**O USO DA LINGUAGEM SIMPLES E DO VISUAL *LAW* NA PRODUÇÃO DE MINUTAS-PADRÃO DE LICITAÇÃO PELA ADVOCACIA PÚBLICA**

**RESUMO**

Este artigo aborda o uso da linguagem simples e do *visual law* na produção de minutas padronizadas para aplicação da Lei Federal nº 14.133/21. O trabalho discute o que são essas duas ferramentas e a importância da sua utilização na construção das minutas-padrão. A conclusão é que as ferramentas são essenciais para que os documentos tenham conteúdo acessível tanto aos servidores públicos envolvidos nas funções de compras quanto dos licitantes.

**1. INTRODUÇÃO**

A Lei Federal nº 14.133/21 não representa uma disrupção em relação ao regime de sua antecessora, a Lei Federal nº 8.666/93. Apesar disto, há uma diferença notável: o apreço do legislador da Lei Federal nº 14.133/21 ao planejamento, que foi inclusive elevado à categoria de princípio.

Niebuhr (2023) aponta que o texto da nova lei de licitações e contratos incorpora procedimentos previstos em diversas normas regulamentares que foram editadas pela União desde 2017. O autor entende que estes procedimentos são excessivamente burocráticos e de difícil cumprimento por entes e órgãos da administração menos estruturados.

Seja justa ou injusta a crítica sobre as escolhas feitas na edição da Lei Federal nº 14.133/21, a verdade é que que o texto exige mais atos obrigatórios no processo licitatório, do qual se destaca o estudo técnico preliminar. Trata-se de documento complexo que: precisa atender a uma lista de 13 itens, presentes no §1º do art. 18 da Lei Federal nº 14.133/21, tratando de aspectos como necessidade da contratação, requisitos da contratação, levantamento de mercado, impactos ambientais etc.; e é exigível para toda e qualquer licitação.

Estas novas tarefas exigem uma racionalização do trabalho administrativo, inclusive em respeito a outros dois princípios da nova lei de licitações e contratos: a governança e a segregação de funções. Neste contexto, pontua Camarão (2023) que a padronização de minutas de edital e de contrato é uma prática que vai ao encontro da rapidez e da eficiência na licitação. Essa prática hoje já é desenvolvida por várias Procuradorias-Gerais dos Estados, assim como pela Advocacia Geral da União.

Estes documentos têm conteúdo jurídico e muitas vezes veiculam o chamado “juridiquês”. Trata-se palavras e expressões utilizadas pelos profissionais do Direito (como gírias ou termos em desuso pela maioria da população) e que não tem conteúdo técnico, servido apenas como elemento de distinção entre a linguagem da comunidade jurídica em relação à linguagem da sociedade em geral (MOREIRA et. al, 2010).

O total de trabalhadores do serviço púbico no Brasil era, no ano de 2018, de cerca de 11,1 milhões de pessoas, segundo dados do IPEA (2023). Deste valor, os ocupantes de vínculos do grupo “profissionais da ciência jurídica” somam pouco mais de 80 mil pessoas, ou seja, menos de 1% do total de servidores públicos em atividade.

É razoável afirmar, então, que a compreensão de documentos jurídicos dentro do próprio serviço público é problemática porque estes são elaborados dentro de uma linguagem que busca se diferenciar da corrente, não somente por razões técnicas. Essa realidade, além de um problema prático, é também uma conduta antijurídica: o art. 5º da Lei Federal nº 12.527/11, ao regular o direito constitucional do acesso à informação, exige que a administração pública se expresse em “linguagem de fácil compreensão”.

Diante deste cenário, este artigo busca entender de que forma o uso do *visual law* e da linguagem simples podem contribuir para o trabalho que advocacia pública faz de desenvolver minutas-padrão de documentos relativos à Lei Federal nº 14.133/21. Para responder ao problema, este texto está dividido três seções: i) o que é a linguagem simples? ii) o que é o *visual law*? e iii) qual o papel da linguagem simples e do *visual law* na produção de minutas-padrão?

