

ARTIGO

**A IMPORTÂNCIA DO VETO NA COLABORAÇÃO ENTRE OS PODERES:
A CONTROVÉRSIA DOS JULGADOS NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO
DO RIO DE JANEIRO****LA IMPORTANCIA DEL VETO EN LA COLABORACIÓN ENTRE LOS PODERES:
LA POLÉMICA DE LOS JUECES DE LA CORTE DE JUSTICIA DEL ESTADO DE
RÍO DE JANEIRO****HE IMPORTANCE OF VETO IN COLLABORATION BETWEEN THE POWERS:
THE CONTROVERSY OF THE JUDGES AT THE RIO DE JANEIRO STATE
COURT OF JUSTICE**

Jeferson Nogueira Fernandes¹

RESUMO: Este artigo jurídico trata da importância da colaboração entre os poderes, visando à manutenção do equilíbrio e da harmonia, necessários para a formação e manutenção do Estado Democrático de Direito, tendo como um dos instrumentos do sistema de freios e contrapesos o veto do Chefe do Executivo, no qual não pode ser desprezado no processo legislativo de leis ordinárias e complementares, como fez o Município de São João da Barra do Estado do Rio de Janeiro. Em sua elaboração foi utilizado o seguinte material: textos doutrinários, legislação nacional pertinente e a jurisprudência dos tribunais brasileiros. A conclusão indica que: o veto é um instrumento fundamental do sistema de freios e contrapesos, pois possibilita a participação do Poder Executivo e abre a possibilidade de reexame da matéria aprovada pelo Poder Legislativo, com base nos fundamentos do veto, possibilitando a amplitude dos atores responsáveis pela interpretação jurídica.

PALAVRAS-CHAVE: Separação dos Poderes. Colaboração. Veto.

¹ Mestre em Direito pela Faculdade de Direito de Campos (2008), com pós-graduação em Direito e Gestão Ambiental pela Faculdade de Direito de Campos (2006) e graduação em Direito pela Faculdade de Direito de Campos (2004). Professor de Direito Constitucional, Municipal, Administrativo e Ambiental no Centro Universitário Fluminense (UNIFLU), Professor de Processo e Processo Civil na Universidade Estácio de Sá, do Rio de Janeiro (2013 até 2020), e Professor de Direito Constitucional na Faculdade Redentor. Tem experiência na área do Direito Público, com ênfase em Direito Constitucional; Administrativo; Ambiental; Processual e Municipal. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5739138453754970>. E-mail: jnfernandes@adv.oabrij.org.br

RESUMEN: Este artículo legal trata sobre la importancia de la colaboración entre los poderes, con el objetivo de mantener el equilibrio y la armonía, necesarios para la formación y mantenimiento del Estado Democrático de Derecho, teniendo como herramienta del sistema de frenos y contrapesos el veto del Jefe. del Ejecutivo, en el cual no puede ser ignorado en el proceso legislativo de leyes ordinarias y complementarias, como lo hizo la Municipalidad de São João da Barra del Estado de Rio de Janeiro. En su elaboración se utilizó el siguiente material: textos doctrinales, legislación nacional relevante y jurisprudencia de los tribunales brasileños. La conclusión indica que: el veto es un instrumento fundamental del sistema de frenos y contrapesos, pues permite la participación del Poder Ejecutivo y abre la posibilidad de revisar el asunto aprobado por el Poder Legislativo, con base en los fundamentos del veto, permitiendo la amplitud de los actores responsable de la interpretación jurídica.

PALABRA CLAVE: Separación de Poderes. Colaboración. Veto.

ABSTRACT: This legal article deals with the importance of collaboration between the powers, aiming at maintaining the balance and harmony, necessary for the formation and maintenance of the Democratic State of Law, having as a tool of the system of checks and balances the Chief's veto of the Executive, in which it cannot be disregarded in the legislative process of ordinary and complementary laws, as did the Municipality of São João da Barra of the State of Rio de Janeiro. The following material was used in its preparation: doctrinal texts, relevant national legislation and the jurisprudence of Brazilian courts. The conclusion indicates that: the veto is a fundamental instrument of the system of checks and balances, as it allows the participation of the Executive Branch and opens the possibility of reviewing the matter approved by the Legislative Branch, based on the fundamentals of the veto, allowing the breadth of the actors responsible for legal interpretation.

