



# Participação e Efetividade do Direito na Sociedade Contemporânea 2

Douglas Santos Mezacasa  
(Organizador)

  
Atena  
Editora  
Ano 2020



# Participação e Efetividade do Direito na Sociedade Contemporânea 2

Douglas Santos Mezacasa  
(Organizador)

 **Atena**  
Editora  
Ano 2020

2020 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do Texto © 2020 Os autores

Copyright da Edição © 2020 Atena Editora

**Editora Chefe:** Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

**Diagramação:** Natália Sandrini de Azevedo

**Edição de Arte:** Luiza Batista

**Revisão:** Os Autores



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores. Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

### **Conselho Editorial**

#### **Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**

Profª Drª Adriana Demite Stephani – Universidade Federal do Tocantins

Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso

Profª Drª Angeli Rose do Nascimento – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais

Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília

Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense

Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa

Profª Drª Denise Rocha – Universidade Federal do Ceará

Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia

Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá

Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima

Prof. Dr. Fabiano Tadeu Grazioli – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros

Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice

Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense

Profª Drª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso

Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins

Prof. Dr. Luis Ricardo Fernando da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros

Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Universidade Federal do Maranhão

Profª Drª Miranilde Oliveira Neves – Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará

Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa

Profª Drª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa

Profª Drª Sandra Regina Gardacho Pietrobon – Universidade Estadual do Centro-Oeste

Profª Drª Sheila Marta Carregosa Rocha – Universidade do Estado da Bahia

Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador

Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará

Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande

Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

### **Ciências Agrárias e Multidisciplinar**

Prof. Dr. Alexandre Igor Azevedo Pereira – Instituto Federal Goiano  
Prof. Dr. Antonio Pasqualetto – Pontifícia Universidade Católica de Goiás  
Prof. Dr. Cleberton Correia Santos – Universidade Federal da Grande Dourados  
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná  
Profª Drª Diocléa Almeida Seabra Silva – Universidade Federal Rural da Amazônia  
Prof. Dr. Écio Souza Diniz – Universidade Federal de Viçosa  
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Fágner Cavalcante Patrocínio dos Santos – Universidade Federal do Ceará  
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Prof. Dr. Júlio César Ribeiro – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Profª Drª Lina Raquel Santos Araújo – Universidade Estadual do Ceará  
Prof. Dr. Pedro Manuel Villa – Universidade Federal de Viçosa  
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão  
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará  
Profª Drª Talita de Santos Matos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Dr. Tiago da Silva Teófilo – Universidade Federal Rural do Semi-Árido  
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas

### **Ciências Biológicas e da Saúde**

Prof. Dr. André Ribeiro da Silva – Universidade de Brasília  
Profª Drª Anelise Levay Murari – Universidade Federal de Pelotas  
Prof. Dr. Benedito Rodrigues da Silva Neto – Universidade Federal de Goiás  
Prof. Dr. Edson da Silva – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri  
Profª Drª Eleuza Rodrigues Machado – Faculdade Anhanguera de Brasília  
Profª Drª Elane Schwinden Prudêncio – Universidade Federal de Santa Catarina  
Profª Drª Eysler Gonçalves Maia Brasil – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira  
Prof. Dr. Ferlando Lima Santos – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Prof. Dr. Fernando José Guedes da Silva Júnior – Universidade Federal do Piauí  
Profª Drª Gabriela Vieira do Amaral – Universidade de Vassouras  
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria  
Profª Drª Iara Lúcia Tescarollo – Universidade São Francisco  
Prof. Dr. Igor Luiz Vieira de Lima Santos – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof. Dr. José Max Barbosa de Oliveira Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Prof. Dr. Luís Paulo Souza e Souza – Universidade Federal do Amazonas  
Profª Drª Magnólia de Araújo Campos – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof. Dr. Marcus Fernando da Silva Praxedes – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Profª Drª Mylena Andréa Oliveira Torres – Universidade Ceuma  
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federaci do Rio Grande do Norte  
Prof. Dr. Paulo Inada – Universidade Estadual de Maringá  
Profª Drª Renata Mendes de Freitas – Universidade Federal de Juiz de Fora  
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande

### **Ciências Exatas e da Terra e Engenharias**

Prof. Dr. Adélio Alcino Sampaio Castro Machado – Universidade do Porto

Prof. Dr. Alexandre Leite dos Santos Silva – Universidade Federal do Piauí  
Prof. Dr. Carlos Eduardo Sanches de Andrade – Universidade Federal de Goiás  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Carmen Lúcia Voigt – Universidade Norte do Paraná  
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof. Dr. Fabrício Menezes Ramos – Instituto Federal do Pará  
Prof. Dr. Juliano Carlo Rufino de Freitas – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Luciana do Nascimento Mendes – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte  
Prof. Dr. Marcelo Marques – Universidade Estadual de Maringá  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Neiva Maria de Almeida – Universidade Federal da Paraíba  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista

### **Conselho Técnico Científico**

Prof. Me. Abrãao Carvalho Nogueira – Universidade Federal do Espírito Santo  
Prof. Me. Adalberto Zorzo – Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza  
Prof. Me. Adalto Moreira Braz – Universidade Federal de Goiás  
Prof. Dr. Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos – Ordem dos Advogados do Brasil/Seccional Paraíba  
Prof. Me. André Flávio Gonçalves Silva – Universidade Federal do Maranhão  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Andreza Lopes – Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Acadêmico  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Andrezza Miguel da Silva – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia  
Prof. Dr. Antonio Hot Pereira de Faria – Polícia Militar de Minas Gerais  
Prof<sup>a</sup> Ma. Bianca Camargo Martins – UniCesumar  
Prof<sup>a</sup> Ma. Carolina Shimomura Nanya – Universidade Federal de São Carlos  
Prof. Me. Carlos Antônio dos Santos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Ma. Cláudia de Araújo Marques – Faculdade de Música do Espírito Santo  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Cláudia Taís Siqueira Cagliari – Centro Universitário Dinâmica das Cataratas  
Prof. Me. Daniel da Silva Miranda – Universidade Federal do Pará  
Prof<sup>a</sup> Ma. Daniela da Silva Rodrigues – Universidade de Brasília  
Prof<sup>a</sup> Ma. Dayane de Melo Barros – Universidade Federal de Pernambuco  
Prof. Me. Douglas Santos Mezacas – Universidade Estadual de Goiás  
Prof. Dr. Edwaldo Costa – Marinha do Brasil  
Prof. Me. Eduardo Gomes de Oliveira – Faculdades Unificadas Doctum de Cataguases  
Prof. Me. Eliel Constantino da Silva – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita  
Prof. Me. Euvaldo de Sousa Costa Junior – Prefeitura Municipal de São João do Piauí  
Prof<sup>a</sup> Ma. Fabiana Coelho Couto Rocha Corrêa – Centro Universitário Estácio Juiz de Fora  
Prof. Dr. Fabiano Lemos Pereira – Prefeitura Municipal de Macaé  
Prof. Me. Felipe da Costa Negrão – Universidade Federal do Amazonas  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Germana Ponce de Leon Ramírez – Centro Universitário Adventista de São Paulo  
Prof. Me. Gevair Campos – Instituto Mineiro de Agropecuária  
Prof. Dr. Guilherme Renato Gomes – Universidade Norte do Paraná  
Prof. Me. Gustavo Krahl – Universidade do Oeste de Santa Catarina  
Prof. Me. Helton Rangel Coutinho Junior – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro  
Prof<sup>a</sup> Ma. Jaqueline Oliveira Rezende – Universidade Federal de Uberlândia  
Prof. Me. Javier Antonio Albornoz – University of Miami and Miami Dade College  
Prof<sup>a</sup> Ma. Jéssica Verger Nardeli – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho  
Prof. Me. Jhonatan da Silva Lima – Universidade Federal do Pará  
Prof. Me. José Luiz Leonardo de Araujo Pimenta – Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria Uruguay  
Prof. Me. José Messias Ribeiro Júnior – Instituto Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco

