



UNIVERSIDADE CHRISTUS
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO

NEILE BATISTA DE MESQUITA

**INTELIGIBILIDADE DA INFORMAÇÃO NORMATIVA E SEGURANÇA JURÍDICA:
ANÁLISE DOS AMBIENTES DIGITAIS DA LEGISLAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO
ESTADO DO CEARÁ**

FORTALEZA

2026

NEILE BATISTA DE MESQUITA

INTELIGIBILIDADE DA INFORMAÇÃO NORMATIVA E SEGURANÇA JURÍDICA:
ANÁLISE DOS AMBIENTES DIGITAIS DA LEGISLAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO
ESTADO DO CEARÁ

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Christus como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Direito, Acesso à Justiça e ao Desenvolvimento. Linha de Pesquisa: Direito, Estado e Acesso ao Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. André Studart Leitão

FORTALEZA

2026

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Centro Universitário Christus - Unichristus
Gerada automaticamente pelo Sistema de Elaboração de Ficha Catalográfica do
Centro Universitário Christus - Unichristus, com dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M578i Mesquita, Neile Batista de.
Inteligibilidade da informação normativa e segurança jurídica :
análise dos ambientes digitais da legislação previdenciária do
estado do Ceará / Neile Batista de Mesquita. - 2026.
138 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado) - Centro Universitário Christus -
Unichristus, Mestrado em Direito, Fortaleza, 2026.
Orientação: Prof. Dr. André Studart Leitão.
Área de concentração: Direito, Acesso à Justiça e ao
Desenvolvimento.

1. segurança jurídica. 2. inteligibilidade normativa. 3. governo
digital. 4. legislação previdenciária. I. Título.

CDD 340

NEILE BATISTA DE MESQUITA

INTELIGIBILIDADE DA INFORMAÇÃO NORMATIVA E SEGURANÇA JURÍDICA:
ANÁLISE DOS AMBIENTES DIGITAIS DA LEGISLAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO
ESTADO DO CEARÁ

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Christus como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Direito, Acesso à Justiça e ao Desenvolvimento. Linha de Pesquisa: Direito, Estado e Acesso ao Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. André Studart Leitão

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. André Studart Leitão
Universidade Christus (UNICHRISTUS)

Profa. Dra. Denise Almeida de Andrade
Universidade Christus (UNICHRISTUS)

Prof. Dr. Robério Fontenele de Carvalho
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, que me sustentou nos momentos de dificuldade e me concedeu sabedoria e perseverança ao longo desta trajetória acadêmica.

Ao meu esposo, Flávio, parceiro de vida, pelo incentivo constante e pelo apoio incondicional em todos os desafios compartilhados ao longo desta trajetória.

Ao meu filho, Gustavo, amor maior e fonte permanente de inspiração, esperança e motivação para seguir adiante.

Às minhas raízes, meus pais, minhas amadas irmãs e meus queridos sobrinhos, com especial gratidão a minha mãe, por sua história de esforço e dedicação e por transmitir, pelo exemplo, a importância da perseverança, da dignidade e do trabalho honesto.

Ao meu orientador, Professor Doutor André Studart Leitão, a quem manifesto especial reconhecimento pela presença constante, pela condução segura da pesquisa, pelas valiosas contribuições intelectuais, pelo incentivo contínuo ao longo de todo o mestrado e pela confiança depositada no desenvolvimento deste trabalho.

Aos professores e colegas do mestrado da Universidade Christus, pelos debates, ensinamentos, experiências compartilhadas e pelos laços de amizade construídos ao longo dessa jornada.

Por fim, agradeço a todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização desta dissertação, seja pela colaboração, apoio, incentivo ou compreensão.

RESUMO

A presente dissertação analisa a relação entre a inteligibilidade da informação normativa e a segurança jurídica nos ambientes digitais da legislação previdenciária do Estado do Ceará. Parte-se da premissa de que as dificuldades de compreensão das normas previdenciárias não decorrem exclusivamente da complexidade técnica do conteúdo jurídico, mas também da forma como as informações são organizadas, estruturadas e disponibilizadas nos meios digitais governamentais. O estudo investiga de que maneira aspectos relacionados à arquitetura da informação, usabilidade, acessibilidade, linguagem simples e navegação influenciam o efetivo acesso ao direito e a previsibilidade das consequências jurídicas pelos cidadãos. A pesquisa desenvolve abordagem qualitativa e exploratória, mediante revisão bibliográfica, análise normativa e investigação empírica realizada por meio de questionário eletrônico aplicado a servidores públicos estaduais. Foram examinados ambientes digitais institucionais relacionados à legislação previdenciária, especialmente os portais da CearaPrev, da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e plataformas governamentais correlatas. Os resultados evidenciam limitações relevantes na compreensão das regras previdenciárias, dificuldades na localização de informações atualizadas e incertezas quanto aos canais institucionais adequados para obtenção de orientação. Verificou-se que a mera disponibilização formal das normas não assegura, por si só, o efetivo acesso à informação jurídica, sendo necessária a adoção de mecanismos de organização, clareza comunicacional e estruturação digital compatíveis com os princípios da transparência administrativa e da segurança jurídica. Conclui-se que a inteligibilidade da informação normativa constitui elemento indispensável para a efetividade do governo digital e para a concretização do acesso ao direito, especialmente em contextos de elevada complexidade normativa, como o previdenciário.

Palavras-chave: segurança jurídica; inteligibilidade normativa; governo digital; legislação previdenciária.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the relationship between the intelligibility of normative information and legal certainty within the digital environments of pension legislation in the State of Ceará, Brazil. The study is based on the premise that difficulties in understanding pension regulations do not arise solely from the technical complexity of legal content, but also from the manner in which information is organized, structured, and made available through governmental digital platforms. The research investigates how aspects related to information architecture, usability, accessibility, plain language, and navigation influence effective access to rights and the predictability of legal consequences for citizens. A qualitative and exploratory approach was adopted through bibliographic review, normative analysis, and empirical investigation conducted by means of an electronic questionnaire applied to state public servants. Institutional digital environments related to pension legislation were examined, particularly the portals of CearaPrev, the Legislative Assembly of the State of Ceará, and related governmental platforms. The findings reveal significant limitations in the understanding of pension rules, difficulties in locating updated information, and uncertainties regarding the appropriate institutional channels for obtaining guidance. The study also demonstrates that the mere formal availability of legal norms is insufficient, by itself, to ensure effective access to legal information, requiring the adoption of mechanisms of organization, communicational clarity, and digital structuring consistent with the principles of administrative transparency and legal certainty. It is concluded that the intelligibility of normative information constitutes an essential element for the effectiveness of digital government and for the realization of access to rights, especially in contexts of high normative complexity, such as pension law.

Keywords: legal certainty; normative intelligibility; digital government; pension legislation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Menu da Transparência.....	52
Figura 2 – Cearaprev em números.....	52
Figura 3 – Distribuição de segurados por órgão e faixa etária	54
Figura 4 – Regras para aposentadoria	79
Figura 5 – Menu Institucional do site Cearaprev	81
Figura 6 – Menu Legislação do site Cearaprev	81
Figura 7 – Normativos disponíveis no site do Cearaprev	82
Figura 8 – Menu do site do Ministério da Previdência Social	89
Figura 9 – Menu do site da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.....	91
Figura 10 – Banco eletrônico de leis temáticas	92
Figura 11 – Orientações de Pesquisa no Belt	92
Figura 12 – Tipos Pesquisa no Belt.....	93
Figura 13 – Busca por lei complementar no Belt.....	94
Figura 14 – Lei complementar no Belt.....	95
Figura 15 – Pesquisa temática	97
Figura 16 – Pesquisa livre com filtros.....	98
Figura 17 – Lei complementar nº 227 no Belt	99
Figura 18 – Menu para subseção do site	100
Figura 19 – Subseção “Constituição, Emendas, Leis e Normativos Internos e Resoluções”	101
Figura 20 – Repositório de leis ordinárias do estado do Ceará.....	102
Figura 21 – Resultado de pesquisa no Google	103
Figura 22 – Submenu Servidor online	115
Figura 23 – Simprev Ceará	116
Figura 24 – Menu do sistema	117
Figura 25 – Dados de tempo de contribuição.....	118
Figura 26 – Extrato de contribuições.....	118
Figura 27 – Simulação de aposentadoria do INSS.....	121
Figura 28 – Opções sobre aposentadoria	122

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Tipo de servidor público	107
Gráfico 2 – Nível de conhecimento sobre previdência social	108
Gráfico 3 – Dificuldade para acessar informações	108
Gráfico 4 – Efetividade dos canais de atendimento	110
Gráfico 5 – Estratégia de busca sobre direitos	111

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	SEGURANÇA JURÍDICA COMO EXPERIÊNCIA INSTITUCIONAL	15
2.1	Segurança jurídica no Estado de Direito brasileiro	19
2.2	Estabilidade normativa e previsibilidade	24
2.3	Instituições, regras e confiança	27
2.4	Precedentes, racionalidade e segurança	30
3	PUBLICIDADE, INTELIGIBILIDADE E LINGUAGEM SIMPLES	39
3.1	O princípio da publicidade no Estado Democrático de Direito	41
3.2	Governo digital e inteligibilidade da informação	44
3.3	Os destinatários das normas previdenciárias no Estado do Ceará	51
3.4	O papel da linguagem simples na publicidade	56
4	ORGANIZAÇÃO E DISPONIBILIZAÇÃO DAS NORMAS PREVIDENCIÁRIAS DO ESTADO DO CEARÁ	65
4.1	Estrutura normativa após a EC 103/2019	67
4.2	A integração da EC nº 103/2019 no Estado do Ceará	72
4.3	A consolidação normativa disponível no portal da Cearaprev	80
4.4	A consolidação normativa disponível no site da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará – Alece	90
5	PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS SOBRE A LEGISLAÇÃO PREVIDENCIÁRIA	104
5.1	Metodologia da pesquisa e perfil da amostra	105
5.2	Conhecimento das regras previdenciárias e experiência de dificuldade informacional	107
5.3	Estratégias de busca de esclarecimento e conhecimento de canais formais	110

5.4 Integração dos achados da pesquisa e análise de lacuna entre e a realidade e a expectativa da organização digital da informação previdenciária no Estado do Ceará	112
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	124
REFERÊNCIAS	130

1. INTRODUÇÃO

O avanço das tecnologias da informação e comunicação tem reconfigurado a relação entre Estado e cidadãos no contexto dos serviços públicos no governo digital¹. Nesse cenário, os sítios eletrônicos governamentais assumem papel central na mediação dessa interação, especialmente quanto ao acesso à informação e à compreensão das normas jurídicas.

Observa-se uma ampliação exponencial da disponibilização de conteúdo. Todavia, persistem limitações de natureza qualitativa, especialmente quanto à organização, à acessibilidade e à inteligibilidade das informações, o que compromete a efetividade do acesso por parte dos usuários, notadamente em razão de deficiências na arquitetura da informação, na navegabilidade, na acessibilidade e na inteligibilidade textual.

Na realidade brasileira, essa problemática assume maior relevância diante das limitações estruturais relacionadas ao nível de letramento da população, como mostram os dados do Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf², 2024), impondo ao poder público o dever de estruturar a informação de forma compreensível e acessível.

A ausência de mecanismos que favoreçam a leitura e a interpretação dos conteúdos digitais compromete o exercício de direitos e fragiliza a própria noção de cidadania, sobretudo em ambientes nos quais o acesso a serviços públicos depende, cada vez mais, da mediação tecnológica.

Nessa conjuntura, evidencia-se um descompasso entre a narrativa institucional do governo digital, fundada na promessa de serviços acessíveis, transparentes e centrados no cidadão, e a experiência efetivamente vivenciada

¹ Governo Digital consiste no uso estratégico das tecnologias da informação e comunicação pela Administração Pública para disponibilizar informações, ofertar serviços públicos e implementar políticas públicas por meios digitais. Sua finalidade não se limita à eficiência administrativa, pois também envolve a ampliação do acesso da sociedade aos serviços estatais, a promoção da cidadania, a inclusão digital, a integração entre órgãos e entes governamentais e a melhoria da relação entre Estado e sociedade.

² INAF (Indicador de Alfabetismo Funcional) avalia os níveis de alfabetismo da população brasileira de 15 a 64 anos, medindo a capacidade de compreender e utilizar informações em situações do cotidiano. O Inaf define cinco níveis de alfabetismo: Analfabeto, Rudimentar, Elementar, Intermediário e Proficiente. O conceito de alfabetismo funcional está associado aos níveis analfabeto e rudimentar.

pelos usuários. A mera disponibilização da informação em meio digital não assegura sua apropriação pelo destinatário, uma vez que o acesso somente se concretiza quando o conteúdo pode ser localizado, compreendido e utilizado de forma autônoma.

Vale dizer, a qualidade dos sítios governamentais está diretamente relacionada a critérios como acessibilidade, usabilidade, organização e clareza da informação, sendo tais elementos essenciais para garantir eficácia, eficiência e satisfação no uso. A ausência desses atributos compromete tanto a experiência do usuário, quanto a própria segurança jurídica, na medida em que dificulta a identificação do direito aplicável e a previsibilidade das normas.

Quando esses requisitos não são observados, produz-se uma barreira de compreensão que desloca para o próprio usuário o ônus de reconstruir o significado normativo e operacional da informação, o que enfraquece a transparência ativa e reduz a efetividade do direito à informação.

Adota-se a concepção de que a segurança jurídica não se limita à estabilidade legislativa, mas envolve a cognoscibilidade das normas, isto é, a possibilidade de os indivíduos conhecerem, compreenderem e anteciparem as consequências jurídicas de suas condutas, conforme desenvolvido pela doutrina constitucional contemporânea.

Essa perspectiva aproxima-se da compreensão de que a efetividade do direito depende não apenas de sua validade formal, mas também das condições concretas de acesso e inteligibilidade das normas. Assim, a dificuldade de identificação, compreensão e integração das informações normativas revela um problema estrutural de inteligibilidade, que impacta diretamente a previsibilidade do direito e a confiança institucional.

O problema de pesquisa consiste em analisar em que medida a organização da informação, a linguagem e a usabilidade dos ambientes digitais governamentais influenciam a compreensão das normas jurídicas, especialmente no âmbito previdenciário, e de que forma essa dinâmica impacta a segurança jurídica.

Parte-se da hipótese de que a dificuldade de compreensão não decorre exclusivamente da complexidade normativa, como também da forma como essas normas são organizadas, apresentadas e disponibilizadas nos sistemas digitais. Assim, a investigação busca compreender em que medida a arquitetura da

informação, a linguagem utilizada e os mecanismos de navegação influenciam a capacidade do usuário de identificar e compreender o direito vigente.

A relevância do estudo se justifica pela sua contribuição para o debate sobre segurança jurídica no contexto do governo digital, articulando elementos do direito, da tecnologia da informação e da comunicação pública. Além disso, a pesquisa apresenta implicações práticas, ao indicar parâmetros que podem subsidiar o aprimoramento dos sistemas digitais governamentais, promovendo maior transparência, inclusão e efetividade no acesso à informação.

Dessa forma, o tema da presente dissertação alinha-se à Linha de Pesquisa “Direito, Estado e Acesso ao Desenvolvimento”, bem como ao Projeto de Pesquisa “Desenvolvimento Social no Contexto Brasileiro”, ao examinar a relação entre a estruturação da informação normativa, a atuação estatal em ambientes digitais e a efetividade do acesso a direitos.

A investigação parte da premissa de que o desenvolvimento social não se limita à formulação de políticas públicas, mas depende da capacidade do Estado de comunicar, de forma clara e acessível, os conteúdos normativos. Assim, ao analisar a inteligibilidade da informação previdenciária e seus impactos na segurança jurídica, o estudo contribui para a compreensão do acesso ao direito como dimensão do desenvolvimento.

A pesquisa busca contribuir para o desenvolvimento de uma abordagem que integra segurança jurídica e inteligibilidade da informação normativa no contexto do governo digital, ao evidenciar que a forma de organização e apresentação das normas em ambientes digitais constitui elemento relevante para a compreensão do direito.

O primeiro capítulo examina a segurança jurídica no contexto brasileiro, a partir de seus fundamentos no Estado de Direito, destacando sua relação com a previsibilidade das normas e a confiança dos cidadãos nas instituições. Analisa-se a produção normativa e a instabilidade jurídica, com ênfase na multiplicidade de diplomas, nas alterações legislativas frequentes e na oscilação jurisprudencial, fatores que dificultam a compreensão e a aplicação do direito.

O capítulo também examina os reflexos dessa instabilidade no plano jurisprudencial, evidenciando como a frequente alteração de entendimentos

compromete a capacidade dos indivíduos de antecipar as consequências jurídicas de suas condutas e de orientar seu comportamento de forma segura.

No segundo capítulo analisa-se o dever de transparência do Estado na disponibilização das informações, avalia-se a usabilidade, evidenciando limitações relacionadas à organização da informação, à navegabilidade e à clareza comunicacional.

Discute-se também a importância da linguagem simples como instrumento de promoção da inteligibilidade, destacando seu papel na facilitação do acesso, da compreensão e do exercício de direitos no âmbito previdenciário, considerando a diversidade de capacidades e níveis de compreensão dos destinatários das normas.

O terceiro capítulo examina o processo de internalização das normas previdenciárias no âmbito estadual, com ênfase na fragmentação legislativa e nos efeitos que essa dinâmica produz sobre a segurança jurídica. Analisa-se como a multiplicidade de diplomas e alterações normativas dificulta a consolidação de um entendimento estável e acessível aos destinatários.

Além disso, aborda-se a forma de disponibilização das informações previdenciárias nos ambientes institucionais da Cearaprev e da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, evidenciando limitações na organização do conteúdo, na integração das normas e na clareza da comunicação, fatores que impactam diretamente o acesso, a identificação do direito vigente e a compreensão das regras aplicáveis.

O quarto capítulo apresenta a pesquisa empírica desenvolvida com o objetivo de analisar a percepção dos servidores públicos acerca da compreensão das normas previdenciárias e do acesso às informações institucionais. A investigação foi estruturada a partir da aplicação de questionário, permitindo a coleta de dados quantitativos e qualitativos sobre o nível de conhecimento normativo, as dificuldades de acesso à informação e os canais utilizados pelos usuários.

A pesquisa tem como objetivo geral analisar como a organização e a apresentação da informação normativa em ambientes digitais governamentais impactam a compreensão das regras previdenciárias e, conseqüentemente, a segurança jurídica dos usuários.

Como objetivos específicos, busca-se: (i) identificar os principais obstáculos informacionais nos sistemas analisados; (ii) avaliar a usabilidade e a inteligibilidade dos ambientes digitais; (iii) analisar a importância da linguagem simples na comunicação normativa, especialmente em ambiente digital; (iv) correlacionar tais achados com a percepção dos usuários; e (v) propor diretrizes para o aprimoramento da comunicação normativa no contexto digital.

A metodologia adotada combina abordagem qualitativa e quantitativa, em duas etapas: análise bibliográfica e avaliação heurística de sítios governamentais, com base em critérios de usabilidade, acessibilidade e organização da informação, e pesquisa empírica por meio de questionário aplicado a servidores públicos, com análise descritiva dos dados para identificação de padrões de compreensão.

A delimitação do estudo concentra-se na análise de ambientes digitais relacionados à legislação previdenciária aplicável a servidores públicos, com recorte empírico voltado ao Estado do Ceará, especialmente nos sistemas institucionais utilizados para disponibilização de normas e informações correlatas.

Trata-se, portanto, de um recorte temático e espacial que permite examinar, de forma aprofundada, a organização, a apresentação e a acessibilidade da informação normativa em um contexto específico, sem a pretensão de generalização irrestrita, mas com potencial de revelar padrões e disfunções relevantes para a compreensão do fenômeno em âmbito mais amplo.

2. SEGURANÇA JURÍDICA COMO EXPERIÊNCIA INSTITUCIONAL

O exame da segurança jurídica exige compreendê-la como princípio estruturante do Estado de Direito e, ao mesmo tempo, como condição prática para a orientação da conduta social. Mais do que um atributo formal do ordenamento, a segurança jurídica relaciona-se à estabilidade das normas, à previsibilidade de sua aplicação e à confiança dos cidadãos quanto aos efeitos jurídicos de seus atos.

O capítulo inicial desta pesquisa tem por finalidade estabelecer o marco teórico necessário à compreensão da segurança jurídica como elemento estruturante do Estado de Direito, bem como delimitar os fatores que comprometem sua concretização no contexto brasileiro. Parte-se da premissa de que a segurança jurídica não se limita à existência formal de normas válidas, mas depende de condições institucionais que assegurem estabilidade, previsibilidade e compreensibilidade do direito.

No Brasil, a intensa produção normativa, aliada à instabilidade jurisprudencial, fragiliza a coerência do sistema e dificulta a construção de padrões de conduta e compromete a confiança de que situações juridicamente constituídas serão preservadas segundo critérios minimamente previsíveis. Soma-se a esse cenário a morosidade jurisdicional, que prolonga a definição definitiva das controvérsias e amplia o estado de incerteza quanto à efetiva aplicação do direito.

Conforme destacam Cerdeira, Vasconcellos e Sganzerla (2018), o cenário legislativo brasileiro é marcado por um nítido descompasso entre a dinâmica da sociedade contemporânea e os modelos regulatórios vigentes. Embora os marcos normativos sejam concebidos para proporcionar segurança jurídica e estabilidade de longo prazo, a intensa produção legislativa, associada às sucessivas reformas e alterações normativas, tem produzido efeito inverso, ampliando a sensação de instabilidade e incerteza no ordenamento jurídico.

Além do elevado volume legislativo, a morosidade procedimental compromete a efetividade das normas produzidas. No caso, consolidou-se uma espécie de legislatura virtual, na qual projetos permanecem em tramitação por décadas, atravessando sucessivas legislaturas até sua aprovação. Como consequência, determinadas normas entram em vigor já parcialmente defasadas em relação ao contexto social e tecnológico que pretendiam disciplinar, a exemplo do

Código Civil de 2002, cuja tramitação perdurou por cerca de vinte e sete anos (Cerdeira; Vasconcellos; Sganzerla, 2018).

Nesse contexto, a constante reformulação legislativa, especialmente em áreas sensíveis como a previdenciária, fragiliza a coerência sistêmica do ordenamento e compromete a previsibilidade das relações jurídicas, fomentando intervenções recorrentes do Poder Judiciário diante dos vazios e insuficiências regulatórias.

No que se refere à morosidade jurisdicional, Castelliano, Guimarães e Gomes (2024) apontam que o problema decorre, em grande medida, do congestionamento do Poder Judiciário, associado a fatores estruturais da própria dinâmica processual brasileira. O reduzido custo para litigância estimula o aumento da judicialização, enquanto o amplo sistema recursal e as dificuldades na localização de bens para satisfação das execuções intensificam a sobrecarga dos tribunais.

A progressiva atribuição ao Judiciário de atividades de natureza administrativa e operacional que extrapolam a função típica de julgamento do mérito, além de ampliar a complexidade da estrutura estatal, comprometem a celeridade e a eficiência da prestação jurisdicional (Castelliano; Guimarães; Gomes, 2024).

Esse congestionamento pode decorrer, em parte, do protagonismo assumido pelo Poder Judiciário no contexto constitucional brasileiro contemporâneo. Conforme analisa Sadek (2022, p. 124), “A despeito das divergências, o Judiciário conquistou relevância”. O fortalecimento do Judiciário como Poder político, embora acompanhado de avaliações positivas e negativas acerca de sua atuação, evidencia sua crescente centralidade institucional no Estado brasileiro, especialmente após a Constituição Federal de 1988.

A ampliação das competências constitucionais atribuídas ao Poder Judiciário e o fortalecimento dos mecanismos de acesso à jurisdição contribuíram para expandir significativamente sua esfera de atuação, intensificando o fenômeno da judicialização. Sobre esse aspecto, Sadek (2022, p. 116) destaca que:

Importante consequência desse novo arcabouço constitucional foi a extraordinária ampliação das possibilidades de judicialização. Com efeito, toda e qualquer questão é passível de se transformar em demanda judicial. Os dispositivos da CF que demandam regulamentação por lei ordinária ou complementar também estão incluídos no âmbito de atuação do Judiciário.

Não se questiona a relevância institucional e o protagonismo assumido pelo Poder Judiciário no Estado Democrático de Direito. Contudo, o crescente processo de judicialização também produz impactos estruturais relevantes, como a sobrecarga dos tribunais, a morosidade processual e o aumento da complexidade decisória, fatores que repercutem diretamente na previsibilidade das decisões e na própria efetividade da prestação jurisdicional.

Com isso, os destinatários do Direito passam a lidar com um ambiente em que o conteúdo prático das normas se torna contingente, dificultando a internalização de padrões de comportamento e a projeção de consequências jurídicas. A fragilidade das regras e de sua aplicação compromete a função do ordenamento de organizar interações, diminuir incertezas e sustentar expectativas legítimas, revelando um quadro de insegurança incompatível com a função estabilizadora atribuída ao Estado de Direito.

Essa conjuntura evidencia que a segurança jurídica não se esgota na validade formal das normas, mas depende da existência de um ambiente institucional estável, coerente e racionalmente estruturado. Quando tais condições não são observadas, o direito deixa de cumprir sua função de orientar comportamentos e passa a operar como fator de incerteza.

Nesse contexto, a segurança jurídica deve ser compreendida também como experiência institucional. Isso significa reconhecer que sua efetividade depende da interação entre normas, instituições e destinatários do direito. A previsibilidade normativa, a estabilidade das decisões e a confiança nas instituições constituem dimensões interdependentes desse fenômeno.

A análise proposta neste capítulo considera, ainda, a contribuição de diferentes correntes teóricas que buscam explicar o papel da segurança jurídica na organização social. Destacam-se as abordagens que enfatizam a função estabilizadora do direito, a importância das instituições na redução da incerteza e a necessidade de critérios interpretativos controláveis para a aplicação das normas.

Sob essa perspectiva, as instituições jurídicas desempenham papel fundamental na construção de um ambiente de confiança. Quando atuam de forma coerente e previsível, contribuem para a formação de expectativas legítimas e para a coordenação das condutas sociais. Por outro lado, quando operam de maneira instável ou contraditória, ampliam a incerteza e fragilizam a credibilidade do sistema.

Ademais, a segurança jurídica está diretamente associada à possibilidade de planejamento por parte dos indivíduos. A capacidade de antecipar consequências jurídicas permite que decisões sejam tomadas de forma racional, reduzindo riscos e promovendo estabilidade nas relações sociais e econômicas.

Essa dinâmica torna-se ainda mais complexa quando os efeitos das decisões são diferidos no tempo, como ocorre no âmbito da previdência social, em que o indivíduo precisa planejar, no presente, benefícios que somente se concretizarão muitos anos à frente. Diferentemente de outros ramos, como o direito civil, em que as consequências jurídicas tendem a se manifestar de forma mais imediata, no campo previdenciário a previsibilidade assume papel ainda mais sensível, justamente em razão do longo horizonte temporal que separa a decisão atual de seus efeitos futuros.

Quando essa previsibilidade é comprometida, surgem efeitos que transcendem o plano jurídico, afetando também o desenvolvimento econômico e a confiança nas instituições públicas. A insegurança jurídica, nesse sentido, não constitui apenas um problema técnico, mas um obstáculo à efetividade do Estado de Direito.

Outro aspecto relevante diz respeito à necessidade de racionalidade na produção e aplicação do direito. A existência de normas claras, coerentes e sistematizadas é condição indispensável para a construção de um ordenamento compreensível e funcional. Da mesma forma, a interpretação jurídica deve observar limites objetivos, evitando decisões baseadas em critérios exclusivamente subjetivos.

A ausência desses parâmetros contribui para a ampliação da discricionariedade e para a fragmentação do sistema jurídico. Esse fenômeno compromete a integridade do direito e dificulta a formação de padrões estáveis de decisão.

No âmbito específico da jurisprudência, a adoção de mecanismos de precedentes representa tentativa de enfrentar a instabilidade interpretativa. A uniformização das decisões busca assegurar maior coerência e previsibilidade, reduzindo divergências e fortalecendo a segurança jurídica.

Contudo, a eficácia desses instrumentos depende de sua aplicação consistente pelas instituições. A simples previsão normativa de mecanismos de

uniformização não é suficiente para garantir estabilidade, sendo necessária a construção de uma cultura jurídica orientada pela coerência e pela integridade.

Nesse cenário, torna-se evidente que a segurança jurídica não pode ser compreendida de forma isolada. Ela se insere em um conjunto mais amplo de fatores que envolvem a qualidade da legislação, a atuação das instituições e a capacidade dos destinatários de compreender o direito.

A análise desenvolvida neste capítulo busca demonstrar como a combinação entre produção normativa excessiva, instabilidade interpretativa e dificuldades de compreensão das normas impacta a previsibilidade e a confiança no sistema jurídico, permitindo a compreensão dos desafios contemporâneos relacionados à segurança jurídica, bem como de seus reflexos na experiência concreta dos cidadãos.

2.1 Segurança jurídica no Estado de Direito brasileiro

A segurança jurídica apresenta-se, desde as formulações clássicas do constitucionalismo, como um dos pilares estruturantes do Estado de Direito, ao lado da liberdade e da igualdade perante a lei. Embora tenha raízes no pensamento liberal do século XIX, o Estado de Direito transmutou-se profundamente ao longo das décadas, evoluindo de uma concepção meramente formal para um modelo substancial e axiológico.

Conforme assevera Norberto Bobbio (1995), o Estado de Direito caracteriza-se primordialmente pela submissão do poder político a normas gerais e abstratas, o que garante que o governo das leis prevaleça sobre o governo dos homens. Esta transição, longe de ser meramente terminológica, representa a afirmação da lei como o instrumento de domesticação do poder, retirando do governante a prerrogativa do arbítrio e conferindo ao governado a proteção de um sistema normativo impessoal.

Nesta linha de entendimento, a contribuição de Paulo Bonavides (2019) revela-se fundamental ao destacar que o Estado de Direito não é apenas um arranjo jurídico, mas uma conquista política que visa à legitimação do poder por meio da legalidade. A legitimidade no Estado moderno não advém exclusivamente da origem democrática do poder, mas da sua capacidade de se manifestar de forma racional e

previsível. Como observa Bonavides (2019), a existência de crise de legitimidade decorre, em grande medida, da dissociação entre a norma juridicamente posta e a realidade social à qual se destina.

Hesse (1991), ao contrapor a visão de Lassalle³ (1987), segundo a qual a Constituição seria apenas um pedaço de papel, sustenta que o texto constitucional possui força normativa própria, capaz de influenciar e conformar a realidade. Essa capacidade, contudo, depende da efetividade e da estabilidade de suas normas, sem as quais o Estado de Direito se fragiliza e a segurança jurídica é comprometida. A segurança jurídica, portanto, surge como a condição de possibilidade para que a Constituição exerça esta força ordenadora, pois sem a crença na permanência das regras, o pacto constitucional esvazia-se de sentido.

Canotilho (2003) dimensiona a importância da segurança jurídica para a tutela dos direitos fundamentais revelando sua função de salvaguarda da dignidade da pessoa humana. Um Estado que altera as suas leis e interpretações de forma imprevisível trata o cidadão como um objeto do poder, e não como um sujeito de direitos.

Nas palavras do autor (Canotilho, 2003, p. 257), “O homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente a sua vida [...]”. Dessa forma, torna-se necessário garantir a confiança de que as posições jurídicas dos cidadãos, fundadas em normas válidas, não serão arbitrariamente frustradas por mudanças inesperadas ou por atuações estatais desprovidas de racionalidade jurídica.

Nessa concepção, o Estado de Direito democrático exige a sujeição do poder público a princípios e regras jurídicas precisamente para assegurar aos cidadãos um ambiente normativo estável, previsível e confiável, no qual seja possível orientar comportamentos e tomar decisões com base em expectativas juridicamente protegidas. Opera como elemento estruturante da legitimidade e estabilidade estatal, na medida em que a constituem dimensões interdependentes

³ Para Lassalle (1987), se uma Constituição escrita não tiver raízes nos fatores reais de poder (como a monarquia, a aristocracia, a grande burguesia, os banqueiros e a própria classe operária, que informam todas as leis e instituições jurídicas, impedindo que estas sejam de outra maneira), ela será apenas uma “simples folha de papel”, sem alma e sem força, destinada a ser ignorada ou alterada assim que as forças sociais dominantes se sentirem contrariadas por ela.

de qualquer ordem social que aspira ao desenvolvimento social e econômico sustentável.

Nesse mesmo horizonte teórico, Hesse (1998) enfatiza a função estabilizadora do Estado de Direito ao afirmar que ele “consolida unidade política, ao ele deixar nascer, ao lado da dinâmica do processo político, ordens relativamente firmes, duradouras, persistentes [...] e inserir elementos estabilizadores na vida estatal” (Hesse, 1998, p. 160).

A confiança na norma constitucional inquebrantável atua como fator de contenção contra reformas frequentes motivadas por conveniências circunstanciais, pois enfraquecem a autoridade e a eficácia do ordenamento. A estabilidade, nesse contexto, não representa resistência à mudança, mas condição para que a Constituição exerça sua função normativa de forma contínua e efetiva (Hesse, 1991).

Conforme destaca Alexy (2014), a segurança jurídica, enquanto princípio formal, vincula-se à dimensão autoritativa do direito, exigindo respeito às decisões institucionalmente estabelecidas e dotadas de eficácia social. Contudo, essa exigência não exclui a pretensão de correção material.

Desse modo, a segurança jurídica revela-se como condição estrutural da própria continuidade institucional, pois assegura que a alternância democrática de grupos políticos não comprometa a coerência do Estado nem a previsibilidade das relações jurídicas. Longe de representar imobilismo, constitui-se o suporte que permite a mudança política sem ruptura da ordem jurídica, garantindo que o exercício do poder se desenvolva dentro de parâmetros reconhecíveis e confiáveis.

Para Alexy (2014) a compreensão da segurança jurídica insere-se na ideia de que o direito possui uma natureza dupla, composta por uma dimensão real ou autoritativa e por uma dimensão ideal de correção. A legitimidade do sistema jurídico depende da articulação entre estabilidade institucional e racionalidade discursiva, de modo que a autoridade não se dissocie da correção.

Na lição de José Afonso da Silva (2007, p. 488-489):

[...] a segurança jurídica pode ser entendida num sentido amplo e num sentido estrito. No primeiro ela assume o sentido geral de garantia, proteção, estabilidade de situação ou pessoa em vários campos, dependente do adjetivo que a qualifica. Em sentido estrito a segurança jurídica consiste na garantia de estabilidade e de certeza dos negócios jurídicos, de sorte que as pessoas saibam de antemão que, uma vez

envolvidas em determinada relação jurídica, esta se mantém estável mesmo se se modificar a base legal sob a qual se estabeleceu.

Ademais, segundo Ávila (2011), a segurança jurídica pressupõe ainda a cognoscibilidade e a possibilidade de antecipação das consequências jurídicas, na medida em que o destinatário da norma deve ser capaz de compreender os sentidos possíveis do texto normativo e, a partir deles, orientar sua conduta com base em expectativas juridicamente fundadas, construídas por processos argumentativos intersubjetivamente controláveis.

