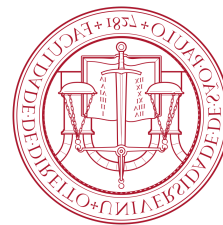




UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO



GABRIELA PINHEIRO LIMA CHABBOUH
Nº USP 11763044

**A LINGUAGEM SIMPLES NA CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA
TRANSPARÊNCIA NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO**

ORIENTADOR: PROFESSOR DOUTOR VITOR RHEIN SCHIRATO

SÃO PAULO

2024

Gabriela Pinheiro Lima Chabbouh

Nº USP 11763044

**A Linguagem Simples Na Concretização Do Princípio Da Transparência No
Direito Administrativo Brasileiro**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo,
como parte dos requisitos para obtenção do título de
Bacharel em Direito, sob orientação do Prof. Doutor
Vitor Rhein Schirato.

São Paulo

2024

Dedico este trabalho a minha madrinha Rosely Safi, por quem eu me sentia profundamente amada e que levava alegria por onde passava.

AGRADECIMENTOS

Navegar na vastidão dos mares acadêmicos é um desafio e tanto, mas felizmente, eu não estive sozinha nessa jornada.

Primeiramente, agradeço a Deus, por ser o vento que impulsionou minhas velas e a estrela-guia que iluminou meu caminho, proporcionando força e proteção ao longo de toda a travessia.

Ao meu co-capitão, meu marido, Marco Antonio Chabbouh Junior, cuja bússola de apoio inestimável e olhar atento na revisão deste trabalho foram essenciais. Sua paciência e dedicação foram o timão que manteve nosso barco na rota certa.

À minha família, a tripulação mais leal e amorosa que alguém poderia ter: minha mãe, Marcia, meu pai, Helvio, meu padrasto, Sebastião, meus avós: Helvio, Maria da Penha, Water e Maria José, cujo amor incondicional e apoio constante foram a âncora que me manteve firme, mesmo nas tempestades mais violentas.

À Heloísa Fischer, cujo artigo foi o mapa do tesouro que inspirou este trabalho, proporcionando a base necessária para que minhas ideias florescessem.

À minha amiga, Maria Camila Florêncio, cuja ajuda foi o farol que guiou meu navio durante a entrega do projeto de pesquisa. Sua revisão e encorajamento foram as estrelas brilhando no céu noturno, fazendo toda a diferença.

Aos meus camaradas de tripulação, Victor Caratin, Ednaldo Gubani e Rafael Lima, que enfrentaram comigo os mares revoltos da graduação em direito no Largo São Francisco. Compartilhar este barco com vocês tornou a viagem muito mais enriquecedora.

Ao meu orientador, Vitor Schirato, cuja orientação foi a carta náutica que guiou meu percurso, com indicações de leitura que enriqueceram minha rota e ajudaram a definir o destino deste estudo de caso. Sua expertise e apoio foram as correntes favoráveis que levaram meu barco ao porto seguro.

À minha tia, Gisela Lima, por ser o eco positivo nas nossas conversas, que encheram minhas velas com motivação e entusiasmo. Suas palavras foram a brisa suave que impulsionou meu trabalho.

A todos vocês, minha profunda gratidão. Este trabalho só chegou ao seu destino graças ao suporte e incentivo de cada um de vocês.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo discutir se os mecanismos jurídicos existentes no Direito Administrativo brasileiro são suficientes para garantir o uso da linguagem simples pela Administração Pública no Brasil. Tendo em vista o princípio da transparência, a análise da legislação pertinente e um estudo de caso sobre a comunicação institucional da Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor de São Paulo (PROCON-SP), busca-se avaliar a utilização da linguagem simples pelo poder público. Inicialmente, é realizada uma discussão teórica sobre o princípio da transparência e seus subprincípios: da publicidade, da moralidade e da participação popular. Na sequência, é feita uma análise das principais legislações que buscam positivar a transparência no Direito Administrativo brasileiro. Por fim, é realizada uma análise prática da linguagem empregada pelo PROCON-SP em seu site. O Estudo de caso faz uso de uma ferramenta de análise linguística chamada Coh-Metrix-Port 3.0 para avaliar o índice de legibilidade de Flesch, como um parâmetro de uso de linguagem simples nas páginas do site do PROCON-SP e sua adequação para os diferentes níveis de escolaridade. Conclui-se que o arcabouço jurídico existente dá as bases necessárias para adoção de uma linguagem simples pela administração pública brasileira, mas a pesquisa empírica indica que a prescrição do mundo jurídico ainda não surtiu consequências práticas na comunicação institucional pública. Defende-se a necessidade de inclusão da linguagem simples entre os elementos constitutivos do princípio da transparência.

Palavras-chave: Princípio da Transparência; Acesso à informação; Democracia; Controle Social; Linguagem Simples.

ABSTRACT

The present work aims to discuss whether the legal mechanisms existing in Brazilian Administrative Law are sufficient to guarantee the use of Plain Language by Public Administration in Brazil. Taking into account the principle of transparency, the analysis of the relevant legislation and a case study on the institutional communication of the São Paulo Consumer Protection and Defense Foundation (PROCON-SP), we seek to evaluate the use of Plain Language by the public sector. Initially, a theoretical discussion is held on the principle of transparency and its sub-principles: publicity, morality and popular participation. Next, an analysis is made of the main legislation that seeks to improve transparency in Brazilian Administrative Law. Finally, a practical analysis of the language used by PROCON-SP on its website is carried out. The Case Study makes use of a linguistic analysis tool called Coh-Metrix-Port 3.0 to evaluate the Flesch readability index, as a parameter for the use of Plain Language on the pages of the PROCON-SP website and its suitability for people of different education levels. It is concluded that the existing legal framework provides the necessary basis for the adoption of a Plain Language by Brazilian public administration, but empirical research indicates that the prescription of the legal world has not yet had practical consequences in public institutional communication. At last, the need to include Plain Language among the constituent elements of the principle of transparency is defended.

Keywords: *Principle of Transparency; Access to information; Democracy; Social Control; Plain Language.*

LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CDC	<i>Código de Defesa do Consumidor</i>
CF	<i>Constituição Federal</i>
EAD	<i>Educação à Distância</i>
EGDI	<i>Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico</i>
LAI	<i>Lei de Acesso à informação</i>
LC	<i>Lei Complementar</i>
LGPD	<i>Lei Geral de Proteção de Dados</i>
LRF	<i>Lei de Responsabilidade Fiscal</i>
IBGE	<i>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística</i>
INSS	<i>Instituto Nacional do Seguro Social</i>
ONU	<i>Organização das Nações Unidas</i>
PL	<i>Projeto de Lei</i>
PNAD	<i>Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios</i>
PROCON	<i>Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor</i>
SIC	<i>Serviço de Informação ao Cidadão</i>
TIC	<i>Tecnologias de Informação e Comunicação</i>
TCLE	<i>Termos de Consentimento Livre e Esclarecido</i>

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
1.1 O Princípio da Transparência no Direito Administrativo Brasileiro.....	8
1.2 A Linguagem Simples na Comunicação Pública.....	10
1.3 Justificativa.....	11
1.4 Objetivos da Pesquisa.....	13
2. METODOLOGIA DA PESQUISA.....	14
2.1 Revisão Bibliográfica e Análise de Legislação.....	14
2.2 Estudo de Caso: Análise do Site do PROCON.....	14
3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	17
3.1 Princípio da Transparência.....	17
3.2 Fundamentos Jurídicos.....	18
3.2.1 Lei nº 9.784/99.....	18
3.2.2 Lei de Responsabilidade Fiscal.....	20
3.2.3 Lei de Acesso à Informação.....	21
3.3 (Sub)Princípio da Publicidade.....	21
3.4 (Sub)Princípio da Motivação.....	23
3.5 (Sub)Princípio da Participação Popular.....	24
3.6 Linguagem Simples na Comunicação Pública.....	25
4. ESTUDO DE CASO: O PROCON.....	27
4.1 Análise do Site do PROCON e sua Comunicação com o Público.....	28
4.1.1 Página Inicial do Site do PROCON.....	29
4.1.2 Subseção Espaço Consumidor.....	29
4.1.3 Subseção Espaço Fornecedor.....	31
4.1.4 Subseção Escola.....	32
4.1.5 Subseção PROCON na mídia.....	33
4.1.6 Subseção Institucional.....	34
4.1.7 Subseção Canais de Comunicação.....	35
4.1.8 Subseção Transparência.....	36
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	39
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	41

1. INTRODUÇÃO

1.1 O Princípio da Transparência no Direito Administrativo Brasileiro

O princípio da transparência é um dos pilares do direito administrativo moderno. Segundo esse princípio, as autoridades administrativas devem agir de forma a publicar e permitir o acesso às informações sobre suas decisões e atividades. Objetiva-se discutir o princípio da transparência e a importância da utilização de uma linguagem simples por parte da Administração Pública para que um de seus instrumentos de operacionalização, o acesso à informação, possa ser efetivo. Busca-se avaliar se a legislação existente é suficiente para garantir que a comunicação pública seja feita em linguagem simples.

Em primeiro lugar, tratemos da definição de princípio. Luís Roberto Barroso, valendo-se da chamada teoria dos princípios de Ronald Dworkin, apresenta a distinção entre regras e princípios. Segundo o autor, regras seriam mandatos definitivos, de aplicação imediata, enquanto princípios seriam mandatos de otimização, de aplicação na maior intensidade possível, à luz dos demais elementos jurídicos e fáticos (BARROSO, 2009).

Ao recorrermos a Dworkin (2013), entendemos que as normas se aplicam de maneira "tudo ou nada", enquanto os princípios são dispositivos que não determinam resultados específicos de forma definitiva. Em vez disso, fornecem razões que devem ser consideradas e ponderadas. Diferente das regras, que se aplicam de forma absoluta, os princípios precisam ser ponderados e equilibrados. Quando os princípios entram em conflito, o juiz deve avaliar, no caso concreto, qual princípio deve ter maior peso ou importância, para decidir qual princípio deve prevalecer.

