

## COMUNICAÇÃO PÚBLICA DE ESTADO EM XEQUE: a importância de um marco legal<sup>12</sup>

### GOVERNMENT COMMUNICATION IN CHECK: the importance of a regulatory framework

Maiara Carvalho Batista Maduro<sup>3</sup>

Edna Miola<sup>4</sup>

**Resumo:** Este estudo tem como objetivo apresentar um levantamento das prescrições legais existentes, ou em tramitação, relacionadas ao funcionamento da Comunicação Pública de Estado (CPE) no Brasil. A pesquisa exploratória, operacionalizada a partir de uma abordagem qualitativa, discutindo as Leis (1) da Transparência, (2) do Acesso à Informação, (3) da contratação de agências de publicidade e (4) da Ouvidoria, e (5) os processos e/ou decisões relacionadas ao mau uso da comunicação a partir junto a tribunais pátrios, como o Ministério Público e o Superior Tribunal Federal. Os resultados apontam que, apesar do conjunto expressivo de legislações e das recomendações de boas práticas de órgãos de fiscalização e controle que deveriam qualificar a prática comunicacional em órgãos públicos, existem lacunas, ambiguidades e incertezas que poderiam ser resolvidas com o aperfeiçoamento das leis existentes na forma de um marco legal da Comunicação Pública de Estado no Brasil.

**Palavras-Chave:** Comunicação Pública de Estado. Transparência. Acesso à Informação. Políticas de comunicação. Marco regulatório.

**Abstract:** This study aims to investigate the existing and proposed regulations regarding government communication in Brazil. It consists of an exploratory and qualitative study that details laws that regulate (1) transparency, (2) access to information, (3) hiring advertising agencies, and (4) ombudspeople laws. It also discusses the cases of abuses in government communication practices judged by the Public Prosecutor's Office and the Federal Superior Court. The results indicate that, despite the soundness of laws and control institutions' recommendations regarding best practices that should qualify the communicational practices in the public sector, there are gaps, ambiguities, and uncertainties that could be amended

<sup>1</sup> Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Comunicação Pública e Institucional da 10ª Edição do Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (10ª COMPOLÍTICA), realizado na Universidade Federal do Ceará (UFC), 09 a 10 de maio de 2023.

<sup>2</sup> Pesquisa financiada pelo CNPq (Chamada nº 58/2022, processo nº 406504/2022-9, junto ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Disputas e Soberania Informacionais, INCT-DSI) e pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (Edital DIRPPG-CT nº 01/2022 - Programa de Apoio à Bolsa de Pesquisa de Mestrado/Doutorado).

<sup>3</sup> Universidade Tecnológica Federal do Paraná, doutoranda em Planejamento e Governança Pública. Faculdade Ielusc, professora assistente. E-mail: [maiaramaduro@alunos.utfpr.edu.br](mailto:maiaramaduro@alunos.utfpr.edu.br)

<sup>4</sup> Universidade Tecnológica Federal do Paraná, docente no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública. E-mail: [ednam@utfpr.edu.br](mailto:ednam@utfpr.edu.br)

*with the creation of a regulatory framework for government and public sector communication in Brazil.*

**Keywords:** *Government Communication. Transparency. Freedom of information. Communication policies. Regulatory framework.*

## 1. Introdução

No dia 25 de outubro de 2022, em um pequeno jornal do interior de Santa Catarina<sup>5</sup>, a prefeita de Rancho Queimado (SC), Cleci Veronezi, do MDB, usou um espaço intitulado de “Informativo Oficial do Município de Rancho Queimado” com um texto pedindo votos ao então presidente e candidato à reeleição para a Presidência da República, Jair Bolsonaro. A página trazia uma foto da governante vestindo as cores verde e amarelo e outra imagem na qual estavam Bolsonaro e um deputado da região. Apesar do caso ter sido denunciado pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) como crime eleitoral, abuso de poder e promoção pessoal indevida, não há informações disponíveis sobre o andamento do processo na Justiça Eleitoral. Este é apenas um dos exemplos do uso indevido da comunicação pública de Estado, tema abordado neste artigo.

A utilização de espaços publicitários em jornais impressos é uma das formas concretas de visualizar a comunicação feita por órgãos públicos. Seja em um pequeno município do interior do país ou em uma metrópole; seja do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário ou de uma empresa pública, a comunicação está presente e, profissionalizada ou não, faz parte do cotidiano da atividade pública no país, como, ademais, em qualquer democracia (BUCCI, 2016; CANEL e LUOMA-AHO, 2019; DEPAULA, 2023; GRABER, 2003; WEBER, 2017).

Denominada “comunicação pública” na prática, na teoria o conceito é problematizado pelos estudiosos que se debruçam sobre a problemática. Além de receber outras denominações mais ou menos equivalentes – comunicação institucional, comunicação estatal, do setor público ou comunicação governamental (BRANDÃO, 2012; CANEL e SANDERS, 2016; FAIRBANKS, et al., 2007;

---

<sup>5</sup> <https://institucional.adjorisc.com.br/jornais/1708/jornal-top>

HASWANI, 2013), pode também atravessar a linha tênue entre comunicação política e comunicação de estado (WEBER, 2007). De qualquer forma, neste artigo, o termo trabalhado será aquele que se refere a comunicação realizada por órgãos públicos.

