

DO TEXTO À NORMA: LINGUAGEM SIMPLES E DEVER INSTITUCIONAL DE INTELIGIBILIDADE NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

FROM TEXT TO NORM: PLAIN LANGUAGE AND INSTITUTIONAL INTELLIGIBILITY IN BRAZILIAN LAW

Joedson de Souza Delgado[1]
Gabrielle Jacobi Kölling[2]

RESUMO

O artigo examina se a inteligibilidade integra os deveres jurídicos de comunicação do Estado brasileiro e como avaliá-la sem comprometer a precisão normativa. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental, com reconstrução analítica de disposições constitucionais, legais e administrativas, distingue legibilidade do texto, reconstrução da norma e uso efetivo da informação. O *corpus* abrange a Constituição de 1988, a Lei Complementar n. 95/1998, a legislação de acesso à informação e de atendimento ao usuário, os atos federais de técnica normativa e melhoria regulatória, a Recomendação CNJ n. 144/2023 e a Lei n. 15.263/2025. Confrontam-se argumentos favoráveis à linguagem simples com objeções relativas à complexidade jurídica e aos limites das métricas de leitura. Como resultado, sistematiza-se uma matriz de quatro dimensões — legibilidade linguística, determinabilidade deôntica, rastreabilidade sistêmica e usabilidade pragmática —, exemplifica-se sua aplicação documental e simulada e propõe-se protocolo de validação com usuários, ainda não executado. Defende-se um dever institucional de inteligibilidade razoável, de intensidade variável conforme o destinatário e a gravidade dos efeitos jurídicos. A publicação de versões explicativas vinculadas ao texto oficial é apresentada como solução de governança, não como obrigação universal expressamente prevista em lei.

Palavras-chave: linguagem do direito; inteligibilidade normativa; linguagem simples; segurança jurídica; acesso à justiça.

[1]Doutor em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Servidor público na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Brasília, DF. Brasil. Orcid: https://orcid.org/0000-0002-0968-2058. E-mail: joedson.delgado@hotmail.com
[2]Pós-doutora em Direito pelo Centro Universitário do Distrito Federal (UDF). Doutora e Mestra em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Professora do Mestrado Profissional em Direito, Tecnologia e Inovação e do Curso de Direito da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS). São Paulo. Brasil. Orcid: https://orcid.org/0000-0003-2225-555X. E-mail: koll.gabrielle@hotmail.com

ABSTRACT

This article examines whether intelligibility forms part of Brazilian public institutions' legal duties of communication and how it can be assessed without compromising normative precision. It uses bibliographical and documentary research and an analytical reconstruction of constitutional, statutory and administrative rules. The study distinguishes textual readability, reconstruction of legal norms, and effective use of information. Its sources include the 1988 Constitution, Complementary Law n. 95/1998, information-access and public-service legislation, federal drafting and regulatory-improvement rules, National Council of Justice Recommendation n. 144/2023, and Law n. 15,263/2025. Scholarship supporting plain language is examined alongside objections concerning legal complexity and the limits of readability measures. The article develops a four-dimensional analytical matrix — linguistic readability, deontic determinability, systemic traceability, and pragmatic usability —, illustrates its documentary and simulated applications, and proposes a future user-validation protocol, which has not yet been implemented. It argues for a context-sensitive institutional duty of reasonable intelligibility. Linked explanatory versions of official legal texts are presented as a governance proposal, rather than a universally binding statutory requirement.

Keywords: language of law; normative intelligibility; plain language; legal certainty; access to justice.

Artigo recebido em: 26/08/2026
Artigo aceito em: 10/11/2026
Artigo publicado em: 25/11/2026
Doi: https://doi.org/10.24302/acaddir.v8.6449

1 INTRODUÇÃO

Leis, decisões e orientações administrativas não apenas informam: atribuem competências, fixam deveres e condicionam o exercício de direitos. Para o destinatário, porém, a leitura de um documento não garante a identificação da regra aplicável. Uma notificação pode estar bem escrita e ainda omitir o termo inicial de um prazo, a exceção relevante ou a fonte da obrigação. Quando isso ocorre, a dificuldade ultrapassa a forma do texto e compromete a possibilidade de orientar a conduta e contestar o ato estatal.

No Brasil, o tratamento jurídico da clareza ampliou-se da técnica legislativa para a comunicação dirigida ao público. A Lei Complementar nº 95/1998 disciplina a redação normativa; a Lei de Acesso à Informação e a Lei nº 13.460/2017 exigem comunicação compreensível; o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) estabeleceu

diretrizes para o Judiciário; e a Lei n. 15.263/2025 instituiu a Política Nacional de Linguagem Simples (Brasil, 1998, 2011, 2017, 2025).

A agenda permanece atual: em junho de 2026, o CNJ divulgou uma nova edição do Selo Linguagem Simples, voltada a reconhecer projetos de comunicação judicial mais acessível (Conselho Nacional de Justiça, 2026). O anúncio evidencia mobilização institucional, mas não constitui prova de que os cidadãos já compreendem melhor as mensagens.

A literatura expõe uma tensão que a expansão normativa não resolveu. Experimentos registram ganhos de compreensão com a revisão de contratos excessivamente complexos (Martínez; Mollica; Gibson, 2022; 2023). Em contrapartida, Assy (2011) observa que ler palavras familiares não substitui o conhecimento exigido para utilizar o direito; Ződi (2019) destaca obstáculos decorrentes das remissões, da estrutura jurídica e da finalidade prática da leitura. A lacuna deste estudo situa-se entre esses resultados e as obrigações brasileiras: falta integrar clareza redacional, reconstrução do comando, localização das fontes vigentes e capacidade de agir a partir da informação, sem reduzir uma dimensão à outra.

A contribuição específica do estudo consiste em deslocar o exame da linguagem simples da superfície verbal para o percurso necessário à identificação e ao uso da norma. A matriz proposta associa dimensões distintas a evidências documentáveis e delimita quais conclusões dependem de testes com destinatários. Desse modo, indicadores de facilidade de leitura não são tomados, por si sós, como prova de compreensão jurídica.

A pergunta de pesquisa é a seguinte: em que medida o direito brasileiro fundamenta um dever institucional de inteligibilidade e por quais critérios esse dever pode ser avaliado sem comprometer a precisão jurídica? Defende-se que existe um dever de inteligibilidade razoável, extraído de comandos legais específicos e de garantias constitucionais. Sua incidência deve considerar o tipo de comunicação, o destinatário e os efeitos do erro. Disso não decorre invalidade automática de todo texto obscuro.

O objetivo geral é construir e delimitar um modelo jurídico-operacional de avaliação da comunicação normativa. São objetivos específicos: esclarecer a passagem interpretativa do texto à norma; confrontar as evidências favoráveis à linguagem simples com suas objeções; reconstruir os deveres brasileiros de

comunicação compreensível; e apresentar uma matriz de quatro dimensões, acompanhada de exemplos documental e simulado, protocolo de validação e diretrizes para versões explicativas vinculadas ao texto oficial.

A investigação é qualitativa, bibliográfica e documental, de orientação analítico-reconstrutiva. O *corpus* reúne fontes constitucionais, legais e administrativas selecionadas por sua relação com redação normativa, acesso à informação, acessibilidade e uso de mensagens estatais. A revisão de literatura é intencional e contrapõe teorias da interpretação, estudos de legística, experimentos de compreensão e críticas à simplificação. Não se realizaram entrevistas, levantamentos estatísticos ou testes com usuários. A seção seguinte explicita os procedimentos e os limites das inferências; as demais desenvolvem a fundamentação, a matriz e suas aplicações.

