

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

A iniciativa legislativa constitui um dos atos do processo legislativo, e consiste na faculdade de propor projeto de lei ao Poder Legislativo, que, depois de discutido e aprovado, é remetido ao Poder Executivo para sanção ou veto, este último que poderá ser mantido pelo Legislativo, resultando no arquivamento do projeto, ou ainda rejeitado, caso em que ocorrerá a promulgação e publicação da lei.

Há hipóteses previstas na Constituição Federal/88 e aplicadas por simetria aos Estados e Municípios, entretanto, em que a iniciativa dos projetos de lei pertence exclusivamente ao Executivo, e por outro lado a iniciativa pelo Legislativo nessas hipóteses configura a inconstitucionalidade formal do projeto. Além da previsão constitucional, tais hipóteses, via de regra, são também previstas nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais.

Muito embora essa inconstitucionalidade não está relacionada à substancialidade dos projetos, fica caracterizado o vício quanto a sua iniciativa, sendo que a proposição de veto pelo Executivo e eventual rejeição pelo Legislativo viola o princípio da Separação dos Poderes, disciplinado no art. 2º da Constituição Federal e cerne do Estado Democrático de Direito, pois o Legislativo não pode impor obrigações ao Executivo para o desempenho de suas funções típicas.

O sistema de pesos e contrapesos que advém da relação independente e harmônica entre os Poderes reforça a violação ao princípio da Separação de Poderes quando da iniciativa indevida dos projetos pelo Legislativo, pois não há autorização expressa acerca da possibilidade de sua iniciativa nas matérias reservadas exclusivamente ao Executivo, nem mesmo de forma suplementar.

Segue nessa esteira a proposição de emendas pelo Legislativo a projetos de iniciativa exclusiva do Executivo. Ressalvadas as hipóteses de emendas a projetos referentes à matéria orçamentária, não poderão ocorrer emendas quando repercutirem aumento de despesa ou quando modificarem os interesses contidos no projeto de lei.

A sanção não convalida o projeto com vício de origem. Ponto de controvérsia jurisprudencial e doutrinária, o Supremo Tribunal Federal inclusive editou a súmula nº 5, no sentido de que o vício de origem decorrente da iniciativa indevida pelo Legislativo era convalidado pela sanção. Apesar de não ser expressamente afastada, essa súmula deixou de ser aplicada, predominando tanto na doutrina quanto na jurisprudência o entendimento de que o projeto com vício não é convalidado pela sanção.

Nesse sentido, por se tratar de questão meramente formal, ou seja, desvinculada da substância dos projetos de lei, o vício pela iniciativa do Legislativo em casos de competência exclusiva do Executivo, com a rejeição do veto deste por aquele, e conseqüente promulgação e publicação sem a sanção do Executivo, pode acarretar prejuízos às políticas públicas e aos cidadãos?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo final

Identificar a ocorrência de prejuízos às políticas públicas e aos cidadãos nos casos de proposição de projetos de lei pelo Poder Legislativo quando a competência da matéria for exclusiva do Poder Executivo.

1.2.2 Objetivos intermediários

- Comentar sobre o processo legislativo
- Analisar a iniciativa legislativa exclusiva do Executivo;
- Discorrer sobre o aspecto formal de constitucionalidade da iniciativa
- Avaliar o veto do Executivo e a rejeição ao veto pelo Legislativo;
- Verificar se a sanção pelo Executivo convalida o projeto com vício de iniciativa;
- Comentar o princípio da Separação dos Poderes;
- Avaliar o desprestígio da lei

1.3 Suposição

A rejeição do veto do Executivo pelo Legislativo está motivada exclusivamente em prol das políticas públicas e dos cidadãos.

1.4 Relevância do estudo

O estudo acerca de questões relacionadas à iniciativa de projetos de lei pelo Legislativo em casos de competência exclusiva do Executivo, tem sua importância fundamentada na constante interação entre esses Poderes para a aprovação de políticas públicas.

É pacífico, entretanto, que essa interação deve ocorrer dentro dos limites do princípio basilar da Separação dos Poderes, sob pena de configurar violação a esse princípio. Desse modo, o estudo tem por escopo avaliar a existência de prejuízo às políticas públicas e aos

cidadãos nos casos de rejeição de veto do Executivo pelo Legislativo decorrente de projetos de lei com vício de iniciativa, a partir do qual serão relacionadas as matérias relativas: à competência exclusiva do Executivo; ao princípio da Separação dos Poderes; à convalidação ou não do projeto com vício pela sanção do Executivo; e ao desprestígio da lei.

O presente estudo, portanto, tem o propósito de desenvolver de forma clara e objetiva aspectos relacionados a vícios de iniciativa de projetos de lei, com o intuito de dirimir questões polêmicas e de ser utilizado como fonte de pesquisa e de orientação dos servidores, no âmbito da administração municipal, tanto na sanção quanto na formulação de vetos, como também na elaboração e proposição de ação direta de inconstitucionalidade (ADIN), e auxiliar ainda na interação harmônica entre os Poderes Executivo e Legislativo.

2 INICIATIVA LEGISLATIVA

2.1 Processo legislativo

De acordo com Nelson de Souza Sampaio, citado por Ferrari Filho (2001, p. 51), o processo legislativo é “uma espécie do gênero amplo do direito processual, pelo qual o direito regula a sua própria criação, estabelecendo as normas que presidem a produção de outras normas, sejam normas gerais ou individualizadas”.

Da lição de Meirelles (2006), extrai-se que o processo legislativo é uma seqüência ordenada de atos, indispensáveis à formação de normas, como as leis, os decretos ou resoluções do plenário.

As espécies normativas elaboradas por meio do processo legislativo estão previstas no art. 59 da Constituição Federal, sendo elas: emendas à Constituição; leis complementares; leis ordinárias; leis delegadas; medidas provisórias; decretos legislativos; e resoluções.

O processo legislativo, segundo Meirelles (2006), compreende as seguintes fases e atos considerados essenciais à tramitação do projeto de lei: a iniciativa, discussão, votação, sanção e promulgação, ou veto. Acrescenta o autor que a previsão do processo legislativo na Constituição tem por finalidade oferecer estrutura e solidez ao princípio da Separação dos Poderes.

Com a iniciativa legislativa propõe-se o projeto de lei ao Poder Legislativo, que, uma vez aprovado, é remetido ao Poder Executivo para sanção ou veto. Em caso de veto, o Legislativo poderá manter ou rejeitar esse veto. Se for mantido, o projeto será arquivado. Por outro lado, se o veto for rejeitado, encaminha-se para promulgação e publicação da lei.

