoridade⁵.

Assim, a gestão do poder realizada em conjunto por atores estatais, da sociedade civil e do mercado pode ser boa ou má. É por esse motivo que o Banco Mundial tem buscado definir o que é a boa governança. Talvez o documento

¹ GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. XIV Congresso Nacional do CONPEDI, 14º, 2005, Fortaleza – CE. *Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006; PLATTNER, Marc F. Reflections on governance. *Journal of Democracy*, v. 24, n. 4, p. 17-28, 2013; MATIAS-PEREIRA, José. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 110; DOORNBOS, Martin. Good governance: the metamorphosis of a policy metaphor. *Journal of International Affairs*, v. 57, p. 3-17, 2003.

² WORLD BANK. *Sub-Saharan Africa: from crises to sustainable growth*. Washington: The World Bank, 1989. “África subsaariana: da crise para o desenvolvimento sustentável” (tradução nossa).

³ WORLD BANK, 1989, p. 60, “exercício do poder político para a gestão dos assuntos da nação” (tradução nossa).

⁴ WORLD BANK. *Governance and development*. Washington: The World Bank, 1992, p. 1, “governança é definida como a maneira na qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento” (tradução nossa).

⁵ MATOS, Fernando; DIAS, Reinaldo. *Governança pública: novo arranjo de governo*. Campinas: Alínea, 2013, p. 17-24; STOCKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*. v. 50, p. 17-28, 2002; GONÇALVES, Alcindo, 2006; MATIAS-PEREIRA, José, 2010, p. 113.

intitulado *Governance: The Bank's Experience*⁶, de 1994, seja aquele que melhor tenha alcançado este propósito, com a seguinte definição: “predictable, open and enlightened policymaking (that is, transparent processes); a bureaucracy imbued with a Professional ethos; an executive arm of government accountable for its actions, and a strong civil participating in public affairs; and all behaving under the rule of law”⁷.

A União Europeia absorveu a ideia da boa governança, o que foi primeiramente previsto no Livro Branco, atrelada aos princípios da participação, da abertura, da responsabilização, da coerência, da responsabilização e da eficácia. O relatório ao Livro Branco, após centenas de manifestações na consulta pública efetivada, agregou os princípios da subsidiariedade e da legitimidade democrática⁸.

Por mais que existam construções focadas basicamente no estudo da (boa) governança enquanto eficiência e eficácia da ação governamental⁹, é inquestionável a preponderância dos estudos que remetem às cadeias de relações entre os diversos atores das espacialidades estatal, do mercado e da sociedade civil organizada para a resolução dos problemas comuns e gestão dos seus recursos¹⁰.

Fernanda Matos e Reinaldo Dias¹¹ apresentam algumas características da boa governança:

O conceito de boa governança possui um componente normativo que informa como deve ser um bom governo. Refere-se a um modelo ideal que considera a dimensão política e econômica. No âmbito político

⁶ WORLD BANK. *Governance: the bank's experience*. Washington: World Bank, 1994. “Governança: a experiência do Banco Mundial” (tradução nossa).

⁷ WORLD BANK, 1994, p. vii. “previsível, aberta e esclarecida política (isto é, processos transparentes); uma burocracia imbuída com uma ética profissional; um Poder Executivo responsável pelas suas ações; e uma forte participação civil nos assuntos públicos; e tudo sob o Estado de Direito” (tradução nossa).

⁸ COMISSÃO EUROPEIA. *Livro branco sobre a governança*, 2001, p. 7-8; COMISSÃO EUROPEIA. *Relatório da comissão sobre a governança europeia*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2003, p. 34.

⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2013, p. 21; OF FINANCES OF NETHERLANDS. *Government Governance: corporate governance in the public sector, why and how?* *FEE Public Sector Conference*, 9th, 2000; FUKUYAMA, Francis. *What is governance?* *Governance: an international journal of policy, administration, and institutions*, v. 26, 2013, p. 350.

¹⁰ PUNYARATABANDHU, Suchitra. *Commitment to good governance, development and poverty reduction: methodological issues in the evaluation of progress at the national and local levels*, 2004, p. 1; HYDEN, Goran; COURT, Julius. *Governance and development*. *World governance survey discussion paper* 1, 2002, p. 8-13; WEISS, Thomas G.; THAKUR, Ramesh. *Global governance and the UN: the unfinished journey*, Bloomington: Indiana University Press, 2010, p. 28; BEVIR, Mark. *Key concepts in governance*. London: Sage, 2009, p. 3-14; BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas. *Governance without a State: can it work?* *Regulation & Governance*, v. 4, p. 113-134, 2010, p. 114; GONÇALVES, Alcindo, 2006.

¹¹ MATOS; DIAS, op. cit., p. 37.

abrange, por exemplo, a legitimidade democrática e os sistemas efetivos de prestação de contas; no âmbito econômico, podem ser incluídas a definição dos direitos de propriedade ou a aplicação dos princípios de gestão empresarial ao setor público.

Com fulcro nos documentos dos organismos internacionais – especial consideração aos documentos do Banco Mundial – e relevantes elaborações doutrinárias, é possível apresentar as quatro dimensões essenciais da boa governança: a) democracia participativa; b) Estado de Direito; c) *accountability*¹²; d) transparência.

A democracia participativa representa uma das dimensões mais salientadas nos estudos da boa governança, tanto que para o Banco Mundial “participation is intrinsic to good governance. Indeed, participatory development can be thought of as a local-level reflection of good governance”¹³. Isso porque a democracia, tradicionalmente concebida nos modelos representativos liberais, não mais basta por si.

Pode-se dizer que a democracia surgiu na Grécia antiga. É o que se desprende daquele que foi um dos melhores relatos da sua funcionalidade, no ano 460 a.C., no discurso fúnebre de Péricles, que ressaltou a igualdade daqueles que possuíam o *status* de cidadão na condução pública, transparente e dialógica dos negócios da cidade¹⁴. Naturalmente, esse modelo de participação direta não subsistiu. A democracia dos antigos foi substituída pela democracia dos modernos¹⁵, mormente pela impossibilidade de se possibilitar a participação de todos em concentrações urbanas cada vez maiores. Forja-se a democracia representativa, cujo embrião remonta ao início do primeiro milênio da era cristã, no norte europeu¹⁶. Esse modelo representativo resistiu fortemente ao século 20 e adentrou no século 21, porém, não como uma fórmula acabada.

O princípio democrático, cada vez mais presente no constitucionalismo contemporâneo, faz a democracia representativa ceder espaço, sem desaparecer e sem perder a importância decisória, aos chamados instrumentos da democracia participativa:

¹² É possível traduzir a palavra *accountability* por responsabilização. A sua origem latina remete à ideia de computar, contar e registrar, utilizada para denotar, na área pública, a ideia de controle e responsabilização de todos aqueles que atuam com poderes na espacialidade pública.

¹³ WORLD BANK, 1994, p. 42 “participação é intrínseca à boa governança. Na verdade, o desenvolvimento participativo pode ser pensado como um nível local de reflexões da boa governança” (tradução nossa).

¹⁴ PÉRICLES. *Oração fúnebre*, op. cit.

¹⁵ BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 380-381.

¹⁶ DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora UnB, 2001, p. 27-31.

Um terceiro momento, todavia, já se vislumbra com a formulação de uma teoria constitucional que nos aparta dos modelos representativos clássicos. Pertence à democracia participativa e faz do cidadão-povo a medula da legitimidade de todo o sistema. Acaba-se então a menoridade democrática do cidadão – meio povo, meio súdito¹⁷.