**2. O QUE É LINGUAGEM SIMPLES?**

A linguagem simples é uma forma de comunicação para transmitir informações de maneira simples, objetiva e inclusiva. O texto em linguagem simples é aquele em que o leitor pode compreender sem precisar reler várias vezes ou necessitar do auxílio de outra pessoa para interpretar o que está escrito (PREFEITURA DE SÁO PAULO, 2020).

A administração pública possui dever de ser transparente com o cidadão/usuário de serviços públicos. De acordo com Capelli, Nunes e Oliveira (2021), a transparência é a possibilidade de o usuário acessar, entender e usar com qualidade as informações de que necessita. A garantia destas capacidades, por sua vez, é o objetivo da linguagem simples, que busca que: o receptor encontre facilmente a o que procura; compreenda a informação que buscava; e possa utilizar essa informação.

Como ligação com esta ideia, a linguagem simples também é um movimento político que nasceu na década de 1970. De lá para cá, Capelli, Nunes e Oliveira (2021) enumeram algumas iniciativas públicas internacionais de reconhecimento desta causa, como: o *Plain Writing Act*, nos Estados Unidos da América, que estabelece que os documentos governamentais sejam redigidos de modo claro; e a União Europeia que tem ações oficiais para redação clara. No Brasil, os autores citam ações do Governo Federal, dos Governos Estaduais e Municipais de São Paulo, do Governo do Estado do Ceará e de instituições públicas de pesquisa.

Mas quais ações podem transformar os textos complexos e em “juridiquês” em textos com linguagem simples e de fácil entendimento? A partir das ações sugeridas pela Prefeitura de São Paulo (2020) e Capelli, Nunes e Oliveira (2021), propõem-se as seguintes práticas, organizadas em um quadro para melhor visualização:

**Quadro 1 – Boas práticas para linguagem simples (continua)**

| **Boa Prática** | **Ações correspondentes** |
| --- | --- |
| Entender o documento que será redigido | - O primeiro passo para a redação de um documento em linguagem simples é entender qual o objetivo que ele atende e quais os elementos que devem estar presentes. |
| Pensar no público-alvo do documento | - O redator precisa ter em mente quem irá ler, ter acesso e utilizar o documento redigido.- Uma ação útil é imaginar a *persona* do leitor, identificando a sua formação, idade, comportamento, desafios e preocupações.- A partir da *persona*, o documento deve se dirigir a pessoa do leitor/usuário, o que facilita a sua compreensão. |
| Organizar o conteúdo, priorizando as informações importantes e facilitando a sua localização | - O documento deve começar informando qual a finalidade da comunicação.- Se o documento contiver muitas informações, elas devem ser separadas para facilitar que o leitor encontre o que precisa.- Quando o documento tiver mais de um destinatário (*personas* diferentes), é interessante separar em tópicos por públicos, de modo a personalizar a experiência de quem lê.- Os títulos devem facilitar a compreensão dos tópicos, por meio de perguntas ou de um resumo do conteúdo.- Seções curtas são mais amigáveis ao leitor e facilitam a compreensão do texto.  |
| Escolher cuidadosamente as palavras | - A escolha das palavras é essencial para um texto em linguagem simples.- Siglas, jargões e termos técnicos devem ser evitados pois são termos que estão restritos a um determinado público.- Menos é mais: escolher o menor número de palavras possíveis; entre duas palavras, escolher a mais precisa e, se possível, a mais simples e a menor.- Usar a voz ativa e frases curtas que expressam uma única ideia.- Evitar termos em língua estrangeira.- Não utilizar termos ou expressões machistas ou racistas. |
| Usar exemplos | - A utilização de exemplos é essencial para garantir que o leitor compreendeu a informação.- Se possível, sempre utilizar exemplos para que o leitor possa identificar o que está sendo dito na sua realidade. |

Fonte: autor.

Além destas ferramentas mais identificadas com a linguagem escrita, é preciso que o texto conte com elementos de desenho e organização para dar ainda mais clareza ao seu conteúdo. É de uma dessas ferramentas, o *visual law*, que se tratará no próximo tópico.