Dworkin argumenta que os juízes devem interpretar e aplicar o direito de forma coerente com os princípios de justiça, equidade e devido processo que permeiam a sociedade. A interpretação do direito deve ser feita como se fosse escrita por uma única voz, buscando a melhor interpretação moral e política do direito existente. Nos casos difíceis, onde as regras não fornecem uma resposta clara, Dworkin sustenta que os juízes devem recorrer a princípios.

Em resumo, a teoria dos princípios de Ronald Dworkin enfatiza que o direito é mais do que um conjunto de regras; é um sistema integrado de princípios que devem ser interpretados e aplicados de forma a respeitar e promover a justiça e os direitos individuais.

Os princípios, ao contrário das regras, exigem ponderação e são fundamentais para a resolução de casos difíceis e para a coerência do sistema jurídico.

A transparência no Direito Administrativo se configura como princípio no sentido de que ela é mais do que apenas uma regra, ela é uma chave interpretativa do sistema integrado de princípios, que, atualmente, encontra-se positivada em diversos instrumentos normativos: tanto na constituição como na legislação infraconstitucional.

O princípio da transparência atua como elo entre o dever de publicidade dos atos administrativos, por parte do Estado, art. 37 da Constituição Federal (CF), e o direito à informação, art. 5º da CF, e a sua compreensão, por parte da Sociedade. O direito à informação é considerado um direito fundamental, cujo exercício foi regulamentado em 2011 pela Lei de Acesso à informação (LAI).

Conforme ensinam Maria Sylvia Di Pietro e Wallace Paiva Martins Junior (2019), a transparência pode ser decomposta em três subprincípios: a publicidade, a motivação e a participação popular. A publicidade consiste, *stricto sensu*, na divulgação dos atos administrativos, ela não se confunde com a transparência, mas sem dúvida faz parte dela. Por um lado, a publicidade constitui um dever da Administração Pública e, por outro lado, constitui um direito subjetivo da Sociedade. O subprincípio da motivação estabelece que a publicação da atividade administrativa sempre deve ser acompanhada dos motivos que levaram à decisão, e não apenas do ato em si. Por fim, a participação popular¹ é essencial, pois diminui a distância entre Sociedade e Estado.

Para Carmen Arruda (2020, p. 39-111), a definição jurídica de transparência é o “atributo ou propriedade encontrada em meio às relações juridicamente qualificadas, que permite uma visão clara, nítida das relações jurídicas existentes, trazendo às partes maior segurança e confiança.”.

A autora estabelece, ainda, que a transparência é fundamental para a democracia, sendo um meio essencial para a participação cidadã, o monitoramento das ações governamentais e a promoção de melhores escolhas por parte dos gestores públicos. A transparência é descrita como um princípio essencial da administração pública, garantindo que as ações dos governantes sejam públicas e acessíveis, sujeitas à aferição da correção e

¹ Maria Sylvia Di Pietro e Wallace Paiva Martins Junior (2019) não diferenciam a participação social do controle social, neste trabalho utilizaremos a diferenciação feita por Carmem Arruda (2020), de que a participação social acontece na fase da elaboração das políticas públicas, enquanto o controle social acontece após a formulação, na fase de implementação.

pertinência com os interesses públicos. Por fim, destaca a importância desse princípio para a prática democrática, onde o poder público deve agir de forma visível e responsável.

Carmem Arruda (2020) amplia o conceito de transparência, destacando-a como um valor ético, um princípio jurídico e um dever essencial. Transparência exige que a administração pública divulgue ações dos governantes, permitindo a verificação de sua correção e alinhamento com o interesse público. Na democracia, facilita a participação popular, debates e monitoramento das ações governamentais. Considerada um dever jurídico reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, a transparência fortalece a democracia participativa e é um princípio fundamental no direito administrativo, assegurando a proteção dos direitos fundamentais.

Segundo Carmem Arruda, para Soderman (1998, p.), a transparência envolve três elementos: (1) os processos por meio dos quais as autoridades públicas tomam decisões devem ser amplos e abertos; (2) as próprias decisões que devem ser motivadas e (3) tanto quanto possível, as informações em que se baseiam as decisões devem estar abertas ao público. (apud ARRUDA, 2000, p. 45).

Dentre os elementos propostos por Soderman, parece faltar a dimensão da compreensibilidade das informações prestadas, por isso propõe-se a inclusão de um quarto elemento, de que não basta que as decisões estejam abertas ao público, elas devem ser acessíveis, no sentido de que sua compreensão deve ser possível para o cidadão médio e não apenas para o especialista.

1.2 A Linguagem Simples na Comunicação Pública

Se a informação pública não for clara e não for transmitida de forma que seja fácil de entender, ela não terá valor para o cidadão. Não se pode considerar que o acesso à informação esteja garantido se apenas um número limitado de pessoas conseguem compreendê-la. A transparência é muitas vezes confundida com a mera divulgação de informações, porém deve distinguir-se desta no sentido de que a informação publicada não deve ser apenas observável, mas relevante, confiável e em linguagem simples.

“Linguagem Simples”, “Linguagem Clara”² ou “Linguagem Cidadã” são traduções possíveis para “Plain Language”, um movimento que começou nos Estados Unidos nos anos

² O presente trabalho adota a tradução Linguagem Simples, por compreender que a clareza é apenas um dos atributos que torna a linguagem simples, juntamente com a objetividade e a compreensibilidade.

1970 e buscou utilizar uma linguagem acessível, direta e compreensível para facilitar a comunicação com o público em geral.

O uso de uma linguagem inacessível ao cidadão comum na comunicação pública reforça a separação entre agentes públicos e a sociedade, violando o princípio da transparência que tem entre seus subprincípios a participação social.

Para fins deste trabalho, será considerada como comunicação pública aquela realizada pelos órgãos públicos da administração direta de todas as esferas em suas páginas institucionais na internet. Será realizado estudo de caso baseado na comunicação institucional da Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor de São Paulo (PROCON SP), tendo em vista sua relevância na esfera administrativa e sua interface direta com o público na garantia de direitos.

Quanto ao uso de linguagem simples, à luz do trabalho de Heloisa Fischer et al. (2019, p. 303-313) sobre a compreensibilidade dos textos da página do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), será utilizado o Índice de Legibilidade de Flesch, que estabelece correlação entre tamanhos médios de palavras e sentenças e a facilidade de leitura.

Em síntese, a presente discussão foca-se na transparência das relações jurídicas entre o Estado e o cidadão, na Administração Pública, sem incluir as relações legislativas e judiciárias. Para isso, será feita uma discussão teórica da relação do princípio da transparência com outros princípios como o da publicidade, o da motivação e o da participação social, além de sua importância para a democracia. Por fim, serão discutidos os elementos da transparência, buscando alargar sua compreensão a fim de incluir entre eles o uso da linguagem simples, entendida como aquela que é direta e compreensível para o público em geral.

Tendo em vista que a relação entre a concretização do princípio da transparência pela administração pública e a linguagem simples é muito relevante, a pesquisa visa compreender se os mecanismos jurídicos existentes são suficientes para garantir o uso da linguagem simples pela Administração Pública no Brasil. Adicionalmente, busca-se evidências empíricas de adoção da Linguagem Simples na Comunicação Pública.

1.3 Justificativa

A Organização das Nações Unidas (ONU) em sua Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável tem como lema “Não deixar ninguém para trás”. Nesse sentido,

Fischer (2019) afirma caberem ser consideradas ações que atenuem as barreiras de compreensão textual impeditivas do pleno atendimento a toda população. Esse trabalho insere-se nessa discussão e justifica-se pela necessidade de adoção de uma linguagem simples pela Administração Pública.

Justifica-se ainda mais se considerarmos as características de escolaridade da sociedade brasileira. No Brasil, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua 2019, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade foi estimada em 6,6% (11 milhões de analfabetos). Ainda de acordo com esse levantamento, cerca de 29,9 milhões de pessoas apresentavam algum nível de analfabetismo funcional no país. O conceito de analfabetismo funcional refere-se à incapacidade de compreender e utilizar a leitura, escrita e cálculos matemáticos de forma efetiva em situações cotidianas.

Tendo em vista essa realidade, fica evidente que a não utilização de Linguagem Simples pela Administração Pública constitui barreira ao efetivo exercício do direito à informação, e conseqüentemente, ao exercício da cidadania, por grande parte da população brasileira. Por isso, a avaliação do uso da linguagem simples pela Administração Pública se justifica.

Adicionalmente, pouco mais de dez anos após a aprovação da lei de acesso à informação, que estabelece em seu art. 5º que “É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”, é necessário avaliar se a teoria tem se verificado na prática no dia a dia da comunicação do Poder Público com a população.

Por fim, em tempos de tramitação do Projeto de Lei (PL) 2630/2020 - Lei das Fake News (notícias falsas)³, fica clara a importância da discussão da transparência na internet. A cobrança de atuação do poder público na regulação da disponibilização de informações por terceiros pode fazer parecer que a disponibilização de informações pela Administração Pública já está pacificada. No entanto, ainda se faz necessário discutir se os mecanismos que temos disponíveis para promoção da transparência são suficientes para que as informações prestadas sejam corretas, confiáveis, acessíveis e em linguagem clara, por isso a relevância da presente pesquisa na atualidade.

³ No ano de apresentação deste trabalho, o referido projeto de Lei, que Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet, encontrava-se em discussão nas Comissões de Comunicação, Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania.

1.4 Objetivos da Pesquisa

O objetivo geral do trabalho é discutir se os mecanismos jurídicos existentes no Brasil são suficientes para garantir a adoção de uma linguagem simples pela Administração Pública.

Os objetivos específicos são os seguintes:

- Analisar o princípio da transparência, sua relação com o princípio da publicidade e sua importância para a democracia.
- Enunciar os elementos que compõem o princípio da transparência, e defender a inclusão da linguagem simples entre eles.
- Analisar o site institucional do PROCON para avaliar se, no caso concreto, é feito o uso da linguagem simples.