A democracia não mais se encerra em tradicionais instrumentos de escolha e representação, mas se perfaz com os diversos instrumentos de participação do cidadão nos destinos da sociedade, sem intermediários, embasado no indeclinável direito de participação, uma vez que “o homem só se transforma em homem através da autodeterminação e a autodeterminação reside primariamente na participação política”¹⁸.

O princípio democrático de participação se incrusta no Estado de Direito, substancialmente, a fim de possibilitar a concretização dos direitos humanos e dos direitos fundamentais, além de legitimar a atuação estatal e aprimorar o controle social sobre a máquina pública. É nesse contexto que exsurtem os instrumentos vinculantes e não vinculantes ao poder estatal, a permitir a participação efetiva dos integrantes da espacialidade público-estatal, da sociedade civil e dos atores econômicos. São exemplos de participação vinculante o plebiscito, o referendo e os conselhos deliberativos. No campo dos instrumentos não vinculantes há o *ombudsman* (ouvidoria), conselhos consultivos, consultas públicas e audiências públicas¹⁹.

216

Não é sem razão que recentemente instituíram-se a política nacional de participação social e o respectivo sistema nacional de participação social pelo Decreto Federal n. 8.243/2014, com o objetivo de garantir a participação da sociedade civil organizada e dos cidadãos nos processos de criação, implantação, monitoramento e avaliação de políticas públicas na administração pública federal.

Ademais, procedimentos de democracia participativa acrescem um *plus* de legitimidade à atuação estatal, o que merece realce em vista de a legitimidade ser um princípio constitucional informador da atuação pública, logo, passível de controle sob essa perspectiva, conforme consta no art. 70 da Constituição Federal. Por natural, outros critérios e princípios também reforçam a legitimidade, como é o caso do princípio da eficiência, uma vez que administrações eficientes repousam, *prima facie*, em estrato social de legitimidade superior àquelas menos eficientes²⁰.

¹⁷ BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 35.

¹⁸ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1999, p. 283.

¹⁹ PEREZ, Marco Augusto. *Institutos de participação popular na Administração Pública*. Monografia de dissertação da USP, 2001, p. 40-45.

²⁰ KJAER, Anne Mette. *Governance*. Cambridge: Polity Press, 2011, p. 12.

Ressalva-se, nestas considerações, a importância da espacialidade local, conformada pelos municípios no Estado brasileiro, enquanto *locus* de excelência para a participação social ativa para o aprimoramento e controle das mais diversas atividades e políticas públicas²¹.

A dimensão do Estado de Direito é inerente às democracias atuais, a conduzir à indefectibilidade desses fenômenos. Seja qual for a compreensão jurídica desse fenômeno no seu surgimento, denota a limitação dos poderes estatais e a concepção de igualdade entre as pessoas, sob a centralidade do Poder Legislativo, depositário da vontade geral do povo²². Em decorrência, é possível apreender algumas características marcantes ao Estado de Direito, como a submissão de todos à lei emanada pelo Legislativo, a divisão de poderes e o controle recíproco e a definição de direitos e garantias individuais às pessoas²³.

O amoldamento de um Estado de Direito alicerça-se em processos abertos, transparentes e, conseqüentemente, previsíveis de produção de normas jurídicas, a garantir um mínimo de segurança às pessoas e à coletividade. No âmbito municipal, especialmente diante da busca do desenvolvimento em todas as suas perspectivas, requer um sistema normativo local coerente e que impulse a sociedade, os cidadãos e os atores econômicos a empreenderem no caminho do desenvolvimento almejado, em condições minimamente adequadas para tanto.

A dimensão da *accountability* “means holding public officials responsible for their actions. Economic objectives of public accountability include congruence between public policy and actual implementation, and the efficient allocation and use of resources”²⁴. É presente na doutrina o entendimento da *accountability* vertical e horizontal. A primeira é realizada pelo povo nos processos eleitorais, nos quais os agentes políticos são julgados e avaliados. A segunda é realizada pelos órgãos e instituições que têm essa atribuição, como é o caso exemplificativo dos tribunais de contas²⁵.

A responsabilização é imanente a um Estado democrático, a abarcar todos aqueles que possuem competências sobre a gestão pública, reforçando-se ainda mais com as tecnologias disponíveis, que viabilizam um controle mais incisivo sobre a máquina administrativa. Trata-se do mundo digital, a permear todas as

²¹ SANTIN, J. R. O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal. *Estudos Jurídicos* (Unisinos), v. 40, p. 72-78, 2007, p. 76.

²² CANOTILHO, 1999, op. cit., p. 89-93.

²³ SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: RT, 1990, p. 99-100.

²⁴ “Significado lógico de assegurar aos agentes públicos a responsabilidade pelas suas ações. Os objetivos econômicos da responsabilização pública incluem a congruência entre as políticas públicas e a sua implementação, e a eficiente alocação e uso de recursos” (tradução nossa).

²⁵ BENTO, Leonardo Valles. *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. São Paulo: Manole, 2003, p. 103-105.

dimensões da vivência humana²⁶. Trata-se do mundo digital a permear todas as dimensões da vivência humana.

Por fim, a transparência exsurge também enquanto dimensão imprescindível à boa governança. Requer a compreensão do princípio da publicidade de forma radical quando se tem por foco a espacialidade pública a superar a postura passiva de informar quando questionada para alcançar uma atitude ativa em prol da difusão na sociedade das informações necessárias para a fiscalização e o devido controle social da espacialidade estatal.

Não é sem razão que se afirma que a transparência é uma condição para o Estado de Direito e a *accountability*²⁷. Ademais, é imprescindível para a funcionalidade de uma economia de mercado, para o combate à corrupção, para a escolha e implementação de políticas públicas e para a definição e execução da despesa pública²⁸.

Essas dimensões da boa governança se entrelaçam e se apoiam mutuamente, da mesma forma que ocorrem com os princípios informadores do regime jurídico de direito público, que mutuamente apoiam e reforçam a boa governança, em relação à forma e ao conteúdo. Por partes.

O ACESSO À INFORMAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL E A LEI 12.527/2011

218

A condição de direito fundamental do acesso à informação pública advém, indubitavelmente, do fato de constar no catálogo de direitos fundamentais esposados no art. 5º da Constituição Federal²⁹. Não que todas as normas de direito fundamental advenham de rol expresso, mas esta disposição expressa afasta qualquer dúvida sobre o assunto. Mais do que isso, o acesso à informação integra materialmente o princípio da publicidade e da transparência, a entrelaçar-se com os princípios da moralidade e da responsabilidade, cujo amálgama perfaz o regime republicano³⁰.

²⁶ MILAKOVICH, Michael E. *Digital governance: new technologies for improving public service and participation*. New York: Routledge, 2012, p. 111.

²⁷ WORLD BANK, 1991, op. cit., p. iii.

²⁸ WORLD BANK, op. cit., p. 48; WORLD BANK, 1992, p. 46.

²⁹ Constituição Federal, Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, Art. 5º: “XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

³⁰ Importa remeter a importante acórdão do Suprem Tribunal Federal, MS 24.725, RE 645.716/RJ, rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 13.03.2012: “Os postulados constitucionais da publicidade, da moralidade e da responsabilidade – indissociáveis da diretriz que consagra a prática republicana do poder – não permitem que temas, como os da destinação, da utilização e da comprovação dos gastos pertinentes a recursos públicos sejam postos sob inconcebível regime de sigilo”.

