

O DEVER DE PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA E OS ELEMENTOS DA COMUNICAÇÃO

*Mateus Camilo Ribeiro da Silveira*¹⁵²

RESUMO

Por meio do presente artigo busca-se identificar como o direito positivo brasileiro, no que se refere a um dos aspectos da publicidade administrativa, regula os componentes da interação comunicacional entre a Administração Pública e o cidadão. O objetivo central do trabalho é verificar o que a Lei Federal nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação, dispõe acerca da divulgação de informações públicas, da formação do canal, do contexto, da mensagem, do remetente e do código, elementos da comunicação elencados pela doutrina da semiótica. Inicialmente, examina-se o conteúdo jurídico do princípio da publicidade administrativa, posto que diretamente relacionado ao dever de transparência e divulgação de informações imposto pela citada Lei aos órgãos e entidades públicas. Elencada a premissa do conteúdo do princípio ora cogitado, analisa-se os componentes da interação comunicacional e as funções da linguagem. A partir desses conceitos, confere-se como a Lei de Acesso à Informação regulamenta cada um dos elementos, para se alcançar um panorama útil do regramento aplicável. Verifica-se, ainda, qual a função da linguagem mais adequada para a comunicação entre Poder Público e destinatários, quando em cumprimento dos procedimentos previstos na mencionada Lei.

Palavras-chave: Publicidade administrativa. Lei Federal nº 12.527/2011. Acesso à informação. Elementos da comunicação.

1 INTRODUÇÃO: DELIMITAÇÃO DO OBJETO DO PRESENTE ARTIGO

Por meio do presente artigo busca-se identificar como o direito positivo brasileiro, no que se refere a um dos aspectos da publicidade administrativa, regula os componentes da interação comunicacional entre a Administração Pública e o cidadão.

Procura-se verificar o que a legislação brasileira, especificamente a Lei Federal nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação dispõe acerca da divulgação de informações públicas, da formação do canal, do contexto, da mensagem, do remetente e do código, elementos da comunicação elencados pela doutrina da semiótica. Trata-se, por consequência,

¹⁵² Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2012), instituição na qual é aluno do Curso de Mestrado em Direito Administrativo. Advogado, com experiência na área de Direito Público, subárea Direito Administrativo.

de uma abordagem não usual de um dos aspectos do princípio da publicidade, com enfoque para a mencionada Lei, da qual se pode extrair conclusões úteis para a compreensão do regramento jurídico aplicável.

De início, cumpre analisar, de modo introdutório, o que o princípio da publicidade, inscrito no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, prescreve à Administração Pública, a quem referido dever se impõe e quais seus fundamentos constitucionais. Isso porque, referido princípio está diretamente atrelado aos deveres jurídicos impostos pela citada Lei de Acesso à Informação.

A partir da delimitação mínima do conteúdo jurídico do princípio citado, são afirmados alguns conceitos importantes para as conclusões que se pretende aportar. Assim, examinam-se algumas questões entre Direito e linguagem e aponta-se o que são os componentes da interação comunicacional e as funções da linguagem, segundo a doutrina. Com base nessas considerações, parte-se para o exame individual, embora entrelaçado, de cada um dos elementos da comunicação, cotejando-os com os dispositivos da Lei de Acesso à Informação que lhe são referentes.

Por fim, à luz das regras previstas na mencionada Lei Federal, analisa-se qual a função da linguagem mais adequada para a comunicação estabelecida entre Poder Público e sociedade, em cumprimento aos procedimentos de acesso à informação.

1 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA – NOÇÕES GERAIS DO SEU CONTEÚDO JURÍDICO

Como dito, o princípio da publicidade administrativa encontra explícito respaldo no ordenamento jurídico brasileiro, eis que inscrito no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal¹⁵³, ao lado dos demais princípios que condicionam o exercício da função administrativa.

De fora esse comando normativo expresso, é possível encontrar desdobramentos do referido princípio em diversos dispositivos constitucionais, os quais o preveem não apenas como dever da Administração Pública, mas também como direito fundamental dos indivíduos, a exemplo do artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, de acordo com o qual todos

¹⁵³ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
(...)

têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse, particular ou coletivo, dentre outros (artigo 37, §3º¹⁵⁴; 216, § 2º¹⁵⁵, etc.).

Com efeito, a publicidade administrativa é contemplada na Constituição Federal em manifestações específicas do direito à informação sobre os assuntos públicos, como o artigo 5º, inciso XXXIV, “b”, que confere a todos o direito de obter certidões para defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal. Atrelado a esse preceito, a Carta Magna prevê o direito de petição¹⁵⁶, no mesmo dispositivo, inciso XXXIV, “a”, pelo qual os indivíduos podem dirigir-se aos órgãos administrativos para formular qualquer tipo de postulação, inclusive para reclamar o cumprimento do princípio ora cogitado.

O citado artigo 5º, no inciso LXXII, da Constituição Federal, confere, ainda, a garantia do *habeas data* para assegurar judicialmente o conhecimento de informações relativas ao impetrante que constem de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de âmbito público, bem como para retificação de dados que neles estejam armazenados.

Note-se que as exceções ao dever de publicidade das informações públicas estão indicadas no próprio Texto Constitucional, o qual, a teor do artigo 5º, inciso XXXIII, precitado, só admite o sigilo dos dados quando “*imprescindível à segurança da sociedade e do Estado*”. Além disso, o direito à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e imagem das pessoas, conforme previsto no artigo 5º, inciso X, da Lei Magna, também pode justificar hipóteses de sigilo ou restrição de acesso a certos dados. Cite-se, ainda, o inciso LX, do mesmo dispositivo constitucional, segundo o qual a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a intimidade e o interesse social o exigirem. Portanto, na esfera

¹⁵⁴ § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

¹⁵⁵ Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

(...)

