

**FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

DANIEL BRUNELLI PALASSI

**A ANÁLISE DA TEORIA DA TRIPARTIÇÃO DOS PODERES NA
PRODUÇÃO NORMATIVA RESULTANTE DA RELAÇÃO
ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO**

VITÓRIA
2018

DANIEL BRUNELLI PALASSI

**A ANÁLISE DA TEORIA DA TRIPARTIÇÃO DOS PODERES NA
PRODUÇÃO NORMATIVA RESULTANTE DA RELAÇÃO
ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em
Direito da Faculdade de Direito de Vitória-FDV, como
requisito para obtenção do grau de bacharel em
Direito, sob orientação do professor Doutor Anderson
Sant'Ana Pedra

VITÓRIA
2018

DANIEL BRUNELLI PALASSI

**A ANÁLISE DA TEORIA DA TRIPARTIÇÃO DOS PODERES NA
PRODUÇÃO NORMATIVA RESULTANTE DA RELAÇÃO
ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO**

Monografia apresentada ao curso de Direito da Faculdade de Direito de Vitória-FDV,
como requisito parcial de Conclusão de Curso para obtenção do grau de bacharel em
Direito.

Aprovada em ____ de _____ de 2018.

COMISSÃO EXAMINADORA

Profº Doutor Anderson Sant'Ana Pedra.
Faculdade de Direito de Vitória
Orientadora

Profº
Faculdade de Direito de Vitória

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso visa explicar e analisar a produção legislativa no âmbito da Assembleia Legislativa do Espírito Santo (ALES), com destaque para a discussão que se dá em torno da divisão de atribuições e competências legislativas dadas aos deputados e ao Governador, sob a prerrogativa da Constituição Estadual de 1989. Serão introduzidos aspectos organizacionais da casa legislativa, além da exposição de dados colhidos do próprio banco de dados da ALES, para analisar a teoria da tripartição dos poderes na produção legislativa resultante da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo na Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

Palavras-chave: Produção normativa. Estudos legislativos. Processo decisório. Relação entre poderes.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	05
1 DA SEPARAÇÃO DOS PODERES	06
2 ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO E SANTO	09
2.1 FUNCIONAMENTO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESPÍRITO SANTO	10
2.1.1 As Comissões Parlamentares da ALES	12
3 PRODUÇÃO LEGISLATIVA	15
3.1 PROPOSIÇÕES	16
3.2 DESEMPENHO LEGISLATIVO DOS ATORES	18
3.3 DAS EMENDAS	20
3.4 FILTRO DAS PROPOSIÇÕES	21
3.5 DOS VETOS	23
3.6 CONTEÚDOS DOS PROJETOS	24
3.7 COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA	26
3.8 DA TRAMITAÇÃO DOS PROJETOS	28
4 O PROJETO PROPOSTO POR UM DEPUTADO ESTADUAL	31
CONSIDERAÇÕES FINAIS	34
REFERÊNCIAS	35

INTRODUÇÃO

O presente estudo, ao analisar a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo, se concretizou a partir do levantamento de dados quanto a produção legislativa de cada um deles. Para tal, foi necessária a análise das informações contidas nos processos legislativos (Propostas de emendas à Constituição, leis complementares e leis ordinárias) que tramitaram durante o recorte temporal do estudo, a primeira Sessão Legislativa da 18ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Espírito Santo (02 de janeiro de 2015 até 17 de junho de 2018). Além disso, a organização das comissões parlamentares da Assembleia, assim como, o comportamento dos membros que as compõem, os deputados, também foram materiais de exame.

Foi extraído dos projetos de lei¹: o grau de proposição, a quantidade de projetos apresentados e aprovados, as taxas de sucesso, a matéria, o envio de Mensagens de Veto, o conteúdo, as emendas, o regime e tempo de tramitação e o parecer dado pelas Comissões Parlamentares, sobretudo a Comissão de Constituição e Justiça.

E, com base no padrão de organização do legislativo capixaba, foi avaliado: a capacidade legislativa do Governador, o sistema de comissões, os líderes e a composição partidária.

Dessa pesquisa, busca-se demonstrar a subordinação do Poder Legislativo Capixaba em relação ao Executivo a partir da análise da produção legislativo durante a primeira Sessão Legislativa da 18ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

¹ Entenda-se projeto de lei *latu-sensu*, ou seja, projetos cuja prerrogativa é a produção de lei. Em oposição a criação de decretos legislativos e resoluções

1 DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

A Constituição Federal definiu, prontamente, o Brasil como sendo uma República Federativa logo em seu artigo 1º: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal.

Existem três formas clássicas de Estado: Os Estados Unitários, os Estados Confederados e os Estados Federados. Nos Estado Unitário há uma centralização do poder políticos, no qual há uma preponderância em relação ao restante dos estados e unidades. Já na Confederação há uma aliança entre Estados Soberanos, cada Estado continua sendo um ator no cenário internacional e que se aliam por questões estratégicas. E por fim na Federação, há um Estado uno, esse estado é o único estado soberano, cada componente desse estado é uma entidade federativa que possui poder político descentralizado, mas sem soberania, no qual cada entidade possui uma parcela de poder e capacidade política.

No contexto brasileiro, a divisão de competências se dá pela própria Constituição Federal que define as competências entre União, Estado e Municípios.

Além de apontar o sistema político brasileiro como sendo federativa, a Constituição Federal determina a separação do Poder estatal em três ramos ou departamentos: O Poder Executivo; o Poder Legislativo e o Poder Judiciário.

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Existem muitas teorias acerca da separação dos poderes, sendo a mais lembra a de Montesquieu, batizada de Teoria da Tripartição dos Poderes. Nessa teoria, utiliza-se o sistema de freios e contrapesos, uma ideia de que cada poder deve ser independente para conter os outros. Isso possibilitaria que não houvesse, por parte de cada um deles, uma atuação irrestrita e sem controle, mas sim que todos gozassem de independência para conter os demais. De modo a evitar arbitrariedades advindas do poder público.

(MONTESQUIEU, 1996. p. 167-168).

Outro fator que também deve ser considerado é a harmonia entre os poderes. O exercício da função de cada poder deve ser realizado de modo que não prejudique o bom funcionamento do outro. (MONTESQUIEU, 1996. p. 167-168).

Além de pensar a Teoria da Tripartição dos Poderes como meio de limitação do Poder Estatal, há outra perspectiva a ser analisada. Baseado no federalismo estadunidense, a separação de poderes também possui feição voltada para a otimização do desempenho das funções do Estado. Segundo Anderson Pedra:

Cada órgão tem como competência preponderante uma função específica, a cláusula de separação de poderes contribui então para o aperfeiçoamento do exercício dessa competência, aumentando sua eficiência e, por consectário lógico, a aceitação popular dessa atuação. (PEDRA, 2013, p. 117-124)

O Brasil como adepto da Teoria, as funções do Estado seriam desmembradas e cada Poder exerceria uma função primordial. Caberia, então, ao Executivo a administração do aparato público ao Legislativo a competência para estabelecer, criar ou elaborar leis e, ao Judiciário restaria a função jurisdicional, na qual julgaria litígios e puniria em conformidade com as leis. Vale lembrar que os poderes, também, exerceriam funções atípicas, ou seja, funções que iriam além das competências primordiais (SILVA, 2009, p. 109-113).

É situada, na competência legislativa compartilhada entre os Poderes Legislativo e Executivo, a parte mais sensível da divisão dos ramos de atuação do estado. Tanto um quanto o outro gozam dessa prerrogativa que, senão muito bem delimitada, tende a inviabilizar a independência e a harmonia entre ambos. Tem-se, portanto, fixada a função legislativa como um dos balizadores para averiguação de existência, ou não, da harmonia e independência entre o Legislativo e Executivo.

Dessa forma, cabe aqui um recorte sobre a análise do presente estudo, dado que a análise irrestrita de todas as Casas Legislativas no Brasil o inviabilizaria.

Sobre a esfera federal, a competência legislativa é dividida, primordialmente, entre o Congresso Nacional, em suas duas casas, Senado Federal e Câmara dos Deputados, e Presidente da República. Conforme a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 276:

As regras básicas do processo legislativo federal são de observação compulsória pelos Estados-Membros em tudo aquilo que diga respeito. (BRASIL, 1997, p. 01)

Em atenção do princípio da simetria, no âmbito estadual, a capacidade de legislar é compartilhada entre a Assembleia Legislativa e Governador do Estado. E será sobre a esfera estadual que recairá toda a análise do presente estudo. Mais, especificamente, sobre o Poder Legislativo Capixaba e o Executivo e suas correspondentes produções legislativos durante a primeira Sessão Legislativa da 18ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

2 ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO E SANTO

Com restauração da democracia no Brasil, o poder legislativo foi revigorado como arena de representação política e voltou a figurar como instância decisória de peso na elaboração das políticas públicas nos planos federais, estaduais e municipais (PESSINE, 2013, p. 12).