KEYWORDS: Separation of Powers. Collaboration. Veto.

1 - INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo tratar de um assunto de grande importância no ordenamento jurídico constitucional brasileiro, que é o veto do Chefe do Executivo, como instrumento do sistema de freios e contrapesos.

Inicialmente, se demonstrará o princípio da separação dos poderes, também denominado colaboração entres os poderes, tendo em vista sua finalidade de

manter o equilíbrio e a harmonia, possibilitando uma colaboração no exercício das funções de cada poder constitucional.

Em seguida, trata-se da figura do veto no processo legislativo e sua importância na colaboração entre os poderes, vez que é um instrumento que possibilita o reexame de matéria, previamente, já aprovada pelo Poder Legislativo.

Ao final, serão expostos alguns julgados do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em relação a cinco representações de inconstitucionalidade proposta contra leis do Município de São João da Barra, que violaram a colaboração do Poder Executivo no processo legislativo, através da sanção ou veto.

Tendo como metodologia, para a realização deste trabalho, a pesquisa doutrinária em diversos livros especializados no ordenamento jurídico, em especial referente ao direito constitucional, sendo também analisadas as Constituições Federal e Estadual do Rio de Janeiro e a Lei Orgânica do Município de São João da Barra-RJ e julgados do Supremo Tribunal Federal e Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

2 - COLABORAÇÃO DOS PODERES CONSTITUCIONAIS

O ordenamento constitucional brasileiro adotou a separação de poderes como método de distribuição do poder, permitindo que cada poder pudesse desenvolver uma especialidade. Conforme iniciado por Montesquieu (1996), em sua obra espírito das leis.

No Brasil, o poder é dividido em três: Executivo, Legislativo e Judiciário; todos eles com funções próprias e coexistindo de forma harmônica e equilibrada.

Cabe ao Executivo o exercício da função administrativa, ao Legislativo da função legislativa e, por fim, ao Judiciário da função jurisdicional, todas estas sendo atividades típicas de cada poder.

A Constituição Federal de 1988, ao inaugurar uma nova ordem jurídica, enunciou no art. 2º a norma da separação dos poderes, que configura cláusula pétrea no ordenamento jurídico constitucional brasileiro. Conforme julgado do Egrégio Supremo Tribunal Federal, “O Estado Democrático brasileiro tem como cláusula pétrea constitucional a separação e a harmonia entre os poderes,

consubstanciada em princípio explícito e instrumentalizada em regras constitucionais de competência.” (BRASIL, 2014).

Desta forma, a separação de poderes é norma que somente poderia ser modificada através de nova Assembleia Constituinte, pois o Supremo Tribunal Federal por meio de uma ação direta de inconstitucionalidade, afirma que tal norma representa cláusula pétrea.

Considerando o Federalismo Brasileiro, onde se tem o Estado Brasileiro dividido em 4 entes (União, Estados membros, Municípios e Distrito Federal), todos possuem os poderes constitucionais normatizados pela Constituição Federal. Assim, a separação de poderes é norma, que deve ser efetivada nos ordenamentos estaduais, municipais e distritais, sempre obedecendo à harmonia entre os poderes, mesmo que não esteja expresso nos textos constitucionais estaduais e nas leis orgânicas, já que, com base no princípio da simetria, tal separação encontra-se nos ordenamentos jurídicos, independente da vontade das autoridades legislativas, que elaboram os textos constitucionais e legais.

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro traz em seu texto, especificadamente no art. 7º, de forma expressa e clara, a adoção do princípio da separação dos poderes, conforme já preceitua o ordenamento jurídico constitucional.