Nesse sentido, a previsibilidade não decorre de certeza absoluta, mas da existência de critérios interpretativos controláveis, que restrinjam arbitrariedades e assegurem a coerência das decisões no âmbito do Estado de Direito, pois somente um sistema normativo compreensível e racionalmente justificável permite que os indivíduos ajustem suas condutas de forma consciente.

Sarlet (2004) apresenta a segurança jurídica como um dos pilares de sustentação do Estado de Direito e um valor fundamental na ordem jurídico-constitucional brasileira.

No caso da ordem jurídica brasileira, a Constituição Federal de 1988, após mencionar a segurança como valor fundamental no seu Preâmbulo, incluiu a segurança no seletivo elenco dos direitos "invioláveis" arrolados no caput do artigo 5º, ao lado dos direitos à vida, liberdade, igualdade e propriedade (2004, p. 96).

Sarlet (2004) sustenta, ainda, que a segurança jurídica não se esgota na estabilidade formal das normas. Sua efetivação depende igualmente da atuação das instituições encarregadas de preservar a coerência e a previsibilidade do ordenamento jurídico. Conforme destaca o autor:

Certo é que havendo, ou não, menção expressa a um direito à segurança jurídica, de há muito, pelo menos no âmbito do pensamento constitucional contemporâneo, se enraizou a idéia de que um autêntico Estado de Direito é sempre também - pelo menos em princípio e num certo sentido - um Estado da segurança jurídica, já que, do contrário, também o "governo das leis" (até pelo fato de serem expressão da vontade política de um grupo) poderá resultar em despotismo e toda a sorte de iniquidades. Com efeito, a doutrina constitucional contemporânea, de há muito e sem maior controvérsia no que diz com este ponto, tem considerado a segurança jurídica como expressão inarredável do Estado de Direito, de tal sorte que a segurança jurídica passou a ter o status de subprincípio concretizador do princípio fundamental e estruturante do Estado de Direito. Assim, para além de assumir a condição de direito fundamental da pessoa humana, a segurança jurídica constitui simultaneamente princípio fundamental da ordem jurídica estatal e, para além desta, da própria ordem jurídica internacional (Sarlet, 2004, p. 95).

Sob essa perspectiva, a segurança jurídica também vincula os órgãos jurisdicionais, impondo-lhes um dever de autovinculação em relação aos seus próprios atos e orientações anteriores. Embora a atividade jurisdicional não esteja sujeita à imutabilidade de entendimentos, exige-se do Poder Judiciário atuação coerente e fundamentada, especialmente quando houver alteração de posicionamentos consolidados, de modo a preservar a confiança legítima dos jurisdicionados (Sarlet, 2004).

No âmbito do constitucionalismo contemporâneo, Luís Roberto Barroso (2017) situa o Poder Judiciário, especialmente as supremas cortes e tribunais constitucionais, como instituições relevantes para a preservação do Estado de Direito e das regras estruturantes da democracia. Para o autor, a jurisdição constitucional desempenha papel de garantia das condições mínimas do processo democrático, atuando na proteção dos direitos fundamentais, na preservação das regras do jogo político e na contenção de abusos de poder.

Essa função não decorre de uma supremacia política do Judiciário, mas de sua inserção institucional como instância de estabilização normativa, capaz de assegurar continuidade e racionalidade ao sistema jurídico em contextos marcados por instabilidade política ou déficits de representação (Barroso, 2017). Sob essa perspectiva, preserva-se a coerência do ordenamento e evita oscilações interpretativas que fragilizam a estabilidade das expectativas jurídicas.

Entretanto, a atuação judicial deve ser responsável, uma vez que “[...] juízes não são imunes a erros. E, ademais, se tribunais se enredassem no varejo da política, em breve incorporariam algumas das mesmas vicissitudes que pretendem superar.” (Barroso, 2017, p. 17). Dessa forma, Barroso sustenta a necessidade de uma atuação judicial pautada pela autocontenção institucional.

Dessa forma, uma intervenção judicial mais expansiva, conforme Barroso (2017), somente se justifica quando voltada à proteção do mínimo ético, compreendido como os direitos fundamentais, e à preservação das regras do processo democrático. Essa postura contribui para a coerência do ordenamento jurídico e para a estabilidade das expectativas normativas, reduzindo oscilações interpretativas que comprometem a segurança jurídica.

2.2 Estabilidade normativa e previsibilidade

No Estado Democrático de Direito, a legislação assume papel central como expressão da soberania popular e como instrumento de limitação e organização do poder estatal. Apesar das diferentes teorias sobre a aplicação do direito, que vão desde concepções positivistas, centradas na autoridade formal da norma, até visões que atribuem ao direito um caráter intrinsecamente moral, é consenso que a lei deve refletir valores fundamentais da ordem constitucional.

Nesse modelo, a legitimidade da norma não reside apenas em sua origem formal, mas também na sua capacidade de traduzir princípios como dignidade humana, igualdade e justiça. Assim, a produção legislativa não pode ser dissociada de sua função estruturante que é orientar o comportamento social e institucional de forma racional, transparente e conforme os compromissos públicos da comunidade jurídica.

Conforme dispõe a Constituição Federal de 1988, a ordem jurídica deve estar orientada à promoção da dignidade da pessoa humana, à igualdade material e à concretização dos direitos fundamentais. A lei não é apenas uma manifestação da vontade do legislador, mas um elemento estruturante do pacto social e da governabilidade democrática, devendo refletir os princípios da legalidade, da publicidade, da eficiência e da participação (Brasil, 1988).

Dias e Silva (2017) destacam que a legislação continua sendo uma das formas mais significativas de expressão do poder político e jurídico do Estado, na medida em que orienta os rumos da sociedade e estabelece os meios legítimos para a realização dos objetivos coletivos. Dessa forma, a influência das normas jurídicas sobre o comportamento dos indivíduos e das instituições reforça a necessidade de que a produção legislativa seja conduzida por processos racionais, transparentes e orientados à efetividade das políticas públicas.

Essa compreensão reforça a ideia de que a legislação não deve ser vista apenas como um instrumento formal de comando, mas como uma ferramenta estruturante da ação estatal e da organização social. Quando mal elaborada, fragmentada ou de difícil acesso, a norma compromete tanto sua eficácia jurídica como sua legitimidade política e sua função orientadora.

Nessa perspectiva, Leal (1945) argumenta que o desenvolvimento do estudo da técnica legislativa desempenha relevante papel na qualificação da cultura jurídica de uma sociedade. Tal aprimoramento não se limita a ganhos formais no processo de redação normativa, mas representa um componente fundamental da formação institucional. A consolidação de uma cultura jurídica voltada à clareza, à coerência e à racionalidade legislativa é condição indispensável para a produção de boas leis.

Dessa forma, o refinamento da técnica legislativa não se esgota no âmbito interno do processo normativo, ele se projeta diretamente sobre a transparência estatal, pois leis redigidas com clareza, coerência e racionalidade facilitam a difusão do seu conteúdo e servem de base para políticas públicas de acesso à informação. Em outras palavras, a inteligibilidade normativa é condição para que as informações jurídicas cheguem ao cidadão em formato compreensível, permitindo-lhe reconhecer direitos, cumprir deveres e participar criticamente e influenciar nos espaços públicos de poder.

Entretanto, como bem esclarecem Cruz e Duarte (2013), o ordenamento jurídico é marcado por incompletude estrutural. Ainda que o legislador formule comandos gerais, a realidade social apresenta constante mutabilidade e complexidade, tornando inevitável a existência de casos nos quais a literalidade da norma se revela insuficiente para solucionar, por si só, a controvérsia.

Os positivistas contemporâneos reconhecem que a atividade jurisdicional envolve inevitável espaço de discricionariedade nos casos em que a norma se mostra indeterminada. A decisão judicial, portanto, surge como resultado de um processo hermenêutico que busca conferir concretude ao texto normativo diante das particularidades da realidade analisada (Cruz; Duarte, 2013).

Conforme destacam Cruz e Duarte (2013), as normas jurídicas possuem inevitável margem de indeterminação, pois os conceitos utilizados pelo legislador apresentam uma “orla de imprecisão”⁴, o que impede a existência de respostas absolutamente fechadas para todos os casos possíveis. Isso não significa liberdade

⁴ Cruz e Duarte (2013), analisam a orla de imprecisão das leis, a partir de Herbert Hart, segundo o qual, a linguagem jurídica possui uma “textura aberta” (open texture), na medida em que os termos empregados pelo legislador não são capazes de prever exaustivamente todas as situações futuras possíveis. Por essa razão, as expressões normativas apresentam uma “orla de imprecisão”, criando zonas de incerteza interpretativa que demandam do intérprete a consideração das circunstâncias concretas para definição do sentido aplicável da norma.

arbitrária do julgador, mas a necessidade de construção interpretativa diante de conceitos abertos e cláusulas gerais que não possuem significado único previamente definido.

Em relação à apropriação social do conhecimento normativo, torna-se especialmente relevante o papel desempenhado pela Administração Pública como instância mediadora entre a complexidade da linguagem jurídica e a compreensão do cidadão.

Diante da inevitável abertura semântica das normas, o acesso efetivo aos direitos não depende apenas da existência formal do texto normativo, mas principalmente da forma como a informação é organizada, sistematizada, interpretada e disponibilizada pelos órgãos públicos.

A ausência de clareza, de contextualização e de mecanismos adequados de orientação potencializa a insegurança jurídica, especialmente em matérias complexas, nas quais a interpretação normativa exige do administrado elevado esforço técnico para identificar as consequências jurídicas aplicáveis à sua situação concreta. A transparência informacional e a inteligibilidade das comunicações estatais assumem papel relevante na redução das assimetrias informacionais e no fortalecimento da confiança institucional.

Para Britto (2010), o direito à informação integra os novos direitos individuais da democracia contemporânea, sendo essencial à efetividade da cidadania e à fiscalização do poder público. Constitui também expressão do ideal humanista, ao associar participação política e vida civilizada, configurando-se como sendo essencial à concretização dos valores constitucionais de justiça, liberdade e igualdade.

Nesse contexto, destaca-se a importância da disponibilização das normas que regem a relação jurídica entre o Estado e os administrados. Dentre essas normas, importante destacar a legislação previdenciária, que disciplina direitos como a aposentadoria e a pensão por morte, os quais são usualmente acionados em situações de maior vulnerabilidade. A possibilidade de acesso efetivo a essas normas é, portanto, condição indispensável para o exercício tempestivo e informado dos direitos previdenciários.

Essa compreensão reforça a ideia de que a legislação não deve ser vista apenas como um instrumento formal de comando, mas como uma ferramenta

estruturante da ação estatal e da organização social. A má elaboração, a fragmentação ou o difícil acesso da norma compromete tanto sua eficácia jurídica como sua legitimidade política e sua função orientadora.

Sua efetividade depende da capacidade de os destinatários das normas compreenderem os parâmetros de atuação do ordenamento e anteciparem, de forma razoável, as consequências jurídicas aplicáveis às situações de sua realidade vivencial. Desse modo, a segurança jurídica relaciona-se não apenas à existência de normas válidas, mas também à possibilidade concreta de compreensão, orientação e previsibilidade na aplicação do Direito.

A segurança jurídica não se configura como conceito estático ou meramente formal, mas como valor que se concretiza na medida em que o sistema jurídico proporciona um ambiente minimamente inteligível, coerente e estável (Cruz; Duarte, 2013). A segurança jurídica se realiza exatamente na experiência concreta dos destinatários das normas, os quais somente podem orientar sua conduta e projetar expectativas legítimas quando inseridos em um ambiente institucional estável, inteligível e previsível.

2.3 Instituições, regras e confiança

Garantir estabilidade e segurança jurídica exige acompanhar a atuação das organizações no ambiente institucional, de modo que mudanças normativas preservem a previsibilidade e a coerência do sistema, bem como compreender que essa estabilidade somente se consolida quando as normas são compreensíveis aos seus destinatários, permitindo a antecipação de seus efeitos e a realização da segurança jurídica também na experiência concreta do cidadão.

Para compreensão dessa relação, é válido trazer a lição de North (2018), o qual define as instituições como as regras do jogo criadas para reduzir a incerteza e estruturar as interações políticas, econômicas e sociais. Quando essas regras são claras, coerentes e eficazmente aplicadas, geram previsibilidade de expectativas e, por conseguinte, produzem o ambiente de confiança indispensável à segurança jurídica.

Para North (2018), as regras do jogo são as instituições e consistem em restrições que desempenham a função de estabilização social. Tais restrições

dividem-se em formais, que são as constituições, leis, regulamentos e contratos, e informais, que se traduzem nas normas sociais, valores culturais e códigos de conduta.

Ambas, contudo, somente alcançam plena eficácia quando amparadas por mecanismos de execução capazes de detectar violações e aplicar sanções a baixo custo, condição indispensável à redução da incerteza e à preservação da confiança no sistema jurídico-institucional.

Como destacado, à luz do pensamento de North (2018), as instituições são as regras, enquanto as organizações são os jogadores. Empresas, partidos e tribunais atuam estrategicamente para vencer o jogo, mas, ao fazê-lo, também pressionam por mudanças nas regras que lhes sejam vantajosas. Dessa interação resulta o contínuo aperfeiçoamento (ou deterioração) dos marcos institucionais.

Sob a mesma perspectiva da estabilidade institucional, Raz (1979) aprofunda o papel específico do direito ao descrevê-lo como um sistema normativo dotado de autoridade capaz de gerar “razões excludentes”. Ao prescrever condutas e eliminar motivações concorrentes, as regras obrigatórias funcionam como atalhos racionais que moldam a deliberação prática dos indivíduos, assegurando comportamentos coordenados.

A força dessa coordenação reside no reconhecimento coletivo da autoridade, isto é, quando cidadãos, empresas e órgãos públicos aceitam o direito como fonte legítima de razões excludentes, os comandos normativos convertem-se em deveres efetivos. Assim, a confiança mútua e a previsibilidade descritas por North encontram suporte concreto na dinâmica jurídica analisada por Raz, formando um arcabouço de expectativas estáveis que permite às partes planejar suas ações com segurança quanto às consequências jurídicas.

Dessa forma, o diagnóstico de North (2018) acerca da função essencial das instituições e a teoria das razões excludentes de Raz (1979) convergem com a inquietação de Grau (2017), segundo o qual, quando magistrados substituem normas claras por princípios elásticos guiados por juízos de valor, por ideologias, expande-se a discricionariedade judicial, rompe-se o vínculo de submissão às regras e abala-se a confiança na estabilidade do direito.

Como exemplo desse cenário, Leitão, Veras e Pierdoná (2023), ao analisarem a dinâmica da uniformização das normas previdenciárias na Turma

Nacional de Uniformização (TNU), observam que, em vez de promover uniformização, o órgão passa a conviver com sucessivas alterações hermenêuticas, circunstância que enfraquece a confiança legítima dos jurisdicionados e dificulta a estabilização das expectativas normativas.

A imprevisibilidade decorre da ampliação de decisões fundadas em critérios excessivamente abertos e principiológicos, frequentemente desvinculados de uma lógica consistente de precedentes. Nesse contexto, princípios constitucionais passam a ser utilizados como fundamentos amplos de flexibilização normativa, permitindo que soluções jurídicas sejam construídas a partir da conveniência interpretativa do caso concreto (Leitão; Veras; Pierdoná, 2023).

O problema não reside na utilização de princípios em si, mas na ausência de critérios hermenêuticos estáveis capazes de limitar oscilações interpretativas arbitrárias. Como consequência, consolida-se uma loteria interpretativa, em que a busca pela segurança jurídica e pela previsibilidade é substituída por um cenário de instabilidade e decisões disparatadas, fruto da abertura semântica das normas e da subjetividade dos julgadores (Leitão; Veras; Pierdoná, 2023).

Não se trata da aplicação mecânica e irrefletida do direito posto, com exclusão dos princípios jurídicos. O que se coloca em evidência é a utilização desses princípios de forma indiscriminada, sem critérios objetivos e sem fundamentação consistente, como substitutos automáticos das regras previamente estabelecidas.

Cruz e Duarte (2013) observam que a objetividade da norma jurídica tende a aumentar à medida que o comando normativo é formulado de maneira mais específica, precisa e detalhada. Em hipóteses dessa natureza, reduz-se a margem interpretativa do aplicador do Direito e amplia-se a previsibilidade quanto às consequências jurídicas decorrentes da norma, fortalecendo a segurança jurídica e a capacidade de orientação das condutas sociais.

A densidade normativa relaciona-se diretamente à capacidade de a norma oferecer parâmetros mais claros de orientação social e previsibilidade decisória. Quanto maior a abertura semântica do texto jurídico, maior será a necessidade de fundamentação argumentativa para justificar a interpretação adotada pelo aplicador do Direito (Cruz; Duarte, 2013).

Mas essa compreensão afasta a ideia de que a segurança jurídica dependa de um ordenamento absolutamente fechado ou imutável. Ao contrário, a estabilidade do sistema jurídico deve coexistir com a necessidade de adaptação às transformações sociais, políticas e institucionais.

A concepção segundo a qual o Estado de Direito institui ordens relativamente firmes e persistentes, capazes de estabilizar a vida estatal sem neutralizar a dinâmica democrática, também encontra fundamento na noção de direito dúctil, desenvolvida por Gustavo Zagrebelsky (2012). Nesse sentido, a Constituição não se apresenta como um sistema rígido e fechado, mas como uma estrutura jurídica aberta, apta a absorver a pluralidade social e a alternância política sem comprometer sua função organizadora.

O direito dúctil permite que o ordenamento acompanhe as transformações políticas e sociais, preservando, ao mesmo tempo, a previsibilidade e a confiança necessárias à segurança jurídica, ao submeter a mudança democrática a limites jurídicos que impedem rupturas arbitrárias da ordem constitucional (Zagrebelsky, 2012).

Bonavides (2019) também assinala que a previsibilidade normativa só se converte em verdadeira garantia quando é acompanhada de legitimidade, isto é, quando o exercício do poder se ancora no consentimento dos governados, na proteção efetiva das liberdades individuais e na incorporação das realidades sociais ao ordenamento jurídico, de modo a blindar a coletividade contra arbitrariedade e assegurar confiança mútua nas instituições.

O alcance da legitimidade passa pela consolidação da previsibilidade normativa como garantia institucional, o que exige que as decisões se orientem por parâmetros jurídicos claros e previamente estabelecidos, evitando-se a prevalência de juízos subjetivos. As normas jurídicas existem para assegurar a estabilidade e a coordenação social contra a arbitrariedade do julgamento individual, de modo que, quando avaliações subjetivas se sobrepõem a critérios normativos, enfraquece-se a previsibilidade das decisões e compromete-se a função estabilizadora das instituições jurídicas.

2.4 Precedentes, racionalidade e segurança

O contexto brasileiro apresenta dificuldades basilares, resultantes da combinação entre elevada produção legislativa, instabilidade jurisprudencial e a consequente ausência de cognoscibilidade das normas pelos destinatários. A constante edição e modificação de normas, associada a mudanças frequentes de entendimento pelos juízes e tribunais, compromete a previsibilidade do ordenamento jurídico e dificulta a formação de expectativas legítimas.

Acerca da aplicação das leis no contexto brasileiro, Streck (2024) identifica um quadro de irracionalidade, marcado pela ausência de critérios interpretativos estáveis e pela expansão de práticas decisórias voluntaristas. Esse cenário é alimentado pelo protagonismo judicial excessivo, pelo uso indiscriminado da ponderação e pela persistência do livre convencimento desvinculado do direito posto.

A interpretação jurídica está submetida a limites objetivos, especialmente aos limites semânticos do texto, que funcionam como contenção ao decisionismo e ao voluntarismo judicial. A norma, portanto, não é fruto da vontade subjetiva do intérprete, mas de um processo interpretativo racional, controlável e orientado pela norma e pela Constituição (Streck, 2014).

Essa exigência de vinculação aos limites do texto não constitui apenas um critério metodológico da atividade interpretativa, mas representa condição de preservação da coerência do sistema jurídico, na medida em que restringe o espaço de escolhas discricionárias e assegura previsibilidade na aplicação do direito. Todavia, a racionalidade interpretativa não depende exclusivamente da postura do intérprete. Ela também pressupõe um ordenamento estruturalmente organizado e internamente consistente.

Bobbio (1995), acerca das antinomias, aponta que quando duas normas de mesmo nível e contemporâneas permanecem simultaneamente vigentes, a escolha entre uma ou outra, no caso concreto, deixaria de ser orientada por critérios jurídicos objetivos e passaria a depender de opções contingentes do aplicador. Ainda que essa situação não afete a validade das normas, ela fragiliza a justiça do sistema e a previsibilidade das decisões. Para tanto, é necessária a utilização dos critérios técnicos de cronologia, de hierarquia e de especialidade.

Se as antinomias são afastadas por critérios técnicos, segundo a tradição jurídica, o mesmo raciocínio não vale para as decisões judiciais. Theodoro Júnior e Andrade (2021) observam que a multiplicação de entendimentos divergentes coexistentes nos tribunais, análogos a um supermercado de jurisprudências, ao permitirem que o julgador selecione o entendimento que melhor se ajusta à solução pretendida. Esse movimento produz incerteza e afeta a segurança jurídica.

A propósito, em certa medida, esse cenário pode ser ilustrado pela ADI nº 2.111, ajuizada em 1999, que teve como objeto a constitucionalidade das regras de transição introduzidas pela Lei nº 9.876/1999, especialmente quanto à possibilidade de o segurado optar pela aplicação da regra definitiva de cálculo do benefício quando esta lhe fosse mais vantajosa.

Nesse ponto, a controvérsia concentrou-se no art. 3º da referida lei que limitou o período básico de cálculo às contribuições vertidas a partir de julho de 1994, marco do Plano Real, dando origem à tese conhecida como “revisão da vida toda” (Brasil, 2020).

Em sede de medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal (2000) indeferiu o pedido de liminar, em 16/03/2000, mantendo a eficácia do art. 3º da Lei nº 9.876/1999 por mais de duas décadas até o julgamento definitivo de mérito. Prevaleceu, nesse momento processual, o entendimento de que não estavam presentes os requisitos para a suspensão imediata da norma impugnada, especialmente diante da presunção de constitucionalidade da lei e dos potenciais efeitos sistêmicos e financeiros decorrentes de eventual concessão da liminar.

Entretanto, após o indeferimento cautelar de suspensão do dispositivo, diversos juízes e tribunais concediam benefícios com base em entendimentos divergentes quanto à inclusão de contribuições anteriores a julho de 1994 no cálculo da aposentadoria, enquanto outros negavam o pedido nas mesmas condições factuais. Essa coexistência de entendimentos distintos estimulou a proliferação de decisões conflitantes no Judiciário até o julgamento da ADI.

Inicialmente, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça não admitia essa opção, entendendo que a regra de transição deveria ser aplicada de forma obrigatória aos segurados já filiados ao sistema. Posteriormente, ao julgar a matéria sob a sistemática dos recursos repetitivos, o STJ reviu seu entendimento e fixou orientação no sentido de que a norma transitória não poderia tratar o segurado

antigo de forma menos favorável que o novo, admitindo, assim, a aplicação da regra definitiva quando mais benéfica (Brasil, 2022).

A discussão alcançou o Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE nº 1.276.977, sob o Tema 1.102 da repercussão geral (Brasil, 2022). Naquela oportunidade, o Plenário reconheceu a constitucionalidade dos dispositivos legais impugnados, mas fixou tese que permitia ao segurado optar pela regra definitiva caso lhe fosse mais favorável. Essa decisão consolidou, no âmbito do controle difuso com repercussão geral reconhecida, entendimento que passou a orientar inúmeros processos em curso nas instâncias inferiores, estimulando a multiplicação de ações revisionais e decisões favoráveis à tese.

Entretanto, no julgamento conjunto das ADIs nº 2.110 e nº 2.111, a Corte passou a reexaminar a constitucionalidade da regra de transição sob a perspectiva do controle concentrado. Instalou-se, então, intenso debate acerca da possibilidade de superação do entendimento firmado anteriormente no Tema 1.102. O resultado foi a redefinição do entendimento, com afirmação da constitucionalidade da regra de transição sem a possibilidade de opção generalizada pela regra definitiva.

A trajetória da revisão da vida toda demonstra que a manutenção formal da regra de transição não foi suficiente para estabilizar o sistema. Apesar do indeferimento da medida cautelar na ADI, o Judiciário permaneceu por longo período submetido a interpretações divergentes e a resultados instáveis.

Cumprir observar que já estavam incorporados ao ordenamento, diversos instrumentos vocacionados à promoção da estabilidade jurisprudencial, como as súmulas vinculantes, a repercussão geral, os recursos repetitivos e a técnica dos precedentes qualificados. A própria sistemática do Código de Processo Civil de 2015 consolidou o dever de observância aos precedentes para assegurar maior integridade, coerência e previsibilidade às decisões judiciais.

Essa formalização do sistema de precedentes, com a positivação do dever de observância às decisões qualificadas, foi interpretada por parte da doutrina como movimento de aproximação do modelo brasileiro a uma lógica semelhante à do *common law*. A autoridade dos precedentes, nesse sentido, projeta efeitos diretos sobre a confiança do jurisdicionado, ao reduzir oscilações interpretativas e fortalecer a segurança jurídica.

Entretanto, Lopes Filho (2024, p. 165) adverte que “Os precedentes com nada contribuirão se não forem submetidos a uma nova perspectiva que abandone o positivismo. Daí se propor, aqui, a perspectiva da hermenêutica filosófica.” Se os precedentes forem tratados apenas como enunciados abstratos, reproduzidos de forma mecânica, corre-se o risco de substituir a letra da lei por um novo formalismo, agora centrado em teses, temas e ementas, que, muitas vezes, não refletem a *ratio decidendi* do caso que lhe deu origem.

O precedente deixa de ser compreendido como construção argumentativa situada à uma *ratio*, fundada em razões determinantes, e passa a funcionar como comando genérico, permitindo a invocação seletiva de decisões anteriores sem o necessário exame de sua *ratio decidendi*.

Ademais, compreender o precedente como garantia de antecipação integral do desfecho decisório tende a produzir efeito inverso ao pretendido, em vez de reforçar a segurança jurídica, pode gerar frustração ou concentrar poder excessivo na instância final de julgamento, passando a se estruturar em torno da força institucional da decisão, e não de sua fundamentação racional.

Como destacam Streck e Abboud (2014, p. 33), no *common law*, [...] “precedentes são formados para resolver casos concretos e eventualmente influenciam decisões futuras.” Nesse sentido, concebidos para resolver casos concretos, eles encapsulam princípios jurídicos que orientam decisões futuras, mantendo-se conectados às circunstâncias fáticas e jurídicas que lhes deram origem.

O seu sistema decisório estrutura-se, principalmente, a partir da *ratio decidendi* e do *obiter dictum*. A *ratio decidendi* consiste no fundamento jurídico essencial à solução do caso concreto e orienta decisões futuras em situações semelhantes. O *obiter dictum*, por sua vez, compreende considerações acessórias, sem força vinculante, que podem indicar o raciocínio ou a orientação interpretativa do tribunal.

Entretanto, não se pretende um sistema rígido ou imutável. A incorporação da lógica dos precedentes não elimina a possibilidade de evolução normativa ou interpretativa, mas a submete a técnicas próprias de racionalização decisória. Nesse contexto, o ordenamento admite mecanismos como o *distinguishing* e o *overruling*.

O *distinguishing* consiste na não aplicação do precedente quando o caso concreto apresenta diferenças fáticas ou jurídicas relevantes em relação ao paradigma anteriormente decidido, preservando-se, contudo, a validade do precedente. Trata-se de técnica de adequação, que evita generalizações indevidas sem romper a coerência do sistema.

O *overruling*, por sua vez, representa a superação expressa do precedente, quando este se revela incompatível com a evolução normativa, constitucional ou social. Diferentemente do *distinguishing*, há aqui alteração do entendimento anteriormente firmado, mediante decisão fundamentada que reconhece a inadequação da orientação precedente.

Duxbury (2008) destaca que a autoridade do precedente decorre menos de uma imposição formal e mais do consenso sobre sua legitimidade e utilidade prática, situando-se entre a rigidez e a liberdade judicial. Taruffo (2014) ressalta que, embora haja expectativa de respeito aos precedentes, o sistema admite técnicas como o *distinguishing*, que permite afastar sua aplicação em razão de diferenças relevantes, e o *overruling*, que possibilita sua superação, assegurando equilíbrio entre estabilidade e adaptação do direito.

Giannini (2025), por sua vez, ao explorar o tema de precedentes no âmbito do sistema jurídico argentino, destaca que o respeito ao precedente judicial se fundamenta em pilares como economia processual, segurança jurídica, sabedoria coletiva e igualdade de tratamento. Ele promove eficiência ao prevenir litígios, agilizar casos repetitivos e utilizar esforços já realizados em decisões anteriores.

Além disso, reforça a segurança jurídica ao proporcionar previsibilidade e estabilidade, permitindo que as pessoas planejem suas condutas com base em julgados anteriores. No entanto, esclarece que esses fundamentos, embora consolidados, enfrentam desafios conceituais, especialmente na definição de critérios para analogias e distinções entre casos.

Theodoro Junior e Andrade (2021) destacam que os precedentes são instrumentos fundamentais para assegurar a coerência e integridade das decisões judiciais. O artigo 926 do CPC estabelece o dever de os tribunais manterem a coerência e a integridade de sua jurisprudência, ou seja, decisões devem seguir uma lógica consistente, com interpretação uniforme para casos semelhantes. Além disso, o artigo 927 lista explicitamente os precedentes que possuem força

vinculante, como decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade e aquelas proferidas em recursos repetitivos.

No entanto, a internalização normativa dos precedentes, concebida como instrumento de estabilização jurídica, não tem alcançado plenamente o seu objetivo. Observa-se uma constante mudança de entendimentos jurisprudenciais, inclusive no julgamento de ações declaratórias de (in)constitucionalidade, mesmo sem alterações significativas na composição do Supremo Tribunal Federal - STF, revelando que, embora o sistema de precedentes se apresente como alternativa para conferir segurança e uniformidade, ainda carece de aplicação prática.

Verifica-se que, em muitas ocasiões, as cortes superiores utilizam tais instrumentos não para consolidar uma cultura de respeito e estabilidade jurisprudencial, mas, sobretudo, como meio de impor a eficácia vinculantes de suas próprias decisões aos juízes e tribunais inferiores, sem, contudo, se submeterem a elas. Essa postura revela um uso pragmático dos precedentes, voltado mais à execução de determinações específicas do que à construção de um sistema coerente e consistente de respeito à *ratio decidendi* das decisões paradigmáticas.

O julgamento da ADI ilustra um cenário em que a própria Corte revisita e supera entendimento firmado em momento anterior. As decisões que admitiram a revisão da vida toda, inclusive no âmbito do próprio Supremo Tribunal Federal, já se afastavam da orientação firmada quando do indeferimento da medida cautelar na ADI. Naquele momento inicial, a Corte adotara postura de autocontenção, preservando a eficácia da regra de transição diante da presunção de constitucionalidade do ato normativo e dos potenciais impactos sistêmicos envolvidos.

Por outro lado, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (2022) já havia decidido, no RE nº 1.276.977 (Tema 1.102⁵ da repercussão geral), que o segurado poderia optar pela regra definitiva de cálculo do benefício quando esta lhe fosse mais favorável. A posterior redefinição da matéria no controle concentrado expôs a

⁵ O Tribunal, por maioria, ante a superveniência do julgamento de mérito das ADIs nº 2110/DF e 2111/DF, acolheu os embargos de declaração, atribuindo-lhes efeitos infringentes, para: a) cancelar a tese de repercussão geral anteriormente fixada no Tema 1.102; b) fixar, em contrapartida, a seguinte tese ao Tema 1.102 da repercussão geral: "1. A declaração de constitucionalidade do art. 3º da Lei n. 9.876/1999 impõe que o dispositivo legal seja observado de forma cogente pelos demais órgãos do Poder Judiciário e pela Administração Pública, em sua interpretação textual, que não permite exceção.

contradição entre decisões proferidas em diferentes modalidades processuais, com repercussões diretas sobre a estabilidade jurisprudencial.

No julgamento conjunto das ADIs 2.110 e 2.111, o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade do art. 3º da Lei 9.876/1999 e fixou entendimento de que a regra de transição ali prevista possui natureza cogente, não sendo possível ao segurado optar pela regra definitiva do art. 29, I e II, da Lei 8.213/1991, ainda que mais vantajosa (Brasil, 2024).

A Corte assentou que, após a Emenda Constitucional 20/1998, a Constituição deixou de disciplinar a forma de cálculo dos benefícios previdenciários, remetendo a matéria à lei ordinária, desde que observados critérios de equilíbrio financeiro e atuarial. Nesse contexto, a ampliação do período básico de cálculo e a instituição do fator previdenciário foram consideradas medidas compatíveis com o modelo constitucional contributivo (Brasil, 2024).

O Tribunal destacou que a regra de transição não viola direito adquirido, pois respeita situações jurídicas já consolidadas, mas impõe disciplina uniforme para os segurados que ingressaram no sistema antes da alteração legislativa. A tese fixada reforça que a interpretação deve observar o texto legal em sua literalidade, afastando a possibilidade de escolha individual por critério diverso (Brasil, 2024).

O julgamento revelou, ainda, que a preocupação com a sustentabilidade financeira e atuarial do sistema previdenciário prevaleceu sobre a *ratio decidendi* de proteção ao segurado que havia orientado a fixação da tese no Tema 1.102. A ênfase deslocou-se da tutela da situação individual mais favorável para a preservação do equilíbrio sistêmico, redefinindo os parâmetros anteriormente adotados e evidenciando mudança no eixo argumentativo da Corte.

No mesmo julgamento, o Supremo declarou a inconstitucionalidade da exigência de carência para a concessão do salário-maternidade às seguradas contribuintes individuais e especiais, prevista no art. 25, III, da Lei 8.213/1991, na redação dada pela Lei 9.876/1999.

A maioria entendeu que a exigência de carência violava o princípio da isonomia, ao estabelecer tratamento desigual entre seguradas empregadas e contribuintes individuais. Além disso, considerou que a norma revelava presunção de má-fé das trabalhadoras autônomas e comprometia a proteção constitucional

reforçada à maternidade e à criança, prevista no art. 227 da Constituição (Brasil, 2024).

Em que pese o voto do relator sustentar que a carência se justificaria pelo modelo contributivo e pelo equilíbrio financeiro do sistema, essa posição foi superada. A maioria adotou leitura centrada na proteção de direitos fundamentais, entendendo que a proteção à maternidade possui estatura constitucional qualificada, o que limita a margem de conformação legislativa nesse ponto (Brasil, 2024).

Diferentemente do que ocorreu na análise da revisão da vida toda, o STF exerceu controle mais intenso sobre a atuação legislativa, afirmando que a proteção à maternidade e à criança não pode ser restringida por critérios que produzam discriminação entre categorias de seguradas.

