



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO**

Leonardo Discacciati do Prado Gomes

**A AGENDA LEGISLATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E AS POLÍTICAS
INSTITUCIONAIS DO PODER JUDICIÁRIO:**

Uma análise sob a ótica do neoinstitucionalismo

Brasília

2022

Leonardo Discacciati do Prado Gomes

**A AGENDA LEGISLATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E AS POLÍTICAS
INSTITUCIONAIS DO PODER JUDICIÁRIO:**

Uma análise sob a ótica do neoinstitucionalismo

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Prof. Dr. Fabio de Barros Correia Gomes

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Brasília

2022

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura:



Data: 19/10/2022

Gomes, Leonardo Discacciati do Prado.

A agenda legislativa da Câmara dos Deputados e as políticas institucionais do Poder Judiciário : uma análise sob a ótica do neoinstitucionalismo [manuscrito] / Leonardo Discacciati do Prado Gomes. -- 2022.
81 f.

Orientador: Fabio de Barros Correia
Gomes. Impresso por computador.

Dissertação (mestrado profissional) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2022.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Poder Legislativo, Brasil. 3. Poder Judiciário, Brasil. 4. Relação legislativo-judiciário, Brasil. 5. Institucionalismo. I. Título.

CDU 342.52(81)

Bibliotecária: Gláucia Maria Marques Lopes – CRB1: 978



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento
Programa de Pós-Graduação
Mestrado Profissional em Poder Legislativo

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título do trabalho de conclusão:

A AGENDA LEGISLATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E AS POLÍTICAS INSTITUCIONAIS DO PODER JUDICIÁRIO: Uma análise sob a ótica do neo-institucionalismo.

Autor: **Leonardo Discacciati do Prado Gomes**

Área de concentração: Poder Legislativo

Linha de pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Trabalho de conclusão de curso submetido à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Poder Legislativo.

Trabalho aprovado em 17 de outubro de 2022.

Prof. Dr. Fábio de Barros Correia Gomes
Programa de Pós-Graduação/Câmara dos Deputados

Prof. Dr. Thiago Gomes Eirão
Programa de Pós-Graduação/Câmara dos Deputados

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva
Senado Federal

RESUMO

O presente trabalho trata da taxa do sucesso legislativo do Poder Judiciário no âmbito da Câmara dos Deputados sob a ótica da teoria do neoinstitucionalismo. O intuito deste estudo é averiguar a aceitação das políticas institucionais do Poder Judiciário por parte da Câmara dos Deputados, por meio dos projetos de lei ordinária e complementar propostos por aquele Poder entre 2003 e 2010. A análise acerca da demanda legislativa do Poder Judiciário, sua receptividade pela Câmara e como isso interfere na relação institucional entre esse Poder e a Casa Legislativa é temática que ainda carece de atenção acadêmica na Ciência Política. Tradicionalmente, os interesses investigativos da área recaem, quase que em sua totalidade, nas relações do Poder Executivo com o Legislativo, suas políticas públicas e seu controle da agenda do Parlamento. A partir da coleta de informações por meio do Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados (SILEG), foi elaborado um banco de dados contendo todos os projetos de lei ordinária e complementar apresentados pelo Poder Judiciário no período de 2003 a 2010, sendo que, ao todo, foram encontrados 86 projetos. A análise dos dados coletados permitiu concluir que a taxa de sucesso – ou seja, o número de projetos do Judiciário aprovados no âmbito da Câmara dos Deputados – foi de 87,20% no período estudado. Além disso, foi possível observar que o ramo do Judiciário que mais demanda a Câmara é a Justiça do Trabalho e as matérias mais recorrentes para aquele Poder dizem respeito à criação de cargos e funções comissionadas. Adicionalmente, concluiu-se acerca de uma possível relação de harmonia entre o Judiciário e a Câmara dos Deputados, tendo em vista que o indicador utilizado na pesquisa – a taxa de sucesso legislativo – sugere a existência de reciprocidade nesse diálogo institucional, quando analisado sob a ótica do neoinstitucionalismo. Pesquisas futuras poderão aprofundar as estratégias metodológicas a fim de estudarem as relações estabelecidas entre a Câmara e o Judiciário a partir da definição de outros indicadores e critérios, o que permitirá ampliar a análise dessas possíveis boas interações.

