

A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE: O COMPLIANCE ADMINISTRATIVO COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA NAS CIDADES INTELIGENTES

SILVA, Eloisa Helena Aquino da¹; MACHADO, Lucas Lacerda²

¹ Especialista Lato Sensu em Licitações e Contratos Administrativos pela Faculdade Pólis Civitas. Graduada em Direito – Bacharelado pela Fundação Educacional do Município de Assis (FEMA). Assis-SP, eloisaaquino@adv.oabsp.org.br. ² Especialista Lato Sensu em Direito Penal, Processo Penal e Prática Forense pelo Centro Universitário Cathedral (Unicathedral). Graduado em Direito - Bacharelado pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Barra do Garças-MT, lucasmachadoipora@gmail.com.

RESUMO: A efetivação dos programas de integridade para garantir o acesso à informação preconizado na Constituição Federal, e instrumentalizado na Lei nº 12.527/11, tem provocado profundas discussões jurídicas, considerando a indispensabilidade do direito fundamental à transparência pública para o controle social dos atos administrativos. Como problemática, objetiva-se no presente estudo a análise da importância da implementação de *compliance* nos órgãos da Administração Pública para o desenvolvimento de cidades inteligentes à luz das legislações que asseguram as políticas de governo aberto. A partir do método dedutivo e da técnica de pesquisa bibliográfica, são exploradas as vertentes axiológicas e constitucionais do princípio da publicidade, as quais impõem balizas norteadoras para as atividades de gestão pública. Assim, conclui-se que a adoção de um efetivo programa de integridade que mitigue riscos, na medida em que determina a publicização de dados de interesse público, evita a ocorrência de condutas corruptivas, propiciando as denominadas cidades inteligentes.

PALAVRAS-CHAVE: transparência. *compliance*. cidades inteligentes.

1 INTRODUÇÃO

O acesso à informação decorre do direito fundamental consagrado no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, o qual preconiza a inarredável garantia cidadã do recebimento de informações de natureza pública. Com o escopo da efetivação, esse direito foi instrumentalizado na Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação), que assegura a indispensabilidade de criação e funcionamento de portais da transparência para a especificação de informes relativos à gestão fiscal de entes públicos, possibilitando o exercício do controle social. Essa supervisão é corolário do exercício de cidadania e inerente ao regime participativo do Estado Democrático de Direito.

Relativamente aos órgãos administrativos, consigna-se o dever de explicitar a dotação orçamentária, a planilha de receitas e despesas, a previsão de custos, os procedimentos licitatórios realizados, bem como a descrição apurada e delineada a respeito de atos desenvolvidos. Para tanto, a implementação dos programas de integridade, com a difusão de valores públicos e de uma cultura de gestão de riscos, é essencial para a mudança de paradigma, pois fomentam a publicização das informações de interesse público para o controle social. Isso porque as torna acessíveis à população e aos órgãos de fiscalização, o que contribui, sobremaneira, para a minoração de irregularidades e práticas corruptivas ao vulnerabilizar a identificação de condutas ilícitas que geralmente acontecem na clandestinidade.

Tal implementação, além de mitigar os riscos de corrupção com o monitoramento constante de dados, é um facilitador do cumprimento legislativo por realizar a conformidade dos atos administrativos à Lei de Acesso à Informação. Em decorrência, a consumação de um governo aberto nos municípios por meio da instituição do *compliance*, operando suas atividades com acessibilidade e participação popular, está também promovendo as denominadas cidades inteligentes, pois induz a sua categorização por meio de ações decisivas, independentes e conscientes dos diferentes atores do espaço urbano ao propiciar protagonismo e vigilância cidadã quanto ao trabalho de gestores públicos nas áreas ambiental, social (saúde, educação, inclusão, mobilidade e cultura) e na infraestrutura dos municípios.

Ante o exposto, a partir do método dedutivo e da técnica de pesquisa bibliográfica, pretende-se discorrer, em debate teórico e qualitativo, sobre a relação entre os programas de integridade e o direito ao acesso à informação, especificando a importância do *compliance* na efetivação da transparência nos órgãos da Administração Pública para o desenvolvimento de cidades inteligentes, conforme as regras legais que instituem as políticas de governo aberto.

2 METODOLOGIA

Com o intuito de executar os objetivos da presente pesquisa científica, utiliza-se o método dedutivo, sob a compreensão de ser o mais adequado para o modelo de exposição e dissertação do tema abordado, tendo em vista a conexão descendente, partindo da esfera genérica e abstrata - análise do direito ao acesso à informação e da conceituação de *compliance* - para o campo de concretude e especialidade - o surgimento das cidades inteligentes a partir da garantia de transparência pública pelos programas de integridade -. Nesse propósito, é feita a pesquisa qualitativa a partir da técnica bibliográfica, pela qual são empregados postulados doutrinários e periódicos científicos publicados, de modo a explanar o objeto com uma discussão já referendada por autoridades no assunto (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 183).