Sendo assim, é importante destacar que a prática data de 1930, período em que o país foi governado por Getúlio Vargas e a comunicação em órgãos públicos já era utilizada para fins políticos. Ao longo desses mais de 90 anos em que a sociedade brasileira presenciou um período de regime militar e, a partir de 1988 com a promulgação da Constituição Brasileira, o processo de redemocratização, a disseminação de informações por parte de órgãos públicos evoluiu, profissionalizou-se, bem como foram criados dispositivos que legalizaram alguns dos possíveis serviços e condutas (GIL e MATOS, 2012).

Contudo, muitas práticas comunicacionais não são discriminadas em leis e/ou políticas que possam, de fato, distinguir e determinar quais são e como devem ser feitas. A partir dessa lacuna, este artigo pretende se debruçar sobre as legislações existentes, como são aplicadas, bem como fazer uma breve ilustração de processos movidos pelos tribunais pátrios brasileiros, como o Ministério Público, Tribunal de Contas e o Superior Tribunal Federal.

O ponto de partida é, justamente, o direito constitucional do acesso à informação. A Constituição, de 1988, ordena ainda que, nas informações emitidas por entes públicos, prevaleça o princípio da impessoalidade. Passados 21 anos, três outras leis foram aprovadas e sancionadas nos anos de 2009, 2010 e 2011, respectivamente: Lei da Transparência; Lei das Licitações de Publicidade; Lei de Acesso à Informação. Outra mais recente, de 2017, trata exclusivamente dos serviços de Ouvidoria, obrigatórios em todos os órgãos.

Desde dezembro de 2021, tramita na Câmara dos Deputados, o projeto de lei apresentado pela Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCP), que, se aprovada e sancionada, estabelecerá o conceito e diretrizes da Comunicação Pública e irá dispor sobre a organização dos serviços de comunicação pública nos poderes das esferas federal, estadual, distrital e municipal, nos órgãos autônomos, empresas públicas e entidades conveniadas.

Sendo assim, este artigo está estruturado da seguinte forma: primeiramente, uma seção de fundamentação teórica discute conceitos pertinentes à comunicação pública; a seguir, apresenta-se a metodologia de análise documental; os tópicos seguintes analisam as legislações pertinentes à temática e processos e casos relacionados ao mau uso da comunicação pública de Estado, o que encerra o manuscrito.

## 2. Comunicação pública de Estado no Brasil

A pergunta que rege boa parte das pesquisas científicas brasileiras relacionadas ao tema é: de qual comunicação pública estamos falando? O olhar para este fenômeno pode variar quanto ao objeto de estudo ou a área de concentração da pesquisa, por exemplo. Quando se fala da comunicação exercida por um órgão público a fim de se comunicar com os seus *stakeholders*, a variação das nomenclaturas é um desafio dos pesquisadores, que por vezes investem tempo e espaço em discutir o conceito ao invés de problematizar a aplicação. Entre elas estão: comunicação de governo ou governamental (CANEL, SANDERS, 2016); comunicação organizacional ou institucional (BRANDÃO, 2012; MATOS, 2012), comunicação pública, ou ainda, comunicação pública de Estado (MIOLA e MARQUES, 2017). O conceito atravessa também uma linha tênue entre Comunicação Política (BRANDÃO, 2012) e Comunicação Estatal (BUCCI, 2015). Contudo, não cabe neste artigo realizar uma revisão da literatura acerca da definição e o termo utilizado para se referir a toda e qualquer ação relacionada à comunicação por meio de um órgão público será a comunicação pública de Estado (MIOLA e MARQUES, 2017).

A partir da literatura existente sobre o fenômeno, é possível elencar pelo menos quatro diferentes frentes de observação e reflexão: (a) atividades práticas e suas respectivas áreas; (b) público ao qual o órgão se comunica (de forma geral ou específica); (c) ferramentas ou plataformas utilizadas para difundir informações; (d) função pragmática e/ou objetivo em si.

Na prática, os serviços produzidos por um determinado setor de comunicação atuante em um ente público pode se materializar de diversas formas, entre elas: (1) conteúdos produzidos e publicados em redes sociais, sejam textos, fotos, vídeos ou artes; (2) conteúdos produzidos para o site institucional; (3) *releases*<sup>6</sup>; (4) campanhas publicitárias e peças gráficas em geral; (5) identidade visual dos espaços que compõem a administração pública; (6) organização e produção de eventos públicos.

Essas atividades são executadas alinhadas ao público em que o órgão em questão se relaciona e/ou comunica. Como proposta de exemplificação é possível citar: (1) servidores públicos efetivos, contratados, em comissão, aposentados, etc; (2) fornecedores de serviços de forma geral; (3) comunidade específica em que atua ou sociedade de forma geral; (4) imprensa.

As informações são difundidas aos *stakeholders* por meio de ferramentas digitais (ou não), como por exemplo: (1) site institucional; (2) redes sociais, tais como Facebook, Instagram, Twitter, Youtube, WhatsApp; (3) campanhas publicitárias veiculadas em mídia online, televisão, rádio, outdoor, panfletos, carros de som etc; (4) imprensa, por meio de mídia espontânea em programas televisivos, rádio ou sites na internet.

As atividades realizadas por meio de diversas ferramentas e direcionadas a públicos específicos são, na sua maioria, encobertas por objetivos que, embora mudem de acordo com a estrutura dos órgãos, possuem características em comum. Ao contrário dos exemplos citados acima, em que não há produção científica capaz de formalizar e instituir um modelo ou mapa padrão de execução, as características e funções da comunicação pública de Estado encontram respaldo científico, tanto na literatura brasileira, quanto estrangeira (DUARTE, 2012; GARLAND, et al., 2018; STRÖMBÄCK e KIOUSIS, 2011; WEBER, et al.; 2017).

