

**INTERVENÇÃO DA SECRETÁRIA DE ESTADO  
ADJUNTA E DA JUSTIÇA NA CONFERÊNCIA “A  
LINGUAGEM DOS TRIBUNAIS E OS SEUS  
DESTINATÁRIOS – NECESSIDADE DE  
SIMPLIFICAÇÃO”**

**Escola de Direito da Universidade do Minho,**

**28 de setembro de 2018**

Queria, antes do mais, saudar o JusGov - Centro de Investigação em Justiça e Governação, bem como a Escola de Direito da Universidade do Minho, pela organização desta conferência com um tema tão pertinente e que, verdadeiramente, interessa a todos os cidadãos, juristas e não juristas.

Se fôssemos cidadãos romanos, no século II a.C., e quiséssemos litigar contra o nosso vizinho por ter cortado umas vinhas que nos pertencessem, ao expor o caso, jamais deveríamos referir-se-lhes como *vites* (vinhas), mas sim como *arbores* (árvores), ou perderíamos imediatamente a lide, por mais razão que tivéssemos. Isto porque *arbores* era a expressão consagrada na Lei das XII Tábuas.

Este era o sistema das *leges acciones*, do acesso ao direito assente num conjunto de fórmulas e rituais rígidos e obrigatórios, que eram conhecidos apenas de uma minoria erudita. As insuficiências deste sistema arcaico para responder às necessidades da sociedade romana tornaram-se patentes e Roma acabou por abandoná-lo, através da

introdução de mecanismos processuais que envolviam uma mais livre linguagem *per concepta verba*, ou seja, que refletia os factos do caso.

Os autores tendem a considerar que esta evolução simplificadora foi determinante em possibilitar que o Direito Romano, inicialmente confinado a uma pequena cidade-estado, viesse a reger eficazmente a vida de um império presente em três continentes.

Tal como os romanos, também nós sentimos a necessidade de simplificar as formas como comunicamos o Direito, de modo a responder às necessidades atuais e futuras da sociedade portuguesa.

Estas necessidades incluem o aprofundamento da democracia participativa e da cidadania ativa, o funcionamento harmónico e eficiente da sociedade e da economia, sem esquecer a permanente necessidade de redução dos custos, traduzidos em tempo e dinheiro, em que incorrem os cidadãos e as empresas quando pretendem inteirar-se da sua situação jurídica – um relevante custo de contexto a ter em conta num cenário de concorrência internacional pela captação do investimento.

A inteligibilidade da lei e das comunicações dirigidas pelos tribunais aos cidadãos constitui uma condição essencial para o acesso ao Direito e para um exercício pleno da cidadania num Estado de Direito Democrático como é o nosso.

A partir do momento em que assumimos, como princípio geral do nosso Direito, que “A ignorância ou má interpretação da lei não justifica a falta do seu cumprimento nem isenta as pessoas das sanções nela estabelecidas” (conforme dispõe o artigo 6.º do Código Civil), exige-se do legislador, assim como dos tribunais e da administração, um esforço acrescido de clareza na informação que é prestada ao público sobre os seus direitos e vinculações legais.

Porém, toda esta discussão em torno da clareza da comunicação do Direito e da Justiça surge, com frequência, permeada de certo irrealismo quanto às possibilidades que uma maior clareza na linguagem pode trazer, por um lado; e, por outro, por uma certa suspeição face à complexidade da linguagem jurídica, como se esta encerrasse uma conspiração de juristas com vista a preservar um monopólio sacerdotal de casta no acesso ao sentido oculto da lei e do Direito.

Portanto, importa começar por perceber, *primeiro*, por que razão a linguagem do Direito é complexa e, *segundo*, deixar algumas ideias claras sobre o que é que a simplificação da linguagem pode fazer pelo acesso dos cidadãos ao Direito e quais os seus limites – mesmo que, nesta fase, possa soar um pouco como advogada do diabo...