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

¹⁵⁶ A respeito da dimensão do direito de petição, deve-se colacionar trecho de autoria de José Afonso da Silva, segundo o qual aquele impõe à autoridade a obrigação de dar resposta ao que lhe foi apresentado pelo administrado. Confira-se: É importante frisar que o direito de petição não pode ser destituído de eficácia. Não pode a autoridade a quem é dirigido escusar pronunciar-se sobre a petição, quer para acolhê-la quer para desacolhê-la com a devida motivação. (...) Bem o disse Bascuñan: ‘O direito de petição não pode separar-se da obrigação da autoridade de dar resposta e pronunciar-se sobre o que lhe foi apresentado, já que, separado de tal obrigação, carece de verdadeira utilidade e eficácia (...)’ (SILVA, 2008, p. 443-444).

administrativa, será ilegítimo o segredo se imposto fora dessas explícitas hipóteses previstas constitucionalmente.

Portanto, como é possível inferir dos diversos dispositivos constitucionais mencionados, a Administração Pública, seja ela direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios têm o dever jurídico de franquear a qualquer um da sociedade informações a respeito da gestão da coisa pública ou que sejam de interesse dos indivíduos. Esse é um dos aspectos do princípio da publicidade, o qual certamente compõe o seu conteúdo jurídico, e que interessa para a análise do presente artigo.

Afora os dispositivos constitucionais citados, a necessidade de conferir transparência aos atos administrativos, aos planos de governo e tudo mais que concerne à gestão da máquina pública, decorre da própria ideia de República, forma de governo que pressupõe o controle do Estado pelo povo. De fato, só se pode controlar, impugnar ou mesmo participar daquilo que efetivamente se tem conhecimento, daí o dever inafastável de tornar “público” todas as informações que possam ser de interesse da sociedade, ressalvada a exceção prevista no próprio texto constitucional.

A mesma intelecção pode ser extraída da circunstância de que o Brasil se declara um Estado Democrático de Direito, no qual o povo é o titular do poder (artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal), pois disso resulta que este tem o direito de conhecer tudo o que concerne à Administração, de controlar o exercício do poder por ela.

Sob uma perspectiva democrática, por conseguinte, o princípio da publicidade é essencial para a garantia da participação dos cidadãos na gestão pública. Tendo em vista que numa democracia o poder reside no povo, é imperioso se resguardar a possibilidade de que este avalie se sua vontade é legitimamente representada por aqueles que foram escolhidos para o exercício do poder, o que certamente só é possível mediante a visibilidade das ações por eles tomadas.

Nesse sentido, destaca-se a exposição de Cármen Lúcia Antunes Rocha¹⁵⁷ acerca do valor do princípio da publicidade para a democracia:

Considerando-se que a Democracia que se põe à prática contemporânea conta com a participação direta dos cidadãos, especialmente para efeito de fiscalização e controle da juridicidade e da moralidade administrativa, há que se concluir que o princípio da publicidade adquire, então, valor superior ao quanto antes constatado na história, pois não se pode cuidar de exercerem os direitos políticos sem o conhecimento do que se passa no Estado.

No mesmo sentido também entende Odete Medauar, in *Direito Administrativo Moderno*. 12. ed. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2008, p. 127.

Outrossim, o princípio em apreço deflui da própria essência da função administrativa¹⁵⁸. Como se sabe, existe função quando alguém está investido no dever de satisfazer dadas finalidades em prol do interesse de outrem. Quem exerce função administrativa está inteiramente adstrito à consecução de um interesse qualificado, vale dizer, do interesse público¹⁵⁹ pré-determinado pela lei. Dessa forma, a razão de ser da Administração Pública é toda externa, de modo que sua finalidade jamais reside num benefício íntimo: está sempre voltada para o mencionado interesse público, que não se encontra à sua livre disposição.

É o que de forma bastante clara e inteligente explica o mestre Ruy Cirne Lima, segundo o qual a relação de administração é “*a relação jurídica que se estrutura ao influxo de uma finalidade cogente*”, é a “*atividade do que não é senhor absoluto*” (LIMA, 2007, p. 37 e 105). Ora, se a Administração Pública jamais maneja interesses, poderes ou direitos pessoais seus, surge o dever da absoluta transparência dos seus comportamentos (SUNDFELD, 2007, p. 177).

Com efeito, se os bens e interesses não se acham entregues à livre disposição da Administração, eis que sequer são seus, impõe-se não só o dever de curá-los nos termos da finalidade apontada pela lei, como também o dever de demonstrar aos verdadeiros titulares como tais interesses foram tutelados. Tais conclusões são decorrência direta do regime jurídico-administrativo, em especial do pilar da indisponibilidade do interesse público.

Ao examinar a doutrina mais abalizada que trata do tema, verifica-se que o princípio da publicidade consiste no “*dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos*”, não sendo permitido ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam e muito menos em relação aos sujeitos indevidamente afetados por alguma medida, como afirma Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 117).

No mesmo sentido ensina José Afonso da Silva, segundo o qual, em virtude da publicidade, o Poder Público “*deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento de que os administradores estão fazendo*” (SILVA, 2008, p. 669).

Para José dos Santos Carvalho Filho (2011, p. 23), o princípio em exame indica que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, “*e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade*

¹⁵⁸ Exercida normalmente pelo Poder Executivo e seus sujeitos auxiliares e, atipicamente, pelos órgãos de outros Poderes.

¹⁵⁹ Embora o Estado tenha seus próprios interesses, estes não se confundem com o interesse público propriamente dito e só podem ser perseguidos “*quando, sobre não se chocarem com os interesses públicos propriamente ditos, coincidam com a realização deles*”, conforme ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello (Op. cit., p. 66).

de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos”, que é própria de um Estado Democrático de Direito, como já apontado.