Esse direito difere, naturalmente, do direito de informação, pois garante o acesso público à informação para todos, a confluir “interesses particulares, coletivos e gerais”³¹. O direito de informação, mais amplo, não deixa de abarcar o direito do acesso à informação, o que depreende em obra publicada pela UNESCO – Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado, de Mendel Toby, na qual sobressaem-se as características de um regime de direito à informação: a) divulgação máxima; b) obrigação de publicar informações essenciais; c) promoção de um governo aberto; d) limitação estrita das exceções ao direito à informação com fulcro no interesse público e no dano; e) procedimentos que facilitem o célere acesso; f) os custos não podem ser um obstáculo; g) reuniões dos órgãos públicos abertas ao público; h) revisão ou revogação das leis que não se coadunem com os postulados acima; e h) proteção às pessoas que efetivem denúncias de ilicitudes³².

É nesta trajetória que se apreendem quatro perspectivas do direito de acesso à informação decantadas do texto constitucional: a informação de interesse pessoal pertinente a quem requer; a informação de interesse pessoal pertinente a terceiros; a informação de interesse coletivo; e a informação de interesse geral³³.

Para a determinação do âmbito de proteção desse direito fundamental, é necessário que, na análise do dispositivo constitucional mencionado, identifique-se a amplitude do bem protegido, definindo-o, como também as restrições previstas no próprio texto constitucional e as chamadas “reservas legais de índole restritiva”³⁴. Isso porque inexistem maiores questionamentos quanto à possibilidade de limitação ou restrição a direitos fundamentais³⁵, ainda mais quando se assume a posição desses direitos como posições jurídicas *prima facie*, similar aos princípios, obrigando-se a respeitar o seu conteúdo nuclear³⁶.

Observa-se que o texto constitucional, ao mesmo tempo em que afirma o direito à informação pública, traz a exceção que pode conduzir ao sigilo, ou seja, quando a informação for imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado. A palavra “imprescindível” remete à ideia do que não pode ser abdicado, renunciado,

³¹ SILVA, 1990, op. cit., p. 260.

³² MENDEL, Toby. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. Brasília: Unesco, 2009, p. 29-42.

³³ MOTTA Sylvio; BARCHET, Gustavo. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 123.

³⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 330.

³⁵ ALEXY, Robert. *Teoría general de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 267-291.

³⁶ ADAMY, Pedro Augustin. *Renúncia a direito fundamental*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 37. Há vários posicionamentos do Supremo Tribunal Federal, exemplificados pelo MS 23.452-RJ, Tribunal Pleno, rel. Min. Celso de Mello, DJU 12.05.2000 e pelo RE 20.127, 1ª T., rel. Min. Mário Guimarães, DJU 10.07.1952.

flexibilizado, sob pena da sociedade ou do Estado sofrerem as consequências nefastas da instabilidade ou insegurança. Trata-se de limitação expressa, pelo texto constitucional, a encurtar o conteúdo do direito fundamental³⁷.

É nesta perspectiva que deve ocorrer a hermenêutica constitucional, a evitar que pré-conceitos forjados no chamado senso comum teórico dos juristas³⁸ não permitam o desvelar do direito posto na Constituição de 1988³⁹. Isso porque a história administrativa brasileira é repleta de patrimonialismo⁴⁰, como se os detentores do poder, integrantes da elite que historicamente tem governado a *terrae brasilis*⁴¹, mesmo que temporários, pudessem desfrutá-lo ilimitadamente e de forma obscura, sem a necessária publicidade para o controle social. A Constituição de 1988 rompe absolutamente com quaisquer (pré) compreensões nesse sentido, com normas garantidoras de direitos aos cidadãos, como é caso do direito fundamental de acesso à informação.

Salienta-se, por imperiosa necessidade hermenêutica, que a limitação do acesso à informação pública somente pode ocorrer quando o sigilo for imprescindível – o que retira qualquer manto de discricionariedade administrativa ou política – à segurança do Estado ou da sociedade. Por óbvio, informações pessoais – imagem, honra e intimidade – não são públicas, a resguardar o direito fundamental à privacidade e intimidade⁴². Neste caso o Supremo Tribunal Federal, desde 2011, reitera a constitucionalidade da divulgação da remuneração e subsídios dos agentes públicos, o que não afronta a direito à intimidade e à privacidade⁴³.

Importa registrar que o direito de informação e à informação extrapola a ordem jurídica pátria e integra a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas⁴⁴, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e

³⁷ NABAIS, José Casalla. *O dever fundamental de pagar impostos*. Coimbra: Almedina, 2004, p. 76-77.

³⁸ WARAT, Luis Alberto. *Epistemologia e ensino do direito: o sonho acabou*. Florianópolis: Boiteux, 2004, p. 27-34.

³⁹ STRECK, Lenio. *Hermenêutica jurídica (em) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000, p. 268.

⁴⁰ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. São Paulo: Globo, 2000, v. I, p. 221-234 e 387-393; GRUMAN, Marcelo. Lei de acesso à informação: notas e um breve exemplo. *Revista Debates* (UFRGS). Porto Alegre, v.6, n. 3, 2012, p. 97-108.

⁴¹ RIBEIRO, Darcy. *Ensaios insólitos*. Porto Alegre: L&PM, 1979, p. 11-19.

⁴² SOUZA, Victor Roberto Corrêa. O acesso à informação na legislação brasileira. *Revista SJRJ*. Rio de Janeiro, v. 19, n. 33, p. 161-181, 2012, p. 163.

⁴³ Segundo Agravo Regimental na Suspensão de Segurança 3.902 de São Paulo de 09.06.2011; MS 32.020 MC/DF, rel. Min. Rosa Weber, *DJe* 17.05.2013; MS 31.490/DF, rel. Min. Luiz Fux, julg. 27.06.2014.

⁴⁴ Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, “Art. 19. Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e de expressão; esse direito inclui a liberdade de ter opiniões sem sofrer interferência e de procurar, receber e divulgar informações e ideias por quaisquer meios, sem limite de fronteiras”.

Políticos⁴⁵, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos⁴⁶, a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão⁴⁷ e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção⁴⁸.

⁴⁵ Dispõe, também no seu art. 19: “1. Ninguém poderá ser molestado por suas opiniões. 2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha. 3. O exercício do direito previsto no parágrafo 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Consequentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para: a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas; b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas”.

⁴⁶ Art. 13: “1. Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha. 2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito à censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para assegurar: a) o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas; b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas. 3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias e meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias e opiniões. 4. A lei pode submeter os espetáculos públicos a censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do disposto no inciso 2. 5. A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência”.

⁴⁷ Redação do item: “4. O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas”.