Importa começar por constatar o óbvio: o Direito é uma ciência – e uma ciência com apreciável complexidade. Uma ciência que envolve uma aprendizagem mais ou menos longa. Se qualquer cidadão pudesse arvorar-se em perito instantâneo, servindo-se de não mais do que o seu prudente arbítrio e senso comum, bom, nesse caso não saberia bem o que estamos aqui a fazer – um edifício tão espaçoso como este certamente poderia ter melhor uso do que ao serviço de uma “Escola de Direito”!

Recordemos a história do médico especialista que, depois de analisar o paciente por 5 minutos, lhe comunicou que não tinha doença alguma e lhe apresentou, de seguida, a conta. Confrontado com os protestos do paciente perante tão avultada conta por uma consulta de 5 minutos, o médico esclareceu: de todo, a sua consulta demorou 30 anos e 5 minutos – 6 anos do curso de medicina, 1 ano comum, 5 anos de internato, 18 anos de experiência profissional e 5 minutos para, com base nessa experiência, poder garantir-lhe que não tem nada”.

Tal como a medicina, a química, as engenharias, a economia ou a informática, também o Direito é um ramo do conhecimento que, salvo nos seus aspetos mais elementares, é algo inacessível às pessoas que não tenham realizado um percurso de aprendizagem especializada. Isto não é qualquer reação de defesa corporativa, trata-se antes de uma elementar realidade em qualquer ramo do saber.

Porém, ao contrário de outros domínios, para além de constituir uma área altamente complexa do conhecimento, o Direito é também o fundamento da nossa vida comunitária – por isso somos, justamente, um Estado *de Direito*.

E essa circunstância justifica que sobre os poderes públicos, a quem se acha confiada a missão de criar e aplicar o Direito, impenda um dever particularmente exigente no sentido de serem claros ao comunicar o Direito aos cidadãos.

Todavia, este dever tem dois sentidos. Num Estado de Direito Democrático, os cidadãos não são meros objetos da lei, são sujeitos de direitos e deveres jurídicos, o que pressupõe igualmente, de cada um de nós, um esforço no sentido de nos informarmos ativamente e de pensarmos criticamente sobre o Direito que nos é aplicável e sobre as instituições que regem a nossa vida em sociedade.

A intensidade desse empenho e dessa responsabilidade individualmente assumida é determinante para a qualidade da participação democrática do povo, para a solidez das nossas instituições – e, arrisco dizê-lo, é o melhor antídoto contra aventureirismos populistas.

Se é dever do Estado dar a conhecer o seu Direito de forma clara e transparente, há uma parte essencial desse trabalho que compete a cada cidadão e que ninguém, nem o legislador, nem os tribunais, pode fazer por cada um de nós.

Num tempo em que tanto se ouve falar em literacia financeira, literacia digital, ou em literacia para os *media*, talvez devêssemos sublinhar com maior intensidade a importância da literacia jurídica.

E existe, efetivamente, um défice significativo de literacia jurídica junto da população portuguesa, que não se revela apenas no tocante a determinados ramos do Direito de aplicação muito pontual, mas, desde logo, ao nível da compreensão de alguns dos princípios basilares da Constituição da República.

Por exemplo, foi motivo de admiração para mim e para os membros do meu Gabinete a quantidade de cartas que nos chegam, numa base quase diária, de cidadãos pedindo à Ministra da Justiça ou à Secretária de Estado Adjunta e da Justiça que revogue ou altere decisões de tribunais – ao que, obviamente, respondemos sempre, informando que, por força do princípio constitucional da separação de poderes, semelhante intromissão no exercício do poder judicial encontra-se absolutamente vedado aos membros do Governo.