**3. O QUE É O *VISUAL LAW*?**

Brunschwig (2021), no artigo *Visual Law and Legal Design: questions and tentative Answers*, busca responder à pergunta título deste tópico: o que é o *visual law*? A publicação se baseia em três premissas análogas aos desafios que motivaram esta pesquisa: i) a crescente digitalização e virtualização favorecem experiências multissensoriais para além da leitura de um texto; ii) o público jurídico e não jurídico ainda não é familiarizado com o campo do *design* da informação; e iii) a autora se preocupa com uma digitalização responsiva, ou seja, que converse com o seu destinatário.

Tal como a linguagem simples, o *visual law* e o *legal design* nascem como métodos para tornar o sistema legal melhor para o público em geral. A autora busca diferenciar as duas ferramentas: o *visual law* tem como produto a transposição do texto jurídico para outras linguagens visuais; já o *legal design* é a produção de conteúdo jurídico por outras plataformas que não a linguagem escrita ou falada (aqui incluídas questões como realidades virtuais e robôs).

Sobre o aspecto responsividade levantado pela autora, a comunicação jurídica feita com o uso do *visual law* deve ser orientada ao receptor da mensagem. Seja verbal, verbo-visual ou visual, a comunicação tem que ter os seguintes atributos: verdade, correção, clareza, relevância, acurácia e adequação. E, para além disto, a informação repassada pelo *visual law* tem que ser esteticamente agradável ao seus destinatário.

O ponto central da atual preocupação com o *visual law*, portanto, é o reconhecimento de que “o direito não é apenas texto. A linguagem do direito é sinestésica, multissensorial” (FILHO, 2020, p. 199).

Como exemplo de aplicação desta teoria, pode-se citar o recente Manual de Identidade Visual da Procuradoria-Geral do Estado do Pará. Este documento possui padrões de marca e de tipografia para todos os documentos da instituição e, logo na apresentação, revela que o material foi pensado a partir destas premissas:

O objetivo de criar uma identidade é trazer conforto cognitivo ao usuário para gerar nele a sensação de algo familiar, verdadeiro e fácil, aumentando a persuasão da peça.

A neurociência já possui estudos significativos sugerindo que cores, fontes e margens podem distorcer a percepção do leitor de maneira positiva ou negativa. (PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO PARÁ, 2023, p. 4)

Elaborou-se o seguinte quadro para listar algumas escolhas semióticas do documento:

**Quadro 2 – Escolhas semióticas do Manual de Identidade Visual da Procuradoria-Geral do Estado**

| **Categoria** | **Detalhamento** |
| --- | --- |
| Tipografia | - Utilização de fonte não serifa com contornos rígidos para a grafia do nome da instituição nos cabeçalhos e rodapés para denotar “força, modernidade e segurança”.- Priorização de fonte serifa, com bom contraste, e vedação a determinados tipos de fonte, de modo a aumentar a legibilidade dos documentos.- Combinação de fontes diferentes para títulos, subtítulos e conteúdo, para denotar sofisticação aos documentos.- Uso de margens simétricas, considerando a passagem do suporte físico (que exigia a assimetria) para o suporte digital. |
| Padrões de imagens e cores | - Utilização do brasão oficial do Estado, reforçando a ideia de instituição permanente e oficial.- Esquema de cores sóbrio. |

Fonte: autor.

Falando sobre o conceito de *design* da informação, mas que se articula com o *visual law*, Capelli, Nunes e Oliveira (2021) citam quatro práticas de formatação do texto que facilitam a sua compreensão pelo leitor: 1) apresentar as informações de modo ordenado e não denso; 2) dar valor ao *design* da informação porque o leitor tende a compreender melhor textos mais organizados; 3) substituir, sempre que possível, blocos de texto por cabeçalhos, tabelas e listas, que deixam espaços mais vazios; e 4) dividir o texto em seções mais curtas.