2. METODOLOGIA DA PESQUISA

A metodologia proposta é quanti-qualitativa e envolve, inicialmente, uma revisão bibliográfica, posteriormente, uma revisão de legislação e, por fim, um estudo de caso do site institucional de um órgão público garantidor de direitos: o A Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON do Estado de São Paulo.

2.1 Revisão Bibliográfica e Análise de Legislação

A revisão bibliográfica busca reunir, sintetizar e avaliar o conhecimento existente sobre o princípio da transparência, sobre o acesso à informação e sobre o conceito de linguagem simples. Essa metodologia busca fornecer uma base sólida para a construção da fundamentação teórica da pesquisa. Ao revisar as teorias e conceitos existentes, busca-se embasar a pesquisa em um arcabouço teórico bem fundamentado e contextualizado.

A revisão da legislação voltada para concretização do acesso à informação, tem como foco a análise crítica de leis, jurisprudência e outros documentos legais relevantes para o tema em questão, incluindo a forma como a legislação é aplicada na prática pelos órgãos de controle, buscando quais são as orientações desses órgãos para adoção da linguagem simples.

2.2 Estudo de Caso: Análise do Site do PROCON

Conforme argumenta Robert Yin (2001), o estudo de caso é um método adequado quando o objetivo da pesquisa é descrever de maneira detalhada e abrangente fenômenos sociais complexos, pois ele permite a aplicação complementar de outros métodos como a revisão bibliográfica e a análise de documentos.

Para materializar a discussão a respeito da concretização do princípio da transparência, decidiu-se por um estudo de caso da página institucional de um órgão público da Administração Pública brasileira que tenha grande interface com a população e busque a concretização de direitos. O órgão escolhido foi a Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON SP, pois sua função abrange a formulação e a execução de políticas de proteção e defesa dos consumidores do Estado de São Paulo, buscando garantir o respeito aos direitos fundamentais estabelecidos pela legislação de defesa do consumidor.

Para avaliar se o referido órgão está se valendo de linguagem simples em sua comunicação institucional, decidiu-se pela realização de uma análise linguística de seu site, realizada por meio de software chamado Coh-Metrix-Port 3.0, que calcula índices de coesão, coerência e dificuldade de compreensão de um texto, utilizando vários níveis de análise linguística: lexical, sintática, discursiva e conceitual.

Coh-Metrix-Port é a versão adaptada para o português brasileiro da ferramenta Coh-Metrix, originalmente produzida para análises da coesão e coerência de textos em inglês. Esta ferramenta utiliza-se de uma variedade de recursos e ferramentas de processamento de linguagem natural. As métricas são relevantes para análises descritivas e criação de modelos computacionais e podem ser usadas para extrair informações de vários níveis linguísticos de linguagem escrita e falada.

As métricas da versão em português do Brasil foram desenvolvidas ao longo dos últimos 17 anos, começando no final de 2007. O software em língua portuguesa já está na versão 3.0 do Coh-Metrix-Port, que oferece 46 métricas de análise linguística, sendo uma delas o índice de Flesch.

O índice de Flesch, também conhecido como Flesch Reading Ease Score, é uma fórmula utilizada para avaliar a facilidade de leitura de um texto. Desenvolvido por Rudolf Flesch em 1948, este índice fornece uma pontuação que indica quão fácil ou difícil é ler e entender um texto em um determinado idioma. A pontuação é calculada com base em duas variáveis: o comprimento das sentenças, ou seja, a média do número de palavras por sentença e o comprimento das palavras, ou seja, a média do número de sílabas por palavra.

O índice de Flesch é amplamente utilizado em várias áreas, como educação, redação técnica e edição de textos, para garantir que o conteúdo seja adequado ao público-alvo em termos de compreensibilidade. Alguns exemplos de utilização são: avaliação de textos jornalísticos e sua versão para crianças (SCARTON; ALUÍSIO, 2010); mensuração da legibilidade dos Termos de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), documentos para participação voluntária em pesquisas científicas, (SOUZA et al, 2013); avaliação da legibilidade das notas explicativas das empresas brasileiras de capital aberto (HOLTZ; SANTOS, 2019), dentre outros.

O Flesch-Kincaid Grade Level, por sua vez, converte este índice para um nível de série escolar. Embora o Flesch Reading Ease Score e o Flesch-Kincaid Grade Level sejam considerados métodos superficiais, pois analisam aspectos superficiais do texto, como o número de palavras por sentença e o número de sílabas por palavra, possuem relevância

significativa. O Flesch Reading Ease, por exemplo, é a única métrica adaptada para o português, incorporando o conceito de séries escolares presente no Flesch-Kincaid Grade Level (Martins et al., 1996).

O índice Flesch Reading Ease gera um valor entre 0 e 100, onde números mais altos indicam maior facilidade de leitura, calculado pela fórmula: $206.835 - (1.015 \times \text{ASL}) - (84.6 \times \text{ASW})$, em que ASL representa o tamanho médio das sentenças e ASW o número médio de sílabas por palavra. O Flesch-Kincaid Grade Level converte este índice para um nível de série escolar nos Estados Unidos com a fórmula: $(0.39 \times \text{ASL}) + (11.8 \times \text{ASW}) - 15.59$.

Para o português, a adaptação do Flesch Reading Ease é ajustada pela adição de 42 ao índice original, resultando na fórmula: $248.835 - (1.015 \times \text{ASL}) - (84.6 \times \text{ASW})$. Esse ajuste reflete a diferença média entre textos em inglês e português (Martins et al., 1996).

Tabela 1 - Índice de Flesch X Legibilidade X Nível de Escolaridade

Índice de Flesch	Legibilidade	Nível de Escolaridade
100-75	Muito fácil	Ensino Fundamental - anos iniciais
75-50	Fácil	Ensino Fundamental - anos finais
50-25	Difícil	Ensino Médio
25-0	Muito Difícil	Ensino superior

Fonte: elaboração própria.

A fim de avaliar se a administração pública utiliza linguagem simples, dentre as diversas análises linguísticas, elegeu-se o Índice de Legibilidade de Flesch, pois é possível fazer uma correlação entre a pontuação obtida e a acessibilidade a partir da escolaridade do leitor. Textos com índice entre 100-75 são considerados muito fáceis e adequados para os anos iniciais do Ensino Fundamental. Textos com índice entre 75-50 são considerados fáceis e adequados para os anos finais do Ensino Fundamental. Textos com índice entre 50-25 são classificados como difíceis e direcionados ao Ensino Médio. Por fim, textos com índice entre 25-0 são considerados muito difíceis e voltados para o Ensino Superior.

Nesse sentido, para fins desta pesquisa, os sites com índice de Legibilidade de Flesch superior a 50 foram considerados como sites em linguagem simples, pois foram considerados adequados para pessoas com no mínimo ensino fundamental incompleto o que, segundo o IBGE, corresponde em 2023 a 94% da população brasileira acima de 25 anos.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1 Princípio da Transparência

O Princípio da Transparência no Direito Administrativo Brasileiro é um dos pilares fundamentais que orientam a administração pública. A transparência é o princípio que obriga as entidades públicas a conduzirem suas atividades de maneira aberta e acessível. Trata-se de princípio mais abrangente do que o princípio da publicidade, pois é a transparência que permite que a sociedade tenha conhecimento e acompanhe os atos administrativos (DI PIETRO; MARTINS JUNIOR, 2019).

A transparência é vital para a democracia, pois permite que os cidadãos fiscalizem e participem de maneira informada nas decisões governamentais. O acesso à informação é um direito fundamental que possibilita a formação de uma opinião pública consciente e crítica.

Ao promover a abertura dos atos administrativos, a transparência dificulta a prática de atos ilícitos e de corrupção. A exposição pública das ações do governo e de seus agentes cria um ambiente de vigilância e responsabilização. A transparência também contribui para a eficiência e a qualidade dos serviços públicos, pois permite que a sociedade avalie o desempenho dos órgãos públicos e exija melhorias.

A divulgação clara e precisa das ações e decisões governamentais reforça a confiança da população nas instituições públicas, essencial para a legitimidade e estabilidade do sistema democrático.

Para Carmem Arruda (2020), na doutrina europeia, a transparência é reconhecida como um novo princípio do direito administrativo, essencial para a participação cidadã na administração estatal, representando uma transformação significativa e moderna na Administração Pública. A partir dos anos 1990, houve uma atualização do direito administrativo para alinhar-se com as novas exigências da sociedade e do Estado, incluindo a absorção de valores e princípios constitucionais e a promoção de um relacionamento mais aberto entre Estado e sociedade.

A transparência resulta em uma administração mais acessível e democrática, substituindo o secretismo e autoritarismo por uma governança aberta e inclusiva. Este princípio está diretamente ligado à publicidade dos atos administrativos, permitindo que os cidadãos tenham amplo acesso às informações governamentais, o que limita a corrupção,

protege contra comportamentos oportunistas de agentes públicos e incentiva a participação popular.

Por fim, a transparência desempenha um papel na concretização de direitos, pois o Estado, ao informar a população e ao fornecer mecanismos para que as pessoas possam defender os seus interesses, está fomentando o exercício dos direitos individuais.

3.2 Fundamentos Jurídicos

O Princípio da Transparência está consagrado em diversos dispositivos legais no Brasil, a começar pela Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 5º, inciso XXXIII, garante o direito de todos a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral.

Ainda na CF, o artigo 37 estabelece que 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.

Por fim, para fechar a base constitucional, o artigo 216, § 2º da CF estabelece que cabe à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Para além da fundamentação constitucional, algumas outras legislações posteriores vieram dar concretude para o princípio da transparência e merecem destaque na discussão, dentre elas podemos listar: a Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, a LC nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI).

3.2.1 Lei nº 9.784/99

A Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal no Brasil, é uma das legislações importantes no processo de concretização do princípio da transparência no direito administrativo. Isso porque ela é um dos primeiros instrumentos a regular o direito de acesso à informação, a necessidade de motivação das decisões públicas e, principalmente, a determinar a necessidade de clareza das informações transmitidas.