Concede-se que o domínio do Direito inclui alguns termos e expressões pouco familiares para o cidadão comum. Alguns serão inevitavelmente complexos, por espelharem realidades também elas complexas, ao passo que outros poderão ser passíveis de simplificação – já iremos a esse ponto. Todavia, aqueles que tiverem acesso à internet (e são praticamente 6 milhões de portugueses, segundo dados da Marktest de 2017) têm ao

seu dispor uma ferramenta poderosíssima de acesso imediato à informação jurídica. Tal como podem pesquisar no Google “O que é um pangolim”, podem escrever na mesma barra “o que é a contumácia” e obter uma explicação básica.

Aliás, queria apenas referir que não inventei este exemplo – de acordo com a Google Trends, “o que é um pangolim” foi a pesquisa sob forma de pergunta mais vezes feita em Portugal ao longo de 2017. E para, desde já, evitar que puxem dos *smart phones*, esclareço que se trata de um mamífero com uma espécie de armadura de escamas, que vive em zonas tropicais da Ásia e da África.

E não duvido que um esforço combinado do Estado e dos cidadãos no sentido de um melhor acesso a informação jurídica clara e de qualidade será suscetível de produzir resultados muito positivos. Com efeito, uma boa parte do povo português exhibe um talento inato para o raciocínio jurídico – basta assistir a uma conversa de café sobre casos da arbitragem do último jogo de futebol, para constatar a desenvoltura com que o cidadão comum maneja instrumentos como a interpretação restritiva ou extensiva, a analogia, a inferência *a contrario*, ou como domina de trás para a frente a interpretação das regras e exceções (também elas, jurídicas) do fora-de-jogo, que apresentam um grau de complexidade, no mínimo, semelhante ao de muitas questões que diariamente se colocam perante os nossos tribunais.

Estas considerações iniciais, conforme disse, não se destinam a desresponsabilizar o Estado das incumbências que lhe assistem ao nível da comunicação do Direito; pretendo tão só dar uma visão global e equilibrada do problema.

Com efeito, uma parte importante do problema da falta de compreensão do Direito pelos cidadãos é imputável aos poderes públicos que criam e aplicam esse mesmo Direito, sendo que o Estado pode e deve fazer algo quanto a isso.

O problema da compreensibilidade do Direito pode ser decomposta numa **vertente jurídico-material** e numa **vertente formal, ou linguística**.

Ou seja: por vezes o problema está na complexidade material dos mecanismos jurídicos criados pelo legislador, outras vezes o problema está na linguagem que aquele adotou para comunicá-los e, noutras ocasiões, as dificuldades são imputáveis a ambas.

Ambas as vertentes têm recebido bastante atenção, de um modo integrado, no âmbito dos estudos sobre a qualidade legislativa – aquilo a que, no âmbito da União Europeia, costuma referir-se como a agenda da *better regulation* e noutros enquadramentos institucionais, como a OCDE, é costume chamar-se *regulatory policy*. Ou seja: o aspeto linguístico é importante, mas não representa o alfa e o ómega da eficácia do Direito.

Vejamos...

Há alturas em que o legislador complica, desnecessariamente, regimes jurídicos materiais que poderiam ser gizados em termos mais singelos. Nestes casos, um exercício muito importante, que jamais deve faltar em qualquer procedimento de produção normativa, consiste em submeter o projeto ao crivo da navalha de Occam, expresso através da sua Lei da Parcimónia: as entidades não devem multiplicar-se para lá do necessário.

Noutros casos, mesmo após a aplicação da Lei da Parcimónia, um determinado regime jurídico continua a ser materialmente complexo.

Isto pode acontecer em duas situações: ou porque o objeto é, também ele, altamente complexo e abstrato, o que apresenta um limite natural intransponível ao nível de simplificação que pode ser alcançada pelo regime jurídico (o regime jurídico, para ser adequado, jamais pode ser mais simples do que o objeto em si, sobre o qual incide); ou

ainda porque, sendo, em abstrato, possível simplificar mais, tal é desaconselhado pela confluência de diversos valores jurídicos e interesses, que têm de ser harmonizados.

Podemos encontrar um exemplo deste último fenómeno no regime jurídico do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares.