Palavras-Chave: Poder Legislativo. Câmara dos Deputados. Poder Judiciário. Institucionalismo. Diálogo Institucional. Agenda Legislativa.

ABSTRACT

It deals with the study of the rate of legislative success of the Judiciary in the scope of the Chamber of Deputies, from the perspective of the theory of new institutionalism. The aim was to verify the acceptance of the institutional policies of the Judiciary by the Chamber of Deputies, through the ordinary and complementary bills proposed by that Branch between 2003 and 2010. The analysis of the legislative demand of the Judiciary, its receptivity by the Chamber and how it interferes in the institutional relationship between this Power and this Legislative House is a topic that still lacks academic attention in Political Science. Traditionally, the investigative interests of the area fall, almost entirely, on the Executive Branch's relations with the Legislature, its public policies and its control of the Parliament's agenda. From the collection of data through the Legislative Information System of the Chamber of Deputies (SILEG), a database was created containing all the ordinary and complementary bills presented by the Judiciary in the period from 2003 to 2010, and in all 86 projects were found. The analysis of the collected data allowed us to conclude that the success rate, that is, the number of Judiciary projects approved within the Chamber of Deputies, was 87.20% in the studied period. In addition, it was also possible to observe that the branch of the Judiciary that most demands the Chamber is the Labor Court and the most recurrent matters for that Branch concern the creation of positions and commissioned functions. Additionally, it was concluded about a possible relationship of harmony between the Judiciary and the Chamber of Deputies, considering that the indicator used in the research, that is, the legislative success rate, when analyzed from the perspective of new institutionalism, suggests the existence of reciprocity in this institutional dialogue. Future research will be able to deepen the methodological strategies in order to study the relationships established between the Chamber and the Judiciary from the definition of other indicators and criteria, which will allow expanding the analysis of these possible good interactions.

Keywords: Legislative Power. Chamber of Deputies. Judicial Power. Institutionalism. Institutional Dialogue. Legislative Schedule.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Projetos de Lei Ordinária (PL) e Complementar (PLP) apresentados pelo Poder Judiciário na 52ª e na 53ª Legislaturas (2003 a 2010).....	54
Tabela 2 - Classificação, por temas, das proposições encaminhadas pelo Poder Judiciário na 52ª e na 53ª Legislaturas (2003 a 2010).....	55
Tabela 3 - Projetos de autoria do Poder Judiciário apresentados à Câmara na 52ª e na 53ª Legislaturas (2003 a 2010), por órgão.....	56
Tabela 4 - Taxa de sucesso do Poder Judiciário no âmbito da Câmara dos Deputados - Projetos apresentados entre 2003 e 2010 e aprovados até agosto de 2022.....	57
Tabela 5 - Taxa de sucesso do Poder Judiciário no âmbito da Câmara dos Deputados, por legislatura.....	58

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGU	Advocacia-Geral da União
AP	Ação Penal
ART	Artigo
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CD	Câmara dos Deputados
CF	Constituição Federal
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CLP	Comissão de Legislação Participativa
CN	Congresso Nacional
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPI	Comissões Parlamentares de Inquérito
DF	Distrito Federal
DPU	Defensoria Pública da União
EC	Emenda à Constituição
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOMAN	Lei Orgânica da Magistratura Nacional
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MP	Ministério Público
MPV	Medida Provisória
MS	Mandado de Segurança
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PGR	Procuradoria-Geral da República
PL	Projeto de lei ordinária
PLP	Projeto de lei complementar
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
SF	Senado Federal
SILEG	Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados
STF	Supremo Tribunal Federal