A lei assegura aos administrados o direito de serem informados sobre o andamento dos processos administrativos nos quais tenham interesse, permitindo maior visibilidade das ações governamentais. O artigo 3º, inciso II, estabelece que é direito do administrado "ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha qualidade de interessado, bem como obter cópias dos documentos neles contidos".

A exigência de que as decisões administrativas sejam motivadas (artigo 2º, parágrafo único, inciso VII) obriga a Administração a justificar suas ações, proporcionando aos cidadãos uma compreensão clara das razões pelas quais determinadas decisões foram tomadas. Isso reduz a possibilidade de decisões arbitrárias e facilita a fiscalização da legalidade e da legitimidade dos atos administrativos.

A lei incentiva a participação dos interessados nos processos administrativos, o que é uma forma de garantir que as decisões sejam tomadas de forma transparente e com a consideração de diferentes pontos de vista.

A Lei 9.784/99 garante o direito de acesso a documentos administrativos, ressalvadas as informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, conforme o artigo 3º, inciso III. Este acesso é um componente crucial da transparência, pois permite que os cidadãos verifiquem diretamente as informações e atos administrativos.

A lei determina a publicidade como regra para os atos administrativos, salvo as exceções previstas em lei. O artigo 2º, parágrafo único, inciso V, menciona que deve ser observada a "publicidade dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição". A publicidade dos atos administrativos permite que os cidadãos conheçam e acompanhem as ações da Administração Pública.

A clareza nas comunicações administrativas também é um aspecto tratado na lei, que contribui para a transparência ao garantir que os administrados compreendam claramente as informações que lhes são transmitidas pela Administração. Encontramos nesse dispositivo os fundamentos para a normatização da necessidade de uma linguagem simples na comunicação pública. Isso porque apesar de a clareza não ser o único atributo de uma linguagem simples, com certeza é um dos aspectos que contribui com a simplicidade da linguagem.

Em suma, a Lei nº 9.784/99 ao garantir direitos de informação, participação e acesso a documentos, bem como ao exigir a motivação e publicidade dos atos administrativos, contribui para um ambiente de maior controle social e responsabilidade governamental.

3.2.2 Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi promulgada com o objetivo de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Dentre os objetivos da LRF, vale destacar a busca pela transparência na gestão fiscal e a prestação de contas por parte dos gestores públicos.

Sendo assim, trata-se de um fundamento jurídico importante para o princípio da transparência no Direito Administrativo Brasileiro, pois exige que os entes federativos publiquem regularmente Relatórios de Gestão Fiscal, que detalham a execução orçamentária, a dívida pública e os gastos com pessoal.

A LRF impõe, ainda, limites de gastos com pessoal e endividamento, e a divulgação desses limites é uma forma de garantir a transparência sobre a capacidade de gestão fiscal dos entes públicos. Em caso de descumprimento dos limites estabelecidos, a LRF prevê sanções, o que reforça a necessidade de uma gestão transparente e responsável.

Adicionalmente, a LRF, em seu art. 48, incentiva a participação popular por meio de audiências públicas para a discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais, promovendo a transparência e o controle social⁴. Ela reforça também a necessidade de criação e manutenção de portais de transparência, onde as informações sobre receitas, despesas e execução orçamentária devem ser publicadas e atualizadas regularmente.

Em suma, a LRF desempenha um papel crucial no fortalecimento da gestão fiscal responsável e na promoção de uma administração pública mais transparente e eficiente. Esses mecanismos visam contribuir para a accountability dos gestores públicos, melhorar a qualidade da informação disponível para a sociedade e promover uma cultura de transparência e responsabilidade na administração das finanças públicas.

No entanto, apesar de representar um marco importante na concretização do princípio da transparência no Direito Administrativo, não faz nenhuma referência à linguagem a ser usada nas publicações. Sobre a forma, apenas estabelece que seja feita “ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público”, sem mencionar o uso de uma linguagem simples, clara ou de fácil compreensão.

⁴ Disposição incluída pela LEI COMPLEMENTAR Nº 131, DE 27 DE MAIO DE 2009.

3.2.3 Lei de Acesso à Informação

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) regulamenta o acesso a informações previsto na Constituição, estabelecendo procedimentos para garantir a transparência e o acesso à informação pública.

A Lei nº 12.527/11 estabelece a publicidade como regra e o sigilo como exceção, detalhando condutas ilícitas como recusa ilegal de prestação de informação e uso indevido de sigilo. A lei também prevê sanções para agentes públicos e entidades privadas que não cumprirem suas disposições. A recusa ou atraso na prestação de informações, bem como a negativa de publicidade aos atos oficiais, são puníveis como atos de improbidade administrativa.

O acesso à informação é direito fundamental (art. 5º, XXXIII, Constituição Federal), abrangendo dados gerais, coletivos e individuais, com instrumentos como direito de informação, de certidão e de acesso a registros administrativos. A publicidade é a regra, com sigilo sendo permitido apenas em casos de segurança do Estado ou da sociedade, interesse social e defesa da intimidade (art. 5º, X, XII, XXXI, LX, e 37, Constituição Federal). Informações sigilosas são classificadas conforme sua importância e o potencial risco que sua divulgação pode causar, com prazos máximos para a manutenção do sigilo.

Na discussão sobre a necessidade de uso de linguagem simples, a LAI é o dispositivo que traz a previsão mais explícita: “Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.”

O art. 5º da LAI não apenas sublinha a obrigatoriedade do acesso à informação, mas também enfatiza como essa informação deve ser apresentada: de maneira clara e compreensível, ou em outras palavras, em linguagem simples.

3.3 (Sub)Princípio da Publicidade

Para Maria Sylvia Di Pietro e Wallace Paiva Martins Junior (2019), a transparência está dividida em três subprincípios, sendo um deles o da publicidade.

O princípio da publicidade implica a necessidade de atos administrativos abertos ao público, destacando a importância de não ocultar informações e de evitar o sigilo. Este princípio é essencial para assegurar a legitimidade, a moralidade, a eficiência e a legalidade na gestão pública (MARRARA, 2021).

A publicidade como princípio constitucional é crucial para a democracia, exigindo que todos os atos administrativos sejam transparentes e acessíveis ao público. Este princípio permite a inspeção das condutas dos agentes públicos e reforça a legitimidade e a legalidade das ações governamentais. A publicidade ajuda a garantir outros princípios administrativos como a legalidade, moralidade, impessoalidade, razoabilidade, proporcionalidade e segurança jurídica.

A relação entre transparência e publicidade revela que, enquanto a publicidade envolve a divulgação oficial de atos públicos, a transparência é mais abrangente, incluindo motivação e participação popular. Segundo Marrara (2021), a transparência como princípio geral tem maior abstração e generalidade que a publicidade, que é um subprincípio derivado dos princípios democráticos e republicanos. A transparência inclui a visibilidade e a explicação das ações administrativas, além da participação no processo decisório, configurando um novo padrão de governança.

A publicidade administrativa exige a divulgação oficial dos atos públicos e proíbe atos secretos, salvo exceções legais. A publicidade garante o controle e a fiscalização das ações administrativas, promovendo a transparência e a legalidade. Ela pode ser ampla, quando há expansão da divulgação quantitativa e qualitativa, ou restrita, quando há limites legais específicos. A publicidade incide sobre atos concluídos ou em formação, sendo essencial para o controle e a fiscalização, e possui funções importantes como início de prazos de decadência e prescrição.

A publicação oficial (em diário oficial) e a comunicação direta (notificação ou intimação) são formas de cumprir esse dever, variando conforme o modo de ciência do ato. A publicação cria uma presunção absoluta de conhecimento pelo destinatário, enquanto a comunicação assegura a ciência efetiva do ato.

A transparência e a publicidade são pilares da administração pública democrática. O uso de uma linguagem simples é crucial para a concretização desses princípios, permitindo que os cidadãos compreendam e participem das ações governamentais. A publicidade, ao assegurar a visibilidade dos atos públicos, fortalece a confiança nas instituições e promove um controle social mais efetivo. A exigência de clareza e simplicidade na comunicação administrativa é, portanto, fundamental para a efetivação dos direitos dos administrados e para a legitimidade da gestão pública.

Thiago Marrara (2021) analisa o princípio da publicidade na administração pública, ressaltando sua importância como um direito subjetivo público de acesso à informação. A

publicidade, enquanto princípio, é assegurada constitucionalmente (arts. 5º, XIV, XXXII, LX e LXXII, e 37, §3º, Constituição Federal) e também em convenções internacionais, como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e a Convenção Americana de Direitos Humanos. Este princípio impõe à administração pública o dever de proporcionar acesso amplo e irrestrito a informações de interesse público, por meio de relatórios e outros documentos, disponibilizados eletronicamente e de forma acessível a todos.

A não publicação de informações obrigatórias configura ato de improbidade administrativa, violando os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, lealdade e os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade (Lei nº 8.429/92).

A publicidade dos atos administrativos deve ser ampla e irrestrita, com exceções justificadas e limitadas no tempo. A linguagem simples e clara é essencial para garantir que as informações sejam compreendidas pelo público em geral, concretizando efetivamente o princípio da transparência.

3.4 (Sub)Princípio da Motivação

Para Maria Sylvia Di Pietro e Wallace Paiva Martins Junior (2019), a transparência está dividida em três subprincípios, sendo um deles o da motivação.

Para Carmem Arruda (2020), a motivação concretiza e instrumentaliza a transparência, interligando-se com o devido processo legal, tanto processual quanto substantivo, e facilitando o controle jurisdicional e o acesso às cortes.

A motivação exige que a administração pública justifique seus atos com base em fatos e razões jurídicas, um requisito também presente no direito administrativo europeu e norte-americano. Nos EUA, o Federal Administrative Procedure Act de 1946 estabeleceu a obrigação de motivar atos administrativos, associada ao princípio do devido processo legal, que se divide em duas formas de proteção: a procedimental e a substantiva.