2 DELIMITAÇÃO METODOLÓGICA E PROCEDIMENTO DE ANÁLISE

2.1 NATUREZA DA PESQUISA, CORPUS E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO

A investigação é qualitativa e possui finalidade jurídico-analítica. O objeto não é medir a adesão dos órgãos à linguagem simples, mas identificar o conteúdo normativo de exigências de clareza e construir um instrumento suscetível de avaliação posterior. Foram selecionadas fontes federais de alcance geral e atos nacionais do Conselho Nacional de Justiça porque estabelecem parâmetros para a produção, a circulação ou o uso de mensagens estatais. O recorte temporal acompanha o desenvolvimento dessas fontes, da Constituição de 1988 à Lei n. 15.263/2025; a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, anterior, foi incluída pelo papel interpretativo do art. 3º (Brasil, 1942, 1988, 2025).

O núcleo documental compreende: Constituição de 1988; Lei Complementar n. 95/1998; Lei n. 12.527/2011; Lei n. 13.146/2015; Lei n. 13.460/2017; Decretos n. 12.002/2024 e n. 12.150/2024; Recomendação CNJ n. 144/2023; Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples; e Lei n. 15.263/2025. A inclusão decorreu de ao menos uma função identificável: disciplinar a redação normativa, estabelecer deveres de comunicação compreensível, assegurar acessibilidade, orientar a aplicação de regras ou exigir teste com destinatários. O EAREsp n. 1.759.860/PI foi empregado

apenas como ilustração jurisprudencial da proteção da confiança diante de informação judicial equivocada, não como amostra representativa de jurisprudência (Brasil, 2022).

A revisão bibliográfica é intencional, não sistemática. Austin (1990) e Searle (1969) esclarecem a função institucional de certos enunciados; Guastini (2005; 2019), Hart (2007) e Bittar (2021) delimitam interpretação e indeterminação. Assy (2011) e Ződi (2019) apresentam críticas à simplificação; Martínez, Mollica e Gibson (2022; 2023) fornecem evidência experimental circunscrita; Redish (2012) e Schriver (1997) tratam do desenho de documentos; e padrões ISO oferecem categorias para linguagem simples e usabilidade. Trabalhos brasileiros sobre processo sancionador e segurança jurídica são examinados nos pontos em que contribuem para a determinação de deveres e para a proteção da confiança. A notícia do CNJ de 2026 cumpre função contextual, sem integrar o *corpus* de normas ou servir como evidência empírica de resultado.

2.2 ETAPAS DE RECONSTRUÇÃO E REGRAS DE INFERÊNCIA

O procedimento foi realizado em quatro etapas. Na primeira, identificaram-se destinatário, objeto e força normativa de cada fonte. Na segunda, os comandos foram classificados conforme tratassem de forma linguística, reconstrução da obrigação, vínculos entre fontes ou desempenho do usuário. Na terceira, confrontaram-se as prescrições com a literatura crítica, examinando se a clareza lexical resolveria a dificuldade descrita. Na quarta, transformaram-se as categorias em perguntas de controle, indicadores e evidências documentais. O resultado é a matriz da seção 7.

A interpretação observou três cautelas. Recomendações administrativas não foram tratadas como leis; padrões ISO foram utilizados como referenciais técnicos, sem presunção de incorporação obrigatória; e a existência de um dever de testar mensagens não foi tomada como demonstração de que os testes já são realizados. Empregam-se dois níveis de conclusão: afirmações dogmáticas apoiadas em dispositivos identificáveis e propostas de governança apresentadas explicitamente como recomendações dos autores.

2.3 ALCANCE DA VALIDAÇÃO E LIMITAÇÕES

O estudo oferece validação conceitual preliminar, entendida como exame de coerência interna, correspondência das dimensões com problemas descritos e possibilidade de vincular indicadores a fontes verificáveis. Não foram medidos concordância entre avaliadores, sensibilidade da matriz à mudança redacional, satisfação de usuários, redução de erros ou resultados sobre acesso à justiça. Essas propriedades requerem testes posteriores. A seção 7.6 explicita um protocolo de avaliação, sem atribuir-lhe resultados inexistentes.

A investigação tampouco realiza inventário exaustivo de normas estaduais e municipais, levantamento de práticas dos tribunais ou estudo causal da Política Nacional de Linguagem Simples. Por isso, a expressão “dever institucional de inteligibilidade” designa uma reconstrução interpretativa situada, e não a identificação de cláusula constitucional autônoma com conteúdo uniforme para todos os Poderes, atos e destinatários.

3 A LINGUAGEM QUE CONSTITUI A REALIDADE JURÍDICA

3.1 DESCRIÇÃO, PRESCRIÇÃO E PERFORMATIVIDADE

A linguagem jurídica admite funções diferentes. Um parecer pode descrever fatos; um ato praticado por autoridade competente pode criar ou modificar posições institucionais. Austin (1990) distingue enunciados que realizam atos sob condições convencionais de felicidade. Searle (1969) aprofunda o papel de regras constitutivas na formação de fatos institucionais. Aplicados ao direito, esses argumentos esclarecem por que a eficácia do enunciado depende de autoridade, forma e procedimento, e não apenas de sua redação. A distinção é empregada aqui como fundamento da natureza operativa das mensagens estatais, não como teoria suficiente de interpretação.

Na teoria normativa, a validade de um comando não se confunde com sua observância empírica. A distinção entre ser e dever-ser trabalhada por Kelsen (2009), explica por que o descumprimento reiterado não torna falsa uma prescrição jurídica. Esse ponto importa para a inteligibilidade: uma mensagem clara pode ser

descumprida, e uma mensagem obscura pode produzir obediência por receio de sanções. Clareza textual e eficácia social não são medidas equivalentes.

A lógica deôntica explicita o que a redação frequentemente deixa implícito. Nem sempre o verbo superficial coincide com a modalidade normativa: afirmar que uma atividade “depende de autorização” proíbe seu exercício sem o ato e o permite após o deferimento. Por isso, corrigir a sintaxe não basta. Período curto pode omitir o sujeito obrigado, e lista limpa pode misturar requisitos cumulativos e alternativos. A inteligibilidade requer reconstruir, com esforço razoável, quem está vinculado, em quais condições, a fazer o quê e sob qual consequência.

3.2 DO ENUNCIADO À NORMA

O documento oficial contém disposições; a norma resulta de sua interpretação em relação com o sistema. Guastini (2005) separa a fonte textual dos significados normativos que o intérprete lhe atribui. Essa distinção explica por que um artigo aparentemente simples pode depender de definições, exceções, remissões ou regras transitórias. A proposta de inteligibilidade não pretende fixar uma interpretação única. Exige, de modo mais modesto, que as fontes necessárias e as condições de incidência sejam identificáveis.

Na perspectiva brasileira, Carvalho (2021) destaca a dimensão linguística do conhecimento jurídico; Ferraz Júnior (2023) situa a interpretação no vínculo entre técnica, decisão e contexto institucional. Essas contribuições impedem tratar a comunicação como mera transferência de palavras. A exigência prática é rastrear o conjunto de disposições relevante para a conduta, inclusive quando uma revogação parcial ou um precedente modifica a aplicação do texto original.

A consequência metodológica é clara. A avaliação de inteligibilidade não deve perguntar apenas se as palavras são conhecidas. Deve verificar se o destinatário dispõe de elementos para passar do documento à norma relevante. Quando esse percurso exige descobrir, sem sinalização adequada, uma exceção em ato distinto ou a revogação parcial de regra ainda reproduzida em página oficial, a falha comunicacional é do sistema, ainda que nenhuma frase isolada seja obscura.

4 CONCEITOS JURÍDICOS, SENTIDO E CONTEXTO

4.1 A MEDIAÇÃO CONCEITUAL

Competência, nulidade, responsabilidade e propriedade são construções institucionais. Seus efeitos concretos dependem de regras, e não apenas de definições lexicais. A sede de uma associação, por exemplo, não se confunde com a pessoa jurídica; o registro de um direito tampouco esgota o seu conteúdo.