O IRS que cada um paga poderia ter um regime mais simples? Poderia, sim. Podíamos imaginar um sistema sem diferentes classes de rendimentos, sem escalões diferentes, sem abatimentos, deduções à coleta, taxas liberatórias e opções de englobamento, sem benefícios fiscais, em que cada um pagasse uma taxa única, por exemplo, de 25% do que ganhasse. Todavia, um regime de IRS definido em tais termos não satisfaria os objetivos de justiça redistributiva, nem outros valores jurídicos que o regime da tributação dos rendimentos das pessoas singulares pretende acautelar – e que só pode verdadeiramente acautelar introduzindo maior complexidade material.

Independentemente da complexidade intrínseca da matéria, há situações onde a complexidade da lei ou de qualquer enunciado emitido ao seu abrigo é de natureza formal, ou seja, linguística.

E também aqui nos deparamos com as duas espécies de complexidade: a complexidade inevitável e aquela que pode ser evitada.

Começemos pela **complexidade inevitável**. Dissemos há pouco que o regime jurídico material, para ser adequado, jamais pode ser mais simples do que o objeto em si, sobre o qual incide. A complexidade intrínseca do próprio objeto fornece, pois, um limiar mínimo de simplicidade material que não pode ser ultrapassado, sob pena de falharmos na missão de enquadrar devidamente aquele objeto.

Ora, por idêntico raciocínio lógico, podemos afirmar que o texto do enunciado normativo, enfim, a dimensão formal, jamais pode ser mais simples do que o regime jurídico material. Existe, pois, um limite que não devemos ultrapassar, em que a *simplicidade* se transforma em *simplismo*.

E aqui regressamos à nossa constatação inicial: o Direito é uma ciência complexa – não teria qualquer utilidade para a sociedade se não fosse, justamente, uma ciência complexa, dotada de conceitos com significados precisos, trabalhados ao longo de séculos de modo a ajustar-se à evolução das sociedades humanas, também elas cada vez mais complexas.

Há, pois, conceitos jurídicos, materializados em expressões, que embora soem incompreensíveis para o público leigo, ou sejam de molde a induzi-lo em erro, assumem um significado muito preciso entre o universo dos juristas.

Pensemos em expressões como “enriquecimento sem causa”, “erro sobre os elementos de facto ou de direito de um tipo de crime”, “exceção dilatória”; ou ainda em expressões que, soando familiares para o não-jurista, assumem no contexto do Direito um significado que diverge mais ou menos daquele que lhes dá a linguagem comum, como é o caso de “coisa” ou “pessoa”...

Se pegássemos nas nossas leis, regulamentos e sentenças e erradicássemos tais expressões, sedimentadas pelo labor de gerações de juristas, impondo a sua substituição pelos seus equivalentes possíveis em linguagem que fosse tida por universalmente perceptível, semearíamos a confusão entre os juristas e também entre os não-juristas, pois, conforme referi, é impossível a descrição superar em simplicidade o seu objeto, sem descurar o rigor ou a completude.

Um médico que recebesse um paciente de um colega seu, tendo como diagnóstico “uma inflamação ali ao nível das cruzes” ficaria, muito compreensivelmente, sem saber o que fazer. Já se o colega escrevesse na ficha clínica que o doente sofre de uma espondilite anquilosante, este nosso último clínico perceberia imediatamente do que se trata.

Existe, de facto, uma relação de permanente tensão entre a simplicidade e o rigor. Esse é um facto que apenas os mais fervorosos prosélitos da simplificação da linguagem a todo o custo serão capazes de negar. E parece-me igualmente evidente que a coerência e a unidade do Direito impedem que a simplificação se faça à custa do rigor jurídico. Aliás, encontramos essa mesma advertência em documentos que expõem aquilo que são as boas práticas ao nível da técnica legislativa, em Estados que iniciaram há muito mais tempo do que nós esta caminhada da simplificação da linguagem jurídica, como é o caso do Reino Unido ou da Austrália.