Ocorre que a separação de poderes, para ser harmônica necessita que em alguns momentos um poder tenha uma participação na função de outro poder, possibilitando um equilíbrio de força entre eles, impedindo que um poder possa se agigantar em relação aos outros. (SILVA, 2006)²

Dessa forma, quaisquer condutas que visem burlar ou modificar o sistema da separação de poderes e, conseqüentemente, o sistema de freios e contrapesos tem por objetivo desequilibrar o ente federativo correspondente.

O jurista Themistocles Brandão Cavalcanti (1969) trata em sua obra “Teoria do Estado” da necessidade da existência de um regime que impeça a hipertrofia de um Poder em relação a outro:

² A harmonia entre poderes verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados.

É preciso realmente criar um regime político que elimine a hipertrofia de qualquer dos poderes, porque geralmente a hipertrofia é um fato criado pelas circunstâncias e que não se eliminam pela mutilação das funções exercidas e sim por um regime eficaz de controles.

[...]

Mas esses males não se eliminam com a amputação do órgão ou do poder e sim com um ajustamento mais sábio e eficaz dos poderes do Estado. (CAVALCANTI, 1969, p. 281).

A adoção do sistema de freios e contrapesos visa manter a relação equilibrada e harmoniosa entre os poderes, pois, na verdade, estabelece um sistema de colaboração entre eles, que podem por meio da interferência, evitar o surgimento de poderes subordinados.

Hoje, o princípio não configura mais aquela rigidez de outrora. A ampliação das atividades do Estado contemporâneo impôs nova visão da teoria da separação dos poderes e novas formas de relacionamento entre os órgãos legislativo e executivo e destes com o judiciário, tanto que atualmente se prefere falar em colaboração de poderes, que é característica do parlamentarismo, em que o governo depende da confiança do Parlamento (Câmara dos Deputados), enquanto, no presidencialismo, desenvolveram-se as técnicas da independência orgânica e harmonia dos poderes. (SILVA, 2006, p. 109).

Assim, a existência da colaboração entre os poderes é um meio de sobrevivência do Estado Democrático de Direito. Quaisquer tentativas de violar o sistema normatizado pelo ordenamento jurídico constitucional é ato contra a democracia.

Como dito acima, a separação ou colaboração entre os poderes é cláusula pétrea e por tal todos os entes federativos estão subjugados às normas constitucionais da Constituição Federal de 1988, sendo uma norma de aplicação do Poder Constituinte Derivado Decorrente. (MORAES, 2013, p. 46).³

Destarte, as normas referentes à colaboração entre os poderes, inclusive o veto do Chefe do Executivo, representam como diz o jurista Marcelo Novelino, normas de observância obrigatória no exercício do Poder Constituinte Derivado

³ Sobre o assunto, a doutrina e jurisprudência acentuam a admissibilidade da inconstitucionalidade material das normas constitucionais estaduais, em razão da contradição com limitações ao poder de instituição do Estado. Ex positus, na hipótese de contrariedade entre norma nacional e norma estadual, tendo a primeira regra constitucional imposto limitações ao poder de instituição do Estado, há a configuração de inconstitucionalidade material da segunda regra constitucional, de acordo com o art. 25 da CRFB.

Decorrente, pois este poder retira seu fundamento de validade na Constituição Federal:

Por meio de normas de observância obrigatória (normas centrais ou normas de reprodução), a Constituição impõe limitações condicionantes ao poder de organização dos Estados-membros e estabelece os paradigmas para a elaboração das Constituições estaduais, conferindo-lhes uma homogeneidade.

A difusão desta espécie de norma, que não se circunscreve ao federalismo brasileiro, afeta a liberdade criadora do Poder Constituinte Decorrente, restringindo sua atividade, em grande medida, à reprodução de normas da Constituição da República. (NOVELINO, 2014, p. 57).

O ordenamento jurídico constitucional estadual do Rio de Janeiro enunciou e normatizou a colaboração de poderes em seu texto constitucional, não deixando dúvidas ou necessidade de hermenêutica, para ter a certeza de que este ente cumpriu e observou os princípios de obrigatoriedade da Constituição Federal, uma vez que o artigo sétimo da norma estadual enuncia a colaboração entre poderes:

Art. 7º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Evidente, que se os Estados-membros devem observar os princípios constitucionais, dentre estes as cláusulas pétreas, onde há a previsão de separação (colaboração) dos poderes, devem também os Municípios se subjugarem a estas normas de observância obrigatória em respeito ao sistema estabelecido pelo ordenamento constitucional federal e estadual, cujo propósito é a manutenção do Estado Democrático de Direito.