Profª Ma. Juliana Thaisa Rodrigues Pacheco – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
 Profª Drª Kamilly Souza do Vale – Núcleo de Pesquisas Fenomenológicas/UFPA  
 Profª Drª Karina de Araújo Dias – Prefeitura Municipal de Florianópolis  
 Prof. Dr. Lázaro Castro Silva Nascimento – Laboratório de Fenomenologia & Subjetividade/UFPR  
 Prof. Me. Leonardo Tullio – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
 Profª Ma. Lilian Coelho de Freitas – Instituto Federal do Pará  
 Profª Ma. Liliani Aparecida Sereno Fontes de Medeiros – Consórcio CEDERJ  
 Profª Drª Lívia do Carmo Silva – Universidade Federal de Goiás  
 Prof. Me. Lucio Marques Vieira Souza – Secretaria de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura de Sergipe  
 Prof. Me. Luis Henrique Almeida Castro – Universidade Federal da Grande Dourados  
 Prof. Dr. Luan Vinicius Bernardelli – Universidade Estadual do Paraná  
 Prof. Dr. Michel da Costa – Universidade Metropolitana de Santos  
 Prof. Dr. Marcelo Máximo Purificação – Fundação Integrada Municipal de Ensino Superior  
 Prof. Me. Marcos Aurelio Alves e Silva – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo  
 Profª Ma. Marileila Marques Toledo – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri  
 Prof. Me. Ricardo Sérgio da Silva – Universidade Federal de Pernambuco  
 Prof. Me. Rafael Henrique Silva – Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados  
 Profª Ma. Renata Luciane Polsaque Young Blood – UniSecal  
 Profª Ma. Solange Aparecida de Souza Monteiro – Instituto Federal de São Paulo  
 Prof. Me. Tallys Newton Fernandes de Matos – Faculdade Regional Jaguaribana  
 Prof. Dr. Welleson Feitosa Gazel – Universidade Paulista

<b>Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)</b>	
P273	<p>Participação e efetividade do direito na sociedade contemporânea 2 [recurso eletrônico] / Organizador Douglas Santos Mezacasa. – Ponta Grossa, PR: Atena, 2020.</p> <p>Formato: PDF            Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader            Modo de acesso: World Wide Web            Inclui bibliografia            ISBN 978-65-5706-121-3            DOI 10.22533/at.ed.213201906</p> <p>1. Direito – Filosofia. 2. Sociedade. I. Mezacasa, Douglas Santos.</p> <p style="text-align: right;">CDD 340.1</p>
<b>Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422</b>	

Atena Editora  
 Ponta Grossa – Paraná - Brasil  
[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)  
 contato@atenaeditora.com.br

## APRESENTAÇÃO

A sociedade contemporânea tem passado por diferentes transformações. E na medida em que cada nova mudança acontece, novas experiências se inauguram, novos espaços se criam, a sociedade se molda às novas realidades e o direito se inova para atender suas demandas. Pensar o direito a partir da evolução da sociedade contemporânea é uma tarefa sensível e extraordinária, afinal, uma sociedade eficaz se constitui por meio da relação semântica da norma, da observação da realidade social experimentada e dos valores e objetos (re)significados.

É pela busca da eficácia social que a Atena Editora publica dois volumes da coletânea intitulada “Participação e Efetividade do Direito na Sociedade Contemporânea”, coleção composta por trinta e dois capítulos que conecta pesquisadores especialistas, mestres e doutores de instituições localizadas de todas as áreas do Brasil, cujas discussões tematizam diversas áreas do saber.

Os volumes realizados em formato de e-book, trazem inovações nas pesquisas jurídicas e nas demais áreas do conhecimento. Temas diversos e interessantes são discutidos aqui com a proposta de fundamentar o conhecimento de acadêmicos, mestres, doutores e todos aqueles juristas que de alguma forma se interessam pela ciência jurídica e pela participação efetiva da sociedade nas pesquisas. Possuir um material acadêmico que reflita a evolução de diferentes áreas do direito e da coletividade, de forma temporal, com dados e resultados substanciais e concretos, torna-se muito relevante para o campo da pesquisa no Brasil.

A obra “Participação e Efetividade do Direito na Sociedade Contemporânea” apresenta fundamentações de resultados práticos obtidos pelos diversos professores, acadêmicos e pesquisadores que arduamente desenvolveram seus trabalhos que aqui serão apresentados de maneira concisa e didática. Sabemos o quanto importante é a divulgação científica, por isso evidenciamos também a estrutura da Atena Editora capaz de oferecer uma plataforma consolidada e confiável para estes pesquisadores exporem e divulguem seus resultados.

Douglas Santos Mezacasa

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1</b> .....	<b>1</b>
DIREITOS FUNDAMENTAIS NA <i>TEORIA DA CONSTITUIÇÃO</i> DE CARL SCHMITT	
Adamo Dias Alves	
DOI 10.22533/at.ed.2132019061	
<b>CAPÍTULO 2</b> .....	<b>14</b>
EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS EMENDAS 86/2015 E 100 DE 2019	
Fernanda Silva De Lima	
Brunno Richardson Torres Aires	
Bruno Alarcão dos Reis Freire	
DOI 10.22533/at.ed.2132019062	
<b>CAPÍTULO 3</b> .....	<b>27</b>
ENTRE O SENSÍVEL E O INTELIGÍVEL – UMA ANALOGIA DA ALEGORIA DA CAVERNA DE PLATÃO APLICADA AO PROCESSO PENAL	
Ana Lucia Cândida Alves	
DOI 10.22533/at.ed.2132019063	
<b>CAPÍTULO 4</b> .....	<b>40</b>
HABEAS CORPUS 143.641 E OS PROBLEMAS DO ENCARCERAMENTO FEMININO NO BRASIL	
Natalia Faccin Duarte Torres	
Marco Antonio Delfino de Almeida	
DOI 10.22533/at.ed.2132019064	
<b>CAPÍTULO 5</b> .....	<b>62</b>
IMPARCIALIDADE DAS DECISÕES JURISDICIONAIS E MÍDIA BRASILEIRA NA CONTEMPORANEIDADE: UM ESTUDO SOBRE DEMOCRACIA E DIREITO	
Taís da Silva Castro	
DOI 10.22533/at.ed.2132019065	
<b>CAPÍTULO 6</b> .....	<b>75</b>
JUSTIÇA: BREVES CONCEPÇÕES TEÓRICAS E ASPIRAÇÕES POPULARES	
Beatriz Inácio Alves da Silva	
Isael José Santana	
DOI 10.22533/at.ed.2132019066	
<b>CAPÍTULO 7</b> .....	<b>87</b>
LABELING APPROACH E O PODERIO ECONÔMICO	
Brena Lohane Monteiro Barreto	
Isael José Santana	
DOI 10.22533/at.ed.2132019067	
<b>CAPÍTULO 8</b> .....	<b>99</b>
LIMBO PREVIDENCIÁRIO E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE	
Renata Scarpini de Araujo	
Jair Aparecido Cardosos	
DOI 10.22533/at.ed.2132019068	