As regras gerais, previstas constitucionalmente, segundo a lição de Meirelles (2006, p. 662), “que veiculam os princípios do processo legislativo são impositivas para as três esferas de governo”. Esclarece o autor que os dispositivos são primordiais para orientar as relações harmônicas e independentes dos Poderes.

O fazer leis, explica Meirelles (2006, p. 668), exige “técnica e arte”. Nas leis modernas, além dos elementos políticos e jurídicos, devem entrar também o técnico, o filológico e a perfeição gramatical. Isso não significa sobrepor o técnico ao político. Segundo o autor, “a lei é e tem que ser a mais acentuada das manifestações políticas dos povos civilizados”. Sobre a arte de fazer leis, Dickerson, citado por Meirelles, leciona que “um bom governo necessita de leis que digam o certo de modo certo, na linguagem mais clara, mais simples e mais acessível”.

O legislador deve ter cuidado, assim, com a legalidade da lei (MEIRELLES, 2006). Soa estranho, em princípio, essa afirmação, porém é isso mesmo, a lei deverá apresentar conformidade com o direito. O legislador, portanto, deverá se preocupar tanto com a competência da matéria a tratar, ou seja, se é de âmbito da União, Estados-membros ou Municípios, como também se é de competência concorrente do Executivo e do Legislativo, ou ainda se é caso de iniciativa exclusiva do Executivo.

No presente estudo a atenção se volta à iniciativa do processo legislativo, e mais especificamente, à iniciativa privativa do Executivo.

2.2 Iniciativa legislativa privativa do Executivo

Segundo Silva (2006, p. 525), por iniciativa legislativa compreende-se a “faculdade que se atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar projetos de lei ao Legislativo”.

A essa definição, acrescenta-se a lição de Meirelles (2006, p. 662), que ensina tratar-se do “impulso original da lei, que se faz através do projeto”.

Numa abordagem histórica acerca do instituto da iniciativa, Clemerson Merlin Clève, citado por Ferrari Filho (2001), leciona que na história do parlamento cabia exclusivamente ao governo a iniciativa do projeto, cumprindo aos parlamentares apenas deliberar, e somente sobre propostas genéricas. Os parlamentares não tinham o direito de iniciativa dos projetos de lei. A partir da concepção da separação dos poderes por Montesquieu, passou-se a entender a iniciativa como ato próprio da função de legislar, cabendo ao monarca unicamente o poder de veto. Em seguida a essa fase, o Executivo foi progressivamente exercendo a faculdade de iniciar o processo legislativo.

Com a evolução do constitucionalismo, chegou-se à definição da iniciativa geral, e então à de iniciativa privativa, onde segundo Ferrari Filho (2001, p. 59), “determinadas áreas são subtraídas da iniciativa geral e colocadas sob a potestade de um único órgão”.

É o caso da iniciativa privativa do Presidente da República (Poder Executivo), disposto no art. 61, § 1º, da Constituição Federal, abordado por Silva (2001, p.526), que relaciona:

“leis que fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; disponham sobre: (a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; (b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; (c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade, e aposentadoria; (d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; (e) criação, estruturação e atribuição dos Ministérios e

órgãos da administração pública; (f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoção, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para reserva (EC-19/98)”.

Essa previsão constitucional, segundo o princípio da simetria, aplica-se também nos níveis estadual e municipal. De acordo com esse princípio, os entes da federação devem organizar-se de forma harmônica e compatível ao texto constitucional, aplicando-se a eles os princípios e regramentos previstos na Lei Magna, em razão de sua supremacia. Segundo Branco (2009, p. 864), decorre desse princípio que “as normas de observância obrigatória pelos Estados são as que refletem o inter-relacionamento entre os Poderes”.

A jurisprudência pátria, alicerçada nas decisões da Suprema Corte de Justiça, quando da apreciação da constitucionalidade de leis com vício de iniciativa, sustenta a aplicabilidade do regramento disposto no art. 61, § 1º, da Constituição Federal, em virtude da observância desse princípio, como adiante se observa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.065, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1999, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, QUE DÁ NOVA REDAÇÃO À LEI 4.861, DE 31 DE DEZEMBRO DE 1993. ART. 4º E TABELA X QUE ALTERAM OS VALORES DOS VENCIMENTOS DE CARGOS DO QUADRO PERMANENTE DO PESSOAL DA POLÍCIA CIVIL. INADMISSIBILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. OFENSA AO ART. 61, § 1º, II, A e C, da CF. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. ADI JULGADA PROCEDENTE. I - É da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem como que disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos. II - Afronta, na espécie, ao disposto no art. 61, § 1º, II, a e c, da Constituição de 1988, o qual se aplica aos Estados-membros, em razão do princípio simetria. III - Ação julgada procedente.”

Nos níveis estadual e municipal, essa iniciativa privativa vem também delineada pelas Constituições Estaduais e pelas Leis Orgânicas. No caso do município de Joinville, o art. 37 da Lei Orgânica assim define:

“Art. 37 - Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponha sobre:
 I - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica e fundacional;
 II - fixação ou aumento de remuneração dos servidores;
 III - regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores;
 IV - organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;
 V - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal;
 VI - plano plurianual, diretrizes orçamentárias dos órgãos da administração pública municipal.”

A Lei Orgânica, portanto, seguindo o regramento constitucional nas hipóteses que se enquadram também aos municípios, disciplinou os casos de iniciativa de projetos de lei privativa ao Prefeito.

2.2.1 Constitucionalidade formal

Ademais, a iniciativa exclusiva consiste em aspecto formal do ato, pois está diretamente vinculada à competência para o início do procedimento, ou seja, trata-se de pressuposto relativo à formação da lei.

Segundo leciona Mendes (2009, p. 1061), “os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela inobservância de regras de competência”.

A análise do aspecto formal, portanto, não adentra ao conteúdo ou substância do ato, conforme se depreende da lição de Silva (2001, p. 47):

“Essa incompatibilidade vertical de normas inferiores (leis, decretos etc.) com a constituição é o que, tecnicamente, se chama inconstitucionalidade das leis ou dos atos do Poder Público, e que se manifesta sob dois aspectos: (a) *formalmente* tais normas são formadas por autoridades incompetentes ou em desacordo com formalidade ou procedimentos estabelecidos pela constituição; (b) *materialmente*, quando o conteúdo de tais leis ou atos contraria preceito ou princípio da constituição.”

Desse aspecto decorre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade formal do projeto de lei. De acordo com Bernardes (2006), a inconstitucionalidade se deve ao descumprimento de norma constitucional que trata do processo legislativo próprio e adequado à espécie, bem como pela desobediência de circunstância impeditiva de atuação do legislativo. Como exemplo da última hipótese, o autor cita o caso de emenda constitucional aprovada durante o estado de sítio, o que é vedado pelo art. 60, § 1º, da Constituição Federal.