A Assembleia Legislativa do Espírito Santo (Ales), representante física do Poder Legislativo, é o órgão do Estado do Espírito Santo encarregado da função legislativa estadual, mas para, além disso, incumbido da fiscalização da atuação dos outros órgãos da administração estadual. Atribuições, essas, fixadas pela Constituição Estadual do Espírito Santo;

Art. 55. Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado

Art. 56. É de competência exclusiva da Assembleia Legislativa, além de zelar pela preservação da sua competência legislativa em face de atribuição normativa dos outros Poderes:

IX - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar;

XI - julgar as contas prestadas pelo Governador e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

XII - proceder à tomada de contas do Governador quando não apresentadas no prazo estabelecido nesta Constituição;

XIII - fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta;

Os dispositivos constitucionais supramencionados nada mais são do que a incorporação pelo ordenamento jurídico estadual da separação das atribuições de competência. Determina-se, a partir daí, como típica a produção de normas e como atípico a fiscalização legislativa e orçamentária dos outros poderes. Resta, agora, compreender a efetivação de tais dispositivos.

No tocante a relação entre Legislativo e Executivo, o presente estudo possui como intuito realizar a pesquisa documental de parte dos projetos de leis ordinárias, complementares e as emendas constitucionais propostas na ALES e que tiveram sua tramitação encerrada até o primeiro período legislativo de 2018 (17/07/2018).

Dessa pesquisa, busca-se traçar um perfil quando a produção legislativa de cada um dos Poderes. Assim, faz-se necessária exposição do grau de proposição, a quantidade de projetos apresentados e aprovados, as taxas de sucesso, a matéria, o envio de Mensagens de Veto, o conteúdo, as emendas, o regime e tempo de tramitação e o parecer dado pelas Comissões Parlamentares, sobretudo a Comissão de Constituição e Justiça.

E, além dessas constatações extraídas dos projetos, é primordial a observância do padrão de organização do legislativo espírito santense e, para tal, ser avaliado, portanto: a capacidade legislativa do Governador, o sistema de comissões, os líderes e a composição partidária e o perfil ideológico dos parlamentares.

E a partir do reconhecimento dos perfis legislativos, da organização do legislativo estadual, será possível, em primeiro plano, estabelecer o grau de subordinação entre esses poderes e, em segundo plano, reverter à baixa produção bibliográfica acerca das Assembleias Legislativas no Brasil, em oposição a massiva produção se comparada com o Congresso Nacional. Nesse aspecto, o presente estudo considerou, primordialmente, as pesquisas de Domingues (2001), Pereira (2001), Pessine (2013), Rainha (2014) e Araujo (2004) sobre produção legislativa em legislaturas passadas. Com intuito de focalizar a atual legislatura (18ª Legislatura), no ano de 2015.

2.1 FUNCIONAMENTO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESPIRITO SANTO

A Ales é composta por 30 deputados, número que representa o triplo de Deputados Federais, distribuídos em 16 comissões e na Mesa Diretora.

Em 2014, a eleição para Deputados Estaduais e Governador implicou uma forte fragmentação partidária, com exceção do PMDB que formou a maior bancada com

20%, seguido do PDT com 10% das cadeiras no legislativo estadual, o PRP, SDD, PSB, PSD, PT e PSDB que ficaram com 6,7% cada, enquanto o PP, PRC, PR, PTN, PMN, REDE, PEN, PROS e DEM ficaram com 3,3%.

Ao analisar o Regimento Interno da ALES, nota-se grande articulação para promover a participar entre as lideranças partidárias, mas isso pouco se efetiva na medida em que existe um altíssimo nível de fragmentação política. Até este momento, primeiro período legislativo de 2018 (17/07/2018), a ALES é formada por 17 partidos, no qual 15 deles possuem 1 ou 2 parlamentares, impedindo totalmente a articulação em torno de bancada e lideranças partidárias. Observa-se ainda que a presença de 30 parlamentares configura uma arena parlamentar pequena, possibilitando que os parlamentares se articulem diretamente, sem que haja necessidade de contato via terceiros.

Vale lembrar que, para André Pereira (2004), durante a história do Espírito Santo, a organização do sistema partidário não se deu em termos de polarização ideológica e não gerou elites políticas capazes de conquistar a hegemonia. Assim, a estabilidade institucional dependeria da capacidade de articulação das lideranças locais (PEREIRA, 2004, p. 101-102).

Nesse contexto, a assembleia, em termos de composição política parece representar com exatidão a composição de seus membros que já vinha sendo reproduzida nos anos anteriores. Uma arena política muito pulverizada e tomada, basicamente, pelo contato entre os próprios parlamentares e o Governador.

Conseqüentemente, essa descentralização possui desdobramento direto sobre a produção das leis. Ocorre que as correntes ideológicas representadas por cada partido se perdem e não conseguem se fazer presente. Resultado disso, na falta de lideranças partidárias fortes, o executivo faz às vezes do legislativo e passa a controlar a agenda desse outro poder. Isso significa dizer que aquele se torna capaz de determinar o que será proposto e quando será proposto (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2009. p. 03).

Conclui-se, então, pela aplicabilidade do já mencionado por Figueira e Limongi, em âmbito federal, ao observado na arena política estadual:

O presidente dotado de amplos poderes legislativo é capaz de ditar a agenda dos trabalhos legislativos e, desta forma, induzir os parlamentares à cooperação (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2001. p. 026).

Dessa forma, é possível inferir que a formatação da divisão das competências legislativas e das atribuições entre Executiva e Legislativa no estado do Espírito Santo repete ao já observado no âmbito federal.

2.1.1 As Comissões Parlamentares da ALES

Dada a complexidade dos assuntos tratados em âmbito de uma casa legislativa, entende-se pela necessidade de fragmentalização do processo decisório. As comissões parlamentares se dividem sobre o critério da especialização com intuito de propiciar o debate interno seguido de uma apresentação no Plenário. Elas podem ter caráter temporárias ou permanente. Dentro do rol das permanentes², tem-se: Comissão de Agricultura, de Silvicultura, Aquicultura e Pesca, de Abastecimento e de Reforma Agrária; Comissão de Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional; Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Inclusão Digital, Biossegurança e Petróleo e seus Derivados; Comissão do Cooperativismo; Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação; Comissão de Cultura e Comunicação Social; Comissão de Defesa da Cidadania e dos Direitos Humanos; Comissão de Defesa do Consumidor; Comissão de Educação; Comissão de Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas; Comissão de Infraestrutura, de Desenvolvimento Urbano e Regional, de Mobilidade Urbana e Logística; Comissão de Política sobre Drogas;

² COMISSÕES PERMANENTES. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Disponível em: <http://www.al.es.gov.br/novo_portal/>. Existente em 17 de jun. 2018. Acesso em: 25 ago. 2018.

Comissão de Proteção ao Meio Ambiente; Comissão de Saúde; Comissão de Segurança e Combate ao Crime Organizado e Comissão de Turismo e Desporto.

O sistema de comissões tem como característica primordial a capacidade de proporcionar a especialização entre os parlamentares, na medida em que as comissões, que são criadas como base em campos temáticas, tendem a gerar a especialização do parlamentar sobre um assunto de determinada matéria. Ainda nesses termos, conforme Paulo Magalhães Araújo no que tange as comissões parlamentares geram condições para a ampla discussão das matérias, incentivando a livre troca de opiniões e, assim, veiculando a informação, além de viabilizarem o debate político democrático e a formação de consenso (ARAÚJO, 2009. p. 074)

As comissões devem ser formadas no mínimo por 3 e no máximo por 9 parlamentares, no qual cada parlamentar poderá ser titular de até três comissões distintas pelo mandato que coincidirá com os dos membros da Mesa diretora. Segundo o Regimento Interno da Ales:

Art. 30. As Comissões da Assembleia Legislativa são:
§ 1º. Nenhuma comissão terá menos de um décimo, nem mais de três décimos do total dos membros da Assembleia Legislativa.