Observa-se que parte do material produzido por setores de comunicação de órgãos públicos é classificada em: material noticioso e publicidade/propaganda. O primeiro refere-se a dar visibilidade ao que o poder público realiza tendo como norte

---

<sup>6</sup> Textos informativos produzidos pela assessoria de imprensa e enviados aos veículos de mídia.

a construção de uma notícia para veiculação em ferramentas próprias, tais como sites institucionais e redes sociais, e também, por meio do relacionamento com a imprensa, como o envio de *releases*.

Os profissionais que detêm conhecimento geral e específico para produção e disseminação de informações são os jornalistas. De acordo com o Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros: “a produção e a divulgação da informação devem se pautar pela veracidade dos fatos e ter por finalidade o interesse público” (FENAJ, 2007). Partindo dessa premissa – por vezes criticada (GOMES, 2009; MARQUES et al., 2014) –, entende-se também que o jornalista, na prática profissional do cotidiano, utiliza critérios para definir a relevância de um fato ou para identificar uma notícia, são os critérios de noticiabilidade ou valores-notícias, por muitas vezes tidos conceitos sinônimos, amplamente discutidos na academia (SILVA, 2005). Cada um desses fatos passa por análise do jornalista para identificar a potencialidade em virar ou não notícia, por exemplo. E entre esses valores e critérios, o interesse público se destaca. Em nome desse conceito, complexo de definir, o jornalismo produz conteúdo noticioso e outras organizações, sejam elas públicas ou privadas, executam ações e medidas (BUCCI, 2008).

O jornalismo, seja ele praticado por ente público ou privado, tem a missão de prover a sociedade de informação de interesse coletivo (KOVACH, 2003). Entretanto, o jornalismo praticado em órgãos públicos não possui normas pré-determinadas que orientem a atividade. Situação que deixa espaço aberto para conflito de interesses, como visibilidade política (LESSA, 2017).

Neste caso, acionamos o conceito de “paradoxo da visibilidade estratégica” (WEBER, 2016) para explicar que se, de um lado a comunicação pública é um indicador da qualidade da democracia, de outro, ela precisa prestar contas e acionar os dispositivos de visibilidade pública. Nesse cenário, o que Weber (2016) chama de jornalismo institucional - a prática de produção de notícias em um órgão público - tem a função de evidenciar o posicionamento da instituição sobre determinado assunto, bem como traduzir questões inerentes ao público e a sociedade: “Nas notícias está registrado o que a instituição escolhe dizer de si e dos seus feitos para

ser publicizado em seu site e também como sugestão de pauta para a imprensa” (WEBER, 2016).

Em uma pesquisa que teve como objetivo traçar o perfil do comunicador público brasileiro, Machado e Moreira (2005) constataram que o jornalismo exercido em órgãos públicos nem sempre pode ser chamado de jornalismo porque enfrenta duas nuances: a) a falta de iniciativa de produção e divulgação de conteúdo negativo para a imagem da instituição em que trabalha; b) baixa diversidade de fontes e assuntos, limitada pelo próprio órgão.

Os dados também indicam que os comunicadores públicos, de modo geral, identificam-se com o interesse público e demonstram preocupação em cumprir seu papel na promoção do direito dos cidadãos à informação. O maior ou menor grau dessa identificação depende das dificuldades que cada organização oferece. No geral, porém, não resta dúvida de que o Estado permite excessivas pressões sobre o trabalho desses profissionais, retirando-lhes grande parte da autonomia. Outro tipo de dificuldade são as causadas pela mídia - ainda a principal forma de acesso dos cidadãos às informações públicas. Sem esforço de ambos os lados, não há como suprir adequadamente o direito à informação (MACHADO, MOREIRA, 2005, p. 123).

Lara (2017) pesquisou a produção de conteúdo informativo feito pelas assessorias de imprensa das prefeituras dos cinco maiores municípios do interior do Paraná (Cascavel, Foz do Iguaçu, Londrina, Maringá e Ponta Grossa) e os resultados apontam seis características que, em muitos casos, se aproximam da Publicidade e Propaganda. São elas: a) presença excessiva de falas de autoridades; b) falta de informação ou textos sem contextualização; c) falta de linguagem jornalística; d) uso de adjetivos; e) generalizações; e f) previsões inconsistentes. De forma geral, a autora chegou à conclusão de que o material analisado tinha como tendência valorizar personagens (agentes públicos) e não os fatos em si.

Em um estudo recente, Mick (2021), traz o conceito de *accountability*<sup>7</sup> para o debate acerca do papel do jornalista que atua em um órgão público. A pesquisa foi

---

<sup>7</sup> A tradução literal – prestação de contas – não é suficiente para abarcar o sentido que o conceito de *accountability* tem na literatura científica, sendo mais apropriado associar à ideia de prestação de contas também as noções de responsabilização e responsividade (MARQUES, 2012).

realizada a partir de revisão bibliográfica, entrevistas em profundidade com 10 jornalistas que atuam no Governo Federal e dois estudos de casos. Com o objetivo de responder a seguinte pergunta: “como a promoção da sinergia na atuação dos jornalistas que atuam na comunicação pública do Executivo pode aprimorar a governança do trabalho jornalístico e a accountability no Brasil?”, o pesquisador trouxe à luz o fato de que são os jornalistas os responsáveis por grande parte da informação produzida pelo Poder Executivo. Mick (2021, p. 71) defende que ao atender demandas específicas dos profissionais da área, os jornalistas “efetivam o trabalho cotidiano de prestação de contas.”

