

O PROCESSO LEGISLATIVO

Pessoal, hoje vou falar de um importante assunto que freqüentemente aparece nos programas de Direito Constitucional: o processo legislativo, que é o processo de elaboração das leis de um país.

As leis são instrumentos essenciais na efetivação dos objetivos de um país como o nosso, em que impera o Princípio da Legalidade. É assunto de grande relevância, portanto, saber como estas leis são feitas, como elas nascem.

O processo legislativo brasileiro é previsto na Constituição Federal, nos artigos 59 a 69. Todas as regras que comentarei podem ser encontradas lá, embora a leitura nua e crua da CF/88 possa suscitar algumas dúvidas, que procurarei esclarecer aqui.

Há vários tipos de leis em nosso ordenamento, tais como leis ordinárias, complementares, delegadas etc. Abordarei o processo legislativo das leis ordinárias e complementares. É o chamado processo legislativo ordinário.

A diferença entre estas duas espécies normativas, no que tange ao processo legislativo, está no quórum de votação necessário para se considerar aprovada a lei. As leis ordinárias exigem maioria simples para serem aprovadas, devendo estar presentes à votação a maioria absoluta dos parlamentares. Já as leis complementares exigem aprovação por maioria absoluta. No mais, as regras abaixo aplicam-se indistintamente aos dois tipos de lei.

A CF confere legitimação a várias pessoas e órgãos para a apresentação de projetos de lei ao Legislativo. Podem apresentar projetos de lei, dependendo do assunto tratado, o Presidente da República, os membros e comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, o STF e os Tribunais Superiores, o Procurador-Geral da República e os cidadãos.

O projeto de lei apresentado por um dos legitimados acima deverá ser apreciado pelas duas Casas do Congresso Nacional. A primeira Casa a apreciar o projeto é chamada de Casa iniciadora, sendo a outra chamada de Casa revisora. Na grande maioria das vezes, a Casa iniciadora é a Câmara dos Deputados. Somente quando o projeto é de autoria de um Senador ou de uma comissão do Senado é que a tramitação se inicia no Senado Federal.

Ao apreciar o projeto de lei, a Casa iniciadora poderá aprovar ou rejeitar o seu texto. Rejeitado o projeto, será este arquivado, não podendo ser apresentado novo projeto sobre a matéria na mesma sessão legislativa, salvo se houver proposta da maioria dos Deputados ou dos Senadores. Basta a maioria de uma das Casas.

Se for aprovado, o texto seguirá para a Casa revisora. Note que a Casa iniciadora poderá emendar o projeto, situação em que o texto que seguirá para a Casa revisora será diferente do apresentado inicialmente.

Na Casa revisora, o projeto passará por novo crivo. Se rejeitado, será arquivado, não podendo ser apresentado novo projeto com mesmo teor na mesma sessão legislativa, salvo

a hipótese já citada. Aprovado, será enviado ao Presidente da República para sanção ou veto. Entretanto, se houver emendas ao texto na Casa revisora, o projeto deverá retornar à Casa iniciadora, que deliberará somente sobre as emendas, aprovando-as ou rejeitando-as. Em qualquer caso, o texto final seguirá para o Presidente da República.

Não é livre o poder de emendar o projeto. As emendas devem ser relacionadas ao assunto de que trata o texto. Além disso, nos projetos de lei de iniciativa exclusiva do Presidente da República não será admitida emendas que acarretem aumento da despesa prevista, salvo se se tratar de lei orçamentária.

Caberá agora ao Presidente sancionar ou vetar o projeto. A sanção representa a concordância do Chefe do Executivo com o texto enviado. O prazo constitucional para a sanção presidencial é de quinze dias úteis. Não ocorrendo a sanção neste prazo, considerar-se-á o projeto sancionado tacitamente. Temos, assim, dois tipos de sanção: expressa ou tácita, conforme o Presidente se pronuncie ou não nos quinze dias úteis.

Sancionado o texto, ocorrerá o nascimento da Lei. A partir deste ponto, não mais se falará em projeto. Deverá agora o Presidente promulgá-la (proclamar sua existência) e tomar as medidas cabíveis para que se efetue sua publicação, condição necessária a que tenha eficácia.

Entretanto, poderá o Presidente da República não concordar com o texto enviado a ele para sanção. Neste caso, ele vetará o projeto, total ou parcialmente, por considerar seus dispositivos inconstitucionais (razões de caráter formal – veto jurídico) ou contrários ao interesse público (razões de caráter material – veto político). Ocorrida esta hipótese, ele comunicará ao Presidente do Senado os motivos do veto, no prazo de 48 horas.

É importante ressaltar que o veto, bem como a sanção, uma vez proferido, tornar-se-á irrevogável. Ressalte-se ainda que o veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea, não podendo incidir sobre palavras isoladas, para evitar alterações de sentido não desejadas pelo legislador.

A partir do recebimento do veto, o Congresso Nacional, em sessão conjunta, terá 30 dias para apreciá-lo, só podendo rejeitá-lo pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em votação secreta. Embora a votação seja conjunta, os votos dos Deputados e Senadores serão computados separadamente, na apuração da votação. Em outras palavras, será necessário, para a rejeição do veto, que se consiga a maioria absoluta dos Deputados e dos Senadores, separadamente.

A não apreciação do veto no prazo de 30 dias acarretará o trancamento da pauta do Congresso. Observe que a pauta das duas Casas não ficará trancada, apenas a do Congresso Nacional.

Se o veto for total, e o Congresso não conseguir derrubá-lo (veto mantido), o projeto será arquivado. Se for parcial, sendo ele mantido, o próprio Presidente do Congresso promulgará a Lei (suas partes não vetadas), uma vez que o texto já estará em concordância com a vontade do Chefe do Executivo.

Contudo, se o veto não for mantido, deverá o texto seguir para o Presidente da República, para promulgação. Neste momento, não se falará mais em sanção.

Com a rejeição do veto (ou com sua manutenção, se for parcial), teremos o nascimento da Lei, não se falando mais em projeto.

Nos casos de sanção tácita ou de rejeição de veto, o Chefe do Executivo terá 48 horas para promulgar a Lei, após seu recebimento. Não o fazendo, caberá ao Presidente do Senado fazê-lo. Se este não promulgar a norma em igual prazo, a atribuição passará ao Vice-Presidente do Senado.

Há trâmites diferentes para os processos legislativos de outras espécies normativas, como medidas provisórias, leis delegadas, leis orçamentárias etc. Entretanto, este é assunto para outra aula. Espero que tenham gostado. Bons estudos e um grande abraço!

Luciano Oliveira