

PARECER Nº 003 /2017 - CCJ

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR nº 12, de 2015, que altera a Lei Complementar nº 13, de 1996, para fazer constar na justificação das normas a que se refere o art. 69 da Lei Orgânica do Distrito Federal, desde que impliquem recursos públicos, o diagnóstico dos fatos e o prognóstico dos efeitos sobre eles da respectiva inovação legislativa e dá outras providências.

AUTOR: Deputado JOE VALLE

RELATOR: Deputado Prof. ISRAEL

BATISTA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 12/2015 visa transformar a justificação das proposições legislativas em parte integrante da estrutura das normas jurídicas. Determina, também, que "quando houver utilização de recursos públicos, a proposição deverá incluir, em sua justificação, de modo pormenorizado, o diagnóstico dos fatos e o prognóstico dos efeitos provocados pela inovação legislativa". Cria-se, ainda, cláusula de avaliação periódica do impacto da introdução da norma no mundo jurídico, compatível com sua vigência".

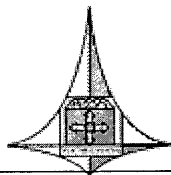
Segue-se a cláusula de vigência.

A Proposição foi distribuída à Comissão de Constituição e Justiça para análise de mérito e de admissibilidade. Nesta Comissão, durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

Na justificação, o autor afirma que a proposição objetiva tornar mais eficiente a produção legislativa. Cita, ainda, estudo no qual se informa que o TJDF considerou inconstitucionais 135 normas distritais entre os anos de 2010 e 2013.

II - VOTO DO RELATOR

O Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, nos termos do art. 63, I, e § 1º, atribui a esta Comissão de Constituição e Justiça a competência para examinar a admissibilidade das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, proferindo parecer de caráter terminativo. Compete também, segundo a alínea "i" do inciso III do art. 63, à CCJ a emissão de parecer de mérito sobre consolidação de textos legislativos.



Embora louvável a intenção do nobre Deputado autor da proposição em análise, verifica-se, *ab initio*, inconstitucionalidade formal no Projeto de Lei Complementar nº 12/2015, uma vez que a proposição dispõe sobre alteração na estrutura da norma jurídica e essa alteração no processo legislativo material só poderia ser implementada por norma da União.

Observa-se que a Constituição Federal, no parágrafo único do art. 59, determinou que Lei Complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis:

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

(...)

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

A Lei Complementar federal nº 95/1998 regulamentou o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal. Nessa Lei, no art. 3º, determina-se a estrutura de uma lei, com a seguinte configuração:

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.

O mesmo dispositivo que consta do parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal também aparece na Lei Orgânica do Distrito Federal, no parágrafo único do art. 69, *in verbis*:

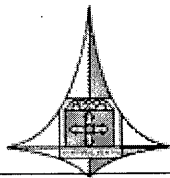
Art. 69. *O processo legislativo compreende a elaboração de:*

(...)

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal.

Não poderia ser diferente, uma vez que o processo legislativo é matéria que se submete ao princípio da simetria e não é dado aos outros Entes Federados que não a União o estabelecimento de parâmetros sobre a matéria. A estrutura da norma jurídica, portanto, não comporta alterações realizadas por Estados, Distrito Federal e Municípios. No Distrito Federal, a LODF seguiu o parâmetro da Constituição Federal e a Lei que regulamentou o parágrafo único do art. 69 da LODF apresenta a estrutura

149.



da norma jurídica consagrada na Lei Complementar Federal e na Constituição Federal. Transcreve-se, a seguir, o art. 58 da Lei Complementar 13/1996:

Art. 58. *A estrutura das leis compõe-se de:*

I – preâmbulo;

II – texto;

III – fecho.

Parágrafo único. *O texto contém as disposições normativas das leis.*

Observa-se, ainda, que a atribuição de força normativa à justificação de proposições legislativas ocasiona alteração em regras básicas de hermenêutica jurídica comuns ao sistema jurídico brasileiro. Além disso, essa alteração na estrutura das leis não atingirá os objetivos pretendidos pelo PLC 12/2015, uma vez que o cumprimento de norma que acarrete gastos públicos, em obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência aparece vinculado a normas de controle como a LC 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, e a leis como o PPA, a LDO e a Lei Orçamentária Anual, dentre outras leis.

Além das normas de controle, deve-se ressaltar a atuação permanente de órgãos como o Tribunal de Contas, o Ministério Público e o Poder Legislativo na fiscalização do cumprimento das normas jurídicas que preservam o patrimônio público e o bem comum.

Nesse contexto, a análise dos fatos, com diagnósticos e prognóstico, não compõe texto da norma jurídica mas podem constituir o que se conhece como *mens legis*. Deve-se ressaltar que o prognóstico dos efeitos provocados pela inovação legislativa deve constar da instrução do procedimento legislativo, com o escrutínio dos órgãos de compõem o Poder Legislativo, como as Comissões Permanentes e órgãos de assessoramento especializado da casa como as unidades temáticas da Assessoria Legislativa.

Por esses motivos, com fundamento no art. 59 da Constituição Federal e no art. 69 da Lei Orgânica do Distrito Federal, nosso voto é pela INADMISSIBILIDADE e REJEIÇÃO do Projeto de Lei nº Complementar nº 12/2015.

Sala das Comissões, em

Deputado Prof. REGINALDO VERAS
Presidente


Deputado Prof. ISRAEL BATISTA
Relator