O devido processo legal procedimental abrange garantias processuais como notificação, contraditório, ampla defesa e igualdade perante a lei, enquanto o devido processo legal substantivo protege os direitos fundamentais contra ações governamentais arbitrárias ou desarrazoadas, exigindo uma "razão adequada" para ações que afetem a vida, liberdade ou propriedade. A motivação fortalece a transparência administrativa e o respeito à legalidade, permitindo a verificação do modo como a autoridade ponderou os elementos produzidos no processo.

A motivação é essencial para a transparência e está interligada com o devido processo legal, facilitando o controle jurisdicional. A exigência da motivação envolve a exposição dos fatos e razões jurídicas, reforça a transparência administrativa e a legalidade, permitindo a verificação de como as decisões foram fundamentadas.

3.5 (Sub)Princípio da Participação Popular

Para Maria Sylvia Di Pietro e Wallace Paiva Martins Junior (2019), a transparência está dividida em três subprincípios, sendo um deles o da participação popular.

Para Carmem Arruda (2020), a participação popular é um componente fundamental da transparência na administração pública. Não é apenas um direito, mas uma responsabilidade dos cidadãos, essencial para a democracia e o bem-estar social. Esta participação é considerada um direito fundamental de quarta geração, decorrente do modelo de democracia participativa estabelecido na Constituição Federal.

Existem dois tipos principais de transparência: ativa e passiva. Na transparência passiva, os cidadãos solicitam informações à administração, que deve respondê-las dentro de um prazo, justificando qualquer negativa. Esta transparência é um teste rigoroso do compromisso com o acesso à informação.

A relação entre transparência e participação popular é bidirecional: a transparência fortalece a participação, e o engajamento dos cidadãos torna as instituições mais transparentes. A participação não se limita às eleições, mas inclui o envolvimento direto na formação de decisões e políticas públicas. Isso é crucial para a legitimação das políticas públicas e deve ser incentivado para enriquecer a democracia deliberativa.

A conscientização sobre a importância da participação é um processo lento, que envolve a educação ampla da população. Governos inclusivos e transparentes ajudam a promover a confiança nas instituições e nas políticas públicas. A participação popular é vista como um novo paradigma nas relações entre o cidadão e a administração, contribuindo para a boa governança e o funcionamento democrático.

Por fim, a participação popular abrange interesses coletivos e difusos, e pode ser tanto individual quanto coletiva, sempre observando os direitos processuais. A efetiva participação popular enriquece a democracia e legitima as ações governamentais.

Na sociedade democrática, a transparência permite uma fiscalização mais eficaz das ações governamentais. Essa fiscalização se realiza por meio de diversos controles: o controle

interno (realizado pela própria Administração), o controle externo (a cargo do Parlamento), e o controle social (exercido pelos cidadãos), além do controle judicial⁵.

Em sociedades democráticas, o controle não institucional ganha importância ao lado dos tradicionais controles institucionais: consultas e audiências públicas permitem que os cidadãos participem e corrijam ações da Administração Pública. A transparência, com a participação ativa dos cidadãos, é uma ferramenta essencial para o controle da Administração e das políticas públicas.

3.6 Linguagem Simples na Comunicação Pública

Para discutirmos o uso de linguagem simples pela administração pública em sua comunicação institucional, em suas páginas na internet, é importante contextualizar o conceito de governo eletrônico (e-gov). O e-gov refere-se ao uso de tecnologias de informação e comunicação (TIC) para oferecer serviços governamentais, facilitar a interação entre governo e cidadãos, melhorar a eficiência administrativa e promover a transparência (ONU, 2022).

Segundo a ONU (2022), o governo eletrônico pode economizar custos e reduzir barreiras no acesso a serviços públicos, mas também pode excluir parcelas vulneráveis da população. As populações tradicionalmente vulneráveis, como pessoas em situação de pobreza, pessoas com deficiência, idosos, imigrantes, mulheres e jovens, têm se beneficiado dos avanços no governo eletrônico, embora sejam necessários esforços adicionais para garantir que ninguém fique para trás na digitalização do governo.

Muitos países têm fortalecido seus quadros institucionais e legais para o desenvolvimento do e-gov, com estratégias nacionais de governo eletrônico e legislação sobre cibersegurança, proteção de dados pessoais, política nacional de dados, dados abertos do governo e e-participação.

Apesar das barreiras da acessibilidade digital, a pesquisa TIC Domicílios de 2023 apurou que 88% dos brasileiros acima de 10 anos são usuários de internet. Entre os usuários de internet com 16 anos ou mais, 73% afirmaram utilizar o governo eletrônico nos últimos 12

⁵ A Constituição Federal estabelece, no artigo 70, que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração será exercida pelo Congresso Nacional e pelo sistema de controle interno de cada poder, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (art. 71, CF/88).

meses⁶. No entanto, não basta o serviço estar disponível online, e que o usuário tenha acesso à internet, é necessário que o usuário compreenda como acessar os serviços.

Os dados da pesquisa mostram as razões pelas quais os usuários de internet com 16 anos ou mais não utilizaram serviços de governo eletrônico nos últimos doze meses. A razão mais comum foi a “Preferência pelo contato pessoalmente” (72%), indicando que a maioria dos usuários ainda prefere interações presenciais com o governo.

Mais da metade dos usuários demonstraram “Preocupação com proteção e segurança dos dados” (54%), demonstrando que a preocupação com a privacidade dos dados pessoais é uma barreira significativa, sugerindo uma desconfiança nos sistemas de governo eletrônico quanto à sua capacidade de proteger informações sensíveis.

Dentre os usuários, mais da metade (54%) declararam que “Usar a Internet para contato com o governo é complicado” e quase um terço dos usuários assinalou a opção “Serviços difíceis de encontrar” (31%), opções que podem indicar que muitos usuários encontram dificuldades em navegar ou entender os serviços oferecidos online, podendo sugerir a necessidade de interfaces mais intuitivas e até mesmo de linguagem mais simples.

A falta de resposta ou retorno das solicitações feitas online também é uma barreira importante, pois usuários reportaram “Dificuldade em receber retorno às solicitações” (29%). Ainda, quase um quarto dos usuários de internet indicaram que os serviços de que precisavam não estavam disponíveis online, “Serviços necessários não disponíveis na Internet” (23%). Isso sugere uma lacuna na oferta de serviços eletrônicos ou a necessidade de expandir os tipos de serviços disponíveis digitalmente.

Por fim, alguns usuários reportaram ainda “Impossibilidade de completar transações online (22%)” o que pode indicar problemas técnicos ou operacionais nos sistemas de governo eletrônico que impedem a finalização de processos, mas pode indicar também a falta de compreensão das opções para acesso aos serviços.

Os dados revelam que, embora exista uma infraestrutura de governo eletrônico, diversos fatores impedem a sua plena utilização. A preferência pelo contato pessoal pode estar ligada a questões de confiança. As preocupações com segurança e a complexidade dos sistemas sugerem que é necessário investir em segurança cibernética e em melhorar a experiência do usuário. A dificuldade em encontrar serviços, obter respostas, completar

⁶ Fonte: CGI.br/NIC.br, Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros - TIC Domicílios 2023.

transações pode indicar que há espaço para melhorar a transparência e a eficiência dos serviços online, incluindo a necessidade de simplificar a linguagem utilizada na comunicação.

Heloisa Fischer (2019) encontrou diretrizes e práticas de uso de Linguagem Simples em e-gov em vários países, como Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e Colômbia, destacando que essas práticas já são estabelecidas há décadas e têm mostrado resultados positivos em termos de clareza e acessibilidade. Em contraste, no Brasil, embora haja documentos oficiais que recomendem a clareza e a simplicidade nos textos governamentais, a prática ainda é incipiente. Apesar de algumas iniciativas em estados e municípios para adotar a Linguagem Simples, a aplicação ainda é limitada.

Vale ressaltar que uma comunicação simples não significa uma comunicação simplista. A preservação da mensagem é fundamental, no entanto, é preciso adequá-la ao público alvo. Claro que um edital de licitação de um serviço público pode conter expressões técnicas para cumprir a sua finalidade: contratar adequadamente o referido serviço público. Evidentemente, nesse caso, o público alvo desta comunicação são os prestadores desse serviço, normalmente empresas, não o público em geral, assim, a comunicação pode e deve ser mais técnica.

Não é possível ignorar que ainda existem desafios práticos na implementação da transparência e da linguagem simples na administração pública, como a resistência burocrática, a necessidade de treinamento dos servidores públicos, ou a adequação das infraestruturas tecnológicas.

Apesar de termos encontrado forte arcabouço jurídico de promoção da transparência no Direito Administrativo brasileiro, é a pesquisa empírica que vai subsidiar a análise de se os mecanismos jurídicos são suficientes para garantir o uso da linguagem simples pela Administração Pública no Brasil. Isso porque defende-se que a transparência não deve se resumir apenas à quantidade de dados disponibilizados, mas à sua acessibilidade linguística.

4. ESTUDO DE CASO: O PROCON

O PROCON foi criado pela Lei nº 9.192, de 23 de novembro de 1995, e regulamentada pelo Decreto nº 41.170, de 23 de setembro de 1996, é uma instituição de direito público vinculada à Secretaria da Justiça e Cidadania do Estado de São Paulo, dotada de autonomia técnica, administrativa e financeira⁷, cujo objetivo principal é o equilíbrio e a

⁷ informações retiradas da página institucional do PROCON SP.

harmonização das relações entre consumidores e fornecedores. Suas funções incluem a educação para o consumo, visando capacitar os consumidores a compreenderem seus direitos e fazerem escolhas informadas.

4.1 Análise do Site do PROCON e sua Comunicação com o Público

O site do PROCON-SP é uma página com várias funcionalidades e recursos organizados de forma a atender tanto consumidores quanto fornecedores. Como o PROCON é um órgão público garantidor de direitos, é especialmente importante que a comunicação desse representante da Administração Pública adote uma linguagem simples para comunicação com o público.

