

I CONACSO - Congresso Nacional de Ciências Sociais: desafios da inserção em contextos contemporâneos. 23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória-ES.

COMISSÕES NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESPÍRITO SANTO: UMA ANÁLISE DA 16ª LEGISLATURA

Karina Melo Pessine

Doutoranda em Sociologia Política pela
Universidade Estadual do Norte Fluminense

Darcy Ribeiro-UENF

RESUMO: Trata-se de estudo que busca compreender a atuação das comissões permanentes da ALES – Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, durante a 16ª Legislatura (2007 – 2010). Para a empreitada, foi elaborado um banco de dados (SPSS) capaz de avaliar o perfil de atuação das comissões permanentes da ALES e identificar em que medida as comissões são capazes de proporcionar a especialização entre os parlamentares, de gerar condições para a ampla discussão das matérias e de proporem emendas e substitutivos às propostas legislativas. Em apertada síntese, no que tange à atuação do sistema comissional, verificou-se a inaptidão das comissões da ALES para influenciar o processo decisório. As comissões têm pouca capacidade para moldar os projetos que por elas tramitam. Tendo como pressuposto de análise os modelos de organização parlamentar segundo o novo institucionalismo de escolha racional: distributivo, partidário e informacional e, o fato de que o modelo informacional tende a criar incentivos para que os indivíduos se especializem, é possível inferir, após as análises sobre o sistema comissional da ALES, que ela não atuou nos moldes da vertente informacional de organização dos legislativos durante a 16ª Legislatura.

PALAVRAS-CHAVE: Estudos Legislativos; ALES; Comissões Permanentes.

Introdução

O estudo¹ busca compreender a atuação das comissões permanentes da ALES², durante a 16ª Legislatura. 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 com base em campos temáticos, tendem a gerar a especialização do parlamentar sobre um assunto de determinada matéria (ARAÚJO, 2009).

Na ALES, assim como em outras Casas Legislativas, as comissões desempenham funções no processo decisório com atribuições específicas, entre elas “[...] apreciar assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária do Estado, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação” (artigo 30, I, *in fine*, do RIALES). Nesses termos, “[...] cabe às comissões permanentes gerar condições para a ampla discussão das matérias, incentivar a livre troca de opiniões e, assim, fazer veicular a informação, além de viabilizar o debate político democrático e a formação de consenso” (ARAÚJO, 2009).

A pesquisa se divide da seguinte forma: na primeira seção, serão apresentadas as comissões permanentes e a evolução do sistema comissional na ALES ; na segunda, discutiremos o papel das comissões no processo legislativo; na terceira, analisaremos a atuação das comissões tendo como referência o regime de urgência. Por último, são apresentadas as considerações finais. As análises irão convergir, durante o decorrer da pesquisa, para identificar a atuação do sistema comissional da ALES a partir do pressuposto de análise os modelos de organização parlamentar segundo o novo institucionalismo de escolha racional: distributivo, partidário e informacional.

¹ Este estudo é parte de uma pesquisa mais abrangente (dissertação) sobre a produção legislativa e o processo decisório na ALES realizada no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Estado do Espírito Santo-UFES. Vide dados na íntegra disponível em: http://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese_7245_Disserta%E7%E3o%20Karina%20Volume%20Completo20140718-153752.pdf.

² Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo.

1 As Comissões Permanentes da ALES

O sistema comissional traz consigo a própria essência da institucionalização parlamentar (Polsby *apud* LEMOS, 2008), visto que a complexidade inerente à institucionalização faz com que as arenas parlamentares tenham suas funções internamente separadas de forma regular e explícita.

A capacidade de o Legislativo competir com o Executivo na formulação de políticas públicas está associada ao grau de complexidade interna do corpo legislativo e à sua competência informacional – de armazenar, distribuir e gerar novas informações. As comissões permanentes são os incentivos por meio dos quais se dá a distribuição de direitos e alocação de recursos parlamentares, assegurando ao representante que, de fato, será capaz de influenciar o processo decisório (Santos, 2000). O seu grau de complexidade e diferenciação interna é também um forte indicador da institucionalização (Polsby, 1968) (LEMOS, 2008, p.357)

As comissões permanentes fazem uma análise tanto dos aspectos legais, formais, como uma análise do mérito, da substância, das proposições legislativas. O pressuposto é o de que as comissões, ao terem mais informação sobre determinada matéria, utilizam esta informação de forma a subsidiar as decisões que são tomadas em plenário. A Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), por exemplo, pelo fato de ter mais informação sobre os aspectos legalistas de um projeto de lei, poderá emitir parecer de constitucionalidade ou inconstitucionalidade com mais precisão.