O que por sua vez acaba por gerar uma contradição. Uma vez que o reduzido número de parlamentares para o grande número de comissões acaba por impedir a especialização do deputado. Outro fator a ser observado é o grande número de comissões com a sua operação próximo ao limite mínimo de membros. Vê-se, pois um esvaziamento do debate e um prejuízo à heterogeneidade das deliberações legislativas. (LEMOS, 2009, p. 359)

Novamente, a falta de lideranças partidárias fortes e o fato da ALES ser uma arena política reduzida possibilitam a imposição da agenda Executiva. Assim:

A atuação individual com os acordos informais e as conversas face-a-face entre os parlamentares numa Casa pequena como a ALES podem exercer bastante

influência no processo decisório, diminuindo a necessidade de soluções institucionais para a ação coletiva. Em outras palavras, o pequeno número de parlamentares em uma arena parlamentar, somando ao individualismo do legislador, pode viabilizar a formação de acordos extrapartidários, inclusive com o executivo. É possível que isso seja um dos fatores que facilitam tanto a aprovação do executivo, até mesmo quando o governador não detém uma base partidária grande e consolidada no legislativo. (PESSINE, 2013. p. 68)

Em seguida será analisado a produção legislativa de fato de cada poder. No entanto, após a análise estrutural e a conjuntura política que acometem a ALES, já é possível concluir que o executivo se encontra em descompasso frente ao legislativo. O sistema de comissões, a pulverização partidária e o número de parlamentares da Ales são razões para além do processo legislativo, mas que interferem diretamente nos seus resultados, na medida que o legislativo é disperso e passa a incorporar a agenda imposta a ele pelo executivo.

3 PRODUÇÃO LEGISLATIVA

O processo legislativo operante, na ALES, consiste em formulações de Emendas a Constituição (PEC), leis complementares (PLC), leis ordinárias (PL), decretos legislativos (PDL) e resoluções (PR).

Tanto os decretos legislativos quanto as resoluções são reservadas para matérias exclusivas da casa legislativa em questão. Aquela se refere à assuntos externos de competência legislativa exclusiva. Já essa determina a regulação de assuntos interna corporis da própria ALES. Devido tais assuntos não exigirem atuação conjunta com o Poder Executivo, não serão objeto de análise desse estudo. (RAINHA, 2014, p. 03?)

A Constituição Estadual, em seu artigo 63 e 69, concede a iniciativa de leis aos deputados estaduais, Mesa Diretora, as Comissões da Assembleia, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública e aos cidadãos. Após a proposição, os projetos de leis seguirão todo o tramite legislativa e posterior aprovação no plenário.

Art. 63. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta Constituição.

Cabe ainda a distinção entre as leis complementares e as leis ordinárias, uma vez que aquelas versam sobre assuntos mais caros e por isso ostentam mais rigidez quanto às mudanças, exigindo, por parte do legislador, maior cautela, devendo, inclusive, ser aprovados por um quórum de maioria absoluta. (MENDES, 2017, p. 809)

A competência para emendar a Constituição segue a regra do artigo 62 que confere legitimidade aos deputados, desde que apresentada por um terço dos componentes da casa, pelo Governador do Estado, por iniciativa popular ou por um terço das Câmaras Municipais. As EC's apresentam critérios ainda mais rigorosos para serem propostas e conseqüentemente aprovadas, se comparadas com as leis complementares, dada a

sua importância no ordenamento jurídico. Devendo ser discutidas e votadas em dois turnos, com quórum mínimo de três quintos dos votos dos membros da Casa (Art. 60, §2º da Constituição Federal).

Todas essas proposições, exceção a emenda a Constituição, podem tramitar, ou seja, caminhar no interior da Casa Legislativa, de duas formas, por tramitação ordinária ou por regime de urgência. Por tramitação ordinária, o projeto é proposto, passa pelas comissões para ser votado e depois segue para votação em plenário, posteriormente, se aprovado, encaminha-o para análise do Governador, que opta por veta-lo ou não, e, por fim, destina-o a publicação no diário oficial. Por sua vez, em regime de urgência, segundo o artigo 225 do Regimento Interno da Ales, o tramite segue rito especial, ao invés, de votações nas comissões, o projeto é remetido a sessão no plenário, onde se é dado o parecer oralmente de cada comissão e tem-se a votação logo após.

Com isso, dada as explicações prévias sobre a matéria, passa à análise dos dados sobre os projetos de lei propostos no ano de 2015 na Assembleia Legislativa do Espírito Santo,

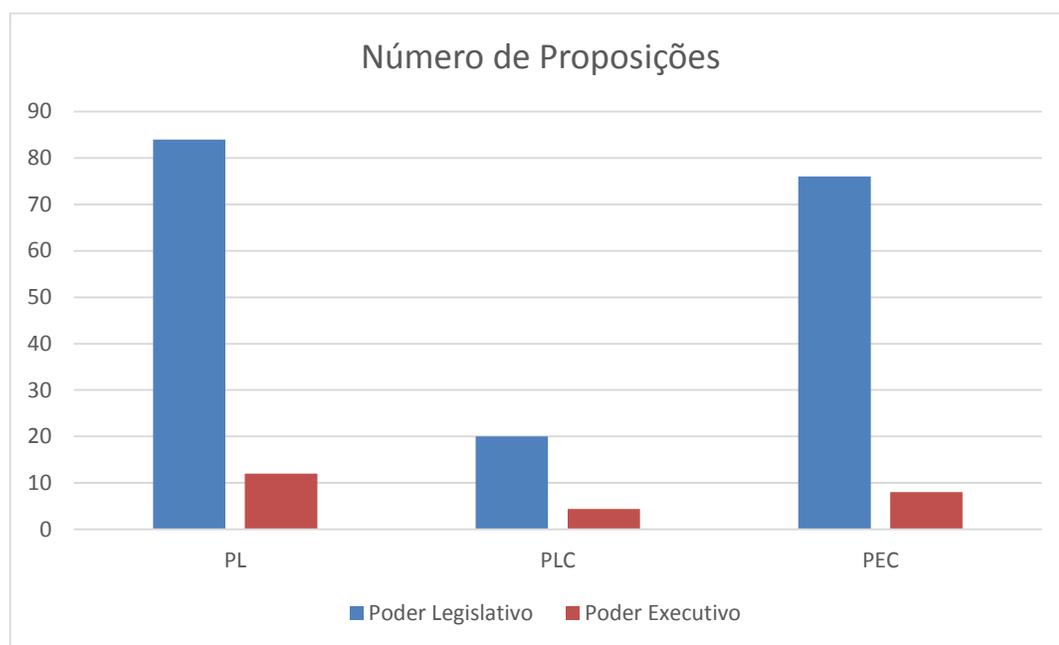
3.1 PROPOSIÇÕES

A pesquisa e colheita de dados se deram por meio de amostragem³. Assim, quando se trata de Leis ordinárias os deputados representaram maior porcentagem de proposição, sendo responsáveis por 84% das proposições de leis ordinárias. Em relação as Propostas de emendas a Constituição essa porcentagem correspondem a 76%. E por fim, a respeito de leis complementares essa porcentagem cai para 20% das proposições.

³ A cada três projetos de lei ordinária propostos se analisava um. Ou seja, se analisou os projetos de número 01, 04, 07 e até o de número 506 que tiveram a sua tramitação findada até a data de 17 de jun. 2018. Os projetos de lei complementar, assim como, as propostas de emenda a Constituição foram todos analisados, pois ostentavam um número pequeno de proposições, 35 e 25 respectivamente.

Quanto às proposições do executivo, pode-se observar que ele atende por mais propostas de projetos de leis complementares, utilizando em parte de projetos de emenda a constituição, mas pouco se valendo de formulações de leis ordinárias.

Dessa forma, no ano de 2015, dos projetos de leis ordinários: 12% foram de propostas do Executivo, 2% da Mesa Diretora e 84% dos Deputados. Dos projetos de emenda a Constituição: 8% foram do Executivo, 16% da Mesa Diretoria e 76% dos Deputados. E dos projetos de leis completares, os deputados se valeram de 20% dos projetos, o Judiciário de 8%, e Executivo de 68%.



Fonte: Banco de Dados da ALES, extraídos em http://www.al.es.gov.br/novo_portal/ na data 17 de jun. 2018.