Trata-se, portanto, de um movimento interpretativo que, em um mesmo contexto decisório, oscila entre dois polos estruturantes do regime previdenciário, a dimensão social do direito às seguradas e às exigências de sustentabilidade financeira e atuarial do sistema. As sucessivas interpretações e reinterpretações demonstram que a hermenêutica previdenciária não se desenvolve de forma linear, mas por meio de reconstruções argumentativas, confirmando a advertência de Streck (2024) quanto à exigência de integridade e coerência do sistema jurídico.

Essa oscilação decisória, ao se afastar de um padrão interpretativo estável, aniquila a previsibilidade das decisões judiciais e amplia a instabilidade do sistema. A consequência é a produção de insegurança que ultrapassa o plano estritamente jurídico e alcança as esferas econômica e política. Com isso, enfraquece-se a confiança dos cidadãos e dos próprios agentes institucionais na atuação do Judiciário.

3. PUBLICIDADE, INTELIGIBILIDADE E LINGUAGEM SIMPLES

A participação social no exercício da democracia pressupõe o acesso efetivo a informações governamentais compreensíveis, especialmente quando veiculadas por meio de *websites* oficiais. Nesse sentido, a inteligibilidade dos conteúdos não pode ser tratada apenas como uma questão redacional, mas como resultado de uma estrutura comunicacional mais ampla própria do ambiente digital.

Com essa compreensão, o presente capítulo tem por objetivo estabelecer a base teórica necessária à compreensão do problema investigado, especialmente no que se refere à relação entre transparência, acessibilidade, qualidade da informação e inteligibilidade dos conteúdos disponibilizados em ambientes digitais governamentais. Parte-se da premissa de que, no contexto do governo digital, não basta que a informação pública esteja formalmente disponível, sendo indispensável que ela seja organizada, acessível e compreensível ao destinatário.

Com o avanço das tecnologias da informação e comunicação, a internet consolidou-se como o principal meio de divulgação de dados, serviços e atos administrativos. Nesse cenário, os sítios eletrônicos governamentais assumem papel central na concretização do princípio da publicidade e na promoção da transparência administrativa.

Contudo, a simples disponibilização de conteúdos não assegura, por si só, o efetivo acesso à informação. Quando não se observam critérios mínimos de qualidade, organização e clareza há comprometimento da capacidade do cidadão de localizar e interpretar as informações disponíveis.

A doutrina constitucional e administrativa defende que a transparência deve ser compreendida para além da divulgação formal de dados. Envolve também a forma como a informação é apresentada, de modo que possa ser efetivamente compreendida pelo destinatário. A ausência de estrutura adequada e de linguagem clara compromete essa finalidade.

A acessibilidade constitui dimensão essencial desse debate. Ela garante que os sistemas digitais possam ser utilizados por todos os cidadãos, inclusive aqueles com limitações físicas, sensoriais ou cognitivas. A sua ausência cria barreiras que inviabilizam o acesso à informação, mesmo quando esta se encontra formalmente disponível.

Gráficos e elementos visuais, frequentemente não são adaptados para tecnologias assistivas. Essa limitação impede a compreensão por pessoas com deficiência visual, evidenciando falhas na implementação de padrões de acessibilidade (Oliveira; Eler, 2015).

No contexto das normas previdenciárias, a inteligibilidade da informação assume relevância ainda maior em razão da diversidade dos seus destinatários. Essas normas não se dirigem apenas a especialistas do direito, mas a servidores públicos ativos, aposentados e pensionistas, que dependem de sua compreensão para o exercício de direitos e o planejamento de sua vida funcional e financeira.

A complexidade técnica do regime previdenciário, somada à frequente alteração legislativa, impõe e expõe a necessidade de que a informação seja apresentada de forma clara, organizada e acessível, de modo a reduzir incertezas e possibilitar a identificação da regra aplicável. Assim, a forma de disponibilização das normas não é aspecto meramente instrumental, mas elemento que influencia diretamente a efetividade da proteção previdenciária e a concretização da segurança jurídica.

Diante desse contexto, torna-se necessário compreender como transparência, acessibilidade e qualidade se articulam na construção de ambientes digitais efetivos. Não se trata apenas de disponibilizar informação, mas de estruturá-la de forma que seja localizável, compreensível e utilizável.

Afinal, a normatização não deixa de ser uma forma de comunicação, e a comunicação pressupõe não apenas a emissão da mensagem, mas também a sua adequada compreensão pelo destinatário. Nesse sentido, normas excessivamente complexas, fragmentadas ou de difícil acesso comprometem sua função comunicativa, dificultando a formação de expectativas legítimas e a orientação das condutas individuais.

Assim, este capítulo desenvolve a fundamentação teórica que sustenta a análise proposta na pesquisa. Busca-se integrar os conceitos de transparência, acessibilidade, qualidade e inteligibilidade, estabelecendo parâmetros para a avaliação crítica da informação pública no ambiente digital.

3.1 O princípio da publicidade no Estado Democrático de Direito

A publicidade, cuja relevância a eleva à condição de princípio jurídico estruturante, insere-se no núcleo dogmático do Direito Administrativo brasileiro, encontrando previsão expressa no art. 37, caput, da Constituição Federal. Essa centralidade da publicidade pode ser compreendida à luz da concepção de princípio desenvolvida por Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 54), para quem o princípio constitui:

[...] mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondolhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico.

Bonavides, Miranda e Agra (2009, p. 727), ao comentarem a Constituição Federal de 1988, ressaltam que o texto constitucional “[...] contém um conjunto de regras que aponta na direção da ampla publicidade e a necessária transparência dos atos estatais e públicos. Em muitos casos, a publicidade é requisito de validade do próprio ato jurídico.”

Apesar de formuladas em outro contexto histórico e conceitual, as ideias de Jeremy Bentham (2011) antecipam a compreensão contemporânea de que a publicidade é elemento indispensável à confiança pública e à estabilidade das instituições, funcionando como fundamento do controle social e da racionalidade administrativa. Para o autor, a transparência era condição prática para que o público pudesse exercer juízo racional sobre os atos de seus representantes.

Mello (2015), afirma que o princípio da publicidade decorre da própria natureza dos interesses públicos, que são indisponíveis e pertencem à coletividade. Por essa razão, os atos praticados com a finalidade de concretizá-los devem ser tornados públicos. A exigência de transparência na atuação administrativa visa possibilitar que os administrados verifiquem se a gestão dos interesses coletivos está sendo conduzida de forma adequada e conforme a legalidade.

No mesmo sentido, Sundfeld (1995), destaca que esse princípio exerce função instrumental voltada à realização do interesse público. A visibilidade dos atos administrativos constitui condição para o controle social e para a tutela de direitos

individuais, pois somente a partir do acesso à informação é possível aferir a legalidade da atuação estatal. Por esse princípio:

[...] qualquer administrado atingido pela Administração, é dizer, que de qualquer modo seja destinatário, prejudicado ou atendido por um ato administrativo, tem o direito individual de conhecer este ato, suas razões, sua base fática e jurídica, para poder defender-se (Sundfeld, 1995, p. 98).

Sob essa perspectiva, a publicidade não pode ser concebida a um dever formal de divulgação, mas assume função estruturante, definindo a lógica republicana da Administração Pública e conferindo unidade e racionalidade ao regime jurídico-administrativo. A publicidade, de acordo com Sundfeld (1995), é o instrumento que retira a Administração do "acolhedor silêncio dos gabinetes" para permitir o controle social e a ampla defesa.

Esse controle encontra respaldo em reflexão clássica sobre a transparência como elemento de força institucional. Ao analisar os efeitos políticos do segredo na condução dos governos, Jeremy Bentham (2011) adverte que, embora o sigilo possa aparentar conveniência imediata, seus efeitos a longo prazo tendem a comprometer a legitimidade e a estabilidade do poder. Nesse sentido, Bentham (2011, p. 279) afirma que:

Uma política secreta poupa-se de algumas inconveniências, não negarei eu; porém, acredito que, com o tempo, ela cria mais [inconveniências] do que evita; e daqueles dois governos, um que deveria ser conduzido secretamente e o outro abertamente, este último possui maior força, vigor e reputação que o tornaria superior a todas as dissimulações do outro.

Ademais, Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 117) ensina que, em um Estado Democrático de Direito, "não pode haver [...] ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam". O princípio da publicidade, nesse sentido, não se esgota na mera disponibilização formal de informações, exige que o acesso seja efetivo, inteligível e orientado ao pleno conhecimento dos direitos e deveres.

Salgado (2017) observa que, ao assegurar visibilidade aos atos administrativos, a publicidade cria as condições para o exercício da *accountability*, tanto na dimensão vertical, exercida pelos cidadãos sobre os governantes, quanto na dimensão horizontal, realizada entre os próprios órgãos estatais. Além disso, continua a autora, ao transformar o indivíduo de mero destinatário das decisões públicas em sujeito capaz de acompanhar, questionar e participar da gestão da coisa pública, a publicidade projeta-se como dimensão da própria cidadania.

Intrinsecamente vinculada ao direito de acesso à informação, a publicidade constitui pressuposto para que o administrado tenha ciência do ato administrativo e de seus fundamentos fáticos e jurídicos, podendo, se for o caso, impugná-lo pelos meios de controle administrativo ou judicial, com pleno exercício do contraditório e da ampla defesa.

Conforme leciona Sundfeld (1995), o princípio da publicidade apresenta dupla dimensão. A dimensão objetiva refere-se à regularidade e à legitimidade do funcionamento da Administração Pública. A dimensão subjetiva, por sua vez, traduz-se no direito fundamental de acesso à informação, previsto no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal.

Todavia, a experiência contemporânea demonstra que a observância estrita da publicidade formal, embora indispensável, é insuficiente para atender ao padrão constitucional de transparência em um Estado Democrático de Direito. A evolução doutrinária e legal tem destacado a necessidade de uma publicidade qualificada, entendida como aquela que não apenas torna a informação disponível, mas o faz de forma acessível, inteligível, tempestiva e útil ao exercício da cidadania.

No contexto do princípio da publicidade, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), disciplina o direito de qualquer interessado formular pedido de acesso à informação, cabendo ao órgão público prestar resposta no prazo legal, salvo hipóteses expressas de sigilo e o dever de divulgar, independentemente de solicitação, informações de interesse coletivo ou geral (Brasil, 2011).

Além disso, o art. 5º da Lei de Acesso à Informação confere maior densidade normativa ao princípio da publicidade ao incorporar a exigência de inteligibilidade na prestação das informações públicas. Ao estabelecer que é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, a ser franqueada mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, a lei afasta a ideia de que basta a mera disponibilização formal dos dados.

A exigência de que a informação seja apresentada em condições que permitam sua efetiva compreensão pelo cidadão, reforça o caráter instrumental da publicidade. Como destacam Mesquita, Leitão e Baima (2025), esse modelo amplia a efetividade do controle social ao reduzir barreiras de acesso à informação,

fortalecendo a fiscalização das ações governamentais e a responsabilização dos gestores públicos, em consonância com o princípio constitucional da publicidade.

Dessa forma, verifica-se que o princípio da publicidade ocupa posição estruturante no regime jurídico-administrativo brasileiro, não se limitando à exigência formal de divulgação dos atos estatais. Trata-se de fundamento da racionalidade republicana e da legitimidade democrática, na medida em que constitui condição para a exteriorização do poder, para a previsibilidade das relações jurídicas e para o efetivo controle da legalidade administrativa.

3.2 Governo digital e inteligibilidade da informação

O direito de acesso à informação pública constitui fundamento essencial das democracias contemporâneas, encontrando assento constitucional no artigo 5º, inciso XIV, da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). No contexto específico da informação legislativa, esse direito assume dimensão ainda mais relevante, posto que o conhecimento das normas jurídicas vigentes representa pressuposto inafastável para o exercício pleno da cidadania e para a segurança jurídica.

A Constituição Federal reforça essa diretriz ao atribuir à administração pública o dever de gerir a documentação governamental e de franquear sua consulta a todos que dela necessitem (Brasil, 1988). A norma constitucional não se limita a autorizar o acesso, mas impõe dever positivo de organização, conservação e disponibilização adequada dos documentos públicos, o que inclui a informação legislativa.

A transformação digital do Estado brasileiro, intensificada nas últimas duas décadas, trouxe consigo a promessa de democratização do acesso à legislação por meio de portais eletrônicos (Lima; Passos, 2010). O Portal da Legislação do Planalto, principal repositório da legislação federal, e os diversos portais estaduais constituem hoje as principais vias de acesso dos cidadãos, profissionais do Direito e pesquisadores ao arcabouço normativo nacional.

Com a implementação do governo eletrônico (e-gov), marcada pelo uso incremental das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), o Estado passou a incorporar meios digitais principalmente para informatizar procedimentos administrativos e disponibilizar serviços em ambiente virtual. Esse modelo, contudo,

estava centrado na digitalização de processos já existentes, com foco na eficiência interna e na prestação básica de serviços (Alves *et al.*, 2025).

A transição para o governo digital representa um estágio mais avançado, no qual as tecnologias deixam de ser meros instrumentos de apoio e passam a estruturar a formulação, a execução e a avaliação das políticas públicas. Nesse novo paradigma, a centralidade desloca-se para o cidadão, com ênfase na integração de serviços, no uso de dados, na interoperabilidade entre sistemas e na ampliação do acesso a direitos, redefinindo a relação entre Estado e sociedade no ambiente digital (Alves *et al.*, 2025).

Esse movimento foi acelerado pela pandemia de COVID-19, que intensificou de forma significativa o processo de digitalização da sociedade brasileira, transformando o acesso à internet de instrumento complementar em requisito essencial para o exercício de atividades cotidianas, profissionais e institucionais. O contexto de isolamento social acelerou a dependência das tecnologias digitais, ampliando a utilização de plataformas virtuais para trabalho, educação, comunicação e acesso a serviços públicos.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2025), o processo de digitalização da sociedade brasileira se intensificou significativamente após 2019, tanto no âmbito domiciliar (de 84,0%, em 2019, para 93,6% em 2024), quanto no uso individual da internet.

O mesmo movimento pode ser observado no uso individual da internet entre pessoas com 10 anos ou mais de idade. Nesse grupo, o percentual de usuários cresceu de 79,5% em 2019 para 89,1% em 2024, indicando ampliação progressiva da inserção digital da população. Os dados revelam, ainda, expansão expressiva entre pessoas idosas, faixa etária que apresentou o maior crescimento proporcional no período analisado. Entre indivíduos com 60 anos ou mais, o uso da internet passou de 44,8% em 2019 para 69,8% em 2024, representando aumento de aproximadamente 25 pontos percentuais (IBGE, 2025).

Esse processo de expansão da conectividade não representa apenas aumento quantitativo do acesso à internet, mas uma transformação estrutural nas formas de interação social e institucional. As tecnologias digitais deixaram de ocupar posição periférica ou meramente instrumental e passaram a integrar o próprio

cotidiano das relações humanas, mediando comunicações, experiências sociais, atividades profissionais e formas de participação pública (Segata, 2021).

Segata (2021) observa, ainda, que o digital deixou de ser um espaço que se acessa para se tornar dimensão na qual efetivamente se vive. As tecnologias digitais passaram a atuar de forma pervasiva, moldando encontros, relações sociais, articulações políticas e práticas institucionais. A conectividade contínua, proporcionada, sobretudo, pelos dispositivos móveis, consolidou um cenário no qual o ambiente digital se tornou elemento permanente da experiência contemporânea.

A centralidade assumida pelos ambientes digitais mostra que a internet não funciona apenas como ferramenta complementar, mas como meio estruturante das interações sociais contemporâneas, circunstância que amplia a relevância da inteligibilidade das informações e dos serviços disponibilizados em plataformas digitais, especialmente quando relacionados ao exercício de direitos e ao acesso às instituições públicas.

Cristóvam, Saikali e Sousa (2020), analisam o desempenho das Tecnologias de Informação e Comunicação na concretização dos direitos sociais ao funcionarem como instrumentos estruturantes do chamado Governo Digital. As TICs deixam de exercer função meramente administrativa ou burocrática (uso incremental) e passam a integrar o próprio núcleo da prestação de serviços públicos, viabilizando o acesso direto dos cidadãos a direitos assegurados pela Constituição de 1988.

Além disso, a adoção das TICs amplia a eficiência administrativa, reduz custos e expande o alcance das políticas sociais por meio de portais governamentais, aplicativos e outras plataformas digitais. O uso das TICs também no gerenciamento e no monitoramento de políticas públicas favorece decisões baseadas em dados, contribuindo para maior racionalidade na implementação dos programas sociais e para o fortalecimento da participação cidadã, ao ampliar mecanismos de transparência e de interação entre Estado e sociedade.

Nesse sentido, Marques, Ferreira e Capelli (2018), ao formatarem um Catálogo e um Guia para orientar analistas web na construção de sítios governamentais para o entendimento de informações gráficas para cidadãos cegos, reforçam que a acessibilidade consiste em oferecer autonomia ao indivíduo,

independentemente de suas condições físicas, mentais, culturais ou sociais. A transparência exige acessibilidade como autonomia para todos.

Contudo, como alertam Cristóvam, Saikali e Sousa (2020) a efetividade desse modelo depende da observância de princípios como eficiência, universalidade e atualização constante, bem como do enfrentamento das desigualdades de acesso às tecnologias. Sem políticas consistentes de inclusão digital, o Governo Digital pode reproduzir ou aprofundar exclusões, comprometendo a concretização dos direitos sociais que pretende promover.

Essa preocupação é legítima porque, como destacam Barboza e Nunes (2007), a web introduz uma lógica tridimensional que influencia diretamente a compreensão da informação, na medida em que o entendimento do conteúdo depende da forma como ele é organizado, apresentado e disponibilizado ao usuário, superando a concepção tradicional, denominada pelas autoras como bidimensional, limitada ao texto escrito.

Como observa Zhetpissov (2025), há o fenômeno da digitalização sem redesenho, no qual processos originalmente concebidos para o meio físico são simplesmente transpostos para o ambiente digital, sem a devida adaptação às necessidades do usuário. Nesse contexto, formulários burocráticos são reproduzidos nas interfaces eletrônicas mantendo sua complexidade original, porém sem a presença do atendente humano que, no modelo analógico, atuava como mediador e facilitador da compreensão.

Esse cenário contribui para a exclusão informacional de grupos vulneráveis, como pessoas com menor escolaridade, idosos, indivíduos com limitações cognitivas ou com baixa proficiência linguística (Zhetpissov, 2025).

No contexto brasileiro, além da reestruturação do modelo comunicacional tridimensional necessário para o ambiente digital, a administração pública enfrenta o desafio do aspecto formativo dos usuários, marcados por elevados índices de analfabetismo funcional. Com essa variável, Barboza e Nunes (2007) enfatizam, ainda, que a efetividade do governo digital depende, de modo direto, da construção de ambientes web inteligíveis para todos os estratos sociais.

De acordo com o Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf, 2024), a proporção da população entre 15 e 64 anos classificada como analfabeta funcional reduziu-se de 39% em 2001 para 29% em 2024, o que corresponde a uma queda de

10 pontos percentuais ao longo de aproximadamente duas décadas. Apesar desse avanço, o dado permanece preocupante, pois ainda representa cerca de 40,8 milhões de pessoas que enfrentam limitações severas na compreensão e utilização de informações escritas em situações cotidianas.

Ressalta-se que o Relatório Inaf 2024 incorpora, pela primeira vez, a dimensão digital à análise do alfabetismo funcional, ao avaliar como os brasileiros utilizam a leitura, a escrita e a matemática em ambientes virtuais e em dispositivos móveis.

Essa abordagem alinha-se às transformações da realidade social contemporânea, marcada pela crescente presença das tecnologias digitais e de comunicação, que passaram a reconfigurar as práticas informacionais e as formas de interação dos indivíduos em contextos mediados por recursos digitais (Inaf, 2024). O estudo destaca, ainda, que atualmente:

[...] A possibilidade de participação social já não exige apenas práticas de leitura e escrita de manuscritos e textos impressos, mas também habilidades para lidar com textos em contextos digitais, que fazem parte de uma rede hipertextual, com diversas linguagens e textos multimodais (Inaf, 2024, p. 12).

Dessa forma, nesse novo modelo informacional, a efetividade da comunicação governamental exige a adoção de uma abordagem integrada, capaz de articular conteúdo, forma e acessibilidade em linguagem inteligível própria aos websites governamentais, considerando, ainda, as condições educacionais dos cidadãos nas várias camadas sociais.

Não se ignora, contudo, que o cenário identificado pela pesquisa do Inaf (2024) não pode ser compreendido apenas como reflexo de dificuldades individuais de leitura ou interpretação, mas como resultado de um processo histórico e estrutural de formação educacional no Brasil.

Boneti (2013) analisa que o modelo educacional brasileiro foi historicamente construído sob parâmetros de homogeneização social e racionalidade associados à modernidade europeia, reproduzindo padrões culturais e linguísticos vinculados aos grupos socialmente dominantes. Nesse contexto, parcela significativa da população permaneceu afastada até de processos efetivos de apropriação da linguagem formal.

A limitação das habilidades de leitura e compreensão em parcela significativa da população impõe ao Estado o dever de estruturar seus portais digitais de maneira inclusiva. Além disso, as dificuldades relacionadas à navegação, à interpretação e à localização das informações não se restringem aos indivíduos com baixo nível de letramento, alcançando também usuários com maior grau de escolaridade (Pires, 2021).

Nesse cenário, ganha relevo a adoção e aperfeiçoamento de instrumentos normativos específicos voltados à acessibilidade digital, como o Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (eMAG), concebido para padronizar e qualificar a presença institucional da Administração Pública na internet.

O eMAG foi instituído no contexto da política federal de governo eletrônico para padronizar a acessibilidade dos portais da Administração Pública. Publicado inicialmente em 2004, com base nas diretrizes do WCAG (*Web Content Accessibility Guidelines*)⁶, tornou-se obrigatório para os órgãos do Poder Executivo federal em 2007, consolidando-se como referência técnica para o desenvolvimento de ambientes digitais governamentais (Brasil, 2014).

Entre as orientações previstas no eMAG destaca-se a adoção de layout responsivo, consistente na organização do conteúdo digital de modo que a interface se adapte automaticamente a diferentes tamanhos de tela e dispositivos, como computadores, tablets e smartphones. Essa diretriz visa assegurar que textos, imagens, menus e formulários sejam reorganizados proporcionalmente, preservando a funcionalidade e evitando a necessidade de rolagem horizontal ou a desconfiguração da estrutura da página.

Paralelamente, cumpre mencionar a ABNT NBR 17225:2025, que consolida os requisitos de acessibilidade para websites como referência técnica nacional de caráter normativo (ABNT, 2025). Diferentemente do eMAG, cuja aplicação se insere no âmbito das orientações administrativas, a norma da ABNT estabelece padrão técnico de conformidade aplicável aos processos de desenvolvimento, contratação e avaliação de sítios eletrônicos, tanto no setor público quanto no privado, reforçando a acessibilidade digital como exigência técnica e jurídica no Brasil.

⁶ WCAG (*Web Content Accessibility Guidelines*). Tradução livre: Diretrizes de Acessibilidade para Conteúdo Web.

Não obstante a existência desses instrumentos normativos, a inteligibilidade dos portais estatais ainda se revela insuficiente em muitos casos. A conformidade formal com parâmetros técnicos de acessibilidade não assegura, por si só, clareza na organização da informação, simplicidade na linguagem ou facilidade de navegação. Ainda persistem fatores que comprometem a compreensão efetiva pelo cidadão comum.

Um estudo empírico realizado por Carvalho, Lopes e Alexandre (2016) sobre 130 sítios web da Administração Pública Portuguesa apontam fragilidades estruturais, como a implementação inadequada de motores de busca internos, a inexistência de diferenciação visual de hiperligações visitadas, a presença de ligações quebradas, a inadequação do tamanho da tipografia e a baixa adoção de design adaptável a dispositivos móveis.

Os autores ainda destacam deficiências graves no cumprimento da legislação de proteção de dados, especialmente quanto ao uso de cookies⁷ permanentes sem aviso ou consentimento dos utilizadores, inclusive para fins de monitorização por ferramentas analíticas. Ainda que centrada na Administração Pública Portuguesa, a pesquisa indica que os desafios na organização, apresentação e controle das informações públicas na web refletem dificuldades estruturais comuns à gestão da informação governamental em ambientes digitais.

Observa-se, portanto, que a necessidade de reestruturação de websites governamentais com foco em acessibilidade e compreensão não se limita à realidade brasileira, constituindo desafio também verificado em outros contextos administrativos. O estudo demonstra a persistência de níveis insatisfatórios de conformidade com as diretrizes WCAG 2.0, demonstrando fragilidades estruturais na organização e apresentação das informações (Carvalho; Lopes; Alexandre, 2016).

Conclui-se que a deficiência na qualidade técnica e na acessibilidade compromete o acesso efetivo dos cidadãos aos conteúdos públicos, esvaziando, na prática, o direito à informação e reduzindo a eficácia da transparência administrativa.

⁷ Cookies são pequenos arquivos de texto armazenados no dispositivo do usuário quando ele acessa um site. Eles têm a função de registrar informações sobre a navegação, permitindo que o sistema reconheça o usuário em acessos posteriores. Podem ser utilizados para manter sessões ativas, como login em portais; memorizar preferências de navegação, idioma ou configurações; coletar dados estatísticos sobre acesso e uso do site.

Alves *et al.* (2025) observam que a transparência e a inclusão constituem elementos estruturantes da qualidade no governo eletrônico, pois deslocam a prestação de serviços digitais de uma lógica meramente operacional para um modelo comprometido com a geração de valor público, com a confiança institucional e com a ampliação do acesso efetivo à informação.

Sob essa perspectiva, a transparência exige que as informações públicas sejam claras, compreensíveis, atualizadas e verificáveis, fortalecendo a *accountability* e a legitimidade estatal. A clareza reduz ambiguidades, facilita a compreensão das ações governamentais e amplia a participação do cidadão.

A inclusão, por sua vez, corresponde à dimensão que assegura que os serviços digitais possam ser efetivamente utilizados por públicos diversos, inclusive pessoas com deficiência, usuários com baixa escolaridade e cidadãos com limitações tecnológicas (Alves *et al.*, 2025).

Dessa forma, transparência e inclusão apenas se concretizam como atributos do governo eletrônico quando são observados, de maneira integrada, o conteúdo, a forma de apresentação da informação e a acessibilidade dos sistemas. Sem esses elementos, a informação pode até estar disponível, mas não se torna efetivamente compreensível nem utilizável.

A adequada estruturação desses aspectos é o que permite transformar a disponibilização de dados em acesso qualificado à informação, fortalecendo a confiança institucional e a participação cidadã.

3.3 Os destinatários das normas previdenciárias no Estado do Ceará

A identificação dos destinatários das normas previdenciárias no Estado do Ceará constitui etapa relevante para a compreensão da efetividade do regime jurídico aplicável, na medida em que permite delimitar o público alcançado e as condições concretas de acesso à informação normativa.

No âmbito do regime próprio de previdência social, as normas incidem sobre um conjunto amplo de sujeitos, que abrange tanto servidores em atividade quanto aposentados e pensionistas, situados em diferentes momentos do ciclo previdenciário.

A delimitação dos destinatários das normas previdenciárias no Estado do Ceará pode ser realizada a partir da análise dos dados institucionais disponibilizados pelo CearaPrev, os quais permitem identificar, de forma empírica, a extensão e as características do público alcançado pelo regime próprio de previdência social estadual.

Figura 1 – Menu da Transparência

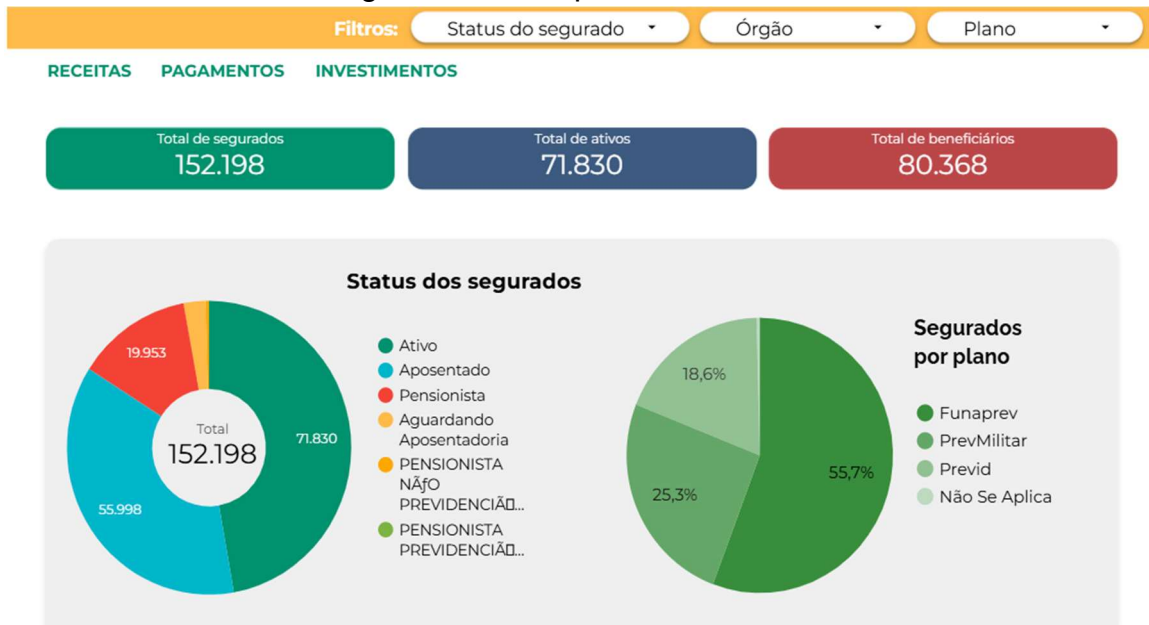


Fonte: Cearaprev (2026)⁸.

Localizado no menu “Transparência”, o subitem “Cearaprev em Números” reúne informações estatísticas e indicadores relacionados à gestão previdenciária estadual. Entre esses dados, são apresentados quantitativos gerais de segurados, servidores ativos e beneficiários, além de gráficos segmentados por status funcional e modalidade de plano previdenciário.

⁸ Disponível: <https://www.cearaprev.ce.gov.br/>. Acesso em: 06/05/2026.

Figura 2 – Cearaprev em números



Fonte: Cearaprev (2026)⁹.

Os dados indicam que o sistema previdenciário estadual abrange um total de 152.198 segurados, distribuídos entre 71.830 servidores ativos e 80.368 beneficiários, compreendendo aposentados e pensionistas e demais categorias vinculadas ao regime previdenciário estadual.

Essa distribuição revela a complexidade do público destinatário do sistema previdenciário estadual. As normas previdenciárias devem, simultaneamente, disciplinar a constituição e o planejamento de direitos dos servidores em atividade, bem como regular a manutenção, a revisão e a preservação dos benefícios destinados aos aposentados, pensionistas e dependentes.

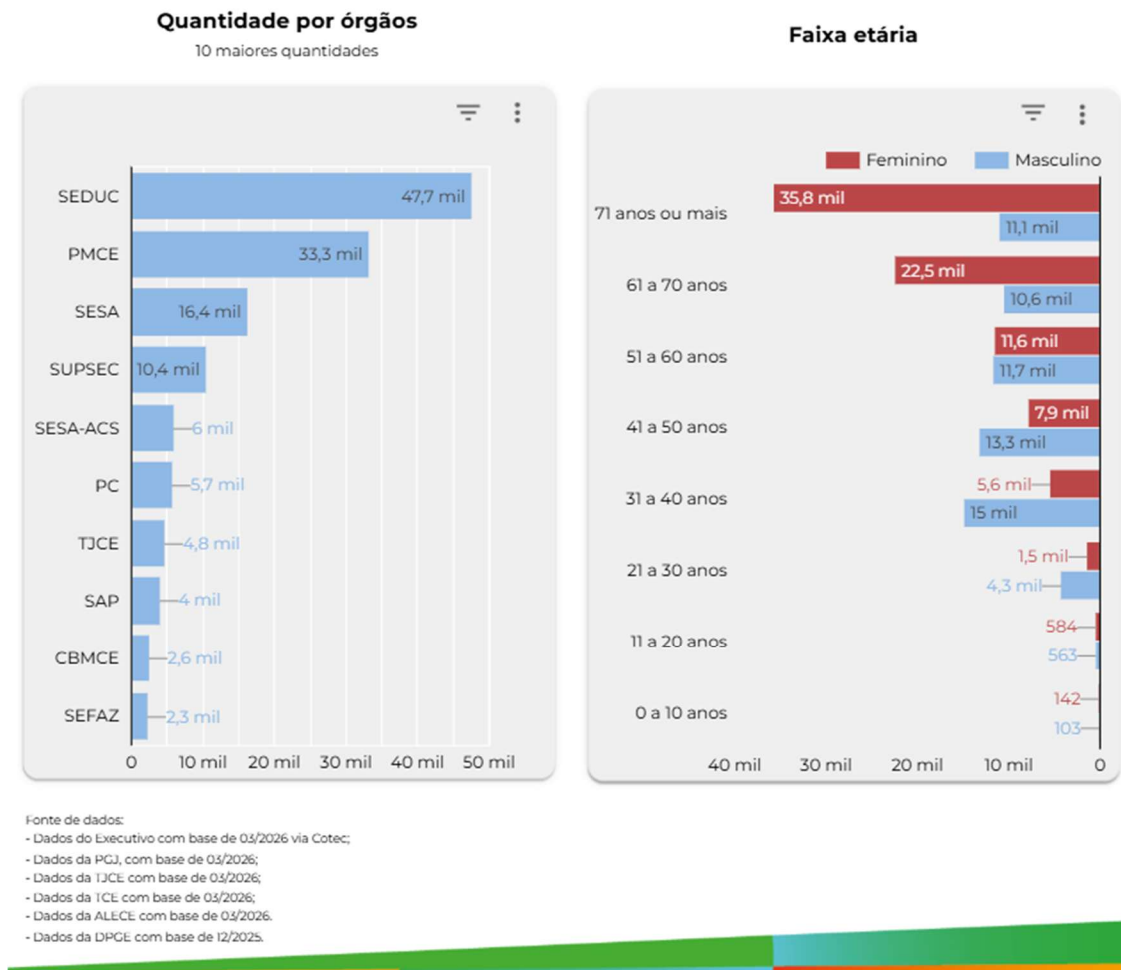
Essa diversidade de perfis implica a coexistência de distintas necessidades informacionais e de diferentes níveis de familiaridade com a legislação, o que reforça a necessidade de examinar não apenas o conteúdo normativo, mas também a forma como as normas são organizadas e disponibilizadas aos seus destinatários.

A tela inicial apresenta a distribuição de segurados por órgão, limitada aos 10 (dez) com maior quantitativo, com base em dados extraídos de bases institucionais do Poder Executivo, bem como de órgãos como PGJ, TJCE, TCE,

⁹ Disponível em: <https://www.cearaprev.ce.gov.br/cearaprev-em-numeros/>. Acesso em: 06/05/2026.