Quanto à inconstitucionalidade formal em função do descumprimento de norma constitucional sobre o processo legislativo, Carmen Lúcia Antunes Rocha, citada por Bernardes (2006), esclarece ocorrer nas seguintes situações: a) em caso de desobediência a normas constitucionais relativas à competência para iniciar o processo legislativo; b) quando contraria normas constitucionais relativas à competência para elaborar o ato normativo, denominada de inconstitucionalidade orgânica; c) quando violar normas constitucionais que tratam das formalidades ou da tramitação do processo legislativo no órgão competente.

Na situação de desobediência de norma constitucional relativa à competência pela iniciativa legislativa reservada, extrai-se da lição de Bernardes (2006), que o defeito que gera

inconstitucionalidade poderá ser divisível, ou seja, há situações em que se permite reconhecer a inconstitucionalidade de apenas parte do texto aprovado. Tal é o que pode ocorrer, por exemplo, como ilustra o próprio autor, quando o vício se restringe aos dispositivos inseridos por emenda indevidamente apresentada ao projeto de lei proposto pelo órgão titular da iniciativa. Nesse caso, acrescenta o autor que a correção de vício formal por declaração de inconstitucionalidade somente de parte do dispositivo é indevida, pois dessa correção poderá surgir uma terceira regra, diversa tanto da versão original como da versão emendada.

2.2.2 Emenda

Denota-se a possibilidade, portanto, de emenda do projeto de lei pelo Legislativo. Ao passo que o Executivo detém a iniciativa exclusiva sobre determinadas matérias, o poder de emenda a projetos de lei é reservado exclusivamente ao Legislativo.

Segundo Ferreira Filho (2009), entretanto, a possibilidade de emendas em projetos de iniciativa reservada gerou bastante polêmica. Esclarece o autor (2009, p. 210) que o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou no sentido de “que o poder de emendar é corolário do poder de iniciativa”. Ou seja, somente poderia propor emenda o proponente do projeto principal. Acrescenta o autor que a Suprema Corte também decidiu na Ação Direta de Inconstitucionalidade 546-4/DF, Rel. Min. Moreira Alves, “que a emenda deve guardar estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo titular da iniciativa reservada”.

A essa tese, segundo explica Ferreira Filho (2009), insurgiram-se os Congressistas sob o argumento de que podendo rejeitar o projeto, que seria o mais, poderiam o menos, isto é, modificá-lo por emenda.

A Constituição Federal, no entanto, resolveu essa questão, conforme explica Ferreira Filho (2009), decorrendo do art. 63 de referida norma a impossibilidade de aumento de despesa nos projetos de iniciativa do Poder Executivo, exceto quando se tratar do disposto no art. 166, § 3º e § 4º, da Constituição Federal, que se refere à matéria orçamentária.

Em outras palavras, verifica-se a possibilidade de emenda pelo Legislativo de projeto de iniciativa do Executivo, exceto quando tal repercutir aumento de despesa, ressalvado, contudo, os projetos referentes à matéria orçamentária, hipótese em que apesar de eventual emenda prever aumento de despesa, fica assegurada a possibilidade de alteração do projeto de iniciativa exclusiva do Executivo.

Não obstante a possibilidade de emenda do projeto de iniciativa do Executivo, há limites a esse poder do Legislativo de realizar emendas. Como leciona Barbosa (2001, p. 04), “não se pode admitir emendas que modifiquem os interesses contidos no projeto de lei, pois isso seria infringir a regra da reserva”. Nessas circunstâncias, são admitidas somente emendas que não desnaturem o projeto inicial do Executivo.

3 O VETO E SUA REJEIÇÃO PELO LEGISLATIVO

Uma vez que já se discorreu sobre a iniciativa legislativa, para compreender melhor o veto e a rejeição desse ato do Executivo pelo Legislativo, e por conseqüência visando também a compreensão do processo legislativo, discorrer-se-á brevemente a respeito dos demais atos de elaboração da lei, já citados segundo a lição de Meirelles na seção 2.1.

3.1 Discussão, votação, sanção e promulgação

3.1.1 Discussão e votação

Com a tramitação do projeto de lei no Legislativo, antes da discussão e da votação, o projeto é submetido à análise das comissões. De acordo com Ferreira Filho (2009), essa análise consiste numa subfase compreendida dentro da fase de deliberação do projeto. Leciona o autor que na Constituição brasileira, ao contrário da italiana, apesar de prevista sua existência, não há determinação acerca da obrigatoriedade do envio do projeto às comissões para exame.

Acrescenta Ferreira Filho (2009, p. 212) “que o exame do projeto por comissão, ou comissões, a nosso ver, se inscreve no processo de deliberação, sendo conveniente para preparar uma decisão esclarecida e consciente”.

Após ser devidamente instruído, o projeto passa à discussão para em seguida ser votado. A Constituição, entretanto, prevê dois procedimentos diversos para essa tramitação, o normal e o abreviado.

No procedimento normal é aprovado se obtiver a maioria de votos quando presentes a maioria dos membros, nos termos do art. 47 da Constituição Federal.

Por outro lado, no procedimento abreviado a diferença está inserida na fixação de prazo para a manifestação do Legislativo. Uma vez decorrido esse prazo, o projeto é incluído na ordem do dia. A deliberação dos demais assuntos fica sobrestada até a realização da votação do projeto com trâmite abreviado, conforme estabelece o art. 64, § 2º, da Constituição Federal, exceto as que tenham prazo constitucional determinado.

3.1.2 Sanção

De acordo com a lição de Ferreira Filho (2009, p. 214), sanção é ato do chefe do Poder Executivo “que transforma o projeto aprovado pelo Legislativo em lei”.

A sanção ocorre expressa ou tacitamente. De acordo com Ferreira Filho (2009), é expressa quando o chefe do Executivo formaliza sua aquiescência no prazo de quinze dias

úteis contados a partir do recebimento do projeto de lei. Por outro lado, será tácita, quando o chefe do Executivo deixar transcorrer esse prazo sem manifestação. Explica o autor que a ausência de sanção no prazo de quinze dias úteis não obsta o projeto, mas ao contrário, o torna lei, por se tratar de uma forma silenciosa de sanção.

3.1.3 Promulgação

A promulgação, segundo ensina Silva (2006), compete ao chefe do Poder Executivo, mesmo nos casos de veto rejeitado, e consiste na comunicação aos destinatários de que uma lei foi criada com determinado conteúdo. Se o chefe do Executivo não promulgar a lei no prazo de quarenta e oito horas da sanção expressa ou tácita, ou da comunicação da rejeição do veto, a promulgação ficará a encargo do Poder Legislativo, que terá o mesmo prazo.