A título de exemplo em nível local, temos a Lei Orgânica do Município de São João da Barra, localizado no Estado do Rio de Janeiro, que reproduz as normas de observância obrigatória, em especial para o caso em questão, a colaboração entre os poderes em seu art. 2º.

Art. 2º - São Poderes Municipais, independentes e colaborativos entre si, o Legislativo e o Executivo.

Desta forma, a separação ou colaboração entre os poderes é fundamental na ordem constitucional e na efetivação do Estado Democrático de Direito e mesmo

que tal princípio não esteja positivado nos ordenamentos dos entes estaduais e locais a mesma se aplica pelo princípio da simetria.

3 - O VETO COMO INSTRUMENTO DE COLABORAÇÃO ENTRE OS PODERES

Um dos instrumentos de fundamental importância na colaboração entre os poderes é o veto (BRASIL, 1988)⁴ no processo legislativo, pois permite a participação do Chefe do Executivo, através da discordância, por motivos jurídicos ou de interesse público da matéria aprovada pelo Poder Legislativo.

Este instrumento contribui, para o equilíbrio entre os poderes impedindo o agigantamento do Poder Legislativo e também do Poder Executivo, pois a discordância deve ser analisada pelo Parlamento. Inclusive possibilitando, em algumas situações, que as forças minoritárias possam influenciar na rejeição do veto ou não, já que o Poder Legislativo necessita de maioria absoluta para rejeitá-lo.

Assim, retirar do Poder Executivo a possibilidade de colaboração no processo legislativo, por meio do veto, é impedir que as minorias nas casas legislativas possam fazer a diferença, é amputar qualquer possibilidade de modificação do decisório legislativo, obtido na votação do projeto de lei, pelo próprio Poder Legislativo, após justificativa legal ou política do Poder Executivo.

Abhner Youssif Mota Arabi aduz em sua obra a importante transformação conceitual que o veto teve, no qual hoje representa um essencial limitador de um Poder em favorecimento a democracia.

⁴ Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará. § 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto. § 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea. § 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção. § 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 76, de 2013) § 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República. § 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final, ressalvadas as matérias de que trata o art. 62, parágrafo único. § 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) § 7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.

[...] no início de sua formulação política era visto com uma função de reforço dos poderes”, mas “adquiriu, ao longo do tempo, outra função igualmente importante, que é a da própria sustentação da democracia, pela limitação que um poder exerce sobre o outro. (ARABI, 2015, p. 48)

Assim a ordem constitucional inclui a participação do Poder Executivo com o veto, no qual obriga o Poder Legislativo a reexaminar a matéria vetada, podendo concordar com os fundamentos do Chefe do Executivo ou rejeitá-los. (CAVALCANTI, 1969, p. 281).⁵

O Supremo Tribunal Federal reconhece a importância e a caracterização deste instrumento no sistema de freios e contrapesos, no julgado do recurso extraordinário n. 706.103, no qual o Ministro Luiz Fux foi relator:

Em uma República presidencialista como a brasileira, o veto se afigura como importante mecanismo para o adequado funcionamento do sistema de freios e contrapesos (checks and balances), insito a uma concepção contemporânea do princípio da separação dos poderes. Com efeito, busca-se promover uma interlocução entre instituições legislativas e executivas no processo de elaboração e promulgação das leis, tornando ainda mais dialógico o processo de vocalização dos anseios populares. (BRASIL, 2020).

Com isso, ampliam-se os intérpretes na construção do ordenamento jurídico, pois diversos são os Poderes e órgãos, que irão vislumbrar a importância da pretendida norma e sua compatibilidade com o sistema constitucional, possibilitando a construção de uma sociedade aberta, no qual diversos são os intérpretes da Constituição. (HÄBERLE, 1997, p. 13).