Elencadas as noções gerais expostas acima acerca do conteúdo do princípio em exame, cumpre anotar que o Poder Público tem tomado várias medidas para lhe dar efetividade. Dentre as providências adotadas recentemente pelo Estado, destaca-se, para os fins do presente artigo, a edição da Lei Federal nº 12.527/2011, denominada Lei de Acesso à Informação, que regulamenta o acesso a informações previsto pelo artigo 5º, inciso XXXIII, e pelo artigo 37, §3º, inciso II, da Constituição Federal.

A mencionada Lei estabeleceu procedimentos a serem observados por todos os entes federados com o fim de garantir o acesso a informações, tendo sido regulamentada, pelo Decreto Federal nº 7.724/2012 e por legislação específica de demais entes, a exemplo do Decreto nº 58.052/2012, do Estado de São Paulo e Decreto nº 43.597/2012, do Estado do Rio de Janeiro.

Para os fins do presente trabalho, analisar-se-á o que referida Lei dispõe a respeito da formação do canal, do contexto, da mensagem, do remetente e do código, que integram a comunicação entre Administração Pública e interessado, precisamente no processo de divulgação de informações. Porém, antes dessa análise detalhada, cabe examinar algumas importantes questões: (i) o Direito enquanto linguagem; (ii) o que se entende por cada um desses componentes da interação comunicacional, conforme ensinamentos de Ugo Volli, Roman Jakobson e Paulo de Barros Carvalho, dentre outros; e (iii) as funções de linguagem, com enfoque na reflexão sobre a comunicação entre Administração e interessado.

2 DIREITO E LINGUAGEM

Como afirmado, antes de partir para o exame de como a Lei de Acesso à Informação regula os componentes da interação comunicacional, é importante deixar assentados alguns conceitos a respeito do Direito enquanto Ciência, enquanto objeto desta mesma ciência e sua relação com a linguagem¹⁶⁰. Conforme se demonstrará adiante, essas ideias serão fundamentais para as conclusões que se pretende aportar.

¹⁶⁰ Adota-se o conceito de linguagem nas acepções que lhe conferem os autores a seguir mencionados. Paulo de Barros Carvalho (2008, p. 32) conceitua-a como a “capacidade do ser humano para comunicar-se por intermédio de signos cujo conjunto sistematizado é a língua”. Por sua vez, os autores Guibourg; Ghigliani; Guarinoni (2000, p. 19) afirmam que a linguagem não se compõe de um mero conjunto de símbolos, mas de símbolos ordenados em uma estrutura mais ou menos orgânica, com funções atribuídas a cada parte da linguagem. Para que haja comunicação deve haver um código (definindo a linguagem e a sua estrutura) e ausência de ruído.

Ensinam R. Guibourg, Alejandro Ghigliani e Ricardo Guarinoni (2000, p. 18-19) que toda ciência é um conjunto de enunciados e, portanto, se expressa por meio de uma linguagem. Bem por esta razão, a indagação acerca do conhecimento científico e dos métodos com que opera, demanda alguma precisão a respeito dos conceitos de linguagem e qual a relação entre linguagem e as distintas formas de comunicação.

Com efeito, a teoria da linguagem é muito importante como instrumento da Ciência, pois é por meio dela que se desenvolve, por excelência, o saber científico. A produção, a interpretação e a assimilação dos conhecimentos científicos se manifesta, se dá, invariavelmente, por meio da linguagem. Aliás, como afirmam os filósofos do Círculo de Viena, integrantes do movimento do neopositivismo lógico, a linguagem serve, ainda, de modelo de controle dos conhecimentos por ela produzidos, conforme ensinamento de Paulo de Barros Carvalho (2008, p. 20-22).

Ora, se toda ciência se expressa por meio de uma linguagem, o mesmo é possível afirmar em relação à Ciência do Direito, por meio da qual se descreve um objeto que é o direito positivo. No caso dessa específica ciência, lida-se com, pelo menos, dois níveis de linguagem, pois o jurista deve descrever sistemas de normas que, por sua vez, dizem coisas acerca de si mesmas e sobre a conduta humana. Em outras palavras, há a linguagem do direito positivo, que ora regula o comportamento do homem, ora dispõe sobre normas do seu próprio sistema e, ainda, a linguagem da ciência do direito, que procura descrever o conjunto de regras jurídicas enunciadas também por linguagem própria.

Nesse sentido, vale citar lição do mestre Lourival Vilanova (VILANOVA, 2010, p. XXXI), que, embora tenha como objeto de reflexão a lógica jurídica, faz referência aos distintos níveis de linguagem ora referidos:

Há linguagem jurídica no conhecimento científico-dogmático, L'', como há no direito-objeto, L', tema desse conhecimento. A possibilidade gnosiológica da lógica de L'', que dará margem à outra linguagem L''', reside em essa linguagem do direito-objeto: i) conter termos que se reduzem, por abstração formalizadora, a variáveis, e constantes operatórias (...); ii) dispor de uma gramática interna, cujas regras estabeleçam composições e transformações de estruturas; iii) tais regras serem regras sintáticas (com mínimo de semântica) (...).

Pois bem. Partindo dessas premissas, interessa para o presente trabalho a ideia central de que coexistem diferentes níveis de linguagem quando se trabalha com o Direito (entendido como Ciência e como objeto de estudo científico) e que, por tal motivo, é útil averiguar os elementos da interação comunicacional e as diferentes funções e tipos de linguagem.

Porém, há, adicionalmente, um importante desdobramento para este artigo: deve-se verificar como tais questões também são úteis para a análise de uma “outra” linguagem, qual seja, aquela por meio da qual a Administração Pública irá se comunicar com o interessado, com o povo, ao divulgar informações, em decorrência das imposições do princípio da publicidade e da Lei de Acesso à Informação.