Alece e DPGE, considerando as referências temporais de 2025 e 2026 indicadas nas fontes. Ressalta-se, contudo, que o sistema permite a realização de consultas específicas, possibilitando a pesquisa de órgãos com menor número de segurados.

Figura 3 – Distribuição de segurados por órgão e faixa etária



Fonte: Cearaprev (2026)¹⁰.

Em relação às faixas etárias, observa-se concentração significativa de segurados nas faixas mais elevadas, especialmente entre 71 anos ou mais, seguida da faixa de 61 a 70 anos. Os dados demonstram predominância feminina nesses grupos, com aproximadamente 35,8 mil mulheres e 11,1 mil homens na faixa acima de 71 anos, bem como 22,5 mil mulheres e 10,6 mil homens entre 61 e 70 anos. Esse cenário evidencia a expressiva participação de aposentados e pensionistas no sistema previdenciário estadual.

¹⁰ Disponível em: <https://www.cearaprev.ce.gov.br/cearaprev-em-numeros/>. Acesso em: 06/05/2026.

Na faixa de 31 a 40 anos, identificam-se cerca de 15 mil homens e 5,6 mil mulheres, enquanto entre 41 e 50 anos há aproximadamente 13,3 mil homens e 7,9 mil mulheres. Esses dados revelam parcela significativa de segurados em fase de consolidação da carreira e de formação de direitos previdenciários, marcada pela continuidade da acumulação do tempo de contribuição.

Já na faixa de 51 a 60 anos, verifica-se equilíbrio entre os sexos, com aproximadamente 11,7 mil homens e 11,6 mil mulheres, indicando contingente expressivo de segurados em período próximo ao preenchimento dos requisitos para aposentadoria. As faixas etárias inferiores apresentam quantitativos progressivamente menores, o que demonstra menor representatividade de ingressantes recentes no sistema previdenciário estadual.

No que concerne ao status dos segurados, observa-se a predominância de servidores ativos, seguidos por aposentados e pensionistas, além de uma parcela de indivíduos em processo de transição para a aposentadoria. Esse cenário indica a presença simultânea de destinatários em fase de fruição de benefícios e de servidores em etapas distintas da vida funcional.

Importa destacar que as regras previdenciárias não assumem relevância apenas no momento da aposentadoria, mas ao longo de toda a trajetória no serviço público, na medida em que orientam o planejamento previdenciário e a tomada de decisões quanto ao tempo de permanência, à contribuição e à organização da vida funcional. Assim, a compreensão adequada dessas normas configura elemento contínuo para a gestão dos direitos previdenciários.

Ainda que as informações não estejam organizadas com base em critérios como cargos ou grau de instrução, nem explicitem os níveis de escolaridade dos servidores, variáveis que poderiam influenciar a compreensão das regras previdenciárias, tal ausência não afasta a necessidade de apresentação clara e acessível do conteúdo normativo.

Ao contrário, reforça a exigência de que a informação seja estruturada de modo inteligível a diferentes perfis de usuários, independentemente de seu nível de familiaridade com a matéria. O universo de servidores públicos é composto por ocupantes de cargos diversos, com atribuições distintas e níveis variados de escolaridade, o que implica diferentes graus de familiaridade com a linguagem jurídica.

Nesse contexto, a apresentação das normas deve considerar essa heterogeneidade, de modo a assegurar que as informações sejam compreensíveis a todos os destinatários, especialmente no que se refere aos critérios de elegibilidade, às formas de cálculo dos proventos e às regras de reajuste.

A efetividade do acesso ao direito, nesse campo, está diretamente relacionada à inteligibilidade da informação, à clareza na identificação dos regimes aplicáveis e à existência de mecanismos que permitam uma comunicação compreensível para os diferentes perfis de usuários. Com isso, evidencia-se que a forma de comunicação das normas assume papel relevante para a concretização da publicidade e para a ampliação do acesso à informação.

3.4 O papel da linguagem simples na publicidade

Usabilidade e acessibilidade não se restringem a padrões de código. Exigem organização semântica, eliminação de jargões desnecessários e explicitação de termos técnicos. A linguagem simples, nessa conjuntura, apresenta-se como estratégia legítima para ampliar a compreensão do conteúdo estatal, sem que isso implique redução de sua densidade ou empobrecimento conceitual.

Traduzida da expressão *plain language*, a linguagem simples tem origem no movimento internacional voltado à promoção da clareza e da simplificação da comunicação pública e jurídica, desenvolvido com maior intensidade nos Estados Unidos, Canadá, Reino Unido e Austrália a partir da década de 1970.

Pires (2021, p. 79) destaca que “Nos anos 2000, o movimento *Plain Language* chegou à América Latina e, no fim dos anos 2010, começou a ganhar fôlego no Brasil.”

No Brasil, em um primeiro momento, difundiu-se a expressão linguagem clara, em aproximação mais literal ao termo original. Após 2019, consolidou-se o uso da expressão linguagem simples no âmbito institucional e normativo, especialmente em iniciativas governamentais e em documentos técnicos (Pires, 2021).

Para a Federação Internacional da Linguagem Clara (2026), “Uma comunicação está em linguagem clara se sua redação, estrutura e design forem tão claros que o público-alvo possa facilmente encontrar o que precisa, entender o que encontra e usar essa informação”

Nesse sentido, sua adoção orienta-se à promoção da inteligibilidade, sem redução ou simplificação indevida do conteúdo informacional. Busca-se eliminar ambiguidades, redundâncias e construções sintáticas excessivamente complexas que dificultam a leitura, a compreensão e a apropriação do texto pelo destinatário.

Acerca do desenvolvimento do movimento da linguagem simples no Brasil, a *Plain Language Association International* - PLAIN (2026), discorre que as discussões estruturadas sobre linguagem simples ganharam maior visibilidade a partir da década de 2010, envolvendo diferentes setores, como governo, indústria e meio acadêmico.

Destacam o protagonismo de Heloísa Fischer no desenvolvimento de métodos próprios de capacitação e disseminação de técnicas de escrita clara, contribuindo para a formação de uma base técnica inicial no país, bem como as iniciativas de laboratórios de inovação no setor público que passaram a incorporar treinamentos em linguagem clara, tanto com especialistas da área quanto por meio de iniciativas internas de capacitação (PLAIN, 2026).

Ressalta-se que antes do movimento ganhar contornos de discussão institucional sobre a normatização da linguagem simples no Brasil, já se registravam iniciativas isoladas voltadas à simplificação da comunicação pública. Entre elas, destaca-se a atuação da Associação dos Magistrados Brasileiros, que, desde 2005, passou a promover campanhas de simplificação da linguagem jurídica.

A iniciativa foi motivada por pesquisa do Ibope que indicou que termos excessivamente rebuscados dificultavam a compreensão de sentenças judiciais. Como resposta, foram realizados concursos, palestras e elaborados materiais explicativos destinados ao público leigo, com o propósito de tornar o discurso judicial mais acessível (Senado notícias, 2012).

Já em 2011, a Lei nº 12.527/2011, em consonância com os comandos constitucionais que consagram o princípio da publicidade e o direito fundamental de acesso à informação, reafirma a lógica republicana da transparência como elemento indispensável à legitimidade do exercício do poder estatal. Nesse sentido, estabelece, em seu art. 3º, que a publicidade constitui a regra e o sigilo a exceção (Brasil, 2011).

De forma complementar, o art. 8º, ao exigir a divulgação de informações de forma clara e em linguagem de fácil compreensão, densifica esse dever ao

incorporar a inteligibilidade textual como elemento jurídico da transparência. Não se trata apenas de disponibilizar dados, mas de assegurar que a informação seja compreensível ao destinatário, permitindo o exercício do controle social e a formação de juízo crítico.

Nesse sentido, a linguagem simples deixa de configurar mera escolha administrativa ou estratégia comunicacional e assume natureza de dever jurídico, integrando o conteúdo normativo do princípio da publicidade e funcionando como condição material para a efetividade do direito fundamental à informação.

A incorporação da linguagem simples ao dever de publicidade administrativa fortalece o princípio da segurança jurídica, uma vez que a inteligibilidade da informação contribui para a identificação mais precisa da norma aplicável e para a redução de ambiguidades interpretativas. A clareza na comunicação institucional favorece a previsibilidade das condutas e das consequências jurídicas, elemento essencial para a estabilidade das relações entre Estado e cidadãos.

Além disso, cria condições para que os cidadãos compreendam e utilizem as informações públicas de maneira mais qualificada, ultrapassando a posição passiva de simples destinatários de dados estatais, ampliando a participação social e fortalecendo o exercício do controle democrático. É com essa compreensão que Mesquita, Leitão e Baima (2025, p. 339) lecionam:

Embora o movimento linguagem simples, à primeira vista, pareça concentrar-se apenas em facilitar o entendimento claro da comunicação, ele vai além disso. Ele eleva os cidadãos da mera condição de receptores de informações em agentes ativos. Compreender o conteúdo das informações públicas significa que as pessoas podem tomar decisões mais informadas, agir com maior autonomia e se posicionar criticamente em relação às políticas e ações governamentais. Nesse sentido, a linguagem simples, mais que um recurso comunicacional, constitui-se em um mecanismo essencial para o exercício da cidadania.

A adoção da linguagem simples não tem por objetivo a simplificação indiscriminada do conteúdo das informações públicas, tampouco a supressão de termos próprios do regime jurídico. Busca, antes, ampliar as condições de compreensão dessas informações de modo a fortalecer a autonomia informacional do cidadão e promover o acesso efetivo ao direito, elementos essenciais à concretização da transparência e ao exercício do controle social.

Zhetpissov (2025) propõe a adoção de medidas estruturais para superar o déficit comunicacional no governo digital, destacando a necessidade de institucionalização da linguagem simples como padrão obrigatório nos serviços públicos digitais, acompanhada de mecanismos de controle e avaliação.

Entretanto, a incorporação da linguagem simples no ordenamento jurídico brasileiro tem ocorrido de forma progressiva, por meio de diferentes instrumentos normativos que buscam aprimorar a comunicação pública e garantir maior efetividade ao direito fundamental de acesso à informação.

Além da já citada lei de Acesso à Informação, destaca-se a Lei nº 14.129/2021, conhecida como Lei do Governo Digital. A norma estabelece princípios voltados à modernização e à eficiência da administração pública e determina, em seu art. 3º, que os órgãos e entidades públicas devem adotar linguagem clara e acessível na comunicação com os usuários dos serviços públicos. Além disso, incentiva práticas de desburocratização e simplificação de procedimentos em plataformas digitais com o objetivo de ampliar o acesso da população.

Ainda em 2022, o Estado do Ceará editou a Lei nº 18.246/2022 instituindo a primeira política estadual brasileira voltada à adoção obrigatória de linguagem simples nas comunicações oficiais, incorporando também o uso de recursos de Direito Visual como estratégia para ampliar a clareza e facilitar a compreensão das informações disponibilizadas pela administração pública estadual.

De acordo com Silva *et al.* (2025) o design da informação eficaz inicia-se na etapa de coleta e integração de dados. No contexto da administração pública, fontes como folhas de pagamento e sistemas de controle de ponto são articuladas para alimentar painéis interativos, permitindo a consolidação de diferentes bases informacionais em um único ambiente analítico.

Dessa forma, o uso de ferramentas como o *Power BI*¹¹, ao viabilizar a visualização dinâmica e o monitoramento em tempo real, contribui para a transparência e para a racionalização da gestão, alinhando-se aos objetivos de simplificação comunicacional e melhoria da experiência do usuário no acesso à informação pública (Silva *et al.*, 2025).

¹¹ O *Power BI* é uma plataforma de análise de dados que permite a integração de diversas fontes de informação e a criação de relatórios dinâmicos com visualizações interativas. É uma ferramenta de *Business Intelligence* (BI) amplamente utilizada para transformar dados brutos em informações estratégicas.

Essa integração que possibilita a transformação de dados brutos em informações estruturadas, organizadas e relevantes para a gestão, favorecendo a tomada de decisões baseada em evidências, pode ser amplamente adotada no sistema de informações e planejamento previdenciário dos servidores públicos do Estado do Ceará de forma a suprir a lacuna informacional existente.

No âmbito do Poder Judiciário, a preocupação com a clareza da comunicação institucional também passou a integrar de forma mais estruturada a agenda institucional. Além das campanhas promovidas pela Associação dos Magistrados Brasileiros desde 2005, o tema ganhou maior institucionalidade com a atuação do Conselho Nacional de Justiça.

Nesse contexto, destaca-se o Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples, lançado pelo CNJ em 2023, com o objetivo de incentivar o uso de linguagem direta e compreensível nas decisões judiciais e na comunicação institucional com a sociedade. A iniciativa foi concretizada pela Recomendação nº 144/2023 do CNJ, que orienta tribunais e magistrados a adotar linguagem clara, reduzir o uso de jargões técnicos e empregar recursos visuais ou versões simplificadas de documentos.

Entretanto, esse processo de institucionalização ganhou envergadura com a edição da Lei federal nº 15.263/2025, que instituiu a Política Nacional de Linguagem Simples no âmbito da administração pública brasileira. A norma estabelece diretrizes para que documentos, comunicações e serviços públicos sejam redigidos de forma clara, objetiva e compreensível, reforçando o dever estatal de assegurar que as informações públicas possam ser localizadas, compreendidas e utilizadas pelos cidadãos.

Além da observância obrigatória na administração pública, a linguagem simples passou a incorporar padrões técnicos. A ABNT NBR ISO 24495-1:2024 (2024), estabelece diretrizes para a elaboração de documentos em linguagem simples, define que a comunicação pública eficaz deve permitir que os leitores encontrem, compreendam e utilizem as informações com facilidade.

A norma estabelece quatro princípios fundamentais: (i) relevância do conteúdo, adequação da informação às necessidades do leitor; (ii) localização, organização lógica que facilite encontrar a informação; (iii) compreensibilidade, uso

de linguagem clara e direta; e (iv) usabilidade, que assegura a possibilidade de aplicação prática da informação.

Para alcançar esse objetivo, o Design da Informação constitui importante recurso no âmbito da linguagem simples, ao integrar elementos como texto, tipografia, imagens e outros recursos visuais para facilitar que o leitor encontre, compreenda e utilize as informações apresentadas. Segundo a norma técnica, essa abordagem contribui especialmente para o princípio da localização da informação, ao tornar visível a estrutura do documento e orientar a leitura por meio de organização clara do conteúdo (ABNT, 2024).

A norma destaca o uso de hierarquia visual, com destaque tipográfico, proximidade e organização lógica dos elementos, de modo a indicar a importância e a relação entre as informações. Também recomenda estratégias que favoreçam a escaneabilidade do texto, como títulos, listas e formatação consistente, permitindo que o leitor identifique rapidamente os pontos principais.

Além disso, o uso adequado de recursos visuais, tipografia e elementos de navegação, como imagens, contrastes tipográficos e sumários, contribui para tornar o conteúdo mais acessível e facilitar a localização de informações em documentos mais extensos (ABNT, 2024).

Essas diretrizes relacionam-se diretamente com os princípios da publicidade, da eficiência e da transparência administrativa, na medida em que reforçam a exigência de que a atuação estatal seja apresentada de forma compreensível ao cidadão.

Entretanto, o movimento da linguagem simples também encontra críticas no âmbito científico. A obra coletiva “Linguagem Simples para Quem?” apresenta análise crítica da institucionalização dessa prática no Brasil, especialmente em relação ao Projeto de Lei nº 6.256/2019, que, posteriormente, resultou na Lei nº 15.263, sancionada em 14 de novembro de 2025, que instituiu a Política Nacional de Linguagem Simples na administração pública direta e indireta de todos os entes federativos.

Silva e Rodrigues (2024) reconhecem que a intenção original de aproximar o governo do cidadão era louvável, mas alegam que o texto final se tornou superficial, generalizante e excessivamente prescritivo, baseando-se no senso comum em vez da ciência linguística. As autoras alegam que:

Embora estivesse apreciando tema intrinsecamente vinculado às formas de uso da língua, portanto à ciência da linguagem, o plenário da Casa legislativa não levou em consideração estudos e pesquisas na área da Linguística que pudessem contribuir para um debate mais aprofundado e qualificado sobre a matéria. É isso o que mais lamentamos. (Silva; Rodrigues, 2024, p. 15).

Uma das críticas centrais da obra refere-se ao risco de redução conceitual decorrente da simplificação excessiva do discurso jurídico. Nesse cenário, Kolinsky e Morais (2024) alertam para o fenômeno que denominam “simplexidade”, isto é, a aparência de simplicidade que oculta a complexidade estrutural dos conceitos jurídicos.

Entretanto, a tentativa de traduzir termos técnicos para expressões mais acessíveis pode gerar perda de precisão semântica e comprometer a segurança jurídica, na medida em que nuances essenciais da norma podem ser omitidas ou reinterpretadas de maneira inadequada. Assim, a simplificação textual, quando aplicada sem critérios metodológicos consistentes, pode produzir uma transparência apenas aparente (Kolinsky; Morais, 2024).

Outro ponto debatido diz respeito às implicações cognitivas e políticas da linguagem simplificada. Maia (2024) argumenta que a simplificação extrema pode resultar em empobrecimento discursivo e limitar a capacidade crítica do destinatário da informação. Nesse aspecto, questiona:

Ou será que a linguagem simples é que, de fato, viabilizaria, “conspiratoriamente”, como efeito diversionário e de empobrecimento cognitivo, a própria manutenção dessa rede confusa de processos e procedimentos que costuma caracterizar a burocracia de modo geral, acabando por criar uma aparência de pseudossimplicidade linguística sem propiciar a real simplificação dos processos sociais que precisariam evoluir? (Maia, 2024, p. 136).

A autonomia informacional do cidadão não se constrói exclusivamente pela simplificação do texto, mas também por meio de políticas educacionais voltadas ao desenvolvimento da literacia e da capacidade interpretativa. Nessa perspectiva, a comunicação pública não deve apenas facilitar a decodificação textual, mas estimular a compreensão aprofundada dos fenômenos jurídicos e sociais (Maia, 2024).

As críticas apresentadas na obra são relevantes e contribuem para qualificar o debate sobre a institucionalização da linguagem simples no Brasil. Ao alertar para os riscos de simplificação excessiva e para o que Maia (2024) denomina

de “terraplanismo linguístico”, a obra destaca a necessidade de evitar soluções reducionistas que pretendam eliminar a complexidade própria da linguagem por meio de regras mecânicas ou universalizantes.

Nesse sentido, é importante reconhecer que a formulação de políticas públicas voltadas à comunicação clara deve contar com a participação de especialistas da área da Linguística, de modo a assegurar maior rigor científico e adequação metodológica nas iniciativas institucionais. Contudo, tais ponderações não afastam o objetivo central da linguagem simples, que consiste em ampliar o acesso e a compreensibilidade das informações públicas pela sociedade.

O movimento da linguagem simples não se dirige à reformulação das normas da língua ou às diretrizes da política da educação formal, mas à organização da comunicação institucional de modo que o cidadão possa localizar, compreender e utilizar as informações disponibilizadas pelo poder público.

Trata-se, portanto, de uma reorganização discursiva pautada na clareza, na precisão terminológica e na coerência estrutural, com o objetivo de apresentar dados e orientações de forma lógica e acessível. A linguagem simples não implica empobrecimento do discurso, mas aprimoramento da comunicação, preservando rigor conceitual e garantindo maior efetividade na transmissão da informação ao público.

Como observam Mesquita, Leitão e Baima (2025, p. 338), a adoção da linguagem simples no âmbito estatal “[...] responde, sobretudo, a um desafio comunicacional governamental de natureza histórica [...]”, relacionado à necessidade de tornar o discurso institucional compreensível a todos os cidadãos.

A linguagem simples também não decorre de uma tendência geracional caracterizada por interações céleres e não se funda na reformulação da política educacional. Trata-se de um compromisso democrático de superação de barreiras de comunicação historicamente presentes no discurso estatal.

Pires (2021) assinala que a compreensão da informação assume natureza de direito instrumental à cidadania, na medida em que o exercício de direitos e a fruição de serviços públicos estão condicionados a acesso a portais digitais governamentais. Dessa forma, a autora destaca:

Já que ler, entender e processar informações públicas no próprio celular ou computador tornou-se uma questão de cidadania, governos devem se

esforçar para oferecer serviços online fáceis de utilizar. É preciso usar uma linguagem menos técnica e mais objetiva, além de promover as habilidades que a cidadania online requer. (Pires, 2021, p. 209).

Isso porque o processo de comunicação entre cidadão e Estado se realiza por intermédio de sistemas digitais, de modo que, como assinala Pires (2021, p. 42), “[...] o processamento da informação pode gerar ruídos que causam problemas à comunicação entre pessoas e sistemas [...]”.

No conceito de Batista (2010), o acesso à informação pública constitui etapa preliminar e indispensável, vinculada à disponibilidade e à possibilidade de alcance dos dados pelo cidadão. Esse acesso se estrutura em dimensões complementares. A dimensão jurídica assegura o direito de obter informações do Estado, enquanto a dimensão física refere-se à efetiva existência e disponibilização dos documentos em meios acessíveis, inclusive digitais. Por sua vez, a dimensão intelectual relaciona-se à forma como a informação é apresentada, envolvendo aspectos de organização, clareza e inteligibilidade do conteúdo.

Todavia, a mera garantia dessas dimensões não assegura, por si só, a efetividade do direito à informação. Batista (2010) ressalta que o acesso, ainda que juridicamente garantido e fisicamente viabilizado, pode permanecer limitado quando a informação não é compreensível ao destinatário.

Assim, o acesso configura-se como condição necessária, mas não suficiente, exigindo complementação por estratégias que favoreçam a compreensão. É nesse ponto que se evidencia a importância de mecanismos que permitam a superação de barreiras cognitivas, de modo a viabilizar a apropriação da informação e o exercício pleno da cidadania.

A simplificação da linguagem atua como instrumento de mediação, reduzindo obstáculos e possibilitando que o destinatário construa sentido a partir da informação disponibilizada. Assim, a linguagem simples contribui para que a informação pública deixe de ser apenas acessível (formalmente) e passe a ser efetivamente apropriada, viabilizando o exercício qualificado da cidadania.

4. ORGANIZAÇÃO E DISPONIBILIZAÇÃO DAS NORMAS PREVIDENCIÁRIAS DO ESTADO DO CEARÁ

Este capítulo tem por objetivo examinar criticamente a forma adotada pelo Estado do Ceará na disponibilização e organização das normas previdenciárias, especialmente à luz dos princípios constitucionais da publicidade, da legalidade e da segurança jurídica.

A análise será conduzida em conformidade com os parâmetros técnicos estabelecidos pela Lei Complementar nº 95/1998 e pelo Decreto nº 12.002/2024, considerando o contexto de ausência de consolidação normativa e de baixa acessibilidade dos atos legislativos estaduais, em especial no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

Será igualmente objeto de análise a técnica de integração normativa adotada pelo Estado, centrada na remissão externa aos dispositivos da Emenda Constitucional nº 103/2019, conforme implementada pela Lei Complementar estadual nº 210/2019. Busca-se compreender de que modo essa forma de remissão, desprovida de sistematização e clareza textual, afeta a transparência do regime jurídico, a segurança dos destinatários das normas e a efetividade do direito previdenciário no plano estadual.

No contexto do Estado de Direito, a legislação previdenciária assume papel central na proteção social dos servidores públicos, disciplinando situações que envolvem aposentadoria, pensão por morte e outros benefícios de natureza alimentar. Trata-se de um conjunto normativo que incide diretamente sobre momentos de maior vulnerabilidade do indivíduo, o que reforça a necessidade de clareza, estabilidade e acessibilidade das regras aplicáveis.

A partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019, houve significativa reestruturação do sistema previdenciário brasileiro, com impactos diretos sobre os regimes próprios dos entes federativos. A reforma introduziu novos parâmetros de elegibilidade, alterou critérios de cálculo de benefícios e transferiu aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios maior responsabilidade na definição das regras aplicáveis aos seus respectivos regimes.

Esse movimento de descentralização normativa ampliou a autonomia dos entes federativos, mas também gerou novos desafios. Ao deslocar parte relevante

da disciplina previdenciária para a legislação infraconstitucional local, a reforma passou a exigir maior cuidado na elaboração, organização e divulgação das normas estaduais, sob pena de comprometer a compreensão do regime jurídico pelos seus destinatários.

No caso do Estado do Ceará, a incorporação das diretrizes da reforma previdenciária ocorreu por meio de alterações legislativas que, embora formalmente válidas, suscitam questionamentos quanto à técnica utilizada e à forma de organização do conteúdo normativo. A adoção de mecanismos como a remissão a dispositivos de normas federais, sem a devida sistematização no âmbito local, dificulta a identificação da regra efetivamente aplicável.

Essa forma de integração normativa impõe ao intérprete a necessidade de recorrer a múltiplas fontes legais, muitas vezes dispersas e não consolidadas, o que eleva o grau de complexidade da consulta jurídica. Como consequência, tanto o cidadão quanto o profissional do direito enfrentam dificuldades para compreender o regime previdenciário vigente, o que impacta diretamente a segurança jurídica.

Além disso, a ausência de consolidação normativa efetiva agrava esse cenário. A fragmentação das normas e a inexistência de um texto integrado e atualizado dificultam a visualização do sistema como um todo, comprometendo a clareza e a previsibilidade das regras. A dificuldade não reside apenas na interpretação das normas, mas na própria identificação do direito aplicável em cada situação concreta.

No plano informacional, a forma como a legislação previdenciária é disponibilizada em portais institucionais revela limitações relevantes. Embora haja iniciativas de organização e compilação de normas, como a disponibilização de documentos e sistemas de consulta, essas ferramentas nem sempre asseguram atualização, integração e facilidade de navegação.

Em muitos casos, os conteúdos são apresentados como simples repositórios documentais, sem consolidação efetiva ou indicação clara das alterações legislativas. Isso exige do usuário a realização de leituras paralelas e a reconstrução do histórico normativo, o que compromete a confiabilidade da informação e dificulta o acesso ao direito.

Esse quadro evidencia que o problema não se restringe ao conteúdo das normas, mas envolve também a forma como o Estado organiza e comunica a

informação jurídica. A ausência de padronização, a deficiência de mecanismos de busca e a falta de integração entre os diplomas legais contribuem para a formação de um ambiente de baixa inteligibilidade normativa.

A técnica legislativa, nesse contexto, assume papel fundamental. A elaboração de normas claras, coerentes e sistematizadas constitui requisito indispensável para a efetividade do direito. Quando esses critérios não são observados, amplia-se o espaço para divergências interpretativas e reduz-se a capacidade de orientação das condutas.

Assim, a análise desenvolvida neste capítulo busca examinar, de forma crítica, como o Estado do Ceará estruturou e disponibilizou a legislação previdenciária após a reforma constitucional de 2019. Ainda que não objeto da pesquisa, busca-se verificar em que medida a técnica legislativa adotada na integração da Emenda Constitucional nº 103/2019, bem como se os mecanismos de divulgação das normas atendem aos princípios da publicidade, da transparência e da segurança jurídica.

Ao longo do capítulo, serão abordados aspectos relacionados à reconfiguração normativa do regime previdenciário, à técnica de integração das normas federais no âmbito estadual e às formas de disponibilização da legislação em portais institucionais. A investigação procura evidenciar as limitações existentes e seus impactos sobre a compreensão do direito pelos destinatários das normas.

Dessa forma, busca-se demonstrar que a efetividade do regime previdenciário não depende apenas de sua conformidade formal com a Constituição, mas também da sua capacidade de ser compreendido, acessado e aplicado de maneira segura. A inteligibilidade normativa revela-se, nesse sentido, condição essencial para a concretização dos direitos previdenciários e para o fortalecimento da segurança jurídica no âmbito estadual.

4.1 Estrutura normativa após a EC 103/2019

A Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, foi aprovada pelo Congresso Nacional em meio a um cenário de desequilíbrio atuarial e financeiro nos regimes de previdência, tanto no Regime Geral (INSS) quanto nos Regimes Próprios da União, Estados e Municípios. O principal argumento era de que

os gastos previdenciários estavam crescendo acima da capacidade de financiamento do Estado, comprometendo a sustentabilidade fiscal e limitando investimentos em outras áreas essenciais, como saúde, educação e infraestrutura.

Sob esse prisma, a EC nº 103/2019 buscou impor uma agenda de austeridade fiscal, reduzindo o crescimento das despesas obrigatórias e impondo novos parâmetros mínimos de idade, tempo de contribuição e regras de cálculo para benefícios previdenciários, além de obrigar os entes federados a promoverem suas reformas locais para manter o recebimento de transferências voluntárias e garantir a certificação do RPPS.

Conforme a Exposição de Motivos do Ministério da Economia (Guedes, 2019), a Reforma da Previdência de 2019, introduzida pela Emenda Constitucional nº 103, foi justificada pelo crescimento acelerado das despesas previdenciárias. Entre os fatores apontados, destacam-se o envelhecimento populacional e aumento da expectativa de vida, a informalização do mercado de trabalho e a política de valorização real do salário mínimo, que elevaram a duração e o volume dos benefícios, pressionando a sustentabilidade do sistema (Brasil, 2019).

Outro argumento justificador da Reforma da Previdência já havia sido sinalizado antes mesmo da intensificação do debate legislativo. Giambiagi e Tafner (2011) observam que, em 2008, o IBGE divulgou projeções demográficas relevantes que não despertaram a devida atenção da imprensa nem motivaram qualquer reação expressiva no Congresso Nacional. O principal alerta consistia na constatação de que, nas próximas décadas, o Brasil enfrentaria uma acentuada redução da população jovem, um fenômeno já conhecido, mas cuja intensidade seria muito maior do que se previa anteriormente.

Segundo os autores, além de continuar enfrentando o desafio do aumento da longevidade, o país terá de lidar com uma base etária ativa cada vez menor, o que impacta diretamente a estrutura de financiamento do sistema previdenciário. A ausência de resposta institucional frente a esse cenário demográfico evidencia a urgência de reformas capazes de ajustar o modelo previdenciário brasileiro à nova configuração etária (Giambiagi; Tafner, 2011).

Ainda segundo a Exposição de Motivos EM nº 00029/2019/ME de Guedes (2019), os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) enfrentaram agravamento fiscal devido ao crescimento real das remunerações e regras

consideradas generosas, como aposentadorias precoces e proventos integrais para servidores ingressos até 2003. A reforma buscou corrigir essas distorções por meio de critérios mais rígidos, novas fórmulas de cálculo e regras de transição, visando à sustentabilidade dos regimes previdenciários (Brasil, 2019).

Nesse cenário, a Emenda Constitucional nº 103, de 2019, foi concebida como uma resposta institucional às crescentes pressões fiscais e demográficas que comprometiam a sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro. A reforma introduziu mudanças estruturais com o objetivo de alinhar os regimes previdenciários à nova realidade social e econômica do país.

Dentre as principais diretrizes, destacam-se a instituição de idade mínima para aposentadoria no Regime Geral e nos Regimes Próprios, a alteração das regras de cálculo dos proventos e das pensões, a revisão dos critérios de transição e o fortalecimento da lógica contributiva.

A Emenda Constitucional estabeleceu parâmetros mais uniformes entre os regimes previdenciários, com o objetivo de promover maior isonomia e previsibilidade fiscal. Ao mesmo tempo, reforçou a autonomia dos entes federativos para regulamentar seus respectivos regimes próprios, desde que observadas as normas gerais previstas na Constituição. Trata-se de inflexão normativa com pretensões estruturais e de longo prazo, voltada não apenas à contenção de despesas, mas à redefinição do pacto intergeracional que sustenta o modelo previdenciário nacional.

No entanto, segundo Holanda (2023), as reformas da previdência descritas como projetos que prometem benefícios difusos a longo prazo, trazem como contrapartida imediata a perda de direitos e benefícios para grandes grupos da população. trata-se de reformas politicamente custosas, pois impõem perdas concentradas e perceptíveis a grupos organizados, ao mesmo tempo em que os benefícios projetados são difusos e de longo prazo.

Os autores também destacam que o impacto dessas reformas não foi homogêneo entre as categorias profissionais. Enquanto servidores públicos civis sofreram perdas expressivas, como a supressão da integralidade e da paridade com a EC nº 41/2003, outras categorias, como militares e magistrados, lograram preservar prerrogativas ou negociar ajustes menos gravosos, mantendo parte de seu status diferenciado no arranjo institucional (Holanda, 2023).

Entretanto, enquanto se verifica a assimetria na distribuição dos ônus das reformas, percebe-se que a mudança não se limitou à imposição de novas exigências aos segurados, mas também envolveu redefinição estrutural das competências normativas e do papel dos entes federativos.

A alteração das regras materiais de acesso e cálculo dos benefícios caminhou paralelamente à reorganização do desenho institucional do sistema, com impactos diretos sobre a autonomia legislativa dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Nesse contexto, um dos pontos centrais da reforma consistiu na alteração da competência normativa relativa ao Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos. Antes da reforma, as regras de acesso aos benefícios e os critérios de cálculo encontravam-se predominantemente previstos no texto constitucional, o que implicava uniformidade obrigatória para todos os entes federativos.

Conforme assinalam Nóbrega e Benedito (2023), inexistia autonomia legislativa plena dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para dispor sobre tais parâmetros, pois a própria Constituição estabelecia diretamente as condições aplicáveis a todos os regimes próprios.

Com a desconstitucionalização das regras paramétricas, a EC nº 103/2019 transferiu aos entes federativos a competência para definir, por meio de lei própria, as condições de elegibilidade e a forma de cálculo dos benefícios no âmbito de seus respectivos RPPS. Houve, assim, deslocamento do centro decisório da Constituição para a legislação infraconstitucional local, o que amplia a autonomia federativa e permite a adequação das regras às especificidades fiscais e demográficas de cada ente (Nóbrega; Benedito, 2023).

A competência para fixar a idade mínima de aposentadoria aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios foram delegadas às constituições estaduais e leis orgânicas municipais. No mesmo sentido, o tempo de contribuição e os demais requisitos para a aposentadoria voluntária passaram a depender de lei complementar de cada ente federativo, enquanto as regras relativas ao cálculo dos benefícios, inclusive proventos de aposentadoria e pensão por morte, foram remetidas à lei ordinária.

Todavia, enquanto não editadas as leis locais disciplinando a matéria, permanecem aplicáveis as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à reforma, em regime de transitoriedade. A mudança de competência, portanto, não produziu revogação automática do modelo anterior, mas instituiu novo arranjo federativo, no qual União, Estados, Distrito Federal e Municípios passaram a assumir responsabilidade direta pela conformação normativa de seus regimes próprios, dentro dos limites constitucionais gerais.

Oliveira (2020) analisa que se trata de verdadeiro descongelamento normativo pelo qual regras que exigiam o rito qualificado de emenda constitucional passam a poder ser alteradas por meio de leis ordinárias ou complementares. Embora a desconstitucionalização permita maior flexibilidade e adaptação das regras previdenciárias às mudanças econômicas e demográficas, ela também suscita preocupações quanto à proteção dos direitos sociais. Nesse aspecto, observa Silva (2022, p. 61):

A desconstitucionalização de várias regras de acesso aos direitos, como a idade e outros critérios para aposentadoria de servidores por deficiência e normas gerais de organização e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) constitui um dos maiores prejuízos à classe trabalhadora pelas incertezas sobre o destino de seus direitos, que poderão ser facilmente modificados.