	Total	Deputados	Governador	Mesa Diretora	Poder Judiciário
Projetos de Lei Ordinária	506	425	61	10	2
Projetos de Lei Complementar	35	7	24	1	3
Proposta de Emenda a	25	19	2	4	--

Constituição					
--------------	--	--	--	--	--

O número de propostas de cada poder, diz muito a respeito da sua articulação política. Como já mencionado, o cenário político capixaba é derivado de um processo histórico desprovidos de elites políticas capazes de conquistas a hegemonia, soma-se a esse fator, a enorme pulverização partidária presente no plenário da Assembleia Legislativa e, a natureza de cada propositura, que em decorrência de sua matéria possui rito legislativo próprio a julgar pela complexidade e exigência de cada uma.

3.2 DESEMPENHO LEGISLATIVO DOS ATORES

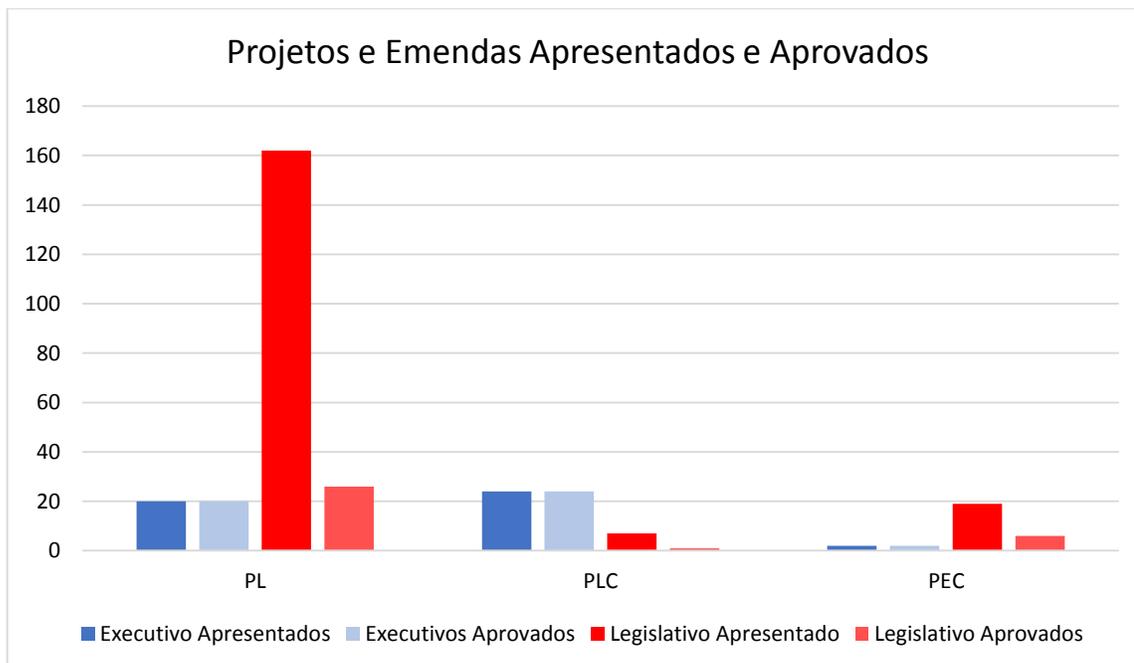
Como exposto, anteriormente, o Poder Legislativo é campeão em proposições, ou seja, possui maior quantidade de projetos propostos. Em contrapartida, o Executivo, apesar de propor menos, apresenta maior taxa de sucesso. Nessa leitura, entende-se taxa de sucesso como a relação entre projetos propostos e projetos aprovados.

Dos 168 projetos de leis ordinários analisados, o Poder Executivo propôs 20 projetos de leis, conseguindo aprovar todos eles em sua totalidade, com isso alcançando 100% de taxa de sucesso. No que diz respeito às proposições feitas pelos deputados, das 132 propostas feitas por eles, apenas obtiveram êxito em cerca de 20% delas, ou seja, conseguiu que fossem aprovados 26 projetos.

Dos 35 Projetos de leis complementares analisados, o Poder Executivo propôs 24 projetos, conseguindo aprovar, novamente, todos eles em sua totalidade, com isso obtendo 100% de taxa de sucesso, também no que tange as leis complementares. No que diz respeito às proposições feitas pelos deputados, das 7 proposições, um projeto projeto foi aprovado, com isso, tendo 14% de taxa de sucesso.

No cenário das propostas de emenda à Constituição, o êxito legislativo é mais animador para os deputados. Das 25 emendas que foram propostas em 2015, sendo 19 delas do Legislativo, a taxa de sucesso foi de 25% e das duas emendas do Executivo, o

Governador obteve 100% de aprovação.



Fonte: Banco de Dados da ALES, extraídos em http://www.al.es.gov.br/novo_portal/ na data 17 jun. de 2018.

A partir daí, pode-se observar de quais instrumentos legislativos mais se vale cada poder. Sendo de preponderância os projetos de lei ordinária no que tange a produção legislativa do Legislativo e, já para o Executivo, tem-se maior participação nos projetos de leis complementares. Configurando, assim, um embate de preferências entre os atores quanto ao tipo de produção normativa.

No entanto, para além das preferências existe um segundo fator a ser constatado. A hegemonia do Poder Executivo frente ao seu número de projetos aprovados. Não há dúvidas de que uma taxa de sucesso de 100% na produção de Leis ordinárias, Leis Complementares e Propostas de emendas a Constituição Estadual é uma disparidade frente aos números do outro Poder.

Segundo Pereira, existem três recursos que justificam essa taxa de sucesso elevadíssima:

- 1) aprovação rápida, em regime de urgência;

2) pouca ou nenhuma mudança introduzida por parlamentares, principalmente se forem de oposição;

3) pouca exposição dos conteúdos de cada proposta, seja na arena interna (para os próprios deputados), seja na externa (para a sociedade, por intermédio da imprensa, por exemplo).

Atingir tais objetivos implica que o governador consiga ter aliados ocupando os cargos estratégicos no Legislativo, além do controle sobre o número de votos necessários para a vitória em plenário. É a combinação desses dois elementos que permite o advento do assim chamado “rolo compressor”. (PEREIRA, 2014. p. 120)

Domingues (2001), que ao analisar Abrucio (1998), reconhece esse mesmo perfil anos anteriores na ALES:

A Assembleia Legislativa do Espírito Santo mostrou, no período estudado, um poder subserviente às demandas do Executivo, incapaz de traduzir na legislação produzida preferências políticas próprias. Podemos dizer, portanto, que vigorou no período estudado aquilo que Fernando Luiz Abrucio denominou ‘pacto homologatório’ – uma relação entre poderes em que o legislativo abdica de apreciar as iniciativas do Executivo, aprovando-as de forma praticamente automática e em curto período de tempo.

Segundo Abrucio, o ‘pacto homologatório’ baseia-se em relações de troca estabelecida entre os parlamentares e o Executivo. Em troca do apoio praticamente incondicional às iniciativas do Executivo os parlamentares obteriam o acesso privilegiado à burocracia pública, o que lhes permitiria o atendimento de pedidos relativos a cargos e ações do estado em favor de parcelas de seu eleitorado ou bases de apoio. (DOMINGUES, 2001. p. 085 *apud* ABRUCIO, 1998. p. 87-116)

Surge, então, o conceito de rolo compressor, como o próprio nome sugere, faz alusão a forma esmagadora e soberana pela qual o executivo consegue esmagar o legislativo, impondo-lhe a sua agenda e, conseqüentemente, aprovando suas propostas.

3.3 DAS EMENDAS

As emendas aos projetos, qualquer um deles, foram poucas presentes durante os projetos propostas em 2015. As proposições advindas do Legislativo foram 122 (cento e vinte e dois), ao passo que as do Governo foram duas. Nesse caso, houve um número muito superior ao outro.

Apesar do elevado número de proposições de emendas por parte dos parlamentares, houve concentração das emendas em dois únicos projetos, o de lei ordinária nº 234/2015 (Plano Estadual de Educação) e o de lei complementar nº 004/2015 (Programa de Escolas de Ensino Médio em turno único no Estado do Espírito Santo), que juntos somaram 63%. Além disso, desse número de emendas, 24 delas foram de parlamentares que emendaram projetos de sua própria autoria, o que corresponde à quase 20% das emendas totais.

Ao todo, foram apenas 17 projetos emendados frente ao número de 566 proposições (Somados Projetos de Leis Ordinárias, Leis Complementares e Propostas de Emenda a Constituição Estadual). De modo geral, os projetos tramitam sem que haja emendas.

