



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

N.º 29-A, DE 2011

(Do Sr. Esperidião Amin)

Modifica a Lei Complementar nº 95, de 1998, para tornar obrigatório constarem, de modo circunstanciado, da justificação das normas referidas no art. 59 da Constituição da República, desde que impliquem recursos públicos, o diagnóstico dos fatos e o prognóstico dos efeitos sobre eles da respectiva inovação legislativa, e, da parte final de tais textos legais, cláusula de avaliação periódica do impacto de sua introdução no seu sistema jurídico; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo (relator: DEP. ARTHUR OLIVEIRA MAIA).

DESPACHO:

À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
(MÉRITO E ART. 54, RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- parecer do relator
- substitutivo oferecido pelo relator
- parecer da Comissão
- substitutivo adotado pela Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É introduzido o art. 3º-A na Lei Complementar nº 95, de 1998, com a seguinte redação:

.....
“Art. 3º-A. De projeto de lei, projeto de lei complementar, projeto de medida provisória, projeto de decreto legislativo, projeto de resolução e proposta de emenda à Constituição constarão além das partes básicas, enumeradas no art. 3º, a justificação.

§ 1º Sempre que a proposição implicar o uso de recursos públicos, deve-se incluir na sua justificação, de modo circunstanciado, o diagnóstico dos fatos e o prognóstico dos efeitos sobre ele da respectiva inovação legislativa.

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O objetivo desse Projeto de Lei Complementar é introduzir as noções de prognóstico e diagnóstico como elementos necessários do processo legislativo, na sua fase de projeto de lei, projeto de lei complementar, projeto de decreto legislativo, projeto de resolução, ou de proposta de emenda à Constituição que implicarem o uso de recursos públicos.

O diagnóstico e o prognóstico circunstanciados passariam a ser componentes obrigatórios da justificação de tais proposições. O diagnóstico pode ser aqui compreendido como a análise circunstanciada dos fatos que são ou que foram. O prognóstico como estudo das consequências da introdução da norma que veio a inovar o mundo jurídico, visando a dar outro contorno aos eventos futuros, os quais já não devem acontecer como acontecem ou aconteceram. Diagnóstico e prognóstico são, portanto, conceitos que se referem ao passado, ao presente e ao futuro. Passado e presente se reportam ao diagnóstico, e o futuro ao prognóstico.

A justificação é o texto de defesa da proposição que a acompanha desde a sua apresentação. É elemento importante no processo

legislativo. Responde à pergunta: por que a proposição? Por que assume essa figura e não outra?

Justificação é conceito básico. Compreendê-lo é fácil. Todavia, esse fato não reduz o seu alcance e a sua importância. Aquele que propõe uma lei não o faz por um mero querer, mas por motivos racionais e legalmente ancorados. A justificação facilita a compreensão do sentido da proposição.

Com a introdução obrigatória do diagnóstico e do prognóstico na justificação, essa será, ao mesmo tempo, mais robusta e mais precisa. Essas noções bem manejadas favorecem o debate saudável e democrático. No caso de proposições referentes ao uso de recursos públicos, a discussão sobre os indicadores, numéricos ou não, sobre a relação custo e benefício, bem como sobre a estrutura dos argumentos, presentes no diagnóstico e no prognóstico, constituirá indiscutível ganho. Com essas noções, a justificação se tornará mais clara e justa, elevando tanto a qualidade da democracia praticada no Parlamento quanto a qualidade da relação do Parlamento com os demais Poderes. Justificação, diagnóstico e prognóstico realizam de forma concreta os princípios da publicidade e do contraditório, conceitos de que não se pode prescindir na sociedade democrática e plural.

A propósito, a boa doutrina constitucional já realçara a significação do conceito de prognose na conformação dos atos do legislador:

“Ao reagir contra a arreigada idéia (mas inadmissível num Estado Democrático-Constitucional) da liberdade do fim nos atos legislativos, a doutrina constitucional procurou, através de medidas (princípios) jurídico-constitucionais – princípio do excesso, princípio da exigibilidade, princípio da proporcionalidade e princípio da adequação –, alicerçar um controlo jurídico-constitucional da liberdade de conformação do legislador e (mais concretamente no campo da constituição dirigente) situar constitucionalmente o espaço de prognose legislativa.” (Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador, Coimbra Editora, 1994, p. 274).