⁴⁸ Redação dos arts. 10 e 13: “Art. 10. Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo a sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, quando proceder. Essas medidas poderão incluir, entre outras coisas: a) A instauração de procedimentos ou regulamentações que permitam ao público em geral obter, quando proceder, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua administração pública, com o devido respeito à proteção da intimidade e dos documentos pessoais, sobre as decisões e atos jurídicos que incumbam ao público; b) A simplificação dos procedimentos administrativos, quando proceder, a fim de facilitar o acesso do público às autoridades encarregadas da adoção de decisões; e c) A publicação de informação, o que poderá incluir informes periódicos sobre os riscos de corrupção na administração pública”. Art. 13. “1. Cada Estado Parte adotará medidas adequadas, no limite de suas possibilidades e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não governamentais e as organizações com base na comunidade, na prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública a respeito

Soma-se a isso o número crescente de legislações infraconstitucionais nos mais diversos países do mundo a tratar do tema e a garantir o direito à informação pública. Em 1990, somente 13 países tinham esse tipo de legislação, enquanto em 2009 esse número saltou para mais de 70, sem contar algumas dezenas de estados que estão a considerar a sua implantação. Atualmente, todos os organismos multilaterais e organizações intergovernamentais declaram o acesso à informação como um direito humano a ser considerado⁴⁹.

O primeiro país a elaborar esse tipo de legislação foi a Suécia, em 1766, no século 18, com inspiração nitidamente iluminista, em que se aboliu a censura oficial e garantiu-se o acesso da população aos documentos públicos. O § 13 desse documento retrata, e muito, o avanço para a época:

Furthermore, We herewith also wish to graciously declare that, as it would be too cumbersome to enumerate all possible subjects, cases and matters in detail, it is Our gracious will and command that all Our loyal subjects may possess and make use of a complete and unrestricted freedom to make generally public in print everything that is not found to be expressly prohibited in the first three paragraphs or otherwise in this gracious ordinance, and still less that anything that may be noted, remarked upon or otherwise published in the form of comment relating to all the admissible cases and matters specified above may ever, under the pretext that it implies censure, blame or criticism, be refused or prevented from being printed⁵⁰.

222

à existência, às causas e à gravidade da corrupção, assim como a ameaça que esta representa. Essa participação deveria esforçar-se com medidas como as seguintes: a) Aumentar a transparência e promover a contribuição da cidadania aos processos de adoção de decisões; b) Garantir o acesso eficaz do público à informação; c) Realizar atividade de informação pública para fomentar a intransigência à corrupção, assim como programas de educação pública, incluídos programas escolares e universitários; d) Respeitar, promover e proteger a liberdade de buscar, receber, publicar e difundir informação relativa à corrupção. Essa liberdade poderá estar sujeita a certas restrições, que deverão estar expressamente qualificadas pela lei e ser necessárias para: i) Garantir o respeito dos direitos ou da reputação de terceiros; ii) Salvar a segurança nacional, a ordem pública, ou a saúde ou a moral públicas. 2. Cada Estado Parte adotará medidas apropriadas para garantir que o público tenha conhecimento dos órgãos pertinentes de luta contra a corrupção mencionados na presente Convenção, e facilitará o acesso a tais órgãos, quando proceder, para a denúncia, inclusive anônima, de quaisquer incidentes que possam ser considerados constitutivos de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção”.

⁴⁹ MENDEL, 2009, op. cit., p. 3.

⁵⁰ *The world's first freedom of information act*. Kokkola: Art-Print, 2006, p. 8-17.

KOKKOLA “Além disso, Nós por este meio também desejamos declarar graciosamente que, como seria muito complicado enumerar todas as possibilidades, casos e questões em detalhes, é Nossa vontade e ordem que todos os Nossos leais súditos tenham o direito e possam fazer uso de uma completa e irrestrita liberdade para tornar público tudo que não seja declarado expressamente proibido nos primeiros três parágrafos ou diverso nesta ordenação, e ainda menos

No Brasil, após a Constituição de 1988, as Leis ordinárias n. 8.159/91 e 11.111/2005 e a Lei Complementar n. 101/2000 disciplinaram a matéria, as duas primeiras revogadas pela Lei n. 12.527/2011. A denominada Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/2000, trouxe importantes avanços, a começar pela existência de capítulo específico a tratar da transparência e do acesso à informação, importante alicerce dessa lei⁵¹, que se entrelaça com os instrumentos de participação e controle social, como as audiências e consultas públicas no processo de elaboração da legislação orçamentária. Ademais, trouxe o dever da disponibilização em tempo real dos dados acerca da despesa pública, além de enfatizar o amplo acesso a todas as informações referentes à receita e à despesa governamental. Por fim, obriga a publicação dos relatórios resumidos da execução orçamentária e dos relatórios de gestão fiscal, afora a disposição de que as contas dos gestores públicos também devam estar disponíveis aos cidadãos⁵².

Mais especificamente, não obstante outras legislações também fortalecerem o conteúdo normativo do acesso à informação (p. ex.: o pregão para a contratação de bens e serviços comuns), foi a Lei n. 12.527/2011 que operou um verdadeiro corte com o passado, a elevar o Brasil a um estágio que não tinha sido alcançado em toda sua história quanto à transparência na espacialidade pública. A radicalidade com que a Constituição Federal trata o princípio da publicidade e a sua disciplina no ordenamento infraconstitucional possibilita afirmar a sua superação para alcançar o princípio da transparência. Denota-se um *plus* qualitativo e normativo plenamente de acordo com o conjunto de normas que conformam a ordem constitucional brasileira ao estudo desse marco legal-paradigmático.

A Lei n. 12.527/2011 se aplica a todos os entes de federação, em todos os níveis e a todos os poderes constituídos, a englobar a administração indireta e entidades que percebam recursos públicos⁵³. Em sequência, apontam-se as diretrizes a nortear a lei e o direito fundamental do acesso à informação, além da definição conceitual de termos utilizados na sua redação⁵⁴. Ao mesmo tempo em que o poder público deve efetivar uma gestão transparente e deve promover o amplo acesso à informação, também deve protegê-la, seja para a sua disponibilização na íntegra, seja nos casos em que se tratar de sigilo. O acesso à informação passa a compreender o todo da atividade pública, ressalvadas as exceções estritas⁵⁵.

que algo que possa ser conhecido, notável ou diferentemente publicado na forma de comentário referente a todos os admissíveis casos e questões acima especificadas, nunca possa, sob o pretexto de implicar censura, acusação ou crítica, ser recusado ou impedido de ser publicado” (tradução nossa).

⁵¹ MOTTA, Fabrício. Notas sobre publicidade e transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal. *Informativo do Instituto Brasileiro de Direito Público*, Salvador, n. 14, 2008.

⁵² Art. 48 e seguintes da Lei de Responsabilidade Fiscal.

⁵³ Art. 1º da Lei n. 12.527/2011.

⁵⁴ Arts. 3º, 4º e 5º da Lei n. 12.527/2011.

⁵⁵ Arts. 6º e 7º da Lei n. 12.527/2011.

Um dos grandes avanços é a chamada transparência ativa, consubstanciada na divulgação em locais de amplo acesso, independentemente de requerimento, a englobar a rede mundial de computadores – internet⁵⁶, de várias informações: competências do ente; estrutura organizacional; localização; contato; repasses ou transferências de recursos; despesa pública; instrumentos convocatórios de licitações; contratos administrativos e similares; e programas e atividades desenvolvidas. Em acréscimo, determina-se a criação do serviço de informação ao cidadão, com o objetivo de dar concretude aos dispositivos dessa lei⁵⁷.