A direção das comissões cabe aos seus presidentes, sendo que, de acordo com o artigo 67 do RIALES, cabe ao presidente da comissão convocar e presidir as reuniões da comissão e, nelas, manter a ordem e a formalidade necessárias; designar relator e distribuir-lhe (submetê-los ao plenário da comissão) a matéria para oferecimento de parecer ou avocá-la; conceder vista das proposições aos membros da comissão. Cabe ressaltar que o presidente poderá atuar como relator e terá o poder de voto nas deliberações da comissão, tendo como pressuposto a possibilidade de formação de acordos políticos nas comissões. Assim, ser presidente é importante, pois ele pode ser uma espécie de interlocutor na formação desses acordos.

As comissões devem discutir, deliberar sobre os assuntos pertinentes à sua matéria, produzindo pareceres, emendas e substitutivos, além de produzir leis “[...] tais como o poder de apresentar projetos, reter projetos e requerer urgência, além de outras maneiras de interferir no ritmo e no conteúdo da produção parlamentar. Sem dúvida, as comissões têm relevante

papel na triagem e no fluxo do processo decisório” (ARAÚJO, 2009, p.78). O quadro I mostra características do sistema comissional existente na ALES, sua estrutura e suas possibilidades de participação na produção legislativa da Casa, durante a 16ª Legislatura.

Quadro I - Características e Funções das Comissões Permanentes

Nº de Comissões	No período de análise eram 14.
Número de participantes	Variável. Definido pelo regimento (RIALES, art.30, parágrafo único).
Tamanho	De 3 a 9 membros (atualmente). Nenhuma comissão terá menos de um décimo, nem mais de três décimos do total de membros da Assembleia Legislativa (RIALES, art.30, parágrafo único).
Subcomissões	Não
Número de participações permitidas	Poderá ser titular de até três comissões permanentes (art. 37, § 3º, RIALES)
Critério de designação de Membros	RIALES , art. 37, §1º .
Mandato de Membros	A duração do mandato dos membros das comissões permanentes coincidirá com a dos membros da mesa (RIALES, art. 37 § 2º).
Cargos	Presidente e um vice-presidente. Relatores nomeados <i>ad hoc</i> pelo presidente para cada matéria a ser apreciada.
Mandato da Presidência	Dois anos. (RIALES,art. 65, caput)
Eleição do Presidente	Pelos membros da respectiva comissão. (RIALES, art. 65, § 1º)
Atuação do presidente nos trabalhos da comissão	O presidente poderá atuar como relator ou relator substituto e terá voto nas deliberações da Comissão (RIALES ,art. 67, parágrafo único). A nomeação de relatores é feita pelo presidente da comissão, respeitando-se a alternância entre os membros e a proporcionalidade da representação dos partidos ou bancadas (RIALES, art. 67, VII).
Instrumentos da Minoria	Voto em separado (parecer alternativo); audiência; pedido de vista.
Fase de deliberação	Antes do plenário. Se houver emendas de plenário, volta às comissões.
Poderes legislativos das comissões	Iniciar Leis; dar parecer terminativo; emendar projetos, inclusive os do Executivo; controlar prazos de tramitação (requerer urgência, por maioria simples).

Fonte: Elaboração própria, RIALES, 2009.

Na ALES, nenhuma comissão terá menos de um décimo, ou seja, três componentes, nem mais de três décimos, nove componentes, do total dos membros da Assembleia Legislativa. Ao deputado, é permitida a participação como titular em até três comissões permanentes, desde que não seja integrante da Mesa.

Na composição das comissões, assegurar-se-á, conforme o artigo 31 do RIALES, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos e dos blocos parlamentares que participam da Casa. Importante ressaltar que “[...] as modificações numéricas que venham a ocorrer nas bancadas dos partidos ou blocos parlamentares, que importem modificações da proporcionalidade partidária na composição das comissões, só prevalecerão a partir da sessão legislativa subsequente” (artigo 37 § 2º do RIALES).