Outra questão que pode ser suscitada, ao se examinar o presente Projeto de Lei Complementar, é a conveniência de inseri-lo no corpo de Lei Complementar nº 95, de 1998. Ora, essa norma trata da elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. Justificação, diagnóstico e prognóstico dizem

respeito, inequivocamente, ao processo de elaboração das leis. Eis por que me parece que a inserção da matéria do presente Projeto no corpo da Lei Complementar nº 95, de 1998, é plenamente justificada.

Haja vista as razões apresentadas aqui, conto com o apoio de meus ilustres Pares ao presente Projeto de Lei Complementar.

Sala das Sessões, em 23 de março de 2011.

Deputado ESPERIDIÃO AMIN

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI

**CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988**

.....

**TÍTULO IV
DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES**

**CAPÍTULO I
DO PODER LEGISLATIVO**

.....

**Seção VIII
Do Processo Legislativo**

**Subseção I
Disposição Geral**

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Subseção II

Da Emenda à Constituição

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

.....
.....

LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998

Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

.....

CAPÍTULO II

DAS TÉCNICAS DE ELABORAÇÃO, REDAÇÃO E ALTERAÇÃO DAS LEIS

Seção I Da Estruturação das Leis

Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:

I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;

III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

Art. 4º A epígrafe, grafada em caracteres maiúsculos, propiciará identificação numérica singular à lei e será formada pelo título designativo da espécie normativa, pelo número respectivo e pelo ano de promulgação.

.....
.....

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Complementar de autoria do nobre Deputado Espiridião Amin, que modifica a Lei Complementar nº 95, de 1998, para tornar obrigatório o diagnóstico dos fatos e o prognóstico dos efeitos na justificação das normas referidas no art. 59 da Constituição da República, quando as medidas alvitradas tiverem alguma repercussão na utilização dos recursos públicos.

Na Justificação, argumenta o autor:

O objetivo desse Projeto de Lei Complementar é introduzir as noções de prognóstico e diagnóstico como elementos necessários do processo legislativo, na sua fase de projeto de lei, projeto de lei complementar, projeto de decreto legislativo, projeto de resolução, ou de proposta de emenda à Constituição que implicarem o uso de recursos públicos.

O diagnóstico e o prognóstico circunstanciados passariam a ser componentes obrigatórios da justificação de tais proposições. O diagnóstico pode ser aqui compreendido como a análise circunstanciada dos fatos que são ou que foram. O prognóstico como estudo das consequências da introdução da norma que veio a inovar o mundo jurídico, visando a dar outro contorno aos eventos futuros, os quais já não devem acontecer como acontecem ou aconteceram. Diagnóstico e prognóstico são, portanto, conceitos que se referem ao passado, ao presente e ao

futuro. Passado e presente se reportam ao diagnóstico, e o futuro ao prognóstico.

A justificação é o texto de defesa da proposição que a acompanha desde a sua apresentação. É elemento importante no processo legislativo. Responde à pergunta: por que a proposição? Por que assume essa figura e não outra?

Justificação é conceito básico. Compreendê-lo é fácil.

Todavia, esse fato não reduz o seu alcance e a sua importância. Aquele que propõe uma lei não o faz por um mero querer, mas por motivos racionais e legalmente ancorados. A justificação facilita a compreensão do sentido da proposição.

Com a introdução obrigatória do diagnóstico e do prognóstico na justificação, essa será, ao mesmo tempo, mais robusta e mais precisa. Essas noções bem manejadas favorecem o debate saudável e democrático. No caso de proposições referentes ao uso de recursos públicos, a discussão sobre os indicadores, numéricos ou não, sobre a relação custo e benefício, bem como sobre a estrutura dos argumentos, presentes no diagnóstico e no prognóstico, constituirá indiscutível ganho. Com essas noções, a justificação se tornará mais clara e justa, elevando tanto a qualidade da democracia praticada no Parlamento quanto a qualidade da relação do Parlamento com os demais Poderes. Justificação, diagnóstico e prognóstico realizam de forma concreta os princípios da publicidade e do contraditório, conceitos de que não se pode prescindir na sociedade democrática e plural.

A propósito, a boa doutrina constitucional já realçara a significação do conceito de prognose na conformação dos atos do legislador:

“Ao reagir contra a arreigada idéia (mas inadmissível num Estado Democrático-Constitucional) da liberdade do fim nos atos legislativos, a doutrina constitucional procurou, através de medidas (princípios) jurídico-constitucionais – princípio do excesso, princípio da exigibilidade, princípio da proporcionalidade e princípio da adequação --, alicerçar um controlo jurídicoconstitucional da liberdade de conformação do legislador e (mais concretamente no campo da constituição dirigente) situar constitucionalmente o espaço de prognose legislativa.” (Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador, Coimbra Editora, 1994, p. 274).