3 DISCUSSÕES

O acesso à informação produzida por órgãos de prestação de serviços constitui um dos princípios basilares da Administração Pública, tratando-se da publicidade como fundamento máximo para os atos que permeiam a gestão fiscal e administrativa de um município. Tal regra é consectário lógico do que dispõe o artigo 5º, inciso XXXIII, além do § 2º do artigo 216, da Constituição Federal, que asseveram a inviolabilidade do direito ao recebimento de informações de interesse público e a obrigação dos órgãos administrativos em promover a gestão da documentação governamental com todas as providências para a consulta comum.

Dessa forma, é dever do administrador, enquanto ordenador de despesas, realizar a devida prestação de contas, expondo, de maneira clara e objetiva, a origem do porte orçamentário do órgão gerido, possibilitando a compreensão da gerência de recursos e a tomada de atos que importem reflexos sociais, evitando-se a existência de vícios ou de condutas incompatíveis com o objetivo da supremacia do interesse público. É o que defende Filho (2016, p. 65):

[...] A publicidade desempenha duas funções complementares. Por um lado, assegura a todos o poder de obter informações relativamente às ações e omissões praticadas por agentes estatais e mesmo não estatais, quando na gestão de recursos públicos. Por outro lado, a garantia do conhecimento por quaisquer terceiros é um fator de desincentivo à prática de atos reprováveis, eis que eleva a possibilidade de que as práticas reprováveis sejam reveladas [...].

Assim, só poderá haver controle social dos feitos administrativos com a sua devida publicização, na medida em que se torna impossível a efetivação dessa garantia naquilo que está alheio ao conhecimento popular. Trata-se de exercício de cidadania (CARVALHO, 2017, p. 75). Nesse desiderato, a Lei nº 12.527/11 instituiu nova regulamentação para o acesso de informações, observando normativas expressas na Carta Magna e com bases nas diretrizes estabelecidas no artigo 3º do referido diploma legal, *in verbis*:

- I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V – desenvolvimento do controle social da administração pública.

Todos esses preceitos orientam para a necessidade de difusão minuciosa das decisões administrativas, atendendo ao objetivo precípuo de estreitar relações entre o Poder Público e a sociedade, inclusive para possibilitar que, no exercício do controle da gestão pública, outras políticas possam ser desenvolvidas por iniciativa popular, baseando-se naquilo que já foi mostrado de forma transparente e esclarecedora (SILVA, LIRA e LIMA, 2017, p. 261).

Vislumbra-se, portanto, que o controle social está diretamente relacionado à cognição absoluta dos cidadãos, sobretudo os munícipes, sobre a administração de bens e serviços de interesse público, uma vez que é pela informação disponibilizada que se constitui a oportunidade de inspecionar a obediência de regras colocadas no estatuto normativo nacional e se há, de fato, eficiência na gestão da coisa pública. Nesse sentido, a efetuação de um governo aberto, afeto à comunicabilidade cidadã, representa o compromisso com a fiscalização dos atos de gerência e, principalmente, com valores caros ao Estado

Democrático de Direito, a partir do uso de ferramentas das novas tecnologias, como preconizam Zorzal e Rodrigues (2015, p. 04):

[...] No relacionamento entre Estado e cidadania, a abertura é uma das modalidades que contribuem para a redução de sua opacidade. Possibilita a participação cidadã nos assuntos públicos, o que provoca a centralidade do cidadão nos aspectos participativos da democracia. O governo de diversos países tem desenvolvido iniciativas direcionadas a incrementar a abertura, a transparência e a colaboração entre o Estado e os cidadãos, aproveitando-se dos avanços das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) [...].

Firmados na ideia de expansão das informações, é que surgiram os programas de integridade ou *compliance*, ratificando os propósitos de eticidade e boa-fé advindos do dever de transparência pública e que repercutem nas mais diversas esferas da sociedade civil organizada. Isso porque o *compliance* ampara não só a reputação de organizações, mas colabora para a prática de valores públicos como justiça, desenvolvimento nacional, equidade e respeito aos direitos fundamentais, além de apresentar um cenário de gestão com menos corrupção e desvio de recursos que deveriam ser aplicados com responsabilidade às finalidades públicas, atendendo aos princípios democráticos (OLIVEIRA; ACOCELLA, 2021, p. 14).