Durante a parte inicial da 16ª Legislatura, a ALES contava com 11 comissões permanentes. Em 2010, foram criadas mais três comissões. Assim, a 16ª Legislatura foi encerrada com um total de 14 comissões permanentes. As Comissões Permanentes que funcionaram na ALES

durante a 16ª Legislatura foram: de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação; de Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas; de Defesa do Consumidor; de Agricultura, de Silvicultura, de Aquicultura e Pesca, de Abastecimento e de Reforma Agrária; de Proteção ao Meio Ambiente; de Infraestrutura, de Desenvolvimento Urbano e Regional, de Mobilidade Urbana e de Logística; de Educação; de Ciência, Tecnologia, Inovação, Inclusão Digital, Biossegurança, Qualificação Profissional e Petróleo e seus Derivados (incluída em 2010); de Saúde, Saneamento e Assistência Social; de Cultura e Comunicação Social (também incluída em 2010); de Defesa da Cidadania e dos Direitos Humanos; de Turismo e Desporto; de Segurança; de Política Antidrogas (igualmente incluída em 2010).

Entre as atribuições das comissões na ALES, importa destacar a atribuição legal para a possibilidade de tramitação especial dos projetos de lei da Casa, na forma do artigo 34, XV, do RIALES, para discutir e votar, na forma dos artigos 276 e 277 do RIALES, projetos de lei que dispensam a competência do plenário, salvo se houver recurso de um quinto dos membros da Casa. Os projetos de lei submetidos ao regime de tramitação especial serão aprovados pelo voto favorável da maioria, estando presente a maioria absoluta dos membros da comissão, em votação nominal. Cabe ressaltar que aos projetos votados sob a condição do regime de tramitação especial não cabe a solicitação de urgência.

Observando as análises da Câmara dos Deputados, podemos inferir que a ALES é propensa à existência de um padrão de incentivos similar. Não há regras que apontem para a permanência dos parlamentares na mesma comissão, de modo a favorecer a especialização do parlamentar no tema da comissão. Nas palavras de Araújo (2009, p.80), “[...] a estrutura do sistema comissional está mais sujeita às articulações e oscilações políticas”. O autor (2009, p.80) acrescenta ainda: “[...] no início de cada sessão legislativa, ou seja, a cada ano, há incentivos para uma grande mobilização pela ocupação das vagas, que pode envolver até mesmo a variação do tamanho das comissões”. Isto pode gerar um sistema comissional propício às migrações dos parlamentares entre as comissões, enfraquecendo a formação de expertos capazes de dominar a informação adequada e, assim, influenciar o processo decisório, o que pode ser verificado na ALES.

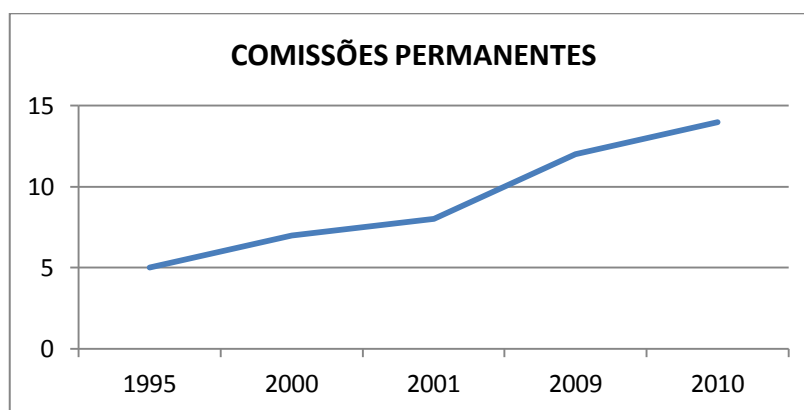
2 Evolução do Sistema de Comissões na ALES

No decorrer na 13ª Legislatura, a ALES contava com cinco comissões permanentes, com uma média de seis membros por comissão. As jurisdições dessas comissões, como podemos inferir, eram muito amplas, “[...] impedindo uma maior especialização dos deputados nas áreas de atuação do poder público estadual. Tais limitações significam entraves à apreciação de iniciativas de lei de caráter complexo” (DOMINGUES, 2001,p.92)

A alta fragmentação partidária encontrada na ALES durante a 13ª Legislatura, por sua vez, fez com que surgisse uma espécie de barreira na especialização dos parlamentares também no interior das bancadas, visto que o tamanho médio das bancadas, quatro membros, revela-se insuficiente, inclusive para garantir a presença de um representante de cada partido em cada comissão (DOMINGUES, 2001).