2.1 Elementos da interação comunicacional

De acordo com Roman Jakobson (2010, p. 156), há no processo constitutivo da interação comunicacional a coexistência de seis componentes, conforme se infere do trecho abaixo transcrito:

O remetente envia uma mensagem ao destinatário. Para ser eficaz, a mensagem requer um contexto a que se refere (ou “referente”, em outra nomenclatura algo ambígua), apreensível pelo destinatário e que seja verbal ou suscetível de verbalização; um código total ou parcialmente comum ao remetente e ao destinatário (ou, em outras palavras, ao codificador e ao decodificador da mensagem); e, finalmente, um contato, um canal físico e uma conexão psicológica entre o remetente e o destinatário, que capacite ambos a entrar e permanecer em comunicação.

À luz do esquema do autor, é possível afirmar que, de forma simplificada, a comunicação é composta por três elementos de base: um (i) *emissor*, que envia/transmite/fala (ii) *algo* para um (iii) *destinatário* (remetente-mensagem-destinatário). Como ensina Ugo Volli (2007, p. 26), este *algo* ou a *mensagem* deve ser entendida como um objeto material (seja ele uma folha de papel com tinta ou uma sequência de ondas sonoras, por exemplo) que substitui o conteúdo mental que se gostaria de transmitir.

A estes três elementos, somam-se o *contato* ou *canal*, o *código* e o *contexto* ou *referente*. O *contato* consiste num filtro material necessário para pôr em comunicação emissor e destinatário, mas compreende, também, um *canal* de ordem psicológica e social que serve de base para toda relação comunicativa, conforme lição de Volli (Op. cit. p. 26). Por sua vez, o *código* representa o filtro imaterial que liga emissor e destinatário: “*uma frase dever ser pronunciada ou escrita em determinada língua*”, como ensina o citado autor. E, por fim, o *contexto* constitui a realidade a que se referem as mensagens, que geralmente são produzidas para falar de alguma coisa. Sob esse nome, na semiótica, Ugo Volli (Op. cit. p. 27) afirma que às vezes são indicados os conteúdos da mensagem.

2.2 Funções da linguagem

Segundo Roman Jakobson (Op. cit. p. 157), cada um desses seis elementos da comunicação determina a utilização de uma função da linguagem. Destaca o autor que dificilmente irá se encontrar nas mensagens verbais uma única função, de tal sorte que a estrutura verbal de uma mensagem dependerá basicamente da função predominante. O eminente linguista elenca seis tipos de função da linguagem, atreladas aos componentes já apontados: emotiva, referencial, poética, fática, metalinguística e conativa.

Paulo de Barros Carvalho (Op. cit. p. 39-52), adotando o critério da função dominante na mensagem, em conjunto com a análise do *animus* que move o emissor (critério pragmático), vai além das funções assinaladas por Jakobson. Dessa forma, de maneira sucinta, apresenta-se, abaixo, quais as funções de linguagem segundo o citado autor, adotadas no presente trabalho:

- a) Linguagem descritiva: é o veículo adequado para a transmissão de notícias, tendo finalidade de informar o receptor da mensagem sobre situações objetivas que ocorreram no mundo fenomênico;
- b) Linguagem expressiva de situações subjetivas: é aquela na qual seu emissor exprime seus sentimentos, através de interjeições;
- c) Linguagem prescritiva de condutas: presta-se à expedição de ordens, que não podem ser verificadas pelo binômio verdadeiro/falso;
- d) Linguagem interrogativa ou linguagem de perguntas ou de pedidos: é a de que se utiliza o ser humano diante de objetos ou situações que desconhece, ou ainda quando pretenda obter alguma ação de seus semelhantes;
- e) Linguagem operativa ou performativa: os modos de significar são usados para concretizar alguma ação, como a declaração de matrimônio entre duas pessoas;
- f) Linguagem fática: trata-se da linguagem introdutória de comunicação;
- g) Linguagem propriamente persuasiva: método usado para tentar convencer o receptor. O autor anota que toda linguagem tem um “quê” de persuasiva e, por essa razão, essa é denominada propriamente persuasiva, pois a sua principal função é tentar convencer;
- h) Linguagem afásica: função usada quando se pretende obscurecer mensagem anterior, a fim de dificultar sua aceitação;

- i) Linguagem fabuladora: não faz proposições dependentes do conceito de verdade ou falsidade, pois essa verificação não importa para os fins da mensagem, que se presta a constituir aquilo que se denomina ficção;
- j) Linguagem que opera na função metalinguística: focaliza o próprio discurso em que se situa;

Como se infere do rol indicado acima, a depender da intenção que move o emissor, a linguagem exerce uma específica função, seja ela a de convencer o interlocutor (propriamente persuasiva), seja a de informar, transmitir informações ao receptor, como ocorre na função descritiva e que nos parece ser a mais adequada para a comunicação entre Administração Pública e particulares quando da divulgação de informações, conforme se demonstrará adiante.

Dessa forma, apresentadas as noções introdutórias a respeito dos elementos da interação comunicacional e das funções da linguagem, cabe, então, conferir como a citada Lei Federal nº 12.527/2011 regula cada um desses aspectos.

3 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E OS COMPONENTES DA INTERAÇÃO COMUNICACIONAL

Como dito, impõe-se verificar o que referida norma prescreve a respeito do emissor, mensagem, destinatário, canal, código e contexto e se é possível fazer alguma correlação com as funções da linguagem e a linguagem por meio da qual a Administração Pública deverá se manifestar, quando em cumprimento às regras previstas na citada Lei de Acesso à Informação.