A ausência de emendas evidência a falta de diálogo que ocorre dentro da arena parlamentar ao discutir cada projeto. É impossível crer que os parlamentares, no caso da ALES, 30 deputados, concordem em sua unanimidade com o texto normativo quanto a praticamente todos os processos que foram propostos no ano de 2015.

Esse fator pode se justificar pela troca de favores entre os parlamentares que preferem aprovar à integralidade e sem emendas os projetos alheios em troca de apoio para com os seus projetos, sem que haja um embate ideológico em torno das propostas normativas.

3.4 FILTRO DAS PROPOSIÇÕES

Luciano Oliveira, em análise do Congresso Nacional, verifica a existência de filtros para proposição de um projeto legislativo. Estes seriam responsáveis por intervir diretamente nas suas chances de aprovação.

O seu estudo é feito da seguinte forma, os projetos são divididos em dois grupos, os parlamentares, feito pelos Deputados Federais e Senadores, e o extraparlamentares,

propostos por qualquer outro agente externo ao Congresso e submetidos a apreciação do Congresso.

Os projetos parlamentares, oriundo do próprio Poder Legislativo, são apresentados mediante o simples filtro individual do parlamentar que patrocina a ideia, passando a ser avaliado pelos outros atores de decisão (Governo e demais parlamentares) já ao longo de sua tramitação formal como proposição legislativa. (OLIVEIRA, 2018, p. 55)

Já os projetos extraparlamentares passam, em geral, por um filtro anterior à própria fase de iniciativa, isto é, antes mesmo de se tornarem formalmente proposições, especialmente os do Poder Executivo, cujo teor pode ser submetido à avaliação de um ou mais Ministérios e à Casa Civil. (OLIVEIRA, 2018, p. 55)

Conclui-se, portanto, que para os projetos parlamentares, o filtro eminentemente individual gera naturalmente um menor índice de sucesso em relação aos projetos apresentados, ante a rejeição ou a não decisão das matérias por parte dos demais veto players. Ao passo que os projetos extraparlamentares, em função dos filtros e negociações prévias, o universo desses projetos apresentados à Câmara dos Deputados é naturalmente menor e com maior probabilidade de sucesso. (OLIVEIRA, 2018, p. 55)

Esses mesmos filtros que recaem sobre a produção legislativa federal também se encontram representados no âmbito estadual do Espírito Santo. Os deputados estaduais reproduzem o sistema de proposição baseado no filtro simples e, conseqüentemente, possuem taxa de sucesso menor se comparada com o Governo. Este, ao invés de filtros simples, elabora seus projetos sobre a perspectiva de filtros complexos, ou seja, submete a matéria de seu projeto a negociações prévias e o submete ao crivo de instituições antes mesmo da sua proposição e, como resultado, ostenta taxas de sucesso maiores.

3.5 DOS VETOS

Para melhor entender as preferências legislativa e o poder do executivo, deve-se observar as mensagens de veto. Durante o processo legislativo, após a tramitação dentro da casa legislativa, a proposta é encaminhada a chefe do poder Executivo que, ao analisar o projeto, possui o condão de veta-lo, ou não, e, posteriormente, o encaminhar novamente a casa legislativa para que os Deputados possam analisar o veto do Governador, sendo possível a sua manutenção ou a sua rejeição.

Das 26 mensagens de vetos encaminhadas pelo Governador, houve manutenção integral de 25 deles por parte da Assembleia Legislativa, apenas um veto foi derrubado em plenário na ALES. A manutenção de, praticamente, todos os vetos é algo que demonstra a alta interferência executiva no processo legislativo. Isso se dá, como mencionado anteriormente, pelas dificuldades de se formar um bloco de oposição ao governo, sendo ele de caráter ideológico, político, histórico e partidário.

Em segundo plano, as mensagens de veto representam uma verdadeira barreira ao sucesso dos projetos legislativos. Na discussão desse ponto, cabe uma indagação: quais são as consequências para a produção legislativa de uma taxa de manutenção de vetos quase que absoluta? Ora, já que quase todo veto, seja ele parcial ou total, se mantém, isso significa dizer que no cenário político da época só se torna lei o projeto qual o Governador assim o quiser, porque, caso contrário, muito provavelmente o projeto fracassará.

Nas palavras de Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

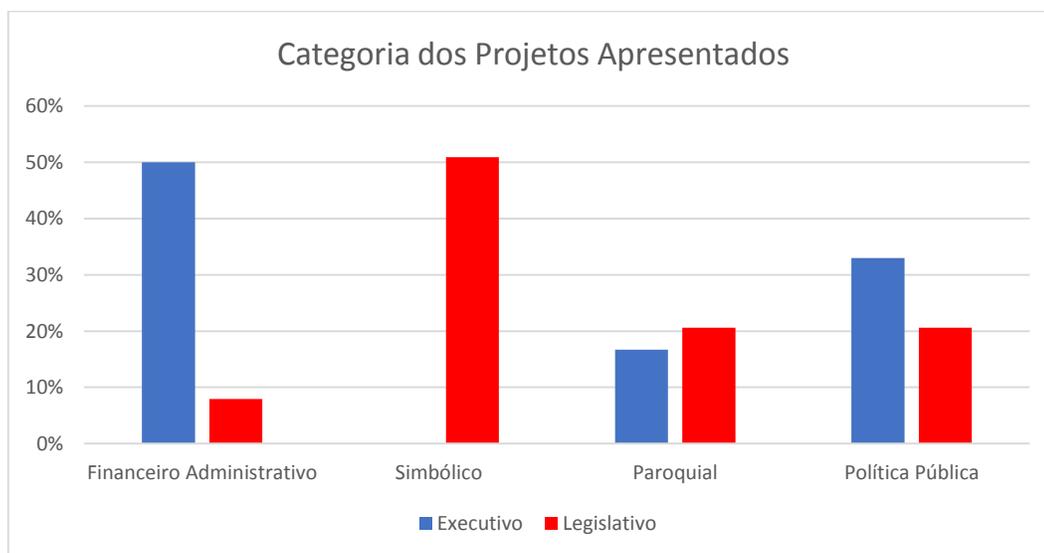
Estabelecido para eliminar abuso por parte dos parlamentares, o veto parcial, todavia, passou a servir entre nós para abusos por parte do governo. (FERREIRA, 2012, p. 245)

Evidencia-se, portanto, a ingerência feia pelo Executivo sobre o Legislativo, comprometendo, assim, a sua autonomia e sua independia legislativa.

3.6 CONTEÚDOS DOS PROJETOS

Quanto as divisões dos conteúdos, os projetos de lei são categorizados com base na divisão exposta por Jamila Coco Rainha, qual seja, em quatro diferentes origens, sendo elas: financeira administrativa, simbólica, paroquial e política pública⁴ (RAINHA, 2014, p. 011)

Dos projetos analisados, vindos do Executivo, 50% eram financeiros, 33% sobre políticas públicas, 16% de caráter simbólico e 0% paroquial. Já os projetos do Legislativo, 8% eram financeiros, 20% sobre políticas públicas, 50% de caráter simbólico e 20% paroquiais. (RAINHA, 2014, p. 011)