Pontes de Miranda, citado por Ferreira Filho (2009, p. 251), leciona que a promulgação é “mera atestação da existência da lei e promulgação de sua executoriedade”. Ferreira Filho acrescenta que “incide ela sobre ato já perfeito e acabado. Isso se depreende com facilidade do art. 66, § 7º, da Constituição, onde já se menciona como lei o ato a ser promulgado”.

De acordo com Ferreira Filho (2009), a promulgação deve ser seguida da publicação. Afirma que esta é condição de eficácia do ato normativo, e que à autoridade encarregada pela promulgação compete a respectiva publicação.

No direito brasileiro, conforme discorre Ferreira Filho (2009), não há um prazo para a publicação dos atos promulgados. José Afonso da Silva, citado pelo autor, sustenta o contrário, entendendo que a publicação deve ser realizada dentro do mesmo prazo da promulgação, por considerar que a publicação integra a promulgação.

Para Ferreira Filho (2009), entretanto, a publicação noticia um fato que é a promulgação, portanto, não se confunde com o fato.

Tanto a promulgação quanto a publicação, de acordo com Silva (2006), no entanto, “na configuram atos de natureza legislativa. Rigorosamente, não integram o processo legislativo”. A lei já existe desde a sanção ou rejeição do veto.

3.2 Veto

Dentre os atos do processo legislativo, no presente estudo atenção maior é dedicada não somente à iniciativa, mas também ao veto, pois é através deste instituto que o chefe do

Executivo pode manifestar sua recusa à transformação em lei de projeto com vício de iniciativa.

Assim como a sanção, de acordo com Silva (2006), o veto é ato legislativo de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. Conforme leciona o autor (2006, p. 528):

“Veto é o modo de o Chefe do Executivo exprimir sua discordância com o projeto aprovado, por entende-lo inconstitucional ou contrário ao interesse público. Será total se recair sobre todo o projeto, e parcial se atingir parte do projeto, mas este somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea (art. 66, § 2º). Com isso se corta o mau vezo de sobre a palavra ou grupo de palavras que não raro importava em mudar o sentido do texto.”

O veto deve ser fundamentado. Ferreira Filho (2009) explica que essa fundamentação pode se dar por inconstitucionalidade ou por inconveniência. O veto por inconstitucionalidade revela o chefe do Executivo como guardião da ordem jurídica, pois está amparado na incompatibilidade com a lei maior. No caso de veto por inconveniência há uma motivação puramente política de vantagem e desvantagem.

Discorrendo propriamente sobre o direito municipal, Meirelles (2006) relaciona além da inconstitucionalidade e da inconveniência, a ilegalidade, que ocorre quando há o desrespeito às leis superiores. A inconveniência equipara-se ao que o autor trata de veto decorrente de “contrariedade ao interesse público”, pois explica que compete ao chefe do Executivo, com “acuidade político-administrativa”, aferir a conveniência e oportunidade da conversão do projeto em lei.

De acordo com Ferreira Filho (2009), o veto é suspensivo ou superável, ou seja, dele não decorre a rejeição definitiva do projeto. Representa um ato de recusa que demanda reexame do Legislativo.

Silva (2006, p. 228) explica que o veto é um ato relativo, ou seja, “não tranca de modo absoluto o andamento do projeto”. Se o veto for mantido em votação no Legislativo, arquivase o projeto. Entretanto, se for rejeitado, o “projeto se transforma em lei (sem sanção, como se vê), que deverá ser promulgada”.

O veto total exige o reexame integral do projeto pelo Legislativo. O veto parcial, entretanto, segundo explica Ferreira Filho (2009), envolve somente o reexame da parte vetada do projeto, e o que está sancionado, está apto a ser promulgado e publicado, entrando em vigor antes mesmo da parte vetada.

Sobre esse ponto esclarece Ferreira Filho (2009, p. 225):

“A imediata entrada em vigor da parte não vetada, que é possível no Direito brasileiro, apresenta vantagens mas também desvantagens graves. Sem dúvida, é

vantajoso que as disposições estabelecidas pelo Congresso e aprovadas pelo Presidente possam desde logo ser aplicadas. Todavia, se superado o veto, ocorre o inconveniente tantas vezes sentido entre nós de uma mesma lei ter vigorado com um texto (o da publicação sem a parte vetada, até a publicação do texto com a parte que fora vetada incluída) e passar a vigorar com outro texto. Esse inconveniente tem até provocado a prática esdrúxula de a parte vetada ser publicada com outro número, com se fosse outra lei. Dessa situação (em vigor a parte não vetada, pendente a parte vetada) resulta sempre incerteza sobre o alcance e o verdadeiro sentido da lei, o que redundaria necessariamente em insegurança jurídica.”

De qualquer forma, o veto, seja ele total ou parcial, deve ser comunicado pelo chefe do Executivo no prazo de quinze dias úteis a contar do recebimento do projeto, como já registrado a respeito no item 3.1.2, que trata da sanção.

Ademais, conforme destaca Meirelles (2006), o chefe do Executivo pode vetar inclusive projeto de sua iniciativa, ainda que aprovado sem modificações pelo Legislativo, acaso constatada a inconstitucionalidade ou ilegalidade, não percebidas antes.

3.3 Rejeição do veto

Recebendo a comunicação de veto devidamente fundamentada com as razões da recusa do projeto ou de parte dele, reúne-se o Legislativo para votação acerca da manutenção ou rejeição do veto. O veto somente poderá ser rejeitado pela maioria absoluta dos membros do Legislativo.

Destaca Meirelles (2006), que a deliberação do plenário Legislativo, tal qual o pronunciamento do chefe do Executivo, tem natureza “eminentemente política”. Assim, eventual impugnação de veto ou de sua rejeição no Judiciário, não deve adentrar ao mérito, senão exclusivamente ao exame de aspectos extrínsecos e formais, vinculados, portanto, ao processo legislativo.

Se for mantido o veto, o projeto será arquivado, obviamente, se for o caso de veto total. Entretanto, acaso se tratar de veto parcial, por envolver somente o reexame da parte vetada, aquilo que foi sancionado está apto a ser promulgado e publicado, como já se registrou na seção anterior.

No caso de projeto de lei rejeitado, a matéria constante desse projeto somente poderá constituir objeto de novo projeto na mesma sessão legislativa mediante proposta da maioria dos membros do Legislativo. No caso do município de Joinville, essa disposição não é aplicável quando se tratar de projeto de iniciativa do chefe do Executivo, nos termos do parágrafo único do art. 44 da Lei Orgânica.

Para Ferreira Filho (2009), o problema se coloca com relação ao veto total. Indaga o autor se uma vez vetado todo o projeto, poderia o Legislativo reaprovar parte dele. Ou seja, poderia o Legislativo rejeitar parcialmente o veto?

