

5.2 Fase constitutiva

Na fase constitutiva acontecem duas atuações distintas: uma atuação legislativa, onde o projeto de lei apresentado na fase anterior é discutido e votado nas duas casas do Congresso Nacional; e uma atuação do Chefe do Executivo, por meio da sanção ou veto, caso o projeto venha a ser aprovado nas duas casas do Congresso Nacional.

Caso o projeto seja aprovado pelo Legislativo e vetado pelo Chefe do Executivo, a fase constitutiva ainda deverá ter a apreciação do veto pelo Congresso Nacional.

5.2.1 Atuação prévia das comissões

Depois do projeto de lei apresentado no Congresso Nacional, a fase de discussão de suas proposições, com vistas a decidir o conteúdo a ser aprovado ou rejeitado acontece no Poder Legislativo.

Na casa legislativa iniciadora, o projeto de lei passará, então, para a fase de instrução, sendo submetido à apreciação das Comissões.

O projeto é submetido para apreciação em duas comissões diferentes: uma comissão temática que examinará aspectos relacionados a matéria, assunto do projeto de lei e outra comissão que avaliará os aspectos quanto a forma, a Comissão de Constituição e Justiça.

É nesta etapa de apreciação pelas comissões que se discute a conveniência de aprovação do projeto de lei, sua relevância para a sociedade brasileira, onde há possibilidade de apresentar emendas.

A apreciação pelas comissões do projeto de lei também acontecem na casa revisora. Então se a casa iniciadora for a Câmara dos Deputados, a revisora será o Senado Federal e vice-versa.

Se as comissões aprovarem o projeto de lei tanto no aspecto formal, quanto no aspecto material, este projeto será encaminhado ao plenário da respectiva casa, onde será objeto de discussão e votação.

5.2.2 Votação em plenário

O projeto de lei é posto em discussão e depois em votação, sempre na forma estabelecida nos regimentos das casas legislativas.

Se for lei ordinária, a aprovação do projeto será por maioria simples ou relativa, mas se for lei complementar a aprovação será por maioria absoluta.

Na casa iniciadora o projeto poderá ser aprovado ou rejeitado. Se for aprovado, será encaminhado à casa revisora. Se for rejeitado, será arquivado e a matéria somente poderá ser objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, se a maioria absoluta dos membros de qualquer das casas do congresso nacional propor, isso se chama princípio da irrepetibilidade. (Preste atenção, é em qualquer das casas.)

Na casa revisora, após a apreciação pelas comissões, discussão e votação, pode haver três hipóteses diferentes: o projeto pode ser aprovado como recebido da casa iniciadora; o projeto pode ser aprovado com emendas; o projeto pode ser rejeitado.

Na primeira situação, onde o projeto de lei é aprovado sem emendas, o projeto será encaminhado ao Chefe do Executivo para o fim de sanção ou veto.

Na terceira situação, onde o projeto de lei é rejeitado, o projeto será arquivado, aplicando a ele o princípio da irrepetibilidade.

Porém na segunda situação, onde o projeto de lei é aprovado com emendas, o projeto voltará à casa iniciadora, para que as emendas sejam apreciadas. Se as emendas forem aceitas, será encaminhado ao Chefe do Executivo o projeto de lei e suas emendas para que ele aceite ou veto o projeto. Porém, se as emendas forem rejeitadas, o projeto de lei é encaminhado (sem as emendas) ao Chefe do Executivo para que ele aprove ou veto o texto original da casa iniciadora.

Percebe-se que no processo legislativo federal brasileiro de elaboração das leis, as casas do Congresso Nacional não atuam em pé de igualdade. A casa iniciadora tem predominância na atuação sobre os trabalhos da casa revisora.

Após aprovação do projeto nas duas casas do Congresso Nacional, esse seguirá para a fase do autógrafo, que é o documento formal que reproduz o texto definitivamente aprovado pelo Legislativo, consolidando, com absoluta fidelidade, o resultado da deliberação das casas do congresso nacional, antes de encaminhamento ao Chefe do Executivo.

O Chefe do Executivo, quando recebe o projeto de lei poderá: sancioná-lo expressamente, sancioná-lo tacitamente ou vetá-lo.

Ocorre a sanção expressa, se o Presidente da República concordar com o texto do projeto de lei, formalizando por escrito, o ato de sanção no prazo de 15 dias úteis, contados da data do recebimento. Depois disso ele promulgará e determinará a publicação da lei.

Ocorre a sanção tácita, se o Presidente da República optar pelo silêncio no prazo de 15 dias úteis, contados do recebimento. Nesta hipótese, o Presidente da República tem um prazo de 48 horas para promulgar a lei resultante da sanção tácita. Se ele não fizer no prazo de 48 horas, o Presidente do Senado, em igual prazo, a promulgará. Porém se este não o fizer, caberá ao Vice-Presidente do Senado promulgar-la. A CF/88 não estabeleceu prazo para que o vice promulgue. (art. 66, §7º)

Se o Presidente da República considerar que o projeto, no todo ou em parte, é contrário ao interesse público ou inconstitucional, ele deverá vetá-lo no prazo de 15 dias úteis, contados da data do recebimento, comunicando ao Presidente do Senado, no prazo de 48 horas, os motivos do veto.