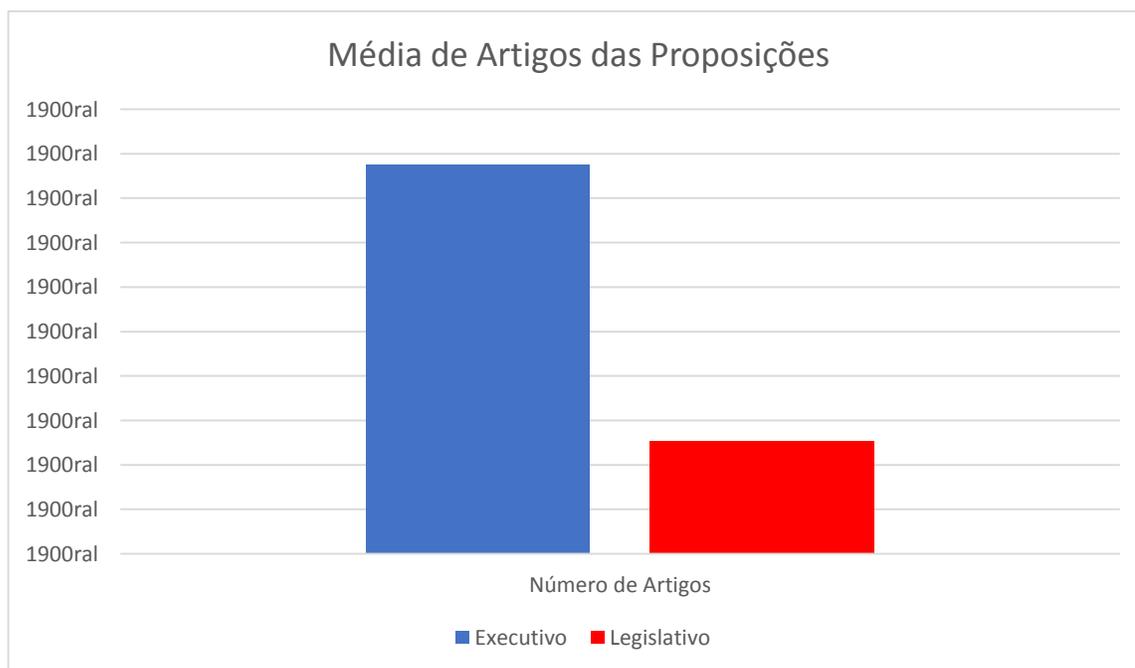


Fonte: Banco de Dados da ALES, extraídos em http://www.al.es.gov.br/novo_portal/ na data 17 de junho de 2018.

⁴ Essas categorias são uma mistura das categorias já preconizadas por Rainha (2014), por Figueiredo e Limongi (2001) e Pessine (2013). A categoria financeira administrativa envolve questões como salários, tributações, regulações de atividades econômicas, sistema financeiro, assim como criar e extinguir cargos e órgãos públicos, trazer a definição de competências, a composição e o funcionamento de órgãos governamentais, fixação de subsídios e vencimentos, entre outras questões pertinentes a administração pública. Política pública simboliza programa sociais em áreas como saúde, habitação, trabalho, entre outros como as que regulem atividade ou questão social como meio ambiente, justiça, profissões, direitos civis, direitos do consumidor e etc. E por fim, paroquial e simbólico aquela que dá nomes a prédios, ruas, praças, criam títulos como o de cidadão Espírito-Santense e outros, o primeiro com abrangência um pouco mais maior, abarcando um número maior de indivíduos, enquanto o segundo de caráter praticamente individual.

Observa-se, então, uma concentração da atividade legislativa por parte do Executivo em projetos de cunho financeiro e de desenvolvimento de políticas públicas que possuem maior grau de relevância normativa e maior complexidade se comparados com os simbólicos e paroquiais e, em contra posição, nota-se, no Legislativo, uma produção voltada para projetos simbólicos e paroquiais se comparados com o Executivo. Logo, é possível traçar um paralelo quanto a produção de cada um, em que o Executivo se encarrega da elaboração de projetos mais complexos e o Legislativo fica a cargo da produção legislativa de menor valor normativo.

Outro ponto chave capaz de constatar a complexidade dos projetos propostos de cada poder é o número de dispositivos legais presente em cada um deles. Leis mais complexas tendem a apresentar maior número de artigos, ao passo que leis mais simples tendem a menor número. Dessa forma, a média de artigos do Poder Executivo foi de 8,77, já o Legislativo teve média de 2,55 artigos. Ou seja, os projetos do executivo, já em questões visuais já evidenciam uma maior complexidade.



Fonte: Banco de Dados da ALES, extraídos em http://www.al.es.gov.br/novo_portal/ na data 17 de junho de 2018.

A despeito das propostas oriundas do Legislativo, destacou-se o grande número de propostas envolvendo a instituição de datas comemorativas, declarações de utilidade pública e leis de baixo alcance e amplitude, destinadas a pequenas parcelas da sociedade. Em via de regra, outras proposições que fugiram desse padrão acabam por não serem aprovadas por padecerem de inconstitucionalidade.

3.7 COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

A comissão de Constituição e Justiça – CCJ - funciona dentro da casa legislativa, responsável pelo controle de constitucionalidade dos projetos, ou seja, a grosso modo, verificar se o projeto de lei contraria ou não os preceitos constitucionais.

Sob a análise dos pareceres de constitucionalidade produzidos pela CCJ acerca dos Projetos de Lei – PL - e dos Projetos de Lei Complementar - PLC, verificou-se que os PLC's provenientes do legislativo foram em regra considerados inconstitucionais pela comissão de justiça. Isso evidencia que essa modalidade de projeto, cuja matéria versada é mais complexa, não são competência constitucional dos parlamentares.

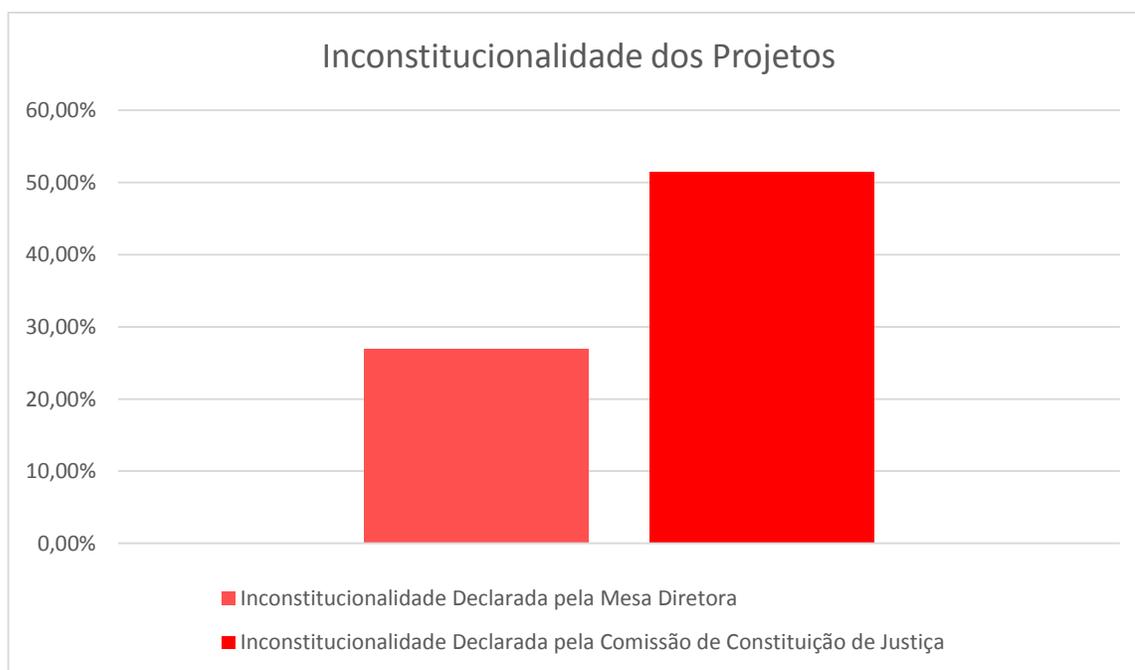
O que se quer demonstrar é que o conteúdo, via de regra paroquial e simbólico, dos projetos advindos do legislativo, assim o é por causa da competência restrita destinada aos parlamentares estaduais. A iniciativa mais pretenciosa, em outras palavras, que gozasse de um pouco mais de complexidade, invariavelmente, encontrava limites constitucionais formais para sua aprovação.

O que há, na verdade, não é uma produção legislativa ineficiente por parte dos deputados, mas sim uma produção que se encontra dentro dos limites formais propostos pela própria Constituição.

No que tange a constitucionalidade dos projetos, pelo Regimento Interno da ALES, a Mesa Diretora, faz uma breve análise das proposições e com base no Artigo 143 poderá reconhecer de modo sumário a inconstitucionalidade. Das 158 proposições, 46 tiveram sua inconstitucionalidade reconhecida pela Mesa Diretora e 78, dentre o número total, receberam um parecer pela inconstitucionalidade da Comissão de Constituição e Justiça. Comprova-se, aqui, novamente a limitação legislativa dos Deputados.

Via de regra, os projetos mais complexos acabam por esbarrar em competências exclusivas do Executivo ou, em outros casos, criam a este Poder uma atribuição nova, e, portanto, fere a tripartição dos poderes. O que leva a crer que o parlamentar estadual está fadado a esse tipo de projetos por entraves constitucionais.

Já dos projetos analisados propostos pelo Governador, nenhum deles recebeu parecer de inconstitucionalidade da Comissão de Constituição e Justiça.