Em resposta à questão o autor (2009, p. 227) esclarece:

“Essa questão já fora sugerida na República Velha em razão do veto que Epiácio Pessoa opôs ao orçamento. De fato, como expõe seu livro *Pela verdade*, o ilustre jurista e político, certo de que não poderia sancionar o orçamento com as ‘caudas’ que trazia, vetou-a, esperando que o Congresso rejeitasse parcialmente o veto. Com isso conformava-se ele com a lição dos constitucionalistas pátrios, como Barbalho e Aristides Milton – que, em face da Constituição de 1891, não admitiam o veto parcial – ao mesmo tempo que invertia o problema, colocando a questão da rejeição parcial do veto total.

[...]

Na verdade, o sim é a melhor resposta. Havendo a possibilidade de veto parcial, o veto total equivale à recusa de cada disposição. Ora, nada obsta logicamente que o Congresso reaprecie cada disposição do projeto de per si, ratificando umas, rejeitando outras.”

Nessas circunstâncias a ratificação do projeto dispensa a anuência do chefe do Executivo. Esclarece Ferreira Filho (2009, p. 228), que a ratificação, tal como a sanção, torna o projeto em lei perfeita e acabada. Assim, com a rejeição parcial do projeto, o Legislativo, em contrapartida, ratifica as disposições não refutadas pela rejeição, muito embora tenham sido recusadas por veto do Executivo.

A despeito da possibilidade de rejeição pelo Legislativo, o veto é o instituto apropriado pelo qual o chefe do Executivo manifesta sua discordância por inconstitucionalidade ao projeto de sua iniciativa exclusiva, que nasceu, entretanto, indevidamente no Legislativo. Essa inconstitucionalidade, conforme já anotado no item 2.2.1, constitui vício formal.

3.4 A sanção do Executivo de projeto com vício de iniciativa

Emerge da análise realizada, questão sobre a convalidação decorrente da sanção de projeto iniciado pelo Legislativo nas hipóteses em que essa iniciativa é reservada ao Executivo.

A questão já fora objeto de controvérsia. Em sede jurisprudencial foi inclusive editada a súmula nº 5 do Supremo Tribunal Federal, que sinaliza no sentido de que a sanção convalida o projeto de lei reservado à iniciativa do Executivo quando for iniciado pelo Legislativo¹. No entanto, essa súmula deixou de ser aplicada, muito embora não foi expressamente afastada, tal qual decorre da ementa a seguir transcrita:

¹ Súmula nº 5 do STF: “A sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo”.

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PROMOÇÃO DE PRAÇAS DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS - REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS - PROCESSO LEGISLATIVO - INSTAURAÇÃO DEPENDENTE DE INICIATIVA CONSTITUCIONALMENTE RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - DIPLOMA LEGISLATIVO ESTADUAL QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR - USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA - SANÇÃO TÁCITA DO PROJETO DE LEI - IRRELEVÂNCIA - INSUBSISTÊNCIA DA SÚMULA Nº 5/STF - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - EFICÁCIA REPRISTINATÓRIA DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PROFERIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. OS PRINCÍPIOS QUE REGEM O PROCESSO LEGISLATIVO IMPÕEM-SE À OBSERVÂNCIA DOS ESTADOS-MEMBROS. - O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República, impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à observância incondicional dos Estados-membros. Precedentes. - A usurpação do poder de instauração do processo legislativo em matéria constitucionalmente reservada à iniciativa de outros órgãos e agentes estatais configura transgressão ao texto da Constituição da República e gera, em consequência, a inconstitucionalidade formal da lei assim editada. Precedentes. A SANÇÃO DO PROJETO DE LEI NÃO CONVALIDA O VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE RESULTANTE DA USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA. - A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubstitência da Súmula nº 5/STF. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES). - A locução constitucional "regime jurídico dos servidores públicos" corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Precedentes. A QUESTÃO DA EFICÁCIA REPRISTINATÓRIA DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE "IN ABSTRACTO". - A declaração final de inconstitucionalidade, quando proferida pelo Supremo Tribunal Federal em sede de fiscalização normativa abstrata, importa - considerado o efeito repristinatório que lhe é inerente - em restauração das normas estatais anteriormente revogadas pelo diploma normativo objeto do juízo de inconstitucionalidade, eis que o ato inconstitucional, por ser juridicamente inválido (RTJ 146/461-462), sequer possui eficácia derogatória. Doutrina. Precedentes (STF).”

A doutrina, de igual forma, inclina-se para a impossibilidade de convalidação do vício através da sanção. Segundo Ferreira Filho (2009), a validade de todo ato que decorre da Constituição, depende, obviamente, da sua concordância com a Constituição. Esclarece o autor ser princípio pacífico a supremacia da Constituição, em especial sua rigidez. Para Pontes de Miranda, citado pelo autor (2009, p. 217), “de modo algum há regras jurídicas menos fortes no texto constitucional”. Dessa forma tanto será inválido o ato que descumpra os requisitos formais como também o que não observa os direitos e garantias asseguradas pela Constituição.

De acordo com a lição de Marshall, citado por Ferreira Filho (2009, p. 217), “toda lei adversa à Constituição é absolutamente nula; não simplesmente anulável. Ora, o característico fundamental do ato nulo é ser insuscetível de convalidação”.

Nessas circunstâncias, “admitir a convalidação do defeito de iniciativa é admitir a convalidação de ato nulo, é admitir que se distinga na Constituição entre o que é absolutamente cogente e o que não é” (FERREIRA FILHO, 2009, p. 218).

Admitir a convalidação, portanto, coloca em risco a supremacia da Constituição. Para Ferreira Filho (2009, p. 218) “o raciocínio dos que sustentam a possibilidade de convalidação do defeito de iniciativa padece, no mais alto grau de privatismo, verdadeira doença infantil do Direito, caracterizada pela tendência a tudo reduzir aos princípios do Direito Civil”. Segundo o autor, quando o Executivo age propondo leis, está exercendo uma função em favor do Estado, que é o representante do interesse geral. Assim, não cabe ao Executivo concordar por meio da sanção ao projeto com vício de origem, porque não pode dispor daquilo que não é seu.

4 PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

O princípio da Separação dos Poderes é um princípio geral do Direito Constitucional estabelecido no art. 2º da Constituição Federal, que assim disciplina: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

A Separação dos Poderes tem fundamental relevância na análise quanto à iniciativa legislativa. A violação de preceito constitucional atinente à competência para iniciar projetos de lei usurpa as atribuições de cada Poder. Para facilitar a compreensão desse princípio, um registro breve sobre sua origem é pertinente.