Ele está organizado em uma página inicial e as seguintes 7 subseções: Espaço Consumidor, Espaço Fornecedor, Escola, Procon Na Mídia, Institucional, Canais De Comunicação e Transparência.

Analisemos o objetivo de cada subseção: “Espaço Consumidor” é destinada a veicular informações e serviços para os consumidores, como orientações, direitos e canais para reclamações; “Espaço Fornecedor” é dedicada aos fornecedores, com informações sobre as suas obrigações e como podem contribuir para relações de consumo justas; “Escola”, trata-se da Escola de Proteção e Defesa do Consumidor, lançada para educar os consumidores sobre seus direitos e oferecer cursos; “Procon Na Mídia”, agrega notícias, comunicados e a presença do PROCON na mídia; “Institucional”, fornece informações sobre a estrutura, missão, visão e valores da instituição; “Canais de Comunicação” estabelece as vias de acesso ao PROCON-SP para suporte e informações adicionais e “Transparência”, compila informações e dados relacionados à transparência institucional, acesso a informações públicas e relatórios.

Diferentemente de outros órgãos públicos como a Secretaria Municipal de Gestão de determinado município, cuja página na internet pode estar mais direcionada aos servidores públicos daquele órgão, ou o Ministério da Saúde, cuja página pode ser mais acessada por profissionais médicos, o site do PROCON tem como público-alvo os consumidores e os fornecedores.

O primeiro desafio é provavelmente esse: por estar direcionada tanto aos consumidores quanto aos fornecedores, é difícil adequar a linguagem a dois públicos-alvo diferentes que podem ter graus de compreensão e de escolaridade distintos. Passemos a análise linguística da página inicial e das subseções.

4.1.1 Página Inicial do Site do PROCON

Na página inicial está descrita a missão institucional declarada pelo PROCON-SP: “equilibrar e harmonizar as relações entre consumidores e fornecedores, com o objetivo de elaborar e executar a política de proteção e defesa dos consumidores no Estado de São Paulo”.

Ao analisar a página inicial do site do PROCON, com a ferramenta Coh-Metrix-Port 3.0, uma das 46 possibilidades de análise é a do índice de Leiturabilidade de Flesch, que faz a correlação entre tamanhos médios de palavras e sentenças. A página do PROCON obteve um resultado de 45,36, no índice que vai de 0-100, cuja interpretação é: quanto maior o resultado da métrica, menor a complexidade textual.

Os resultados obtidos indicam um índice de legibilidade de Flesch para a página inicial do PROCON, classificada como difícil e direcionada a pessoas com Ensino Médio completo. Segundo dados da PNAD Contínua, do IBGE, apenas 53,2% dos brasileiros acima de 25 anos possuíam o ensino médio completo em 2022. No Estado de São Paulo, 62,8% dos paulistas acima de 25 anos possuíam pelo menos o ensino médio completo em 2022 (somatória dos paulistas com Ensino médio completo: 33,5%; Ensino superior incompleto: 4,3% e Ensino superior completo: 25%).

Isso indica que a comunicação em um site público, que visa a proteção e defesa dos consumidores do Estado de São Paulo, exclui mais de um terço dos paulistas de sua compreensão integral. Passemos a análise das demais subseções do site do PROCON para verificar a legibilidade

4.1.2 Subseção Espaço Consumidor

Dentre as 7 subseções que integram o site do PROCON, entendemos que a subseção “Espaço Consumidor” é a mais relevante, pois mais diretamente direcionada aos consumidores, ou seja, ao público em geral. Segundo o Código de Defesa do Consumidor (CDC), art. 2º, o consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produtos ou serviços como destinatário final.

A aba “Espaço do Consumidor”, além de uma página inicial da subseção, conta com as seguintes páginas: Atendimento à Distância, Atendimento Presencial, Consumidor.Gov, Recall, Apoio ao Superendividado, Consulta de Consórcio, Reclamações Fundamentadas,

Orientações de Consumo, Perguntas Frequentes, Juizados Especiais Cíveis, Conciliadores e Acesso ao Sistema. Passaremos à análise de cada uma das páginas e depois faremos uma média do índice de Flesch para essa subseção.

O texto da página inicial da Subseção Espaço Consumidor obteve índice de Flesch de 31.76, valor inferior ao da página inicial do PROCON, que conforme parâmetro estaria adequado para leitura por pessoas com ensino médio completo.

As páginas da Subseção Espaço consumidor obtiveram Índice de Flesch conforme tabela abaixo:

Tabela 2 - Análise da Subseção Espaço Consumidor do site do PROCON

Nome da Página	Índice de Flesch
Atendimento à Distância	36.67
Atendimento Presencial	30.91
Consumidor.Gov	24.43
Recall	27.59
Apoio ao Superendividado	30.71
Consulta de Consórcio	39.02
Reclamações Fundamentadas	20.95
Orientações de Consumo	24.20
Perguntas Frequentes	*
Juizados Especiais Cíveis	37.56
Conciliadores	23.75
Acesso ao Sistema	45.42
Média	31.02

Fonte: elaboração própria.

Na média, a subseção “Espaço Consumidor” obteve 31.02 para o índice de Flesch, tornando-a adequada para um público com Ensino Médio. Dentre as diversas páginas desta subseção, a mais bem pontuada foi a página de “acesso ao sistema” com 45.42 e a menos bem avaliada foi a página “reclamações fundamentadas”, com 20.95. Quanto à página de “Perguntas Frequentes”, não foi possível realizar a mensuração, pois os textos do site estavam em formato de imagem.

Os dados são muito negativos, principalmente se levarmos em consideração que praticamente toda a população brasileira, e paulista, pode ser considerada consumidora em algum nível, seja de produtos básicos, serviços, tecnologia, entre outros. Em 2022, a população brasileira, segundo dados do censo do IBGE, era de cerca de 203 milhões de habitantes e a população do Estado de São Paulo, de 44.420.459 habitantes. Assim, o baixo nível de legibilidade do site PROCON, em especial desta subseção, afeta um grande número de pessoas.

4.1.3 Subseção Espaço Fornecedor

Dentre as 7 subseções que integram o site do PROCON, entendemos que a subseção “Espaço Fornecedor” tem um público-alvo menos geral, pois destina-se ao "fornecedor", segundo o Código de Defesa do Consumidor (CDC), artigo 3º, qualquer pessoa física ou jurídica que desenvolve atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

A aba “Espaço do Fornecedor”, além de uma página inicial da subseção, conta com as seguintes páginas: Emissão Boleto/Auto de Infração; Consulta de Auto de Infração; Orientações para Defesa/Impugnação; Questões mais Frequentes; Pedidos de Certidão; Acolhimento de Informações; Acompanhamento de Processos e Consulta Cadastro Não Me Ligue, passaremos à análise de cada uma das páginas e depois faremos uma média do índice de Flesch para essa subseção.

O texto da página inicial da Subseção Espaço Fornecedor obteve índice de Flesch de 39.76, valor inferior ao da página inicial do PROCON, que conforme parâmetro estaria adequado para leitura por pessoas com ensino médio completo.

As páginas da Subseção Espaço Fornecedor obtiveram Índice de Flesch conforme tabela abaixo:

Tabela 3 - Análise da Subseção Espaço Fornecedor do site do PROCON

Nome da Página	Índice de Flesch
Emissão Boleto/Auto de Infração	48.32
Consulta de Auto de Infração	46.50

Orientações para Defesa/Impugnação	39.10
Questões mais Frequentes	**
Pedidos de Certidão	39.26
Acolhimento de Informações	31.63
Acompanhamento de Processos	57.19
Consulta Cadastro Não Me Ligue	** ⁸
Média	43.67

Fonte: elaboração própria.

Na média, a subseção “Espaço Fornecedor” obteve 43.67 para o índice de Flesch, surpreendentemente, índice bem superior aos 31.02 da subseção “Espaço Consumidor”. Dentre as diversas páginas desta subseção, a mais bem pontuada foi a página de “Acompanhamento de Processos” com 57.19, única avaliada como adequada para pessoas com Ensino Fundamental Completo, ou anos finais. Dentre as páginas, a menos bem avaliada foi a página “Acolhimento de Informações”, com 31.67, ainda acima da média da subseção “Espaço consumidor”.

4.1.4 Subseção Escola

A subseção “Escola” trata da Escola de Proteção e Defesa do Consumidor, lançada para educar os consumidores sobre seus direitos e oferecer cursos para todos os públicos. A aba “Escola”, além de uma página inicial da subseção, conta com as seguintes páginas: Inscrições Abertas; Educação para o Consumo; Educação para Fornecedores; Pesquisas; Blog Educa Procon; Publicações e EAD, passaremos à análise de cada uma das páginas e depois faremos uma média do índice de Flesch para essa subseção.

O texto da página inicial da Subseção Escola obteve índice de Flesch de 25.97, valor inferior a todas as demais páginas iniciais das subseções da página do PROCON, que conforme parâmetro estaria adequado para leitura por pessoas com ensino médio completo. A expectativa era de que essa página tivesse uma linguagem mais acessível, pois voltada

⁸ área que exige login, não foi possível fazer a mensuração

para educar os consumidores quanto aos seus direitos, no entanto a expectativa não se concretizou.

As páginas da Subseção Escola obtiveram Índice de Flesch conforme tabela abaixo:

Tabela 4 - Análise da Subseção Escola do site do PROCON

Nome da Página	Índice de Flesch
Inscrições Abertas	* ⁹
Educação para o Consumo	24.78
Educação para Fornecedores	24.07
Pesquisas	** ¹⁰
Blog Educa Procon	47.70
Publicações	14.57
EAD	10.83
Média	24.39

Fonte: elaboração própria.

Na média, a subseção “Escola” obteve 24.39 para o índice de Flesch, índice consideravelmente inferior às demais seções e, classificando-a como adequada para um público com Ensino Superior. Dentre as diversas páginas desta subseção, a mais bem pontuada foi a página do “Blog Educa Procon” com 47.70, que continha vários textos informativos, em linguagem menos técnica que as demais seções, e a menos bem avaliada foi a página “EAD”, com 10.83, que continha diversos parágrafos de um único período.