Essa dimensão convencional explica o descompasso entre a leitura leiga e a profissional. Abreu (2023) descreve o direito como linguagem socialmente aprendida, na qual conceitos ganham sentido pelas relações que mantêm com práticas institucionais. O leitor especializado reconhece pressupostos que não aparecem na frase; o não especializado pode tomar por equivalentes expressões que possuem consequências distintas.

“Prescrição” e “prazo” ilustram a diferença. Compreender a prescrição pode exigir saber qual evento inicia a contagem, se há interrupção e qual é o efeito jurídico do decurso temporal. Trocar o termo por palavra corrente, sem explicar essas condições, produz aparente simplicidade à custa da precisão. É preferível preservar o conceito indispensável e apresentá-lo em contexto, com informação orientada à tarefa do destinatário (Abreu, 2023; Redish, 2012).

4.2 TEXTURA ABERTA E DESACORDO INTERPRETATIVO

Hart (2007) identifica a textura aberta da linguagem jurídica: entre casos centrais e situações fronteiriças, o direito comporta incerteza interpretativa inevitável. Isso difere de obscuridades evitáveis, como um sujeito indeterminado por falha de redação ou uma remissão a dispositivo revogado. A distinção impede converter o dever de inteligibilidade em pretensão de eliminar toda controvérsia. O dever incide com maior nitidez sobre barreiras comunicacionais controláveis.

Guastini (2019) mostra que interpretar envolve selecionar e justificar significados. Bittar (2021) ressalta os vínculos entre linguagem, decisão e diferentes concepções de interpretação. O artigo assume posição limitada: o Estado não tem de antecipar todas as soluções controversas, mas deve tornar acessíveis as fontes

pertinentes, a conclusão que adota e as razões principais que a sustentam. Tornar a controvérsia visível pode ser mais fiel ao direito do que ocultá-la sob uma paráfrase excessivamente segura.

5 O DEVER DE INTELIGIBILIDADE NO DIREITO BRASILEIRO

5.1 DA TÉCNICA LEGISLATIVA À COMUNICAÇÃO COM O CIDADÃO

A Lei Complementar n. 95/1998 consolidou no plano federal uma gramática de elaboração legislativa. Seu art. 11 determina clareza, precisão e ordem lógica. Para a clareza, prescreve sentido comum, frases curtas, ordem direta, uniformidade verbal e pontuação judiciosa.

Para a precisão, recomenda constância terminológica, prevenção da ambiguidade, uniformidade territorial e remissões expressas. A ordem lógica exige unidade temática, relação adequada entre caput e parágrafos e uso organizado de incisos, alíneas e itens. O dispositivo é mais sofisticado do que uma simples campanha contra o “juridiquês”: alcança vocabulário, sintaxe, coerência terminológica e arquitetura do ato (Brasil, 1998).

O Decreto n. 12.002/2024 atualizou as regras de elaboração dos atos normativos no Poder Executivo federal. Além de repetir clareza, precisão e ordem lógica, detalhou o tratamento de siglas, estrangeirismos, enumerações cumulativas ou alternativas, números, datas, remissões e consolidações. O decreto também exige que o ato possua um único objeto e disciplina a forma de tratar matéria já regulada. Essas regras cuidam da qualidade interna e da relação do novo ato com o estoque existente. São, portanto, instrumentos de legibilidade e de rastreabilidade (Brasil, 2024a).

A Lei n. 12.527/2011 determina que o acesso à informação seja prestado por procedimentos objetivos, claros e de fácil compreensão. A Lei n. 13.460/2017 exige linguagem simples no atendimento ao usuário de serviços públicos e recomenda evitar siglas, jargões e estrangeirismos. O foco, nesses diplomas, alcança a relação de comunicação com pessoas concretas, sem confundir toda mensagem de serviço com um ato normativo em sentido estrito (Brasil, 2011, 2017).

No Poder Judiciário, a Recomendação CNJ n. 144/2023 orienta o uso de linguagem clara e acessível. Seu art. 1º, §2º, prevê a possibilidade de versão simplificada para conteúdos essencialmente técnico-jurídicos; não determina a substituição da decisão fundamentada. O Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples acrescenta compromissos institucionais de concisão, acessibilidade e explicitação dos efeitos práticos das decisões (Conselho Nacional de Justiça, 2023a, 2023b).

Em 2024, a Estratégia Nacional de Melhoria Regulatória incorporou a linguagem simples entre suas diretrizes, relacionando-a expressamente à possibilidade de as partes interessadas compreenderem direitos e obrigações. A formulação aproxima clareza e conformidade regulatória. Uma regra que o agente regulado não consegue identificar ou operacionalizar produz custos, assimetria e aplicação seletiva, além de comprometer a confiança na instituição (Brasil, 2024b).

A Lei n. 15.263/2025 instituiu uma política transversal para a comunicação da administração direta e indireta dos Poderes e entes federativos com a população. Define linguagem simples pela possibilidade de localizar, compreender e usar a informação. Entre as técnicas do art. 5º estão voz ativa, explicação de termos técnicos, organização por relevância, acessibilidade e teste com o público-alvo. A lei não fixa, porém, um modelo único de teste ou uma pontuação de conformidade; remete aos Poderes de cada ente a definição de diretrizes complementares e formas de operacionalização (Brasil, 2025).

5.2 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E EXTENSÃO DO DEVER

O texto constitucional não enuncia um direito autônomo e irrestrito à compreensão de qualquer documento. O argumento defendido é interpretativo: legalidade, publicidade, acesso à informação, devido processo, contraditório e acesso à justiça impõem, em diferentes graus, condições para que os destinatários tomem conhecimento do conteúdo estatal e possam reagir a ele (Brasil, 1988). Fuller (1969) vincula a possibilidade de orientação por regras à moralidade interna do direito; Ávila (2021) relaciona cognoscibilidade e previsibilidade à segurança jurídica. Essas obras sustentam a tese, mas não dispensam a identificação dos deveres legais concretos.

Esses fundamentos não se confundem. A publicidade responde inicialmente à disponibilidade do ato. A clareza diz respeito à forma de apresentação. A compreensão envolve a construção de sentido por um destinatário situado. A usabilidade pergunta se ele consegue agir com base no que compreendeu. Uma decisão pode estar publicada e ser gramaticalmente correta, mas deixar a parte sem saber se deve pagar, entregar um documento, aguardar ou recorrer. Nessa hipótese, o déficit não é de publicidade formal, mas de eficácia comunicacional.

A fórmula segundo a qual ninguém pode se escusar de cumprir a lei alegando que não a conhece acentua a assimetria do sistema. O ordenamento presume conhecimento para preservar a generalidade da aplicação, embora saiba que nenhum cidadão conhece todo o estoque normativo. Essa presunção funcional não pode servir como licença para a opacidade estatal. Quanto mais severa a consequência do descumprimento e menor a capacidade do destinatário de obter assistência, mais intenso deve ser o cuidado com a inteligibilidade (Brasil, 1942).

A inteligibilidade razoável não é garantia de entendimento integral por todos os indivíduos. Trata-se de padrão relacional, dependente do público, da tarefa, do risco de erro e dos recursos disponíveis. Instituições devem demonstrar que identificaram obstáculos previsíveis, examinaram os efeitos do texto e ofereceram meios proporcionais de esclarecimento. A confirmação de desempenho — capacidade de localizar informação, reconstruir requisitos e executar ações — exige observação de usuários reais; não pode ser inferida somente da leitura feita pelo pesquisador (Redish, 2012; International Organization for Standardization, 2018).