Desta forma, importante instrumento deve ser reproduzido nos ordenamentos constitucionais estaduais e nas leis orgânicas municipais, pois possibilita que as proposições de normas destes entes federativos, possam ter uma pluralização de intérpretes.

⁵ Por outro lado, o veto constitui uma interferência passageira que está limitada à apreciação da conveniência, da oportunidade, ou mesmo da constitucionalidade do projeto de lei.

Estamos, entretanto, neste particular, com opinião largamente defendida por Carré de Malberg, (15) quando entende que muito particularmente o veto é uma participação do Poder Executivo na elaboração legislativa, porque ele obriga esse poder a um reexame do seu projeto, antes da sua aprovação final, podendo ocorrer, principalmente se levarmos em conta o quorum especial para rejeição do veto, a rejeição total ou parcial do projeto em curso.

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro enunciou a figura do veto em seu art. 115. (RIO DE JANEIRO, 1989)⁶. Da mesma forma que a Lei Orgânica do Município de São João da Barra, trata da matéria em seu art. 39. (SÃO JOÃO DA BARRA, 1990).⁷

A tramitação do processo legislativo de leis, sem possibilitar a manifestação do Chefe do Executivo através da sanção ou do veto constitui inconstitucionalidade formal, pois não cumpriu o rito processual estabelecido pela ordem constitucional e por tal há a tentativa do monopólio do intérprete do sentido e da necessidade da futura norma no ordenamento jurídico.

Assim não resta dúvida que é inconstitucional e ilegal⁸ procedimento legislativo que não respeita o devido processo de inovação do ordenamento jurídico local, viola a colaboração de poderes na tentativa de excluir a atribuição do Poder

⁶ Art. 115. O Projeto de Lei, se aprovado, será enviado ao Governador do Estado, o qual, aquiescendo, o sancionará. § 1º Se o Governador do Estado considerar o Projeto de Lei, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contado da data do recebimento e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, os motivos do veto ao Presidente da Assembleia Legislativa. § 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea. § 3º Decorrido o prazo de quinze dias úteis, o silêncio do Governador importará sanção. § 4º O veto será apreciado no prazo de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos membros da Assembleia Legislativa, em escrutínio aberto.

§ 4º com redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 17.05.2001. O parágrafo alterado dispunha o seguinte: "§ 4º O veto será apreciado no prazo de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos membros da Assembleia Legislativa, em escrutínio secreto."

§ 5º Se o veto for rejeitado, será o projeto enviado, para promulgação, ao Governador. § 6º Esgotado, sem deliberação, o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na Ordem do Dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final. § 7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas, pelo Governador nos casos dos §§ 3º e 5º, o Presidente da Assembleia Legislativa a promulgará e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao primeiro Vice-Presidente fazê-lo.

⁷ Art. 39 – O Projeto de Lei aprovado pela Câmara será, no prazo de 10 (dez) dias úteis, enviado pelo seu Presidente ao Prefeito Municipal que, concordando, o sancionará no prazo de 15 dias úteis. § 1º - Decorrido o prazo de 15 (quinze) dias úteis, o silêncio do Prefeito Municipal importará em sanção. § 2º - Se o Prefeito Municipal considerar o Projeto, no todo ou em parte inconstitucional ou contrária ao interesse público, veta-lo-á total ou parcialmente, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de 48 horas, ao Presidente da Câmara, os motivos do veto. § 3º - O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo de parágrafo, de inciso ou de alínea. § 4º - O veto será apreciado no prazo de 15 dias, contados do seu recebimento, com parecer ou sem ele, em uma única discussão e votação. § 5º - O veto somente será rejeitado pela maioria absoluta dos vereadores, mediante votação secreta. § 6º - Esgotado sem deliberação o prazo previsto no parágrafo 4º deste artigo, o veto será colocado na Ordem do Dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições até sua votação final, exceto medida provisória. § 7º - Se o veto for rejeitado, o Projeto será enviado ao Prefeito Municipal, em 48 horas para promulgação. § 8º - Se o Prefeito Municipal não promulgar a Lei nos prazos previstos, e ainda no caso de sanção tácita, o Presidente da Câmara promulgará, e, se este não o fizer no prazo de 48 horas, caberá ao Vice-Presidente obrigatoriamente fazê-lo. § 9º - A manutenção do veto não restaura matéria suprimida ou modificada pela Câmara.