<b>CAPÍTULO 9</b> .....	<b>109</b>
O DESCRÉDITO DOS PARTIDOS POLÍTICOS E SUAS CONSEQUÊNCIAS NA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	
Alisson Jordão Rêgo	
<b>DOI 10.22533/at.ed.2132019069</b>	
<b>CAPÍTULO 10</b> .....	<b>125</b>
O DESENHO INSTITUCIONAL DO FÓRUM DE MONITORAMENTO E O CUMPRIMENTO DAS MEDIDAS PROTETIVAS DA CORTE INTERAMERICANA NO COMPLEXO DO CURADO	
Cláudia Xavier de Castro	
Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega	
João Augusto Maranhão de Queiroz Figueiredo	
Renata Xavier de Castro	
<b>DOI 10.22533/at.ed.21320190610</b>	
<b>CAPÍTULO 11</b> .....	<b>144</b>
O ESTADO E A RELIGIÃO: PONDERAÇÕES ACERCA DA LAICIZAÇÃO DO ESTADO MODERNO	
Celso Gabatz	
Rosângela Angelin	
<b>DOI 10.22533/at.ed.21320190611</b>	
<b>CAPÍTULO 12</b> .....	<b>157</b>
PROCESSO LEGISLATIVO NO ACRE: UM ESTUDO DO PODER DE AGENDA DO EXECUTIVO FRENTE À ASSEMBLEIA	
Luci Maria Teston	
Francisco Raimundo Alves Neto	
<b>DOI 10.22533/at.ed.21320190612</b>	
<b>CAPÍTULO 13</b> .....	<b>174</b>
PROGRAMA DE ACOLHIMENTO FAMILIAR: UMA ALTERNATIVA À EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA	
Júlia Mariana Perini	
Daniela Braga Paiano	
<b>DOI 10.22533/at.ed.21320190613</b>	
<b>CAPÍTULO 14</b> .....	<b>186</b>
REFLEXÕES SOBRE AS MUDANÇAS REALIZADAS PELA LEI 13.964 NA PARTE GERAL DO CÓDIGO PENAL E O PRINCÍPIO DA INTERVENÇÃO MÍNIMA	
Rodrigo Antunes Lopes	
Jaime Domingues Brito	
Valter Foletto Santin	
<b>DOI 10.22533/at.ed.21320190614</b>	
<b>CAPÍTULO 15</b> .....	<b>199</b>
SUSTENTABILIDADE URBANA: DESAFIOS E POSSIBILIDADES INTERDISCIPLINARES	
Mozart Victor Ramos Silveira	
<b>DOI 10.22533/at.ed.21320190615</b>	
<b>CAPÍTULO 16</b> .....	<b>216</b>
USO DE SÍMBOLOS RELIGIOSOS NO SERVIÇO PÚBLICO	
Lucas Pereira Araujo	
Márcio Henrique Pereira Ponzilacqua	

<b>SOBRE O ORGANIZADOR:</b> .....	<b>230</b>
<b>ÍNDICE REMISSIVO</b> .....	<b>231</b>

## PROCESSO LEGISLATIVO NO ACRE: UM ESTUDO DO PODER DE AGENDA DO EXECUTIVO FRENTE À ASSEMBLEIA

Data de aceite: 05/06/2020

Data de submissão: 06/03/2020

### Luci Maria Teston

Universidade Federal do Acre (UFAC)

Rio Branco (AC), Brasil.

ORCID: 0000-0002-9565-6162

Endereço Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6738944947882146>

### Francisco Raimundo Alves Neto

Universidade Federal do Acre (UFAC)

Rio Branco (AC), Brasil.

Endereço Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4307058382863247>

**RESUMO:** A separação dos poderes é uma característica dos regimes democráticos e está expressa no art. 2º da Constituição Federal de 1988. Entretanto, a possibilidade de editar medidas provisórias, o pedido de urgência, a iniciativa exclusiva em matérias orçamentárias, o poder de veto, aliados às leis delegadas estariam proporcionando ao chefe do Executivo considerável influência no Legislativo. Esta influência, pelo princípio da simetria, aplica-se também no âmbito das assembleias legislativas. Desta forma, buscou-se caracterizar as relações estabelecidas entre

os poderes Executivo e Legislativo no Estado do Acre a partir da Constituição Federal de 1988. Para isso, foi realizada análise aos projetos de lei apresentados e aprovados durante o período de 2010 a 2014 por meio de pesquisa documental em fontes primárias e em arquivos da Assembleia Legislativa do Estado do Acre com acesso público. Foram identificados 857 projetos de lei apresentados durante os anos da pesquisa. Houve o predomínio de proposições de autoria dos deputados estaduais, porém foi o chefe do Executivo quem obteve maior taxa de sucesso, com a aprovação de 99,1% dos projetos de lei de sua autoria. Considerada a natureza das proposições apresentadas, verificou-se um Executivo empenhado em aprovar matérias relacionadas à administração, funcionalismo e economia. Por outro lado, 71,6% dos projetos de lei de autoria dos deputados versaram sobre assuntos honoríficos e simbólicos. Desta forma, apesar da separação dos poderes estabelecida pela Carta Magna determinar a independência e a harmonia entre Executivo e Legislativo, observa-se, na prática, um desequilíbrio de forças. Houve por partes dos parlamentares o uso de uma agenda leve, cabendo ao chefe do Executivo a maior parte das proposições destinadas a alterar o *status quo*. O estudo sugere que há, no Estado do Acre, o exercício

de poderes legislativos por parte do Executivo, identificado por meio da produção legal no âmbito da Assembleia.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Constitucional; Constituição Federal de 1988; Relações Executivo-Legislativo.

## LEGISLATIVE PROCESS IN ACRE: A STUDY OF THE EXECUTIVE'S AGENDA POWER BEFORE THE ASSEMBLY

**ABSTRACT:** The separation of powers is a characteristic of democratic regimes and is expressed in art. 2 of the Federal Constitution of 1988. However, the possibility of editing provisional measures, the request for urgency, the exclusive initiative in budgetary matters, the veto power, allied to the delegated laws would be providing the chief executive with considerable influence in the legislature. This influence, on the principle of symmetry, also applies in the context of legislative assemblies. In this way, we sought to characterize the relationships established between the Executive and Legislative branches in the State of Acre from the Federal Constitution of 1988. For this purpose, an analysis was made of the bills presented and approved during the period from 2010 to 2014 through of documentary research in primary sources and in archives of the Legislative Assembly of the State of Acre with public access. 857 bills presented during the research years were identified. There was a predominance of proposals authored by state deputies, but it was the chief executive who had the highest success rate, with the approval of 99.1% of the bills of his authorship. Considering the nature of the proposals presented, there was an Executive committed to approving matters related to administration, civil service and economics. On the other hand, 71.6% of the bills drafted by deputies dealt with honorary and symbolic matters. There was a light agenda on the part of parliamentarians, with the chief executive being responsible for most of the proposals aimed at changing the status quo. The study suggests that there is, in the State of Acre, the exercise of legislative powers by the Executive, identified through legal production within the scope of the Assembly.

**KEYWORDS:** Constitutional Law; 1988 Federal Constitution; Executive-Legislative Relations.

### 1 | INTRODUÇÃO

A separação dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário é uma característica dos regimes democráticos e está expressa no art. 2º da Constituição Federal de 1988. Entretanto, cientistas políticos<sup>1</sup> argumentam que a atual Carta Magna outorga importantes poderes legislativos ao chefe do Executivo, ao conceder a este considerável influência sobre o Legislativo e, assim, podendo vir a comprometer o

---

<sup>1</sup> Figueiredo e Limongi (2001); Abrucio (2002); Santos (2001).

sistema de *checks and balances* entre os poderes.

A possibilidade de editar medidas provisórias, o pedido de urgência, a iniciativa exclusiva em matérias orçamentárias, o poder de veto, aliados às leis delegadas estariam favorecendo a preponderância legislativa do Executivo explicada pelo amplo poder de agenda dado pela Constituição Federal. Não menos importante é o controle sobre os cargos de livre nomeação, a exemplo de cargos disponíveis em ministérios e secretarias de governo.

Essa influência do chefe do Executivo, pelo princípio da simetria, aplica-se às assembleias legislativas. Estudos sobre as relações entre Executivo e Legislativo nos estados brasileiros confirmam uma variedade de experiências políticas relacionadas ao poder de agenda do chefe do Executivo frente às assembleias<sup>2</sup>. Com amplos poderes legislativos, o governador passa a influenciar a agenda de trabalhos na assembleia, induzindo os parlamentares à cooperação e formando, no sentido dado por Abrucio (2002), um “sistema político ultrapresidencialista”.

