

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 6.256, DE 2019

Institui a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, em todos os entes federativos.

Autores: Deputados ERIKA KOKAY e PEDRO AUGUSTO BEZERRA

Relator: Deputado BACELAR

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, de autoria da Deputada Erika Kokay e do Deputado Pedro Augusto Bezerra, institui a Política Nacional de Linguagem Simples aplicada aos órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta.

O projeto tem por objetivo instituir regras de abrangência nacional destinadas a disciplinar a elaboração de atos normativos e a comunicação entre os órgãos públicos e a população.

Segundo os autores, a proposição se justifica pelo fato de a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação-LAI) estabelecer que compete ao Poder Público garantir o direito de acesso à informação mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

Os textos emanados do Poder Público deveriam, na visão dos autores, ser claros, precisos, diretos e objetivos. As frases deveriam ser curtas, evitando intercalações excessivas ou ordens inversas, de modo a facilitar o máximo possível a compreensão pelo cidadão.



O projeto de lei foi inicialmente distribuído à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) que se manifestou pela aprovação da matéria, com substitutivo.

O projeto chegou a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) para exame da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa (RICD; art. 54).

A matéria tramita em regime ordinário (RICD. Art. 151, III) e está sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões (RICD; art. 24, II).

Encerrado o prazo regimental de cinco sessões, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cumpra a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, de acordo com as disposições regimentais e o despacho da Presidência da Câmara dos Deputados, manifestar-se acerca da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de lei nº 6.256, de 2019.

Iniciando o exame da constitucionalidade formal da proposição, verifica-se que a matéria se insere no rol de competências legislativas da União (CF/88; art. 5º, XXXIII; art. 37, §§ 1º e 3º); que a iniciativa parlamentar é legítima, em face da inexistência de reserva atribuída a outro Poder (CF/88; art. 48, *caput* e 61, *caput*); e que a espécie normativa se mostra idônea. Assim, os requisitos formais se mostram plenamente atendidos.

Antes de analisarmos a constitucionalidade material da proposição, teceremos algumas considerações sobre o conteúdo do projeto, que tem o objetivo geral de fortalecer o pleno exercício da cidadania mediante a utilização na comunicação oficial de elementos de linguagem simples, direta, clara e objetiva, de modo a facilitar a compreensão de todos.



Por óbvio, o projeto é bem-vindo e os ganhos em prol da cidadania parecem-nos evidentes. Convém registrar, inclusive, a existência de legislações semelhantes em outros países, como é o caso dos Estados Unidos, com a *Plain Language Act*¹, de 2010. Vale ressaltar, ainda, que nos Estados Unidos, a “Lei da Linguagem Simples” (em tradução livre) convive normalmente com a *Freedom of Information Act* (ou Lei de Livre Acesso à Informação, também em tradução livre) que seria equivalente à nossa Lei de Acesso à Informação (LAI - Lei nº 12.527/2012), justamente por terem escopos de aplicação distintos.

Assim, no contexto brasileiro é também importante situar a nova legislação em relação à ordem jurídica posta, em especial o âmbito de sua aplicação.

Em razão das mais diversas formas de comunicação do Poder Público com a população, importa destacar as normas jurídicas que as disciplinam. No tocante à elaboração de leis e demais atos normativos infralegais, aplica-se a Lei Complementar nº 95, de 1998. Vejamos o que diz o art. 11 da lei complementar:

Art. 11. As **disposições normativas** serão redigidas com **clareza, precisão e ordem lógica**, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

I - para a obtenção de clareza:

a) **usar as palavras e as expressões em seu sentido comum**, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;

b) **usar frases curtas e concisas**;

(...)

II - **para a obtenção de precisão**:

a) **articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei** e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;

(...)

1 The Plain Writing Act of 2010 requires federal agencies to write “clear government communication that the public can understand and use. <https://www.plainlanguage.gov/> and <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-111publ274/pdf/PLAW-111publ274.pdf>



Da mesma forma, a Lei nº 12.527/2011 (LAI), que tem por objetivo garantir o direito de acesso à informação, também traz dispositivos no mesmo sentido. Vejamos o que diz o art. 5º da LAI:

Art. 5º É dever do Estado **garantir o direito de acesso à informação**, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, **de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão**.

Duas outras leis federais também trazem disposições atinentes ao uso da linguagem: a Lei dos Direitos do Usuário do Serviço Público (Lei nº 13.460/2017) e a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD – Lei nº 13.709/2018).

Dessa forma, parece-nos importante que o projeto em exame deixe mais claro o seu escopo de sua aplicação. Foi também o que entendeu a comissão de mérito, como se pode deduzir do voto do relator na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), cujo trecho transcrevemos abaixo:

*Também deixamos clara a intenção de que a **Linguagem Simples seja adotada especificamente nas comunicações para o cidadão, por intermédio de sites, jornais impressos, aplicativos e publicidade, não atingindo, portanto, todos os atos da administração pública, como pretendia o projeto original.***

O texto original do projeto, na forma como redigido, não traz essa preocupação, como se pode concluir da leitura do inciso I do art. 1º, que descreve um dos objetivos da política de linguagem simples:

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, com os seguintes objetivos:

I - garantir que a administração pública utilize uma linguagem simples e clara **em todos os seus atos**;

A rigor, nos termos do art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 1998, que estabelece normas de elaboração legislativa, o primeiro artigo do texto já deve indicar o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação. Entendemos, pois, necessária a introdução de um artigo no texto do substitutivo da CTASP com esse propósito.