Ao retirar determinadas garantias do texto constitucional, diminui-se o grau de estabilidade normativa, o que pode enfraquecer o princípio da proibição do retrocesso social. Oliveira (2020) destaca, ainda, que a descentralização normativa pode gerar complexidade federativa e assimetrias regulatórias entre entes, com potenciais impactos na segurança jurídica e na uniformidade do regime previdenciário nacional.

Nesse contexto, insere-se o debate legislativo em torno da Proposta de Emenda à Constituição nº 66/2023. Embora originalmente voltada à renegociação de dívidas previdenciárias dos municípios, a tramitação da proposta passou a incorporar alterações nas regras relacionadas aos regimes próprios de previdência social.

A iniciativa revela um movimento de redefinição da arquitetura normativa do sistema previdenciário. Ao fundamentar o estabelecimento de parâmetros mais uniformes para os entes federados, em realidade, indica uma tentativa de retomada de maior centralização normativa no plano constitucional federal em matéria

previdenciária, reabrindo a discussão acerca do pacto federativo da autonomia legislativa dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

4.2 A integração da EC nº 103/2019 no Estado do Ceará

Após a promulgação da Emenda Constitucional Federal nº 103, em 2019, exigiu dos entes federativos um processo de adequação normativa em seus regimes próprios de previdência, especialmente quanto às novas regras de elegibilidade, cálculo de benefícios e critérios de transição. No Estado do Ceará, esse processo materializou-se por meio da Lei Complementar nº 210, de 16 de dezembro de 2019, que introduziu modificações significativas no arcabouço previdenciário local.

O Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos civis e militares do Estado do Ceará, reunido sob a forma do Sistema Único de Previdência Social do Estado do Ceará – SUPSEC, é administrado pela Fundação de Previdência Social do Estado do Ceará – Cearaprev, instituída pela Lei Complementar nº 184, de 21 de novembro de 2018 (Ceará, 2025).

Trata-se de entidade vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (SEPLAG), competindo-lhe, nos termos legais, a administração, o gerenciamento e a operacionalização do SUPSEC. Entre suas atribuições destacam-se a arrecadação e gestão dos recursos e fundos previdenciários, bem como a análise, concessão, pagamento e manutenção dos benefícios previdenciários de seus segurados (Ceará, 2025).

Não se questiona a competência conferida ao ente estadual para estabelecer diferenças normativas em relação às regras federais, especialmente após a desconstitucionalização de diversos parâmetros promovida pela Emenda Constitucional nº 103/2019. Tampouco constitui objeto da presente pesquisa a análise do processo de elaboração legislativa, disciplinada pela Lei Complementar nº 95/1998, que estabelece parâmetros destinados a assegurar clareza, precisão e ordem lógica na elaboração, alteração e consolidação das normas jurídicas.

Contudo, cumpre observar que a forma como a legislação estadual implementou internamente a Emenda Constitucional nº 103/2019, por meio de remissões e sem consolidação textual, trouxe comprometimento da clareza

normativa, bem como dificultou, de forma significativa, a identificação das regras efetivamente aplicáveis.

Isso se agrava diante da prática legislativa vigente no Estado do Ceará, marcada pela ausência de consolidação sistemática das normas, ao contrário do que ocorre no âmbito federal. Tal contexto dificulta o acesso pleno às disposições legais aplicáveis, fragiliza a compreensão do ordenamento e compromete a segurança jurídica dos segurados e profissionais do sistema previdenciário estadual.

A elaboração normativa, por sua natureza, exige atenção técnica rigorosa, especialmente diante dos riscos que a imprecisão legislativa pode provocar. Como advertiu Vítor Nunes Leal (1945, p. 430), “[...] Quem faz a lei é como se estivesse acondicionando materiais explosivos”, em referência ao potencial destrutivo das falhas na redação e na estruturação dos textos legais.

O autor narra uma anedota, na qual um magistrado passaria a adotar a expressão “Julgo etc., salvo lei em contrário” (Leal, 1945, p. 430), ironizando a instabilidade gerada pelo excesso de normas e pela ausência de sistematização legislativa. Essa crítica, formulada há quase um século, ainda encontra eco na realidade normativa do Estado do Ceará, especialmente em áreas como o direito previdenciário.

A elaboração de um ato legislativo não se resume à reunião desordenada de normas. O diploma legal deve apresentar coerência e funcionalidade, estruturando-se de forma sistemática para alcançar os objetivos pretendidos com racionalidade e economia de meios. Conforme destaca Nader (2014, local. 132),

A criação de um ato legislativo não implica o simples agrupamento assistemático de normas jurídicas. A formação de uma lei requer planejamento e método, um exame cuidadoso da matéria social, dos critérios a serem adotados e do adequado ordenamento das regras. O ato legislativo deve ser um todo harmônico e eficiente, a fim de proporcionar o *máximo de fins* com o *mínimo de meios*, como orienta a doutrina.

Como observa Nader (2014, local. 127), “técnica jurídica é o conjunto de meios e de procedimentos que tornam prática e efetiva a norma jurídica”. Essa concepção demonstra que a validade formal da lei não é suficiente para assegurar sua eficácia social. A norma, para produzir efeitos concretos, deve ser estruturada com precisão terminológica, coerência interna e adequada sistematização, de modo a permitir interpretação segura e aplicação uniforme.

A técnica jurídica, nesse contexto, compreende não apenas a redação clara dos dispositivos, mas a organização lógica do texto, a definição rigorosa de conceitos e a articulação harmônica entre regras e princípios. Trata-se de instrumento voltado à concretização do direito, pois a deficiência técnica compromete a compreensão da norma, amplia divergências interpretativas e pode gerar insegurança jurídica.

Assim, a qualidade técnica do ato legislativo não constitui aspecto meramente formal, mas elemento essencial para a efetividade do ordenamento. Leis bem estruturadas favorecem a previsibilidade das decisões, fortalecem a confiança nas instituições e viabilizam o exercício consciente de direitos e deveres pelos destinatários da norma.

Essa ausência de consolidação textual e a dependência constante de consulta cruzada a normas estaduais e federais geram um quadro de opacidade normativa, que fragiliza o princípio da publicidade e compromete a efetividade do direito à informação. No caso da legislação cearense, muitas regras aplicáveis ao Regime Próprio de Previdência Social foram incorporadas por meio de simples remissão a dispositivos da Constituição Federal ou a normas infraconstitucionais da União, sem que seus conteúdos fossem reproduzidos ou contextualizados no texto legal estadual.

Na prática, isso significa que o servidor estadual precisa conhecer não apenas a legislação local, mas também localizar, interpretar e correlacionar corretamente normas federais esparsas, o que exige grau elevado de especialização jurídica. Esse modelo cria barreiras indevidas à compreensão do regime jurídico vigente, restringe o acesso pleno aos direitos previdenciários e dificulta o controle social e administrativo sobre a atuação estatal.

A necessidade de consultar múltiplas leis, decretos e portarias, muitas vezes alterados por normas posteriores não incorporadas ao texto original, cria um ambiente de incerteza que frustra o exercício pleno do direito à informação. A dificuldade não está apenas em compreender o direito, mas em descobrir qual é o direito aplicável, o que nos remete a anedota ilustrada por Leal (1945).

Além da remissão, a LC nº 210/2019 promoveu alterações pontuais em leis locais, ajustando dispositivos para garantir formalmente a compatibilidade com a nova ordem constitucional. No entanto, essas modificações foram feitas de forma

isolada e não sistematizada, reforçando o caráter fragmentado da legislação estadual.

O resultado é a formação de um conjunto normativo que se assemelha a um mosaico desconexo, exigindo esforço interpretativo que contraria os ideais de clareza, precisão e acessibilidade que devem orientar a produção legislativa, conforme dispõe a Lei Complementar nº 95/1998.

Dessa forma, mesmo que a LC nº 210/2019 tenha atendido ao comando de adaptação imposto pela EC nº 103/2019, a estratégia de integração adotada compromete a transparência e dificulta o exercício pleno dos direitos previdenciários pelos servidores estaduais. Ao escolher a remissão como principal instrumento de normatização, o Estado do Ceará deixou de consolidar, de forma direta e inteligível, os direitos e deveres dos segurados no texto da lei, criando um vácuo de acessibilidade que impacta negativamente a concretização do direito fundamental à segurança jurídica.

Frente a esse quadro, torna-se indispensável refletir não apenas sobre o conteúdo normativo da reforma, mas sobre os meios utilizados para sua veiculação e aplicação concreta. A eficácia da Emenda Constitucional nº 103/2019, no plano estadual, depende não apenas da sua incorporação formal, mas da sua internalização clara, organizada e inteligível, de modo que os destinatários da norma possam exercer seus direitos de forma segura e informada.

A técnica legislativa utilizada pelo Estado do Ceará para incorporar as diretrizes da Emenda Constitucional nº 103/2019, por meio de menções a dispositivos da referida emenda, sem transposição textual nem detalhamento normativo, pode ser compreendida, em termos técnicos, como uma forma de remissão externa, “[...] que referencia outra norma jurídica ou parte dela.” nos moldes definidos pelo Glossário de Termos da Técnica Legislativa do Congresso Nacional (Brasil, 2025).

Segundo essa definição, trata-se da referência a outra norma jurídica ou parte dela, recomendando-se seu uso apenas quando estritamente necessário, com o objetivo de evitar a repetição de disposições já estabelecidas. A orientação oficial é de que, nas remissões externas, deve-se adotar linguagem precisa, com identificação do tipo normativo, número e data da norma referida, ressaltando-se

apenas os casos em que a notoriedade da norma dispense a data completa, como nas remissões à Constituição Federal (Brasil, 2025).

Essa forma de remissão, ainda que juridicamente admitida, não assegura a inteligibilidade da norma estadual nem favorece o acesso direto ao direito positivo vigente por parte de seus destinatários. Na prática, o resultado é uma árdua tarefa interpretativa a um sistema normativo externo, fragmentando a experiência normativa local e fragilizando os princípios da publicidade, da segurança jurídica e da boa técnica legislativa, conforme preconizados pela Lei Complementar nº 95/1998.

A internalização da EC nº 103/2019 ao sistema normativo do Estado do Ceará ocorreu inicialmente por meio da Emenda Constitucional nº 97, de 19 de dezembro de 2019, que adicionou o § 6º ao art. 330, estabelecendo a idade mínima para aposentadoria dos servidores estaduais conforme a regra para servidores federais prevista no art. 40, § 1º, inciso III, da Constituição.

Posteriormente, a Lei Complementar nº 210/2019 passou a aplicar, no âmbito estadual, diversos dispositivos da Emenda Constitucional Federal nº 103/2019 mediante técnica de remissão normativa externa. Em seu art. 1º, a LC nº 210/2019 faz referência a artigos da reforma previdenciária federal, incorporando sua incidência ao regime próprio de previdência do Estado sem, contudo, reproduzir expressamente o conteúdo desses dispositivos em seu texto normativo.

LEI COMPLEMENTAR N.º 210, 19.12.19 (D.O. 19.12.19)

DISPÕE SOBRE A APLICAÇÃO, EM ÂMBITO ESTADUAL, DA EMENDA CONSTITUCIONAL FEDERAL N.º 103, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2019.

[...]

Art. 1º Aos servidores públicos estaduais, bem como às pensões deles decorrentes, aplicam-se as regras previstas nos arts. 3.º, 4.º, 5.º, 8.º, 10, 20, 21, 22, 23 e 26 da Emenda Constitucional Federal n.º 103, de 12 de novembro de 2019, observadas, no âmbito do regime próprio de previdência do Estado, as seguintes especificidades:

Além disso, essa lei complementar estadual aplicou algumas normas com particularidades que se diferenciam das regras federais, apenas mencionando o a parte do dispositivo que sofreu a alteração, prejudicando profundamente a clareza normativa.

Como exemplo dessa incorporação modificada, cita-se o inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 210/2019, que altera parcialmente o conteúdo do art. 4º da Emenda Constitucional nº 103/2019, no que se refere ao sistema de pontos exigido para a concessão da aposentadoria.

I – quanto ao art. 4.º, inciso V: a partir de 1.º de janeiro de 2020, a pontuação a que se refere este inciso será acrescida a cada 1 (um) ano e 6 (seis) meses de 1 (um) ponto, até atingir o limite de 100 (cem) pontos, se mulher, e de 105 (cento e cinco) pontos, se homem, observado o § 5.º do referido artigo; (Ceará, 2019, art. 1).

Mais uma vez, a norma utiliza técnica legislativa baseada em remissões e referências cruzadas, exigindo que o intérprete consulte simultaneamente a Emenda Constitucional nº 103/2019 e a Lei Complementar estadual nº 210/2019 para compreender integralmente o regime jurídico aplicável.

Além dessa alteração, a Lei Complementar nº 210/2019 introduziu outras diferenças relevantes em relação à norma federal, utilizando-se da mesma sistemática. Entre elas, destacam-se alterações percentual do pedágio, na média aritmética dos salários de contribuição e no cálculo da pensão por morte, incluindo tratamento específico para dependentes com determinadas deficiências. A norma também instituiu uma nova regra de transição para aposentadoria por idade, ausente na Emenda Constitucional nº 103/2019.

Em vez de estabelecer, de maneira autônoma e sistematizada, um conjunto de normas específicas para os servidores estaduais, o Estado do Ceará optou pela técnica de remissão normativa, ou seja, pela incorporação indireta das disposições federais, por meio de referências genéricas ao texto da emenda constitucional. Esse modo, ainda que juridicamente admitido, implica sérios obstáculos à compreensão da norma pelo cidadão comum e mesmo por profissionais que atuam na área previdenciária.

O resultado é um quadro normativo de difícil entendimento, pois, ainda que se invoque a equivalência com a legislação federal, o regime estadual aplica regras que, em alguns casos, divergem quanto à redação, ao alcance ou aos efeitos práticos das normas remetidas. Esse tipo de apropriação seletiva, sem transposição sistemática nem consolidação do conteúdo modificado, gera insegurança jurídica, na medida em que obriga o intérprete a comparar dispositivos de diferentes esferas

federativas para identificar, caso a caso, o que efetivamente foi incorporado, ajustado ou afastado.

Como observa Barbi (2021), a baixa qualidade legislativa no Brasil decorre, em grande parte, da falta de formação específica sobre técnica legislativa nos cursos de Direito e da ausência de núcleos de estudo legislativo nos parlamentos. Como resultado, as leis são frequentemente elaboradas de forma precipitada, postas em vigor sem o devido cuidado técnico e submetidas à correção prática após sua edição.

Em relação a falta de clareza nas leis alteradoras, esta se constitui como fator relevante de dificuldade na compreensão do ordenamento jurídico, especialmente quando não são observados critérios de precisão e técnica legislativa. Ferreira (2010) ressalta que determinadas leis que alteram normas sem integrá-las ao texto principal do diploma alterado resulta na fragmentação do conteúdo normativo e dificulta a identificação da regra efetivamente aplicável.

Além desse aspecto, Ferreira, Meneguim e Bugarin (2018) apontam que a baixa transparência e a dificuldade de acompanhamento das proposições legislativas favorecem a proliferação de leis de reduzida utilidade social ou com vícios de inconstitucionalidade.

Observam, ainda, que a estratégia de apresentação de projetos irrelevantes ou juridicamente frágeis encontra terreno fértil na limitada capacidade da população de avaliar tecnicamente o conteúdo das proposições. A assimetria informacional e a opacidade procedimental reduzem o controle social e estimulam uma produção normativa orientada por incentivos políticos imediatos.

Esse cenário é agravado pela ineficiência do controle de constitucionalidade. Quando o sistema judicial não atua de forma célere para invalidar normas inconstitucionais, o proponente auferir ganhos políticos decorrentes da mera apresentação da iniciativa legislativa, enquanto os custos institucionais e sociais de uma norma inválida recaem sobre a coletividade. A demora na declaração de inconstitucionalidade contribui para a instabilidade normativa e amplia a insegurança jurídica.

O modelo institucional vigente incentiva a produção legislativa quantitativa em detrimento da qualidade normativa, resultando em elevado número de leis posteriormente invalidadas pelo Poder Judiciário (Ferreira; Meneguim; Bugarin,

2018). Tal dinâmica compromete a racionalidade do sistema jurídico, fragiliza a previsibilidade das relações sociais e reforça a necessidade de mecanismos mais eficazes de transparência, controle e avaliação legislativa.

No processo de incorporação das alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019 no âmbito do regime próprio de previdência do Estado do Ceará, a Cearaprev disponibilizou uma cartilha informativa destinada a apresentar, de forma sintética, as principais mudanças decorrentes da reforma previdenciária.

O material busca informar aos servidores públicos estaduais os novos requisitos para concessão de aposentadorias, as regras de transição aplicáveis e os critérios de cálculo de benefícios, especialmente no que se refere às aposentadorias e às pensões por morte, conforme disciplinado pela Lei Complementar Estadual nº 210/2019.

Apesar de o conteúdo da cartilha estar, em quase totalidade, alinhado às disposições legais vigentes, o material não se apresenta de forma plenamente clara ao leitor. A organização das informações e a forma de exposição dos requisitos dificultam a compreensão das regras previdenciárias, especialmente para o público não especializado.

Nesse sentido, apesar da elaboração de materiais explicativos represente iniciativa relevante de aproximação entre Administração Pública e cidadão, o tratamento da informação exige especial cautela quanto à organização, hierarquização e forma de apresentação do conteúdo. O objetivo na apresentação de cartilhas estruturadas é proporcionar maior compreensão já na primeira leitura, reduzindo a necessidade de releituras e diminuindo o tempo necessário para a compreensão do conteúdo.

Figura 4 – Regras para aposentadoria




APOSENTADORIA POR IDADE E TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO - REGRA GERAL (PROFESSOR)

ANTES DA REFORMA		APÓS DA REFORMA	
REQUISITOS		REQUISITOS	
IDADE	65 anos (homem) 60 anos (mulher)	IDADE	66,5 anos (homem) 61,5 anos (mulher)
TEMPO DE SERVIÇO PÚBLICO	10 anos	TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	62 anos (homem) 57 anos (mulher)
TEMPO NO CARGO	5 anos	TEMPO DE SERVIÇO PÚBLICO	16, 5 anos
CÁLCULO	Média X Proporcionalidade PROPORCIONALIDADE: Tempo de Efetiva Contribuição/Tempo Aposentadoria TC	TEMPO NO CARGO	12 anos
		CÁLCULO	60% da média acrescidos de 2% para cada ano que ultrapasse os 15 anos de tempo de contribuição X segunda proporcionalidade. 2ª PROPORCIONALIDADE: Tempo total de contribuição/9.125 dias, limitado a um inteiro.

Fonte: Cearaprev (2026)¹².

Nesse aspecto, identifica-se divergência, na seção intitulada “Aposentadoria por Idade e Tempo de Contribuição – Regra Geral (Professor)” (Ceará, 2019, p. 12). Nesse trecho, o quadro indica como tempo de contribuição os valores de 62 anos para homens e 57 anos para mulheres, o que revela inconsistência, pois tais números correspondem a idades e não a tempo de contribuição.

Da mesma forma, a tabela apresenta idades de 66,5 anos para homens e 61,5 anos para mulheres referentes às aposentadorias dos professores, valores que não refletem o tratamento diferenciado conferido a essa categoria pelo regime previdenciário, tradicionalmente caracterizado pela redução de cinco anos nos requisitos etários para aposentadoria.

Percebe-se com esse panorama, que o problema não se restringe ao conteúdo das normas, mas à própria lógica de organização e publicação de informação estatal. Além disso, a ausência de critérios técnicos consistentes, a proliferação de leis de reduzida utilidade social ou com vícios de inconstitucionalidade e a deficiência na organização e consolidação legislativa

¹² Disponível em: <https://www.cearaprev.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/104/2021/05/O-que-mudou-na-nova-Lei-da-Previdencia.pdf>. Acesso em: 10/03/2026.

revelam um padrão de produção normativa orientado mais por incentivos políticos imediatos do que por racionalidade institucional.

4.3 A consolidação normativa disponível no portal da Cearaprev

No plano informacional, a legislação previdenciária do Estado do Ceará, aplicável aos servidores estaduais, encontra-se mais facilmente localizada no portal da Cearaprev (<https://www.cearaprev.ce.gov.br/>), sob o menu “Institucional”, mais especificamente no link “Legislação Previdenciária”.

Ao realizar busca na rede mundial de computadores pela expressão “legislação previdenciária do estado do Ceará”, os resultados direcionam predominantemente ao referido portal institucional, indicando sua centralidade como ponto de acesso às normas previdenciárias estaduais.

Figura 5 – Menu Institucional do site Cearaprev



Fonte: Cearaprev (2026)¹³.

Já no início da página eletrônica, referente à legislação previdenciária, há uma advertência no sentido de que “nesta seção disponibilizamos alguns dos principais normativos que regulamentam a previdência social do servidor público, bem como o acesso ao portal Gescon – Gestão de Consultas e Normas – RPPS.” (Ceará, 2025).

Ainda que a observação enfatize o caráter não exaustivo do material disponibilizado, permanece ambíguo se a referência abrange a legislação

¹³ Disponível em: <https://www.cearaprev.ce.gov.br/>. Acesso em: 26/04/2025.

previdenciária em âmbito geral, inclusive a normativa federal, ou se se restringe especificamente ao ordenamento do Estado do Ceará.

Figura 6 – Menu Legislação do site Cearaprev



Fonte: Cearaprev (2026)¹².

A página reúne uma lista de links para acesso aos normativos mais recentes sobre a legislação previdenciária como a Emenda Constitucional Federal nº 103/2019, a Emenda Constitucional Estadual nº 97/2019, Lei Complementar estadual nº 210/2019, alterada pela LC nº 324/2024, decretos, resoluções do Conselho Estadual de Políticas de Previdência Social – CEPRS, e referências à legislação federal pertinente.

Figura 7 – Normativos disponíveis no site do Cearaprev

Legislação

Nesta seção disponibilizamos alguns dos principais normativos que regulamentam a previdência social do servidor público, bem como o acesso ao portal Gescon - Gestão de Consultas e Normas - RPPS.

- [Consolidação Estadual da Legislação sobre Regimes Próprios \(Atualizada até 17/09/2024\)](#) ←
- [Emenda Constitucional Nº 103, de 12 de novembro de 2019 - Altera o sistema de previdência e estabelece regras de transição e disposições transitórias.](#)
- [Emenda Constitucional n.º 97, de 19 de dezembro de 2019 - Acresce dispositivo ao art. 330 da constituição do estado.](#)

- [Portaria nº 1.467, de 02 de junho de 2022 - Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional nº 103, de 2019.](#)

- [Lei Complementar Estadual nº 210, de 19 de dezembro de 2019, com alteração dada pela Lei Complementar nº 324, de 19.04.24 - Dispõe sobre a aplicação, em âmbito estadual, da Emenda Constitucional Federal nº 103, de 12 de novembro de 2019.](#)

Fonte: Cearaprev (2026)¹⁴.

Abrindo a lista há um link “Consolidação Estadual da Legislação sobre Regimes Próprios (Atualizada até 17/09/2024)”. Esse link dá acesso a um arquivo em formato PDF (*Portable Document Format*), que reúne emendas constitucionais, leis complementares, ordinárias, decretos e portarias. A estrutura do índice e a separação temática facilitam a navegação inicial, o que pode contribuir para a redução do tempo gasto na identificação dos principais atos normativos aplicáveis.

O documento de Consolidação Estadual da Legislação sobre Regimes Próprios encontra-se estruturado em nove capítulos, organizados de forma temática. O Capítulo Primeiro trata da Reestruturação do RPPS e do Plano de Custeio Total; o Capítulo Segundo dispõe sobre as Regras de Concessão de Benefícios; o Capítulo Terceiro aborda a Utilização de Recursos Previdenciários; o Capítulo Quarto versa sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares; o Capítulo Quinto disciplina o Plano de Custeio Normal; o Capítulo Sexto trata da Previdência Complementar dos Servidores Públicos; o Capítulo Sétimo dispõe sobre a Unidade Gestora do RPPS; o Capítulo Oitavo aborda o Plano de Gestão Administrativo; e o Capítulo Nono trata da Segregação de Massas.

Nesse sentido, o arquivo disponibilizado representa uma tentativa válida de organização das normas que regem o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Estado do Ceará e até oferece um ponto de partida útil para a consulta legislativa, especialmente diante da dispersão normativa observada na legislação estadual. No entanto, essa vantagem é mitigada por limitações significativas quanto à atualização, à clareza e à integração textual das normas.

Apesar de as normas serem elencadas por temática, não apresenta uma estrutura sistemática que oriente o usuário quanto às atualizações de todas as leis, o que traz desconfiância acerca das alterações legislativas ou às relações de revogação entre os atos. Ademais, cumpre destacar que o site atua apenas como repositório documental, reunindo atos normativos dispersos, sem constituir uma consolidação legislativa formal nos termos prescritos pela Lei Complementar nº 95/1998.

¹⁴ Disponível em: <https://www.cearaprev.ce.gov.br/>. Acesso em: 14/02/2026.

Na primeira norma do arquivo em PDF, a Lei Complementar nº 12/1999, observa-se que o parágrafo 3º do art. 5º contém hiperlink indicando alteração promovida pela Lei Complementar nº 167/2016. Todavia, ao acionar o link, a página retorna erro, impedindo o acesso ao conteúdo da norma modificadora. Além da falha técnica que compromete a funcionalidade da consolidação, essa inconsistência gera incerteza quanto à vigência da norma alteradora e à correta redação atualmente aplicável ao dispositivo.

Além disso, a mesma Lei Complementar nº 12/1999 apresenta os arts. 5º-A e 5º-B incorporados ao texto, mas sem indicação expressa da norma que os introduziu. Contudo, no Capítulo Terceiro da consolidação, intitulado “Da Utilização de Recursos Previdenciários”, consta a Lei Complementar nº 113/2012, responsável por acrescentar tais dispositivos à LC nº 12/1999. A ausência de remissão explícita no corpo do texto original à norma alteradora gera descontinuidade informacional, pois o leitor não consegue identificar, de forma imediata, a origem e o fundamento das modificações.

Em verdade, quando o índice remissivo aponta a Lei Complementar nº 113/2012 em capítulo distinto, como se alheio aos dispositivos da Lei Complementar nº 12/1999, transfere-se ao intérprete o ônus de reconstruir o percurso legislativo por meio de consulta cruzada entre diferentes seções do documento.

Essas poucas situações já identificadas na primeira norma revelam dois problemas estruturais distintos: de um lado, falha técnica no funcionamento de hiperlink destinado a indicar alteração normativa; de outro, ausência de integração clara entre norma originária e norma modificadora. O resultado é fragmentação informacional que impõe ao usuário a necessidade de reconstrução manual da trajetória legislativa, o que compromete a inteligibilidade normativa e demonstra o gap entre consolidação formal e compreensão efetiva do regime jurídico.

Já a Lei Complementar nº 123/2013, em seu Capítulo Nono – Segregação de Massa, que trata do equacionamento do déficit e institui o regime de previdência complementar do Estado do Ceará, apesar de concebida como diploma estruturante do sistema, passou a sofrer alterações sucessivas por meio de leis complementares posteriores, como a LC nº 227/2020 e a LC nº 331/2024.

Estabelece critérios objetivos para a revisão da segregação da massa de segurados do sistema único de previdência social do estado do ceará – supsec, altera as leis complementares nº123, de 16 de setembro de 2013, nº184, de 21 de novembro de 2018, nº185, de 21 de novembro de 2018, e a nº194, de 15 de abril de 2019, bem como cria o fundo para modernização e sustentabilidade da previdência social (fungesprev).

[...]

Art. 4º A Lei Complementar n.º 123, de 16 de setembro de 2013, passa a vigorar com as seguintes modificações e acréscimos:

“Art. 28.

§6.º

II – o valor do benefício especial será calculado na data da opção do servidor prevista neste parágrafo, ficando o valor de direito sujeito, a partir do mês da opção, à atualização, mês a mês, de acordo com a variação integral do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), ou outro que venha a substituí-lo, passando, a partir do mês de início de seu efetivo pagamento, à atualização nas mesmas datas e com os mesmos índices de revisão geral do Estado;

LEI COMPLEMENTAR N.º 331, DE 28 DE JUNHO DE 2024 (Publicada no D.O de 28/06/24)

Altera a lei complementar n.º 123, de 16 de setembro de 2013, que institui o regime de previdência complementar do estado do ceará.

[...]

Art. 1.º Fica prorrogado, para 31 de dezembro de 2024, o prazo de opção previsto no § 6.º do art. 28 da Lei Complementar n.º 123, de 16 de setembro de 2013.

Não obstante as modificações normativas supervenientes, o texto da LC nº 123/2013 permanece com a redação originária. Observa-se que o art. 28 se limitava ao § 4º, inexistindo, na versão primitiva, qualquer referência a alterações posteriores. Ainda que o documento disponibilizado como “consolidação” esteja apresentado e organizado por assuntos em seus títulos, não se justifica a publicação de versão desatualizada da lei, sobretudo quando consta a informação de que estaria “atualizada até 17/09/2024”.

Essa circunstância pode induzir à equivocada percepção de que o diploma se encontra integralmente consolidado e atualizado. A ausência de consolidação efetiva compromete a clareza normativa, fragiliza a segurança jurídica e dificulta a identificação precisa do conteúdo efetivamente vigente, especialmente para o intérprete que busca informações em sites oficiais da Administração Pública.

LEI COMPLEMENTAR Nº 123, DE 16 DE SETEMBRO DE 2013 (Publicado

no D.O de 19/09/2013)

Dispõe sobre o equacionamento do déficit atuarial do sistema único de previdência social dos servidores públicos civis e militares, dos agentes públicos e dos membros de poder do estado do ceará – supsec, e institui o regime de previdência complementar do estado do ceará.

[...]

Art.28. O regime de previdência complementar, de que trata esta Lei Complementar, terá caráter facultativo, sem prejuízo da limitação estabelecida no art.27 desta Lei Complementar.

§1º O regime de previdência complementar é aplicável aos servidores e aos Membros de Poder previstos neste artigo, que, em qualquer dos dois casos, tiverem ingressado no serviço público estadual a partir da autorização de funcionamento, pelo órgão federal de supervisão de previdência complementar.

§2º São abrangidos pela previdência complementar dos servidores do Estado do Ceará, observado o disposto no §1º deste artigo:

I – os titulares de cargos efetivos de todos os Poderes Estaduais, do Ministério Público Estadual, dos Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual direta, autárquica e fundacional;

II – os Magistrados, os membros do Ministério Público e os Conselheiros dos Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios.

§3º Os valores a serem repassados à entidade gestora do regime de previdência complementar a título de contribuição do patrocinador deverá ser pagos com recursos do orçamento de cada um dos órgãos, entidades ou Poderes indicados no §2º deste artigo.

§4º A adesão ao regime de previdência complementar dos servidores depende de prévia e expressa opção por um dos planos de benefícios acessíveis ao participante e observará a legislação e as normas regulamentares da entidade fechada de previdência complementar pertinente.

Art.29. A alíquota de contribuição individual do participante do regime de previdência complementar instituído por esta Lei Complementar será por ele definida anualmente, observado o disposto no regulamento do plano de benefícios, sendo-lhe permitido fazer contribuições adicionais, porém sem contrapartida do patrocinador, também conforme dispuser o regulamento do plano de benefícios.

Além disso, as leis complementares que promoveram as alterações limitam-se, em regra, a modificar dispositivos específicos, sem promover a republicação do texto consolidado, exigindo do intérprete a leitura fragmentada de diferentes diplomas para a reconstrução da norma aplicável.

Entretanto, o maior problema vislumbrado não se restringe à falha técnica pontual, mas à desconfiança que ela projeta sobre o próprio conteúdo “consolidado”. Quando a consolidação apresenta links inoperantes, omite a identificação das

normas alteradoras ou distribui modificações em capítulos distintos sem remissões claras, ela deixa de cumprir a função de oferecer um texto integrado e verificável.

Nessas hipóteses, o documento perde densidade normativa como instrumento de orientação, pois o leitor não consegue confirmar, com segurança, a redação vigente, a cadeia de alterações e a compatibilidade entre os dispositivos compilados. O resultado é o enfraquecimento da confiança dos usuários e da segurança jurídica na medida em que o destinatário da norma passa a depender de pesquisas externas e de reconstrução manual do histórico legislativo para assegurar que a informação consultada corresponde ao direito aplicável.

Além disso, a organização não apresenta mecanismos de busca refinada, nem oferece guias interpretativos que auxiliem a compreensão dos documentos. Tal forma de disponibilização, ainda que relevante sob o aspecto da publicidade formal, revela-se insuficiente para garantir o acesso efetivo e compreensível ao conjunto normativo previdenciário aplicável aos servidores estaduais.

Dessa forma, mesmo que o documento seja intitulado como “consolidação”, ele não se enquadra tecnicamente no conceito jurídico de consolidação legislativa, conforme previsto no art. 13, § 2º, da Lei Complementar nº 95/1998. Trata-se, na realidade, de uma compilação documental, na qual os atos normativos são reunidos em sequência, mas sem sistematização ou incorporação formal das alterações promovidas por normas posteriores, o que compromete a acessibilidade e a segurança jurídica do material disponibilizado.

Algumas normas transcritas mantêm sua redação original, outras apresentam incorporação explícita das alterações promovidas por leis posteriores. Isso exige que mesmo o profissional jurídico, ao consultar o material, realize leituras paralelas e interpretações complementares para identificar com precisão quais dispositivos permanecem em vigor e como se articulam entre si. A ausência de notas explicativas, dispositivos tachados ou sinalizações sobre vigência, a exemplo da legislação federal, compromete a confiabilidade da leitura imediata, ainda que feita por alguém com formação técnica especializada.

Ainda que o documento contribua para o acesso formal à legislação, ele não garante, por si só, uma compreensão segura e atualizada do regime jurídico previdenciário estadual. A confiança na primeira leitura é, portanto, limitada. O

profissional do direito precisa recorrer a outras fontes para verificar a coerência normativa e evitar equívocos interpretativos.

A ausência de uma consolidação real, no sentido de integrar e sistematizar as normas de forma acessível e coesa, perpetua uma barreira estrutural à efetividade da publicidade legislativa, com prejuízos tanto para o exercício profissional quanto para o controle social das políticas públicas previdenciárias.

Leal (1945) já advertia que a prática de promover alterações legislativas por meio de leis autônomas, desvinculadas do texto original dos códigos ou diplomas estruturantes, tende a desfigurar o sistema jurídico e comprometer sua inteligibilidade. Para o autor, as reformas deveriam, sempre que possível, ser incorporadas diretamente ao corpo dos códigos, mediante acréscimos, supressões ou modificações pontuais em dispositivos específicos.

Tal procedimento, além de preservar a coerência interna do sistema, obriga o legislador a considerar o ordenamento como um todo, favorecendo a adaptação gradual às novas exigências sociais sem comprometer a unidade normativa.