Embora a prática jornalística exercida por um profissional em uma organização, seja ela pública ou privada, é convencionalmente chamada de assessoria de imprensa (AI) e/ou comunicação, não há legislações que regulam a prática no setor público. A AI é uma atividade que pode ser definida a partir do estreitamento das relações entre a mídia de uma forma ampla e a organização para qual o assessor trabalha (MARQUES et al., 2014).

A matéria-prima do trabalho da AI é a informação com caráter noticioso ao qual o assessorado detém e que será repassado à mídia como sugestão de pauta, por exemplo. A partir desse entendimento é possível visualizar as ferramentas utilizadas pela AI para execução do trabalho: (a) *mailing-list* atualizado, ou seja, uma lista com contatos de veículos, jornalistas e outros profissionais que possuem canais de comunicação para possível divulgação; (b) *press-release*, texto informativo escrito em estilo noticioso e enviado ao *mailing-list*; (c) *clipping*, procedimento utilizado para monitorar e registrar os materiais enviados à imprensa.

Das ferramentas da AI, destaca-se o *press-release*, escrito seguindo critérios jornalísticos e que deve prezar pela qualidade, “embora não tenha a pretensão de ser aproveitado na íntegra como texto pronto” (KOPPLIN e FERRARETTO, 2009, p. 59). Na visão do assessorado, o trabalho da AI pode ser mensurado, muitas vezes, pela quantidade de aproveitamento (publicação) dos *releases* produzidos. Isso significa dizer a medida em que ele se torna pauta para reportagens jornalísticas ou quando o texto é publicado integral ou parcialmente. Sendo assim, o texto precisa



ser redigido seguindo normas rígidas de respeito à língua portuguesa, bem como as diretrizes jornalísticas de produção de notícias.

### 3. Metodologia

Dessa forma, a presente pesquisa está classificada quanto à finalidade aplicada, já que busca a aplicação práticas a problemas que ocorrem na realidade. Quanto aos objetivos, trata-se de uma pesquisa exploratória, operacionalizada a partir de uma abordagem qualitativa. (GIL, 2019). Já os procedimentos técnicos usados para a coleta dos dados que formam o corpus da pesquisa, são a pesquisa bibliográfica (para construção do aporte teórico); a pesquisa documental (legislações); e a observação simples (busca assistemática de processos).

Compuseram o corpus da pesquisa (1) leis pertinentes ao exercício da comunicação no âmbito do Estado (Tabela 1); (2) projetos de lei em tramitação (Tabela 2); e (3) decisões e recomendações em casos analisados por cortes e órgãos de controle por má-conduta de agentes públicos em práticas de comunicação. Tais documentos foram examinados a partir de técnicas de análise de conteúdo (ALTHEIDE e SCHNEIDER, 2013).

TABELA 1  
Legislações vigentes

Ano	Nome	Lei	Principais definições
1988	Constituição Federal	Artigo 37	Os órgãos públicos devem obedecer aos princípios de: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.
2009	Lei da Transparência	131/2009 (complementar)	Divulgação de receitas e despesas em tempo real em portais específicos.
2010	Lei de Contratação de Publicidade	12.232	Prevê regras para o processo licitatório de contratação de agências de publicidade e propaganda; Prevê os serviços de publicidade, tais quais: planejamento, criação e distribuição de peças publicitárias aos veículos de comunicação.
2011	Lei de Acesso à Informação	12.527	Regulamenta o direito, previsto na Constituição, de qualquer pessoa solicitar e receber dos órgãos e entidades públicos,

			de todos os entes e Poderes, informações públicas por eles produzidas ou custodiadas.
2017	Ouvidoria	13.460	Estabelece normas básicas para a participação do cidadão e determina a criação e o funcionamento de suas ouvidorias e que seu município edite uma norma específica (Lei ou Decreto) que estabeleça, no mínimo: competências da ouvidoria, forma de escolha do ouvidor e estrutura do órgão.
2022	Comunicação Digital e Institucional	14.356/2022	<p>- contratação dos serviços direcionados ao planejamento, criação, programação e manutenção de páginas eletrônicas da administração pública, ao monitoramento e gestão de suas redes sociais e à otimização de páginas e canais digitais para mecanismos de buscas e produção de mensagens, infográficos, painéis interativos e conteúdo institucional.</p> <p>- empenhar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito;</p>

FONTE – AUTORAS, 2023.

TABELA 2  
Projetos de lei em tramitação

Projeto de lei	Nome
PL 2431/2015	Proteção de conteúdos digitais públicos.
PL 619/2020	Tráfego gratuito de conteúdo digital público.
PL 2630/2020	PL das Fake News.
PL 4255/2020	Direito autoral de conteúdo jornalístico na Internet.
PL 1202/2022	Lei Geral da Comunicação Pública.

FONTE – ABCPÚBLICA, ADAPTADO PELAS AUTORAS, 2023.

#### 4. Legislações vigentes

A publicidade de atos públicos por parte dos governos ou governantes já existia antes da promulgação da Constituição Federal de 1988. Porém, somente com este documento legal é que foi vedada a promoção pessoal de autoridades ou

servidores públicos em toda e qualquer publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos. O Artigo 37 afirma o seguinte: “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 [...]” (BRASIL, 1988).