Nenhuma das fontes analisadas permite concluir que toda infração a um guia de linguagem simples invalida, automaticamente, a norma correspondente. A consequência jurídica depende de regra aplicável, intensidade do defeito, nexo com o exercício de direitos e demonstração de prejuízo quando pertinente. Um lapso editorial sanável difere de comunicação processual que impede defesa ou de sanção fundada em comando indeterminável. O dever de aprimoramento redacional não se confunde, portanto, com uma regra geral de nulidade (Brasil, 1988, 1998).

Em matéria sancionadora, a exigência é especialmente intensa: legalidade e determinabilidade do tipo impedem que a sanção repouse em comando incapaz de orientar condutas. Ao estudar o processo administrativo-sanitário, Delgado (2013)

identificou a interação entre regras técnicas, condutas obrigatórias ou vedadas e garantias do contraditório e da ampla defesa.

O exemplo setorial ilustra por que a identificação da obrigação e de sua fonte pode ser decisiva para a defesa. Já nos serviços públicos prevalece a necessidade de instruções utilizáveis sobre documentos, etapas e prazos. Para as decisões judiciais, importa tornar reconhecíveis resultado, fundamentos e efeitos, sem substituir a motivação.

6 LINGUAGEM SIMPLES: POTENCIAL E LIMITES

6.1 O QUE A SIMPLIFICAÇÃO EFETIVAMENTE MELHORA

A pesquisa experimental contesta a ideia de que a complexidade da redação seria condição do rigor jurídico. Em estudo com contratos em inglês, Martínez, Mollica e Gibson (2022) encontraram dificuldades associadas a estruturas sintáticas complexas e a escolhas redacionais, inclusive em leitores experientes. Em dois experimentos posteriores, advogados compreenderam e recordaram melhor versões simplificadas e as consideraram comparáveis quanto à exequibilidade (Martínez; Mollica; Gibson, 2023). Esses achados dizem respeito aos materiais e públicos investigados; não medem a eficácia jurídica de normas brasileiras nem autorizam generalização irrestrita.

A contribuição dos experimentos é delimitada: eles permitem atribuir parte da dificuldade de leitura a escolhas de redação em materiais específicos. Não informam, contudo, se o destinatário de uma norma brasileira localizará uma exceção em outro diploma ou adotará a providência juridicamente correta. Entre desempenho de leitura e exercício de direitos há uma etapa de interpretação e de orientação prática, que precisa ser examinada separadamente (Assy, 2011; Zŏdi, 2019).

No Brasil, Martins, Silva e Cavalcanti (2023) situam a linguagem simples nas agendas de transparência e cidadania. Sousa et al. (2024) discutem recursos de comunicação visual para informação jurídica. Os trabalhos oferecem razões para investigar os benefícios da reorganização textual e gráfica, mas não demonstram que toda versão simplificada produza, por si, maior acesso à justiça. Essa relação depende

de variáveis como letramento, acesso a canais públicos, desenho de procedimentos e assistência jurídica (Cappelletti; Garth, 2002).

O art. 5º, XVIII, da Lei nº 15.263/2025 exige teste de compreensibilidade com o público-alvo, mas não fixa sua amostra, tarefa nem critério de aprovação. A exigência desloca parte da avaliação para a experiência do destinatário, sem substituir a revisão da fidelidade jurídica. A abertura de inscrições para o Selo Linguagem Simples 2026 reforça o caráter institucional dessa agenda; não permite, entretanto, inferir acerto na interpretação de obrigações ou impacto sobre acesso à justiça sem dados de usuários (Brasil, 2025; Conselho Nacional de Justiça, 2026; Redish, 2012).

6.2 POR QUE PALAVRAS COMUNS NÃO BASTAM

Assy (2011) objeta que a linguagem simples não elimina a complexidade do direito nem substitui competências profissionais necessárias à litigância. Ződi (2019), por sua vez, distingue dificuldades linguísticas de dificuldades sistêmicas e pragmáticas: textos lexicalmente acessíveis podem exigir conhecimentos sobre outras fontes, procedimentos e finalidades. Ambos contestam uma versão maximalista do movimento, segundo a qual a reescrita permitiria acesso direto e autossuficiente a qualquer regime jurídico. Essa crítica é acolhida. A proposta aqui não dispensa interpretação ou assistência; procura reduzir obstáculos que o próprio Estado pode controlar.

A diversidade de destinatários reforça essa objeção. A ISO 24495-1:2023 enuncia princípios para informação encontrável, compreensível e utilizável. A ISO 24495-2:2025 trata especificamente de comunicação jurídica, incluindo multiplicidade de públicos, requisitos formais e explicação de conceitos e procedimentos complexos. Essas normas técnicas são parâmetros de boas práticas, não fontes autônomas de obrigatoriedade no sistema brasileiro (International Organization for Standardization, 2023, 2025).

A simplificação pode falhar de duas maneiras. Pode retirar uma exceção indispensável para tornar a frase mais curta. Pode, ainda, gerar uma versão explicativa que continue em circulação depois da mudança da norma oficial. No primeiro caso há perda de conteúdo; no segundo, desatualização da orientação institucional. A preocupação de Assy (2011) com a mediação especializada e a de

Ződi (2019) com a dependência sistêmica ajudam a identificar esses riscos antes da publicação.

Em vez de substituir o texto jurídico por paráfrase, propõe-se uma comunicação em níveis coordenados. O ato oficial permanece íntegro; materiais auxiliares mostram tarefas, condições e exceções, com ligação à fonte e indicação da data de atualização. A responsabilidade técnica consiste em conferir equivalência de conteúdo, organizar a informação para o público e manter o vínculo documental. Não se deve confundir essa proposta de governança com determinação expressa e geral da Lei n. 15.263/2025.

6.3 CRÍTICAS À MENSURAÇÃO DA CLAREZA E CONDIÇÕES DE ACESSIBILIDADE

Índices de legibilidade automatizada são atrativos porque permitem triagem rápida. Contudo, usualmente utilizam propriedades observáveis da superfície verbal, como extensão de períodos ou dificuldade lexical. Eles não conferem se a exceção aplicável foi mencionada, se a fonte está vigente ou se o destinatário interpretou corretamente uma condição de incidência.

No domínio jurídico, Ződi (2019) observa que o obstáculo pode residir na arquitetura normativa; Assy (2011) adverte que a compreensão de palavras não confere, isoladamente, capacidade de litigar. Logo, a pontuação textual pode auxiliar diagnóstico, mas é insuficiente como evidência conclusiva de acesso ao direito.

O desenho de informação oferece resposta parcial. Redish (2012) propõe organizar conteúdos conforme necessidades e tarefas de leitores concretos. Schriver (1997) mostra que tipografia, estrutura verbal e recursos visuais interagem na interpretação dos documentos.

Esses aportes justificam títulos informativos, hierarquias consistentes, exemplos e remissões navegáveis, mas não autorizam afirmar que um documento bem diagramado esteja juridicamente completo. Um fluxograma pode facilitar a localização de etapas e, ao mesmo tempo, esconder requisito excepcional; por isso, a revisão editorial precisa ser acompanhada de revisão jurídica.

Há, ainda, uma dimensão distributiva que demanda prudência. Linguagem comum pode reduzir um obstáculo de leitura, mas pessoas que dependem de

tecnologia assistiva, interpretação em Libras, baixa conectividade ou apoio para procedimentos complexos enfrentam outras barreiras. As garantias constitucionais de acesso à informação e à justiça, a Lei Brasileira de Inclusão e a disciplina de acessibilidade comunicacional indicam a relevância do contexto. Não se conclui, porém, que simplificar textos produza automaticamente redução mensurável de desigualdades; tal hipótese exige pesquisa empírica e controles de fatores intervenientes (Brasil, 1988, 2015; Cappelletti; Garth, 2002).