Ao Governador, dentro dos limites constitucionais, coube a elaboração de projetos de

cinho financeiro/administrativo e políticas públicas, já ao Legislativo, os de caráter paroquial e simbólico. Estabelece-se, então, uma aparente contradição: O Poder Executivo, que ao exercer a função legislativa, a exerce de maneira atípica, tem mais atribuições em relação ao Poder Legislativo que a exerce de maneira típica.

Para além dos limites legais que recortam e restringem ao máximo a competência legislativa do Legislativo, ocorre um evento nos estados brasileiros batizado por 'ultrapresidencialismo' que segundo Abrucio:

Consiste no sistema de governo marcado por duas características básicas. Primeiro, o Poder Executivo, e mais especificamente o governador, era o principal agente em todas as etapas do processo de governo, relegando a Assembleia legislativa a um plano secundário. Segundo, os mecanismos de controle do poder Público eram poucos efetivos, tornando o sistema político estadual um presidencialismo sem *check and balances*. (ABRUCIO, 1998, p. 087)

Como se vê, embora a Constituição aponte a existência de independência e harmonia entre os poderes, no que tange a função legislativa e, mais especificamente, sobre a ótica dos limites de competência dos Poderes Legislativo e Executivo, isso não se constata no exercício prático dessa atribuição.

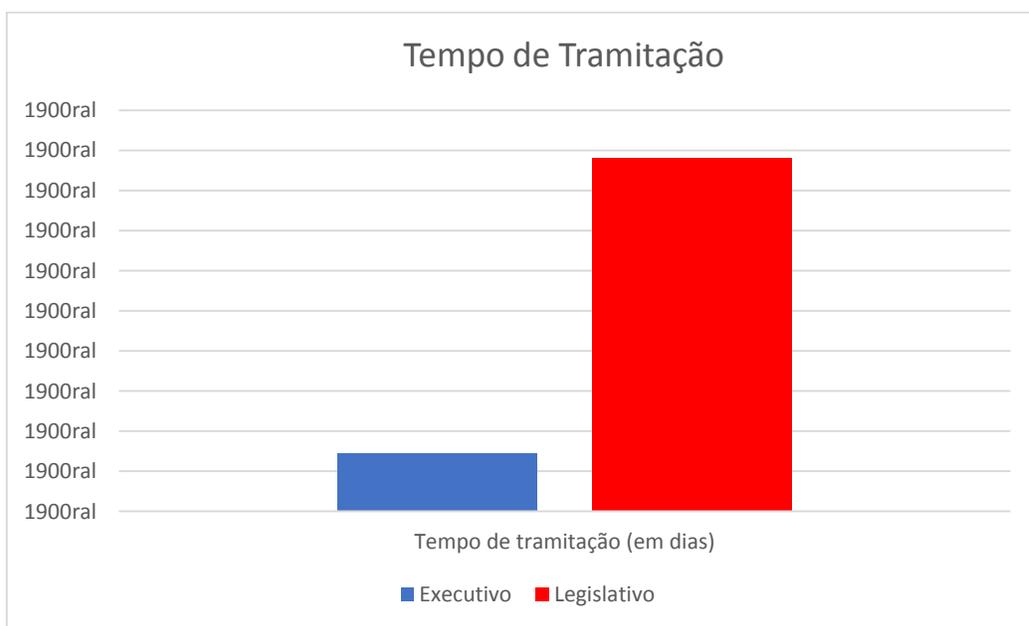
3.8 DA TRAMITAÇÃO DOS PROJETOS

A tramitação dos projetos, como já explicada anteriormente, admite a possibilidade de 'regime de urgência'. Regime de urgência é como o próprio nome infere, um regime especial de tramitação de projetos dentro da casa legislativa. Por meio de um pedido realizado pelo governador ou pelos deputados, o projeto passa a tramitar sem que haja a necessidade de passar pelas comissões, tornando mais rápida a sua passagem. Isso, no entanto, não quer dizer que a matéria não será apreciada pelas comissões, ela será, só que ao invés discutidas nas sessões estabelecidas de cada comissão, ela receberá um parecer oral durante o plenário. (PESSINE, 2013, p. 099-100)

Vale lembrar que o regime de urgência foi solicitado pelo governador em todos os projetos de sua autoria, o que na verdade gera um cenário preocupante. O regime de urgência retira das comissões o projeto e o encaminha diretamente para plenário, aonde terão os pareceres oralmente, fazendo com que a discursão e os debates que deveriam ocorrer em cada comissão sejam sacrificados. Além disso, a reiterada utilização do Executivo desse mecanismo acaba com o caráter de exceção e o banaliza, uma vez que somente deveria ocorrer quando houvesse, de fato, urgência e não indiscriminadamente.

A tramitação de urgência como regra e não como exceção demonstra mais um dos instrumentos, agora, processuais, pelo qual o executivo impõe ao legislativo as suas vontades, sufocando-o e impedindo que ele exerça a sua função. O regime de urgência banalizado impede que os projetos advindos do executivo sejam submetidos a um crivo por parte dos parlamentares, que as pressas são obrigados a deliberar sobre a matéria a eles imposta.

Por sua vez, foram apenas três, as vezes em que alguém deputado solicitou regime de urgência para um de seus projetos. O resultado disso é uma média de tempo de 176 dias de tramitação de projetos propostos pelo Legislativo e uma média de 29 dias para o Executivo. Há, nesse cenário, uma discrepância quanto ao tempo de tramite de cada projeto.



Segundo Domingues, os curtos prazos de apreciação das matérias do Executivo pela Assembleia podem significar a presença de negociações envolvendo os dois poderes na etapa de elaboração dos projetos. Nesse sentido, a rápida aprovação revelaria apenas o acordo firmado anteriormente. Ele interpreta, no entanto, que a apreciação sumária dos projetos do Executivo na Ales indica uma renúncia por parte dos deputados e do Poder Legislativo enquanto instituição de fazer valer preferências próprias no processo legislativo. (DOMINGUES, 2001, p. 102)

4 O PROJETO PROPOSTO POR UM DEPUTADO ESTADUAL

Restou, portanto, evidenciado, sobre à análise dos dados contidos nos capítulos anteriores, um perfil quanto aos projetos de lei que são propostos pelos deputados estaduais do Espírito Santo durante o primeiro ano da 18ª Legislatura.

Fatores importantes para traçar as características dos projetos foram: a) A pequena estrutura da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, composta por um total de 30 deputados com alto índice de pulverização partidária; b) O elevado número de comissões parlamentares; c) A existência ou não de emendas aos projetos; d) A concordância, ou discordância, do Executivo sobre os projetos, marcada sobre a forma do veto; e) O modo que se operam os filtros para proposição de projetos, sejam eles simples ou complexos; f) O conteúdo dos projetos; g) A sua constitucionalidade ou inconstitucionalidade e h) O tempo de tramitação.

Respeitada as raríssimas exceções, os membros do legislativo estadual preferiram projetos de lei ordinária, cuja matéria contida em cada um deles era, em via de regra, simbólico ou paroquial. Estes ostentaram taxa de sucesso de aprovação baixa se comparada com a dos projetos propostos pelo Executivo.

As proposições raramente foram emendadas, possuíam um tempo de tramitação praticamente 6 vezes superior as proposições do Executivo e foram alvo de inconstitucionalidade, seja ele proferido pela Mesa Diretora ou pela Comissão de Constituição e Justiça, ao ponto desta se tornar a regra, em vez de exceção.

Os projetos dos parlamentares estaduais é, em geral, uma lei ordinária, com baixo desempenho legislativo, sem emendas, de baixa complexidade, inconstitucional e de tramitação lenta.

Esse perfil é resultado de três principais fatores.