Quanto à transparência passiva, denota o dever de prestar as informações solicitadas, independentemente do motivo, desde que identificado o requerente e especificado o objeto, na forma física e na virtualidade da internet. O prazo máximo é de 20 dias para a prestação, com a possibilidade de se prorrogar o prazo por mais 10 dias, desde que justificado. Veda-se a cobrança de valores pelo serviço, salvo quando necessária a reprodução, limitada ao seu custo e excepcionando-se quem não possua condições de pagar. Em caso de negativa parcial ou total de acesso à informação, deve o poder público firmar decisão ou certidão e disponibilizá-la ao requerente, que terá direito a interpor recurso hierárquico ou, se improcedente, em nível federal, à Controladoria Geral da União⁵⁸. Os órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público passam a ter dever de informar, respectivamente, o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público as decisões em grau de recurso que negarem o acesso à informação de interesse público.

224

No que tange às restrições do acesso à informação, veda-se a negativa de acesso àquelas necessárias à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais, bem como sobre as condutas de violação de direitos humanos praticados por agentes públicos ou a seu mando. Em sequência, é apresentado rol de matérias consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado; logo, passíveis de classificação como sigilosas⁵⁹. Para tanto, poderão ser

⁵⁶ Excetua-se do uso da internet, unicamente e sem uma fundamentação adequada, os municípios com menos de 10.000 habitantes.

⁵⁷ Arts. 8º e 9º da Lei n. 12.527/2011.

⁵⁸ Arts. 10 a 20 da Lei n. 12.527/2011.

⁵⁹ “Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam: I – pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional; II – prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais; III – pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; IV – oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País; V – prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas; VI – prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional; VII – pôr em risco a segurança de instituições

classificadas como ultrassecretas, secretas ou reservadas, a vigorar o sigilo, a partir da sua produção, respectivamente, pelos prazos máximos de 25, 15 e 5 anos. Via dispositivo de exceção, determina-se a classificação de “reservada”, até o final do(s) mandato(s), às informações que puderem colocar em risco a vida do Presidente, Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filhos. A fim de permear a classificação de uma informação como sigilosa com a devida proporcionalidade, aponta-se a necessidade de analisar a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado e o prazo máximo ou termo final. A classificação de informação como ultrassecreta ou secreta fica restrita aos agentes políticos integrantes do primeiro escalão da administração direta e indireta, ampliando-se a outros níveis de autoridade no caso de informação reservada⁶⁰.

As informações sigilosas, naturalmente, submetem-se a um regime de proteção e controle a fim de evitar a sua alteração ou divulgação, determinando-se as pessoas que terão acesso ao seu conteúdo⁶¹. A classificação de uma informação como sigilosa requer decisão que avaliará e determinará o assunto, fundamento da classificação, prazo de sigilo ou termo e a identificação da autoridade classificadora. A reavaliação da classificação é obrigatória. Por fim, cada ente deve publicar, anualmente, na internet, as informações desclassificadas nos últimos 12 meses, os documentos classificados e relatório acerca dos pedidos de informação atendidos e indeferidos⁶².

A lei, conforme já afirmado, prevê transparência às informações pessoais, desde que respeite a intimidade, a honra, a vida privada e a imagem, o que garantirá a restrição do acesso pelo prazo máximo de 100 anos, salvo previsão legal ou com o consentimento daqueles a quem se refere a informação, excetuados os casos previstos na própria lei (ordem judicial, defesa de direitos humanos, dentre outras)⁶³.

Há capítulo específico acerca da responsabilização de agentes públicos, em rol exaustivo de atos ilícitos, a abarcar, também, pessoas físicas ou jurídicas privadas que possuem informações em razão de vínculo com o poder público. Também fica expressa a responsabilidade de órgãos ou entidades públicas por danos causados por divulgação não autorizada ou indevida, resguardado o direito de regresso ao responsável⁶⁴.

ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou VIII – comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.”

⁶⁰ Arts. 24 e 27 da Lei n. 12.527/2011.

⁶¹ Arts. 25 e 26 da Lei n. 12.527/2011.

⁶² Arts. 28 a 30 da Lei n. 12.527/2011.

⁶³ Art. 31 da Lei n. 12.527/2011.

⁶⁴ Arts. 32 a 34 da Lei n. 12.527/2011.

As disposições finais e transitórias instituem a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, que deve, permanentemente, avaliar a classificação de informações sigilosas. É estabelecido o Núcleo de Segurança e Credencialmente, vinculado ao Gabinete de Segurança Institucional de Presidência da República, a fim de garantir a segurança e a proteção de informações. Define-se a obrigação de se criar campanha nacional de fomento à transparência. Por fim, altera-se o estatuto do servidor público civil da União, a fim de impor o dever dos servidores de levar ao conhecimento da autoridade superior ou de outra autoridade quando aquela puder estar envolvida, de irregularidades conhecidas, como também o afastamento da responsabilidade civil, administrativa ou penal pelo fato de dar ciência à autoridade superior de irregularidade que tenha conhecimento⁶⁵.

Os Estados, Distrito Federal e Municípios devem disciplinar, em legislação própria, as normas que levem à efetividade da transparência no poder público. Por óbvio, ficaram revogados a Lei n. 11.111/2005 e os arts. 22 a 24 da Lei n. 8.159/91⁶⁶.

TRANSPARÊNCIA E DEMOCRACIA LOCAL: PODE HAVER SIGILO NA INFORMAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL?

Há conceitos que se imbricam. O Direito, concebido enquanto um sistema jurídico é formado por princípios e regras que se apoiam mutuamente e se complementam para perfazer um conjunto minimamente coerente e unitário. É por isso que a hermenêutica constitucional deve compreender, interpretar e aplicar as normas jurídicas no seu conjunto, especialmente os princípios jurídicos: “interpretar uma norma é interpretar o sistema inteiro, pois qualquer exegese comete, direta ou obliquamente, uma aplicação da totalidade do Direito, para além da sua dimensão textual”⁶⁷. No mesmo sentido aponta Robert Alexy ao abordar a necessária correlação entre os direitos fundamentais, compreendidos na sua totalidade: “un derecho fundamental como un todo es un haz de posiciones jusfundamentales (...) reúne las distintas posiciones individuales iusfundamentales (...)”⁶⁸.

Ao discorrer sobre a boa administração enquanto um direito fundamental, o jurista Juarez Freitas entrelaça os diversos princípios informadores do regime jurídico de direito administrativo que, concretizados, perfazem a boa administração⁶⁹. A própria concepção de boa governança, esposado no início deste trabalho, remete à consideração de dimensões essenciais, das quais sobrelevam-se a democracia e a transparência.

⁶⁵ Arts. 35 a 44 da Lei n. 12.527/2011.

⁶⁶ Arts. 46 e 47 da Lei n. 12.527/2011.

⁶⁷ FREITAS, Juarez de. *A interpretação sistemática do direito*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 75.

⁶⁸ ALEXY, Robert, 1993, p. 241.

⁶⁹ FREITAS, Juarez. *Discrecionabilidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 22.

É esse contexto jurídico-hermenêutico que remete à afirmação da indissociabilidade da democracia com a transparência. Não é sem razão que Norberto Bobbio define a democracia como “o poder em público”⁷⁰ a enfatizar a incompatibilidade da democracia com qualquer gestão da informação pública que não seja visível a todos. A democracia é concebida como o “regime do poder visível”⁷¹, até mesmo porque o “segredo não é compatível com as liberdades e direitos do homem.”⁷² Importa registrar a natural assimetria na informação, que acaba por possibilitar que os governantes construam políticas mais dos seus interesses do que dos do povo propriamente dito. A informação é um bem público que assume maior importância quando pertinente à esfera estatal⁷³.

