

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

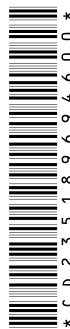
I - RELATÓRIO

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

Cumprida 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.

Saneando preocupação externada por representantes do Partido Liberal e do NOVO (em debate sobre a retirada de pauta do projeto) anuímos com a retirada da palavra “discriminatórias” (e seu conectivo) do inciso XII, do art. 4º. Tal supressão não gera qualquer prejuízo ao texto, uma



vez que permanece nele a palavra pejorativa – muito mais objetiva em seu significado. Portanto, trata-se de mera adequação textual, emenda de redação. Desta forma somos fieis aos próprios princípios propostos no projeto que preveem, nos incisos VI e VII do mesmo artigo, que se deve “evitar redundâncias e palavras desnecessárias” e “evitar palavras abstratas”. A palavra discriminatória, de fato, poderia ter tal efeito. Não seria razoável nem proporcional – princípios constitucionais incontestes – exigir que toda produção textual do poder público para comunicação com o cidadão fosse submetida à uma avaliação “a priori” sobre seu potencial caráter discriminatório. Termos pejorativos são de fato mais facilmente identificáveis. Mas na imensa diversidade brasileira, com seus regionalismos, termo que soe discriminatório para um público pode eventualmente não ter tal caráter para outro em diferente região. O mesmo ocorre em relação os contextos de uso das palavras.

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.
- e) foi suprimida redundância do inciso XII, do art. 4º.

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 **cinco** 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 a expressão “e discriminatórios” do inciso XII do art. 4º 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

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 5

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