Na mesma linha, está a concepção de que a disseminação da integridade em todos os campos dos órgãos administrativos representa o elemento volitivo necessário para romper com a cultura da malversação do serviço público e de seus contumazes desvios. Essa é a percepção de Marçal (2021, p. 100) que assim aduz:

[...] A sustentabilidade ética é imprescindível para que os custos da corrupção não sejam absorvidos como prejuízo ao erário e/ou à moralidade. É preciso remodelar a cultura organizacional, de modo a permitir que valores éticos sejam imbricados no conceito de boa governança [...] A agenda nacional por uma cultura de probidade no ambiente público e privado urge como um dos pilares da democracia na atualidade [...].

Esses programas, contemplados como resultado de um importante processo de implementação, são oriundos da iniciativa privada, instrumentalizando a gestão de riscos na seara corporativa, que há algum tempo é normatizada no Brasil pela Lei nº 12.846/13 (Lei Anticorrupção Empresarial). Tal norma, ao dispor acerca da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, revelou a importância da integridade ao estabelecer, em seu artigo 7º, inciso VIII, que os procedimentos preventivos e de auditoria interna seriam considerados para fins de aplicação das sanções administrativas às empresas quando de suas relações com o Poder Público.

Nessa perspectiva, compreender a importância do *compliance* na efetivação do direito ao acesso à informação passa pela interpretação de seu conceito normativo, que fora estabelecido no artigo 41 do Decreto Federal nº 8.420/15 ao regulamentar a Lei de Anticorrupção Empresarial, concebendo o programa de integridade em seu *caput* como o:

[...] conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

A definição dos programas de integridade, ao expor a preocupação com a prevenção de práticas corruptivas contra a Administração Pública, reverbera, também, a indispensabilidade das políticas de transparência para se atingir esse fim. Todas essas medidas, ainda que indiretamente, estão concatenadas para a estruturação das denominadas cidades inteligentes, reconhecidas por ser ambientes de ações incisivas, pragmáticas, conscientes e participativas de todas as pessoas que convivem num mesmo espaço urbano.

O protagonismo e a vigilância cidadã quanto ao desempenho dos gestores públicos nas áreas ambiental, social (saúde, educação, inclusão, mobilidade e cultura), na infraestrutura municipal, bem como uma governança eficaz, com visão estratégica, focando em pessoas e na melhoria da qualidade dos serviços prestados de forma eficiente, são as marcas expressivas das cidades inteligentes. Essa concepção se coaduna com o a definição de cidades inteligentes no Brasil, trazida pela Carta Brasileira de Cidade Inteligentes (2019, p. 28), desenvolvida pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), compreendendo-as como aquelas:

[...] comprometidas com o desenvolvimento urbano e a transformação digital sustentáveis, em seus aspectos econômico, ambiental e sociocultural, que atuam de forma planejada, inovadora, inclusiva e em rede, promovem o letramento digital, a governança e a gestão colaborativas e utilizam tecnologias para solucionar problemas concretos, criar oportunidades, oferecer serviços com eficiência, reduzir desigualdades, aumentar a resiliência e melhorar a qualidade de vida de todas as pessoas, garantindo o uso seguro e responsável de dados e das tecnologias da informação e comunicação.

Todas as ações executadas nas cidades inteligentes devem partir de princípios constitucionais, pragmaticamente aplicados à Administração Pública e à política urbana. No âmbito da gestão pública, a observância está nos vetores da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Relativamente à política urbana, o espaço cidadão e a propriedade são direitos que não podem ser desligados do bem coletivo e do cumprimento da função social (BRASIL, 2019, p. 30).

Sob o viés de um futuro dinâmico, sustentável, probo, transparente e de uso correto dos recursos públicos, inerente à categorização das cidades inteligentes, observa-se, conforme percebido, uma construção sociocultural, o que se torna possível por meio de valores de integridade. Não há como se imaginar, de forma efetiva, o desenvolvimento dessas cidades, a partir de sistemas elétricos autônomos, redes hidráulicas controladas por centrais remotas, painéis de controle de poluição atmosférica e balneabilidade de praias, sem uma implementação associada à ética e à boa governança (MARCHEZINI, 2018).

Ao investir em mecanismos inovadores, o que em sua grande maioria são investimentos de grande vulto, deve-se atentar ao aumento de riscos, como a descoberta de atos de corrupção, visto que há maior proximidade entre os órgãos públicos e as empresas privadas. Dessa forma, os programas de integridade, como instrumentos para uma governança eficaz – fomentando, ainda, a participação da sociedade por meio de boas práticas e de facilidade no acesso às informações de interesse público – favorece, de forma significativa, a evolução das prevenções, gerenciamento eficiente, e, por conseguinte, a redução de conflitos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente resumo objetivou discorrer a respeito da efetivação dos programas de integridade na garantia do direito fundamental ao acesso à informação, apregoado na Constituição Federal e na Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação), como decorrência da necessária publicidade para o controle social dos atos administrativos nas cidades inteligentes. Essa fiscalização se dá por vários instrumentos, inclusive, por meio da criação e do funcionamento dos portais da transparência, sendo um consectário lógico da participação cidadã em espaços urbanos em que a decisão coletiva impera à luz do Estado Democrático de Direito.