Com isso, a legislação se manteria codificada ou consolidada em caráter permanente, facilitando o acesso ao direito e fortalecendo a segurança jurídica. Essa reflexão permanece atual diante da realidade normativa do Estado do Ceará, em que a ausência de consolidação textual e a dispersão legislativa comprometem a clareza, a efetividade e a transparência da ordem jurídica.

Ademais, é necessário reconhecer que, em um contexto marcado pela circulação digital de informações e pela crescente expectativa de participação cidadã, o acesso à legislação ultrapassa o domínio técnico dos profissionais jurídicos. No entanto, no caso da legislação previdenciária estadual, o desafio encontra-se em uma etapa ainda mais elementar que é a própria localização do texto normativo atualizado.

Antes mesmo de se discutir a clareza, a coerência interna ou a interpretação sistemática das normas, o cidadão e até mesmo o profissional do direito deparam-se com um problema de natureza mais elementar, que é a ausência de uma base normativa consolidada que apresente, de forma integrada e atualizada, as regras vigentes.

A mera publicação desorganizada ou de difícil entendimento, como ocorre com a legislação previdenciária disponibilizada no portal Cearaprev, não satisfaz as exigências constitucionais de transparência e eficiência administrativa. A ausência de uma organização sistemática e de instrumentos que facilitem a compreensão dos conteúdos compromete a legitimidade do sistema previdenciário estadual, pois, como adverte o autor, direitos desconhecidos pela população tornam-se, na prática, direitos inexistentes.

Conforme destaca Anthony Giddens (1991), a confiança nas instituições modernas depende da previsibilidade e da estabilidade dos sistemas abstratos, entre os quais se insere o ordenamento jurídico. Quando o acesso ao conteúdo normativo exige habilidades técnicas elevadas e sucessivas verificações em fontes paralelas, o sistema jurídico deixa de operar como estrutura confiável, inclusive para os profissionais do direito.

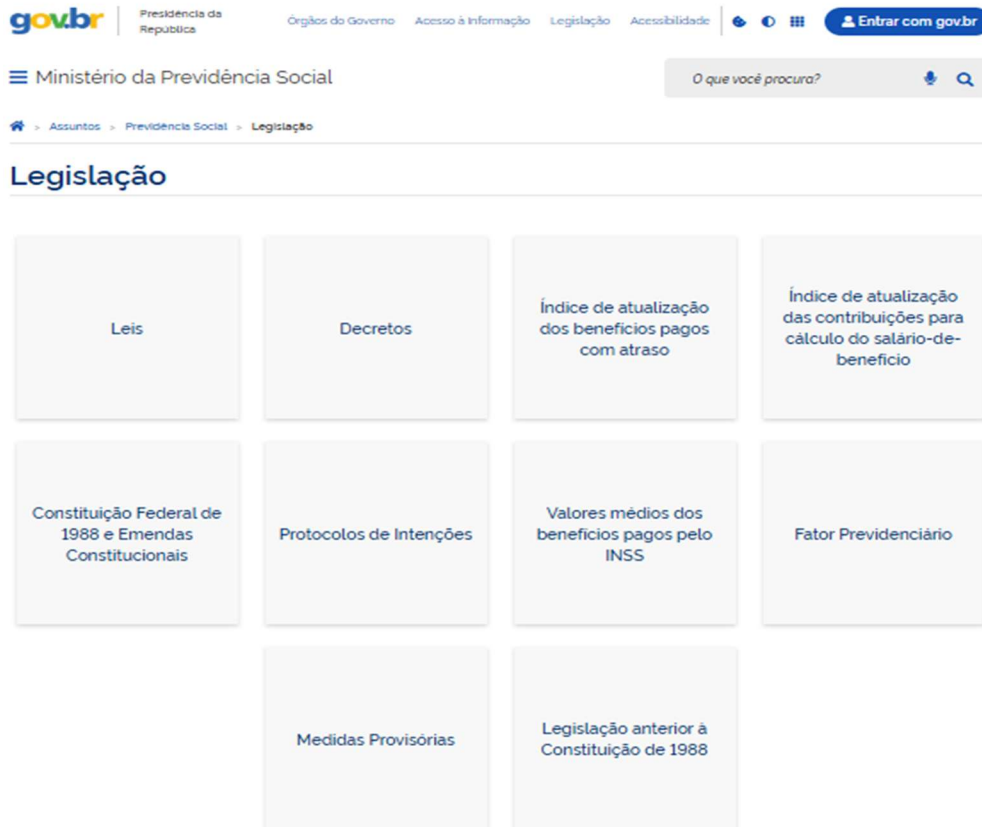
No caso da legislação previdenciária do Estado do Ceará, a dispersão normativa e a dependência de dispositivos não consolidados reduzem significativamente a inteligibilidade do sistema, dificultando sua internalização como referência estável de conduta. A confiança, assim, não se fragiliza por ausência de formalização, mas pela insuficiência comunicativa do direito em sua forma disponível ao público.

Nesse sentido, o servidor público, destinatário direto dessas normas, enfrenta dificuldades para compreender seus próprios direitos e deveres, não apenas em razão da ausência de linguagem acessível, mas, sobretudo da dificuldade de identificação da legislação aplicável. Essa dificuldade se intensifica diante do fato de que essas consultas normativas ocorrem por meio eletrônico, em plataformas institucionais que frequentemente carecem de mecanismos de busca eficazes.

O problema não está, portanto, apenas na escolha formal da técnica legislativa, mas na ausência de medidas complementares que tornem a norma acessível, compreensível e operável. Uma legislação que depende da leitura paralela de múltiplos dispositivos dispersos, sem atualização oficial consolidada, contraria o ideal republicano de um direito acessível e universal, restringindo seu alcance a especialistas e técnicos jurídicos.

Em uma breve comparação com o ambiente normativo previdenciário federal, a consulta pelo termo “legislação previdenciária federal” em mecanismos de busca retorna, entre os primeiros resultados, o acesso ao portal oficial do Governo Federal (<https://www.gov.br> > Assuntos > Previdência Social”), a centralização e a facilidade de localização das normas previdenciárias em âmbito federal.

Figura 8 – Menu do site do Ministério da Previdência Social



Fonte: Gov (2026)¹⁵.

Assim, diferentemente do sítio da Cearaprev, observa-se, no ambiente federal, uma estrutura segmentada de organização normativa, na qual o acesso às normas redireciona o usuário ao sítio oficial do Planalto, responsável pela publicação e consolidação dos atos normativos federais, o que garante certa confiabilidade ao conteúdo disponibilizado.

Dessa forma, o cenário observado na forma como a Cearaprev disponibiliza suas normas jurídicas contraria diretrizes fundamentais de publicidade qualificada. A integração legislativa é promovida por meio de leis esparsas e sem

¹⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/legislacao>. Acesso em: 06/05/2026.

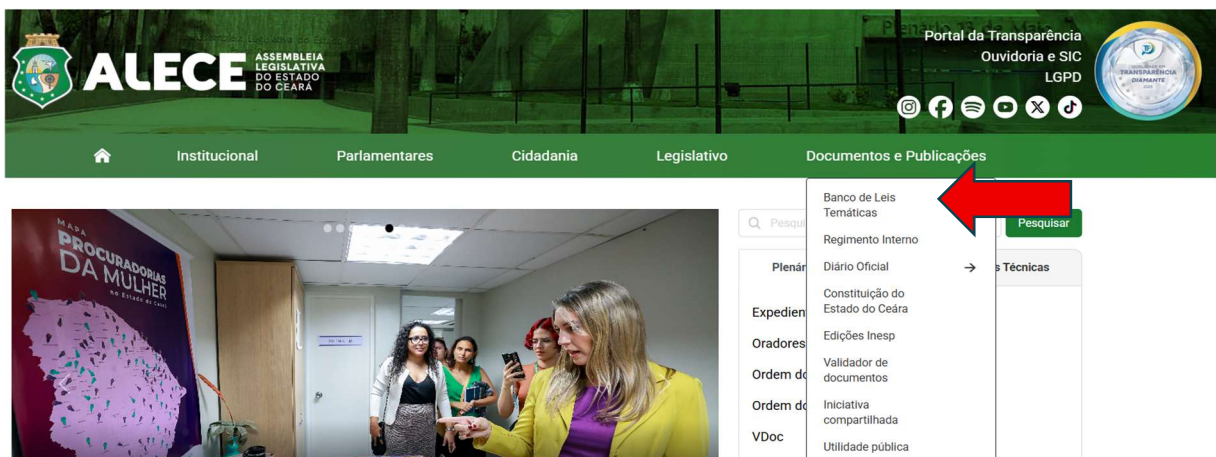
integração textual nos diplomas originais, o que expõe dificuldades expressivas à consulta pública, inclusive por profissionais da área jurídica.

4.4 A consolidação normativa disponível no site da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará - Alece

Dos retornos de pesquisa para a expressão “legislação previdenciária do Estado do Ceará”, observa-se que, após os primeiros links direcionarem ao portal da Cearaprev, os resultados subsequentes passam a indicar o Banco Eletrônico de Leis Temáticas (Belt) como alternativa de acesso à legislação pertinente. Desse modo, é pertinente a inclusão da análise dessa ferramenta, uma vez que ela indica uma via de acesso à informação normativa pelo usuário.

A Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Alece) disponibiliza, em seu portal institucional, o Banco Eletrônico de Leis Temáticas (Belt), ferramenta destinada à consulta e organização da legislação estadual por áreas temáticas. O Belt encontra-se disponível no portal oficial da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, acessível por meio do menu principal, na seção “Documentos e Publicações”, na opção “Banco de Leis Temáticas”.

Figura 9 – Menu do site da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará



Fonte: Alece (2026)¹⁶.

A página inicial do sistema apresenta o Belt como um mecanismo centralizado de organização normativa, estruturado por assuntos específicos, com a

¹⁶ Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/>. Acesso em: 06/05/2026.

finalidade de facilitar o acesso à legislação e ampliar a compreensão do ordenamento jurídico estadual.

A Alece Informa que o banco foi alimentado a partir de sítios oficiais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e disponibiliza para consulta a Constituição Federal, a legislação federal, a Constituição do Estado do Ceará, a legislação estadual a partir de 1984, o Regimento Interno e jurisprudências de tribunais superiores federais, bem como dos Tribunais de Justiça e de Contas do Ceará.

Apesar de se apresentar como centralizado e abrangente, delimita temporalmente parte relevante de seu acervo, como ocorre ao restringir a legislação estadual ao período posterior a 1984. O recorte temporal revela a deficiência do sistema que não contempla a integralidade da produção legislativa, mas apenas um segmento historicamente delimitado.

Esclarece, ainda, que a consulta possui caráter meramente informativo, não substituindo a verificação nas publicações oficiais, e orienta que a pesquisa pode ser realizada por esfera federativa, distinguindo-se entre legislação federal, com redirecionamento aos respectivos sítios institucionais, e legislação estadual, organizada por temas conforme as áreas de atuação das Comissões Permanentes previstas no Regimento Interno da Casa Legislativa.

Figura 10 – Banco eletrônico de leis temáticas

Banco Eletrônico de Leis Temáticas (Belt)

O Banco Eletrônico de Leis Temáticas (Belt) é um sistema centralizado de legislação, organizado por tema, que objetiva, primordialmente, facilitar o acesso à informação, estimulando o desenvolvimento da cidadania por meio do conhecimento dos direitos e deveres dos cidadãos.

Para alimentação do Belt, foram utilizados sítios oficiais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O banco disponibiliza para a pesquisa:

- Constituição Federal;
- Legislação Federal;
- Constituição do Ceará;
- Legislação do Ceará (a partir de 1984);
- Regimento Interno;
- Jurisprudências dos tribunais superiores federais e dos Tribunais de Justiça e de Contas do Ceará.

Oportuno esclarecer que a consulta, neste Banco de Leis, tem caráter informativo e não dispensa a conferência dos conteúdos nas publicações oficiais.

Identidade Visual

BELT
Banco Eletrônico
de Leis Temáticas

Publicações

Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

Fonte: Alece (2026)¹⁷

¹⁷ Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/>. Acesso em: 06/05/2026.


Figura 11 – Orientações de Pesquisa no Belt

Como pesquisar no Belt

Para facilitar a navegação, a legislação está separada por esferas:

- federal - remete o usuário aos sítios institucionais;
- estadual - disponibiliza ao usuário a legislação cearense organizada por tema, conforme o disposto no artigo 48, do Regimento Interno desta Casa Legislativa, que trata das áreas de atuação das Comissões Permanentes.

Para consultar no Banco Eletrônico de Leis Temáticas (BELT) é muito simples [SAIBA MAIS...](#)



Enquete

Fonte: Alece (2026)¹⁶.


Ao clicar na opção “saiba mais”, o usuário é direcionado a uma seção explicativa que apresenta um passo a passo ilustrado por meio de capturas de tela, com orientações objetivas sobre como realizar a navegação e efetuar pesquisas no sistema.

Essa funcionalidade possui relevância institucional que vai muito além de uma simples ajuda operacional, pois revela a preocupação do sistema em oferecer ao usuário um caminho inicial de orientação para acesso ao acervo normativo. Nesse sentido, o Banco Eletrônico de Leis Temáticas (Belt) busca se apresentar não apenas como repositório, mas como instrumento de organização do acesso à legislação estadual.

Figura 12 – Tipos Pesquisa no Belt

Como Consultar ←

» tamanho da fonte 🔍 🔍 🔍 Imprimir 🔗 E-mail 🔗 Seja o primeiro a comentar!


Avalie este item  (378 votos)

Existem 3 meios de consultar o Banco Eletrônico de Leis Temáticas (BELT), conforme a seguir:

- 01 - pesquisa Livre;
- 02 - Pesquisa Temática Constituição;
- 03 - Pesquisa Temática Legislação

A seguir serão apresentados os passos para efetuar a consulta.

Passo 01 - Na Pesquisa Livre, você poderá efetuar uma busca em todo o conteúdo do BELT, para isso deverá ser informado o texto que deseja pesquisar e clicar no ícone que representa uma lupa conforme a figura - 01 Pesquisa Livre.



Fonte: Alece (2026)¹⁸.

¹⁸ Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/como-consultar/>. Acesso em: 06/05/2026.

Sob a perspectiva do desenho institucional, a presença de um passo a passo para consulta cumpre função relevante de mediação entre o usuário e a base normativa. Não se trata apenas de explicar o uso de uma ferramenta digital, mas de estruturar a forma pela qual o cidadão, o servidor ou o profissional do direito interage com a informação jurídica. Um sistema de consulta legislativa não é neutro.

O Belt informa que contempla a legislação do Estado do Ceará apenas a partir de 1989, dessa forma, optou-se pela consulta da Lei Complementar nº 12/1999 por meio do campo de busca da ferramenta, utilizando a expressão “lei complementar nº 12”.

Como resultado, retornaram 55 ocorrências relacionadas, apresentadas em lista, organizada por ordem de publicação mais recente, exibindo diplomas legislativos diversos, como leis ordinárias e leis complementares, acompanhados de sua numeração, data e breve descrição do conteúdo.

Figura 13 – Busca por lei complementar no Belt

Fortaleza, Terça-feira, 10 Março 2026

ALECE ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ
Banco Eletrônico de Leis Temáticas

BELT Banco Eletrônico de Leis Temáticas

PRINCIPAL | CONSTITUIÇÃO FEDERAL | LEGISLAÇÃO FEDERAL | CONSTITUIÇÃO DO CEARÁ | LEGISLAÇÃO DO CEARÁ | REGIMENTO INTERNO | JURISPRUDÊNCIAS

Você está aqui: Página Principal

01 - Pesquisa Livre | 02 - Pesquisa Temática Constituição - CE | 03 - Pesquisa Temática Legislação - CE

Pesquisar Leis AQUI...

lei complementar nº 12

Pesquisar

Total: 55 resultados encontrados.

Pesquisar por:
 Todas as Palavras
 Qualquer palavra
 Expressão Exata
 Ordem: Recentes primeiro

Pesquisar Somente:
 Itens K2
 Polls
 Categorias
 Contatos
 Artigos
 Fonte de Notícias
 Marcadores

Exibir # 20

Página 1 de 3

1. **LEI Nº 19.660, de 26 de fevereiro de 2026. (D.O.26.02.2026) ...**
 (Trabalho, Administração e Serviço Público)
 O texto desta Lei não substitui o publicado no Diário Oficial LEI Nº19.660, de 26 de fevereiro de 2026. (D.O.26.02.2026) PROMOVE A REVISÃO GERAL ...
 Criado em 27 Fevereiro 2026
2. **LEI COMPLEMENTAR Nº 373, de 25 de fevereiro de 2026. (D.O.25.02.2026) ...**
 (Defesa Social)
 O texto desta Lei não substitui o publicado no Diário Oficial LEI COMPLEMENTAR Nº373, de 25 de fevereiro de 2026. (D.O.25.02.2026)
 ALTERA A LEI COMPLEMENTAR ...
 Criado em 27 Fevereiro 2026
3. **LEI Nº 19.653, DE 19.02.26 (D.O. 19.02.26) ...**
 (Educação)
 O texto desta Lei não substitui o publicado no Diário Oficial. LEI Nº 19.653, DE 19.02.26 (D.O. 19.02.26) REESTRUTURA O SISTEMA REMUNERATÓRIO DOS PROFISSIONAIS ...

QR Code
 Pesquisar - QR Code Friendly

Identidade Visual
BELT
 Banco Eletrônico de Leis Temáticas

Publicações

Fonte: Alece (2026)¹⁹.

¹⁹ Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/component/search/?searchword=lei%20complementar%20n%C2%BA%2012&searchphrase=all&Itemid=146>. Acesso em: 06/05/2026.

Observa-se que, entre os resultados exibidos, não aparece a Lei Complementar nº 12, de 23 de junho de 1999, que corresponde exatamente ao objeto da pesquisa. A listagem apresenta normas mais recentes ou diplomas com numeração ou conteúdo semelhante ao termo pesquisado, mas não conduz diretamente ao texto da referida lei complementar.

Entretanto, consultando “lc 12/99 Belt” no mecanismo de busca Google, um dos retornos é o link <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/seguridade-social-e-saude/item/5317-lei-complementar-n-12-de-23-06-99-do-28-06-99>.

Figura 14 – Lei complementar no Belt

Fortaleza, Terça-feira, 10 Março 2026

ALECE ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ
Banco Eletrônico de Leis Temáticas

PRINCIPAL | CONSTITUIÇÃO FEDERAL | LEGISLAÇÃO FEDERAL | CONSTITUIÇÃO DO CEARÁ | LEGISLAÇÃO DO CEARÁ | REGIMENTO INTERNO | JURISPRUDÊNCIAS

Você está aqui: [Página Principal](#) > [Legislação do Ceará](#) > [Temática](#) > [Seguridade Social e Saúde](#) > LEI COMPLEMENTAR Nº 12, DE 23.06.99 (DO 28.06.99)

01 - Pesquisa Livre | 02 - Pesquisa Temática Constituição - CE | 03 - Pesquisa Temática Legislação - CE

Pesquisar Leis AQUI...

Quinta, 22 Junho 2017 17:36

LEI COMPLEMENTAR Nº 12, DE 23.06.99 (DO 28.06.99)

Avalie este item (0 votos)

LEI COMPLEMENTAR Nº 12, DE 23.06.99 (DO 28.06.99)

Dispõe sobre a instituição do Sistema Único de Previdência Social dos Servidores Públicos Cíveis e Militares, dos Agentes Públicos e dos Membros Poder do Estado do Ceará - SUPSEC e da respectiva contribuição previdenciária, extingue os benefícios previdenciários e de montepio que indica e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ.

QR Code
LEI COMPLEMENTAR Nº 12, DE 23.06.99 (DO 28.06.99) - QR Code Friendly

Identidade Visual
Belt Banco Eletrônico de Leis Temáticas

Publicações

Fonte: Alece (2026)²⁰.

A consulta conduz diretamente ao texto da Lei Complementar nº 12, de 23 de junho de 1999 (DO 28.06.1999). No corpo do texto normativo disponibilizado no sistema, observam-se indicações de alterações legislativas realizadas

²⁰ Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/seguridade-social-e-saude/item/5317-lei-complementar-n-12-de-23-06-99-do-28-06-99>. Acesso em: 14/02/2026.

posteriormente, apresentadas por meio de anotações em hiperlinks que informam a atualização de determinados dispositivos.

Essas referências apontam apenas duas modificações legislativas, correspondentes às Leis Complementares nº 62, de 14 de fevereiro de 2007, e nº 159, de 14 de janeiro de 2016, sem a apresentação completa do conjunto de alterações que a norma sofreu ao longo do tempo. A pesquisa nessas diretrizes mostrou-se necessária para demonstrar, em termos de usabilidade, que, ainda que tenha sido inserido um mecanismo explicativo com a finalidade de facilitar o uso da ferramenta de busca, persistem dificuldades na sua utilização. Isso ocorre porque a simples disponibilização de orientações não supre falhas estruturais da interface, especialmente quando a organização da informação, a lógica de funcionamento da busca e a previsibilidade dos resultados não são claras ao usuário.

A disponibilização da norma nessas condições gera insegurança, pois pode levar o usuário a supor que o diploma foi revogado ou que está diante de versão desatualizada. Em ambos os casos, há comprometimento da segurança jurídica e da confiança na informação disponibilizada.

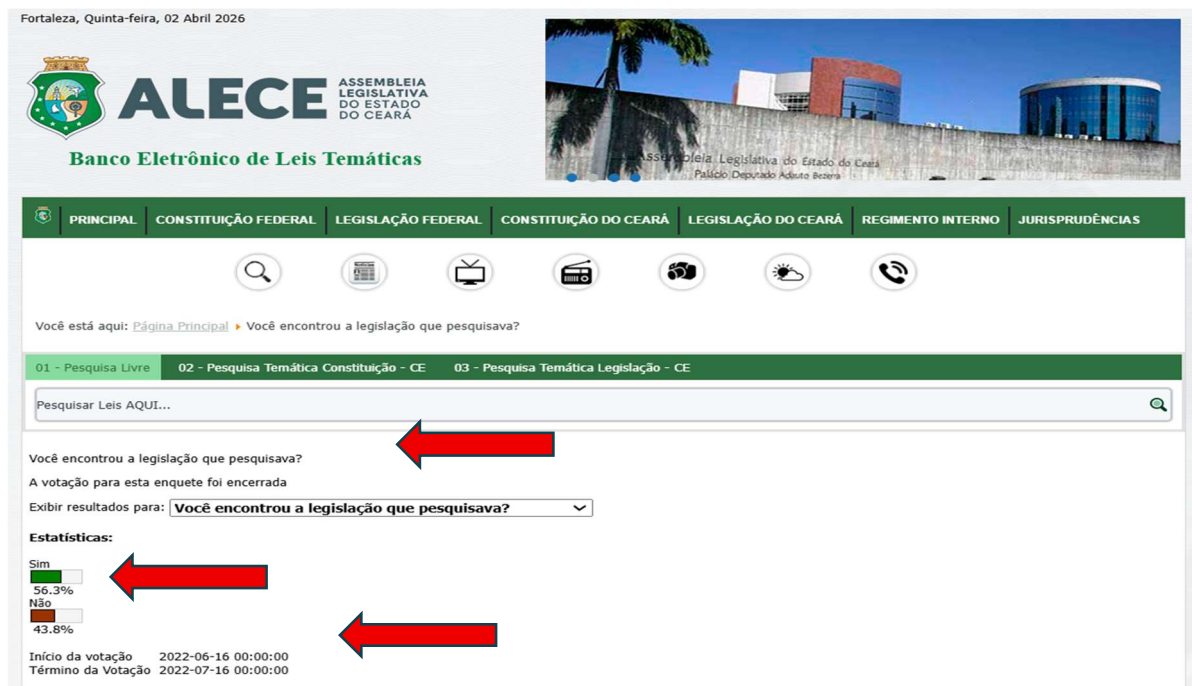
Vale dizer, o recurso explicativo atua de forma complementar, mas não substitui a necessidade de um desenho intuitivo e alinhado a padrões de navegação já consolidados. Assim, a dificuldade não decorre da ausência de instruções, mas da própria arquitetura do sistema, que exige esforço adicional de interpretação por parte do usuário, comprometendo a eficiência da interação e aumentando a desconfiança das informações.

Adicionalmente, registra-se uma enquete institucional, presente no portal do Belt, voltada a avaliar a efetividade da busca por legislação no sistema. A pergunta central foi: “Você encontrou a legislação que pesquisava?”, com duas opções de resposta fechadas (sim ou não). A votação ocorreu no período de 16 de junho de 2022 a 16 de julho de 2022, posteriormente encerrada.

Os resultados indicam que 56,3% dos participantes afirmaram ter encontrado a legislação desejada, enquanto 43,8% declararam não ter obtido sucesso na busca. Esses dados revelam um cenário de efetividade parcial do sistema, com proporção relevante de usuários enfrentando dificuldades na localização da informação normativa.

Sob uma perspectiva analítica, a enquete evidencia uma lacuna entre a usabilidade e a acessibilidade informacional idealizadas pelo portal e a experiência efetivamente vivenciada pelos usuários, uma vez que parcela significativa não conseguiu localizar a legislação pretendida. Esse resultado indica que a simples disponibilização da informação não garante seu acesso qualificado, sobretudo quando inexistem mecanismos eficientes de organização, navegação e recuperação do conteúdo.

Figura 15 – Pesquisa temática



Fonte: Alece (2026)²¹.

Assim, a pesquisa cumpre função diagnóstica ao indicar que, embora o sistema atenda parte dos usuários, ainda há limitações relevantes quanto à localização, clareza e estruturação das informações legislativas, o que impacta diretamente a efetividade do acesso e, por consequência, a segurança jurídica.

Apesar de o sistema representar um avanço significativo em relação às leis apresentadas no sítio da Cearaprev, ainda apresenta inconsistências na recuperação precisa dos diplomas normativos, comprometendo a confiabilidade dos resultados e dificulta a identificação clara do direito vigente.

²¹ Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/component/mijopolls/poll/5-voce-encontrou-a-legislacao-que-pesquisava>. Acesso em: 14/02/2026.

Na sequência, optando pelo meio “01 – Pesquisa Livre”, no campo de busca foi inserida a expressão “lei complementar nº 123”, estando marcada a opção “Expressão Exata” no filtro “Pesquisar por”, na tentativa de retorno preciso do diploma normativo.

O sistema informa “Total: 8 resultados encontrados” e exibe a listagem numerada dos itens recuperados. Os quatro primeiros resultados correspondem a leis complementares posteriores que alteram a Lei Complementar nº 123, como a Lei Complementar nº 331/2024, nº 328/2024, nº 298/2022 e nº 227/2020, todas classificadas na temática “Seguridade Social e Saúde”. Em seguida, os itens 5 a 8 não se referem a diplomas normativos, mas a conteúdos institucionais do próprio site, como perguntas e enquetes relacionadas ao Banco Eletrônico de Leis Temáticas.

Figura 16 – Pesquisa livre com filtros

The screenshot displays the ALECE (Assembleia Legislativa do Estado do Ceará) website interface. At the top, there is a navigation bar with links for PRINCIPAL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, LEGISLAÇÃO FEDERAL, CONSTITUIÇÃO DO CEARÁ, LEGISLAÇÃO DO CEARÁ, REGIMENTO INTERNO, and JURISPRUDÊNCIAS. Below this is a search bar with the text "Pesquisar Leis AQUI...". The search term "lei complementar nº 123" is entered in the search field. A red arrow points to the search bar. Below the search bar is a green button labeled "Pesquisar". A red arrow points to the "Pesquisar" button. Below the search bar, the text "Total: 8 resultados encontrados." is displayed. A red arrow points to this text. Below the search results, there are filters for "Pesquisar por:" with three options: "Todas as Palavras", "Qualquer palavra", and "Expressão Exata" (which is selected). A red arrow points to the "Expressão Exata" option. To the right of the filters, there is a dropdown menu for "Ordem:" with the option "Recentes primeiro" selected. A red arrow points to the "Recentes primeiro" option. Below the filters, there is a section for "Pesquisar Somente:" with several checkboxes: "Itens K2", "Polls", "Categorias", "Contatos", "Artigos", "Fonte de Notícias", and "Marcadores". At the bottom left, there is a dropdown menu for "Exibir #" with the value "20" selected.

Fonte: Alece (2026)²².

²² Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/component/search/?searchword=lei%20complementar%20n%C2%BA%20123&ordering=newest&searchphrase=exact&limit=20>. Acesso em: 14/02/2026.

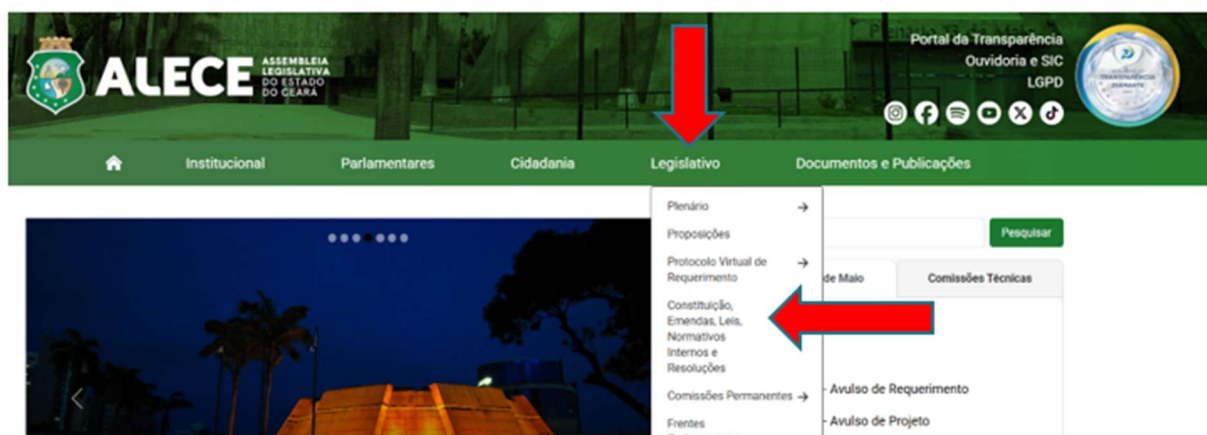
Na ementa da Lei Complementar nº 227/2020, as leis alteradas aparecem destacadas, funcionando como hiperlinks internos. Ao clicar sobre, por exemplo, “Lei Complementar nº 123, de 16 de setembro de 2013”, o sistema redireciona o usuário para a página específica daquele diploma para o endereço eletrônico <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/ementario/lc123.htm>.

Ressalta-se que a Lei nº 123/2013 apresenta-se consolidada e atualizada, com alterações legislativas até o ano de 2022, disponibilizando hiperlinks para acesso direto aos diplomas legais modificadores.

Mesmo nessa sistemática, seria relevante que o sistema indicasse, de forma expressa, que a lei está “atualizada até a presente data”. Tal informação conferiria maior segurança ao usuário, ao permitir a compreensão de que, embora as últimas alterações remontem a 2022, não houve modificações posteriores. Essa indicação é fundamental para assegurar a correta identificação do direito vigente e reduzir incertezas quanto à atualidade do diploma normativo.

Destaca-se, ainda, que a própria estrutura do endereço eletrônico <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/ementario/lc123.htm> indica sua inserção no ambiente “legislativo” do portal. Dessa forma, verificou-se uma nova estrutura de consulta legislativa, cujo acesso se deu mediante navegação exploratória pelas opções do portal até a subseção “Constituição, Emendas, Leis e Normativos Internos e Resoluções”.

Figura 18 – Menu para subseção do site



Fonte: Alece (2026)²⁴.

²⁴ Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/#>. Acesso em: 06/05/2026.

Nesse espaço, os diplomas normativos são organizados por categorias normativas, como Constituição Estadual, emendas constitucionais, leis complementares, leis ordinárias e atos normativos internos, sendo disponibilizados por meio de links diretos para consulta.

Observa-se, em grande parte, a atualização e a compilação das leis disponibilizadas nos sistemas analisados, o que indica um esforço institucional voltado à organização e à manutenção do conteúdo normativo. Não obstante, verificam-se inconsistências pontuais, especialmente em links que retornam mensagem de erro, impedindo o acesso ao conteúdo referenciado.

Figura 19 – Subseção “Constituição, Emendas, Leis e Normativos Internos e Resoluções”



Fonte: Alece(2026)²⁵.

No link “Leis Complementares” há uma tabela de leis numeradas sequencialmente de 01, de 05/11/91 (D.O 12/11/1991) a 379, de 30.03.26 (D.O. 30.03.2026)²⁶, abrangendo diversos temas do ordenamento jurídico estadual. O sistema funciona como um índice de consulta normativa, permitindo ao usuário acessar diretamente o texto das leis complementares estaduais. De modo geral, as leis apresentam informações de alteração legislativa e disponibilizam hiperlinks de acesso a leis modificadoras.

²⁵ Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/paginas/constituicao-emendas-leis-normativos-internos-e-resolucoes?menu=97>. Acesso em: 06/05/2026.

²⁶ Disponível em: <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/ementario/lc.htm>. Acesso em: 02/04/2026.

Após análise dos textos normativos, verificou-se que as leis complementares avaliadas, LC nº 123/2013, LC nº 12/1999 e LC nº 210/2019, encontram-se atualizadas, contudo, essa verificação demandou tempo considerável de pesquisa.

Já no link “Leis Ordinárias” encontra-se um repositório, organizado no formato de tabela, que reúne leis ordinárias organizadas por ano, desde a década de 1960 até atualmente, com acesso direto aos respectivos conjuntos normativos. A última norma indexada refere-se à Lei nº 19.695, de 26.03.2026 (D.O. 26.03.2026)²⁷. No mesmo ambiente, o sistema disponibiliza links temáticos limitados a determinadas categorias.

Figura 20 – Repositório de leis ordinárias do estado do Ceará

LEIS ORDINÁRIAS DO ESTADO DO CEARÁ

ANO	ANO	ANO	ANO	ANO	ANO	ANO	ANO
	2020	2010	2000	1990	1980	1970	1960
	2019	2009	1999	1989	1979	1969	
	2018	2008	1998	1988	1978	1968	
	2017	2007	1997	1987	1977	1967	
2026	2016	2006	1996	1986	1976	1966	
2025	2015	2005	1995	1985	1975	1965	
2024	2014	2004	1994	1984	1974		
2023	2013	2003	1993	1983	1973		
2022	2012	2002	1992	1982	1972		
2021	2011	2001	1991	1981	1971		

[- Lista de Leis Ordinárias](#)

[- Denominação de Equipamentos Públicos](#)

[- Denominação de Rodovias](#)

[- Concessão de Títulos de Cidadão Cearense](#)

[- Concessão de Títulos de Utilidade Pública](#)

[- Datas comemorativas](#)

[- Instituição de Selos](#)

Fonte: Alece (2026)²⁸.

Apesar de o repositório apresentar interface simples, as leis consultadas contêm indicativos de atualização, o que sugere a manutenção do conteúdo normativo. No entanto, a localização não é intuitiva, exigindo do usuário extensa navegação e comparação entre diferentes fontes para identificar a versão vigente da norma e verificar a existência de alterações posteriores.