De início, cabe recordar que a mencionada Lei veio regulamentar o direito a acesso à informação previsto na Constituição Federal, dispendo sobre os procedimentos que devem ser observados pelo Poder Público para garanti-lo. De modo geral, a norma prevê: (i) quem está sujeito ao seu regime; (ii) quais informações devem ser divulgadas pelo Estado, com e mesmo sem solicitação dos interessados; (iii) quais dados são sigilosos e o processo de classificação como tal; (iv) como deverão ser publicizadas as informações, o que inclui tanto o processo administrativo de requerimento do particular quanto o processo de divulgação em sites, por exemplo, e (v) a responsabilidade pela violação dos preceitos da Lei.

Cada um desses aspectos tratados pela Lei Federal nº 12.527/2011 será abordado quando da análise individual, porém entrelaçada, dos seis elementos da comunicação interacional, conforme demonstrado abaixo.

3.1 Remetente ou sujeito emissor

O remetente, na lição de Jakobson, é aquele que transmite a mensagem ao destinatário. À luz dos dispositivos da Lei de Acesso à Informação, é possível afirmar que os seguintes sujeitos são remetentes na interação comunicacional:

- (i) órgãos públicos integrantes da Administração Direta dos Poderes Executivo, Legislativo (incluindo as Cortes de Contas) e Judiciário, de todas as esferas, como decorrência do princípio da publicidade, inscrito no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, e do Ministério Público; e
- (ii) autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Com efeito, o artigo 1º¹⁶¹ da citada Lei expressamente prevê que tais sujeitos estão subordinados ao seu regime, razão pela qual estão obrigados a divulgar as informações públicas ou por eles custodiadas, nos termos da Lei, bem como deferir o acesso aos dados requeridos pelos interessados, salvo se imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado. Portanto, tais sujeitos administrativos serão emissores das mensagens/informações, cujo destinatário será qualquer um do povo.

Ademais, também são remetentes, à luz da Lei Federal nº 12.527/2011, no que couber, as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres, conforme dispõe seu artigo 2º. A publicidade a que estão submetidas tais entidades refere-se, evidentemente, à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação.

¹⁶¹ Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Com relação aos deveres de tais remetentes, a mencionada Lei impõe que todos devem assegurar: (i) gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação; (ii) proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e (iii) proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso (artigo 6º, incisos I a III, da Lei).

Referidos deveres são implicações diretas do princípio da publicidade administrativa, segundo o qual o Poder Público deve agir com a maior transparência possível, exceto nos casos em que o sigilo da informação for imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Aliás, esta regra de observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção vem expressamente prevista no artigo 3º¹⁶² da mencionada Lei, no qual estão elencadas as diretrizes que o Poder Público deve seguir nos procedimentos de acesso à informação.

O controle do acesso e divulgação de informações sigilosas é previsto pela Lei de Acesso à Informação como dever de tais sujeitos administrativos, que devem assegurar a sua proteção. Uma vez classificada como sigilosa, nos termos do artigo 24¹⁶³ (como ultrassecreta, secreta e reservada), os órgãos e entidades indicados no artigo 1º e 2º da citada Lei têm o dever

¹⁶² Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

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.

¹⁶³ Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada.

§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no caput, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:

I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;

II - secreta: 15 (quinze) anos; e

III - reservada: 5 (cinco) anos.

§ 2º As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filhos(as) serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição.

§ 3º Alternativamente aos prazos previstos no § 1º, poderá ser estabelecida como termo final de restrição de acesso a ocorrência de determinado evento, desde que este ocorra antes do transcurso do prazo máximo de classificação.

§ 4º Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público.

§ 5º Para a classificação da informação em determinado grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível, considerados:

I - a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; e

II - o prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina seu termo final.

de resguardar o sigilo, sob pena de seus agentes praticarem conduta ilícita, conforme disposto no artigo 32, inciso IV¹⁶⁴.

Por fim, a classificação do sigilo das informações no âmbito da Administração Pública Federal tem sua competência regulamentada pelo artigo 27¹⁶⁵ da Lei de Acesso à Informação, que distingue as atribuições segundo o grau de sigilo da informação.

3.2 Mensagem

Como exposto acima, a mensagem consiste em outro elemento da interação comunicacional. Segundo Volli, trata-se do objeto material que enquanto tal se presta a ser deslocado de uma pessoa para outra, contendo sinais (Op. cit. p. 26).

Partindo do conceito de mensagem como objeto que substitui conteúdos mentais que se pretende transmitir a alguém, verifica-se que a Lei de Acesso à Informação prevê quatro conceitos de mensagem: informação; documento e informação sigilosa e pessoal, a teor do artigo 4º, incisos I a IV¹⁶⁶. Para os efeitos da citada Lei, tais são os objetos, contendo sinais, que podem ser divulgados pelos remetentes, salvo no caso da informação sigilosa, que não poderá sê-lo, ao menos temporariamente.

De acordo com o citado dispositivo, as mensagens podem ter quatro qualidades: disponibilidade, autenticidade, integridade e primariedade (artigo 4º, incisos VI a IX):

¹⁶⁴ Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:

(...)

IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;

(...)

¹⁶⁵ Art. 27. A classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência:

I - no grau de ultrassecreto, das seguintes autoridades:

a) Presidente da República;

b) Vice-Presidente da República;

c) Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas;

d) Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e

e) Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior;

II - no grau de secreto, das autoridades referidas no inciso I, dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista; e

III - no grau de reservado, das autoridades referidas nos incisos I e II e das que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou de hierarquia equivalente, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei.

(...)

¹⁶⁶ Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

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

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

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

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

(...)

- VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;
- VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;
- VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;
- IX - primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

Por força do artigo 7º da Lei, que será tratado mais adiante, o destinatário da comunicação tem o direito de obter uma mensagem *primária*, vale dizer, coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível; *íntegra*, isto é, não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino; *autêntica*, cujo indivíduo produtor ou modificador se tem conhecimento; e atualizada.