Do ponto de vista da técnica legislativa, também poder-se-ia cogitar de uma alteração na própria Lei de Acesso à Informação, mas não foi essa a opção dos membros da CTASP, embora a redação da ementa do substitutivo adotado por aquela comissão de mérito tenha feito referência justamente a uma alteração da LAI. O texto legislativo, no entanto, manteve a forma de uma lei autônoma.

Particularmente, não consideramos inadequada essa opção legislativa, bastando uma subemenda para o necessário ajuste da ementa.

Ainda com relação ao texto original do projeto, cabe-nos apontar a inconstitucionalidade do art. 6º, que impõe o prazo de noventa dias para sua regulamentação. Tal comando é incompatível com o princípio da separação dos Poderes.

Uma das inovações do substitutivo da CTASP em relação ao texto original do projeto diz respeito à criação da figura do “encarregado pelo tratamento da informação em linguagem simples”, atribuindo-lhe algumas funções, entre elas a de “receber reclamações e sugestões da população, prestar esclarecimentos e adotar providências” (Art. 5º, § 2º, III).

A nosso ver, tais atribuições se confundem com as das ouvidorias, que já possuem ampla regulamentação. É o caso, por exemplo do Decreto nº 9.492/2018, que regulamenta a Lei nº 13.460/2017 (Lei dos Direitos do Usuário do Serviço Público) para instituir [o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal](#). Há, inclusive, uma plataforma digital na qual podem se inserir os entes subnacionais.

Consideramos, pois, injurídica a competência atribuída à função de “encarregado” que se confunde com as das ouvidorias. Em outras palavras, o disposto no inciso III do § 2º do art. 5º do substitutivo da CTASP, por não se harmonizar com o subsistema de ouvidorias já implantado, é injurídico.

Em síntese, no que concerne ao substitutivo da CTASP temos as seguintes observações:

- a) foi corrigido o escopo de aplicação da norma. Em vez de ser aplicada a todos os atos da administração pública, como



previa o texto original, deverá ser aplicada apenas às comunicações gerais com a população. Não obstante, entendemos necessária uma subemenda que insira o art. 1º na Lei para tornar mais claro o âmbito de aplicação.

- b) foi suprimida a imposição do prazo para regulamentação pelo Poder Executivo;
- c) é necessário aperfeiçoar a redação do art. 7º, tornando-a mais clara;
- d) é necessário corrigir a ementa do substitutivo.

Quanto à juridicidade das proposições, de modo geral, não há vício a apontar, tendo vista sua conformidade com os princípios gerais do Direito, além de serem dotadas de abstração e generalidade, e de inovar a ordem jurídica, salvo pelo inciso III do § 2º do art. 5º, que atribui competências inadequadas à função de “encarregado”, conforme explanado acima.

No tocante à técnica legislativa, salvo os aspectos já apontados, não há reparos a fazer no substitutivo da CTASP.

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de lei nº 6.256, de 2019, exceto o artigo 6º citado, e do substitutivo da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), com as quatro subemendas ora ofertadas.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado BACELAR
Relator



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 6.256, DE 2019
ADOTADO PELA COMISSÃO DE TRABALHO, DE
ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO**

Altera o art. 9º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, para estabelecer normas acerca da linguagem utilizada em atos normativos editados pela administração pública e na comunicação com os usuários de seus serviços.

SUBEMENDA Nº 1

Dê-se à ementa do substitutivo ao Projeto de lei nº 6.256, de 2019, adotado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, a seguinte redação:

"Institui a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta, de todos os entes federativos."

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado BACELAR
Relator



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 6.256, DE 2019 ADOTADO PELA COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

Altera o art. 9º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, para estabelecer normas acerca da linguagem utilizada em atos normativos editados pela administração pública e na comunicação com os usuários de seus serviços.

SUBEMENDA Nº 2

Insira-se o seguinte art. 1º no substitutivo ao Projeto de lei nº 6.256, de 2019, adotado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, com a seguinte redação, renumerando-se os demais:

"Art. 1º Esta Lei institui a Política Nacional de Linguagem Simples, estabelecendo objetivos, princípios e procedimentos a serem aplicados pelos órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta, **de todos os entes federativos**, em suas comunicações com a população".

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado BACELAR
Relator



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 6.256, DE 2019
ADOTADO PELA COMISSÃO DE TRABALHO, DE
ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO**

Altera o art. 9º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, para estabelecer normas acerca da linguagem utilizada em atos normativos editados pela administração pública e na comunicação com os usuários de seus serviços.

SUBEMENDA Nº 3

Suprima-se o inciso III do § 2º do art. 5º do substitutivo ao Projeto de lei nº 6.256, de 2019, adotado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP).

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado BACELAR
Relator



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 6.256, DE 2019
ADOTADO PELA COMISSÃO DE TRABALHO, DE
ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO**

Altera o art. 9º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, para estabelecer normas acerca da linguagem utilizada em atos normativos editados pela administração pública e na comunicação com os usuários de seus serviços.

SUBEMENDA Nº 4

Dê-se ao art. 7º do substitutivo ao Projeto de lei nº 6.256, de 2019, adotado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público a seguinte redação:

"Art. 7º Caberá aos Poderes de cada ente da Federação definir diretrizes complementares e formas de operacionalização para o devido cumprimento desta Lei".

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado BACELAR
Relator