O acesso à informação conduz à gestão compartilhada, pois estimula o cidadão a ter uma postura ativa nos processos decisórios públicos⁷⁴. A existência do adequado marco regulatório (no caso brasileiro, a Constituição de 1988 e a Lei n. 12.527/2011) é crucial para a transparência, que se interliga com a ideia de uma democracia aberta, na qual os agentes públicos tenham a consciência de serem agentes do povo para o qual trabalham: “In democratic societies citizens have a basic right to know, to speak out, and to be informed about what the government is doing and why and to debate it. Democratic societies have a strong presumption in favor of transparency and openness in government”⁷⁵.

A democracia, por mais que inúmeras possam ser as suas definições, é um governo popular e, conforme asseverou James Madison: “popular government without popular information, or the means of acquiring it, is but a Prologue to a Farce or a Tragedy; or, perhaps both. Knowledge will forever govern ignorance(...)”⁷⁶. A democracia, em todas as suas variáveis – direta, representativa e participativa – requer a participação do povo, e este somente pode participar altivamente com um mínimo de informação. Por isso, afirma-se que “the

⁷⁰ BOBBIO, 2000, op. cit., p. 386.

⁷¹ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p. 84.

⁷² CANOTILHO, 1999, op. cit., p. 481.

⁷³ STIGLITZ, Joseph. Transparency in government. In: Islam, Roumeen (Org.). *The Right to Tell: the role of mass media in economic development*. Washington: World Bank Institute, 2002, p. 27-44.

⁷⁴ GRUMAN, Marcelo. Lei de acesso à informação: notas e um breve exemplo. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 6, n. 3, 2012, p. 97-108.

⁷⁵ STIGLITZ, Joseph, 2002, p. 29. “Em sociedades democráticas, os cidadãos têm o direito de saber, de discutir e de serem informados sobre aquilo que o governo está fazendo, as razões para fazê-lo e debatê-las. Sociedades democráticas têm a forte presunção em favor da transparência e abertura governamentais” (tradução nossa).

⁷⁶ MADISON, James. Letter to W. T. Barry. *Epilogue: securing the Republic*, 1822. “Governo popular sem informação popular, ou sem os meios de adquiri-la, é, então, um prelúdio de uma farsa ou de uma tragédia; ou, talvez, ambas. Conhecimento sempre governará a ignorância (...)” (tradução nossa).

transparency of government is a core issue of the democracy principle and a precondition for bringing any government closer to its citizens”⁷⁷.

Democracia e transparência são dois lados de uma mesma moeda, o que não significa que sejam mônadas isoladas em relação a outros institutos ou princípios, sobre o que já se discorreu neste trabalho. A Constituição de 1988 seguiu nesse caminho ao reafirmar o princípio democrático como um princípio estruturante a basilar do Estado de Direito, logo, um Estado Democrático de Direito. Mais do que resguardar a clássica democracia representativa, avançou no caminho da democracia participativa, o que permite conferir maior legitimidade à atuação estatal mediante o uso dos múltiplos instrumentos de participação e controle social⁷⁸. A ordem constitucional também rumou nessa direção quanto à transparência, pois positiva o acesso à informação como um direito fundamental, reafirmado pela Lei n. 12.527/2011, o que não poderia ser diferente.

Assim, o acesso à informação é a regra e o sigilo, a exceção. Uma exceção excepcional, a fazer um pleonasmoo eivado de simbolismo. Trata-se de uma exceção que somente pode ser arguida em situações que coloquem em risco a segurança da sociedade ou do Estado, nos termos do art. 5º, XXXIII da Constituição. Nota-se que a hermenêutica constitucional não pode ser alargada para além do horizonte de conteúdo restritivo, já que a limitação a esse direito fundamental decorre do próprio texto constitucional, sem possibilidades de ultrapassá-lo. A fim de auxiliar nessa finalidade, o art. 12 da Lei n. 12.527/2011 apresentou um rol de situações possibilitadoras de sigilo, desde que coloquem em risco a segurança da sociedade ou do Estado, frisa-se.

A questão que se apresenta é a seguinte: A questão que se apresenta é a seguinte: há a possibilidade do sigilo da informação pública nos municípios brasileiros? A resposta requer algumas reflexões essenciais.

Primeira, quanto à aplicação da Constituição e da Lei n. 12.527/2011 aos municípios. É inequívoca a resposta positiva, o que já ficou saliente nesta pesquisa. O rol de direitos fundamentais obviamente vincula essa dimensão estatal do poder local que é o município, assim também como a Lei n. 12.527/2011.

⁷⁷ LUHTANEN, Leena. Transparency at the core of democracy. In: *The world's first freedom of information act*. Kokkola: Art-Print Ltd, 2006, p. 56-57, “a transparência governamental é uma questão central do princípio democrático e uma precondição para trazer o governo mais próximo dos seus cidadãos” (tradução nossa).

⁷⁸ PEREZ, Marco Augusto. *Institutos de participação popular na Administração Pública*. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2001; CORRALO, Giovani. A democracia participativa nos municípios brasileiros. In: HERMANY, Ricardo (Org.). *Empoderamento social local*. Santa Cruz: Editora IPR, 2010, p. 289-306; BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001.

Entretanto, essa lei, ao discorrer sobre o sigilo, não se reporta a autoridades estaduais ou municipais, mas somente aos altos escalões da república no nível da administração federal.

Segunda, seria possível aos municípios legislarem sobre a matéria? A resposta é afirmativa desde que não se confronte com dispositivos da Constituição e da Lei n. 12.527/2011, esta última enquanto norma geral. É possível instituir até normas mais protetoras do direito fundamental de acesso à informação em relação àquelas positivas na lei federal em comento, cujo art. 45 empoderou expressamente os estados e municípios para criarem normas específicas. A isso se soma a competência que o município tem para legislar sobre tudo o que for pertinente ao interesse local, a poder complementar a legislação federal e estadual, conforme aduz o art. 30, I e II da Constituição Federal⁷⁹.

Terceira, as situações de sigilo no nível municipal, obviamente, são muito restritas e devem estar conformadas às situações hipotéticas do art. 23 da Lei n. 12.527/2011 com inequívoco risco à segurança do Estado ou da sociedade. Seria o caso exemplificativo de alguma informação epidemiológica cujo impacto poderia levar a mais danos do que resultados positivos de controle da infecção ou o conhecimento da rota, para fins de organização do trânsito, a ser feita por Chefe de Estado estrangeiro, cuja divulgação poderia colocar em risco a sua segurança⁸⁰. Entretanto, ressalta-se com ênfase que o sigilo de informações no nível municipal é situação extrema, limitada às situações referidas ou outras similares, muito longe das incontáveis classificações operadas no nível federal.

Quarta, a especialidade operada pelos municípios na gestão do poder local⁸¹ requer a concretização máxima dos princípios democráticos – a compreender a democracia em todas as duas dimensões e, mais incisivamente, os instrumentos da democracia participativa, e do princípio de transparência, a fim de consubstanciar uma boa governança local.

Quinta, nas situações extremas e altamente singulares em que seria possível o sigilo de informação no nível municipal, é fundamental a existência de lei municipal a disciplinar a sua classificação, o que deve ser feito com base na Lei n. 12.527/2011, como já foi referido. Inexiste discricionariedade para a autoridade pública classificar uma informação como sigilosa. É preciso, como condição de validade, que essa informação coloque em risco a segurança da sociedade ou do Estado. Naturalmente, há o sigilo das informações pessoais, o que já foi alvo de considerações, a resguardar a intimidade e a privacidade da pessoa humana.