De acordo com o que se extrai da lição de Silva (2006), o princípio já se encontra sugerido por Aristóteles, John Locke e Rousseau, e posteriormente foi definido e divulgado por Montesquieu na obra *O Espírito das Leis*. Locke, médico e filósofo inglês, toma por base de suas incursões sobre a Separação dos Poderes, o Estado inglês, identificando a função legislativa para o parlamento e a executiva para o rei, que acumulava outras funções como a segurança. Com Montesquieu a obra recebe formato, apresentando a figura dos três Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), cumprindo à ordem política assegurar mínima eficácia de governo por meio da cooperação harmônica desses Poderes.

4.1 Poder, Estado e governo

A respeito do poder leciona Silva (2006) se tratar de um “fenômeno sócio-cultural”, significando isso “fato da vida social”. Assim, segundo o autor, fazer parte de um grupo social representa admitir que ele pode exigir uma conduta em conformidade com os fins perseguidos. E acrescenta que “tal é o poder inerente ao grupo, que se pode definir com uma energia capaz de coordenar e impor decisões visando a realização de determinados fins” (SILVA, 2006, p. 107).

O Estado, segundo esclarece Silva (2006), no lugar de “grupo social máximo e total”, detém o “poder político”, que é maior que todos os outros poderes sociais, e visa organizar as relações entre os grupos e os indivíduos, a fim de manter um mínimo de ordem com o máximo possível de progresso.

Não tem o Estado, na condição de estrutura social, vontade real e própria. Explica Silva (2006), que ele se manifesta por seus órgãos que não expressam outra vontade senão a exclusivamente humana. Nesse enfoque, o governo, em sentido amplo, apresenta-se como o conjunto de órgãos através dos quais a vontade do Estado é elaborada e implantada, ou o conjunto de “órgãos supremos” a quem compete o exercício das funções do poder político,

que é composto fundamentalmente das funções legislativa, executiva e jurisdicional. Por outro lado, governo em sentido estrito, entende-se apenas como o órgão que exerce a função executiva. Destaca o autor que não se deve confundir as funções do poder com a Separação dos poderes.

4.2 A separação dos poderes

Silva (2006, p. 108) esclarece que a Separação dos Poderes ou Divisão dos Poderes “consiste em confiar cada uma das funções governamentais (legislativa, executiva e jurisdicional) a órgãos diferentes que tomam os nomes das respectivas funções, menos o Judiciário”. Segundo o autor, a Separação dos Poderes ampara-se na especialização funcional e na independência orgânica.

Por especialização funcional entende Silva (2006) significar que cada órgão é especializado em uma função. Aos órgãos do Legislativo competem a função legislativa, aos do Executivo a função executiva e aos do Judiciário a função jurisdicional.

Quanto à independência orgânica, Silva (2006) explica que é indispensável que cada órgão seja independente dos outros, sem meios de subordinação.

A independência pressupõe, de acordo com Silva (2006): liberdade de investidura e permanência de pessoas num dos órgãos do governo independente da vontade dos outros órgãos; exercício de atribuições próprias independente da autorização dos outros órgãos; liberdade de organização dos respectivos serviços, observados os critérios legais a respeito.

Essa independência entre os Poderes, entretanto, não é empreendida no sentido extremo, ou seja, com desarmonia. Muito pelo contrário, como definido no art. 2º da Constituição, já citado no presente capítulo, os Poderes são harmônicos entre si.

Por seu turno, essa harmonia, conforme explica Silva (2006), consiste inicialmente no respeito às prerrogativas, a que todos têm direito, e cortesia no trato recíproco, e ressalta, em seguida, que existem interferências expressas que visam estabelecer um sistema de freios e contrapesos, cuja finalidade é estabelecer o equilíbrio indispensável à realização do bem comum e também coibir as arbitrariedades e desmandos de um em detrimento do outro, que prejudicam especialmente os governados. O autor cita como exemplo a competência do Legislativo pela edição de normas gerais e impessoais, com a participação do Executivo, seja pela iniciativa em determinadas matérias, ou pela sanção ou veto. Acrescenta que em caso de iniciativa legislativa do Executivo, esta é contrabalanceada pela possibilidade que o Legislativo tem de formular emendas ou simplesmente a rejeição do projeto. De outro vértice,

o Executivo pode exercer o veto aos projetos de iniciativa do Legislativo ou a emendas aprovadas a projetos de sua iniciativa, enquanto ao Legislativo resta ainda a possibilidade de rejeitar o veto.

Monteiro (2007, p. 67) esclarece que a Separação dos Poderes “diz respeito a três departamentos que não são estritamente comparáveis, pela razão de que eles não envolvem entes unitários que têm interesses coerentes”. Acrescenta o autor (2007, p. 70), que essa divisão “não objetiva criar um processo decisório eficiente, mas minimizar o exercício de um poder arbitrário”.

Nesse contexto, a Separação dos Poderes, regida pela independência harmônica ditada por regras que estabelecem um sistema de freios e contrapesos, não autoriza, contudo, a usurpação de competências, como ocorre quando o Legislativo inicia um projeto de iniciativa exclusiva do Executivo, máxima do desrespeito e da arbitrariedade.

Segundo Ferrari Filho (2001), questão a ser enfrentada é considerar a iniciativa reservada um princípio constitucional ou uma mera regra de processo legislativo com base constitucional. Para o autor, reservar a iniciativa legislativa de determinadas matérias ao chefe do Executivo é uma opção organizacional do constituinte. Segundo ele, o constituinte poderia não ter estabelecido a regra da iniciativa reservada, e isso não desnaturaria a feição do Estado Brasileiro.

Ferrari Filho (2001, p. 61) acrescenta:

“Com ou sem iniciativa reservada, tem-se um Estado com separação de poderes. Afirmar que a iniciativa privativa é decorrência do princípio da separação dos poderes é uma assertiva traiçoeira, pois conclusão exatamente oposta pode ser obtida com o mesmo argumento. Se a separação dos poderes veda que o Poder Legislativo imiscua-se, através da própria produção legislativa, nas decisões administrativas, também é verdade que a iniciativa privativa pode ser lida exatamente com uma exceção ao princípio da separação dos poderes, pelo qual a iniciativa de legislar caberia apenas ao Próprio Poder Legislativo, como na formulação original de Montesquieu. Na verdade, a primeira leitura decorre muitas vezes de uma confusão entre fenômenos absolutamente distintos. Há caso em que leis emanadas do Legislativo regulam minúcias da Administração, subtraindo poder regulamentar do Executivo. No entanto, o vício de tal norma não estaria, *a priori*, na incorreta iniciativa, mas na ausência das necessárias abstrações e generalidade.”

De outro vértice, se a Separação dos Poderes se dá de forma independente, porém harmônica, conforme já registrado neste capítulo, obviamente que a iniciativa reservada ao chefe do Executivo decorre do princípio da separação de poderes, pois essa iniciativa exclusiva advém diretamente da necessidade de se estabelecer um sistema de freios e contrapesos. A ausência desse dispositivo, e de outros que visam a harmonia entre os poderes, colocaria em risco a separação dos poderes.