4.1.5 Subseção PROCON na mídia

A subseção “Procon na Mídia” é bem mais enxuta e composta por apenas duas informações: “Releases&Notícias e Atendimento à Imprensa, com índice de Flesch de 27.50, ou seja, adequado para leitura por pessoas com ensino médio completo.

⁹ leitura do índice de Flesch imprecisa, pois o texto contém imagens.

¹⁰ A página abre diversas pesquisas e precisa ser analisada separadamente.

4.1.6 Subseção Institucional

A subseção “Institucional” fornece informações sobre a estrutura, missão, visão e valores da instituição, além de informações muito relevantes ao público como horários e endereços de atendimento e carta de serviços. Essa subseção conta com as seguintes páginas: Funções e Competências; Missão, Visão e Valores; Relação de Autoridades; Organograma; Agenda de Compromissos Públicos; Legislação; Horário de Atendimento e Endereço; Carta de Serviços; História; Convênios e Procons no Estado, passaremos à análise de cada uma das páginas e depois faremos uma média do índice de Flesch para essa subseção.

As páginas da Subseção Escola obtiveram Índice de Flesch conforme tabela abaixo:

Tabela 5 - Análise da Subseção Institucional do site do PROCON

Nome da Página	Índice de Flesch
Funções e Competências	18.42
Missão, Visão e Valores	29.04
Relação de Autoridades	* ¹¹
Organograma	*
Agenda de Compromissos Públicos	*
Legislação	17.31
Horário de Atendimento e Endereço	43.94
Carta de Serviços	31.85
História	19.33
Convênios	36.21
Procons no Estado	45.57
Média	30.21

Fonte: elaboração própria.

¹¹ páginas compostas por fotos, não foi possível fazer a mensuração.

Na média, a subseção “Institucional” obteve 30.21 para o índice de Flesch, índice, classificando-a como adequada para um público com Ensino Médio. Dentre as diversas páginas desta subseção, a mais bem pontuada foi “Procons no Estado” voltada para prefeituras que queiram firmar convênio com a Fundação Procon-SP para intercâmbio de informações entre os municípios e adoção de medidas conjuntas para a valorização e respeito à cidadania em todo o Estado de São Paulo. Dentre as menos bem avaliadas, temos a página de legislação, que traz as leis, decretos, portarias, etc. que subsidiam a atuação do PROCON.

4.1.7 Subseção Canais de Comunicação

A subseção “Canais de Comunicação” é uma seção bastante importante pois estabelece as vias de acesso ao PROCON-SP para suporte e informações adicionais. A aba “Canais de Comunicação” conta com as seguintes páginas: Ouvidoria; SIC - Informação ao Cidadão; Privacidade e Proteção de Dados - LGPD e Perguntas Frequentes, passaremos à análise de cada uma das páginas e depois faremos uma média do índice de Flesch para essa subseção.

As páginas da Subseção Canais de Comunicação obtiveram Índice de Flesch conforme tabela abaixo:

Tabela 6 - Análise da Subseção Canais de Comunicação do site do PROCON

Nome da Página	Índice de Flesch
Ouvidoria	39.35
SIC - Informação ao Cidadão	35.21 ¹²
Privacidade e Proteção de Dados - LGPD	51.16
Perguntas Frequentes	*
Média	41.91

Fonte: elaboração própria.

¹² página fundamental para concretização dos pedidos de acesso à informação, mas contém muitas imagens o que inviabiliza a mensuração da legibilidade do texto por meio do índice de Flesch.

Na média, a subseção “Canais de Comunicação” obteve 41.91 para o índice de Flesch, índice superior às demais seções, mas ainda classificada como adequada para um público com Ensino Médio. Dentre as diversas páginas desta subseção, a mais bem pontuada foi a “Privacidade e Proteção de Dados - LGPD” com 51.16, única das páginas classificadas como adequada para o público com Ensino Fundamental Completo, ou anos finais.

Dentre as páginas desta subseção, a menos bem avaliada foi a página do SIC - Informação ao Cidadão, com 35.21 no índice de Flesch. Entretanto, é possível que a avaliação do texto tenha sido prejudicada, tendo em vista o grande número de imagens nesta página.

4.1.8 Subseção Transparência

A subseção “Transparência” compila informações e dados relacionados à transparência institucional, acesso a informações públicas e relatórios. Essa subseção conta com as seguintes páginas: Reclamações Fundamentadas; Empresas Autuadas; Informações Financeiras; Licitações; Relatório Anual de Atividades (SIC); Servidores Públicos; Programas e Ações; Participação Social; Contratos e Compras Públicas; Convênios, Repasses e Transparência de Recursos; Receitas e Despesas; Emendas Parlamentares; Obras Públicas; Informações Classificadas e Desclassificadas; Portal da Transparência do Estado de São Paulo e Programa de Integridade, passaremos à análise de cada uma das páginas e depois faremos uma média do índice de Flesch para essa subseção.

As páginas da Subseção Transparência obtiveram Índice de Flesch conforme tabela abaixo:

Tabela 7 - Análise da Subseção Transparência do site do PROCON

Nome da Página	Índice de Flesch
Reclamações Fundamentadas	20.96
Empresas Autuadas	67.59 ¹³
Informações Financeiras	23.93 ¹⁴

¹³ Somente foi analisada a primeira página de uma lista com 10 empresas, de um total de 10.748 empresas.

¹⁴ A análise do texto desta página foi prejudicada pelo grande número de tabelas.

Licitações	* ¹⁵
Relatório Anual de Atividades (SIC)	*
Servidores Públicos	** ¹⁶
Programas e Ações	**
Participação Social	**
Contratos e Compras Públicas	**
Convênios	**
Repasse e Transparência de Recursos	**
Receitas e Despesas	**
Emendas Parlamentares	**
Obras Públicas	**
Informações Classificadas e Desclassificadas	30.03
Portal da Transparência do Estado de São Paulo	**
Programa de Integridade	**
Média	35.63

Fonte: elaboração própria.

Na média, a subseção “Transparência” obteve 35.63 no índice de Flesch, classificando-a - como quase todas as demais - como adequada para um público com Ensino Médio. A maior parte das páginas não pode ser avaliada pois não se tratavam de informações disponíveis na página do PROCON, mas sim de direcionamentos para outros sites públicos.

Dentre as diversas páginas desta subseção, a mais bem pontuada foi a de Empresas Autuadas, com índice de Flesch de 67.59, página mais bem avaliada do site do PROCON e adequada para o público com Ensino Fundamental completo, ou anos finais. Já a página menos bem avaliada desta subseção foi a de “Reclamações Fundamentadas”, com 20.96.

¹⁵ *Análise inviabilizada devido a presença de imagens.

¹⁶ **A página redireciona para outros sites, por isso não foi realizada a análise.

A análise do site do PROCON-SP revela que, apesar de suas múltiplas funcionalidades e subseções direcionadas tanto a consumidores quanto a fornecedores, sua comunicação enfrenta desafios significativos em termos de legibilidade. A mensagem do site é direcionada para um público diversificado, entretanto a linguagem utilizada não é adequada para a ampla gama de visitantes, especialmente considerando os diferentes níveis de escolaridade do público.

A imposição de barreiras à compreensão, pode impactar o acesso da população aos seus direitos. Algumas barreiras, como o analfabetismo, são mais difíceis de sanar. No Brasil, o índice de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade ainda é de 5,4%, o que pode parecer pouco percentualmente, mas em número absolutos representa quase 11 milhões de brasileiros¹⁷. No Estado de São Paulo, 2,3% dos paulistas não sabem ler nem escrever, o que representa mais de 1 milhão de pessoas. Já a simplificação da linguagem, apesar de desafiadora, é uma barreira relativamente mais simples de ser superada.

A análise detalhada dos índices de Flesch das várias subseções do site do PROCON-SP destaca a necessidade de simplificação da linguagem utilizada. A comunicação mais clara e acessível é fundamental para que o site cumpra sua missão de proteger e defender os consumidores de São Paulo. Recomenda-se que o PROCON-SP reavalie e revise os textos do site para garantir que sejam compreensíveis para uma maior proporção da população, especialmente considerando que muitos consumidores podem não ter completado o Ensino Médio.

¹⁷ Segundo dados do Censo de 2022, o Brasil tem uma população de 203.062.512 habitantes e o Estado de São Paulo uma população de 44.420.459 habitantes.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Princípio da Transparência no Direito Administrativo Brasileiro é um pilar fundamental que orienta a administração pública, garantindo que as atividades das entidades públicas sejam conduzidas de maneira aberta e acessível. Este princípio, mais abrangente que o da publicidade, permite que a sociedade tenha conhecimento e acompanhe os atos administrativos, fortalecendo a democracia. Além de dificultar a prática de atos ilícitos e de corrupção, a transparência promove a eficiência e a qualidade dos serviços públicos, e reforça a confiança nas instituições, o que é essencial para a legitimidade e para a estabilidade do sistema democrático.

Na doutrina europeia, a transparência é reconhecida como um novo princípio do direito administrativo, essencial para a participação cidadã. Por fim, a transparência facilita a concretização de direitos, fomentando o exercício dos direitos individuais ao informar a população e fornecer mecanismos para que defendam seus interesses.

A legislação brasileira oferece uma base sólida para a implementação e fortalecimento do princípio da transparência na administração pública, com destaque para a Lei nº 9.784/99, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Acesso à Informação (LAI).

A Lei nº 9.784/99 estabelece direitos de informação, participação e acesso a documentos, exigindo a motivação e publicidade dos atos administrativos, o que contribui para um ambiente de maior controle social e responsabilidade governamental. No entanto, apesar da sua importância, a lei não menciona explicitamente a necessidade de uma linguagem simples nas comunicações administrativas.