⁷⁹ CORRALO, Giovani da Silva. *Curso de direito municipal*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 54-55.

⁸⁰ Art. 23, III e VI da Lei n. 12.527/2011.

⁸¹ SANTIN, J. R. O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal. *Estudos Jurídicos* (Unisinos), v. 40, 2007, p. 72-78.

Sexta, a boa governança, tal qual o direito à boa administração, é um imperativo aos agentes públicos que requer o cumprimento das normas do regime jurídico de direito público. Não há como dissociar a boa governança de uma espacialidade pública democrática e transparente. A democracia, nesse caso, é concebida não somente na representação oriunda dos processos eleitorais, mas também da perspectiva operada pela democracia participativa, que traz variados instrumentos vinculantes e não vinculantes à gestão pública, que devem ser utilizados a fim de conferir maior legitimidade à atuação estatal. Porém, democracia sem informação, ou seja, sem transparência, é uma quimera. A transparência se impõe como uma condição essencial para uma governança democrática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nas reflexões feitas neste artigo, é possível chegar às seguintes conclusões:

I – A palavra “governança” tem ocupado importante espaço nas reflexões das ciências sociais aplicadas, especialmente nas Ciências Políticas e no Direito, a perfazer uma nova forma de organização do poder na gestão dos recursos de um povo para a resolução dos seus problemas. Nesse ínterim, o Banco Mundial tem sido decisivo, com uma posição de vanguarda, o que se apreende dos seus documentos oficiais a partir de 1989.

II – A governança, assim, não se confunde com o governo e a governabilidade, ambos enraizados eminentemente na dimensão estatal do poder. O governo e a sua discricionariedade política concorrem para elaborar, implementar, executar e avaliar políticas públicas, enquanto a governabilidade requer a articulação com outros poderes para garantir o exercício do poder.

III – Como a governança pode ser boa ou má, intensos são os esforços no sentido de identificar os elementos daquilo que se poderia denominar de boa governança. Nesse diapasão, quatro são as dimensões essenciais de uma boa governança: Estado de Direito; democracia; *accountability*; e transparência.

IV – O Estado de Direito presume uma adequada normatização das relações do Estado com a sociedade organizada, os cidadãos e os agentes econômicos. Implica a necessidade imperiosa de uma legislação que confira o mínimo de segurança às pessoas nas suas relações com os diversos órgãos e entes do Estado. A dimensão democrática compreende a democracia em todas as suas perspectivas – representativa, participativa e direta, porém, foca mais incisivamente nos instrumentos de democracia participativa, essenciais em um processo de permanente democratização das relações de poder. A utilização dos variados instrumentos vinculantes e não vinculantes à atividade estatal é imperiosa para a existência de uma efetiva democracia participativa. A *accountability* nada mais é do que responsabilização dos responsáveis pela gestão, e compreende a sua

versão horizontal e vertical, a primeira centrada nos órgãos de controle da gestão pública e a segunda no controle político verificado nos processos eleitorais. Por fim, a transparência exsurge como dimensão inabdicável para uma boa governança, a se entrelaçar com a *accountability* e a democracia.

V – *Accountability* e transparência se apoiam na necessidade de fluxo de informações para que a sociedade e respectivos cidadãos possam controlar as atividades públicas. Já a democracia e a transparência podem ser comparadas às faces de uma mesma moeda. Os regimes democráticos requerem que o acesso à informação seja a regra e o sigilo, a exceção.

VI – É o que ocorre na ordem jurídica brasileira. Primeiro, com o art. 5º, XXXIII da Constituição Federal que, de forma inequívoca e enfática, expressa o acesso à informação na espacialidade pública como um direito fundamental da pessoa humana para resguardar interesses pessoais, coletivos ou gerais. Mais do que isso, o texto salienta que o sigilo somente será possível quando a informação colocar em risco a segurança do Estado e da sociedade. Trata-se de exceção posta na própria Constituição, que não pode ser ampliada pela vontade do legislador, por óbvio.

VII – No mesmo sentido, adveio a Lei n. 12.527/2011, que operou uma revolução copernicana no direito brasileiro ao disciplinar o acesso à informação no caminho prospectado pela ordem constitucional. O princípio da publicidade avança à sua radicalização, cristalizado no princípio da transparência. Além de disciplinar os prazos e procedimentos para a efetivação da transparência passiva, na qual a espacialidade estatal é provocada a disponibilizar informações aos interessados, apresentam-se as situações em que a informação deve estar prontamente disponível, com o uso da tecnologia e do mundo virtual da internet, o que remete a uma transparência ativa. Ademais, a lei em comento avança ao dispor das situações que possam levar ao sigilo quando colocar em risco a segurança do Estado ou da sociedade, as autoridades que podem efetivar a classificação de sigilo, respectivos prazos, procedimentos e reavaliações. Ao ter o seu âmbito de aplicação para todos os poderes em todos os níveis da Federação, trouxe a obrigação da existência, em todos os entes, de serviço de acesso à informação.

VIII – A questão posta é se na dimensão local do poder estatal, conformada pelos municípios, é possível o sigilo da informação. A resposta é positiva, porém, a salientar, enfaticamente, a excepcionalidade das situações que possam colocar em risco a segurança da sociedade e do Estado, logo, uma excepcionalidade extrema. No nível federal, por exemplo, as situações previstas no art. 23 da Lei n. 12.527/2011 e que podem conduzir ao sigilo ocorrem com muito mais frequência do que poderão aparecer no nível municipal, cujos exemplos são difíceis de conceber. Mas não há a impossibilidade, como os exemplos de alguma informação

epidemiológica cujo impacto poderia levar a mais danos do que resultados positivos de controle da infecção ou o conhecimento da rota, para fins de organização do trânsito, a ser feita por Chefe de Estado estrangeiro, cuja divulgação poderia colocar em risco a sua segurança (art. 23, II e VI da Lei n. 12.527/2011).

IX – É preciso que os municípios usufruam do plexo de autonomias que possuem para disciplinar, no nível local, o acesso à informação, observando-se os limites constitucionais e legais, obviamente, o que pode remeter a uma proteção ainda maior deste direito fundamental. O essencial é compreender que não há discricionariedade para a autoridade política e administrativa decidir pelo acesso ou não da informação. A informação pública deve ser franqueada às pessoas, aceitando-se a exceção do sigilo quando colocar efetivamente em risco a segurança da sociedade e do Estado. Não há discricionariedade administrativa, mas hermenêutica, simplesmente.

X – A democracia surge na cidade, há mais de 2.500 anos, como democracia direta. Após avanços e retrocessos, alicerçou-se na perspectiva representativa e, mais recentemente, tem sido oxigenada pelos instrumentos da democracia participativa. O poder local, representado na espacialidade estatal pelo município, no Brasil, é o *locus* por excelência do exercício da democracia e do impulso a processos democratizantes e democratizadores da sociedade. É onde as pessoas podem participar mais efetivamente da resolução dos seus problemas. Ao lado disso, porém, encontra-se a necessária transparência – ativa e passiva – para que a sociedade, os cidadãos e os atores econômicos possam forjar consciências e atitudes críticas com base em informações sérias e confiáveis. É por isso que se afirma a relação de interdependência entre democracia e transparência, ao mesmo tempo em que se conformam pilares inabdicáveis de uma boa governança.