No que diz respeito aos serviços e/ou ações que se caracterizam como comunicação, destacam-se os princípios da impessoalidade e publicidade. Não cabe neste artigo adentrar as questões relacionadas ao Direito, porém, faz-se importante definir o conceito de impessoalidade, ao qual está atrelado ao da finalidade. Em outras palavras, o ente público tem o dever legal de praticar a impessoalidade ao exercer todo e qualquer ato de responsabilidade do estado. Na prática, esse princípio exclui a possibilidade de o ator público utilizar mecanismos públicos em benefício próprio – inclusive para promoção de sua própria imagem. Ao mesmo tempo, obedecendo ao princípio da publicidade, estes mesmos entes devem publicizar os atos à sociedade ao qual estão subordinados.

A publicidade dos atos públicos está associada ao conceito de transparência, acessibilidade, razão pública (HABERMAS, 1984) – e não à atividade de publicidade/propaganda, como é denominado o campo prático profissional da comunicação promocional, embora este seja o termo utilizado de modo alternado pelo próprio estado (vide Lei de Contratação de Publicidade, discutida mais adiante). Enquanto é dever do Poder Público divulgar sem promover, é dever, também, prezar pela transparência, seja ela ativa ou passiva. A transparência ativa é aquela em que o ente público disponibiliza as informações, independente de solicitação. Já a passiva é quando as informações são repassadas em resposta às solicitações dos cidadãos (RAUPP, PINHO, 2016).

Dessa forma, há duas leis no Brasil que dão diretrizes de como essa transparência deve ser exercida pelos órgãos públicos: Lei da Transparência e Lei de Acesso à Informação. Sancionadas com dois anos de diferença, elas se

coadunam para regular a transparência pública no país, completando-se à medida que, enquanto a primeira é ativa, a segunda é passiva.

De acordo com a Lei da Transparência (Lei Complementar 131/2009), o ente público deve disponibilizar em tempo real<sup>8</sup>, por meio eletrônico, informações sobre orçamentos e finanças. A recomendação é que as informações sejam disponibilizadas em um só local, não sendo obrigatória a denominação “portal da transparência”, embora esta seja muito comum. Essa legislação alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar nº 101/2000) no que se refere à transparência da gestão fiscal.

Já a Lei de Acesso à Informação - LAI (12.527/2011) regula o acesso à informação prevista na Constituição de 88<sup>9</sup>. De forma resumida, trata-se de uma lei de transparência passiva, uma vez que o órgão deve responder quando solicitado. Em uma escala global, o Brasil foi o 90º país a implementar um aparato legal sobre transparência<sup>10</sup>.

Seguindo uma linha do tempo, após a promulgação da CF de 1988, o país foi se adequando e seguindo modelos internacionais. Um exemplo é a Lei dos Arquivos, de 1991, em que garantia o acesso a documentos de arquivos, seja de interesse particular ou de interesse coletivo do requerente.

Ainda que haja restrições de acessos a documentos considerados ultrassecretos (25 anos); secretos (15 anos); reservados (cinco anos), a LAI é o instrumento que regula a ação de qualquer cidadão de solicitar informações para determinado órgão público. Normalmente, cada órgão público possui uma ferramenta disponível para tal ação, que pode estar vinculada ao respectivo portal da transparência ou à ouvidoria, por exemplo.

O fato é que, ambas as leis e a própria CF tratam da transparência do uso do dinheiro público em gastos, seja em obras, ações, pessoal, entre outros, além de

<sup>8</sup> Primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo sistema.

<sup>9</sup> Disposto na Seção II, art. 216º, § 2: “Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitarem” (BRASIL, 1988).

<sup>10</sup>[https://www.observatoriodaimprensa.com.br/interesse-publico/\\_ed694\\_brasil\\_e\\_90\\_pais\\_a\\_ter\\_lei\\_d\\_e\\_acesso\\_a\\_informacao/](https://www.observatoriodaimprensa.com.br/interesse-publico/_ed694_brasil_e_90_pais_a_ter_lei_d_e_acesso_a_informacao/)

receitas. Entretanto, a divulgação das ações do poder público é "traduzida" em forma de conteúdo jornalístico/noticioso ou promocional, de acordo com a política de comunicação de cada órgão. Nesse sentido, há apenas um dispositivo legal que estabelece critérios para contratação de serviços de publicidade/propaganda prestados por meio de agências publicitárias. Trata-se da Lei de Contratação de Publicidade (lei 12.232, de 29 de abril de 2010). Essa lei estabelece a forma como a Administração Pública deve proceder para contratar serviços de publicidade, tais como planejamento, criação e distribuição de peças publicitárias para a mídia.

Embora o processo licitatório para contratação de serviços pelo poder público seja legalizado desde 1993, a lei de 2010 apresenta particularidades, tais como a criação de uma subcomissão técnica para julgar as propostas técnicas concorrentes e a possibilidade de mais de uma agência ser contratada ao fim do certame.

Até 2022, a Lei de Contratação de Publicidade era a única normativa relativa a serviços de comunicação – no caso, especificamente, os de publicidade/propaganda. Outros serviços, tais como o de relações públicas e de assessoria de imprensa, quando feitos, deveriam, até então, seguir outras legislações, como a contratação por meio da modalidade pregão. Em maio de 2022, no entanto, foi sancionada a lei 14.356/2022 que altera a Lei de Contratação de Publicidade, incluindo naquela as atividades denominadas ali de serviços de "comunicação digital" e "comunicação institucional".

Na prática, com a mudança, os seguintes serviços de comunicação digital podem ser contratados através dessa norma: aqueles relativos à comunicação por meio da internet; ao monitoramento e gestão de redes sociais; à otimização de páginas eletrônicas e canais digitais visando mecanismos de busca; e à produção de mensagens, infográficos, painéis interativos e conteúdo institucional.