Com o intuito de se assegurar o detalhamento e o amplo conhecimento das condutas realizadas pelos gestores públicos, sobretudo na área fiscal e orçamentária, a publicização de atos de gerência se torna inafastável, conforme demonstrado na pesquisa. Para esse fim, esse estudo revelou que a implementação de um robusto e efetivo *compliance* administrativo - que difunda valores públicos de prevenção e mitigação de riscos, com a divulgação de práticas que, na clandestinidade, poderiam ser corruptivas - é imprescindível à promoção de uma cultura de preservação do interesse público e, por consequência, de sustentação da ética inerente à administração das cidades inteligentes.

Na pesquisa, restou demonstrado que, além da estrutura futurista, tecnológica e voltada à sustentabilidade, as cidades inteligentes são assim denominadas pelo alto fluxo de informações que se repercutem na tomadas de decisões incisivas, independentes e conscientes de todos aqueles que ocupam o mesmo território. Essas características só podem ser alcançadas quando instrumentalizadas em governo aberto de municípios, com gestão pública participativa e inclusiva, possibilitando vigilância cidadã quanto ao desempenho dos representantes do povo nas mais diversas áreas sociais. Nessa perspectiva, os programas de integridade apresentam-se como ferramenta auxiliar, na medida em que são mecanismos de monitoramento constante de dados, com observância da conformidade da Administração Pública às disposições constitucionais e à Lei de Acesso à Informação, evitando-se irregularidades que podem incidir em danos ao erário e serem alvos de investigação e repressão por órgãos fiscalizadores.

Assim, cumprindo seu objetivo preliminar, a preocupação do estudo delimitou-se a uma relevante análise da relação existente entre os institutos da transparência pública e os programas de integridade, bem como suas implicações na edificação das cidades inteligentes. Dessa forma, conclui-se, em relevante pertinência jurídica, que o *compliance* aplicado à gestão pública, na medida em que subsidia o amplo

acesso à informação, é indispensável para a diminuição dos riscos de corrupção e, supervenientemente, para a efetivação dos valores éticos de uma cidade inteligente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 30 jun. 2021.

BRASIL. Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015.

Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 19 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm. Acesso em: 30 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 30 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 02 ago. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 30 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional (Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano). **Carta Brasileira para Cidades Inteligentes**, de 23 de agosto de 2019. Regulamenta as diretrizes para o desenvolvimento de cidades inteligentes e sustentáveis. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/projeto-andus/carta-brasileira-para-cidades-inteligentes>. Acesso em: 06 jul. 2021.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 4 ed. rev., atual. e ampl. Volume Único. Salvador: Juspodivm, 2017.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. rev., atual. ampl. Volume Único. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5 ed. Volume Único. São Paulo: Atlas, 2003.

MARÇAL, Thais Boia. Sistemas de *compliance* e novos paradigmas da Administração Pública. In: OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; ACOCELLA, Jéssica (Coordenadores gerais). **Governança Corporativa e Compliance**. Salvador: Juspodivm, 2021.

MARCHEZINI, Flávia de Sousa. Ética e Inovação. A importância do *compliance* nas *smart cities*. **Jusbrasil**. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://flaviamarchezini.jusbrasil.com.br/artigos/602529953/etica-e-inovacao-a-importancia-do-compliance-nas-smart-cities>. Acesso em: 04 jul. 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; ACOCELLA, Jéssica. A exigência de programas de *compliance* e integridade nas contratações públicas: os Estados-Membros na vanguarda. In: OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; ACOCELLA, Jéssica (Coordenadores gerais). **Governança Corporativa e Compliance**. Salvador: Juspodivm, 2021.

SILVA, Edcleyton Bruno Fernandes da; LIRA, Suzana de Lucena; LIMA, Ediene de Souza. Acesso à informação como política de transparência pública e governo aberto. **Atas do VIII Encontro Ibérico EDICIC**, A ciência aberta: o contributo da ciência da informação, Coimbra, 22 nov. 2017. Disponível em: <http://purl.org/sci/atas/edicic2017>. Acesso em: 02 jul. 2021.

ZORZAL, Luzia; RODRIGUES, Georgete Medleg. Transparência das informações das universidades federais: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de governança. **Biblios (Peru)**, n. 61, p. 1-18, 2015. Disponível em: biblios.pitt.edu/ojs/index.php/biblios/article/view/253. Acesso em: 02 jul. 2021.