⁸ É ilegal quando lei municipal descumpra o processo legislativo enunciado pela Lei Orgânica do Município, mas nestes casos também será diretamente inconstitucional em relação à Constituição Estadual e indiretamente ao ordenamento constitucional federal.

Executivo do exercício de função constitucional normatizada e caracterizada pelo sistema de freios e contrapesos.

4 - AUSÊNCIA DO VETO NO PROCESSO LEGISLATIVO E OS POSICIONAMENTOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

O veto, como dito acima, aplica-se no processo legislativo de todos os entes federativos, quando tem a finalidade de alterar o mundo jurídico por meio de lei, já que nem todos os tipos normativos possuem em seu processo o instrumento do veto.

Assim sempre que a matéria tiver de ser tratada por lei, seja ela ordinária ou complementar a fase da sanção ou veto tem de fazer parte do processo legislativo.

Ocorre que o Município de São João da Barra localizado no Estado do Rio de Janeiro, através da Câmara Municipal de Vereadores tratou o processo legislativo de forma diversa ao normatizado pela Lei Orgânica do Município, quando a matéria fosse de interesse da Câmara, com base no § 2º do art. 31 da Lei Orgânica do Município. (SÃO JOÃO DA BARRA, 1990)⁹

O Presidente da Câmara de Vereadores do Município de São João da Barra, após a votação e aprovação dos projetos de leis pelos vereadores, deveria ter encaminhado ao Chefe do Executivo, no intuito que o mesmo representando o Poder Executivo, em colaboração, pudesse sancionar ou vetar os presentes projetos conforme normatiza o ordenamento jurídico, o que não fez. Assim após a aprovação pelos vereadores foram publicadas as Leis Ordinárias números 309/2014, 330/2014, 331/2014, 341/2014 e 345/2015, todas referente a matérias, exclusivamente, do Legislativo Municipal.

Ocorre que o Presidente da Câmara não enviou para o Chefe do Executivo o projeto de lei aprovado pelos parlamentares, para que estes pudessem sancionar ou vetar o mesmo, causando um vício formal no processo legislativo, contrário ao que preceitua o sistema de freios e contrapesos.

A promulgação realizada pelo Presidente da Câmara viola cláusula pétrea do ordenamento constitucional nacional, estadual e, conseqüentemente, norma legal

⁹ § 2º. As matérias constantes nos incisos I, II e IV do presente artigo dispensam a sanção do Prefeito, em conformidade com o art. 48 da Constituição da República.

local, que determina a colaboração do Poder Executivo na tramitação das leis ordinárias e complementares, não havendo nenhuma exceção constitucional.

Com isso, a atitude do Presidente da Câmara de Vereadores de São João da Barra é contrária ao Estado Democrático de Direito, uma vez que impossibilita que as forças minoritárias no parlamento local possam transformar/modificar a vontade da maioria obtida na aprovação pelo quórum anterior ao veto. Além do mais, viola o princípio da separação dos poderes, pois hipertrofia o Poder Legislativo que passa a ignorar o Executivo.

O Prefeito Municipal no ano de 2015 propôs representação de inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro contra as leis promulgadas e publicadas sem a participação do Chefe do Executivo para sancionar ou vetar as matérias aprovadas. Originando os seguintes números 0027189-26.2015.8.19.0000, 0026042-62.2015.8.19.0000, 0026548-38.2015.8.19.0000, 0026558-82.2015.8.19.0000 e 0026569-14.2015.8.19.0000.

Ocorre que o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, julgou três processos procedentes e dois improcedentes, sendo que todos os cinco tiveram o mesmo fundamento que era a ausência de participação do Chefe do Poder Executivo no processo legislativo de lei ordinária para realizar a aquiescência ou discordância, sanção e veto respectivamente.