Outra questão que pode ser suscitada, ao se examinar o presente Projeto de Lei Complementar, é a conveniência de inseri-lo no corpo de Lei Complementar nº 95, de 1998. Ora, essa norma trata da elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. Justificação, diagnóstico e prognóstico dizem respeito, inequivocamente, ao processo de elaboração das leis. Eis por que

me parece que a inserção da matéria do presente Projeto no corpo da Lei Complementar nº 95, de 1998, é plenamente justificada.

Haja vista as razões apresentadas aqui, conto com o apoio de meus ilustres Pares ao presente Projeto de Lei Complementar.

Nos termos do artigo 32, IV, a, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cumpre a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se acerca da constitucionalidade, da juridicidade, da técnica legislativa, bem como sobre o mérito do projeto de lei complementar, que tramita em regime de prioridade (RICD, art. 151, II, b, 1) e está sujeito à apreciação do Plenário (RICD, art. 24, II, a).

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Trata-se de tema concernente à elaboração e redação das leis, matéria de lei complementar em virtude do que dispõe o parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal. A matéria é de competência legislativa da União, cabendo ao Congresso Nacional sobre ela dispor (CF, art. 48, *caput*). A iniciativa do parlamentar é legítima, fundada no que determina o artigo 61 da Carta da República, não incidindo, na espécie, quaisquer das reservas à sua iniciativa.

Além do mais, a Proposição reforça, ao nosso ver, a determinação constitucional do art. 63, impondo uma justificação mais clara inclusive nas proposições iniciadas pelo Presidente da República e que redundem em aumento de despesa pública.

Verificado o atendimento dos requisitos constitucionais formais, constatamos, de igual forma, o atendimento dos requisitos materialmente constitucionais, não havendo reparos à constitucionalidade ou à juridicidade da proposição, uma vez que a mesma se encontra em consonância com os princípios informadores do nosso ordenamento jurídico.

No que concerne à técnica legislativa, a proposição merece alguns reparos para adequá-la justamente aos preceitos da Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998, alterada pela Lei Complementar n.º 107, de 26 de

abril de 2001. Cumpre introduzir o art. 1º da proposição em atenção ao art. 7º da referida Lei nº 95/98: “Art. 7º. O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação”.

Ademais, o texto do *caput* do “art. 3º-A” merece um aperfeiçoamento em sua redação, além de se impor alterar a designação de “§1º” para parágrafo único, uma vez que tal dispositivo terá apenas um parágrafo.

Essa relatoria introduz também novo artigo ao Projeto, o art. 3º-B, que torna obrigatória a presença, no texto das hipóteses normativas descritas no art. 59 da Constituição da República, de cláusula de avaliação periódica do impacto da introdução da norma no mundo jurídico. Essa iniciativa não faz senão explicitar, no corpo do Projeto original ora relatado, a introdução de conceito que já constava de sua ementa.

Por fim, no que toca ao mérito, temos que a matéria contribui para o aperfeiçoamento do processo legislativo, justamente no sentido de buscar estabelecer maior responsabilidade na diagnose das despesas e na prognose dos seus efeitos, razão pela qual opinamos pela sua aprovação.

Votamos, pois, pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa do PLC nº 29, de 2011 e, no mérito, somos pela sua aprovação, nos termos do Substitutivo que apresentamos.

Sala da Comissão, em 19 de maio de 2011.

Deputado ARTHUR OLIVEIRA MAIA

Relator

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 29, DE 2011

Modifica a Lei Complementar nº 95, de 1998, para tornar obrigatório constarem, de modo circunstanciado, da justificação das normas referidas no art. 59 da Constituição da República, desde que impliquem recursos públicos, o diagnóstico dos fatos e o prognóstico dos efeitos sobre eles da respectiva inovação legislativa, e, da parte final de tais textos legais,

cláusula de avaliação periódica do impacto de sua introdução no seu sistema jurídico.