A realidade no que tange ao número de comissões mudou drasticamente entre 1995 e 2010. Em 1995, tínhamos cinco comissões permanentes e, ao fim da 16ª Legislatura, já existiam quatorze comissões na ALES. Essa informação, sem as devidas análises, tenderia a induzir à conclusão de que houve um enorme acréscimo da especialização gerada pelas Comissões no interior da ALES. A título de exemplo, na primeira sessão da 16ª legislatura, havia a Comissão de defesa do consumidor e de Proteção ao Meio Ambiente. Logo após, na terceira sessão da 16ª Legislatura, houve a divisão dessa Comissão em outras duas, de acordo com campos temáticos, ou seja, foi criada uma comissão para a defesa do consumidor e outra para a análise das proposições relativas ao meio ambiente. O gráfico I apresenta a evolução das comissões permanentes na ALES entre a 13ª e 16ª Legislatura:

Gráfico I- Evolução das Comissões Permanentes na ALES (1995-2010)



Fonte: Arquivo Geral da ALES

De acordo alguns autores, o número de comissões é um dado importante, pois “[...] quanto maior a quantidade de órgãos especializados, maior a diversidade de temas passíveis de serem analisados pelo Legislativo, ampliando-se sua capacidade de decisão simultânea” (Strom, 1998; Santos, 2000, *apud* Lemos, 2008, p. 359). Entretanto, uma avaliação do nível de institucionalização da Casa, tendo como ponto de partida a análise pura e simples do número de comissões (quanto maior o número de comissões, mais institucionalizado e complexo), pode ser falaciosa. Para Rosenthal (*apud* Lemos, 2008, p.359), “um número excessivo de comissões dispersa a atividade parlamentar, sobrecarregando os atores e impedindo-lhes a especialização”. Ora, a ALES, durante a 16^a Legislatura, tinha trinta parlamentares e quatorze comissões. É razoável a existência de, praticamente, uma comissão para cada dois deputados? Cabe ressaltar que, regra geral, os deputados participam como titulares de mais de uma comissão, o que impede sua especialização em determinadas matérias, uma vez que eles participam, simultaneamente, de várias comissões com jurisdições distintas.

Uma análise superficial do panorama encontrado nas comissões permanentes da ALES nos permite identificar, recorrendo aos estudos de Lemos (2008, p.359), que a criação das comissões “[...] pode ser apenas uma forma de promover a incorporação de demandas sociais e amortecer o protesto, não necessariamente demonstrando uma complexização do processo”.

Nota-se que, na ALES, durante a 16^a Legislatura, há uma realidade contrária ao modelo informacional, na medida em que este modelo favoreceria a centralidade das comissões e da especialização parlamentar. Desta forma, o padrão da estrutura e do funcionamento das comissões na ALES, tendem a não especialização e não veiculação da informação adequada.

3 As Comissões e o Processo Legislativo

A literatura sugere que o regime de tramitação influencia na qualidade das leis produzidas, visto que quanto maior for o tempo para deliberar sobre determinada matéria, maior tende a ser a qualidade da lei. Por isso, o correto funcionamento do sistema comissional está intimamente relacionado com o modelo informacional de organização. Este, por sua vez, está relacionado a um processo decisório mais democrático, deliberativo, com a produção de leis de maior qualidade, na medida em que as comissões são divididas por jurisdições especializadas, ou seja, por áreas temáticas específicas.

O padrão identificado nos tópicos anteriores, considerando a análise dos dados institucionais e da composição das Comissões durante a 16ª Legislatura, que indicava um sistema comissional incapaz de circular informação adequada para a produção de leis bem informadas, foi confirmado com as análises dos dados sobre o processo legislativo da ALES.