Os processos n. 0026569-14.2015.8.19.0000 da relatoria do Des. Dr. Nagib Slaibi e o 0026558-82.2015.8.19.0000 tendo como relatora a Des Dra. Elizabete Filizzola, julgaram pela improcedência do pedido de inconstitucionalidade, com o fundamento que as matérias objeto das Leis Municipais 331/2014 e 341/2014, são equivalentes as do artigo 49, 51 e 52 da Constituição Federal, que são as matérias privativas do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Ademais, o teor do dispositivo supramencionado trata-se de reprodução de previsões de normas constitucionais, em conformidade com o art. 98 c/c art. 99 da Constituição Estadual e artigo 48 c/c art. 51 da Constituição da República, como se observa. (RIO DE JANEIRO, 2016a).

Ocorre que, ousamos discordar, pois apesar das matérias serem semelhantes, estas não poderiam ser tratadas por lei ordinária, que tem no seu rito legislativo a participação do Chefe do Executivo com a sanção ou veto. Deveria ter sido tratada a matéria por outro tipo normativo, em especial o decreto legislativo ou

resolução, ambos contidos no art. 59 da Constituição Federal, art. 110 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro e art. 28 da Lei Orgânica do Município.

As matérias contidas no art. 49 da Constituição Federal, art. 99 da Constituição Estadual e art. 31 da Lei Orgânica devem ser tratadas por tipo normativo diverso, em especial os incisos do artigo da lei maior municipal, que trata de assuntos exclusivos do Poder Legislativo e que devem ser normatizados por decreto legislativo ou resolução.

A tese contida nos acórdãos do Tribunal de Justiça pela improcedência da declaração de inconstitucionalidade faz surgir dois tipos de leis, uma com a possibilidade do Chefe do Executivo participar do processo legislativo com a sanção ou veto e outra que não permite a participação, sendo que para segunda não existe nenhuma menção nos textos constitucionais e legais dos entes federativos.

Já as três representações restantes propostas, foram julgadas pelo mesmo órgão especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, procedentes, pois entendeu que a edição de lei seja ela ordinária ou complementar deve oportunizar ao Chefe do Executivo a participação no processo através da sanção ou veto. Situação que não ocorreu e causou a inconstitucionalidade formal da norma municipal, mesmo se tratando de assunto interno do Poder Legislativo.

Com efeito, dispõe o artigo 48 da Constituição Federal, que as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional e privativa da Câmara dos Deputados e Senado Federal dispensam a exigência de sanção do Chefe do Poder Executivo, o que deve ser observado pelos Estados, por força do princípio da simetria, em atenção ao disposto no artigo 99, da Constituição Estadual, a ser seguido, ainda, pelos Municípios, por força do artigo 345, da Carta Estadual.

Ocorre que, em casos tais, o ato normativo adequado para versar sobre a matéria é o decreto legislativo ou a resolução, previstos no artigo 59, incisos VI e VII, da Constituição da República, e no artigo 110, incisos V e VI, da Constituição Estadual, os quais se aperfeiçoam por sua simples promulgação pelo Presidente da respectiva casa legislativa, prescindindo, portanto, da sanção do Poder Executivo para produzir efeitos.

Cuidando-se de matéria atinente exclusivamente à administração interna da Câmara Municipal, o ato normativo adequado à veiculação da matéria seria a resolução. (RIO DE JANEIRO, 2016b).

Desta forma, observa-se uma divergência no mesmo órgão judicial, mas não em relação à importância do veto na colaboração entre os poderes, mas sim se sustenta em relação ao conteúdo da matéria a necessidade da participação do Chefe do Executivo no processo legislativo.

5 - CONCLUSÃO

A partir do exposto acima, conclui-se que a separação dos poderes ou como também classificado cooperação entre os poderes é fundamental para formação do Estado Democrático de Direito, pois possibilita o equilíbrio e a harmonia entre os poderes, impedindo o agigantamento de um sobre o outro como ocorre nos Estados ditatoriais.