SUBSTITUTIVO

Dê-se a seguinte redação ao Projeto de Lei Complementar nº 29, de 2011:

“Art. 1º Esta Lei Complementar tem por objetivo estabelecer a obrigatoriedade de inserir o diagnóstico e o prognóstico na justificação das espécies normativas previstas no art. 59 da Constituição Federal, bem como cláusula de avaliação nos seus textos.

Art. 2º Introduzam-se o art. 3º-A e o art. 3º-B na Lei Complementar nº 95, de 1998, nos seguintes termos:

.....

‘Art. 3º-A. Nas espécies normativas previstas no art. 59 da Constituição Federal constarão, além das partes básicas, enumeradas no art. 3º, a justificação.

Parágrafo único. Sempre que houver implicação em uso de recursos públicos, a proposição deverá incluir, em sua justificação, de modo circunstanciado, o diagnóstico dos fatos e o prognóstico dos efeitos provocados pela respectiva inovação legislativa.

Art. 3º-B Constará da parte final das normas legais referidas no art. 3º-A cláusula de avaliação cuja periodicidade será compatível com sua vigência. ’

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.”

Sala da Comissão, em 19 de maio de 2011.

Deputado ARTHUR OLIVEIRA MAIA

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo, do Projeto de Lei Complementar nº 29/2011, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Arthur Oliveira Maia.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

João Paulo Cunha - Presidente, Arthur Oliveira Maia, Vicente Candido e Cesar Colnago - Vice-Presidentes, Almeida Lima, Anthony Garotinho, Antonio Bulhões, Arnaldo Faria de Sá, Brizola Neto, Carlos Bezerra, Danilo Forte, Delegado Protógenes, Dimas Fabiano, Edson Silva, Efraim Filho, Esperidião Amin, Fabio Trad, Felipe Maia, Félix Mendonça Júnior, Gabriel Chalita, Henrique Oliveira, Jilmar Tatto, João Campos, João Paulo Lima, Jorginho Mello, Jutahy Junior, Luiz Carlos, Luiz Couto, Marçal Filho, Marcos Medrado, Mauro Benevides, Mendes Ribeiro Filho, Onyx Lorenzoni, Osmar Serraglio, Pastor Marco Feliciano, Paulo Maluf, Roberto Freire, Roberto Teixeira, Ronaldo Fonseca, Rubens Otoni, Sandra Rosado, Vilson Covatti, Wilson Filho, Alexandre Leite, Assis Carvalho, Chico Lopes, Cleber Verde, Fátima Bezerra, Gean Loureiro, Gonzaga Patriota, João Magalhães, Lourival Mendes, Nelson Marchezan Junior, Rebecca Garcia, Sandro Alex e Sérgio Barradas Carneiro.

Sala da Comissão, em 31 de maio de 2011.

Deputado JOÃO PAULO CUNHA
Presidente

SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA CCJC AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 29, DE 2011

Modifica a Lei Complementar nº 95, de 1998, para tornar obrigatório constarem, de modo circunstanciado, da justificação das normas referidas no art. 59 da Constituição da República, desde que impliquem recursos públicos, o diagnóstico dos fatos e o prognóstico dos efeitos sobre eles da respectiva inovação legislativa, e, da parte final de tais textos legais, cláusula de avaliação periódica do impacto de sua introdução no seu sistema jurídico.

Dê-se a seguinte redação ao Projeto de Lei Complementar nº 29, de 2011:

“Art. 1º Esta Lei Complementar tem por objetivo estabelecer a obrigatoriedade de inserir o diagnóstico e o prognóstico na justificação das espécies normativas previstas no art. 59 da Constituição Federal, bem como cláusula de avaliação nos seus textos.

Art. 2º Introduzam-se o art. 3º-A e o art. 3º-B na Lei Complementar nº 95, de 1998, nos seguintes termos:

.....
‘Art. 3º-A. Nas espécies normativas previstas no art. 59 da Constituição Federal constarão, além das partes básicas, enumeradas no art. 3º, a justificação.

Parágrafo único. Sempre que houver implicação em uso de recursos públicos, a proposição deverá incluir, em sua justificação, de modo circunstanciado, o diagnóstico dos fatos e o prognóstico dos efeitos provocados pela respectiva inovação legislativa.

Art. 3º-B Constará da parte final das normas legais referidas no art. 3º-A cláusula de avaliação cuja periodicidade será compatível com sua vigência. ’

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.”

Sala da Comissão, em 31 de maio de 2011.

Deputado JOÃO PAULO CUNHA
Presidente

FIM DO DOCUMENTO
