

A PROMULGAÇÃO DE LEI DECORRENTE DE SANÇÃO TÁCITA

Antônio José Calhau de Resende
Consultor da Assembleia Legislativa

Lei decorrente de sanção tácita. Ausência de promulgação pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Presidente do Legislativo no prazo constitucional. Necessidade e obrigatoriedade da promulgação para proclamar a existência da lei e para a produção dos seus efeitos. Interpretação do art. 66, § 7º, da Constituição da República.

Estamos diante de uma situação na qual o Chefe do Poder Executivo deixa transcorrer o prazo legal de 15 dias úteis sem assinar o projeto, configurando a chamada sanção tácita, proveniente do silêncio. Nesse caso, a referida autoridade deveria promulgar a lei em até 48 horas, o que não se verificou. Da mesma forma, não houve a proclamação solene da existência da lei pelo Presidente da Casa Legislativa, o que impediu a produção dos efeitos jurídicos do ato normativo.

Está-se diante de lei ineficaz, ou seja, que não chegou a produzir efeitos por falta de um requisito indispensável: a promulgação publicada.

O cerne da questão que aqui pretendemos desenvolver é o seguinte: é lícita a promulgação da lei pelo Presidente da corporação legislativa, mesmo após decorrido extenso lapso temporal desde a sanção tácita? Ou seria mais razoável a apresentação de outro projeto de lei dispondo sobre o mesmo objeto, uma vez que o ato legislativo não adquiriu existência jurídica?

Visando facilitar a compreensão da matéria, julgamos conveniente dividir o assunto em tópicos para melhor explicar o instituto da sanção e as fases posteriores integrativas da lei (promulgação e publicação), bem como para indicar o posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto.

I - Sanção

A sanção é ato político de competência exclusiva dos Chefes do Poder Executivo (Presidente, Governador e Prefeito) e consiste na sua adesão ou aquiescência ao projeto aprovado pelo Legislativo. Trata-se de uma **prerrogativa** assegurada a esses agentes políticos pelo ordenamento constitucional, a qual não comporta delegação. É por intermédio dela que o projeto se transforma em lei.

No Direito Constitucional positivo brasileiro, a sanção pode ser expressa ou tácita. A primeira se verifica quando o Chefe do Poder Executivo, observando o prazo legal, assina o projeto e, assim, manifesta seu assentimento. A segunda ocorre quando a mencionada autoridade deixa esgotar-se o prazo sem assinar a proposição de lei, hipótese em que o seu silêncio configura a sanção tácita.

É interessante observar que não é apenas a sanção expressa que tem o condão de transformar o projeto em lei. O silêncio do Executivo também o tem. Se o Presidente da República, o Governador do Estado ou o Prefeito Municipal não veta determinado projeto de lei no prazo de 15 dias úteis, isso significa que o projeto foi sancionado e se converteu em norma jurídica. Está apenas dependendo de ato posterior para ter eficácia, a saber, a promulgação publicada. Nesse ponto, trazemos à colação o ensinamento do grande Mestre Manoel Gonçalves Ferreira Filho sobre a sanção tácita:

“É tácita, quando o Presidente deixa escoar esse prazo sem manifestação de discordância (art. 66, § 3º). A ausência de sanção no prazo constitucional de modo algum faz caducar o projeto, **mas o torna lei, perfeita e acabada, porque é forma silente de sanção**” (In: Curso de Direito Constitucional. 20ª ed., São Paulo: Saraiva, 1993, p. 169. Grifo nosso.)

Posicionamento semelhante encontramos na doutrina do eminente jurista Pontes de Miranda, que, ao examinar o assunto, assim se manifesta:

“A sanção, ou é escrita, ou se exprime pelo silêncio comunicativo de vontade. Se deixou de vetar, sancionou. Se não promulga a lei, **pois que lei já é**, seguem-se a promulgação e a publicação, que é ato posterior à existência da lei” (In: Comentários à Constituição de 1967, alterada pela Emenda Constitucional nº 1/69. 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 3, 1970, p. 191. Grifo nosso.)

II - Promulgação

A promulgação também é ato de natureza política, cujo objetivo é atestar solenemente a existência da lei para a produção de seus efeitos. É um requisito indispensável à eficácia do ato normativo. Trata-se de uma operação integrativa da lei que atesta a sua executoriedade.

Normalmente, a promulgação é ato de competência do Chefe do Poder Executivo. Entretanto, no caso de sanção tácita ou de rejeição de veto pela Casa Legislativa, se a lei não é promulgada por ele dentro do prazo legal, cabe ao Presidente do Legislativo fazê-lo.

A promulgação pressupõe uma lei já existente, um trabalho legislativo cujo ciclo de formação já se completou na Casa Parlamentar. É incorreto falar em promulgação de projeto, pois a redação do § 7º do art. 66 da Constituição da República não dá margem a outra interpretação. O texto refere-se explicitamente à promulgação da lei, o que supõe a existência anterior da norma jurídica.

Se a sanção é uma faculdade inerente aos Chefes do Poder Executivo, que podem concordar ou não com o projeto aprovado pelo Legislativo, a promulgação reveste-se de caráter obrigatório. Essa obrigatoriedade pode ser explicada sem maiores dificuldades.