O veto será apreciado em sessão conjunta no Congresso Nacional, dentro de 30 dias, a contar do seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos deputados e senadores, em votação secreta.

Se dentro do prazo de 30 dias não houver a deliberação do veto, este será colocado na ordem do dia da sessão imediata, retardando as demais proposições, até que ocorra a sua votação.

Ocorre o trancamento de pauta da sessão conjunta do Congresso Nacional e não a sessão da Câmara ou do Senado.

Se houver rejeição do veto, por maioria absoluta dos deputados e senadores, a matéria será encaminhada para promulgação, ao Presidente da República. Ele terá um prazo de 48 horas para emitir o ato de promulgação. Caso não o faça neste prazo, será encaminhado ao Presidente do Senado que terá igual prazo para promulgar e se este também não o fizer, que fica responsável será o Vice-Presidente do Senado, mas a constituição não estabeleceu prazo para ele.

Se o veto for mantido, o projeto será arquivado, aplicando o princípio da irrepetibilidade.

5.2.3 Delegação *interna corporis*

A discussão e votação de projeto de lei não é só competência do plenário do Congresso Nacional, a CF outorga competência às Comissões para que elas também possam discutir e votar projetos de lei. Porém elas só podem fazer isso para aquelas situações e matérias que o regimento determinar, e se um décimo dos membros da casa decidirem que determinada comissão não pode apreciar e votar o projeto de lei, este projeto vai para plenário.

Esta regra é determinada delegação *interna corporis*.

5.2.4 Sanção

Sanção é a concordância do Chefe do Poder Executivo com o projeto de lei aprovado pelo Legislativo. É o ato que completa a fase constitutiva do processo legislativo de elaboração das leis. É a partir da sanção que nasce a lei. É de competência privativa do Chefe do Executivo, não havendo hipótese alguma de sanção por parte do Legislativo.

A sanção poderá ser expressa ou tácita.

A CF estabelece hipótese de promulgação de lei sem sanção do Chefe de Executivo. Essa situação ocorre no caso de superação do veto presidencial pelo Congresso Nacional, quando a matéria objeto do veto superado é enviado para promulgação do Presidente da República.

Nesse caso o Presidente da República, no momento anterior, em que recebe o projeto e dispõe de competência para sancioná-lo, opta pelo veto; posteriormente, o veto vem a ser rejeitado pelo Congresso Nacional, mas aí não há mais que se falar em sanção, sendo a matéria diretamente encaminhada para promulgação e publicação. Complete-se, assim, a formação da lei, sem consentimento do Chefe do Executivo.

As emendas constitucionais, as leis delegada, os decretos legislativos e as resoluções sempre vão precisar ser sancionados.

5.2.5 Veto

O veto é a manifestação de discordância do Chefe do Executivo com o projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo. É o poder constitucionalmente outorgado ao Chefe do Executivo para recusar sanção a projeto de lei já aprovado pelo Legislativo.

O veto pode ser resultado de uma reprovação formal (inconstitucionalidade) ou material (contrariedade ao interesse público) do Presidente da República. No primeiro caso (aspecto formal), estaremos diante do chamado veto jurídico; no segundo (aspecto material), chama-se veto político.

Quando o Presidente da República faz o veto jurídico, ele está exercendo o controle preventivo de constitucionalidade, com o fim de evitar que uma lei inconstitucional venha a ser inserida no ordenamento jurídico.

Quando o Presidente da República faz o veto político, ele emite um juízo político de conveniência, atuando como representante e defensor da sociedade, como fiscal popular da conveniência e da oportunidade de reprovando um projeto de lei.

O veto é ato composto, que compreende a manifestação de vontade negativa do Presidente da República mais a comunicação fundamentada dessa discordância ao Presidente do Senado.

O veto pode ser total ou parcial. Será total quando incidir sobre todo o projeto de lei, e parcial quando houver recusa à sanção de apenas alguns dos dispositivos do projeto de lei. Entretanto o veto parcial deverá abranger texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea. Isso evita que apenas uma ou algumas palavras dentro de um desses dispositivos sejam vetados, mudando o sentido ou o alcance do texto aprovado pelo Legislativo.

Por exemplo: o veto da palavra “não” na expressão “não será permitido a doação (...)” for vetado, isso mudaria completamente o sentido do dispositivo.

O veto parcial não impede que a parte não-vetada do projeto e, portanto sancionada, seja promulgada e publicada, de imediato, independentemente da apreciação do veto pelo Legislativo. Nesse caso, os artigos vetados serão publicados sem texto, constando a apenas a expressão “vetado”.

Posteriormente, se o Congresso Nacional decidir pela superação do veto em relação aos dois artigos, estes serão encaminhados à promulgação do Presidente da República para promulgação e, somente após a devida publicação, começarão a produzir efeitos (*ex nunc*).

Ex nunc significa dizer que o artigo começará a produzir efeito a partir da data da publicação.