A lei prevê, também, contratação de serviços de assessoria de imprensa (criação de estratégias organizacionais para promover e reforçar a comunicação dos órgãos e entidades com o público, por meio da interação com profissionais da imprensa) e de relações públicas (esforço de comunicação planejado, coeso e

contínuo a fim de estabelecer adequada percepção da atuação e dos objetivos institucionais).

Outra novidade foi a permissão para o aumento de gastos com publicidade no primeiro semestre de anos eleitorais. Antes dessa lei, a administração pública poderia gastar dentro do limite definido pela média das despesas do primeiro semestre dos três anos anteriores ao pleito. A partir de então, o ente público pode gastar até seis vezes a média mensal dos três anos anteriores ao ano eleitoral.

Embora os serviços de comunicação possam se restringir às práticas comunicacionais (jornalismo, publicidade, relações públicas, marketing, entre outros), o relacionamento entre o estado e seu público, em especial, ao usuário do serviço público necessita de comunicação, no sentido fundamental do conceito. Sendo assim, pode-se incluir neste escopo de legislações, a que foi sancionada em 26 de junho de 2017, chamada de Lei de Proteção e Defesa dos Usuários de Serviços Públicos (lei nº 13.460).

Trata-se de uma série de normas versando sobre como o sistema de ouvidoria deve funcionar em todos os órgãos públicos (administração pública direta e indireta da união, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios). A legislação trata de uma série de direitos dos cidadãos (entendidos como usuários do sistema público), bem como deveres do poder público. De forma geral, a ouvidoria tem a função de acolher as manifestações, entendidas na lei como "reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos de usuários que tenham como objeto a prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização de tais serviços", e retornar à população em forma de resposta e ações.

Apesar de a lei ser recente, ouvidorias já existiam em alguns órgãos públicos (LÜCHMANN, 2020). Em 1999, o estado de São Paulo foi pioneiro na implantação de um sistema de ouvidores. Já no âmbito federal, em 2002 foi criada a Ouvidoria-Geral da União, vinculada à Controladoria-Geral da União (ROMERO e SANT'ANNA, 2014).

No momento em que a ouvidoria se coloca como mediador entre o usuário do serviço público e administração de tal órgão, é inevitável que seja necessário usar ferramentas da comunicação social. Não há espaço para discussão acerca da importância da ouvidoria para a comunicação pública de Estado nesta pesquisa, mas é importante destacar que a partir do momento em que uma informação é emitida (ou omitida) ela passa a ser, também, um serviço público.

### 3.1 Legislações em debate

A importância de um marco legal para a comunicação pública de Estado exercida por órgãos públicos no Brasil é, também, uma defesa da Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública). Após o I Congresso Brasileiro de Comunicação Pública, Cidadania e Informação, foi elaborada uma proposta de lei (que ficou aberta para consulta pública) para que se crie uma legislação geral.

Se aprovada e sancionada, a lei estabelecerá o conceito e diretrizes da comunicação pública e irá dispor sobre a organização dos serviços de comunicação pública nos poderes das esferas federal, estadual, distrital e municipal, nos órgãos autônomos, empresas públicas e entidades conveniadas. No momento (abril/2022), o texto aguarda votação da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática. Após, se aprovada, seguirá para deliberação do Plenário da Câmara dos Deputados.

A proposta da lei geral prevê a criação de um Conselho de Comunicação Pública para os locais com mais de 10 servidores entre efetivos ou não e, também, determina que os conteúdos jornalísticos não tenham caráter partidário ou parcial e devem prezar pela ética e impessoalidade.

Além desse projeto de lei, há pelo menos outros quatro que dizem respeito, direta ou indiretamente, ao trabalho dos comunicadores públicos (Tabela 2). O primeiro deles foi proposto em 2015 e trata da preservação da memória digital dos conteúdos publicados em sites oficiais (cf. Luz, 2022). O PL 2431 visa coibir a prática de apagamento de conteúdos em troca de gestão, por exemplo. Desde

dezembro de 2022, está na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, na Câmara dos Deputados.

Outros três projetos foram sugeridos em 2020. O primeiro trata do tráfego gratuito de conteúdo digital público, determinando que o conteúdo digital de origem pública não sofra cobrança pelas operadoras e provedores, dada sua importância no exercício da cidadania e no combate à desinformação. O PL está aguardando o parecer do relator na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática. O segundo projeto está em situação mais avançada e já foi aprovado no Senado, aguardando a criação da comissão especial pela mesa diretora. Trata-se do PL das Fake News - Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet, que tem o propósito de alterar o comportamento nas redes, desestimulando os discursos de ódio e a disseminação de conteúdo falso. O terceiro estabelece regras para a efetivação do direito autoral de conteúdo jornalístico. Trata-se de uma alteração na Lei de Direitos Autorais de 1998 e prevê o reconhecimento e a remuneração de conteúdos jornalísticos.

## 5. Condutas vedadas

Uso de imagens de prefeitos e/ou vereadores em sites oficiais; notícias enaltecendo agentes públicos; *slogans* de governo que remetam a campanhas eleitorais; pinturas de prédios públicos com cores de partidos ou grupos políticos; uso de verba pública para fins privados de promoção...: apesar da objetividade das leis existentes, a lista parece não ter fim. E são apenas alguns exemplos do mau uso da comunicação pública de Estado, em âmbito local, estadual, federal, e nos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário.