A partir do momento em que ocorre a sanção tácita, há a transformação do projeto em norma jurídica. **Esta lei resultou não só de uma manifestação soberana e legítima do Parlamento, mas também da declaração de vontade do Chefe do Poder Executivo em decorrência do silêncio. Ora, se já é lei, não há alternativa senão o dever de promulgá-la.**

Se a autoridade do Executivo não promulgou a lei dentro do prazo constitucional, o Poder Legislativo passou a assumir a responsabilidade pela proclamação solene de sua existência. Assim, parece-nos que a promulgação é mais um dever que uma faculdade, pois a autoridade competente para tanto não pode ignorar um processo perfeito e acabado que resultou na confecção da norma jurídica.

III - Publicação

A publicação é o ato pelo qual se dá conhecimento do conteúdo da lei aos seus destinatários, tornando-a obrigatória. Enquanto a lei não for publicada no diário oficial, ela não tem validade nem pode ser exigido seu cumprimento. A partir da data em que a lei é publicada no órgão competente, ocorre o início de sua vigência, estando ela apta a

produzir efeitos. Assim, uma vez divulgado o seu conteúdo na forma legal, ninguém poderá deixar de cumpri-la, alegando o seu desconhecimento.

A matéria relativa a publicação de lei enquadra-se no campo da legislação civil. O art. 1º da Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro determina:

“Art. 1º - Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada”.

Já o art. 3º do mencionado diploma legal estabelece que “ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece”.

Verifica-se, portanto, que a publicação da lei é requisito indispensável à sua validade e eficácia, bem como à obrigatoriedade de observância de seus preceitos.

A divulgação oficial do conteúdo do ato legislativo deve ser feita pelo mesmo órgão responsável por sua promulgação.

Alguns autores, como o constitucionalista José Afonso da Silva, vêem na publicação simples fato ou mera operação material, além de considerá-la como dever do poder público e elemento integrante da promulgação. Segundo o mencionado jurista

“A publicação constitui tão-só um instrumento pelo qual se transmite a promulgação (que concebemos como comunicação da feitura da lei e do seu conteúdo) aos destinatários da lei. É meio pelo qual se notifica a estes o ato promulgatório. Por isso é que dissemos que a publicação integra a promulgação, como um de seus elementos instrumentais ... Há, portanto, obrigação de publicar decorrente da obrigação de promulgar. A autoridade que emitir o ato de promulgação tem que providenciar imediata publicação” (In: “Princípios do processo de formação das leis no Direito Constitucional”. São Paulo, 1964, p. 226-229).

IV - Posição do Supremo Tribunal Federal sobre a promulgação de lei

O Supremo Tribunal Federal, ao examinar o Recurso Extraordinário nº 62.683, que teve como relator o Ministro Osvaldo Trigueiro, firmou a seguinte jurisprudência:

“Não cabe ao Poder Judiciário interferir no processo legislativo a fim de promulgar texto em lei”.

A decisão em epígrafe afastou a possibilidade de o juiz determinar ao órgão ou à autoridade competente (seja do Executivo, seja do Legislativo) que proceda à promulgação da lei, pois trata-se de assunto estranho ao Poder Judiciário. Assim, não é

lícita a interferência do órgão jurisdicional para exigir do Presidente da República ou do Presidente do Senado Federal, se for o caso, a promulgação do ato normativo.

O referido ministro, ao justificar seu voto, esclarece:

“O Poder Judiciário não pode intervir no processo de elaboração das leis. Sem dúvida, incumbe-lhe dizer se uma lei é constitucionalmente válida ou não. Mas não lhe é permitido ordenar ao Poder Legislativo que promulgue determinada emenda, nem ordenar ao Poder Executivo que sancione determinado projeto”.

Ao nosso ver, a posição do Pretório Excelso é compatível com o princípio da independência e harmonia dos Poderes, deixando a tarefa de promulgar a norma ao órgão detentor de competência constitucional para a sua efetivação.

V - Conclusão

Pelo que foi exposto ao longo deste trabalho, a nossa opinião é que projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo e sancionado tacitamente pelo Chefe do Poder Executivo foi transformado em lei, e esta, conseqüentemente, deve ser promulgada pelo Presidente da corporação legislativa. O lapso temporal decorrido não o impede de atestar a existência da norma jurídica, visto que subsiste a obrigatoriedade de sua promulgação.

Entretanto, deve-se levar em conta que o acentuado decurso de prazo pode servir de pretexto para a não promulgação da lei, na hipótese de o texto revelar-se ultrapassado ou incompatível com a nova realidade. O princípio da razoabilidade pode afastar o dever de proclamar formalmente a existência da norma jurídica. Tal princípio exige que os procedimentos do poder público sejam pautados pelo bom senso, pela moderação e pela adequação entre os meios a serem utilizados e a finalidade a ser alcançada.

Finalmente, assinala-se que é irrelevante o fato de a composição do Legislativo que vai promulgar a lei ser diferente daquela que a aprovou, pois já houve a manifestação soberana e regular do parlamento sobre a matéria. Seus membros são transitórios; no entanto, a instituição é permanente, de tal modo que subsiste o poder-dever de promulgar a lei.

Junho/2003