No entanto, essas pesquisas geralmente concentram suas análises no âmbito das assembleias do Centro-Sul do país. Desta forma, entende-se que estados da região Norte também devem ser objeto de estudos desta natureza. Assim, busca-se caracterizar as relações estabelecidas entre os poderes Executivo e Legislativo no Estado do Acre a partir da Constituição Federal de 1988. Apesar do sistema de *checks and balances*, questiona-se se os poderes constitucionais concedidos ao chefe do Executivo estariam contribuindo, em alguma medida, com a maximização do poder de agenda deste frente ao Legislativo. Assume-se, como hipótese, que a atual Carta Magna ampliou o poder de agenda do chefe do Executivo junto à Assembleia Legislativa do Estado do Acre (Aleac).

Essa hipótese foi testada a partir da análise aos projetos de lei apresentados e aprovados no âmbito da Aleac durante os anos de 2010 a 2014, período que contempla duas legislaturas e inclui dois mandatos do Executivo<sup>3</sup>. Para isso, realizou-se pesquisa documental em fontes primárias e em arquivos da Aleac com acesso público.

Foram identificados e analisados os projetos de lei apresentados e aprovados na Assembleia, considerando: a) autoria, b) taxa de sucesso, c) tempo de tramitação, d) vetos totais e parciais e d) a natureza das proposições apresentadas e aprovadas.

## 2 | PODER DE AGENDA DO EXECUTIVO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Se comparada à Carta Magna de 1946, a Constituição Federal de 1988

<sup>2</sup> Anastasia (2001); Santos (2001); Domingues (2001); Abrucio, Teixeira e Costa (2001).

<sup>3</sup> Os projetos de lei complementar não foram considerados nesta análise por serem pouco frequentes. Durante o período do estudo, não foram identificadas medidas provisórias. Demais espécies normativas foram excluídas da análise por serem proposições que não necessitam de sanção governamental.

ampliou os poderes do chefe do Executivo relacionados à capacidade deste influenciar e dirigir os trabalhos legislativos. Para Figueiredo e Limongi (2001), a produção legislativa alterou o seu perfil quando considerados os diferentes períodos democráticos. Os autores ressaltam que, na vigência da Constituição de 1946, houve a predominância do Legislativo na produção legal, sendo que as leis de iniciativa do Executivo corresponderam a 43% do total de leis do período. Esta participação aumentou para 89% no período militar, com o Executivo passando a ter o predomínio na produção de leis. Após a Carta de 1988, manteve-se o padrão do regime militar, com uma média de 85% de leis de iniciativa do Executivo. Desta forma, os poderes do chefe do Executivo podem ser considerados muito superiores aos que dispunham os presidentes do período de 1946-64 e não tão distantes dos que detinham os presidentes no período militar. Ou seja, os dados apresentados demonstram que “sob a Constituição de 1988, o Executivo se constituiu no principal legislador de *jure* e de fato” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 11).

A explicação para a mudança observada nos períodos democráticos descritos pode ser encontrada na ampliação do poder de agenda do Presidente e na sua capacidade de intervir no processo legislativo<sup>4</sup>. O poder de agenda pode ser definido como “a capacidade do Executivo de determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso, mas também quando o serão” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 22). Quanto maior o poder de agenda do Executivo, mais capacidade este tem de influenciar de forma direta os trabalhos legislativos e, com isso, reduzir os efeitos resultantes da separação dos poderes. Neste contexto, a agenda teria dois sentidos: a) definição de temas substantivos a serem apreciados e; b) determinação dos passos e da sequência de procedimentos a serem seguidos ao longo do processo decisório (SANTOS, 2003).

## **2.1 Fortalecimento Do Poder De Agenda Dos Governadores Frente Às Assembleias**

No plano nacional, o termo “presidencialismo de coalizão”, expressão cunhada por Abranches (1988), pode ser considerado o ponto de partida das análises sobre os partidos brasileiros no Legislativo, visto ser considerado o acordo político mais importante e durável no presidencialismo partidário. Conforme o autor, observa-se um Executivo estruturado em grandes coalizões, as quais se organizam a partir de uma lógica partidária e regional, cabendo ao chefe do Executivo um papel de destaque na articulação destas coalizões.

Essa influência do chefe do Executivo se dá não apenas em nível nacional, mas também em grande parte dos estados brasileiros. Em Abrucio (2002) tem-se

---

4 A votação da PEC 247/2016 pode ser considerada um exemplo, visto que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal estabeleceram calendários de apreciação e votação da matéria para atender aos interesses do governo.

o entendimento de que o Executivo estadual, na figura do governador, também se fortalece a partir da nova Carta Magna. Para além da lealdade dos políticos estaduais e de serem credores dos municípios, os governos estaduais, entende o autor, também conseguiram neutralizar os órgãos de fiscalização do Executivo<sup>5</sup>. Desta forma, no âmbito dos estados, a força dos chefes do Executivo resultou na formação de um “sistema político ultrapresidencialista”. Este sistema de governo constituído na redemocratização e em vigor nos estados teria três características básicas: a) o processo decisório, em toda a sua extensão, seria controlado pelo Executivo; b) os outros poderes não seriam *checks and balances* sobre o Executivo; c) o governador torna-se o centro das decisões de governo, sem a dispersão de poder como ocorre no nível federal na relação entre Presidente e ministros (ABRUCIO, 2002).

Para que o ultrapresidencialismo seja estabelecido com toda a sua eficácia, Abrucio (2002) observa que, ao governador, é necessário obter ampla e sólida maioria na assembleia, tanto para eliminar sua função de *checks and balances*, como para controlar o processo decisório de forma mais ampla. Efetivando-se estas medidas, à maior parte dos deputados estaduais não restaria outra saída frente ao poder dominante do governador a não ser assumir uma posição situacionista ou governista<sup>6</sup>.

Não obstante a tese de Abrucio ser confirmada por estudiosos de casos específicos de padrões de relação entre o Executivo e o Legislativo nos estados, ela é relativizada por aqueles que acreditam serem as exceções em número maior do que o esperado. Certos estudos demonstraram que algumas realidades estaduais não correspondem de todo à tese do ultrapresidencialismo.

Em estudo organizado por Santos (2001) foi testada a hipótese de Abrucio quanto à vigência histórica do ultrapresidencialismo estadual por meio da atuação de seis assembleias legislativas: Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo, São Paulo, Ceará e Rio de Grande do Sul. Uma das principais conclusões obtidas neste estudo é que há uma importante variedade de experiências políticas estaduais em termos de relações entre o Executivo e o Legislativo, representadas por meio da produção legal das assembleias e também pela organização interna dos Legislativos estaduais.

---

5 Ao governador incumbe o poder de nomear o Procurador-Geral do Ministério Público. Além disso, a forma de escolha dos Conselheiros determina o poder do governador sobre o Tribunal de Contas do Estado. Desta forma, “o controle do Executivo sobre o TCE e o Ministério Público não só tornou o governo estadual praticamente imune a qualquer fiscalização institucional, como aumenta o poder de pressão do governador sobre a classe política estadual” (ABRUCIO, 2002, p. 163).

6 Há uma distinção fundamental entre os dois termos. O “situacionismo” reúne apenas os deputados que participam formalmente da bancada do governo, ou seja, os que participam formalmente da base de apoio. Já o padrão de atuação “governista” está presente em quase todos os deputados, já que eles não podem sobreviver politicamente sem gozar dos recursos do Executivo. Seriam os deputados que se apresentam como independentes, mas votam com o governo no geral (ABRUCIO, 2002).

Para Abrucio (2002, p. 118) a explicação sobre o fato de não existir em alguns estados a montagem de uma maioria sólida na assembleia deve ser buscada no grau de competição existente em cada estado: “[...] primeiro, se a governadoria foi conquistada por um partido desvinculado do *establishment*, o que implicaria maiorias conflitantes com as elites políticas tradicionais”, bem como o “grau de alternância partidária nos governos estaduais nas últimas três eleições”.