A aplicação das normas é fiscalizada pelos tribunais pátrios do país e, em um levantamento não exaustivo, dado o caráter preliminar deste trabalho, foi possível encontrar casos julgados e/ou que tenham manifestações de órgãos como o Ministério Público, Tribunal de Contas e o próprio Superior Tribunal Federal.

Em especial, essas manifestações referem-se ao ferimento constitucional em que o gestor público utiliza a publicidade oficial para autopromoção ao invés de



resguardar a impessoalidade e manter o caráter educativo, informativo e de orientação social.

O caput e o parágrafo 1º do artigo 37 da Constituição Federal impedem que haja qualquer tipo de identificação entre a publicidade e os titulares dos cargos alcançando os partidos políticos a que pertençam. O rigor do dispositivo constitucional que assegura o princípio da impessoalidade vincula a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social é incompatível com a menção de nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos slogans, que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos. A possibilidade de vinculação do conteúdo da divulgação com o partido político a que pertença o titular do cargo público mancha o princípio da impessoalidade e desnatura o caráter educativo, informativo ou de orientação que constam do comando posto pelo constituinte dos oitenta. (RE 191.668/RS, Rel. Min. MENEZES DIREITO)

Em junho de 2022, o Ministério Público da Paraíba recomendou à chefe do Executivo do município do Conde que removesse ou readequasse reportagens publicadas no site oficial da Prefeitura. De acordo com a recomendação, o portal possuía "inúmeras publicações com conotação de promoção pessoal do gestor municipal ou a outros políticos, atribuindo a realização de obras e prestação de serviços diretamente ao agente público e não ao ente que este representa".<sup>11</sup>

Em Mato Grosso, o ex-prefeito do município de Cáceres foi condenado por divulgar material publicitário para autopromoção, ferindo o princípio da impessoalidade, entre os anos de 2005 a 2008. A condenação a Ricardo Henry pedia a devolução de R\$ 32 mil. Entre as acusações estavam a divulgação de realizações de obras públicas em um texto assinado pelo próprio gestor público em uma revista impressa como publicidade oficial<sup>12</sup>.

Em Ouroeste, São Paulo, a então prefeita Livia Luana Costa Oliveira pintou os prédios públicos com as cores vermelha e amarela, do seu partido PSB. A condenação confirmou que a agente pública gostaria de vincular as cores do partido no imaginário popular como realizador das benesses<sup>13</sup>.

---

11

<https://www.mppb.mp.br/index.php/36-noticias/patrimonio-publico/24297-mp-recomenda-cumprimento-do-principio-da-impessoalidade-em-site-e-redes-sociais-da-prefeitura-do-conde>

12

<https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2018/10/16/ex-prefeito-e-condenado-a-devolver-dinheiro-apos-usar-verba-publica-para-autopromocao-em-mt.ghtml>

13 <https://www.conjur.com.br/2020-jul-31/prefeita-condenada-pintar-bens-publicos-cores-partido>

Casos como esses aqui exemplificados acontecem com mais frequência ainda nos períodos eleitorais, quando é evidente o uso de recursos públicos para a realização de eventos de campanha e produção de materiais de divulgação – sendo as denúncias aos tribunais regionais eleitorais geradas também em grande volume por candidaturas oponentes ou por eleitores/cidadãos insatisfeitos com essas práticas.

## 6. Considerações finais

O presente estudo destaca-se por diagnosticar a situação atual dos dispositivos legais existentes e em tramitação que se aplicam direta ou indiretamente na execução da comunicação pública de Estado no Brasil. Os resultados apontam, de um lado, que há um conjunto expressivo de prescrições legais, que, associadas à fiscalização e às recomendações de boas práticas de órgãos de fiscalização e controle podem qualificar a comunicação pública de Estado praticada no Brasil. De outro lado, há lacunas, ambiguidades e incertezas que poderiam ser resolvidas com o aperfeiçoamento das leis existentes na forma de um marco legal para a comunicação pública de Estado no Brasil. O aprimoramento da legislação também poderia contribuir para a uniformização e agilização das decisões judiciais –em contextos eleitorais e também no decorrer dos mandatos.

Embora o avanço na legislação acerca da transparência seja nítido nas últimas duas décadas, é preciso enfatizar que elas tratam, especialmente, da transparência quanto a receitas, gastos, ou seja, valores monetários. É perceptível o papel fundamental das leis que preconizam a transparência no setor público, bem como a que regula a contratação de serviços de publicidade, mas é preciso avançar na regulamentação e ampliar as atividades necessárias imprescindíveis para uma boa comunicação pública de estado estejam amparadas normativamente e de modo também a facilitar o trabalho de comunicadores públicos.