No âmbito institucional, a confiança na informação é elemento relevante, pois os usuários, no exercício de atividades administrativas e jurídicas, necessitam de dados confiáveis para orientar decisões, interpretar normas e assegurar a correta

²⁷ Disponível em: <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2026/19695.htm>. Acesso em: 02/04/2026.

²⁸ Disponível em: https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/lei_ordinaria.htm. Acesso em: 02/04/2026.

aplicação do ordenamento jurídico. A ausência de certeza acerca da atualização ou consistência informacional compromete a confiança institucional e fragiliza a segurança jurídica.

Conforme a metodologia de pesquisa adotada, o usuário é direcionado a diferentes versões de publicação da mesma norma. Ao consultar a expressão “Ceará Lei Complementar nº 123/2013”, os mecanismos de busca da web passam a indicar, como primeiro resultado, a versão disponibilizada no Belt, a qual se apresenta desatualizada (data de 28/07/2017).

Figura 21 – Resultado de pesquisa no Google



Fonte: Google (2026)²⁹.

Ainda que, ao acessar a lei se verifique a data da provável disponibilização do conteúdo, não há indicação da data da última atualização da norma. Esse método dificulta ao usuário, seja servidor, aposentado, pensionista ou profissional do direito, verificar a vigência e a consolidação do texto. Espera-se, do sítio oficial, a disponibilização de informação atualizada e confiável quanto ao estado da legislação.

Observa-se que, no contexto atual de ampla disponibilidade de tecnologias da informação, o Poder Executivo do Estado do Ceará e a Assembleia Legislativa dispõem de condições institucionais e técnicas para, de forma conjunta, aprimorar os mecanismos de disponibilização da legislação.

A integração entre bases de dados, a padronização de estruturas informacionais e o desenvolvimento de interfaces mais acessíveis configuram medidas viáveis, capazes de qualificar o acesso ao conteúdo normativo e de promover maior eficiência na comunicação institucional.

²⁹ Acesso em: 09/04/2026.

5. PERCEÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS SOBRE A LEGISLAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

O presente capítulo tem por objetivo analisar, com base em evidências empíricas, a percepção dos servidores públicos acerca da legislação previdenciária que lhes é aplicável, com enfoque nas condições de compreensão, nas dificuldades informacionais e nos mecanismos de acesso às normas. Busca-se, assim, articular os dados coletados com o referencial teórico previamente desenvolvido, a fim de verificar em que medida a forma de disponibilização da informação normativa influencia a efetividade do acesso ao direito.

Para tanto, inicia-se com a exposição dos aspectos metodológicos da pesquisa e a caracterização do perfil da amostra analisada, delimitando-se o recorte empírico adotado e as condições de coleta dos dados. Essa contextualização é essencial para a adequada interpretação dos resultados, sobretudo diante da predominância de servidores estaduais, o que confere especificidade ao universo investigado.

Procede-se à análise do nível de conhecimento autodeclarado dos servidores sobre as regras previdenciárias, bem como das dificuldades enfrentadas no acesso e na compreensão dessas informações. Os dados evidenciam a existência de lacunas informacionais relevantes e indicam que a mera disponibilização das normas não é suficiente para garantir sua assimilação pelos destinatários.

Além disso, examinam-se as estratégias de busca de esclarecimento utilizadas pelos servidores e o grau de conhecimento acerca dos canais formais de atendimento. Verifica-se a centralidade do setor de Recursos Humanos (RH) como principal ponto de apoio, ao lado da utilização de sites institucionais e outras fontes informais, ao mesmo tempo em que se constata incerteza significativa quanto aos fluxos de atendimento e aos responsáveis pela análise dos direitos previdenciários.

Promove-se, ainda, a integração dos achados empíricos com a análise da técnica legislativa e da organização digital da informação previdenciária. Essa articulação permite evidenciar a existência de desalinhamento entre o modelo normativo ideal de sistematização e a forma concreta de apresentação das normas

nos ambientes digitais, com repercussões diretas sobre a inteligibilidade da informação e a segurança jurídica.

O capítulo busca demonstrar que a efetividade do acesso à legislação previdenciária não se esgota na publicação formal das normas, mas depende, de maneira decisiva, da forma como essas informações são estruturadas, organizadas e apresentadas ao usuário, constituindo elemento essencial para a redução de incertezas e para o exercício informado de direitos.

5.1 Metodologia da pesquisa e perfil da amostra

Na busca por evidências empíricas que subsidiem a análise proposta, realizou-se pesquisa acerca da percepção dos servidores públicos sobre a legislação previdenciária, estruturada com base em metodologia quantitativa, mediante aplicação de questionário online elaborado na plataforma Google *Forms*.

O período de coleta compreendeu o intervalo entre 02 de outubro de 2025 e 01 de fevereiro de 2026, conforme registros constantes nas planilhas de respostas geradas pela ferramenta. Nesse lapso temporal, houve a obtenção de 78 participações, viabilizando a constituição de base empírica adequada para a análise proposta. Ainda que não se trate de amostra representativa em sentido estatístico, a extensão do período contribuiu para a diversificação dos respondentes.

O instrumento de coleta foi concebido de forma estruturada, com questões objetivas voltadas à identificação do nível de conhecimento, das dificuldades enfrentadas e dos comportamentos de busca informacional dos respondentes. A utilização do formato digital possibilitou ampla disseminação do questionário e facilitou a consolidação automatizada dos dados.

No que se refere às garantias metodológicas, adotaram-se medidas específicas para assegurar a confiabilidade das respostas. A coleta de endereços de e-mail foi desativada, com o objetivo de preservar o anonimato dos participantes. Entretanto, implementou-se a limitação a uma única resposta por usuário, mediante exigência de *login* na plataforma, a fim de impedir duplicidade de registros e assegurar maior integridade ao conjunto de dados obtidos.

Registra-se, ainda, que os *links* do questionário foram encaminhados exclusivamente a servidores públicos. Embora o instrumento contemplasse, em sua

estrutura, participantes das três esferas federativas, optou-se por direcionar a coleta, em momento subsequente, aos servidores estaduais do Ceará, com a finalidade de delimitar o recorte empírico da pesquisa e conferir maior coerência à análise dos dados.

Os dados coletados foram organizados em planilhas eletrônicas e analisados por meio de gráficos quantitativos, permitindo a visualização das frequências relativas das respostas. A utilização desses recursos favoreceu a identificação de padrões e lacunas no conhecimento dos participantes, conferindo maior objetividade à interpretação dos resultados. Trata-se, portanto, de abordagem descritiva, voltada à compreensão das percepções declaradas pelos servidores.

Ressalta-se que, a despeito de o sistema previdenciário estadual contar com 71.830 segurados ativos³⁰, conforme demonstrado na Figura 2, a presente pesquisa não possui pretensão de natureza estatística ou de representação proporcional de todo o universo de servidores estaduais.

O objetivo do estudo consiste em identificar percepções, dificuldades informacionais e padrões de compreensão relacionados ao acesso e à inteligibilidade das informações previdenciárias nos ambientes digitais analisados. Assim, a relevância metodológica da amostra está vinculada à capacidade de revelar experiências, obstáculos recorrentes e elementos qualitativos relacionados à interação dos usuários com os sistemas de informação previdenciária, e não à reprodução matemática integral da composição do universo pesquisado.

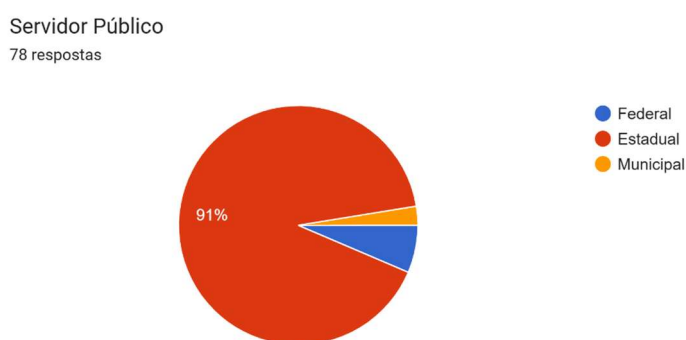
Destaca-se que a amostra obtida apresenta predominância de servidores ocupantes de cargos de nível médio e superior, com ampla participação de servidores vinculados à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e ao Poder Judiciário estadual cearense.

Essa característica mostra-se compatível com a proposta metodológica da pesquisa, uma vez que esses grupos mantêm contato frequente com sistemas administrativos, normativos e previdenciários, circunstância que favorece a identificação de dificuldades relacionadas à navegação, à organização das informações e à compreensão das normas disponibilizadas nos ambientes digitais analisados.

³⁰ Consulta na data: 06/05/2026.

A amostra da pesquisa é composta por 78 respondentes. Apesar de quantitativamente limitada, revela tendências relevantes no contexto analisado. Observa-se predominância expressiva de servidores estaduais, que correspondem a 91% da amostra, enquanto a participação de servidores federais e municipais é minoritária de forma que não compromete o foco na pesquisa estadual. Esse dado evidencia que o recorte empírico se encontra concentrado, sobretudo, na realidade da administração estadual, como desejado.

Gráfico 1 – Tipo de servidor público



Fonte: Autoria própria (2026).

Tal perfil da amostra confere maior consistência à interpretação dos resultados, na medida em que as percepções captadas refletem, em grande parte, a experiência dos servidores estaduais. Ainda assim, a presença residual de participantes de outras esferas contribui para ampliar a compreensão geral do fenômeno, especialmente quanto às dificuldades comuns relacionadas à legislação previdenciária.

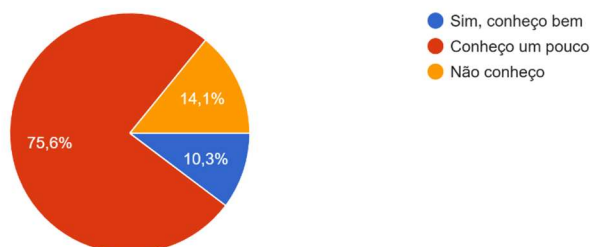
5.2 Conhecimento das regras previdenciárias e experiência de dificuldade informacional

No que concerne ao nível de conhecimento autodeclarado, os dados evidenciam significativa lacuna informacional. A maioria dos respondentes, correspondente a 75,6%, afirmou conhecer apenas parcialmente as regras básicas da Previdência Social aplicáveis ao seu caso. Esse resultado indica que, embora exista algum grau de familiaridade com o tema, ele não se revela suficiente para assegurar compreensão plena das normas.

Gráfico 2 – Nível de conhecimento sobre previdência social

Você conhece as regras básicas da Previdência Social que se aplicam ao seu caso (como aposentadoria, pensão)?

78 respostas



Fonte: Autoria própria (2026).

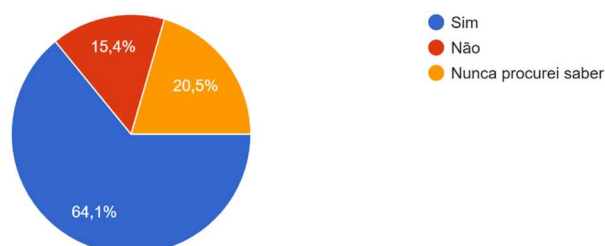
Além disso, 14,1% dos participantes declararam não conhecer as regras previdenciárias, o que confirma a existência de déficit informacional. Em contrapartida, apenas 10,3% afirmaram possuir conhecimento aprofundado sobre a legislação. Esse quadro demonstra que o domínio efetivo das normas previdenciárias se encontra restrito a parcela reduzida dos servidores, quando esse direito deve se estender a todos.

A experiência prática dos respondentes com a legislação confirma esse cenário. A maioria, correspondente a 64,1%, relatou já ter enfrentado dificuldades para entender ou acessar informações relativas aos seus direitos previdenciários. Esse dado evidencia que os obstáculos não se limitam ao plano teórico, mas se manifestam no momento de interação com as fontes de informação disponíveis.

Gráfico 3 – Dificuldade para acessar informações

Você já teve dificuldade para entender ou acessar informações sobre seus direitos previdenciários?

78 respostas



Fonte: Autoria própria (2026),

Esse percentual elevado de dificuldades sugere a existência de barreiras relevantes no acesso à informação previdenciária, seja em razão da complexidade normativa, seja em função da forma como essas informações são disponibilizadas pelos órgãos públicos. Tal constatação reforça a compreensão de que a simples publicação da norma não garante sua efetiva assimilação pelos destinatários.

Como destacado, os respondentes são servidores em atividade, ocupantes de cargos efetivos de nível médio e superior, não abrangendo aposentados ou indivíduos desvinculados da estrutura informatizada estatal. Trata-se, em grande parte, de profissionais que desempenham suas atividades cotidianas com utilização frequente de sistemas eletrônicos, plataformas digitais e ambientes informatizados da Administração Pública.

As dificuldades relatadas pelos participantes revelam-se ainda mais significativas, pois demonstram que os obstáculos relacionados ao acesso, à navegação e à compreensão das informações previdenciárias persistem mesmo entre usuários que possuem familiaridade prévia com meios digitais e experiência na utilização de ferramentas tecnológicas no ambiente de trabalho.

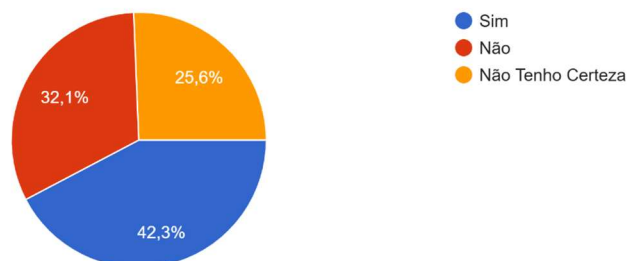
Ademais, 20,5% dos respondentes informaram nunca ter buscado informações sobre a legislação previdenciária. Esse dado pode indicar barreiras iniciais de acesso, desinteresse ou percepção de elevada complexidade do tema. Em qualquer hipótese, revela que parcela dos servidores permanece afastada do conhecimento de seus direitos.

Os dados também apontam índice elevada de incerteza quanto aos canais de atendimento disponíveis. Somados, 57,7% dos servidores declararam não saber ou não ter certeza sobre como entrar em contato com o responsável pela análise de seus direitos previdenciários. Esse resultado aponta para fragilidade na comunicação institucional e pode gerar insegurança no acesso à informação.

Gráfico 4 – Efetividade dos canais de atendimento

Você sabe como entrar em contato com um servidor responsável pela análise dos seus direitos previdenciários?

78 respostas



Fonte: Autoria própria (2026),

Para além do desconhecimento de normas e regras aplicáveis e dos canais informativos, aos quais os servidores só terão acesso quando do momento de busca do benefício como aposentadoria e pensão, a pesquisa demonstra que a Administração Pública não tem cumprido adequadamente seu dever de transparência ativa. Esse dever se traduz na obrigação de disponibilizar de forma prévia, clara e acessível, informações relevantes, independentemente do requerimento do interessado (Valim, 2015).

O direito ao conhecimento sobre as normas, regras e critérios da previdência não interessa apenas aos servidores, aposentados e pensionistas. Trata-se de dimensão relevante do princípio da publicidade e da transparência administrativa, com impacto direto sobre a coletividade, na medida que envolve a gestão de recursos públicos, a sustentabilidade do sistema e o controle social. Dessa forma, o acesso, ao mesmo tempo em que constitui condição para cidadania, constitui o fortalecimento da confiança nas instituições.

5.3 Estratégias de busca de esclarecimento e conhecimento de canais formais

No que se refere ao comportamento de busca por informação, 42,3% dos servidores indicaram que recorreriam ao setor de Recursos Humanos de seu órgão diante de dúvidas. Esse resultado evidencia a centralidade do RH como ponto de acesso institucional, atuando como intermediário entre o servidor e a complexidade

da legislação previdenciária. Mais do que transmitir informações, o RH desempenha um importante papel na mediação da confiança no sistema jurídico-administrativo.

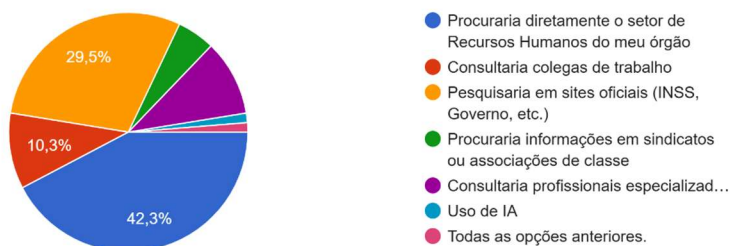
A centralidade do setor de Recursos Humanos verificada na pesquisa pode ser compreendida à luz da teoria de Giddens (1991), segundo a qual a confiança, nas sociedades modernas, é depositada em sistemas abstratos e se concretiza por meio de pontos de acesso.

Dessa forma, quando a legislação e as regras previdenciárias se apresentam complexas ou pouco inteligível, os pontos de acesso assumem central como espaços de interação entre os indivíduos (servidores) e os representantes institucionais. O compromisso impessoal do sistema encontra mediação concreta no agente institucional, de modo que a confiança pode ser construída ou reforçada.

Gráfico 5 – Estratégias de busca sobre direitos

Se você tivesse dificuldade para entender seus direitos previdenciários, de que forma buscaria esclarecimentos?

78 respostas



Fonte: Autoria própria (2026),

A pesquisa revela, ainda, a coexistência de múltiplas estratégias de busca. Além do Recursos Humanos, os servidores recorrem a sites oficiais, colegas de trabalho e profissionais especializados, como advogados. Essa diversidade de fontes pode indicar a ausência de um fluxo informacional padronizado e de fácil acesso, o que contribui para a fragmentação do conhecimento.

No que diz respeito ao uso de sites oficiais, 29,5% dos respondentes afirmaram recorrer a páginas institucionais, como as do INSS e de órgãos governamentais. Trata-se da segunda forma mais frequente de busca por informação, ficando atrás apenas do contato com o setor de Recursos Humanos. Esse dado demonstra a relevância dos portais institucionais como instrumentos de acesso à informação.

Entretanto, o fato de tais plataformas não constituírem a principal fonte de consulta pode sugerir limitações relacionadas à organização, à clareza ou à usabilidade das informações disponibilizadas. Esses fatores podem comprometer a autonomia informacional dos servidores e dificultar a compreensão dos conteúdos normativos.

Em síntese, os resultados revelam um cenário caracterizado por conhecimento limitado, dificuldades de compreensão e ausência de canais informacionais claramente definidos. A predominância de respostas que indicam conhecimento parcial e dificuldades práticas demonstra a necessidade de aprimoramento na forma de disponibilização das informações previdenciárias.

Esses achados reforçam a importância de políticas institucionais voltadas à melhoria da inteligibilidade da informação pública, especialmente no âmbito da legislação previdenciária. A adoção de estratégias que privilegiem clareza, organização e acessibilidade tende a reduzir as dificuldades identificadas e a fortalecer a autonomia informacional dos servidores.

Observa-se que a efetividade do acesso à informação não se limita à existência de canais formais, mas depende da qualidade da informação disponibilizada e da capacidade de compreensão por parte do usuário. Nesse contexto, os dados empíricos obtidos constituem subsídio relevante para a análise da relação entre transparência, publicidade e segurança jurídica na administração pública.

5.4 Integração dos achados da pesquisa e análise de lacuna entre e a realidade e a expectativa da organização digital da informação previdenciária no Estado do Ceará

Conforme observa Zhetpissov (2025), a existência de uma lacuna entre a narrativa institucional e a experiência concreta do usuário no âmbito do governo digital é caracterizado pela distância entre o discurso aspiracional das políticas públicas, que enfatizam serviços centrados no cidadão, eficientes e inclusivos, e a realidade de interfaces complexas, pouco intuitivas e excludentes.

A integração dos dados empíricos apresentados permite demonstrar, de forma consistente, a existência de uma lacuna ou *gap* entre a forma de organização da informação previdenciária e as necessidades reais dos usuários.

Essa lacuna ou *gap* evidencia que a formulação normativa e estratégica não tem sido acompanhada por uma implementação efetiva orientada à usabilidade, comprometendo a concretização dos objetivos de acessibilidade e inclusão informacional.

A aderência empírica confere aos resultados expressão concreta da experiência informacional desses usuários no acesso à legislação previdenciária, uma vez que a pesquisa se concentrou majoritariamente em servidores estaduais do Ceará.

Observa-se que o portal oficial da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Alece), a partir do menu “Legislativo”, direciona o usuário a um conjunto de normas que indica avanço na reunião e disponibilização da legislação. Contudo, a estrutura de acesso não se revela intuitiva, exigindo navegação extensa e exploração sucessiva das opções até a localização do conteúdo pretendido.

Além disso, persistem limitações quanto à confiabilidade da informação, especialmente em razão das inconsistências verificadas nos resultados de pesquisa do Banco Eletrônico de Leis Temáticas (Belt), o que compromete a segurança na identificação da versão vigente dos diplomas normativos.

Essa constatação reflete diretamente o cenário de vulnerabilidade informacional. Os dados demonstram que 75,6% dos servidores possuem apenas conhecimento parcial das regras previdenciárias, enquanto 64,1% já enfrentaram dificuldades para compreender ou acessar tais informações.

Esse quadro revela que o conhecimento limitado não decorre apenas de fatores individuais, mas de barreiras de acesso, de compreensão e de fragilidades na confiabilidade das informações disponibilizadas, o que compromete a formação de um entendimento seguro acerca dos direitos previdenciários.

Nesse contexto, destaca-se a existência de uma ferramenta para simulação de aposentadoria no portal da Cearaprev, do menu “Segurados/Beneficiários”, no qual se insere a seção “Simulador de Benefícios (SIMPREV)”.

Figura 22 – Submenu Servidor online



Fonte: Cearaprev (2026)³¹.

Trata-se de ferramenta destinada à realização de estimativas relacionadas aos benefícios previdenciários. O acesso ocorre mediante o fornecimento de CPF, matrícula e indicação do órgão de vinculação do servidor.

Após o preenchimento dos dados, o sistema apresenta, previamente à continuidade da simulação, uma tela de “Termos de Uso”, na qual são expostas as regras consideradas pelo simulador, exigindo a ciência e concordância do usuário para prosseguir. Os termos são assim descritos:

Termos de Uso

Ao utilizar o presente simulador, declaro estar ciente de que:

1. Este simulador é dedicado aos servidores civis e militares do Estado do Ceará. Para os civis, contempla as regras de aposentadoria voluntária do Regime Próprio de Previdência do Estado do Ceará (RPPS), relativas aos arts. 4º, 5º, 10 e 20 da EC nº 103/2019, combinados com a LC estadual nº 210/2019 e a LC estadual nº 332/2024. Além disso, contempla as regras de pensão por morte e de aposentadoria por incapacidade permanente, conforme arts. 23 e 26 da EC nº 103/2019, juntamente com a LC estadual nº 210/2019. Quanto aos militares do Estado do Ceará, contempla as regras de Reserva Remunerada, conforme Dec. Lei nº 667/1969, com redação dada pela Lei nº 13.954/2019, e Dec. Estadual nº 33.433/2020. Também se propõe a estimar o Benefício Especial de que trata a LC estadual nº 123/2013, art. 28, § 6º.
2. Os resultados apresentados são estimativas com base nos dados informados pelo usuário e por premissas do modelo que podem não se concretizar ao longo do tempo da projeção. Trata-se apenas de uma simulação, sem qualquer autenticação quanto à sua veracidade por parte do Estado do Ceará, com dados livremente informados pelo usuário.
3. O Estado do Ceará não é responsável pelos dados informados pelo usuário, inclusive quanto a eventuais erros no preenchimento.
4. Os resultados obtidos são meras estimativas e não caracterizam cálculo oficial. Valores definitivos serão tratados no contexto dos respectivos processos administrativos de concessão de benefício.

³¹ Disponível em: <https://www.cearaprev.ce.gov.br/legislacao-2/>. Acesso em 06/05/2026

5. Os resultados apresentados são estimativas e não caracterizam obrigações por parte do Estado do Ceará ou da Cearaprev.

O simulador estrutura-se em seis etapas sequenciais, que organizam o processo de inserção de dados e geração da estimativa previdenciária, compreendendo: tipo de simulação, parâmetros individuais, histórico de remunerações, dados para projeção de remunerações, estimativa de aposentadoria e resultados.

Figura 23 – Simprev Ceará

SIMPREV/Ceará

⚠ Os resultados apresentados são estimativas e não caracterizam obrigações por parte do Estado do Ceará ou da Cearaprev.

1 Tipo Simulação 2 Parâmetros Individuais 3 Histórico de Remunerações 4 Dados para Projeção de Remunerações 5 Estimativa de Aposentadoria 6 Resultados

Tipo de Simulação

Este simulador é voltado aos servidores civis do Estado do Ceará e contempla as seguintes possibilidades de estimativa:

- Aposentadorias voluntárias, conforme as regras do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Ceará (RPPS), com base nos arts. 4º, 5º, 10 e 20 da Emenda Constitucional nº 103/2019, combinados com as disposições da Lei Complementar estadual nº 210/2019 e da LC Estadual nº 332/2024.
- Aposentadoria por incapacidade permanente, nas formas proporcional e integral, nos termos do art. 26 da EC nº 103/2019, em conjunto com a LC estadual nº 210/2019.
- Pensão por morte, caso declarado dependentes, conforme os arts 23 e 26 da EC nº 103/2019, em conjunto com a LC estadual nº 210/2019.

< Voltar Avançar >

Fonte: Cearaprev (2026)³².

Ressalta-se, ainda, que o sistema não importa automaticamente o tempo de contribuição estadual do servidor, exigindo o preenchimento manual das informações, mês a mês, o que aumenta o esforço operacional do usuário e pode comprometer a precisão dos dados inseridos.

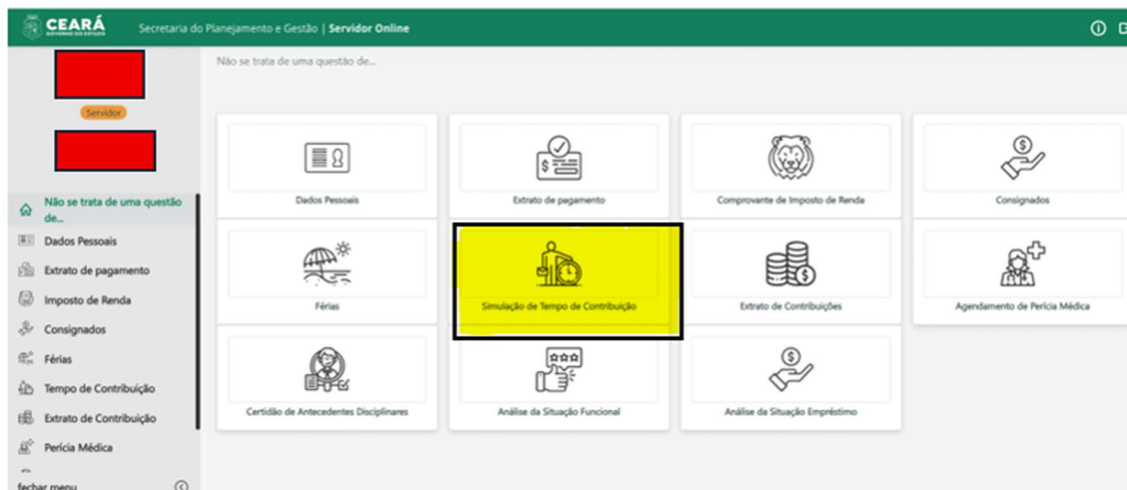
Zhetpissov (2025) argumenta que a utilização de formulários digitais de difícil compreensão pode gerar impactos psicológicos relevantes nos usuários, como sentimentos de intimidação, ansiedade e impotência. Essa exigência compromete a autoeficácia, entendida como a confiança na própria capacidade de realizar determinada tarefa, levando muitos indivíduos a desistirem de buscar benefícios ou direitos por se sentirem incapazes ou inseguros quanto à legitimidade de suas demandas.

A utilização do simulador também pode ser realizada por meio do sistema de controle de acesso ao Sistema Guardião, menu “simulação de Tempo de Contribuição” no ambiente digital denominado “Servidor Online”, integrante da

³² Disponível em: <https://simprev.cearaprev.ce.gov.br/#/rpps/steps/tipo-simulacao>. Acesso em 06/05/2026.

Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (SEPLAG), destinado ao acesso individualizado de servidores públicos estaduais.

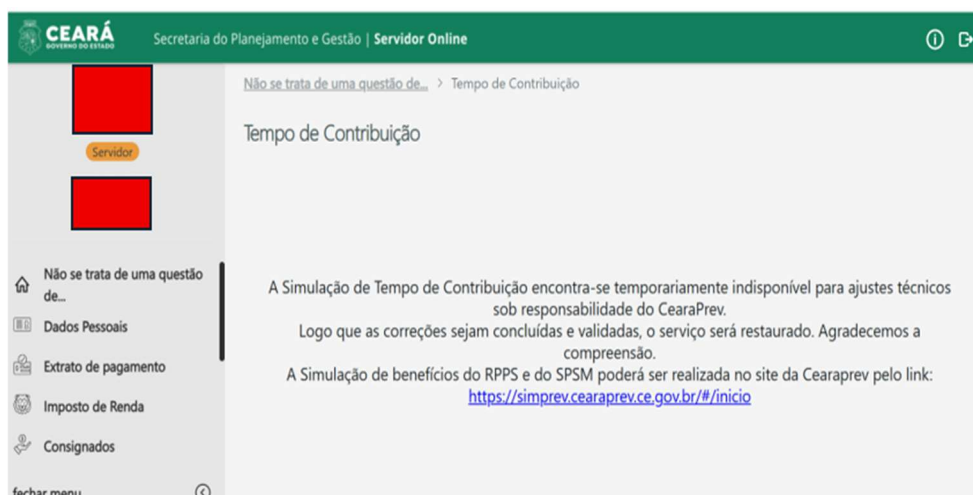
Figura 24 – Menu do sistema



Fonte: Seplag (2026)³³.

O acesso se dá em ambiente autenticado, com identificação do servidor, e a navegação é estruturada por menu lateral e atalhos visuais, o que contribui para a organização das funcionalidades e para a centralização dos serviços administrativos em um único sistema.

Figura 25 – Dados de tempo de contribuição



Fonte: Seplag (2026)³⁴

Durante o período de coleta de dados³⁵, a funcionalidade de simulação de tempo de contribuição, disponível no ambiente de acesso vinculado ao sistema

³³ Acesso em 06/05/2026.

³⁴ Acesso em 06/05/2026.

Guardião, encontrava-se indisponível, conforme comunicado institucional apresentado na própria interface do sistema. Nesse intervalo, os usuários eram orientados a realizar a simulação por meio de sistema externo (SIMPREV), acessado por link específico disponibilizado na plataforma.

No sistema servidor online, do guardião também há a disponibilização do extrato de contribuições do servidor. Contudo, as informações ali apresentadas não são integradas automaticamente ao simulador, exigindo que o próprio usuário realize a transcrição manual dos dados para uma planilha.

Figura 26 – Extrato de contribuições



Fonte: Seplag (2026)³⁶.

A exigência amplia o tempo despendido na operação e eleva o risco de inconsistências no preenchimento, com impactos diretos na confiabilidade dos resultados apresentados.

Esse diagnóstico reforça os achados da pesquisa empírica quanto às estratégias de busca adotadas pelos usuários, evidenciando a predominância do setor de Recursos Humanos como principal canal de esclarecimento, em detrimento do uso direto de sites institucionais, que se apresenta como alternativa secundária.

Ao mesmo tempo, o fato de 57,7% dos servidores não saberem ou não terem certeza sobre como entrar em contato com o responsável pela análise de seus direitos evidencia fragilidade na comunicação institucional e ausência de fluxos informacionais claros. Esses dados indicam que os portais digitais não têm cumprido plenamente sua função de promover autonomia informacional.

À luz desses achados, a análise da organização digital da legislação previdenciária do Estado do Ceará revela um distanciamento relevante entre o

³⁵ Período de março a abril de 2026.

³⁶ Acesso em: 06/05/2026.

modelo normativo de sistematização e a experiência efetiva do usuário. Esse distanciamento pode ser compreendido, sob a perspectiva da Lei de Jakob, como uma lacuna de expectativa.

Os usuários, habituados a sistemas digitais orientados por tarefas, deparam-se com um ambiente estruturado a partir de diplomas normativos fragmentados, cujo acesso demanda não apenas conhecimento prévio da arquitetura legislativa, mas também o domínio de informações detalhadas acerca de seus dados de contribuição. Tal configuração eleva o tempo despendido na busca e dificulta o acesso eficiente a outras informações relevantes.

Esse estado de ineficiência informacional sistêmica, caracterizado pela existência de múltiplos diplomas interligados por remissões, pela multiplicidade de publicações e por um ambiente digital não intuitivo, impõe ao usuário a necessidade de reconstrução fragmentada das informações, a partir da consulta a diferentes fontes e da interpretação de vínculos normativos dispersos, até a identificação da norma efetivamente aplicável.

Esse modelo contrasta com o padrão esperado de acesso direto e organizado, dificultando a identificação da regra pertinente ao caso concreto. Forma-se, assim, uma lacuna ou *gap* entre a lógica institucional de organização da informação e o modelo mental do usuário.

Além disso, a ausência de síntese, contextualização e explicação das normas agrava esse cenário. A reprodução literal dos textos legais, sem mecanismos de integração ou orientação, impede que a publicidade formal se converta em publicidade qualificada. Como demonstrado nos achados empíricos, essa limitação contribui diretamente para as dificuldades de compreensão relatadas pelos servidores.

Nesse contexto, a carga cognitiva excessiva identificada na experiência dos usuários decorre, sobretudo, de falhas na arquitetura da informação. O esforço do usuário desloca-se da análise do conteúdo jurídico para a tentativa de compreender a própria estrutura do sistema. Tal dinâmica compromete a efetividade do acesso à informação e amplia a dependência de intermediários.

Sob a lógica das heurísticas de Jakob Nielsen (2024)³⁷, uma alternativa viável consiste em estruturar a interface de modo a alinhá-la aos padrões já conhecidos pelos usuários, reduzindo o esforço de navegação e facilitando a identificação das informações relevantes. A proposta de Jakob Nielsen (2024), ao sistematizar as dez heurísticas de usabilidade, orienta-se pela redução do esforço cognitivo e pela construção de percursos intuitivos de navegação.

O uso de padrões e convenções já consolidados, bem como a adoção de valores padrão adequados, o design de interface passa a favorecer escolhas mais seguras e eficientes, tornando o fluxo de interação mais previsível e compreensível ao usuário. Do mesmo modo, a visibilidade do estado do sistema e a oferta de *feedback* contínuo contribuem para tornar evidente o progresso da ação e o próximo passo a ser seguido (Nielsen, 2024).

Para Molich e Nielsen (1990), a adoção da linguagem do usuário nos sistemas digitais constitui diretriz relevante dos princípios de design de interface, pois contribui para a construção de um diálogo claro, acessível e menos intimidador. A comunicação deve ser estruturada com base em palavras, expressões e conceitos familiares ao usuário, evitando o uso de jargões técnicos ou códigos internos que não agregam valor à tarefa executada.