Nesse sentido, Shugart e Carey (1992) comentam que chefes do Executivo com reduzido poder legislativo são forçados à negociação para alcançarem êxito em suas proposições, pois têm consciência que sem concessões não terão sua agenda aprovada. Por outro lado, situados no outro extremo, estão aqueles que irão procurar governar contornando as resistências dos congressistas e buscando forçar o Legislativo a ceder. Neste caso, portanto, o padrão de relações estabelecido entre os dois poderes é mais conflituoso do que no primeiro.

### 3 | O PROCESSO LEGISLATIVO NA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL

Para Ferreira Filho (2012, p. 150), a principal manifestação da preponderância do Poder Executivo na atualidade diz respeito à sua crescente interferência no processo legislativo e até no seu estabelecimento como outro Poder Legislativo. Em suas palavras: “Hoje, não só conta ele com a iniciativa, como, em verdade, é dele que provém o impulso inicial da grande maioria das leis promulgadas. Mais ainda, pela generalização da delegação de poderes, legisla”.

Entre os instrumentos e atos normativos constitucionalmente permitidos ao Executivo está a Lei Delegada. Falar de delegação é dizer qual e quanto poder decisório é passado do Legislativo para o Executivo. Neste sentido, o Legislativo estaria delegando poder e responsabilidades ao chefe do Executivo, o que poderia envolver tanto a liberdade de produção e apresentação de propostas, bem como os privilégios para a aprovação de matérias no Legislativo e a concessão de recursos para a implementação de políticas (GROHMANN, 2001; PEREIRA, 2001; ABRUCIO, TEIXEIRA e COSTA, 2001).

Quanto ao veto e o seu alcance, a atual Carta Magna prevê duas modalidades: o total e o parcial. O veto, seguindo os ensinamentos de Novelino (2011, p. 675), representa a discordância do chefe do Executivo em relação a determinado projeto de lei. Haveria, portanto, uma “divergência quanto a sua *natureza jurídica*, sendo considerado como um *direito*, como um *poder* ou ainda como um *poder-dever*”. O referido autor ainda esclarece que o “veto político” diz respeito a um projeto de lei considerado contrário ao interesse público ao passo que o “veto jurídico” trata da análise da constitucionalidade de um projeto de lei. Em ambas as situações, o veto deve ser motivado, conforme preconiza o art. 66, §1º da CF/88.

Do ponto de vista político, o veto parcial tende a ser um recurso mais utilizado e poderoso. Isto porque impõe aos deputados a preferência do Executivo não somente em relação às proposições legislativas como um todo, mas também em cada artigo, parágrafo, inciso ou alínea de um projeto. No entendimento de Ferreira Filho (2012, p. 178), o veto parcial tem a qualidade de permitir separar “o joio do trigo, ou seja, excluir da lei o inconveniente, sem fulminar todo o texto”. Para o autor, a possibilidade de vetar parcialmente projetos de lei visa garantir que textos não contenham frases maliciosamente acrescentadas durante a deliberação dos parlamentares. A ideia do veto parcial, neste sentido, seria a de eliminar abusos por parte dos parlamentares. Entretanto, esclarece, o veto parcial acabou por servir para serem levados à efeito abusos por parte do Executivo. Mesmo a doutrina sustentando que o veto parcial não poderia ser utilizado para desfigurar um projeto, ou seja, não deveria alterar sua essência, o autor observa que o veto veio a alcançar até palavras isoladas no texto mudando, muitas vezes, o sentido ou alcance deste texto de forma radical (FERREIRA FILHO, 2012).

Em relação à possibilidade de o governador editar medidas provisórias, de acordo com Novelino (2011) o Supremo Tribunal Federal (STF) tem admitido sua edição, com fundamento no princípio da simetria. O STF entende pela admissão da medida provisória para governadores desde que haja previsão expressa na Constituição estadual e que sejam observadas regras básicas do processo legislativo<sup>7</sup>.

A partir da tese da simetria, os estados podem prever, em suas respectivas constituições, não só leis complementares, mas também leis delegadas e até mesmo medidas provisórias (FERREIRA FILHO, 2012). A exemplo do Piauí, Santa Catarina, Tocantins, Maranhão e Paraíba, no Estado do Acre há a previsão de medidas provisórias<sup>8</sup>.

## **4 | PROCESSO DECISÓRIO NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ACRE**

### **4.1 Predominância Das Proposições**

Do total de 857 projetos de lei apresentados entre os anos de 2010 a 2014, 70,3% foram de autoria dos deputados estaduais, cabendo ao chefe do Executivo a iniciativa em 27,5% das proposições (Tabela 1).

---

<sup>7</sup> Conforme a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 425/TO, relatada pelo Min. Maurício Corrêa (STF), bem como a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.391/SC, relatada pela Min. Ellen Gracie (STF).

<sup>8</sup> Art. 52, V, Constituição do Estado do Acre.

Ano	Autor		
	Executivo	Legislativo	Outros*
2010	55	110	3
2011	42	104	3
2012	48	163	3
2013	67	148	5
2014	24	78	4
<b>Total</b>	<b>236</b>	<b>603</b>	<b>18</b>

Tabela 1 - Projetos de lei apresentados por autoria e ano, Acre, 2010-2014.

Nota: referem-se, basicamente, às proposições de autoria do Poder Judiciário.

No entendimento de Moraes (2001, p. 211), no primeiro e no último ano das legislaturas costuma ocorrer, respectivamente, o maior e o menor número de leis promulgadas. No primeiro ano, devido ao “ímpeto legislativo que toma conta dos parlamentares, sobretudo dos novos”. Já no último ano em função da “diminuição do trabalho endógeno, em virtude do envolvimento dos parlamentares no processo eleitoral”. Observa-se que o argumento do autor se confirma em relação ao último ano da legislatura (2014). Entretanto, foi no segundo ano (2012) que houve a maior quantidade de proposições apresentadas por parte dos deputados. Se esta informação for considerada de forma isolada, identifica-se um parlamento atuante. Entretanto, é importante considerar a taxa de sucesso dos projetos apresentados.

#### 4.2 Taxa De Sucesso Dos Projetos De Lei Apresentados

A taxa de sucesso dos projetos de lei foi mensurada a partir do percentual de proposições aprovadas em comparação com o total apresentado. Da análise aos projetos de lei, identificou-se a aprovação, por parte do Executivo, de 99,1% das proposições de sua autoria. Já os parlamentares aprovaram 74,4% das proposições apresentadas, o que indica a tentativa de construção de uma agenda própria (Tabela 2).

Ano	Autor					
	Executivo		Legislativo		Outros	
	Projetos não aprovados*	Projetos aprovados	Projetos não aprovados*	Projetos aprovados	Projetos não aprovados*	Projetos aprovados
2010	0	55	14	96	0	3
2011	1	41	15	89	0	3
2012	0	48	56	107	0	3
2013	1	66	50	98	1	4
2014	0	24	19	59	0	4
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>234</b>	<b>154</b>	<b>449</b>	<b>1</b>	<b>17</b>

Tabela 2 - Taxa de sucesso dos projetos de lei por autoria e ano, Acre, 2010-2014.

Nota: Projetos de lei que não tramitaram, não apreciados, vetados, retirados pelo autor ou arquivados.

Os achados indicam que, mesmo o Legislativo apresentando maior quantidade de proposições, em termos percentuais, quem mais aprovou foi o Executivo obtendo, portanto, maior taxa de sucesso. As duas proposições do Executivo não aprovadas foram, inclusive, retiradas pelo próprio autor<sup>9</sup>. Em relação aos projetos de lei de autoria dos parlamentares, as causas da não aprovação incluíram vetos, projetos retirados, proposições que não tramitaram na legislatura e projetos arquivados por serem considerados inconstitucionais<sup>10</sup>.