Não há veto tácito, o que implica dizer que se o Presidente da República não manifestar sua posição em relação a um projeto de lei no prazo previsto, este projeto será sancionado tacitamente e não vetado.

É admissível o controle judicial sobre a inoportunidade do veto, desde que haja, previamente, manifestação do Poder Legislativo a respeito. Entende o STF que não cabe ao Poder Judiciário pronunciar-se a respeito da oportunidade do veto, antes de manifestação do Poder Legislativo.

O veto do Chefe do Executivo deve ser obrigatoriamente apreciado pelo Congresso Nacional em sessão conjunta, dentro de 30 dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos deputados e senadores, em votação secreta.

A maioria absoluta significa dizer que 298 parlamentares devem votar manifestando vontade contrária ao veto.

É possível a superação total ou parcial do veto pelo Congresso Nacional, podendo ser assim:

a) superação total de um veto total (o Presidente da República vetou integralmente o projeto de lei e o Congresso Nacional superou integralmente o veto imposto);

b) superação parcial de um veto total (o Presidente da República vetou integralmente o projeto de lei e o Congresso Nacional superou o veto apenas em relação a certos dispositivos, mantendo-o em relação a outros dispositivos do projeto de lei);

c) superação total de um veto parcial (o Presidente da República vetou apenas parte dos dispositivos do projeto de lei e o Congresso Nacional superou integralmente o veto, em relação a todos os dispositivos vetados);

d) superação parcial de um veto parcial (o Presidente da República vetou apenas parte dos dispositivos do projeto de lei e o Congresso Nacional superou integralmente o veto, em relação a

todos os dispositivos vetados);

Se o veto for mantido, o projeto será arquivado, não havendo possibilidade de nova e posterior análise por parte do Poder Legislativo desse mesmo veto. Significa dizer que, assim como o veto, a sua apreciação pelo Poder Legislativo também é irretroatável.

As características do veto no Direito Brasileiro são:

a) expresse - pois deve ser uma manifestação expressa do Presidente da República, visto que o silêncio do Chefe do Executivo, no prazo estabelecido para o veto, implica na sanção tácita e não no veto tácito;

b) formal – o veto deve ser feito por escrito;

c) motivado – o veto é obrigatoriamente motivado, podendo ser por motivo formal ou material;

d) supressivo – o veto é sempre supressivo, visto que o Chefe do Executivo somente poderá determinar a erradicação de dispositivos constantes do projeto de lei, não existindo a possibilidade de adicionar-se algo ao projeto aprovado pelo Legislativo.

e) superável ou relativo – o veto não é ato de caráter absoluto, que encerra, de maneira definitiva, o processo legislativo em relação aos dispositivos vetados. Esses poderão ser restabelecidos, por deliberação do Congresso Nacional (superação do veto). O veto não tem o objetivo de suspender a entrada em vigor da lei – até porque o veto não incide sobre a lei, mas sobre mero projeto de lei -, mas sim o de retardar o processo legislativo, impondo a obrigatoriedade de reapreciação da matéria pelo Congresso Nacional;

f) irretroatável – manifestada a discordância do Presidente da República e comunicadas as suas razões ao Presidente do Senado Federal, essa opinião torna-se insuscetível de alteração por parte do Chefe do Executivo;

g) insuscetível de apreciação judicial – o veto é ato político do Chefe do Executivo, insuscetível de ser enquadrado no conceito de ato do Poder Público, para fim de controle judicial. Não é possível haver controle judicial das razões do veto.

5.3 Fase complementar

Na fase complementar acontece a promulgação e a publicação da lei. Não integra propriamente o processo de elaboração da lei, visto que incidem sobre atos que são leis, desde a sanção ou superação do veto.

5.3.1 Promulgação

Ato solene que atesta a existência da lei, inovando a ordem jurídica. A promulgação incide sobre a lei pronta, declarando a sua potencialidade para produzir efeitos. Em outras palavras: a lei nasce com a sanção, mas tem sua existência declarada pela promulgação.

A promulgação, em princípio, cabe ao Chefe do Executivo, por ser ato ligado à execução da lei. Entretanto, há hipóteses em que a promulgação poderá se feita pelo Legislativo, diante da omissão do Presidente da República. Essa hipótese se dá quando existe a sanção tácita e de superação do veto caso o Presidente da República não formalize a promulgação no prazo de 48 horas.

Existem, ainda, casos em que a promulgação é ato de competência originária do Poder Legislativo, veja:

Emendas à Constituição será promulgada pelas mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Decretos legislativos, ato privativo do Congresso Nacional, será promulgado pelo Presidente do Congresso Nacional (que, em verdade, é o Presidente do Senado Federal).

Resoluções são promulgadas pelo Presidente do órgão que a edita.

5.3.2 Publicação

A publicação é requisito para que a lei entre em vigor e que tenha eficácia. Atualmente, realiza-se pela inserção da lei no Diário Oficial.

A publicação é uma comunicação dirigida a todos que devem cumprir a lei, informando-os a sua existência.

A CF não há prazo estabelecido para o ato de publicação da lei.