O *visual law* ou *legal design* (ou mesmo *design* da informação) é uma estratégia que considera que o Direito não se expressa apenas pelo texto (escrito ou mesmo falado). Assim, a correta compreensão do conteúdo jurídico pode se valer de diversos elementos visuais e auditivos, por exemplo.

**4. QUAL O PAPEL DA LINGUAGEM SIMPLES E DO *VISUAL LAW* NA PRODUÇÃO DE MINUTAS-PADRÃO?**

O primeiro ponto para responder ao título deste tópico se confunde com a prática número 1 da linguagem simples: conhecer a *persona* que utilizará as minutas-padrão.

Do lado da administração, estão os servidores lotados nas áreas de compras e, sobre isso, Camarão aponta que “não é incomum encontrar nos órgãos públicos pessoal sem especialização da temática de contratações lidando diretamente com as ações e atividades dessa área sensível e estratégica” (CAMARÃO, 2023, p. 158). É por esta realidade que a Lei Federal nº 14.133/21 exige que os servidores ligados às funções de contratação devem ter competências e habilidades específicas, que não são necessariamente jurídicas: ao contrário, a nova lei de licitações e contratos exige uma administração pública com maior preparação administrativa e econômica.

Ora, se a linguagem simples pode ser utilizada em qualquer documento da administração pública, sua importância aumenta nos documentos produzidos por profissionais da área jurídica. Isto porque estes tendem a reproduzir a linguagem que aprenderam na sua formação acadêmica e que é repetida em seu meio. Se o objetivo das minutas-padrão é garantir eficiência e rapidez nos processos administrativos, é ideal que elas sejam de fácil compreensão por servidores sem formação jurídica.

Outra *persona* fundamental neste processo é o licitante. Se a administração, especialmente à luz da Constituição Federal de 1988, possui o dever de escutar e ponderar os interesses do administrado por meio do processo administrativo (MONTEIRO; OLIVEIRA, 2023), parece correto afirmar que o licitante também possui o direito de influir, dentro do que estabelece as leis e os regulamentos, na licitação. Essa influência, por sua vez, só pode ocorrer com um fluxo claro de informações.

A partir de uma abordagem econômica, Camelo, Nóbrega e Torres pontuam que:

Contratos mal elaborados, assimetria de informações e incertezas podem conduzir a certames em que os menores preços são apresentados justamente por licitantes que não conseguem compreender os riscos e custos da execução contratual, e por isso apresentam propostas que não conseguirão manter durante toda a sua duração, ao tempo que afastam bons fornecedores, mais ciosos e responsáveis (CAMELO; NÓBREGA; TORRES, 2023, p.40)

Assim, minutas-padrão de editais, contratos e termos de referência tem dois públicos-alvo essencialmente não jurídicos: agentes públicos em funções ligadas à contratação e o licitante[[1]](#footnote-1). Esses dois públicos precisam ter clareza dos instrumentos que utilizam.

Camarão (2023), citando o Tribunal de Contas da União, afirma que, na produção de minutas-padrão, a assessoria jurídica tem responsabilidade pela normatização dos procedimentos que utilizam os documentos padronizados. Articulando-se isso ao pensamento de Brunschwig (2021), é razoável dizer que a advocacia pública, ao executar o trabalho de padronização tem que respeitar os atributos éticos da verdade, correção, clareza, relevância, acurácia e adequação.

O papel da linguagem simples e do *visual law*, então, é transformar o conteúdo jurídico em algo entendível pelo cidadão comum. Em outras palavras: o contrato, o edital e o termo de referência continuam a veicular direitos, obrigações e regras de índole jurídica, mas o modo pelo qual tal conteúdo é expresso não necessariamente precisa ficar vinculado à linguagem técnica do Direito.