## Referências

- ALTHEIDE, D. L.; SCHNEIDER, C. J. **Qualitative Media Analysis**. London: SAGE Publications, 2013.
- BRANDÃO, E. P. Conceito de comunicação pública. *In*: DUARTE, J. (org.). **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 1–33.
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, 1988.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE: 191668 RS. Relator: Min. Menezes Direito. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14721726/recursoextraordinario-re-191668-rs>> Acesso em: 10 de abril de 2023.
- BUCCI, Eugênio. **Em Brasília, 19 horas: a guerra entre a chapa branca e o direito à informação no primeiro governo Lula**. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- BUCCI, E. Entrevista [Entrevista concedida a Rafael Duarte Oliveira Venancio]. *In*: RAMOS, M. C. et al. (org.). **Em defesa da Comunicação Pública**. Brasília: FAC-UnB, 2016. p. 31–38.
- BUCCI, Eugênio. **O Estado de Narciso: a comunicação pública a serviço da vaidade particular**. Editora Companhia das Letras, 2015.
- CANEL, M. J., & SANDERS, K. (2011). **Government Communication**. International Encyclopedia of Communication Online.
- CANEL, M. J.; LUOMO-AHO, V. **Public Sector Communication: Closing Gaps Between Citizens and Public Organizations**. Hoboken: Wiley Blackwell, 2019.
- DEPAULA, N. Political ideology and information technology in government online communication. **Government Information Quarterly**, [s. l.], p. 101747, 2022.
- DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. 3ª edição. São Paulo: Atlas, 2012.
- FAIRBANKS, J.; PLOWMAN, K. D.; RAWLINS, B. L. Transparency in government communication. **Journal of Public Affairs**, [s. l.], v. 7, n. 1, p. 23–37, 2007. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pa.245>.
- FENAJ. Federação Nacional dos Jornalistas. **Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros**. Vitória: FENAJ, 2007. Disponível em: [https://fenaj.org.br/wp-content/uploads/2014/06/04-codigo\\_de\\_etica\\_dos\\_jornalistas\\_brasileiros.pdf](https://fenaj.org.br/wp-content/uploads/2014/06/04-codigo_de_etica_dos_jornalistas_brasileiros.pdf)
- FERRARETTO, Elisa Kopplin; FERRARETTO, Luiz Artur. **Assessoria de imprensa: teoria e prática**. Summus Editorial, 2013.
- GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- GIL, P. G.; MATOS, H. Quem é o cidadão na comunicação pública?. *In*: MATOS, H. (org.). **Heloiza Matos Comunicação pública interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2012. p. 141–167.
- GOMES, Wilson. **Jornalismo, fatos e interesses: ensaios de teoria do jornalismo**. Insular, 2009.
- GRABER, D. **The Power of Communication: Managing Information in Public Organizations**. Washington: CQ Press, 2003.
- HABERMAS, J. Mudança estrutural da esfera pública. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HASWANI, Mariângela Furlan. **Comunicação pública: bases e abrangências**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- KOVACH, R. **Elementos do Jornalismo: O que os jornalistas devem saber e o público exigir**. 2. ed. São Paulo: Geração Editorial, 2003.
- KUNSCH, M. M. K. (2011). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. Difusão.

- LARA, Matheus Henrique de. **Jornalismo a serviço de quem? Produção informativa em assessorias de imprensa de prefeituras do interior do Paraná**. 2017. 128 f. Dissertação (mestrado). Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2017.
- LÜCHMANN, L. H. H. Interfaces das interfaces socioestatais: ouvidorias, conselhos gestores e Facebooks governamentais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 74, 2020.
- LUZ, A. J. Preservação de sites oficiais: exemplos internacionais e o desafio brasileiro. **Revista Brasileira de Preservação Digital**, Campinas, SP, v. 3, n. 00, p. e022010, 2022.
- MACHADO, Marcia Benetti; MOREIRA, Fabiane. Jornalismo e informação de interesse público. **Revista FAMECOS: mídia, cultura e tecnologia**, n. 27, p. 117-124, 2005.
- MARQUES, F. P. J. A.; MIOLA, E.; SIEBRA, N. Jornalismo, assessoria de imprensa e seus condicionantes organizacionais: uma reflexão a partir das teorias do jornalismo. **Animus. Revista Interamericana de Comunicação Midiática**, v. 13, n. 25, 2014.
- MARQUES, F. P. J. O problema da participação política no modelo deliberativo de democracia. **Rev. Sociol. Polít.**, v. 20, n. 41, p. 21-35, 2012.
- MATOS, H. (2012). Comunicação pública: Interlocuções, interlocutores e perspectivas. ECA/USP.
- MICK, Jacques. **Accountability e governança do trabalho jornalístico: como a cooperação entre jornalistas no setor público aprimora a prestação de contas do executivo federal**. 2021. Brasília: Enap, 2021. 89 p. : iL – (Cadernos Enap, 79).
- MIOLA, Edna; MARQUES, Francisco Paulo Jamil. Por uma definição de comunicação pública: tipologias e experiências brasileiras. In: **VII Congresso da Associação Nacional de Pesquisadores em Comunicação e Política (COMPOLÍTICA)**. 2017.
- RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes de. Revisão da transparência passiva nas câmaras municipais brasileiras. **Revista de Administração (São Paulo)**, v. 51, p. 288-298, 2016.
- ROMERO, Henrique Huguene; SANT'ANNA, Francisco Cláudio Corrêa Meyer. O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 2, p. 185-198, 2014.
- SILVA, Gislene. Para pensar critérios de noticiabilidade. **Estudos em jornalismo e mídia**, v. 2, n. 1, p. 95-107, 2005
- STRÖMBÄCK, J.; KIOUSIS, S. **Political public relations: principles and applications**. Routledge/Taylor and Francis Group, 2011.
- WEBER, M. H. Nas redes de comunicação pública, as disputas possíveis de poder e visibilidade. In: WEBER, M. H.; COELHO, M. P.; LOCATELLI, C. (org.). **Comunicação Pública e Política: pesquisa & práticas**. Florianópolis: Insular, 2017.
- WEBER, Maria Helena; CARNIELLI, Fiorenza Z. **A comunicação de instituições públicas e o paradoxo da visibilidade estratégica**. Encontro Nacional da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação, v. 25, 2016.
- WEBER, M. H.; COELHO, M. P.; LOCATELLI, C. **Comunicação pública e política: pesquisa e práticas**. Florianópolis: Insular, 2017.