Os resultados observados na Aleac coadunam com o entendimento obtido na literatura acerca da questão nacional, na qual entende-se ser alta a taxa geral de aprovação de projetos de autoria do Executivo, sendo raras as rejeições, ao passo que as propostas de autoria do Legislativo apresentam taxa de rejeição bem maior (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001). Sugere-se que isto se deve, em parte, conforme enfatizam Abrucio, Teixeira e Costa (2001), ao fato da maioria dos parlamentares estaduais depender de forma direta dos recursos que dispõe o Executivo estadual para poderem progredir na carreira política.

#### 4.3 Tempo De Tramitação Das Proposições Aprovadas

O chefe do Executivo também dispõe do recurso de urgência, importante para agilizar a tramitação dos projetos de seu interesse. O estudo indicou que, enquanto

9 Uma delas foi o PL 73/2011, que instituía o prêmio estadual de direitos humanos, o qual foi retirado no plenário por mensagem governamental. A outra proposição diz respeito ao PL 42/2013 que alterava dispositivos da Lei n. 2.561 de 29 de maio de 2012, a qual dispunha sobre a realização de exame de ecocardiograma nos recém-nascidos portadores de Síndrome de Down. Esta também foi retirada mediante mensagem governamental.

10 Como exemplo de projetos considerados inconstitucionais, pode-se citar o PL 74/2013 que instituía a conversão em pecúnia indenizatória das licenças especiais e parte das férias, adquiridas e não usufruídas por policiais militares e bombeiros militares, agente socioeducativo e agentes penitenciários. Também foram arquivados por serem considerados inconstitucionais o PL 7/2014 que dispunha sobre a proibição de cobrança da contribuição de iluminação pública (COSIP) para os consumidores que não seriam beneficiados pela prestação do serviço e o PL 8/2014 que tratava da obrigatoriedade de identificação dos imóveis locados para o Poder Público.

o Executivo aprovou 94,0% de seus projetos de lei em até 15 dias, o Legislativo, se considerado este mesmo tempo, aprovou 67,0%. Os projetos aprovados de autoria dos parlamentares que tramitaram por mais de 120 dias corresponderam a 6,6% das proposições (Tabelas 3 e 4).

Período (em dias)	Ano				
	2010	2011	2012	2013	2014
0-15	54	39	43	62	22
16-30	0	1	3	1	0
31-60	1	0	1	1	1
61-90	0	1	1	1	1
91-120	0	0	0	0	0
>120	0	0	0	1	0
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>41</b>	<b>48</b>	<b>66</b>	<b>24</b>

Tabela 3 - Tempo de tramitação dos projetos de lei aprovados com origem no Executivo, Acre, 2010-2014

Período (em dias)	Ano				
	2010	2011	2012	2013	2014
0-15	59	67	63	61	51
16-30	4	10	11	12	1
31-60	14	3	5	9	4
61-90	16	4	13	4	0
91-120	0	1	5	2	0
>120	3	4	10	10	3
<b>Total</b>	<b>96</b>	<b>89</b>	<b>107</b>	<b>98</b>	<b>59</b>

Tabela 4 - Tempo de tramitação dos projetos de lei aprovados com origem no Legislativo, Acre, 2010-2014

Nesse sentido, é importante destacar o papel desempenhado pela Mesa Diretora e pelas lideranças partidárias, as quais decidem sobre a agilidade de uma matéria e, muitas vezes, utilizam todos os instrumentos de obstrução para adiar a apreciação de outras. As lideranças também podem pedir urgência para a tramitação de determinados projetos. Por outro lado, cabe ao Executivo o direito de requerer unilateralmente urgência para a tramitação de projetos de sua autoria<sup>11</sup>.

Coadunando com os resultados obtidos por Figueiredo e Limongi (2001) em nível nacional, no Estado do Acre, os achados evidenciam que os projetos com origem no Executivo receberam um tratamento privilegiado por parte do Legislativo, ou seja, além de tramitarem de forma ágil também obtiveram índices mais elevados de aprovação. Desta forma, pode-se sugerir que o Executivo passou a definir a agenda do Legislativo e determinou o conteúdo da produção legal. A Assembleia, neste contexto, teve mais dificuldades em levar adiante a sua própria agenda. No 11 Além disso, os curtos prazos de apreciação das matérias propostas pelo Executivo podem representar a existência de negociações envolvendo os dois poderes na etapa da elaboração dos projetos.

Executivo, ao contrário, a agenda seguiu um caminho em regime de urgência.

#### 4.4 Vetos Totais E Parciais Emitidos: Derrubadas E/Ou Manutenções

Em 2011, o chefe do Executivo fez uso do instrumento do veto parcial a um projeto de lei de sua autoria<sup>12</sup>. Entre os 18 projetos vetados de autoria do Legislativo que foram mantidos na Assembleia está o PL 29/2012 que proibia a comercialização de bebidas alcoólicas e de derivados de fumo e tabaco nas proximidades de instituições educacionais de educação fundamental e básica no Estado do Acre; o PL 16/2013 que dispunha sobre a proibição do plantio de plantas espinhosas nas avenidas, praças, jardins, rotatórias e afins no âmbito do Estado do Acre; e o PL 25/2013 que tratava da aplicação de sanções aos estabelecimentos que comercializassem produtos contrabandeados e/ou falsificados. (Tabela 5).

<b>Autoria</b>	<b>Quantidade de projetos</b>	<b>Total de vetos</b>	<b>Vetos totais</b>	<b>Vetos parciais</b>	<b>% de vetos em relação a leis aprovadas</b>
Executivo	236	1	0	1	0,42%
Legislativo	603	18	18	0	2,98%

Tabela 5 - Vetos emitidos, Acre, 2010-2014.

A maior quantidade de vetos aos projetos de autoria dos parlamentares ocorreu no ano de 2013, totalizando 11 projetos vetados e representando 61,1% do total de vetos identificados nos cinco anos da pesquisa. Também foi neste ano que ocorreram as únicas derrubadas de vetos registrados no período da pesquisa: foram rejeitados em plenário os vetos do Executivo a duas proposições: ao PL 10/2013 que declarou patrimônio cultural acreano a atividade de seringueiro e ao PL 59/2013 de disciplinou a validade do bilhete único, do vale-transporte no sistema de transporte coletivo urbano e intermunicipal.

No ano de 2013 o governador, por alguma razão, precisou recorrer com maior frequência a este recurso. Isto pode indicar a tentativa, por parte dos parlamentares, de construir uma própria agenda. Entretanto, os vetos do governador não derrubados indicam dificuldades na construção desta agenda.

Se os vetos derrubados forem muitos, o Legislativo afirma-se frente às preferências do Executivo. No entanto, se muitos vetos são mantidos frente a poucos derrubados, significa que o Executivo bloqueou parcelas da agenda do Legislativo, preservando suas preferências. Logo, é importante atentar para o fato de que nem sempre a maioria que aprova o projeto é idêntica em tamanho ou em composição à maioria que examina o veto. Ou seja, a manutenção do veto pode

<sup>12</sup> Trata-se do PL 21/2011 que instituía o programa de incentivo à produção de álcool, açúcar, energia elétrica e derivados da cana-de-açúcar no Estado do Acre.

ser simplesmente a manifestação da preferência do Legislativo e, neste caso, não haveria um predomínio de um poder sobre o outro (GROHMANN, 2003).

#### 4.5 Natureza Dos Projetos De Lei

Para a classificação da natureza das proposições apresentadas definiram-se as seguintes categorias<sup>13</sup>:

1. **Administrativas**: relacionadas à administração pública, gestão de negócios públicos ou particulares. Incluem temas como alienação, doação de bens imóveis ou móveis, doações de terras e/ou imóveis, criação de órgãos, alterações em dispositivos legais, autorizações em geral, concessões de direito, revogação de dispositivos legais e gestão do patrimônio público.

2. **Agricultura/pecuária**: referem-se às políticas relacionadas à agricultura e à pecuária, incluindo a agricultura familiar e o extrativismo.