Como exemplo do uso destas ferramentas na padronização, pode-se citar o Manual de Fase Preparatória da Procuradoria-Geral do Estado do Pará. Abaixo, a reprodução da parte de um modelo:

**Figura 1 – Modelo de Estudo Técnico Preliminar**



Fonte: Procuradoria-Geral do Estado do Pará (2023)

Na figura acima, percebe-se tanto a utilização da linguagem simples quanto do *visual law* nos seguintes elementos: i) utilização de tabelas ao invés de blocos de texto; ii) ao invés de utilizar-se dos títulos dos elementos do Estudo Técnico preliminar como apresentados nos incisos do §1° do art. 18 da Lei Federal nº 14.133/21, optou-se por transformá-los em perguntas, estimulando o correto preenchimento pelo leitor; iii) nos elementos que apenas admitem respostas em um conjunto definido (ex.: qual o objeto? Bem ou serviço), utilizou-se a possibilidade de marcação do item, diminuindo a chance de preenchimentos incorretos.

A diferença se torna mais perceptível na comparação entre os modelos utilizados anteriormente para os da Lei Federal nº 14.133/21, conforme figuras a seguir:

**Figura 2 – Modelo de Edital para aplicação da Lei Federal nº 10.520/02**



Fonte: Procuradoria-Geral do Estado do Pará (2023)

**Figura 3 – Modelo de Edital para aplicação da Lei Federal nº 14.133/21**



Fonte: Procuradoria-Geral do Estado do Pará (2023)

O modelo reescrito buscou priorizar as informações mais importantes, como é o caso das fases em que se divide o pregão. Para permitir a melhor compreensão pelo licitante, foi utilizado o recurso de *SmartArt* para explicitar o fluxo processual. O modo de apresentação da proposta também foi reescrito, para enfatizar a apresentação por sistema eletrônico e o prazo (até a abertura da sessão de julgamento). Do ponto de vista sintático, excluiu-se o uso da mesóclise, que é forma gramatical já em desuso na língua portuguesa (NEVES, 2023).

Os exemplos acima demonstram que o papel da linguagem simples e do *visual law* não é inovar no conteúdo jurídico das minuta-padrão. O que se busca é que estes documentos possam ser adequadamente compreendidos, de modo que servidores e licitantes (sem qualquer formação jurídica) possam acessar a informação e utilizá-la. E, como já dito antes, o problema da informação é essencial na busca da melhor proposta.

**6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A linguagem simples é, ao mesmo tempo, uma forma de comunicação e um movimento político. Análoga à transparência, a linguagem simples busca que o cidadão possa facilmente obter informações, compreendê-las e utilizá-las em seu proveito. Trata-se, portanto, de ideia que caminha com a administração pública imaginada pelo constituinte de 1988, que busca uma administração que pondera os interesses dos administrados na promoção dos direitos fundamentais.

A redação em linguagem simples se dá por algumas boas práticas, como: 1) entender o documento que será redigido, para compreender qual é a sua finalidade e quais as ideias principais; 2) conhecer o público-alvo, de modo a redigir o documento pensando no seu leitor; 3) organizar o conteúdo, priorizando as informações importantes e facilitando a sua localização; e 4) escolher cuidadosamente as palavras, evitando termos técnicos, em desuso, expressões preconceituosas ou que dificultem a compreensão.

O *visual law* ou *legal design* (ou *design* da informação) é uma técnica de apresentação do Direito para além do texto escrito (ou falado). É, do ponto de vista teórico, o reconhecimento de que o conteúdo jurídico pode se expressar por outras linguagens, como a audiovisual, a verbo-visual ou a visual. Em um ambiente cada vez mais virtualizado e eletrônico, essa ferramenta ganha ainda mais importância.

Do ponto de vista ético, o conteúdo jurídico traduzido ou produzido pelo *visual law* ou *legal design* deve ter os atributos da verdade, correção, clareza, relevância, acurácia e adequação. Igualmente, a informação repassada pelo *visual law* tem que ser esteticamente agradável ao seus destinatário, especialmente para facilitar a sua compreensão. A comunicação em *visual law* é, essencialmente, centrada no receptor da mensagem.