A ISO 9241-11:2018 define usabilidade a partir da eficácia, eficiência e satisfação de usuários específicos em contexto de uso. Eficácia, aqui, inclui acerto na reconstrução das consequências jurídicas; eficiência considera o esforço para localizar a resposta; satisfação registra a experiência relatada. A combinação é indispensável, pois um leitor pode ficar satisfeito com explicação juridicamente errada. A norma ISO orienta a conceituação, mas não estabelece um protocolo de pesquisa específico, que precisa ser explicitado pelo investigador (International Organization for Standardization, 2018).

7 MATRIZ DE INTELIGIBILIDADE NORMATIVA

A matriz abaixo sintetiza a reconstrução bibliográfica e normativa. Suas quatro dimensões são analiticamente distintas, mas interdependentes. A legibilidade permite ler o documento; a determinabilidade deôntica ajuda a identificar o comando; a rastreabilidade torna visível o regime jurídico pertinente; a usabilidade verifica o desempenho do leitor em uma tarefa. Indicadores não substituem julgamento jurídico nem se somam em uma nota universal de validade (Guastini, 2005; Ződi, 2019; International Organization for Standardization, 2018).

Quadro 1 – Dimensões, indicadores e limites da matriz de inteligibilidade normativa

Dimensão e pergunta de controle	Indicadores observáveis / fonte de prova	Limite da inferência
Legibilidade linguística: como se lê?	Sujeito identificável, ordem direta, siglas explicadas, consistência terminológica, hierarquia e acessibilidade.	Forma favorável à leitura não comprova acerto jurídico.
Determinabilidade deôntica: qual a regra?	Destinatário, modalidade, conduta, hipóteses, condições, exceções, prazo e consequências.	Requer revisão dogmática; frase curta pode omitir requisito.

Dimensão e pergunta de controle	Indicadores observáveis / fonte de prova	Limite da inferência
Rastreabilidade sistêmica: onde está a fonte vigente?	Remissões ativas, texto consolidado, identificação de alteração, referência à regra transitória e fonte original.	Localização da fonte não assegura compreensão pelo usuário.
Usabilidade pragmática: o leitor consegue agir?	Tarefas com destinatários, respostas corretas, erros críticos, tempo, assistência e experiência relatada.	Resultados são dependentes da amostra, da tarefa e do contexto.

Fonte: elaboração própria a partir de Brasil (1998; 2024a; 2025), Ződi (2019) e ISO 9241-11:2018.

7.1 LEGIBILIDADE LINGUÍSTICA

A primeira dimensão examina a superfície verbal e visual: extensão das frases, identificação do sujeito, voz ativa, nominalizações, termos raros, siglas, unidade temática, leiaute e formatos acessíveis.

Essa dimensão reúne grande parte das técnicas previstas no art. 5º da Lei n. 15.263/2025 e no art. 11 da Lei Complementar n. 95/1998. Seu critério não é a menor quantidade possível de palavras, mas a menor carga desnecessária para o público e a finalidade definidos. Às vezes, acrescentar uma explicação curta melhora o texto. Concisão não se confunde com lacuna.

Ferramentas automáticas podem sinalizar frases extensas, densidade lexical e inconsistência terminológica. Não demonstram, isoladamente, que um leitor compreendeu o comando. Uma frase de dez palavras pode deixar de indicar a consequência relevante; outra mais longa pode esclarecer uma exceção indispensável (Assy, 2011; Ződi, 2019).

7.2 DETERMINABILIDADE DEÔNTICA

A segunda dimensão pergunta se a estrutura normativa pode ser reconstruída. Devem ser identificáveis: o destinatário da norma; a modalidade - obrigação, proibição, permissão, competência ou faculdade; a conduta ou o estado de coisas; as condições de incidência; as exceções; o marco temporal; e as consequências jurídicas. Esses elementos não precisam aparecer sempre na mesma frase, mas sua conexão deve ser reconhecível.

A determinabilidade deôntica evita confundir sujeito gramatical com sujeito normativo. “O descumprimento acarretará multa” é frase curta, mas pode omitir quem

será multado e segundo qual procedimento. Para o cidadão, a resposta deve ser operacional: quem deve fazer o quê, até quando e com qual consequência?

Listas devem indicar se requisitos são cumulativos ou alternativos; exceções precisam ser ligadas à regra; e prazos devem explicitar termo inicial e efeito do vencimento. O Decreto n. 12.002/2024 exige “e” ou “ou” conforme a enumeração seja cumulativa ou alternativa, princípio que pode ser ampliado para toda a arquitetura de incidência.

7.3 RASTREABILIDADE SISTÊMICA

A terceira dimensão considera o direito como rede. Verifica se remissões são expressas e acessíveis; se definições estão próximas ou vinculadas; se a página oficial apresenta texto consolidado; se alterações, revogações, decisões com eficácia geral e regras transitórias são sinalizadas; e se o leitor consegue reconhecer qual versão vigorava no momento relevante. A clareza local perde valor quando o sistema conduz a fontes desatualizadas.

Rastreabilidade exige governança documental. A versão explicativa deve indicar origem, atualização e dispositivos abrangidos; sistemas eletrônicos devem manter histórico, identificar o texto vigente e conduzir a remissão ao dispositivo exato.

O critério também combate a fragmentação. O art. 8º do Decreto n. 12.002/2024 orienta que matéria já tratada seja alterada no ato existente ou substituída com revogação expressa. A opção entre remeter, consolidar ou revogar deve considerar o custo de compreensão imposto aos destinatários.

7.4 USABILIDADE PRAGMÁTICA

A quarta dimensão desloca o olhar para a ação. Uma comunicação é usável quando o destinatário consegue encontrar o que procura, compreender o conteúdo relevante e realizar a providência correspondente. Essa formulação aparece na Lei n. 15.263/2025 e se alinha aos padrões internacionais de linguagem simples. O teste não é abstrato: depende de audiência e tarefa.

Para um aviso administrativo, usabilidade envolve saber por que a pessoa recebeu a mensagem, qual é o prazo, quais documentos são necessários, onde agir

e como obter ajuda. Para uma decisão judicial, envolve identificar pedidos acolhidos e rejeitados, obrigações, valores, prazos e vias de impugnação. Para uma regulação econômica, pode exigir exemplos, perguntas frequentes, fluxos e especificações técnicas. A mesma norma demanda produtos comunicacionais diferentes sem perder unidade jurídica.

O teste previsto no art. 5º, XVIII, da Lei n. 15.263/2025 pode ser concretizado por tarefas de localização, paráfrase, cenários decisórios e observação do percurso do usuário. As medidas devem separar acerto jurídico e desempenho de interação. É possível calcular o tempo para encontrar uma informação, mas a rapidez não corrige uma interpretação errada; também é possível registrar satisfação elevada apesar de omissão relevante. Por isso, nenhuma métrica isolada é suficiente (Brasil, 2025; International Organization for Standardization, 2018).

7.5 APLICAÇÃO DA MATRIZ AO REGIME BRASILEIRO

A aplicação documental da matriz ao conjunto de normas revela funções complementares. A Lei Complementar nº 95/1998 e o Decreto n. 12.002/2024 disciplinam a redação e a organização dos atos. As Leis n. 12.527/2011 e n. 13.460/2017 tratam da informação em contextos administrativos. A Recomendação CNJ n. 144/2023 enfatiza comunicações judiciais. A Lei n. 15.263/2025 avança ao exigir adequação ao destinatário e teste com o público-alvo. São instrumentos com âmbitos distintos, não peças de um regime único inteiramente codificado (Brasil, 1998, 2011, 2017, 2024a, 2025; Conselho Nacional de Justiça, 2023b).

Essa reconstrução sustenta uma conclusão limitada: há deveres jurídicos específicos de clareza e elementos constitucionais para uma interpretação integrada, mas ainda são necessárias rotinas institucionais de validação, atualização e correção. A matriz oferece um roteiro conceitual para isso. Sua consistência foi examinada pela correspondência entre dimensão, fonte e problema jurídico; sua confiabilidade entre avaliadores e sua validade de uso dependem de pesquisa empírica posterior.