Ou seja: há expressões complexas, referentes a realidades também elas complexas e das quais não podemos abdicar. Não quer isto dizer que o Estado não deva procurar explicitar, na medida do possível, o significado de tais conceitos, sempre que estes sejam de molde a afetar os direitos e os deveres dos cidadãos.

Esta é, certamente, uma tarefa para os juízes nas suas decisões, para as secretarias judiciais nas suas comunicações e para a administração pública (por exemplo, juntando, entre parêntesis, uma sucinta “tradução” dos termos técnico-jurídicos que utilizem). O imediatismo inerente a uma comunicação com um destinatário preciso, individualizado e garantidamente interessado exige com particular intensidade que a mensagem esteja em condições de ser compreendida.

Também a própria lei e os demais atos normativos do Estado, hoje publicados obrigatoriamente no Diário da República Eletrónico, poderiam conter ligações clicáveis, a partir de expressões mais técnicas, que conduziriam à correspondente entrada de um glossário jurídico.

Todavia, importa não perder de vista que estas tentativas de explicação, em linguagem corrente, de termos jurídicos complexos servem apenas para dar ao destinatário uma ideia geral e forçosamente incompleta daquilo que está em causa.

À semelhança da informática, pretende-se tão-só dar ao cidadão um conhecimento do Direito *na ótica do utilizador* – ou seja, informá-lo de modo a que fique em condições de compreender quais os seus direitos e deveres no seu caso concreto e se está em condições de agir no seu melhor interesse isolado, ou se a questão exige apoio profissional.

Já no que diz respeito à **complexidade da linguagem jurídica que pode ser evitada**, a conversa torna-se um pouco diferente.

É sobretudo aqui que um conjunto de sãos princípios de linguagem clara pode ter um papel preponderante a desempenhar.

A clareza da linguagem jurídica está longe de dispensar o trabalho dos profissionais forenses – quero desde já afastar esse receio ou essa esperança, consoante os casos. A simplificação da linguagem jurídica visa tão-só permitir que os destinatários do Direito

possam manejá-lo, da ótica do utilizador, e resolver problemas que possam estar ao seu alcance. Questões relativamente simples em que a automedicação jurídica é necessária e socialmente desejável.

Posto isto, há que reconhecer que o nosso juridiquês é um código linguístico caracterizado pela prolixidade, por construções fráscas por vezes desnecessariamente complexas e por certo arcaísmo vocabular.

Como um autor já reconheceu, esse fenómeno (e recorde que estamos a falar apenas da complexidade evitável) deve-se a quatro fatores: vício de formação, escassez de tempo, uma certa ilusão de solenidade e pura vaidade.

Comecemos pelo *vício de formação*. Basta uma leitura sumária dos manuais de Direito pelos quais todo o jurista estudou nos bancos da faculdade para perceber onde foi buscar a linguagem gongórica – linguagem essa que foi, consciente ou inconscientemente, incentivado a copiar na sua própria produção escrita, como forma de granjear a aprovação e acolhimento dos seus mestres e dos seus pares, como um verdadeiro *iniciado*. A esse respeito, creio que é devida uma nota de esperança – a academia está a mudar, também nesse aspeto, e, por força da sociedade de informação e da crescente integração do saber jurídico em contextos multidisciplinares, o ritmo dessa evolução tem acelerado significativamente, nos últimos anos.

A *escassez de tempo* é outro fator a ter em conta: simplificar é mais difícil do que complicar; falar claro envolve um aturado trabalho de planeamento do texto e de estruturação do pensamento, que nem sempre é empreendido.

A *ilusão de solenidade*: permanece, entre muitos juristas, a ideia de que só uma linguagem rebuscada, bizantina, exprime devidamente a dignidade da instituição da qual emana.

E, por fim, *pura vaidade estilística* e gosto em pavonear a sua erudição. O mundo do Direito tem esta singularidade: é uma praia onde muito talento literário naufragado vem dar à costa.