Do ponto de vista prático, o *visual law* pode ser operado mediante a escolha técnica e cuidadosa de padrões de tipografia, formatação e organização do documento, de modo que a leitura deste seja agradável e simples.

Assim, no contexto de aplicação da Lei Federal nº 14.133/21, o papel da linguagem simples e do *visual law* é de ferramenta para facilitar a compreensão do conteúdo jurídico das minutas-padrão pelos seus usuários principais: os servidores das funções de compras e os licitantes. As duas estratégias têm como objetivo retirar o “juridiquês” da redação dos documentos: os leitores sem formação jurídico devem conseguir localizar a informação e utilizá-la de modo simples e sem apoio de outra pessoa.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BRUNSCHWIG, Colette Reine, Visual Law and Legal Design: Questions and Tentative Answers. In: SCHWEIGHOFER, Erich; et. Al (Org.). **Proceedings of the 24th International Legal Informatics Symposium IRIS 2021**. Bern: Editions Weblaw, 2021. p. 179–230. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=3795332 . Acesso em: 4 jun. 2023.

CAMARÃO, Tatiana. Requisitos para designação de agentes públicos para desempenho das funções relacionadas às contratações (art. 7º, I). In FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio de; CAMARÃO, Tatiana (Org.). **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 158-160.

CAMARÃO, Tatiana. Modelos de minutas de editais, termos de referência e contratos (art. 19, IV). In FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio de; CAMARÃO, Tatiana (Org.). **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 300-302.

CAMELO, Bradson; NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. **Análise econômica das licitações e contratos**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

CAPELLI, Claudia; NUNES, Vanessa; OLIVEIRA, Rodrigo. Transparência e Transformação Digital: O Uso da Técnica da Linguagem Simples. In: FRANÇA, Thiago Cruz de; LOUZADA, Alexandre; CERQUEIRA, Alessandro (Org.). **Minicursos da ERSI-RJ 2021 - VII Escola Regional de Sistemas de Informação do Rio de Janeiro**. p. 86-113.

FILHO, Marcilio Toscano Franca. Câmara Cascudo e o Legal Design - A Visualidade do Direito entre Provincianismo e Globalização. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 17, n. 3, p.189-200, 2020.

IPEA. Total de Vínculos por Ocupação. **Atlas do Estado Brasileiro.** Disponível em: https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/161 . Acesso em: 4 jun. 2023.

MONTEIRO, Gustavo Tavares; OLIVEIRA, Assis da Costa. Perspectiva de uma Administração Pública Consensual a partir da Lei nº 8.972/2020 do Estado do Pará. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 24, n. 135, p. 43-58, set./out. 2022.

MOREIRA, N. S.; MARTELLI, F.; MAKOWSKI, R. M.; STUMPF, A. C. Linguagem jurídica: termos técnicos e juridiquês. Unoesc & Ciência - ACSA, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 139–146, 2011. Disponível em: https://periodicos.unoesc.edu.br/acsa/article/view/193. Acesso em: 4 jun. 2023.

NEVES, Flávia. Mesóclise: quando usar? **Norma Culta**. Disponível em: https://www.normaculta.com.br/mesoclise-quando-usar/ . Acesso em: 4 jun 2023.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Etapa preparatória. In: NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo: Coleção Fórum Menezes Niebuhr**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. página inicial-página final. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1250/4760/38221. Acesso em: 4 jun. 2023.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Apostila do curso Linguagem Simples no Setor Público**. São Paulo: 2020.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO PARÁ. **Manual de Identidade Visual: aplicado à PGE-PA**. Belém: 2023. Disponível em: https://www.pge.pa.gov.br/sites/default/files/manuais/manual\_identidade\_visual\_pge.pdf . Acesso em: 4 jun. 2023.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO PARÁ. **Manual de Fase Preparatória**. Belém: 2023. Disponível em: https://pge.pa.gov.br/publicacoes/minutas-checklists . Acesso em: 4 jun. 2023.

1. Isso sem falar do cidadão, que obviamente tem interesse em todo e qualquer ato e processo administrativo. [↑](#footnote-ref-1)