No aspecto de padrão já conhecido, o sítio do Governo Federal, especificamente no âmbito do Ministério da Previdência Social, por meio da plataforma “Meu INSS”, amplamente utilizada pelos segurados do regime geral, pode ser compreendido como referência de organização e centralização de serviços previdenciários. Sob a lógica das heurísticas, pode ser identificado como padrões já conhecidos.

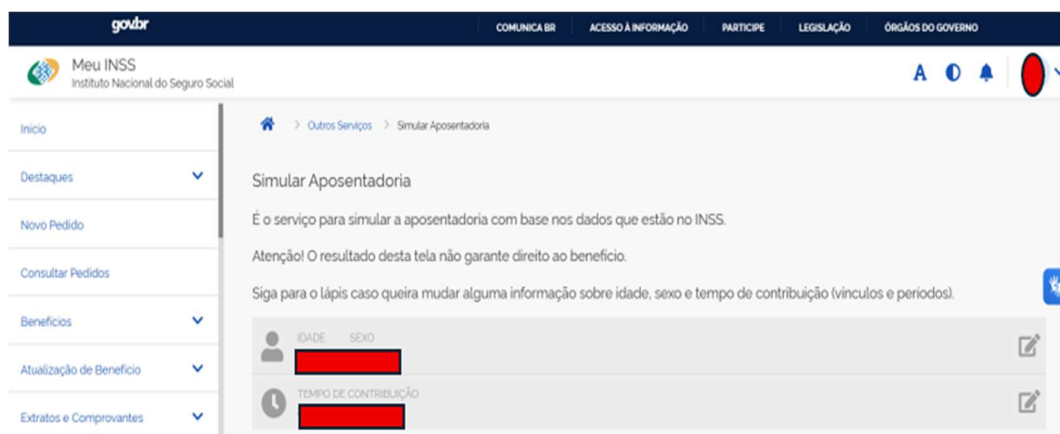
Ressalta-se que o comparativo com a plataforma “Meu INSS” não parte da compreensão de que se trata de um ambiente digital perfeito ou plenamente intuitivo. A utilização da plataforma como referência comparativa decorre, principalmente, de seu maior grau de consolidação, da ampla utilização pelos

³⁷ As heurísticas de Jakob Nielsen (1994) são um conjunto de princípios de usabilidade utilizados para avaliar a qualidade de interfaces digitais. Servem como diretrizes gerais para identificar problemas de interação entre o usuário e o sistema. buscam otimizar a experiência do usuário através da visibilidade do status do sistema e da correspondência com o mundo real, utilizando linguagem e conceitos familiares. Prioriza-se a prevenção de erros, a redução do esforço cognitivo, a consistência visual e funcional, bem como a disponibilização de mecanismos acessíveis de ajuda e recuperação de falhas, favorecendo a navegação e a execução autônoma de tarefas em ambientes digitais.

cidadãos e do desenvolvimento mais avançado de mecanismos de organização da informação, integração de serviços e orientação ao usuário.

No ambiente digital do “Meu INSS”, o acesso se dá por meio de autenticação individualizada, realizada via conta gov.br, o que permite a identificação mais segura do usuário e o acesso integrado a serviços previdenciários personalizados. Destaca-se, ainda, que, em regra, as informações contributivas já se encontram previamente registradas no sistema, dispensando o preenchimento manual pelo usuário ao reunir, em ambiente integrado, funcionalidades voltadas à consulta, simulação e requerimento de benefícios usuário.

Figura 27 – Simulação de aposentadoria do INSS



Fonte: INSS (2026)³⁸.

No aspecto da simulação de aposentadoria, o sistema apresenta, de forma estruturada, as diferentes modalidades de aposentadoria aplicáveis, incluindo regras anteriores e regras de transição, com a indicação dos respectivos requisitos, tais como carência, idade, tempo de contribuição e pontuação.

Além disso, são exibidas informações individualizadas quanto à elegibilidade do usuário para cada hipótese, bem como estimativas associadas, permitindo a visualização comparativa das condições necessárias para a obtenção do benefício, o que contribui para maior transparência e compreensão das regras previdenciárias.

³⁸ Disponível em: <https://meu.inss.gov.br/#/simulador>. Acesso em 02/04/2026.

Figura 28 – Opções sobre aposentadoria

Escolha as opções para saber mais sobre as regras de aposentadoria.

Regras anteriores	Valor Simulado	Tenho direito?	Carência (contribuição)	Idade	Tempo de Contribuição	Pontos
Aposentadoria por Idade	Não calculado	NÃO	✓	Faltam 17 anos, 11 meses e 14 dias	Não se aplica	Não se aplica
Aposentadoria por Tempo de Contribuição	Não calculado	NÃO	✓	Não se aplica	-	Não se aplica
Regras de transição	Valor Simulado	Tenho direito?	Carência (contribuição)	Idade	Tempo de Contribuição	Pontos
Aposentadoria por Idade	Não calculado	NÃO	✓	Faltam 13 anos, 6 meses e 25 dias	✓	Não se aplica
Aposentadoria por Tempo de Contribuição - Pontos	Não calculado	NÃO	✓	Não se aplica	-	Faltam 23
Aposentadoria por Tempo de Contribuição - Idade	Não calculado	NÃO	✓	Faltam 11 anos e 25 dias	-	Não se aplica
Aposentadoria por Tempo de Contribuição - Pedágio 50%	Não calculado	NÃO	✓	Não se aplica	-	Não se aplica
Aposentadoria por Tempo de Contribuição - Pedágio 100%	Não calculado	NÃO	✓	Faltam 8 anos, 6 meses e 25 dias	-	Não se aplica

O INSS pode pedir os documentos para confirmar o direito à aposentadoria. Os valores pagos abaixo do salário mínimo só serão contados após o devido acerto. Ligue 135 e p...
o serviço **Atualizar Vínculos e Remunerações e Código de Pagamento** caso só queira alterar os vínculos, sem pedir aposentadoria.

Fonte: INSS (2026)³⁹.

Para além das abordagens tradicionais de organização informacional e alinhada às heurísticas de Jakob, a utilização de *nudges* apresenta-se como estratégia adequada de direcionamento do comportamento do usuário, ao estruturar o ambiente digital de modo a facilitar a compreensão e a tomada de decisão do servidor.

Segundo Thaler e Sunstein (2019), *nudge* pode ser compreendido como um elemento da arquitetura de escolhas que orienta o comportamento dos indivíduos de maneira previsível, sem restringir alternativas ou impor sanções. Trata-se de intervenção sutil, que reorganiza o ambiente decisório para facilitar determinadas escolhas, mantendo intacta a liberdade do usuário e sem alterar de forma relevante os incentivos econômicos envolvidos.

A importância da utilização de *nudges* revela-se especialmente relevante em contextos de decisões complexas, nos quais o usuário enfrenta elevada carga informacional e incerteza quanto às alternativas disponíveis. Sua adoção é adequada porque não restringe escolhas nem impõe decisões, mas organiza o ambiente informacional de forma a orientar o usuário de maneira previsível.

A adoção de estruturas baseadas em tarefas, a apresentação de percursos de consulta guiados e a hierarquização das informações funcionam como mecanismos que reduzem o esforço inicial de compreensão, sem comprometer a autonomia decisória. Trata-se de uma estratégia de arquitetura de escolha que

³⁹ Disponível em: <https://meu.inss.gov.br/#/simulador>. Acesso em: 02/04/2026.

organiza o ambiente informacional de forma mais intuitiva, facilitando a identificação de caminhos e a tomada de decisão do usuário.

Zhetpissov (2025) alerta que nos ambientes marcados por juridiquês, caracterizado por termos arcaicos, voz passiva e frases longas, aumenta a carga cognitiva estranha. Isso significa que o cidadão gasta tanta energia tentando decifrar o texto que sua memória de trabalho se esgota, impedindo-o de compreender a regra legal ou o requisito procedimental necessário. O resultado é um aumento de erros, incompreensão e abandono de processos

Importa destacar que a redução da carga cognitiva não implica diminuição da capacidade crítica do usuário. Ao contrário, a simplificação estrutural pode eliminar obstáculos desnecessários, permitindo que o esforço cognitivo seja direcionado à análise do conteúdo normativo ou informacional. Em ambientes complexos, como o previdenciário, a sobrecarga informacional tende a desestimular a reflexão e favorecer decisões baseadas em tentativa e erro.

Na atualidade, em que os serviços são predominantemente ofertados em ambiente digital, os órgãos governamentais estaduais podem adotar soluções mais integradas de gestão da informação previdenciária, incorporando dados do histórico funcional e contributivo dos servidores em sistemas unificados, com vistas a facilitar o acesso e a compreensão das regras aplicáveis.

Além disso, a implementação de mecanismos de orientação ao usuário, como sistemas de alerta e feedback, pode indicar de forma clara como determinadas escolhas ou trajetórias contributivas influenciam o direito à aposentadoria.

Ferramentas que informem o tempo restante para a inativação, a modalidade mais adequada e os impactos no valor do benefício contribuem para a tomada de decisão mais informada, reduzindo incertezas e promovendo maior transparência na relação entre o servidor e a administração pública.

É possível, ainda, incorporar funcionalidades que indiquem, de forma objetiva, os impactos de determinadas decisões funcionais. Por exemplo, ao simular a concessão de licença, o sistema poderia informar se o período será computado para fins de tempo de contribuição e carência, bem como eventuais reflexos no cumprimento dos requisitos para aposentadoria.

Tais mecanismos permitiriam ao servidor compreender, previamente, as consequências de suas escolhas, reduzindo assimetrias informacionais e contribuindo para decisões mais conscientes quanto à sua trajetória previdenciária.

As sugestões apresentadas convergem com os achados empíricos, os quais evidenciam a existência de uma lacuna entre o estado atual e o modelo desejado. Trata-se de um déficit de natureza estrutural e informacional, que decorre da ausência de alinhamento entre a técnica legislativa, a arquitetura da informação e os padrões de usabilidade adotados nos ambientes digitais institucionais.

Esse descompasso compromete não apenas o acesso à legislação, mas a sua adequada compreensão, evidenciando que a simples disponibilização normativa não é suficiente para garantir efetividade informacional e segurança jurídica.

A efetividade da publicidade normativa depende da capacidade de o sistema digital traduzir a complexidade jurídica em estruturas acessíveis e compreensíveis. Quando essa condição não é atendida, a informação permanece formalmente disponível, mas não é efetivamente apropriada pelo usuário, comprometendo a segurança jurídica e a autonomia no exercício de direitos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações desenvolvidas ao longo do presente trabalho demonstram que a segurança jurídica, no contexto contemporâneo, não depende exclusivamente da estabilidade normativa ou da coerência jurisprudencial, mas constitui elemento importante a forma como os conteúdos jurídicos são organizados, apresentados e disponibilizados nos ambientes digitais governamentais.

O estudo também permitiu verificar que aspectos relacionados à usabilidade, acessibilidade, arquitetura da informação e linguagem simples ultrapassam dimensões meramente técnicas ou estéticas, assumindo relevância jurídica no contexto da Administração Pública digital. Em ambientes nos quais os canais eletrônicos se consolidam como principal meio de interação entre Estado e cidadão, a forma de estruturação da informação interfere diretamente na capacidade de compreensão, orientação e exercício de direitos.

Os resultados empíricos obtidos na pesquisa corroboram essa compreensão teórica ao evidenciarem dificuldades relevantes na interpretação das regras previdenciárias, bem como insegurança quanto à identificação dos meios institucionais adequados para obtenção de informações.

Os dados indicam que tais obstáculos não decorrem apenas da complexidade intrínseca do conteúdo normativo, mas englobam problemas relacionados à fragmentação informacional, à baixa intuitividade dos sistemas, à linguagem excessivamente técnica e à ausência de mecanismos que favoreçam a compreensão dos conteúdos disponibilizados.

Verificou-se, assim, que as barreiras informacionais observadas nos ambientes digitais analisados resultam de fatores estruturais ligados à organização e à comunicação institucional das informações previdenciárias. A pesquisa evidencia que a simples disponibilização de conteúdos em plataformas digitais não assegura sua efetiva compreensão, sobretudo quando inexistem estratégias voltadas à clareza da linguagem, à organização lógica das informações e à facilitação da navegação pelos usuários.

Os achados da pesquisa também permitem observar que a transformação digital da Administração Pública não pode ser compreendida apenas como processo

de informatização de serviços ou de migração de procedimentos físicos para plataformas eletrônicas.

O governo digital pressupõe, igualmente, a construção de mecanismos capazes de promover compreensão, orientação e acessibilidade informacional. A eficiência dos sistemas públicos digitais não se limita à disponibilização tecnológica de serviços, mas envolve a capacidade de transmitir informações de forma clara, organizada e compatível com as necessidades reais dos usuários.

Nesse sentido, verificou-se que a ausência de padronização informacional, a dispersão normativa entre diferentes plataformas, a insuficiência de mecanismos de orientação ao usuário e a excessiva tecnicidade da linguagem dificultam a identificação de direitos, deveres e consequências jurídicas relacionadas à vida funcional e previdenciária dos servidores públicos. Tais dificuldades produzem reflexos concretos no planejamento previdenciário, na tomada de decisões administrativas e na própria previsibilidade das relações jurídicas estabelecidas entre Administração e administrados.

Além dos problemas relacionados ao letramento da população, a vulnerabilidade informacional também atinge indivíduos com elevado nível de instrução e atuação cotidiana em ambientes digitais.

Constatou-se a existência de dificuldades relacionadas à compreensão das regras previdenciárias e à localização de informações confiáveis nos canais institucionais. Esse aspecto reforça a percepção de que os obstáculos identificados possuem natureza estrutural, decorrendo da própria forma de organização e comunicação dos conteúdos disponibilizados pela Administração Pública.

A análise dos ambientes digitais examinados demonstra que a informação previdenciária, embora formalmente acessível, nem sempre se apresenta de modo funcionalmente compreensível. A existência de normas disponíveis em páginas institucionais, bancos legislativos ou sistemas de simulação não equivale, necessariamente, à efetividade do acesso à informação jurídica.

Para que esse acesso se concretize, é necessário que o usuário consiga localizar o conteúdo, compreender sua aplicação, identificar sua vigência e relacioná-lo à sua situação funcional específica.

Essa constatação assume especial relevância no campo previdenciário, em razão da natureza prospectiva dos direitos envolvidos. As decisões relacionadas à aposentadoria, ao tempo de contribuição, à averbação de períodos, às licenças funcionais e às regras de transição não produzem efeitos apenas imediatos, mas repercutem na vida futura do servidor. Por isso, a falta de clareza normativa e informacional compromete a capacidade de planejamento individual e fragiliza a confiança nas instituições responsáveis pela gestão previdenciária.

A segurança jurídica, nesse contexto, deve ser compreendida não apenas como atributo do texto normativo, mas como experiência vivenciada pelo destinatário da norma. Quando o servidor não consegue identificar com segurança qual regra se aplica à sua situação, qual órgão deve consultar ou quais consequências jurídicas decorrem de determinada escolha funcional, a previsibilidade do direito é reduzida. A norma permanece formalmente existente, mas sua função orientadora é enfraquecida.

A pesquisa confirmou, portanto, a hipótese de que as dificuldades de compreensão das normas previdenciárias não decorrem exclusivamente da complexidade técnica do direito previdenciário.

Reconhece-se que esse ramo jurídico é marcado por regras densas, sucessivas reformas e múltiplos regimes de transição. Entretanto, a forma de organização da informação nos ambientes digitais intensifica essas dificuldades. A fragmentação dos conteúdos, a ausência de consolidação textual clara e a falta de percursos intuitivos de navegação ampliam o esforço cognitivo exigido do usuário.

No portal da Cearaprev, observou-se que a disponibilização das informações previdenciárias por temática se revela importante ferramenta na busca por facilitar a usabilidade do usuário. No entanto, a desatualização e fragmentação das normas disponibilizadas dificultam o acesso efetivo às normas aplicáveis.

A ferramenta de simulação previdenciária, nesse aspecto, revela potencial significativo para reduzir assimetrias informacionais. Entretanto, seu alcance pode ser ampliado mediante a incorporação de acesso automático aos dados exigidos, os critérios utilizados, os efeitos jurídicos das informações inseridas e as limitações do resultado apresentado. Esse caso demonstra a necessidade de maior integração entre legislação, orientação institucional e ferramentas de simulação.

No ambiente da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, especialmente no Banco Eletrônico de Leis Temáticas a pesquisa identificou dificuldades relacionadas à localização precisa das normas, à necessidade de navegação extensa, às inconsistências nos resultados de busca e à ausência de uma experiência plenamente intuitiva. Esses fatores podem dificultar a identificação da versão vigente do diploma normativo e, por consequência, comprometer a confiança do usuário na informação obtida.

A análise demonstrou que a consolidação normativa não pode ser tratada como providência meramente formal. Em matéria previdenciária, em que a multiplicidade de leis complementares, emendas constitucionais e regras de transição, por si só, já se apresentam complexas, exige-se maior cuidado na disponibilização dos conteúdos.

A publicidade, portanto, não se satisfaz com a publicação ou hospedagem digital de normas. No governo digital, a publicidade deve ser compreendida como dever de comunicação pública qualificada. Isso significa que a Administração deve organizar as informações de modo acessível, compreensível e funcional, permitindo que o cidadão não apenas encontre o conteúdo, mas também compreenda sua utilidade, seu alcance e suas consequências práticas.

Nesse ponto, a linguagem simples assume deve assumir protagonismo. Não se trata de simplificar indevidamente o conteúdo jurídico nem de reduzir a precisão técnica necessária ao direito previdenciário. Trata-se de estruturar a comunicação institucional de modo que os conceitos jurídicos sejam apresentados com clareza, contextualização e orientação suficiente. A linguagem técnica pode ser preservada quando necessária, mas deve ser acompanhada de explicações que permitam ao destinatário compreender o significado prático da norma.

A adoção de linguagem simples, organização visual adequada, menus intuitivos, mecanismos eficientes de busca e integração entre sistemas não representa mera escolha administrativa. A centralidade do usuário, nesse contexto, é condição para que o governo digital cumpra sua função pública.

Essa realidade também demonstra que a Administração Pública deve assumir papel ativo na redução das assimetrias informacionais. Não basta atribuir ao servidor a responsabilidade de consultar normas dispersas, interpretar regras complexas e identificar, por conta própria, os efeitos previdenciários de sua situação

funcional. O dever estatal de transparência exige a criação de instrumentos que facilitem a compreensão e reduzam a dependência de intermediários informais ou de interpretações fragmentadas.

No que se refere especificamente à disponibilização digital da legislação, compreende-se que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário dispõem de condições institucionais e tecnológicas para aprimorar, de forma integrada e em cooperação, os portais de acesso à legislação estadual.

A construção de bases normativas atualizadas, consolidadas, acessíveis e organizadas por critérios claros de busca representaria ganho para todos: para a Administração Pública, ao fortalecer a transparência e reduzir dúvidas recorrentes; para os cidadãos, ao facilitar o acesso à informação jurídica confiável; e para o próprio sistema de justiça, ao favorecer maior previsibilidade, segurança jurídica e efetividade na identificação do direito vigente.

A segurança jurídica, nessa perspectiva, relaciona-se diretamente à confiança institucional. Quando os canais oficiais são claros, atualizados, integrados e compreensíveis, o usuário tende a reconhecer maior legitimidade na informação fornecida pelo Estado. Quando, ao contrário, as informações se apresentam dispersas, contraditórias ou de difícil localização, amplia-se a insegurança e cresce a busca por fontes alternativas, nem sempre confiáveis.

A pesquisa, contudo, não pretende afirmar que a solução dos problemas de compreensão normativa dependa apenas da reorganização de sites ou da reformulação de interfaces digitais. A questão é mais ampla e envolve a própria relação entre produção normativa, comunicação institucional e acesso ao direito. A melhoria dos ambientes digitais deve ser acompanhada de uma cultura administrativa voltada à clareza, à transparência e à responsabilidade comunicacional.

Como limitação, destaca-se que a pesquisa se concentrou em recorte específico, voltado à legislação previdenciária aplicável aos servidores públicos do Estado do Ceará e à percepção de determinado grupo de respondentes. Assim, os resultados não devem ser interpretados como generalização estatística para todos os usuários de serviços digitais públicos. Ainda assim, os achados possuem relevância analítica, pois revelam padrões de dificuldade informacional que podem ser observados em outros contextos de elevada complexidade normativa.

A contribuição central desta pesquisa reside, portanto, em demonstrar que a inteligibilidade da informação normativa constitui dimensão concreta da segurança jurídica. A previsibilidade do direito não depende apenas da existência de normas estáveis ou de decisões coerentes, mas da possibilidade de os destinatários compreenderem o conteúdo normativo e identificarem suas consequências práticas. Sem inteligibilidade, a segurança jurídica permanece incompleta.

A pesquisa também busca contribuir para o aprimoramento da comunicação normativa em ambientes digitais, oferecendo subsídios teóricos e práticos que possam orientar a estruturação de sistemas mais claros, acessíveis e funcionalmente adequados, de modo a favorecer o acesso qualificado à informação e a efetividade dos direitos no contexto da Administração Pública do Estado do Ceará.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Juliano Nunes *et al.* Digital Public Service Quality (PS-DigQual): proposal of a multidimensional framework. *In: ANNUAL INTERNATIONAL CONFERENCE ON DIGITAL GOVERNMENT RESEARCH*, 26., 2025, Porto Alegre. **Proceedings** [...]. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2025. Disponível em: <https://proceedings.open.tudelft.nl/DGO2025/article/view/1056>. Acesso em: 25 mar. 2026.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 17225**: Acessibilidade em conteúdo e aplicações web — Requisitos. Rio de Janeiro: ABNT, 2025.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR ISO 24495-1**: Linguagem Simples Parte 1: Princípios e diretrizes norteadores. Rio de Janeiro: ABNT, 2024.
- BARBI, André. O desafio de elaborar uma lei com qualidade. **Instituto Gamma de Assessoria a Órgãos Públicos**. [S./l.], 13 maio 2021. Disponível em: <https://www.igam.com.br/o-desafio-de-elaborar-uma-lei-com-qualidade>. Acesso em: 20 maio 2025.
- BARBOZA, Elza Maria Ferraz; NUNES, Eny Marcelino de Almeida. A inteligibilidade dos websites governamentais brasileiros e o acesso para usuários com baixo nível de escolaridade. **Inclusão Social**, Brasília, v. 2, n. 2, p. 19-33, abr./set. 2007.
- BARROSO, Luís Roberto. Countermajoritarian, Representative, and Enlightened: The roles of constitutional tribunals in contemporary democracies. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/8FdmCG5b5vHMvTDHZyVvChh/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 5 fev. 2026.
- BATISTA, Carmem Lúcia. **Informação pública**: entre o acesso e a apropriação social. 2010. 202 p. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- BENTHAM, Jeremy. Da publicidade. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 6, p. 277-294, 2011.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Tradução de Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. 6. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.
- BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (coord.). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- BONETI, Lindomar Wessler. O debate sobre as desigualdades e diferenças sociais na educação no Brasil: significados e contradições. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 31, n. 1, p. 261-282, jan./abr. 2013. Disponível em:

<https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795X.2013v31n1p261>. Acesso em: 17 maio 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: 16 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025. Institui a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos três Poderes, em todas as esferas da Federação. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, edição 219, p. 1, 17 nov. 2025. Disponível em: <https://legis.sigepe.gov.br/legis/detalhar/24748>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **eMAG: Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico. Versão 3.1**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.111/DF**. Relator: Ministro Nunes Marques, julgado em 21 mar. 2024. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15367261870&ext=.pdf>. Acesso em: 20 nov 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.276.977/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio, julgado em 1º dez. 2022. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2023. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE1276977183decisao_monocratica.pdf. Acesso em: 20 nov 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.276.977/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio, julgado em 1º dez. 2022. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5945131>. STF – RE 1.276.977/DF. Acesso em: 16 maio 2026.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPPELLI, Claudia; NUNES, Vanessa; OLIVEIRA, Rodrigo. Transparência e Transformação Digital: o uso da técnica da linguagem simples. *In*: FRANÇA, Tiago Cruz de; LOUZADA, Alexandre; CERQUEIRA, Alessandro. **Minicursos da VII Escola Regional de Sistemas de Informação (ERSI-RJ 2021)**. Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Computação, 2021. p. 86-113.

CARVALHO, Ricardo Moreira de; LOPES, Pedro Faria; ALEXANDRE, Isabel. Qualidade dos sítios Web da Administração Pública Portuguesa. **Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação**, Lisboa, n. 20, p. 78-98, 2016.

CASTELLIANO, Caio; GUIMARAES, Tomas Aquino; GOMES, Adalmir de Oliveira. Fatores que aumentam o tempo do processo judicial no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, e2023-0175, 2024.

CERDEIRA, Pablo; VASCONCELLOS, Fábio; SGANZERLA, Rogerio (org.). **Poder legislativo nacional**: uma análise da produção legislativa do país sob a ótica do direito. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2018.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SAIKALI, Lucas Bossoni; SOUSA, Thanderson Pereira de. Governo digital na implementação de serviços públicos para a concretização de direitos sociais no Brasil. **Seqüência**, Florianópolis, n. 84, p. 209-242, abr. 2020.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza; DUARTE, Bernardo Augusto Ferreira. **Além do Positivismo Jurídico**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

DUXBURY, Neil. **The nature and the authority of precedent**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

FERREIRA, Débora Costa; MENEGUIN, Fernando Boarato; BUGARIN, Maurício Soares. Atuação do Poder Legislativo estadual: análise dos incentivos dos deputados estaduais na atividade legislativa. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 700-724, 2018

FERREIRA, Jair Francelino. A Lei Complementar n. 95/1998 e a técnica de alteração das leis. **E-legis**, Brasília, n. 5, p. 6-19, 2010.

FUNDAÇÃO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DO CEARÁ (CEARAPREV). **O que mudou na nova lei da previdência**. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, 2021. Disponível em: <https://www.cearaprev.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/104/2021/05/O-que-mudou-na-nova-Lei-da-Previdencia.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2026.

GIAMBIAGI, Fabio; TAFNER, Paulo. **Demografia**: a ameaça invisível: o dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIANNINI, Leandro. **Anomia, Polarização e Precedentes**. Tradução de Daniel Mitidiero. São Paulo: Thomson Reuters, 2025.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.

GOMES, Danusa Fernandes Rufino; MOREIRA, Marina Figueiredo; SILVA FILHO, Eval Pereira da. Participação cidadã: o gap da governança digital nas autarquias e fundações da educação no Brasil. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 27, p. 431-458, 2020.

GUEDES, Paulo Roberto Nunes. **EM nº 29/2019 ME** [Projeto de Emenda Constitucional da Reforma da Previdência]. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Projetos/Ato_2019_2022/2019/PEC/Exm/Exm-00029-ME.htm. Acesso em: 20 maio 2025.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

HOLANDA, Mariani Ferri de. **Reformas na previdência social**: processo político de reformas politicamente custosas. 2023. 178 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: acesso à Internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2024. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/7552c746f69b9cb9b436b44bdce6b60a.pdf. Acesso em: 06 maio 2026.

KOLINSKY, Régine; MORAIS, José. Da linguagem simples à inclusão genuína: uma abordagem neurocientífica. *In*: SILVA, Adelaide H. P.; LAGARES, Xoán Carlos; MAIA, Marcus (org.). **Linguagem simples para quem?** a comunicação cidadã em debate. Campinas, SP: Editora da Abralín, 2024. p. 111-126

LASSALLE, Ferdinand. **O que é uma constituição política**. Tradução de Manoel Soares. São Paulo: Global Editora, 1987. (Coleção Universidade Popular).

LEAL, Vítor Nunes. Problema de técnica legislativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 429-447, 1945.

LEITÃO, André Studart; VERAS, André Rodrigues; PIERDONÁ, Zélia Luiza. Desafios à judicialização da previdência social: legalidade, microscopismo e pré-julgamento. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v. 43, n. 1, p. 131-152, jan./jun. 2023.

LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice. LexML: visão unificada da informação legislativa e jurídica do Brasil. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO JURÍDICA, 2., 2010, Brasília. **Anais [...]** Brasília: Associação de Bibliotecários do Distrito Federal, 2010. 1 cd.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Os precedentes judiciais no constitucionalismo brasileiro contemporâneo**. São Paulo: Editora Foco, 2024.

MAIA, Marcus. Terraplanismo linguístico? *In*: SILVA, Adelaide H. P.; LAGARES, Xoán Carlos; MAIA, Marcus (org.). **Linguagem simples para quem?** a comunicação cidadã em debate. Campinas, SP: Editora da Abralín, 2024. p. 127-147.

MARQUES, J. M. S.; FERREIRA, S. B. L.; CAPPELLI, C. Catálogo e um Guia para orientar analistas web na construção de sites governamentais para o entendimento de informações gráficas para cidadãos cegos à luz da transparência da informação iSys. **Revista Brasileira de Sistemas de Informação**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 72-102, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

MESQUITA, Neile Batista de; LEITÃO, André Studart; BAIMA, Aline Evaristo Brígido. Transparência e inclusão: a linguagem simples como ferramenta de efetivação do direito à informação. *In*: LIXA, Ivone Fernandes Morcilo; SPOSATO, Karyna Batista; SALES, Teresa Helena Barros (org.). **Direitos e garantias fundamentais II**. Florianópolis: CONPEDI, 2025.

MOLICH, Rolf; NIELSEN, Jakob. Improving a Human-Computer Dialogue. **Communications of the ACM**, v. 33, n. 3, p. 338-348, mar. 1990.

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NIELSEN, Jakob. 10 Usability Heuristics for User Interface Design. **Nielsen Norman Group**. [S.l.], 20 jan. 2024. Disponível em: <https://www.nngroup.com/articles/ten-usability-heuristics/>. Acesso em: 05 ago 2025.

NÓBREGA, Tatiana de Lima; BENEDITO, Maurício Roberto de Souza. **Regime previdenciário do servidor público**. 3. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2023.

NOGUEIRA, Valdiney da Silva; OLIVEIRA, Bruno Bastos de. Princípio da publicidade e a (in)constitucionalidade do sigilo decretado nos gastos do cartão corporativo presidencial. **Suffragium**: Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 11, n. 18, p. 56-71, jan./jun. 2020.

NORTH, Douglas C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. Tradução de Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

OLIVEIRA, Alberto Dumont Alves; ELER, Marcelo Medeiros. Acessibilidade em Governo Eletrônico: um estudo sobre a aplicação de padrões web em sites gov.br. *In*: BRAZILIAN SYMPOSIUM ON INFORMATION SYSTEMS (SBSI), 11., 2015, Goiânia. **Anais** [...]. Goiânia: SBSI, 2015. p. 691-698. Disponível em: <http://aisel.aisnet.org/sbis2015/9>. Acesso em: 05 ago. 2025.

OLIVEIRA, Lucas Soares de. Reforma da Previdência e desconstitucionalização. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 91, p. 3-16, 2020.

PIRES, Heloisa Fischer de Medeiros. **Impactos da linguagem simples na compreensibilidade da informação em governo eletrônico**: o caso de um benefício do INSS. 2021. 263 f. Dissertação (Mestrado em Design) – Departamento de Artes e Design, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

RAZ, Joseph. **Practical reason and norms**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 1999.

REMISSÃO EXTERNA. *In*: GLOSSÁRIO de termos da técnica legislativa. Brasília, DF: Congresso Nacional, [2022]. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/en_US/legislacao-e-publicacoes/glossario-tecnica-legislativa/-/TecnicaLegislativa/termo/remissao_externa. Acesso em: 20 maio 2025.

SADEK, Maria Tereza Aina. **Judiciário**: a institucionalização como poder. *Revista USP*, São Paulo, n. 134, p. 109-126, jul./set. 2022.

SALGADO, Eneida Desiree. Princípio da publicidade. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. In: NUNES JR., Vidal Serrano *et al.* (coord.). **Direito Administrativo e Constitucional**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/37/edicao-1/principio-da-publicidade>. Acesso em: 21 fev. 2026.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 30, p. 237–259, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/refd/article/view/2219>. Acesso em: 20 maio 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Org.). **Constituição e Segurança Jurídica**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

SEGATA, Jean. A pandemia e o digital. **Revista Todavia**, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 7-15, dez. 2020

SILVA, Adelaide H. P.; LAGARES, Xoán Carlos; MAIA, Marcus (org.). **Linguagem simples para quem?** a comunicação cidadã em debate. Campinas, SP: Editora da Abralin, 2024.

SILVA, Adelaide H. P.; RODRIGUES, Gisele Azevedo. Linguagem simples e burocracia: as contradições do Projeto de Lei nº 6256/2019. In: SILVA, Adelaide H. P.; LAGARES, Xoán Carlos; MAIA, Marcus (org.). **Linguagem simples para quem?** a comunicação cidadã em debate. Campinas, SP: Editora da Abralin, 2024. p. 14-30.

SILVA, Erik Henrique Martins da *et al.* Implantação do Power BI para gestão e acompanhamento de horas extras: otimização de custos e recursos humanos. **Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales**, v. 18, n. 3, 2025.

SILVA, José Afonso da. **Teoria do conhecimento constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. A face abstrusa da previdência social lapidada pela ofensiva ultraneoliberal. **Temporalis**, Brasília, v. 22, n. 43, p. 53-71, 2022.

STRECK, Lenio. Luiz. **Precedentes judiciais e hermenêutica**: o sentido da vinculação do CPC/2015. Salvador. Editora Juspodivm. 2018.

STRECK, Lenio; ABOUD, Georges. **O que é isto**: o precedente judicial e as súmulas vinculantes? 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari. Princípio da publicidade administrativa (Direito de certidão, vista e intimação). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 199, p. 97-110, 1995.

TARUFFO, Michele. Precedente e jurisprudência. Tradução de Chiara de Teffé. **Civilistica.com**, Rio de Janeiro, ano 3, n. 2, p. 1-16, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/189>. Acesso em: 17 set. 2025.

TERMOS rebuscados atrapalham a compreensão de sentenças judiciais. **Senado Notícias**. [S./], 25 jun. 2012. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-cidadania/termos-rebuscados-atrapalham-a-compreensao-de-sentencas-judiciais>. Acesso em: 3 mar. 2026.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. **Nudge**: como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade. Tradução de Ângelo Lessa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

THEODORO JUNIOR, Humberto; ANDRADE, Érico. **Precedentes no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense. 2021.

WHAT is plain language? **PLAIN**. [S./], 2024. Disponível em: <https://plainlanguagenetwork.org/plain-language/what-is-plain-language/>. Acesso em: 3 mar. 2026.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **A crucificação e a democracia**. Tradução de Monica de Sanctis Viana. São Paulo: Saraiva, 2012. (Série IDP).

ZHETPISSOV, Serik. The communication gap: the impact of legalese on access to justice in the age of digital government services and online forms. **Journal of International Legal Communication**, v. 18, n. 3, p. 30-47, 2025. Disponível em: https://jilc.e-science.space/wp-content/uploads/2025/10/JILC_3_2025-30-47.pdf. Acesso em: 3 abr. 2026.