Assim, essas são as regras gerais previstas na citada norma a respeito da mensagem a ser emitida pelos sujeitos indicados no subtópico anterior. As demais imposições legais, embora também estejam referidas de alguma maneira à mensagem, serão tratadas ou quando se tiver como objeto o elemento do *contexto*, ou do *código*, posto que a eles se referem de forma direta.

3.3 Destinatário

O destinatário das informações que devem ser divulgadas pelo Poder Público, especificamente pelos sujeitos indicados nos artigos 1º e 2º da Lei em exame é, evidentemente, todo e qualquer *interessado*, vale dizer: qualquer pessoa que tenha interesse particular sobre informação custodiada pelo Estado ou interesse coletivo ou geral, isto é, que se refira à coletividade, enquanto titular dos interesses tutelados pelo aparato estatal.

Com efeito, como já afirmado, a Lei de Acesso à Informação veio regulamentar o direito ao acesso à informação previsto nos artigos 5º, inciso XXXIII; 37, §3º, inciso II e 216, §2º, todos da Constituição Federal. Por força de tais dispositivos, todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de interesse particular ou coletivo, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Além disso, cabe à Administração Pública a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Portanto, é destinatário das informações tuteladas pela citada Lei todo e qualquer interessado em consultá-la. E mais: a própria coletividade é destinatária, ainda que não solicite

informações, de uma série de dados que devem ser divulgados obrigatoriamente pelo Poder Público. É o que consta expressamente do artigo 8º, §1º, da Lei de Acesso à Informação¹⁶⁷.

3.4 Código

De acordo com o artigo 5º da Lei Federal nº 12.527/2011, a informação deverá ser franqueada ao interessado ou à sociedade (independentemente de solicitação, nos termos da própria norma) mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, e com mensagem clara e em linguagem de fácil compreensão.

Com efeito, tratando-se de norma jurídica que veio regulamentar o acesso à informação previsto nos artigos 5º, inciso XXXIII; 37, §3º, inciso II e 216, §2º, da Constituição Federal, já citados no presente artigo, todos atrelados ao princípio da publicidade administrativa, não poderia se esperar outra imposição legal que não o dever do Poder Público de divulgar mensagens em linguagem clara e de fácil compreensão.

De fato, dificilmente seria possível controlar, impugnar ou mesmo participar da gestão pública, como também conhecer as informações custodiadas pelo Poder Público, se a mensagem fosse produzida e externalizada pelos sujeitos indicados nos artigos 1º e 2º da Lei em exame em linguagem obscura e de difícil assimilação. Ora, não se pode olvidar que os destinatários da comunicação a que se refere a citada Lei não precisam deter, e a maioria não detém, conhecimento suficiente para compreender todos os tipos de informação divulgados pelo Estado. Portanto, cabe à Administração Pública facilitar a comunicação, por meio da utilização de um código comum à maioria dos seus interlocutores, não complexo.

Note-se que esta questão é fundamental para que haja efetiva e adequada comunicação entre Poder Público e sociedade, pois influencia significativamente o ato de recepção da mensagem que se pretender transmitir. Ugo Volli (Op. cit. p. 21) define recepção como o ato decisivo da comunicação, com o qual determinado texto é captado por um ser humano,

¹⁶⁷ Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

(...)

emergindo algum sentido para ele. Nesse sentido, se se pretende que a mensagem seja recepcionada pelos destinatários referidos na Lei de Acesso à Informação, diga-se “da forma mais ideal possível”, com menos ruídos, cumpre que se utilize de um filtro imaterial comum entre emissor e receptor.

Com relação especificamente à língua, embora a Lei Federal nº 12.527/2011 não disponha expressamente a seu respeito, impõe-se, evidentemente, que seja utilizada a língua portuguesa nas mensagens entre Poder Público e eventuais interessados, posto que é esta a língua oficial da República Federativa do Brasil, conforme prevê o artigo 13 da Constituição Federal.

3.5 Contexto ou referente

Como apontado, partiu-se da premissa de que o *contexto* constitui a realidade a que se referem as mensagens, que geralmente são produzidas para falar de alguma coisa. Sob esse nome, na semiótica, Ugo Volli (Op. cit. p. 27) afirma que às vezes são indicados os conteúdos da mensagem, sendo este o conceito que se adota para a análise da multicitada Lei de Acesso à Informação.

De acordo com a Lei Federal 12.527/2011, o contexto ou referente das mensagens é toda informação de interesse público ou que diga respeito à gestão do aparato estatal ou, ainda, aquelas relacionadas à pessoa natural identificada ou identificável, custodiadas pelo Estado. Em outras palavras, o conteúdo das mensagens objeto da referida Lei será, invariavelmente, os seguintes tipos de informação: de interesse pessoal ou de interesse coletivo ou geral, nos termos do artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal.

O artigo 7º, em seus incisos I a III e V a VII, da Lei elenca algumas das informações que devem ser divulgadas, dentre as quais destaca-se: (i) informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades; (ii) informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; (iii) informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação e contratos administrativos; e (iv) informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados de programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas.

Como se pode observar do rol indicado acima, tais informações dizem respeito desde a gestão pública dos interesses públicos, como aquelas relativas a programas, projetos e ações dos órgãos e entidades, até qualquer informação contida em registros ou documentos

custodiados pelos mesmos sujeitos, ressalvadas, por óbvio, aquelas protegidas pelo sigilo, nos termos da própria Lei.

Além disso, há também outro contexto ou referente das mensagens ora tratadas. Com efeito, o artigo 8º da Lei de Acesso à Informação prescreve aos órgãos e entidades públicas o dever de promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Vale dizer, cabe a tais sujeitos o dever de divulgar uma série de dados que sejam de interesse da coletividade.