7.6 PROTOCOLO PROPOSTO PARA APLICAÇÃO E VALIDAÇÃO DA MATRIZ

Para permitir replicação, a unidade de análise deve ser definida antes da avaliação: artigo de lei, comunicado administrativo, decisão judicial ou conjunto de texto oficial e explicação auxiliar. Em documentos com remissões, a unidade inclui as fontes que o usuário precisa consultar para tomar a decisão. O pesquisador ou órgão deve registrar data e versão, público-alvo, tarefa, fontes exigidas, efeitos do erro e eventuais adaptações de acessibilidade. Sem essa delimitação, comparações entre documentos medem situações incomparáveis.

A primeira rodada consiste em auditoria documental conduzida por, no mínimo, dois revisores com competência jurídica e critérios comuns de codificação. Para cada dimensão, registra-se “atendido”, “parcialmente atendido”, “não atendido” ou “não aplicável”, acompanhado de trecho ou evidência verificável e justificativa. Divergências devem ser discutidas e documentadas; futura pesquisa pode mensurar concordância interavaliadores. Os registros não geram pontuação total automática, pois omitir uma exceção sancionadora pode ser mais grave do que falhar em diversos aspectos de apresentação.

A segunda rodada pressupõe testes com pessoas do público efetivamente destinatário. O plano de pesquisa define perfis, critérios de recrutamento, situações e tarefas antes do contato. Quando houver condições de produzir inferência comparativa, deve-se justificar amostra e método de comparação de versões. Estudos exploratórios menores podem identificar falhas, mas não permitem estimar taxas populacionais sem desenho adequado. Participantes devem receber tarefas equivalentes, sem pistas do pesquisador, e ser informados sobre tratamento de dados e condições de participação.

As tarefas devem produzir respostas verificáveis. Em uma notificação: localizar o prazo, identificar o documento exigido e indicar o canal de resposta. Em orientação sancionadora: apontar conduta proibida, hipótese de incidência e ressalva aplicável. Em decisão judicial: identificar resultado, obrigação, prazo e via de impugnação. Registram-se acerto, erros críticos, tempo, necessidade de assistência, confiança declarada e dificuldades de navegação. A análise deve separar desconhecimento jurídico anterior ao teste de lacunas introduzidas pelo documento; perguntas de

compreensão e entrevistas de sondagem podem esclarecer a causa de cada erro (Redish, 2012; International Organization for Standardization, 2018).

A terceira rodada verifica a fidelidade entre texto oficial e explicação, a manutenção de remissões e a atualização após mudanças normativas. Se a versão resumida permitir entendimento rápido, mas omitir condição restritiva, ela reprova a verificação de determinabilidade, ainda que apresente bom desempenho lexical. O ciclo se encerra provisoriamente com relatório de alterações e nova avaliação dos pontos críticos. O protocolo traduz os parâmetros da Lei n. 15.263/2025 e da ISO 24495-2:2025 em uma proposta metodológica passível de teste, não em presunção de eficácia (Brasil, 2025; International Organization for Standardization, 2025).

O quadro seguinte distingue procedimento, evidência esperada e limitação de inferência. Não foram coletados dados de participantes para este artigo.

Quadro 2 – Etapas propostas de avaliação e validação

Etapa	Registro verificável	Inferência permitida
Delimitação	Públicos, tarefa, riscos, versões, remissões e contexto de uso	Define o alcance do exame; não produz resultado de compreensão.
Auditoria jurídica	Trechos codificados por dimensão, justificativas e divergências entre revisores	Identifica falhas e hipóteses; não substitui observação do público.
Teste com usuários	Acertos, erros críticos, tempo, assistência e comentários em tarefas	Observa desempenho de participantes no contexto estudado.
Conferência e revisão	Verificação de fidelidade, atualização de links e novo teste de pontos críticos	Documenta melhoria situada; não prova eficácia universal.

Fonte: elaboração própria a partir de Redish (2012), ISO 9241-11:2018 e Lei n. 15.263/2025.

7.7 EXEMPLO DE APLICAÇÃO DOCUMENTAL: O DEVER LEGAL DE TESTAR MENSAGENS

Como demonstração restrita da matriz, toma-se o art. 5º, XVIII, da Lei n. 15.263/2025, que exige testar com o público-alvo a compreensibilidade da mensagem. A referência é real e o exame é documental; não houve observação de serviços públicos ou usuários. A disposição foi escolhida por articular linguagem simples e exigência de verificação, evidenciando a distância entre a existência de um dever e os mecanismos necessários ao seu cumprimento (Brasil, 2025).

Na dimensão de legibilidade, o comando legal é curto e emprega verbos familiares. Na determinabilidade deôntica, o sujeito da obrigação deve ser lido à luz do caput do art. 5º e do campo de incidência dos arts. 1º e 2º: a administração pública,

em textos dirigidos ao cidadão. A expressão “público-alvo” exige identificação contextual dos destinatários. O dispositivo não fixa tamanho de amostra, instrumento nem índice de acerto; inferir esses parâmetros como juridicamente obrigatórios extrapolaria a fonte.

Na rastreabilidade sistêmica, a compreensão do inciso exige consulta ao art. 4º, que define linguagem simples, ao próprio art. 5º, que contém outras técnicas, e ao art. 8º, que atribui a cada Poder a definição de formas complementares de operacionalização. O leitor precisa reconhecer essa cadeia documental. Na usabilidade, a existência de um comando de teste não prova que a mensagem tenha sido compreendida. Seria necessário observar usuários executando tarefas definidas e confrontar erros com o texto examinado (Brasil, 2025).

O exemplo confirma o ganho analítico da matriz e seu limite atual. A lei apresenta uma prescrição de avaliação, mas não oferece, por si, seus instrumentos de mensuração. Desse resultado não se extrai diagnóstico sobre o cumprimento da política pelas instituições. A contribuição é mostrar quais perguntas e evidências uma futura auditoria ou pesquisa de campo precisaria reunir. Assim se distingue aplicação documental da matriz de validação empírica de seus efeitos.

7.8 SIMULAÇÃO DE REVISÃO DE UMA COMUNICAÇÃO ADMINISTRATIVA

Para verificar o alcance operacional das quatro dimensões em um tipo diverso de enunciado, apresenta-se uma simulação de notificação administrativa. O órgão, o procedimento, os documentos, o prazo e o regulamento mencionados são inteiramente fictícios. Não se trata de documento encontrado em órgão público nem de teste realizado com usuários.

Mensagem inicial (simulada): “Solicita-se a regularização documental do requerimento no prazo regulamentar, sob pena de arquivamento, observadas as hipóteses de prorrogação”.

Mensagem revisada (simulada): “Para continuar a análise de seu pedido de inscrição, envie o comprovante de endereço e a declaração cadastral. O prazo é de dez dias corridos, contados a partir do dia seguinte ao recebimento desta mensagem. Envie os documentos pelo Portal de Atendimento, na área ‘Meu pedido’. Se o órgão lhe concedeu prorrogação, vale a nova data informada na respectiva decisão. Caso

não apresente os documentos até a data aplicável, o pedido será arquivado. Consulte o art. 4º do Regulamento Simulado n. 1/20XX por meio do link para a versão vigente e o histórico do ato. Para esclarecer dúvidas, utilize o canal 'Ajuda' do Portal."

A comparação produz quatro diagnósticos distintos. Na legibilidade linguística, a revisão substitui substantivos abstratos por ações identificáveis e organiza a mensagem segundo a tarefa. Na determinabilidade deôntica, explicita documentos, contagem do prazo, condição de prorrogação e consequência do descumprimento.