Tomando como base o fato de que o regime de urgência retira os projetos das comissões e de que 95,6 % dos projetos do Executivo e 91,9% do Judiciário são propostos em regime de urgência, podemos presumir que, nos projetos do Executivo e do Judiciário, as comissões não exercem praticamente nenhuma importância. O plenário toma para si a atribuição de interferir sobre praticamente todos projetos tanto do Executivo quanto do Judiciário.

No que tange à análise da atuação das comissões nas proposições do Legislativo, o resultado é diferenciado. As comissões são mais atuantes nas proposições do Legislativo, uma vez que a urgência é bem menos utilizada em seus projetos. Todavia, até mesmo nas proposições do Legislativo, em que as comissões atuam, a capacidade de emendar ou de emitir pareceres substitutivos é muito pequena. Portanto, as comissões são mais atuantes quando a proposta é de autoria do Legislativo, mas, por outro lado, não moldam essas mesmas proposições.

De fato, o funcionamento das comissões é impactado diretamente de acordo com a origem do projeto, o que não significa dizer, no entanto, que, nas proposições do Legislativo, o sistema comissional impacta profundamente na condução dos trabalhos.

Tabela I – Primeira e Segunda Comissão na qual as proposições tramitaram.

Primeira Comissão	N	%	Segunda Comissão	N	%
CCJ	1858	77,6	C CIDADANIA	777	32,5
MESA	205	8,6	C SAÚDE	247	10,3
C FINANÇAS	57	2,3	C FINANÇAS	85	3,6
C CIDADANIA	16	0,7	C MEIOAMBIENTE	67	2,8
C MEIO AMBIENTE	3	0,1	C DEFESA DO CONSUMIDOR	57	2,4
C SAÚDE	3	0,1	C SEGURANÇA	20	0,8
C AGRICULTURA	2	0,1	C CULTURA	20	0,8
C SEGURANÇA	2	0,1	C AGRICULTURA	16	0,7
C EDUCAÇÃO	1	0	C EDUCAÇÃO	14	0,6
Nenhuma comissão	246	10,3	CCJ	9	0,4
Total	2393	100	C INFRA-ESTRUTURA	5	0,2
			C TURISMO	5	0,2
			C CIENCIA E TECNOLOGIA	5	0,2
			Não houve segunda comissão	1066	44,5
			Total	2393	100

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, 2013.

Um dado interessante que merece destaque é o fato de que a CCJ é a comissão mais utilizada. Em 77,6% das vezes, ela foi a primeira comissão utilizada na ALES. Note-se que a segunda comissão não foi utilizada em 44,5% dos casos, ou seja, esses são os casos em que os projetos somente passam pela primeira comissão, sendo aprovados, arquivados ou rejeitados desde já. Grande parte dos 1066 projetos que não passaram por comissão foram os que obtiveram parecer negativo da CCJ, restando no arquivamento da proposição, o que faz presumir que os pareceres de inconstitucionalidade emitidos pela CCJ, são, geralmente, mantidos em plenário.

Situação muito diferente pode ser observada no que tange às proposições do Executivo. Neste caso, a primeira comissão reprovou somente 1 projeto de autoria do Executivo. Logo, CCJ funciona como instância de veto somente para as proposições do legislativo.

Tabela II - Resultado dos projetos na Primeira e na Segunda Comissão

	Legislativo				Judiciário				Executivo				Total			
	Com. 1		Com. 2		Com. 1		Com. 2		Com. 1		Com. 2		Com. 1		Com. 2	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Reprovado	301	20,2	9	0,60	1	1,8	0	0,0	1	0,3	0	0,0	303	15,6	15,6	0,5
Aprovado	1162	78,1	916	61,5	50	90,9	49	89,1	375	94,9	311	78,5	1587	81,9	81,9	65,8
Emendado	13	0,9	8	0,5	4	7,3	2	3,6	19	4,8	12	3,0	36	1,9	1,9	1,1
Substituído	1	0,1	4	0,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,1	0,1	0,2
Outros casos	11	0,7	552	37,1	0	0,0	4	7,3	0	0,0	73	18,4	11	0,6	0,6	0,6
Total	1488	100	1489	100	55	100	55	100	395	100	396	100	1938	100	100	100

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, 2013.