Apenas a título de exemplificação, o parágrafo 1º do citado dispositivo da Lei dispõe que na divulgação de tais informações deverão constar, no mínimo, o registro das despesas, de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros, respostas a perguntas mais frequentes da sociedade e registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público.

Dessa forma, as mensagens ora tratadas terão como referente ou (i) alguma informação de interesse particular, custodiada pelas figuras indicadas nos artigos 1º e 2º da Lei de Acesso à Informação; ou (ii) informações de interesse coletivo, que poderão ser requeridas pelos eventuais interessados ou deverão ser divulgadas pelo Poder Público mesmo sem requerimento particular.

3.6 Canal ou contato

O primeiro dispositivo da Lei em exame que trata do elemento comunicacional do canal é o artigo 3º, que estabelece as diretrizes a serem observadas pela Administração Pública nos procedimentos voltados a assegurar o direito fundamental de acesso à informação. De acordo com o citado dispositivo, dentre as diretrizes elencadas, consta a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação.

Por força desse dispositivo, cabe aos órgãos e entidades sujeitos ao regime da Lei utilizar, sempre que possível, um específico canal para transmissão das mensagens aos destinatários, qual seja, os meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação.

Além disso, o artigo 7º da Lei Federal nº 12.527/2011 confere aos interessados o direito de obter orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada. Portanto, referido dispositivo também regula o canal de comunicação entre Poder Público e destinatários, outorgando a estes o direito de saber qual o caminho, o *iter*, para se alcançar a informação.

Atrelado ao direito apontado acima, cite-se o artigo 9º da mencionada Lei, que prescreve a criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do Poder Público, em local com condições apropriadas para: atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; informar sobre tramitação de documentos e protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações.

Note-se, ainda, que o pedido de acesso à informação, por parte de qualquer interessado, tem seu procedimento especialmente regulado pela Lei de Acesso à Informação em seus artigos 10 a 20. Consta desses dispositivos os requisitos para se requerer alguma informação, o prazo para resposta dos sujeitos submetidos à Lei e o procedimento para recurso no caso de indeferimento do acesso.

Com relação às informações que devem ser divulgadas pelos órgãos e entidades públicas, independentemente de requerimentos de interessados, a Lei Federal nº 12.527/2011 dispõe que deverão ser utilizados todos os meios e instrumentos legítimos que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet), observados os requisitos específicos previstos no artigo 8º, §3º, da Lei¹⁶⁸.

Assim, verifica-se que a citada norma dedicou especial atenção à regulamentação do canal de comunicação entre remetente e destinatário, prescrevendo uma série de requisitos para a divulgação de informações obrigatórias em sítios oficiais na internet, inclusive garantindo a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.

3.6 Função descritiva ou referencial da linguagem

¹⁶⁸ Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

(...)

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos: I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, *aprovada pelo Decreto Legislativo no 186, de 9 de julho de 2008*.

Adotando-se a lição de Paulo de Barros Carvalho, que acrescenta ao critério da função dominante na estrutura verbal o *animus* que move o emissor da mensagem, a função descritiva da linguagem é o veículo adequado para a transmissão de notícias, tendo por finalidade informar o receptor acerca de situações objetivas ou subjetivas que ocorrem no mundo existencial. De acordo com o citado autor, é a linguagem própria para a transmissão do conhecimento (vulgar ou científico) (Op. cit. p. 40).

À luz dos dispositivos da Lei Federal nº 12.527/2011 que se referem aos elementos da comunicação interacional, verifica-se que a função da linguagem mais adequada para a comunicação entre o Poder Público e os destinatários é precisamente a função descritiva ou referencial.

Com efeito, o direito a acesso à informação, inscrito no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, e regulamentado pela Lei em exame tem como pressuposto a publicidade administrativa, vale dizer, o dever de transparência dos atos, planos, programas e recursos do governo, assim como a divulgação de informações de interesse particular custodiadas pelo Estado. Trata-se de direito próprio de um Estado Democrático de Direito, conforme exposto quando se abordou o mencionado princípio.

Tendo em vista que o acesso à informação tem como objetivo o conhecimento pleno por parte da sociedade de tudo aquilo que concerne a gestão pública e das informações que estejam em poder do Estado, mas que sejam de seu interesse, cumpre que a linguagem por meio da qual se dará a divulgação dessas informações se dê da forma mais próxima a uma transmissão de notícia, isto é, cuja finalidade seja efetivamente informar o destinatário, como ocorre na função descritiva ou informativa.

A função propriamente persuasiva da linguagem, por exemplo, animada pelo intento imediato de convencer, persuadir, induzir, instigar o receptor parece ser absolutamente inadequada para a comunicação efetivada em cumprimento da Lei de Acesso à Informação. Isso porque as informações devem ser divulgadas, como consta da própria Lei (artigos 5º e 7º), mediante procedimentos objetivos e de forma transparente, sendo direito dos interessados a autenticidade, integridade e primariedade dos dados, como já exposto. Aliás, seria contra o próprio espírito da Lei, regulamentadora do direito constitucional ao acesso à informação, que determinados órgãos e entidades públicas manejassem a linguagem utilizada com o intento de convencer os destinatários da licitude de suas ações.

A nosso ver é imperiosa a utilização da função descritiva da linguagem quando da comunicação entre Poder Público e sociedade, nos termos da Lei de Acesso à Informação. Cabe aos sujeitos submetidos ao regime da Lei informar e não persuadir os destinatários das

informações acerca da licitude de suas ações, embora se concorde que dificilmente se encontrará uma única função numa dada estrutura verbal.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio do presente artigo, verificou-se que o princípio da publicidade administrativa, inscrito no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, impõe à Administração Pública o dever de manter a plena transparência em seus comportamentos. Trata-se de imposição que decorre tanto da forma de governo republicana, como do fato de que o Brasil se declara um Estado Democrático de Direito.