Na rastreabilidade sistêmica, exige que a interface conduza à fonte indicada, à sua versão vigente e ao histórico de alterações; a simples menção ao regulamento, desacompanhada desses recursos, seria insuficiente. Na usabilidade pragmática, propõe-se verificar se o destinatário consegue localizar o prazo, identificar os dois documentos, reconhecer a exceção e escolher o canal correto.

O exercício não comprova que a segunda mensagem será mais bem compreendida. Em aplicação real, a equivalência entre explicação e norma exigiria auditoria jurídica, seguida de tarefas com o público-alvo e registro de erros críticos. A simulação mostra, portanto, como a matriz orienta a revisão e especifica condições de verificação sem confundir plausibilidade comunicacional com resultado empírico.

8 PUBLICAÇÃO EM DUAS CAMADAS E CONTROLE INSTITUCIONAL

8.1 TEXTO OFICIAL E VERSÃO EXPLICATIVA VINCULADA

A primeira camada do modelo é o ato ou a decisão em sua forma oficial, com autenticidade e fundamentação preservadas. A segunda é uma explicação orientada a públicos e tarefas, que informa o alcance do documento e apresenta ligação direta às disposições pertinentes. Essa separação não atribui força normativa nova à síntese. Pretende reduzir erros de orientação sem substituir a fonte vinculante nem ocultar conflitos interpretativos (Guastini, 2005; Assy, 2011).

A Recomendação CNJ n. 144/2023 oferece precedente institucional limitado, ao admitir versões simplificadas de atos técnico-jurídicos (Conselho Nacional de Justiça, 2023b). Sua expansão para outros setores exige desenho e recursos apropriados. A camada explicativa deveria indicar órgão responsável, data, público-alvo, atos de origem, última revisão, canal de correção e histórico das mudanças.

Essas providências são recomendações do estudo e não requisitos legalmente estabelecidos de forma universal.

Uma síntese pode utilizar perguntas e respostas, glossário, fluxograma ou exemplo contextual. A escolha depende do procedimento e dos destinatários. Pessoas com deficiência podem necessitar formatos distintos; em comunicações destinadas a comunidades indígenas, devem ser observadas também as previsões específicas da Lei nº 15.263/2025. A acessibilidade não se resume ao aspecto visual: compreende alternativas operáveis e acesso aos meios de esclarecimento (Brasil, 2015, 2025; Schriver, 1997).

A informação visual deve esclarecer relações ou sequências, sem suprimir ressalvas. Um fluxograma que indica apenas “deferido” ou “indeferido” não substitui a exposição de condicionantes quando elas integram a decisão. Schriver (1997) demonstra a necessidade de considerar conjuntamente texto, imagem e leitura; Redish (2012) enfatiza a organização do conteúdo segundo a tarefa do usuário. Esses parâmetros apoiam decisões de desenho, mas exigem avaliação no contexto brasileiro.

8.2 CONSEQUÊNCIAS PARA OS TRÊS PODERES

No Legislativo, a matriz pode integrar a justificação de projetos e o controle de redação final. A equipe de legística deveria reconstruir destinatários, modalidades, condições, exceções e consequências, mapear remissões e testar comunicações de alto impacto. Projetos que criem obrigações massivas poderiam vir acompanhados de nota de inteligibilidade.

No Executivo, consultas públicas podem incluir perguntas sobre compreensão; análises de impacto regulatório podem identificar custos informacionais; e portais podem vincular norma, versão consolidada, guia e histórico. A Estratégia Regula Melhor oferece base para associar linguagem simples, previsibilidade e qualidade regulatória.

No Judiciário, decisões devem conservar fundamentação suficiente e tornar claro o comando. Em casos complexos, uma seção inicial pode expor resultado e efeitos, seguida da fundamentação completa. A síntese facilita o controle, mas não pode substituir razões, ocultar divergências ou divergir do dispositivo.

Os órgãos de controle devem evitar um formalismo invertido. Contar palavras difíceis ou impor frases curtas pode produzir textos truncados. Tribunais de Contas, Ministério Público e controladorias devem verificar se a instituição identificou públicos e riscos, reconstruiu a estrutura normativa, documentou testes e corrigiu falhas, sem substituir essas evidências por preferência estilística própria. A matriz funciona como roteiro de fundamentação e auditoria, não como pontuação automática de validade.

A intensidade das medidas deve considerar risco, consequências e capacidade administrativa. Entes com menor estrutura podem priorizar comunicações sancionadoras, decisões que abrem prazo e serviços de grande demanda, compartilhando modelos e instrumentos de teste. Recursos limitados influenciam a implementação, mas não autorizam ignorar barreiras conhecidas que inviabilizem defesa ou acesso a direitos. O padrão proposto é de proporcionalidade, não de produção compulsória de uma segunda versão para todo documento.

8.3 EFEITOS JURÍDICOS DO DÉFICIT DE INTELIGIBILIDADE

O déficit de inteligibilidade pode gerar efeitos diferentes. Erros editoriais e barreiras leves recomendam correção e republicação. Informações de serviço incompletas podem exigir reabertura de prazo ou aceitação de documento equivalente. Comunicação processual incapaz de permitir defesa pode conduzir à nulidade do ato. Norma sancionadora radicalmente indeterminável pode violar legalidade e taxatividade. Guia oficial divergente do texto pode fundamentar proteção da confiança, especialmente quando o administrado não tinha razão objetiva para desconfiar da informação.

A jurisprudência ilustra, em situação delimitada, a relevância da informação oficial. No EAREsp n. 1.759.860/PI, a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça reconheceu que a indicação equivocada do termo final de prazo no sistema judicial poderia configurar justa causa para afastar a intempestividade recursal. A decisão protegeu a confiança na informação prestada pelo próprio Poder Judiciário, mas não instituiu uma regra geral de nulidade por redação difícil (Brasil, 2022).

A resposta jurídica ao déficit comunicacional deve considerar o documento, a gravidade da falha, a previsibilidade do sentido correto, o prejuízo concreto e a atuação institucional. Ávila (2021) oferece parâmetros para diferenciar obstáculos à

cognoscibilidade de imperfeições sem consequência determinante. Em pesquisa sobre relações tributárias, Nunes, Kölling e Delgado (2024) examinam a previsibilidade e a vedação de surpresas na atuação do Estado. A aproximação é pontual: segurança jurídica e confiança ajudam a avaliar os efeitos da informação oficial, mas o estudo tributário não demonstra, por si, o impacto da linguagem simples sobre a compreensão do destinatário.

Por essa razão, uma política de inteligibilidade não se encerra com a publicação da primeira versão. O órgão deve documentar o público visado, as dúvidas recorrentes, as alterações normativas e, quando realizados, os testes de compreensão. O histórico permite corrigir informações sem apagar o percurso pelo qual o cidadão foi orientado.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito não é apenas descrito pela linguagem: a produção e a aplicação de normas dependem de enunciados institucionalmente reconhecidos. Essa premissa, porém, não implica que toda dificuldade jurídica resulte de palavras incomuns. Exceções, remissões e controvérsias interpretativas também moldam a compreensão do destinatário. O estudo separou esses fenômenos para evitar equiparar simplicidade textual e inteligibilidade normativa.

A análise documental identificou deveres de clareza, precisão, acessibilidade e teste de comunicação distribuídos por diferentes fontes. A Constituição fornece fundamentos interpretativos, enquanto leis e atos administrativos especificam exigências em âmbitos determinados. O argumento de um dever institucional de inteligibilidade razoável, portanto, deve ser aplicado com atenção à fonte competente e ao risco da comunicação; ele não cria nulidade automática para qualquer inadequação formal.

A principal contribuição é uma matriz, ilustrada por análise documental e simulação de comunicação administrativa, com quatro dimensões: legibilidade linguística, determinabilidade deôntica, rastreabilidade sistêmica e usabilidade pragmática. Cada dimensão responde a uma pergunta e requer evidências próprias. A aplicação ilustrativa ao comando legal de testar mensagens com o público-alvo

mostrou o que se pode extrair do texto normativo e o que permanece indeterminado quanto à execução do dever.