232

REFERÊNCIAS

- ADAMY, Pedro Augustin. *Renúncia a direito fundamental*. São Paulo: Malheiros, 2011.
- ALEXY, Robert. *Teoria General de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- BENTO, Leonardo Valles. *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. São Paulo: Manole, 2003.
- BEVIR, Mark. *Key concepts in governance*. London: Sage, 2009.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas. Governance without a State: can it work? *Regulation & Governance*, v. 4, p. 113-134, 2010. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1748-5991.2010.01076.x/abstract>>. Acesso em: 3 jun. 2014.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1999.

COMISSÃO EUROPEIA. *Livro branco sobre a governança*, 2001. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&qid=1401709632668&from=EN>>. Acesso em: 16 maio 2014.

COMISSÃO EUROPEIA. *Relatório da comissão sobre a governança europeia*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2003. Disponível em: <http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_rapport_pt.pdf>. Acesso em: 17 maio 2014.

CORRALO, Giovani da Silva. A democracia participativa nos municípios brasileiros. In: HERMANY, Ricardo (Org.). *Empoderamento social local*. Santa Cruz: Editora IPR, p. 289-306, 2010.

HERMANY, Ricardo. *Curso de direito municipal*. São Paulo: Atlas, 2011.

DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora UnB, 2001.

DOORNBOOS, Martin. Good Governance: the metamorphosis of a policy metaphor. *Journal of International Affairs*, v. 57, p. 3-17, 2003. Disponível em: <<http://www.artsrn.ualberta.ca/courses/PoliticalScience/670A1/documents/MDoornbos-GoodGovernance-Metamorphosis.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2014.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. São Paulo: Globo, 2000, v. I.

FREITAS, Juarez de. *A interpretação sistemática do direito*. São Paulo: Malheiros, 2002.

FREITAS, Juarez de. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2009.

FUKUYAMA, Francis. What is governance? *Governance: an international journal of policy, administration, and institutions*, v. 26, 2013. Disponível em: <www.scribd.com>. Acesso em: 2 jun. 2014.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. Congresso Nacional do CONPEDI, 14º, 2005, Fortaleza – CE. *Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006. <<http://conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

GRUMAN, Marcelo. Lei de acesso à informação: notas e um breve exemplo. *Revista Debates* (UFRGS). Porto Alegre, v.6, n. 3, p. 97-108, 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/34229>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

HYDEN, Goran; COURT, Julius. Governance and Development. *World Governance Survey Discussion Paper 1*, 2002. Disponível em: <<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4094.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2014.

KJAER, Anne Mette. *Governance*. Cambridge, Polity Press, 2011.

LUHTANEN, Leena. Transparency at the core of democracy. In: *The world's first freedom of information act*. Kokkola: Art-Print Ltd, 2006, p. 56-57. Disponível em: <http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Thinking/Get_Connected/worlds_first_foia.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2014.

MADISON, James. Letter to W. T. Barry. *Epilogue: securing the Republic*, 1822. Disponível em: <<http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch18s35.html>>. Acesso em: 27 jul. 2014.

MATIAS-PEREIRA, José. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas, 2010.

MATOS, Fernando; DIAS, Reinaldo. *Governança pública: novo arranjo de governo*. Campinas: Alínea, 2013.

MENDEL, Toby. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. Brasília: UNESCO, 2009, p. 29-42. Disponível em: <www.unesco.org/webworld/en/foi>. Acesso em 2 jun. 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MILAKOVICH, Michael E. *Digital governance: new technologies for improving public service and participation*. New York: Routledge, 2012.

MINISTRY OF FINANCES OF NETHERLANDS. Government Governance: corporate governance in the public sector, why and how? In: *FEE Public Sector Conference*, 9th, 2000. Disponível em: <http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf>. Acesso em: 7 maio 2014.

MOTTA, Fabrício. Notas sobre publicidade e transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal. Salvador, *Instituto Brasileiro de Direito Público*, n. 14, 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rede.asp>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

234

MOTTA Sylvio; BARCHET, Gustavo. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

NABAIS, José Casalla. *O dever fundamental de pagar impostos*. Coimbra: Almedina, 2004.

PEREZ, Marco Augusto. *Institutos de participação popular na administração pública*. Monografia de dissertação da USP, 2001.

PÉRICLES. *Oração Fúnebre*. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/54079555/ORACAO-FUNEBRE-PERICLES>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

PLATTNER, Marc F. Reflections on Governance. *Journal of Democracy*, v. 24, n. 4, p. 17-28, 2013. Disponível em: <<http://muse.jhu.edu/journals/jod/summary/v024/24.4.plattner.html>>. Acesso em: 5 fev. 2014.

PUNYARATABANDHU, Suchitra. *Commitment to good governance, development and poverty reduction: methodological issues in the evaluation of progress at the national and local levels*, 2004. Disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/cdp_background_papers/bp2004_4.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2014.

RIBEIRO, Darcy. *Ensaio insólitos*. Porto Alegre: L&PM, 1979.

SANTIN, J. R. O Tratamento Histórico do Poder Local no Brasil e a Gestão Democrática Municipal. *Estudos jurídicos (Unisinos)*, v. 40, p. 72-78, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: RT, 1990.

SOUZA, Victor Roberto Corrêa. O acesso à informação na legislação brasileira. *Revista SJRJ*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 33, p. 161-181, 2012.

STIGLITZ, Joseph. Transparency in Government. In: ISLAM, Roumeen (Org.). *The Right to Tell: the role of mass media in economic development*. Washington: World Bank Ins-

titute, 2002, p. 27-44. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=56punueI7G0C&pg=RA6-PA249&lpg=RA6-PA249&dq=gabriel+garcia+marquez+the+most+profession+in+the+world&source=bl&ots=yokQtq6rDR&sig=f_RMxASi-zKRqQd_DPA10I8wf7fg&hl=en&ei=wt3eS-nRKlyg9QSEzOSbBw&sa=X&oi=book_result&ct=result&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 20 jul. 2014.

STOCKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*. v. 50, p. 17-28, 2002. Disponível em: <<http://classwebs.spea.indiana.edu/kenricha/Oxford/Archives/Oxford%202006/Courses/Governance/Articles/Stoker%20-%20Governance.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2014.

STRECK, Lenio. *Hermenêutica jurídica (em) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

THE WORLD'S FIRST FREEDOM OF INFORMATION ACT. Kokkola: Art-Print Ltd, 2006. Disponível em: <http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Thinking/Get_Connected/worlds_first_foia.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2013.

WARAT, Luis Alberto. *Epistemologia e ensino do direito: o sonho acabou*. Florianópolis: Boiteux, 2004.

WEISS, Thomas G.; THAKUR, Ramesh. *Global governance and the UN: the unfinished journey*. Bloomington: Indiana University Press, 2010. Disponível em: <www.scribd.com>. Acesso em: 25 fev. 2014.

WORLD BANK. *Sub-Saharan Africa: from crises to sustainable growth*. Washington: The World Bank, 1989. Disponível em: <http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/12/02/000178830_98101901364149/Rendered/PDF/multi0page.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2014.

WORLD BANK. *Governance and development*. Washington: The World Bank, 1992. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governance-development>>. Acesso em: 2 jan. 2013.

WORLD BANK. *Governance: the bank's experience*. Washington: World Bank, 1994. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1994/05/698374/governance-world-banks-experience>>. Acesso em: 3 fev. 2014.

Data de recebimento: 26/08/2014

Data de aprovação: 10/03/2015