Um instrumento capaz de avaliar o poder das comissões em uma Casa é verificar a capacidade das comissões de emendarem ou emitirem pareceres substitutivos . Vale lembrar que os substitutivos fazem mudanças gerais nos projetos, enquanto as emendas produzem apenas mudanças pontuais. Na ALES, a capacidade de ‘emendamento’ é subutilizada: a primeira comissão emendou somente 1,90% das proposições e a segunda, somente 1,10% das propostas, o que fortalece o argumento de que o sistema comissional na ALES não funciona de forma adequada. A ALES, durante a 16ª Legislatura, não se organizou nos moldes propostos pelo modelo informacional.

A literatura em nível federal sugere que “[...] as comissões participem, prioritariamente, da formulação de projetos dos parlamentares, enquanto o plenário é mais decisivo em relação a matérias do Executivo e do Judiciário”(ARAÚJO, 2009, p.167). Importando esse argumento para a ALES, podemos afirmar que, de fato, as comissões são mais atuantes nos projetos do Legislativo. Isto não significa dizer, por sua vez, que a participação dessas mesmas comissões no processo legislativo das proposições dos deputados é determinante, pois as comissões não possuem grande atuação na “moldagem” dos projetos do Legislativo.

Uma possível explicação para esses fatos é o não funcionamento adequado de uma Consultoria Parlamentar, que consta na estrutura formal da Casa. No entanto, na prática, não existe um corpo técnico especializado³. Desta forma, o parlamentar que necessite de uma informação adicional para emitir um parecer sobre uma matéria específica deverá contar com sua assessoria de gabinete. Esta, por sua vez, não pode contar com *expertos* para tanto. Assim, uma hipótese é a de que o legislador pode não emitir emendas por desconhecimento da matéria.

Ressalta-se que outro indicador da organização informacional do Legislativo é a existência de assessoramento técnico-legislativo desenvolvido e institucionalizado, que funcione sistematicamente, e de forma partidária. Ou seja, um órgão de assessoramento institucional capaz de prover de informações a todos os parlamentares. A enorme quantidade de assuntos tratados no âmbito do Poder Legislativo “[...] exige que este esteja apto a acionar uma multiplicidade de fontes e tipos de informação. Além disso, a casa deve ser capaz de processar as informações obtidas devidamente e em tempo hábil para que elas possam ser mobilizadas pelos legisladores no processo decisório” (MENDES DA ROCHA, 2010, p. 165). Assim, o não funcionamento adequado de uma consultoria parlamentar na ALES, durante a 16ª Legislatura, fortalece o argumento de que o sistema comissional da ALES destoa dos moldes estabelecidos no modelo informacional de organização de legislativos.

³ Informação verbal concedida pelo Secretário Geral da Mesa da ALES, Sr. Carlos Eduardo Casagrande que, acrescentando, informou que os funcionários admitidos no último concurso da Ales estão sendo treinados para a formação de um corpo técnico especializado. A Consultoria Parlamentar ainda não é uma realidade na Ales e não existia de fato, à época das minhas análises.

4 Comissões e regime de urgência

Este tópico propõe-se avaliar o efeito da urgência na capacidade das comissões para moldar os projetos que apreciam. Na ALES, o cenário encontrado é o seguinte: se a urgência retira os projetos das comissões e os transporta para o plenário, se quase todos os projetos do Executivo são processados em regime de urgência e com parecer oral, é possível inferir que as comissões interferem muito pouco nas proposições do Executivo e do Judiciário.

Desta forma, o regime de tramitação urgente impacta diretamente na capacidade das comissões interferirem nos projetos do Executivo e do Judiciário. A utilização do regime de urgência como recurso estratégico pelo Executivo é determinante na diminuição da capacidade de atuação das comissões. É preciso lembrar que essa interferência deve ser vista como uma forma de propiciar o debate em torno dos projetos e, assim, melhorar sua qualidade. Portanto, é fato incontroverso a incapacidade de as comissões da ALES moldarem as proposições que ali tramitam.

Tabela III- Tipo de parecer na Primeira Comissão

	Legislativo		Judiciário		Executivo		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Parecer oral de comissão	148	9,9	51	92,7	368	92,9	567	29,21
Parecer escrito de comissão ⁴	1342	90,1	4	7,3	28	7,1	1374	70,74
Total	1490	100,0	55	100,0	396	100,0	1941	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, 2013.