A LRF, por sua vez, exige a publicação regular de Relatórios de Gestão Fiscal e a divulgação de limites de gastos com pessoal e endividamento. Embora promova a transparência fiscal, a LRF não faz referência específica à linguagem a ser utilizada, focando-se apenas na ampla divulgação das informações.

A LAI é o dispositivo legal que mais explicitamente aborda a necessidade de uma linguagem simples. A lei estabelece que o Estado deve garantir o direito de acesso à informação de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. Isso reforça a importância de uma comunicação pública que seja acessível e compreensível para todos os cidadãos.

Embora desafios significativos ainda precisem ser superados, a legislação brasileira fornece uma base sólida para a implementação e fortalecimento da transparência na administração pública. A contínua vigilância da sociedade civil e a adaptação das práticas governamentais são essenciais para avançar nesse princípio fundamental.

A análise do site do PROCON SP revelou que, apesar da infraestrutura disponível, a complexidade da linguagem utilizada impede a plena compreensão das informações por parte do público. Ainda que o índice de leitura de Flesch seja apenas um dos parâmetros possíveis para análise do uso de uma linguagem simples, o resultado das páginas analisadas indica que os textos são de difícil compreensão, excluindo uma parcela significativa da população do acesso integral às informações.

A metodologia quanti-qualitativa, centrada na análise do site do PROCON SP, pode ser insuficiente para generalizar os resultados para toda a administração pública. No entanto, os resultados apontam que, após mais de dez anos da lei de acesso à informação, o uso de uma linguagem inacessível ao cidadão comum na comunicação pública prevalece. A adoção de linguagem técnica e inacessível reforça a separação entre agentes públicos e a sociedade, violando o princípio da transparência, no âmbito do Direito Administrativo brasileiro.

Tudo aponta para uma necessidade urgente de simplificar a linguagem utilizada nos textos de e-gov para tornar as informações mais acessíveis à população. A adoção de uma linguagem simples na comunicação pública é essencial para a efetivação dos princípios de transparência e publicidade, promovendo uma administração pública mais democrática, acessível e eficiente. A simplificação da linguagem não só facilita a compreensão das informações pelos cidadãos, mas também fortalece a confiança nas instituições públicas e promove uma maior participação e controle social.

Conclui-se que a adoção de uma linguagem simples é tão essencial para a concretização do princípio da transparência na administração pública brasileira que a própria concepção de transparência na doutrina deveria ser alargada para garantir a inclusão do elemento linguagem simples como requisito essencial.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRUDA, Carmen Silvia Lima de. **O princípio da transparência**. São Paulo: Quartier Latin, 2020, p. 39-111. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7542546/mod_resource/content/1/ARRUDA%2C%20Carmen%20Silva%20Lima%20de.%20O%20Princi%CC%81pio%20da%20Transpare%CC%82ncia.%20p.%2039-111.pdf. Acesso em: 09 jun. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial**. Pág.1-37, 2009. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/es/estudobarroso.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 jun. 2024.

_____. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 6691, 03 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm. Acesso em: 9 jun. 2024.

_____. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 01 fev. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 9 jun. 2024.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 mai. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 9 jun. 2024.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula 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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 9 jun. 2024.

CAPPELLI, Claudia; NUNES, Vanessa; OLIVEIRA, Rodrigo. **Transparência e Transformação Digital: O Uso da Técnica da Linguagem Simples**. Sociedade Brasileira de Computação, 2021. Disponível em: <https://sol.sbc.org.br/livros/index.php/sbc/catalog/download/78/334/591-1>. Acesso em: 09 jun. 2024.

DE CARVALHO, Mariana Oliveira. Princípio da transparência no novo direito administrativo. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 13, n. 1, p. 108-124, 2015.

Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6167547.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Teoria geral e princípios do direito administrativo: Tratado de direito administrativo**, 2019.

Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1049579/mod_resource/content/1/Wallace%20Princ%C3%ADpio%20da%20Transpar%C3%Aancia.pdf. Acesso em: 09 jun. 2024.

DWORKIN, Ronald. **Taking Rights Seriously**. A&C Black, 2013.

FISCHER, Heloisa et al. Compreensibilidade em textos de e-gov: uma análise exploratória da escrita do INSS. In: **9º Congresso Internacional de Design da Informação**. 2019. p. 303-313. Disponível em:

<http://pdf.blucher.com.br.s3-sa-east-1.amazonaws.com/designproceedings/9cidi/1.0306.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2024.

HOLTZ, L.; SANTOS, O. M. DOS. Legibilidade das notas explicativas das empresas brasileiras de capital aberto. **Enfoque Reflexão Contábil**, v. 39, n. 1, p. 57–73, 2019.

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=307163778004>. Acesso em: 09 jun. 2024.

MARRARA, Thiago. **Princípios de Direito Administrativo**. Editora Fórum, 2021

MARTINS, T B F et al. Readability formulas applied to textbooks in brazilian portuguese. . São Carlos: **Notas do Instituto de Ciências Matemáticas de São Carlos (Icmsc-Usp)**, 1996. Disponível em:

<https://repositorio.usp.br/directbitstream/73fba911-601e-4040-bda6-f17c07aad52b/906089.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2024.

SANTANA, Marília Costa. **A transparência como instrumento de controle social na administração pública uma breve análise sobre a aplicabilidade da lei de acesso à informação no município de Montenegro**. 2015. Disponível em:

https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/19576/TCCE_GPM_EaD_2015_SANTANA_MARILIA.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 09 jun. 2024.

SCARTON, C. E.; ALUÍSIO, S. M. Análise da Inteligibilidade de textos via ferramentas de Processamento de Língua Natural: adaptando as métricas do Coh-Metrix para o Português. **Linguamática**, v. 2, n. 1, p. 45-61, 7 Abr. 2010. Disponível em:

<https://linguamatica.com/index.php/linguamatica/article/view/44>. Acesso em: 09 jun. 2024.

SODERMAN, Jacob. The Citizen, the Administration and Community Law. General Report. In: 1998 FIDE CONGRESS, 1998, Stockholm. p. 6. apud ARRUDA, Carmen Silvia Lima de. **O princípio da transparência**. São Paulo: Quartier Latin, 2020, p. 39-111

SOUZA, M. K. et al. Termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE): fatores que interferem na adesão. **Arquivos brasileiros de cirurgia digestiva [Brazilian archives of digestive surgery]**, v. 26, n. 3, p. 200–205, 2013.

SCHMITTER, Philippe C.; KARL, Terry Lynn. "What democracy is...and is not". **Journal of Democracy**, 2(3), 1991.

UN - UNITED NATIONS. **E-Government Survey 2022**, Knowledgebase. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/>. Acesso em: 09 jun. 2024.

YIN, Robert. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ANEXO I

Tabela 4.9 - Distribuição percentual das pessoas de 25 anos ou mais de idade por nível de instrução, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - Brasil - 2022							
Grandes Regiões e Unidades da Federação	Distribuição percentual das pessoas de 25 anos ou mais de idade por nível de instrução (%)						
	Sem instrução	Ensino fundamental incompleto	Ensino fundamental completo	Ensino médio incompleto	Ensino médio completo	Ensino superior incompleto	Ensino superior completo
Brasil	6,0	28,0	7,8	5,0	29,9	4,1	19,2
Norte	7,3	30,6	6,6	5,7	30,1	4,0	15,6
Rondônia	7,4	33,9	7,0	5,3	26,5	3,3	16,5
Acre	10,6	27,4	6,0	5,2	26,6	3,9	20,3
Amazonas	6,0	24,8	6,7	4,7	36,2	5,0	16,6
Roraima	5,9	20,0	6,5	5,0	37,9	5,6	19,1
Pará	7,3	34,9	7,0	6,5	28,0	3,4	13,0
Amapá	7,4	21,1	6,2	4,8	33,1	5,7	21,7
Tocantins	9,1	28,3	5,1	5,1	28,7	4,3	19,5
Nordeste	11,8	32,2	6,7	5,3	28,4	3,0	12,7
Maranhão	12,8	31,4	7,7	5,3	28,7	2,7	11,4
Piauí	13,5	35,3	6,2	5,1	21,8	2,5	15,7
Ceará	12,1	30,3	8,1	5,3	28,1	3,4	12,7
Rio Grande do Norte	8,7	32,6	6,9	6,3	26,9	3,6	15,1
Paraíba	12,6	36,7	6,0	5,0	24,1	2,8	12,7
Pernambuco	10,9	31,2	7,0	4,4	30,8	2,8	12,9
Alagoas	12,5	35,2	6,5	5,3	24,0	3,6	12,9
Sergipe	9,9	35,3	6,3	5,1	26,2	4,3	12,8
Bahia	12,0	31,1	5,4	5,8	31,0	2,8	11,9
Sudeste	3,3	24,8	8,1	4,6	32,0	4,4	22,8
Minas Gerais	4,0	34,2	7,7	5,0	28,1	3,6	17,4
Espírito Santo	5,1	29,2	8,3	5,2	29,7	3,9	18,5
Rio de Janeiro	3,4	20,3	8,6	4,6	33,2	5,7	24,2
São Paulo	2,9	21,9	8,0	4,4	33,5	4,3	25,0
Sul	3,4	29,7	9,9	4,9	27,2	4,7	20,2
Paraná	4,8	29,5	9,1	4,9	27,7	3,6	20,4
Santa Catarina	3,0	27,7	11,0	4,5	28,7	4,3	20,8
Rio Grande do Sul	2,3	31,2	9,9	5,2	25,8	6,0	19,6
Centro-Oeste	5,3	26,3	7,2	5,8	28,5	4,7	22,2
Mato Grosso do Sul	4,8	28,8	7,6	5,4	27,3	4,8	21,2
Mato Grosso	6,8	28,3	7,3	7,0	28,3	4,6	17,7
Goiás	5,9	28,5	7,6	6,1	29,1	4,3	18,4
Distrito Federal	2,4	16,8	5,5	4,0	28,5	5,8	37,0

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2º trimestre, 2022.

Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html>