3. **Cidadania**: dizem respeito às políticas de promoção de direitos de minorias, direitos do consumidor e participação política.

4. **Simbólicas**: são as declarações de utilidade pública, tombamento de construções, instituição de dias, semanas e prêmios.

5. **Cultural/científica/tecnológica**: assuntos relacionados à promoção e apoio a atividades culturais, de lazer, científicas e tecnológicas.

6. **Ecológica**: tratam da política ambiental e da preservação do meio ambiente.

7. **Econômicas**: compreendem a regulamentação de atividades econômicas, a abertura de crédito especial e adicional, pagamento de dívidas, políticas de incentivo econômico a empresas, contratação de operações de crédito e instituição de fundos.

8. **Fiscalização**: são os mecanismos para o maior controle das atividades da administração pública e privada, a exemplo da prestação de contas de recursos públicos.

9. **Funcionalismo**: enquadram-se nesta classificação as iniciativas voltadas para o funcionalismo público, como benefícios, gratificações, abertura de concursos públicos, planos de cargos e salários, alterações estatutárias entre outros.

10. **Honoríficas**: correspondem às homenagens.

11. **Orçamentárias/financeiras**: tratam da política financeira e orçamentária, o que envolve receitas e despesas.

12. **Segurança**: relacionadas à polícia, presídios, segurança no trânsito e em instituições, a exemplo do combate às drogas e do programa de apoio às vítimas.

13. **Sociais**: são as políticas relacionadas à educação, à saúde, ao saneamento, à habitação, ao transporte e ao bem-estar.

Os achados indicam que a agenda do Executivo esteve voltada para assuntos

<sup>13</sup> Adaptadas de Abrucio, Teixeira e Costa (2001); Amorim Neto e Santos (2003).

relacionados à administração, compreendendo 58,4% das proposições aprovadas. Assuntos relacionados ao funcionalismo e à economia também mereceram destaque na agenda do Executivo, compreendendo 13,1% e 12,2% das proposições aprovadas, respectivamente (Tabela 6).

Assunto	Período										Total
	2010		2011		2012		2013		2014		
	Apr.*	Apro**.	Apr.	Apro.	Apr.	Apro.	Apr.	Apro.	Apr.	Apro.	
Administrativas		26		18		36	1	43		14	<b>138</b>
Agricultura/ Pecuária		1									1
Cidadania				1							1
Simbólicas			1			2					3
Cultural/científica								1		1	2
Tecnológica											
Ecológica		2		1				2			5
Econômicas		5		8		8		6		2	<b>29</b>
Fiscalização											0
Funcionalismo		16		6				6		3	<b>31</b>
Honoríficas											0
Orçamentárias/ Financeiras		2		3		2		2		3	<b>12</b>
Segurança		1		1							2
Sociais		2		3				6		1	<b>12</b>
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>55</b>	<b>1</b>	<b>41</b>	<b>0</b>	<b>48</b>	<b>1</b>	<b>66</b>	<b>0</b>	<b>24</b>	<b>236</b>

Tabela 6 - Natureza das proposições apresentadas pelo Executivo, Acre, 2010-2014.

Nota\*: *Apr.*: proposições apresentadas e não aprovadas.

\*\**: Apro.*: proposições apresentadas e aprovadas.

No que compete à agenda do Legislativo, esta esteve voltada, em sua imensa maioria, para homenagens, representadas pela concessão de títulos de cidadão(ã) acreano(a). Este assunto representou um percentual de 63,0% das proposições aprovadas. O segundo assunto mais presente na agenda do legislativo foi o social, correspondendo a 10,9% dos projetos de lei aprovados, seguido das matérias de caráter simbólico, as quais representaram 8,6% do total de leis aprovadas no período e de autoria dos deputados (Tabela 7).

Assunto	Período										Total
	2010		2011		2012		2013		2014		
	Apr.*	Apro**.	Apr.	Apro.	Apr.	Apro.	Apr.	Apro.	Apr.	Apro.	
Administrativas		2		6		10		6	1	2	<b>27</b>
Agricultura/ Pecuária				1		1					2

Cidadania	1		2	3	3	2	10		2		<b>23</b>
Simbólicas	4	5		4	2	17	3	10	4	3	<b>52</b>
Cultural/científica											
Tecnológica	1			1							<b>2</b>
Ecológica			1	3	3		4		2		<b>13</b>
Econômicas	2		1		7		5		2		<b>17</b>
Fiscalização					2	1	2		1		<b>6</b>
Funcionalismo			2		2		3				<b>7</b>
Honoríficas	3	89	1	68	2	75		83	3	56	<b>280</b>
Orçamentárias/ Financeiras											<b>0</b>
Segurança	1			2	1	1	2		1		<b>8</b>
Sociais	2		2	7	24	10	15	4	2		<b>66</b>
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>96</b>	<b>15</b>	<b>89</b>	<b>56</b>	<b>107</b>	<b>50</b>	<b>98</b>	<b>19</b>	<b>59</b>	<b>603</b>

Tabela 7 - Natureza das proposições apresentadas pelo Legislativo, Acre, 2010-2014.

Nota\*: *Apr.*: proposições apresentadas e não aprovadas.

\*\**: Apr.*: proposições apresentadas e aprovadas.

Dos 154 projetos de autoria do Legislativo não aprovados, 29,2% trataram de assuntos classificados como sociais; 15,5% de assuntos administrativos e 11,6% de cidadania. Se forem considerados somente os projetos de natureza honorífica e simbólica, estes representaram 71,6% do total de proposições aprovadas de autoria dos deputados, ao passo que, se forem consideradas as proposições de autoria do chefe do Executivo, os projetos honoríficos e simbólicos compreenderam 1,27% do total de proposições aprovadas (Tabela 8).

Autoria	Simbólicos/Honoríficos		Outros		Total
	Número	% ao total de PLs	Número	% ao total de PLs	
Legislativo	432	71,64%	171	28,35%	603
Executivo	3	1,27%	233	98,72%	236

Tabela 8 - Projetos de lei apresentados considerando a natureza e autoria, Acre, 2010-2014.

Há o entendimento de que tais leis honoríficas e simbólicas, que em sua grande maioria são de autoria dos parlamentares, não afetam o *status quo* econômico e social do Estado, sendo mais propriamente intervenções específicas em questões pertinentes à vida do cidadão comum. Situação diferente é observada quanto são analisados os projetos de lei de autoria dos deputados que não foram aprovados. Estes, em sua grande maioria, versaram sobre assuntos relacionados a questões sociais, administrativas e de cidadania.

Conforme ressalta Abrucio (2002, p. 154), a produção parlamentar acaba por não lidar com os principais problemas dos cidadãos, “cabendo ao Executivo as principais decisões legislativas”. O Executivo, neste cenário, apresentou projetos

que alteraram significativamente o *status quo* e, portanto, fez uso de uma agenda pesada. Já o Legislativo, de 2010 a 2014 fez uso de uma agenda leve, com poucas matérias que alteraram o *status quo*<sup>14</sup>.

No que compete às questões honoríficas e simbólicas, cabe notar que essas matérias não devem ser fruto de análises precipitadas. Se, por um lado, tornar determinada instituição de utilidade pública supõe perdas de receita para o Estado, por outro, assegura a existência, em grande medida, de associações criadas de forma espontânea (MORAES, 2001). Quanto às homenagens e denominações dadas aos órgãos públicos, pode-se considerar a natureza eleitoral na adoção de tais medidas. Ou seja, este tipo de iniciativa pode ser bastante eficaz no ponto de vista eleitoral, na medida em que, ao se dar o nome de uma pessoa ou de uma família tradicional, que é respeitada pelos moradores, a um órgão público local, isto pode resultar em novos eleitores (ABRUCIO, TEIXEIRA e COSTA, 2001). Portanto, no Acre, a quantidade de projetos de lei de caráter honorífico e simbólico poderia sinalizar uma espécie de negociação política, pelo fato da concessão de um título a determinada pessoa ou família poder significar benefícios futuros dos mais variados. Importa ressaltar que todos os projetos de lei foram enviados ao Executivo para a sanção e, portanto, são de conhecimento do governador.