Primeiro, a Assembleia Legislativa do Espírito Santo é uma arena política pequena, são ao todo 30 deputados de 17 partidos diferentes. Isso, somado a ausência de lideranças partidárias fortes faz com que os parlamentares voltam seus mandatos para uma intensa atividade em favor de suas bases eleitorais, de grupos de interesse e de lideranças políticas visando a assegurar a continuidade de suas carreiras políticas. (DOMINGUES, 2001, p. 87)

Os deputados concedem apoio incondicional às propostas do Executivo em troca de verbas orçamentárias ou postos na Administração Pública, inexistindo espaço para a oposição (DOMINGUES, 2001, p. 105-107)

Dessa forma, os projetos apresentados pelos parlamentares se referem a matéria de menor relevância e são gerados apenas para aumentar as estatísticas individuais de iniciativa parlamentar, mesmo que não tenham muita chance de aprovação (as chamadas propostas-bandeira). (OLIVEIRA, 2018, p. 48)

Segundo, a limitação constitucional impostas aos deputados estaduais. A ausência de competência formal foi o grande motivo que atribuiu aos projetos advindos do Legislativo o *status* de inconstitucional. No entanto, por vezes, o perfil individualista e voltado a continuidade de suas carreiras políticas (Primeiro motivo) faz com que sabidamente os deputados propusessem projetos inconstitucionais. Explicitando: Alguns dos projetos, desde a sua gênese, são elaborados de forma inconstitucional, os deputados que os elaboram sabem que não são competentes para tal. Apesar disso, mesmo assim o fazem. Isso, porque essa manobra serve como álibi dos parlamentares frente a sua base-eleitoral. Dessa forma, o deputado se livra da culpa de determinado problema a ser atacado pelo projeto de lei e a atribui a fatores externos a ele.

E, por fim, terceiro, os parlamentares não possuem as membras articulações que o Governador. Como mostrado, os membros do legislativo estão muito mais voltados para um dialogo junto ao Executivo do que entre si. Além disso, conforme elucidado por Luciano Oliveira os projetos parlamentares são apresentados mediante o simples filtro

individual do parlamentar que patrocina a ideia, passando a ser avaliado pelos outros atores de decisão (Governo e demais parlamentares) já ao longo de sua tramitação formal como proposição legislativa. Já os projetos extraparlamentares passam, em geral, por um filtro anterior à própria fase de iniciativa, isto é, antes mesmo de se tornarem formalmente proposições, especialmente os do Poder Executivo, cujo teor pode ser submetido à avaliação de um ou mais Ministérios e à Casa Civil. (OLIVEIRA, 2018, p. 55)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob a influência da teoria da separação dos poderes, investigou-se a relação existente entre os Poderes Legislativo e Executivo, no que tange o exercício da função legislativa.

O Poder Executivo, durante o período do estudo (02 de janeiro de 2015 até 17 de junho de 2018), possuiu pleno domínio sobre toda a produção legislativa que tramitou na Assembleia Legislativa do Espírito Santo – ALES.

O Governador do Estado se encarregou da produção de maioria dos Projetos de Lei Complementar propostos no período. Seus projetos, sejam eles de Lei Ordinária, Lei complementar ou proposta de Emenda a Constituição, ostentaram taxa de sucesso de 100%, ou seja, os projetos foram todos aprovados.

A tramitação dos projetos extra-parlamentar ocorreu sempre em regime de urgência, o que garantiu que fossem aprovados em curtíssimo prazo de tempo. Além disso, versavam em regra de assuntos Administrativos ou Financeiros e, raramente, de questões simbólicas ou paroquial, conferindo maior teor de complexidade a eles.

Ao passo que, respeitada as raríssimas exceções, os membros do legislativo estadual preferiram projetos de lei ordinária, cuja matéria contida em cada um deles era, em via de regra, simbólico ou paroquial. Estes ostentaram taxa de sucesso de aprovação baixa se comparada com a dos projetos propostos pelo Executivo.

As proposições raramente foram emendadas, possuíam um tempo de tramitação praticamente 6 vezes superior as proposições do Executivo e foram alvo de inconstitucionalidade, seja ele proferido pela Mesa Diretora ou pela Comissão de Constituição e Justiça, ao ponto desta se tornar a regra, em vez de exceção.

Os projetos dos parlamentares estaduais é, em geral, uma lei ordinária, com baixo desempenho legislativo, sem emendas, de baixa complexidade, inconstitucional e de tramitação lenta.

O instrumento veto foi peça fundamental para caracterizar a preponderância do Executivo. Ao todo foram 26 mensagens de veto encaminhadas pelo Governador e nenhuma delas foi derrubada. Isso significou dizer que no cenário político da época só se torna lei o projeto qual o Executivo assim o quiser, porque, caso contrário, muito provavelmente o projeto fracassará.

Constatou-se na ALES o que Fernando Luiz Abrucio denominou 'pacto homologatório' – uma relação entre poderes em que o legislativo abdica de apreciar as iniciativas do Executivo, aprovando-as de forma praticamente automática e em curto período de tempo. Ou o que André Ricardo Valle Vasco Pereira chamou de rolo compressor, como o próprio nome sugere, faz alusão a forma esmagadora e soberana pela qual o executivo consegue esmagar o legislativo, impondo-lhe a sua agenda e, conseqüentemente, aprovando suas propostas.

Constatou-se um predomínio do Executivo na elaboração de novas leis, esse se encarregou de leis mais complexas e com maior potencial de interferência social, já o Legislativo ficou a cargo de leis menos complexas e de menor amplitude. Identificando, assim, um paradoxo.

O Poder Executivo, que ao exercer a função legislativa, a exerce de maneira atípica, tem mais atribuições e produção legislativa mais satisfatória em relação ao Poder Legislativo que a exerce de maneira típica.

REFERÊNCIA

ABRUCIO, Fernando Luiz. O Ultrapresidencialismo Estadual. In: Regis de Castro Andrade. (Org.). **Processo de Governo no Estado e no Município - análise a partir de São Paulo**. São Paulo: Edusp/ Fapesp, 1998, v. , p. 87-116.

ARAUHO, Paulo Magalhães. **O Bicameralismo no Brasil**: as bases institucionais e políticas do desempenho Legislativo do Senado Federal (1989-2004). Tese de Doutorado. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 02 jun. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266283>> Acesso em: 22 jun. 2018.

DOMINGUES, Mauro. Espírito Santo: produção legal e relações entre os poderes Executivo e Legislativo. In: SANTOS, Fabiano (Org.). **O Poder Legislativo nos estados**: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 023-08

ESPÍRITO SANTO. Assembleia Legislativo do Espírito Santo. **Regimento Interno**, estabelecido pela Resolução nº 2.700 de 15 de julho de 2009. Texto editado em conformidade com a Resolução nº 4.830/2016.

FIGUEIREDO, Angelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FDV, 2001.

FIGUEIREDO, Angelina; LIMONGI, Fernando. Poder de agenda e políticas substantivas. In: **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG; 2009.

LEMOS, Leany Barreiro (Org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal, 2008. (Edições Unilegis de Ciência Política, v. 4). Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/180410>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

FERREIRA, Manoel Gonçalves Filho. **Do Processo Legislativo**. 7. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. Ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis** (trad. Cristina Murachco). São Paulo: Martins Fontes, 1996.

OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **A Atuação da Casa Revisora no Processo Legislativo Federal na 54ª Legislativa**. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Programa de Pós-Graduação, Mestrado Em Poder Legislativo, 2018. Disponível em <file:///C:/Users/Daniel/Desktop/Mestrado_TCC_Luciano_Oliveira.pdf>. Acesso em: 02 de nov. 2018.

PEDRA, Anderson Sant'Ana. Por uma “separação dos poderes” à brasileira: Constituição de 1988 e a teoria tripartite de Montesquieu – Uma conta que não fecha. **Interesse Público**. Belo Horizonte. n. 78. p. 117-142, mar.-abr. 2013

PEREIRA, André Ricardo Valle Vasco. **Por Baixo dos Panos: governadores e assembleias no Brasil Contemporâneo**. Vitória: EDUFES, 2014. Disponível em <<http://repositorio.ufes.br/handle/10/1902>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

PESSINE, Karina Melo. **Organização parlamentar, processo decisório e produção legislativa no cenário político capixaba**: Uma análise da assembleia legislativa do estado do Espírito Santo na 16ª Legislatura (2007-2010). Espírito Santo. UFES. 2013. Disponível em: < <http://www.cienciasociais.ufes.br/pos-graduacao/PGCS/disserta%C3%A7%C3%B5es-defendidas> >. Acesso em: 20 jun. 2016.

RAINHA, Jamila Coco. A Participação dos Parlamentares na Produção Legislativa: Qualidade normativa e Organização Legislativa na Assembleia Legislativa do Espírito Santo. In: ARAÚJO, Paulo Magalhães; DOMINGUES, Mauro Petersem (Coord.) GT. 06 – Estado, representação e instituições políticas. **Anais da Semana de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo**. Espírito Santo. UFES. 2014. Disponível em: < <http://periodicos.ufes.br/SCSUFES/article/view/8558/6478>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 109-113.