Nesse sentido corrobora a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, da qual se extrai que a iniciativa indevida de leis de competência exclusiva do chefe do Executivo acarreta sua inconstitucionalidade, por ser corolário da Separação dos Poderes, como se observa a seguir:

“ADMINISTRATIVO. SERVIDORES DO ESTADO DE SANTA CATARINA. REAJUSTES DE VENCIMENTOS PREVISTOS NOS ARTS. 2º E 3º DA LEI Nº 6.747/86 E 1º, § 5º; E 3º, § 2º, DA LEI Nº 1.115/88, AMBAS DO REFERIDO ESTADO. ALEGADA AFRONTA AOS ARTS. 13, 98, 57 INC. II, 60, 61, § 1º, 62 E 200, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Competência do Supremo Tribunal Federal para o julgamento da apelação cível, na forma do art. 102, I, n, da Constituição Federal, em face do impedimento de mais da metade dos membros do tribunal de origem. Inconstitucionalidade, declarada, dos dispositivos legais sob enfoque, por atentarem contra a autonomia estadual, ao estabelecerem vinculação automática da remuneração do funcionalismo estadual à variação de índices de correção monetária editados pela União; e por tratar-se de leis ditas pela Assembléia Legislativa, sem a necessária iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal, de observância imperiosa por parte do Estado, porquanto corolário do princípio da separação dos Poderes. Apelação provida, com reforma da sentença.”

A independência na Separação dos Poderes não é absoluta. Para Ferreira Filho (2009), a independência recíproca não significa a ausência de pontos de contato entre os órgãos incumbidos do exercício de cada uma das três funções do Estado. Segundo o autor a relatividade da Separação dos Poderes está claramente exposta na obra *O Espírito das Leis de Montesquieu*, onde recomenda que o Executivo intervenha na legislação pelo veto.

Desse modo, a iniciativa indevida pelo legislativo nos casos em que ela está reservada exclusivamente ao Executivo, viola, portanto, o princípio da Separação dos Poderes.

4.3 O desprestígio da lei

A lei deveria refletir o senso da Justiça. Segundo leciona Ferreira Filho (2009, p. 259), “o processo legislativo clássico foi concebido exatamente para que a Justiça, e não a vontade arbitrária do governante, prevalecesse na definição das leis”.

Ocorre, entretanto, conforme se extrai da lição de Ferreira Filho (2009, p. 265), que “a lógica interna da democracia moderna destruiu o sistema idealizado e substituiu à arbitragem desinteressada o prevalecimento de interesses particulares, num grau jamais visto”.

Extrai-se da lição de Ferreira Filho (2009), que a competição pelo poder consubstancia-se na disputa por maioria de votos, onde os que não estão no governo pretendem tomá-lo dos que o ocupam. Para tanto, organizam-se em partidos políticos, que se empenham em somar apoios visando alcançar o poder, encampando, no entanto, pretensões,

que são satisfeitas por meio de lei, enquanto as necessidades sociais da comunidade aguardam reconhecimento a longo prazo.

Discorrendo sobre o caráter da lei no regime pluralista contemporâneo, Ferreira Filho (2009) leciona que a lei, desprendida de qualquer ligação com a Justiça, é meramente um processo de governo. Segundo Burdeau, citado pelo autor, a lei é um meio pelo qual o poder político tende a realizar a ordem social segundo a sua concepção de “bem comum”.

De acordo com Ferreira Filho (2009, p. 129), é justamente essa concepção de bem comum que varia de partido para partido a cada eleição, o que faz da lei “instável e flutuante ao sabor das paixões e dos grupos predominantes. Não é mais a regra dura e que impõe respeito”. Isso porque retrata interesses predominantes daqueles que alcançam a vitória eleitoral, enquanto é desprezada pelos grupos vencidos, que prontamente às revogam se triunfantes nas próximas eleições.

Ademais, Ferreira Filho (2009, p. 129) esclarece:

“sendo um processo de governo, tendo de gerir o mundo econômico e social que, na sociedade industrial, está em rápida transformação, mudando a orientação do governo a cada eleição, o número de leis se multiplica. E quanto maior o número dessas leis, evidentemente é menor a importância dos assuntos por que se preocupam. O grande número, a insignificância de seu objeto, o particularismo de suas intenções, tudo isso gera a desvalorização das leis”.

Matéria publicada na imprensa local ilustra bem essa multiplicação de leis:

Tabela 1 - O Estoque de leis.

Letra morta

Os atuais ocupantes da Câmara de Joinville deram sua contribuição para o estoque de leis não cumpridas na cidade. Já acabou o prazo para regulamentação da lei para que bancos contem com caixas adaptados para deficientes. Quem trabalha com pneu tem de ter posto de coleta.

Linguagem de sinais

Era para estar valendo lei que obriga órgãos públicos a contar com funcionários treinados na linguagem de sinais. Os abrigos de ônibus ainda não contam a descrição dos itinerários. É para todas as unidades de saúde contarem com camas e cadeiras especiais para obesos.

Disque-asfalto

A Prefeitura tem de oferecer um 0800 para informar o andamento e a previsão de todas as obras de pavimentação, além da obrigação de colocar o mapa do asfaltamento na internet. Há um pacote de regras para a contratação de vigilantes. De todas as leis citadas, há cumprimento parcial de algumas delas.

A iniciativa indevida de projetos de lei reservados ao Executivo contribui para esse quadro de desvalorização da lei. Essas leis se multiplicam especialmente quando o Executivo é minoria no Legislativo. Sujeitos a veto, frequentemente os projetos tornam-se leis em virtude da rejeição do veto. Em sua maioria, essas leis condicionam sua eficácia à regulamentação do Executivo.

Denota-se, assim, a violação ao princípio da Separação dos Poderes, pois além do desatendimento a uma regra relativa à forma, há a imposição não planejada de obrigações e despesas ao outro poder.

Exemplo disso é a lei municipal mencionada na matéria jornalística constante da tabela 1, que se refere à descrição dos itinerários nos abrigos de ônibus. Tal norma, identificada como Lei nº 6.462, de 08 de junho de 2009, determina que além das informações relativas ao itinerário, os abrigos deverão conter identificação com numeração ou letras, e ainda o nome da rua em que estão localizados, conforme se observa na tabela 2.

Tabela 2 – Lei nº 6.462/09

Acrescenta os §§ 1º E 2º, ao art. 1º, da Lei nº 3.813, de 21 de outubro de 1998, que torna obrigatória a instalação de abrigos cobertos, nos pontos de parada do sistema de transporte coletivo de passageiros do Município.