O protocolo de validação proposto prevê definição de tarefas e públicos, revisão de fidelidade jurídica, avaliação com usuários, registro de erros críticos e nova rodada de ajustes. Não foram realizados testes de campo neste artigo; a aptidão empírica da matriz continua aberta à verificação. O modelo de duas camadas, por sua vez, constitui recomendação de governança: sínteses devem ser fiéis, identificáveis, acessíveis e atualizadas, sempre vinculadas ao documento oficial.

A crítica à linguagem simples revelou um limite necessário: comunicar melhor não extingue complexidade do direito nem substitui assistência qualificada. O dever institucional consiste em reduzir barreiras evitáveis, tornar visíveis as fontes pertinentes e demonstrar que o conteúdo foi pensado para seus destinatários. Assim compreendida, a inteligibilidade não empobrece a técnica jurídica; submete a comunicação estatal a critérios de justificabilidade e controle.

REFERÊNCIAS

ABREU, Luiz Eduardo de Lacerda. Direito como linguagem. **Revista de Antropologia**, São Paulo, v. 66, e197851, 2023. DOI: 10.11606/1678-9857.ra.2022.197851. Disponível em: https://revistas.usp.br/ra/article/view/197851. Acesso em: 18 ago. 2026.

ASSY, Rabeea. Can the law speak directly to its subjects? The limitation of plain language. **Journal of Law and Society**, v. 38, n. 3, p. 376-404, 2011. DOI: 10.1111/j.1467-6478.2011.00549.x.

AUSTIN, John Langshaw. **Quando dizer é fazer**: palavras e ação. Porto Alegre: Artes Médicas, 1990.

ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica**: entre permanência, mudança e realização no direito tributário. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

BITTAR, Eduardo C. B. Linguagem e interpretação de textos jurídicos: estudo comparado entre realismos jurídicos. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 139-167, 2021. DOI: 10.1590/2179-8966/2020/45203. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdp/a/sJS3zw6thVtX85QcSyHQpBD/. Acesso em: 21 ago. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, DF, 9 set. 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 19 ago. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 ago. 2026.

BRASIL. Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 fev. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm. Acesso em: 20 ago. 2026.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Edição extra. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 22 ago. 2026.

BRASIL. Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 jul. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 21 ago. 2026.

BRASIL. Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 jun. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 23 ago. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). Embargos de Divergência em Agravo em Recurso Especial n. 1.759.860/PI. Relatora: Ministra Laurita Vaz. Julgado em 16 mar. 2022. **Diário da Justiça eletrônico**, 21 mar. 2022. Disponível em: https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.exe/ITA?CodOrgaoJgdr=&SeqCgrmaSessao=&dt=20220321&formato=PDF&nreg=202002401277&salvar=false&seq=2148594&tipo=0. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Decreto n. 12.002, de 22 de abril de 2024. Estabelece normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 abr. 2024a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12002.htm. Acesso em: 24 ago. 2026.

BRASIL. Decreto n. 12.150, de 20 de agosto de 2024. Institui a Estratégia Nacional de Melhoria Regulatória. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 ago. 2024b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12150.htm. Acesso em: 24 ago. 2026.

BRASIL. Lei n. 15.263, de 14 de novembro de 2025. Institui a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 nov. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15263.htm. Acesso em: 25 ago. 2026.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário**: linguagem e método. 8. ed. São Paulo: Noeses, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples**. Brasília, DF: CNJ, 2023a. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/11/pacto-nacional-do-judiciario-pela-linguagem-simples.pdf. Acesso em: 23 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Recomendação n. 144, de 25 de agosto de 2023. Recomenda aos Tribunais que implementem o uso da linguagem simples nas comunicações e atos que editem. **Diário da Justiça Eletrônico/CNJ**, Brasília, n. 206, p. 4-5, 1 set. 2023b. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5233. Acesso em: 20 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Prêmio Linguagem Simples: tribunais, conselhos e escolas judiciais têm até 16 de agosto para se inscrever. **Agência CNJ de Notícias**, Brasília, DF, 24 jun. 2026. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/premio-linguagem-simples-tribunais-conselhos-e-escolas-judiciais-tem-ate-16-de-agosto-para-se-inscreverem/. Acesso em: 15 out. 2026.

DELGADO, Joedson de Souza. O processo administrativo-sanitário como instrumento de efetividade das ações de vigilância sanitária. **Tempus – Actas de Saúde Coletiva**, Brasília, DF, v. 7, n. 1, p. 225-240, 2013. DOI: 10.18569/tempus.v7i1.1290. Disponível em: https://tempus.unb.br/index.php/tempus/article/view/1290. Acesso em: 15 out. 2026.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão, dominação. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

FULLER, Lon L. **The morality of law**. Revised ed. New Haven: Yale University Press, 1969.

GUASTINI, Riccardo. **Das fontes às normas**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

GUASTINI, Riccardo. **Interpretar e argumentar**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

HART, H. L. A. **O conceito de direito**. 5. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 9241-11:2018**: ergonomics of human-system interaction – Part 11: usability: definitions and concepts. Geneva: ISO, 2018. Disponível em: https://www.iso.org/standard/63500.html. Acesso em: 15 out. 2026.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 24495-1:2023**: plain language - Part 1: governing principles and guidelines. Geneva: ISO, 2023. Disponível em: https://www.iso.org/standard/78907.html. Acesso em: 24 ago. 2026.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 24495-2:2025**: plain language - Part 2: legal communication. Geneva: ISO, 2025. Disponível em: https://www.iso.org/standard/85774.html. Acesso em: 25 ago. 2026.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 8. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

MARTÍNEZ, Eric; MOLLICA, Francis; GIBSON, Edward. Poor writing, not specialized concepts, drives processing difficulty in legal language. **Cognition**, v. 224, 105070, 2022. DOI: 10.1016/j.cognition.2022.105070.

MARTÍNEZ, Eric; MOLLICA, Francis; GIBSON, Edward. Even lawyers do not like legalese. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 120, n. 23, e2302672120, 2023. DOI: 10.1073/pnas.2302672120.

MARTINS, Heloísa Tavares; SILVA, Adriano Rosa da; CAVALCANTI, Márcia Teixeira. Linguagem simples: um movimento social por transparência, cidadania e acessibilidade. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 25, p. 63-80, 2023. DOI: 10.12957/cdf.2023.80489.

NUNES, Fernanda de Holanda Paiva; KÖLLING, Gabrielle Jacobi; DELGADO, Joedson de Souza. Segurança jurídica em matéria tributária: uma questão de princípio. **Revista de Direito Público da Procuradoria-Geral do Município de Londrina**, Londrina, v. 13, n. 1, p. 29-46, 2024. Disponível em: https://www.aprolon.com.br/pkp/ojs/index.php/rdp-pgmlondrina/article/view/312. Acesso em: 15 out. 2026.

REDISH, Janice (Ginny). **Letting go of the words**: writing web content that works. 2. ed. Waltham: Morgan Kaufmann, 2012.

SCHRIVER, Karen A. **Dynamics in document design**: creating text for readers. New York: Wiley, 1997.

SEARLE, John R. **Speech acts**: an essay in the philosophy of language. Cambridge: Cambridge University Press, 1969.

SOUSA, Rosilene Paiva Marinho de et al. A comunicação jurídica e a democratização da informação por meio do visual law. **Em Questão**, Porto Alegre, v. 30, e140037, 2024. DOI: 10.1590/1808-5245.30.140037.

ZŐDI, Zsolt. The limits of plain legal language: understanding the comprehensible style in law. **International Journal of Law in Context**, v. 15, n. 3, p. 246-262, 2019. DOI: 10.1017/S1744552319000260.