## 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A preponderância do Executivo é explicada, em Figueiredo e Limongi (2001), pela capacidade de controlar a agenda legislativa. Além disso, confere a este uma posição estratégica no que compete à aprovação de seus projetos. Para Ferreira Filho (2012, p. 36), há de se falar em crise da lei, ligada ao que considera “falência dos parlamentares como legisladores”. No entendimento do autor, os parlamentares não conseguem suprir as necessidades legislativas dos Estados contemporâneos, ou seja, não conseguem gerar leis que atendam as reclamações dos governos e as solicitações dos grupos de pressão. As normas que pautam o trabalho dos parlamentares, entende, dão margem ao “ensejo a delongas, oportunidade a manobras e retardamentos”. Desta forma, projetos se acumulam e atrasam. Este atraso, na visão do governo e da opinião pública, “é a única e exclusiva razão por que os males de que sofre o povo não são aliviados”.

Dessa incapacidade decorre a renúncia de poder. Como consequência, vem a se tornar regra a delegação clara ou dissimulada, a despeito de proibições constitucionais. “A imaginação dos constitucionalistas desvela-se em encontrar caminhos para que o Executivo possa legislar enquanto os magistrados olham para outro lado a fim de não verem as violações à Constituição” (FERREIRA FILHO,

---

<sup>14</sup> Para informações adicionais sobre agenda leve e agenda pesada consultar Pereira (2004).

2012, p. 37).

Nesse cenário, situa-se o princípio da separação dos poderes. É novamente de Ferreira Filho (2012, p. 28) a advertência:

Ora, a entrega da elaboração da lei a quem já é, de certo modo, o governo, ao menos aos olhos do povo, tende a torná-lo onipotente. Daí pode surgir uma nova tirania, um novo despotismo que não deixaria de ser odioso, por ser de fundo democrático, ou por ser transitório esse poder.

Nesse cenário, autores como Pereira (2001) procuram entender porque um conjunto grande de pessoas que fazem leis e que tem a prerrogativa de modificá-las caso vão de encontro aos seus interesses se submete ao domínio do chefe do Executivo. Para Andrade (1998), se houver cooperação entre Legislativo e Executivo haverá ganhos na medida em que os parlamentares serão premiados com recursos para suas bases e o governo ganhará em governabilidade e no controle do processo político.

Dessa forma, de acordo com Carvalho (2010), o princípio da separação dos poderes não deve ser entendido de forma rígida. Para o autor, quando o Senado aprecia a indicação do Presidente de nome para ocupar determinado cargo no Executivo está freando o Executivo. Do mesmo modo, o Executivo freia o Legislativo quando veta um projeto de lei aprovado no Congresso Nacional (art. 66, § 1º). Assim como o Judiciário, o qual pode declarar a inconstitucionalidade de leis.

Apesar da separação dos poderes estabelecida pela Constituição Federal de 1988 determinar a independência e a harmonia entre Executivo e Legislativo, observa-se, na prática, um desequilíbrio de forças. No Estado do Acre observa-se, no período do estudo, o uso de uma agenda leve por partes dos parlamentares, cabendo ao chefe do Executivo a maior parte das proposições destinadas a alterar o *status quo*. O estudo sugere que, a exemplo do constatado no plano nacional houve, no Estado do Acre, no período do estudo, o exercício dos poderes legislativos por parte do Executivo, identificado por meio da produção legal no âmbito da Assembleia.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. *Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. Dados*. Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988.

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. 2 ed, São Paulo: Hucitec, 2002.

ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. O Papel Institucional da Assembléia Legislativa Paulista: 1995 a 1998. In: SANTOS, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001, p. 219-46.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2003.

ANASTASIA, Fátima. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, Fabiano (Org.). **O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001. p. 23-83.

ANDRADE, Regis de Castro (Org.). **Processo de governo no município e no estado**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1998.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 14 ed. rev. atual. e ampl., Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

DOMINGUES, Mauro Petersem. Espírito Santo: produção legal e relações entre os poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998. In: SANTOS, Fabiano (Org.). **O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001, p. 85-111.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 7. ed. rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2012.

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

GROHMANN, Luiz Gustavo Mello. **O Veto Presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 2003.

GROHMANN, Luiz Gustavo Mello. O Processo Legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998. In: SANTOS, Fabiano (Org.). **O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001, p. 113-161.

MORAES, Filomeno. A Dinâmica Legislativa na Assembléia do Estado do Ceará: 1995 a 1998. In: SANTOS, Fabiano (Org.). **O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001, p. 189-218.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

PEREIRA, André Ricardo. Sob a Ótica da Delegação: governadores e assembleias no Brasil pós-1989. In: SANTOS, Fabiano (Org.). **O Poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001, p. 247-287.

PEREIRA, André Ricardo. **Por Baixo dos Panos: Governadores e Assembleias no Brasil contemporâneo**. 2004. Tese (Doutorado) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 2004.

SANTOS, Fabiano (Org.). **O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SHUGART, Matthew S.; CAREY, John M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

## ÍNDICE REMISSIVO

### A

Acre 157, 158, 159, 163, 164, 165, 166, 167, 169, 170, 171, 172

Alegoria da Caverna 27, 28, 31, 33, 36

### C

Complexo do Curado 125, 126, 127, 130, 131, 132, 133, 139, 140, 141, 142, 143

Contemporaneidade 2, 62, 68, 69

Corte Interamericana 125, 126, 128, 132, 133, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 229

### D

Decisões 9, 11, 55, 58, 62, 64, 65, 66, 74, 97, 111, 112, 113, 126, 148, 161, 170, 209, 227

Democracia 2, 4, 7, 11, 35, 38, 62, 63, 64, 65, 67, 68, 69, 73, 83, 88, 96, 109, 110, 112, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 127, 186, 209, 211, 220, 225, 229

Direitos Fundamentais 1, 3, 4, 7, 9, 10, 11, 12, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 62, 63, 64, 65, 72, 90, 105, 115, 127, 132, 151, 153, 156, 175, 179, 197

### E

Emendas Parlamentares 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 25, 26

Encarceramento Feminino 40, 47, 58

Estado Moderno 144, 154

### H

Habeas Corpus 40, 41, 46, 49, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 61

### I

Inteligível 27, 28, 31, 33, 36, 37

### J

Jurispcionais 62

Justiça 9, 30, 31, 35, 36, 39, 45, 47, 52, 53, 55, 59, 60, 65, 66, 70, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 88, 89, 90, 91, 92, 94, 96, 97, 104, 115, 131, 136, 137, 139, 140, 186, 188, 191, 192, 193, 199, 204, 206, 211, 217, 221, 222, 227, 228, 229

### L

Labeling Approach 87, 88, 89, 90, 91

Laicização 144, 149

Limbo Previdenciário 99, 100, 102, 103, 105, 106

## **M**

Medidas Protetivas 125, 175, 179, 183

Mídia Brasileira 62, 69, 72

## **P**

Partidos Políticos 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123

Poder de Agenda 157, 159, 160

Poderio Econômico 87, 97

Princípio da Intervenção Mínima 186, 187, 188, 195, 197

Processo Legislativo 36, 103, 157, 160, 162, 163, 173

Processo Penal 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 41, 46, 49, 52, 54, 56, 57, 58, 59, 74, 89, 93, 94, 97, 98, 188, 189, 198

## **S**

Serviço Público 215

Símbolos Religiosos 150, 151, 215, 216, 217, 218, 221, 222, 223, 224, 226, 227, 228

Sustentabilidade 34, 199, 200, 201, 209, 210, 213

## **T**

Teoria da Constituição 1, 2, 9

 **Atena**  
Editora

**2 0 2 0**