A Câmara de Vereadores de Joinville aprovou e eu promulgo a presente lei:

Art. 1º Ficam acrescentados os §§ 1º e 2º, ao art. 1º da Lei nº 8.813, de 21 de outubro de 1998, com a seguinte redação:

"Art. 1º ...

§ 1º Os abrigos deverão ser identificados com numeração ou letras e nome do logradouro em que está localizado, bem como conter a informação relativa ao itinerário de maneira a propiciar a melhor identificação do trajeto da linha de ônibus.

§ 2º As informações relativas à identificação e ao itinerário devem ser gravados com caracteres de fácil compreensão e leitura, a ser definido pelo Poder Executivo Municipal".
(NR)

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Gabinete da Presidência, 8 de junho de 2009.

Sandro Daumiro da Silva
Presidente

Observa-se que a Lei constante da tabela 2 foi promulgada pelo Presidente do Poder Legislativo. Daí decorre que ela foi vetada, em razão de vício formal de origem, justamente por cuidar de matéria reservada à iniciativa do Executivo, haja vista tratar do serviço público de transporte de passageiros. O veto, obviamente, foi rejeitado pela Câmara.

Destaca Ferreira Filho (2009), que em razão dessa flutuação da lei, deixa de ser possível planejar uma atividade qualquer. Por ser fruto de um sistema transitório de forças, as leis alternam-se com as variações do sistema de forças.

A despeito do incontroverso mérito da Lei constante da tabela 2, a obrigação dela decorrente foi imposta ao titular do serviço público de transporte coletivo municipal, ou seja, ao Executivo, sem avaliar, contudo, a existência de recursos ou de outras alternativas que possibilitem a satisfação do seu objeto.

Devido ao desrespeito à legitimidade de sua iniciativa, as leis com vício de origem não alcançam os objetivos propostos em seu conteúdo, confundem e não conquistam o respeito dos governados.

5 CONCLUSÃO

No presente estudo discorreu-se sobre a iniciativa legislativa exclusiva do Executivo e o impacto do vício de origem da lei devido à iniciativa do Legislativo nas hipóteses reservadas ao Executivo, através da análise do processo legislativo, suas fases e atos, da emenda do Legislativo, do princípio da Separação dos Poderes.

A partir da análise realizada se depreende que a iniciativa do Legislativo nos projetos de lei que incidam sobre matérias reservadas ao Executivo implica na inconstitucionalidade formal do projeto de lei, e por tal razão, não obstante o projeto não devesse ser iniciado, cumpre ao Executivo vetá-lo e ao Legislativo a aceitação desse veto com o conseqüente arquivamento do projeto. Via de regra, não é o que ocorre na prática, especialmente quando a maioria do Legislativo representa a oposição ao Executivo, haja vista que nessas circunstâncias frequentemente o veto é rejeitado.

Tal proceder, no entanto, contribui com a desvalorização e o desprestígio da lei. Isso porque é no mínimo controvertido exigir o cumprimento de uma lei que nasce do desrespeito a uma lei maior, no caso a Constituição Federal.

Se não há legitimidade para a iniciativa em determinada matéria, o projeto não deve ser iniciado. Quando em vigor uma lei com vício de origem em virtude da iniciativa do Legislativo em matéria reservada ao Executivo, essa lei pode ser sujeita ao controle jurisdicional de constitucionalidade por meio de ação direta de inconstitucionalidade, submetendo-se à apreciação do judiciário o vício quanto à iniciativa do projeto.

Ademais, devido à falta de planejamento, desenvolvimento de estudos, discussões, previsão de recursos para custeio etc., essas leis impõem regras muitas vezes inexequíveis. Porém, se estão em vigor, enquanto não forem expressamente declaradas inconstitucionais, devem ser observadas. Assim, os governados se sujeitam aos regramentos temporários. O que é obrigatório pode deixar de ser, e por conseqüência, a lei por vezes não é cumprida ou confunde os governados.

Muito embora o conteúdo da lei com vício de origem dê aparência ou sirva para justificar a rejeição do veto, percebe-se desde a tramitação do projeto as dificuldades ou a impossibilidade de exigir o cumprimento da lei, que, portanto, não alcança a sua finalidade, trazendo prejuízo aos governados.

Ademais, a atuação dos grupos partidários e a subscrição de autoria dos projetos, especialmente em momentos pré-eleitorais, revelam que essas leis não estão motivadas exclusivamente com a intenção de se fazer política pública em benefício dos cidadãos.

Inquestionavelmente, a lei que nasce sem atender o regramento da iniciativa reservada ao Executivo, está carregada de inconstitucionalidade e traz prejuízos às políticas públicas, pois além de ser passível de atenção momentânea ou temporária e ainda confundir, não é possível o seu cumprimento, por lhe faltar condicionantes que deveriam ser observadas na fase de tramitação do projeto, como estudos, recursos orçamentários, planejamento, previsão dos seus impactos, prejuízos e benefícios, que não são avaliadas justamente porque a iniciativa do projeto é irregular.

REFERÊNCIAS

Barbosa, Ivan Antônio. Limitação ao poder de emenda do Legislativo em projetos de lei de iniciativa do Executivo. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 52, nov. 2001. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/pecas/texto.asp?id=434>. Acesso em: 01 abr. 2010.

Bernardes, Juliano Taveira. **Declaração parcial de inconstitucionalidade formal e seus limites: veto judicial?** Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1294, 16 jan. 2007. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9397>. Acesso em: 14 abr. 2010.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão em ação direta de inconstitucionalidade n. 2192 / ES**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento em 04 jun. 2008. Disponível em <http://www.stf.jus.br>. Acesso em 21 set. 2009.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão em ação direta de inconstitucionalidade n. 2867 / ES**. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento em 03 dez. 2003. Disponível em <http://www.stf.jus.br>. Acesso em 13 mar. 2010.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão em ação originária n. 258 / SC**. Relator: Min. Ilmar Galvão. Julgamento em 26/05/1995. Disponível em <http://www.stf.jus.br>. Acesso em 21 set. 2009.

Ferrari Filho, Sérgio Antônio. **A iniciativa privativa no processo legislativo diante do princípio interpretativo da efetividade da constituição**. Rev. Direito, Rio de Janeiro, jan./jun. 2001. Disponível em www.camara.rj.gov.br/setores/proc/.../estudo_iniciatpriv.pdf. Acesso em 12 fev. 2010.

Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

Joinville. **Lei Orgânica do Município**.

Meirelles, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

Mendes, G. F.; Coelho, I. M.; Branco, P. G. G. **Curso de direito constitucional**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

Monteiro, Jorge Vianna. **Como funciona o governo: escolhas públicas na democracia representativa**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

Silva, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.