A manutenção do equilíbrio e da harmonia se faz por meio dos instrumentos do sistema de freios e contrapesos, que possibilitam a colaboração de um poder em procedimentos tipicamente de outro, permitindo uma maior participação na construção do Estado.

O veto é um desses instrumentos, vez que possibilita ao Chefe do Executivo participar do processo legislativo das leis, sejam elas ordinárias ou complementares. De forma que se aumenta a quantidade de intérpretes com a tarefa de analisar o interesse público e a constitucionalidade da ideia, contida no projeto de lei, que busca adentrar o mundo jurídico.

Assim, o veto deve estar presente no ordenamento das Constituições federal e estadual e nas Leis Orgânicas dos entes locais, vez que todos os entes federativos são possuidores de poderes e devem aplicar os instrumentos de equilíbrio e harmonização. Com isso, mesmo na ausência de norma específica sobre o assunto dos diplomas acima citados, a aplicabilidade do instrumento do veto se faria necessário em decorrência do princípio da simetria e da separação/colaboração entre os poderes.

A interpretação dos conteúdos dos julgados do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, no qual entendeu a desnecessidade da participação do Chefe do Executivo no processo legislativo de leis de interesse exclusivo da Câmara Municipal parece-nos equivocado, pois a própria semelhança com as matérias do art. 49 da Constituição Federal e do art. 98 c/c art. 99 da Constituição Estadual faz entender que tais matérias devem ser tratadas em tipo normativo diverso da lei, pois caso contrário estaria inovando na criação de um novo tipo de lei, que não carece de participação do Poder Executivo. Situação que é totalmente inconstitucional.

Não se pode, na tentativa de salvar a norma, inovar de forma contrária à ordem constitucional, que foi exatamente o que fez o órgão especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Ocorre que em outros momentos analisando o mesmo vício provocado pela Câmara Municipal de São João da Barra o mesmo órgão especial entendeu que houve vício formal e as referidas leis municipais eram inconstitucionais retirando-as do mundo jurídico, pois não teria obedecido ao rito processual para a criação de leis.

Ressalta-se, que em nenhum momento os julgados entendiam que o Chefe do Executivo deveria interferir com sua participação, através da sanção ou veto, nas matérias exclusivas da Câmara Municipal, mas sim, que devem ser tratadas por meio de decretos legislativos ou resoluções dependendo da finalidade do ato normativo.

REFERÊNCIAS

ARABI, Abhner Youssif Mota. *A tensão institucional entre Judiciário e Legislativo: controle de constitucionalidade, diálogo e a legitimidade da atuação do Supremo Tribunal Federal*. Curitiba: Prismas, 2015.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 19 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 3564/PR*. Relator: Min. Luiz Fux, Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgamento em: 13/08/2014. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 01 mar. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 706.103*. Relator: Min. Luiz Fux, Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgamento em: 24/04/2020. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 19 set. 2020.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *Teoria do Estado*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1969.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional: a sociedade aberta aos intérpretes da Constituição - contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORAES, Guilherme Peña. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. Atlas: São Paulo, 2013.

NOVELINO, Marcelo. *Manual de Direito Constitucional*. 9. ed. Método: São Paulo, 2014.

RIO DE JANEIRO. *Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 1989*. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70450> . Acesso em: 19 set. 2020.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Representação de Inconstitucionalidade n. 0026558-82.2015.8.19.0000*. Órgão Especial, Relatora Des. Dra. Elizabete Filizzola, j.19/05/2016. Disponível em: www.tjrj.jus.br . Acesso em: 20 set. 2020.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Representação de Inconstitucionalidade n. 0027189-26.2015.8.19.0000*. Órgão Especial, Relatora Des. Dr. Luiz Zveiter, j.28/03/2016. Disponível em: www.tjrj.jus.br . Acesso em: 20 set. 2020.

SÃO JOÃO DA BARRA-RJ. *Lei Orgânica do Município de São João da Barra - 1990*. Disponível em: http://www.sjb.rj.gov.br/downloads/lei_organica.pdf . Acesso em: 19 set. 2020.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.