Dentre os diversos desdobramentos do princípio ora cogitado, o presente artigo ocupou-se do dever do Poder Público de garantir o acesso à informação, conforme dispõe o artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Federal nº 12.527/2011, denominada Lei de Acesso à Informação. O objetivo do trabalho era verificar como referida Lei regula os elementos da comunicação interacional.

Assim, antes de adentrar o objeto central do artigo, apontou-se que tanto o Direito como Ciência, quanto o Direito enquanto objeto desta mesma área do saber, se expressa por meio de linguagem, razão pela qual é útil examinar os referidos componentes da comunicação e as funções da linguagem. Pelo mesmo motivo, deve-se avaliar a aplicação desses conceitos à linguagem entre Poder Público e sociedade, em cumprimento à Lei de Acesso à Informação.

Definiu-se os citados elementos constitutivos da comunicação, vale dizer: remetente, mensagem, destinatário, código, contexto e canal, conforme lição do eminente linguista Roman Jakobson. De forma sucinta, a comunicação é composta por três elementos de base: um (i) *emissor*, que envia/transmite/fala (ii) *algo* para um (iii) *destinatário* (remetente-mensagem-destinatário). O código consiste na língua, no filtro imaterial que conecta emissor e receptor; o canal corresponde ao filtro físico necessário para a comunicação e o contexto se refere ao conteúdo da mensagem.

Com base nessas considerações, verificou-se como a Lei de Acesso à Informação regulamenta cada um desses elementos. Os remetentes da comunicação são aqueles indicados no artigo 1º da Lei: (i) órgãos públicos integrantes da Administração Direta dos Poderes Executivo, Legislativo (incluindo as Cortes de Contas) e Judiciário, de todas as esferas, e do Ministério Público; e (ii) autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Além disso, por força do artigo 2º, também estão sujeitos ao regime da norma as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Quanto à mensagem, nos procedimentos regulados pela Lei Federal nº 12.527/2011, previu-se quatro conceitos: informação; documento e informação sigilosa e pessoal, a teor do artigo 4º, incisos I a IV. Para os efeitos da citada Lei, tais são os objetos, contendo sinais, que podem ser divulgados pelos remetentes, salvo no caso da informação sigilosa, que não poderá sê-lo, ao menos temporariamente.

O destinatário das informações tuteladas pela citada Lei é todo e qualquer interessado em consultá-la. E mais: a própria coletividade é destinatária, ainda que não solicite informações, de uma série de dados que devem ser divulgados obrigatoriamente pelo Poder Público, conforme consta expressamente do artigo 8º, §1º, da Lei de Acesso à Informação.

No que se refere ao código, de acordo com o artigo 5º da Lei Federal nº 12.527/2011, a informação deverá ser franqueada ao interessado ou à sociedade (independentemente de solicitação, nos termos da própria norma) mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, e com mensagem clara e em linguagem de fácil compreensão.

Por sua vez, as mensagens ora tratadas terão como referente ou (i) alguma informação de interesse particular, custodiada pelas figuras indicadas nos artigos 1º e 2º da Lei de Acesso à Informação; ou (ii) informações de interesse coletivo, que poderão ser requeridas pelos eventuais interessados ou deverão ser divulgadas pelo Poder Público mesmo sem requerimento particular, nos termos do artigo 8º.

Verificou-se que a citada norma dedicou especial atenção à regulamentação do canal de comunicação entre remetente e destinatário, prescrevendo uma série de requisitos para a divulgação de informações obrigatórias em sítios oficiais na internet, inclusive garantindo a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência. Ademais, cabe aos órgãos e entidades públicas, sempre que possível, observar um específico canal, qual seja, os meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação, além de garantir o direito dos interessados à orientação sobre os procedimentos de acesso à informação.

Por fim, com base nas diferentes funções de linguagem, examinou-se qual a função mais adequada para a comunicação entre Poder Público e sociedade, nos procedimentos regulados pela Lei de Acesso à Informação. Concluiu-se que a divulgação das informações deve se dar da forma mais próxima a uma transmissão de notícia, na qual a finalidade é efetivamente informar o destinatário, como ocorre na função descritiva ou informativa.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito Tributário, Linguagem e Método*. São Paulo: Noeses, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 24 ed. São Paulo: Lumen Juris, 2011.

GUIBOURG, Ricardo A.; GHIGLIANI, Alejandro M.; GUARINONI, Ricardo. *Introducción al conocimiento científico*. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

JAKOBSON, Roman. *Linguística e Comunicação*. 22. ed. São Paulo: Cultrix, 2010.

LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de Direito Administrativo*. 7. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. 4. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

VILANOVA, Lourival. *As estruturas lógicas e o Sistema de Direito Positivo*. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2010.

VOLLI, UGO. *Manual de Semiótica*. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

DUTY OF ADMINISTRATIVE ADVERTISING AND ELEMENTS OF COMMUNICATION

ABSTRACT

Through this article seeks to identify how Brazilian law, in relation to one aspect of administrative advertising, regulates the components of communicative interaction between public administration and citizens. The central objective is to verify that the Federal Law No. 12,527 / 2011 of Access to Information Act, has on the disclosure of public information, the formation of the channel, the context of the message, the sender and the code elements communication listed by the doctrine of semiotics. Initially, it examines the legal content of the principle of administrative publicity, since it directly related to the duty of transparency and disclosure of information imposed by the said Law to the organs and public entities. Elencada the premise of the content of the principle contemplated herein, analyzes the components of communicative interaction and language functions. From these concepts, it gives as the Access to Information Act regulates each of the elements to achieve a useful overview of the applicable regramento. There is also what function the most appropriate language for communication between government and recipients, when in compliance with the procedures laid down in that Act.

Keywords: Administrative advertising. Federal Law No. 12.527/2011. Access to information. Elements of communication.