Contra esta tendência surgiu, a partir dos anos 60, no mundo anglo-saxónico, o movimento da chamada *Plain Language*, inicialmente muito ligado aos movimentos de defesa do consumidor.

A *Plain Language*, ou Linguagem Clara, pode descrever-se como um conjunto de regras e princípios formais, aplicáveis à estruturação do discurso, de modo a tornar o seu significado mais imediatamente apreensível pelo máximo número de destinatários. No essencial, muitas dessas regras e princípios reconduzem-se à Lei da Parcimónia, que referi há pouco: a preferência do termo familiar sobre o mais rebuscado; o uso de uma só palavra em vez da circunlocução; preferência da palavra curta sobre a comprida; o uso de expressões nativas em vez de estrangeirismos; a preferência da voz ativa sobre a passiva; a preferência por frases curtas e a rejeição, sempre que possível, de orações intercaladas, entre outros.

No que diz respeito à atividade legislativa do Estado, a maioria destas regras e princípios fazem parte, há décadas, das regras de legística emitidas pelo Governo e pela Assembleia da República – embora haja, certamente, abundante margem para o nosso Legislador ir mais longe na eliminação da complexidade linguística evitável.

\*

Já no que respeita às comunicações entre os tribunais e os cidadãos, o caminho da simplificação está agora a iniciar-se.

Por esse motivo, o Ministério da Justiça encomendou à Prof.<sup>a</sup> Elizabeth Fernandez a elaboração de um estudo sobre os formulários atualmente usados pelos Tribunais

Administrativos e Fiscais, nos seus contactos com os cidadãos no âmbito dos respetivos processos. Entregámos à Prof.<sup>a</sup> Elizabeth Fernandez 236 *templates* usados por esses tribunais nas mais diversas comunicações judiciais e solicitámos-lhe um diagnóstico dos mesmos, no que à clareza e inteligibilidade diz respeito, bem como a conceção de novas fórmulas mais claras.

A própria autora do estudo estará, melhor do que ninguém, em condições de expor as conclusões a que chegou e o essencial das recomendações aí efetuadas. Porém, posso, desde já, adiantar que, conforme suspeitávamos, foi identificada uma profusão inquietante de casos de complexidade desnecessária: desde frases excessivamente longas e estruturalmente complexas, à inexistência de explicação de conceitos jurídicos, ou à utilização de abreviaturas enigmáticas para o cidadão não-jurista.

Este diagnóstico, assim como os *templates* alternativos propostos no estudo, representam um contributo valioso e um importante ponto de partida para a revisão da linguagem que está a ser levada a cabo pelo Ministério da Justiça neste momento.

Outra iniciativa do Ministério da Justiça destinada a simplificar a linguagem jurídica e, simultaneamente, promover uma maior celeridade nos processos que correm seus termos perante os Tribunais Administrativos, reside numa alteração ao Regulamento das Custas Processuais que foi aprovada pelo Conselho de Ministros na semana passada e aguarda promulgação.

Trata-se de um incentivo à capacidade de síntese e de clareza nas peças processuais, que tantas vezes são desnecessariamente prolixas e repetitivas, através de uma redução de 10% no valor da taxa de justiça quando as partes apresentem as suas peças processuais de acordo com um conjunto de formulários e instruções práticas que serão definidas em breve por portaria do membro do Governo responsável pela área da Justiça.

\*

Quero, pois, terminar frisando que sempre que exista margem para simplificar a forma como a Justiça comunica com o cidadão, e de tornar o Direito mais claro para os seus

destinatários, sem prejuízo do rigor jurídico e da certeza do Direito, é nosso dever, enquanto Estado de Direito, empreender esse caminho.

Nesse contexto, o interesse suscitado por esta conferência dá-nos a confiança de podermos contar com o contributo empenhado da Academia nesta causa nacional.

Muito obrigada.