Cerca de 92,90% dos pareceres emitidos nos projetos do Executivo e 92,70% do Judiciário são orais. As possibilidades de se emitir um parecer de qualidade em um tempo exíguo reforçam ainda mais a hipótese da pequena capacidade de interferência das comissões no processo decisório da ALES, principalmente quando analisadas as propostas do Executivo e do Judiciário.

⁴ É preciso esclarecer que, não existiam informações suficientes no site da ALES a respeito do tipo de parecer nas comissões. Se o regime de tramitação era o urgente e o parecer na comissão era oral, a informação estava disponibilizada. Caso contrário, não existia informação nesse sentido. A informação de que os pareceres que não eram orais eram pareceres escritos foi concedida pelo Secretário Geral da Mesa da ALES, Sr. Carlos Eduardo Casagrande.

Tabela IV- Tipo de parecer na Segunda Comissão

	Legislativo		Judiciário		Executivo		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Parecer oral de comissão	138	9,3	49	89,1	311	78,5	498	25,6
Parecer escrito de comissão	804	53,8	2	3,6	12	3,0	818	42,1
Não se aplica	549	36,8	4	7,3	73	18,4	626	32,2
Total	1491	100,0	55	100,0	396	100,0	1942	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, 2013.

O padrão se mantém muito parecido quando analisamos o tipo de parecer na segunda comissão. De fato, o parecer oral é extremamente utilizado nos projetos de autoria do Executivo e do Judiciário, quando somente 9,3% dos projetos do Legislativo recebem parecer oral na segunda comissão. Note-se que, em 32,2% dos casos, não se aplica o tipo de parecer. Estes são os casos em que os projetos não passam pela segunda comissão, pois são arquivados, rejeitados ou aprovados na primeira comissão.

Em síntese, tendo como pressuposto o fato de que o modelo informacional tende a criar incentivos para que os indivíduos se especializem, é possível inferir, após as análises sobre o sistema comissional da ALES, que ela não atuou nos moldes da vertente informacional de organização dos legislativos durante a 16ª Legislatura.

Considerações Finais

No que tange à atuação do sistema comissional, verificou-se a inaptidão das comissões da ALES para influenciar o processo decisório. As comissões têm pouca capacidade para moldar os projetos que por elas tramitam. Ademais, a existência de 14 comissões, no período abarcado pelas análises, numa Casa onde há 30 membros, cada um participando de mais de uma comissão, faz com que a expertise não seja uma característica preponderante do sistema comissional. Não há como a informação circular de forma adequada para, enfim, ser utilizada como recurso estratégico pelos parlamentares. Acrescenta-se outro dado importantíssimo: falta apoio técnico especializado (consultoria parlamentar) que possa fornecer subsídios para decisões mais informadas dos deputados.

As proposições do Executivo e do Judiciário, por sua vez, quase sempre tramitam em regime de urgência, além de não sofrerem alterações em seu conteúdo visando ao aprimoramento. Elas são aprovadas em um espaço muito curto de tempo, com pareceres orais, sem tempo hábil para a atuação das comissões. A novidade ficou para a CCJ, que, durante a 16ª Legislatura, atuou como instância de veto na emissão de pareceres de inconstitucionalidade das proposições do Legislativo. As propostas do Executivo continuaram imunes à interferência do sistema comissional da ALES.

Referências

ARAÚJO, 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.

DOMINGUES, Mauro Petersem. **Espírito Santo: produção legal e relações entre os Poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998**. In: SANTOS, F. O poder legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

ESPÍRITO SANTO, **CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE 1989**. Espírito Santo: Imprensa no Estado do Espírito Santo. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 63 de 2009.

ESPÍRITO SANTO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESPÍRITO SANTO. Regimento Interno: Resolução nº 2.700, de 2009. Espírito Santo: ALES, 2009. Disponível em: <http://www.al.es.gov.br/portal/>, acesso em: junho de 2012.

LEMOS, Leany Barreiro. **O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90**. In: LEMOS, Leany Barreiro (org). *O Senado Federal no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.

ROCHA, Marta Mendes da. **Representação, Deliberação e Estudos Legislativos**. RBCS, vol. 25, n 74, 2010.

SITES CONSULTADOS

Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo: <http://www.al.es.gov.br/portal/>