STJ	Superior Tribunal de Justiça
STM	Superior Tribunal Militar
TCU	Tribunal de Contas da União
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
TST	Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	AS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS ENTRE OS PODERES	16
2.1	O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E A TEORIA DO NEOINSTITUCIONALISMO NO DIÁLOGO INSTITUCIONAL ENTRE O LEGISLATIVO E O JUDICIÁRIO	16
2.2	AS POLÍTICAS INSTITUCIONAIS DO JUDICIÁRIO E O PODER DE AGENDA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	25
3	OS PRINCÍPIOS E AS REGRAS DO PROCESSO LEGISLATIVO	28
3.1	A INICIATIVA LEGISLATIVA DO PODER JUDICIÁRIO	28
3.2	AS NORMAS CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS AO PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL E AS DISPOSIÇÕES DE CARÁTER REGIMENTAL	31
3.3	A TRAMITAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI ORDINÁRIA E COMPLEMENTAR NA CÂMARA DOS DEPUTADOS	36
4	METODOLOGIA	49
5	APRESENTAÇÃO DOS DADOS	54
6	DISCUSSÃO DOS DADOS	61
7	CONCLUSÃO	71
	REFERÊNCIAS	77

1 INTRODUÇÃO

A partir de 1980, surgiram na Ciência Política algumas teorias voltadas a explicar o comportamento das instituições em suas relações entre si e com a própria sociedade. Os aspectos, sobretudo políticos, dessas interações ocuparam um grupo específico de pesquisadores da área, que passou a investigar fenômenos empíricos a partir de teorias desenvolvidas para explicar de forma científica esses acontecimentos.

No presente trabalho, investiga-se a taxa de sucesso legislativo do Poder Judiciário no âmbito da Câmara dos Deputados, de modo que, por meio desse indicador específico e sob a ótica de uma dessas teorias, pode-se avaliar algumas interações entre as respectivas instituições. Por meio do número de projeto de lei ordinária (PL) e de projeto de lei complementar (PLP) de iniciativa do Poder Judiciário enviados à Câmara no período de 2003 a 2010, as interações entre essa Casa Legislativa e o Judiciário foram objeto de investigação a partir dos delineamentos teóricos do neoinstitucionalismo.

Noutra banda, importante conceito que se aborda no presente trabalho diz respeito à agenda legislativa, que, em suma, nada mais é do que a programação, delimitada pelos principais atores da arena política, dos projetos que serão analisados pelo Parlamento na busca de alterar, inovar ou suprimir parte do ordenamento jurídico vigente no país. Com efeito, o escopo central de investigação desta pesquisa passa pela análise da agenda da Câmara dos Deputados e pelas políticas institucionais do Judiciário, importando aquelas materializadas nas suas proposições legislativas.

Para aclarar essa problemática, apresenta-se o seguinte questionamento: sob o enfoque do neoinstitucionalismo, quais as possíveis relações sugeridas entre a Câmara dos Deputados e o Poder Judiciário em decorrência do percentual de aprovação dos projetos de lei ordinária e complementar de iniciativa desse Poder, apresentados no período compreendido entre 2003 e 2010 (duas legislaturas)? Ressalte-se que o conceito de legislatura é aquele utilizado na doutrina de processo legislativo, isto é, o período de quatro anos que coincide com os mandatos dos Deputados.

O objetivo geral da pesquisa, portanto, é averiguar qual a relação pode ser sugerida entre o Poder Judiciário e a Câmara dos Deputados a partir do indicador da taxa de sucesso, em especial no tocante à aceitação das políticas institucionais daquele Poder por parte desta Casa Legislativa. Especificamente, pretende-se (i) verificar as prioridades do Judiciário com relação às políticas institucionais de seu interesse, por meio da classificação em temas e matérias, de acordo com as proposições apresentadas à Câmara dos Deputados; (ii) encontrar o ramo do

Poder Judiciário (Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral, Justiça Militar, Justiça Comum etc.) que mais demanda o Legislativo; e (iii) examinar em que medida se dá a receptividade das demandas do Judiciário pela Câmara dos Deputados, por meio da análise do percentual de aprovação (taxa de sucesso) das proposições daquele Poder no âmbito desta Casa Parlamentar.

O surgimento das ideias que concretizam esta pesquisa se dá a partir do estudo das teorias abordadas nos primeiros capítulos do trabalho. As relações institucionais entre os Poderes da República são um dos pilares da democracia, sob os quais se desenvolvem os demais alicerces que configuram a base de um regime sólido, ainda que, ocasionalmente, haja certa tensão pontual entre os principais atores responsáveis pelas conexões entre Executivo, Legislativo e Judiciário.

A harmonia e a independência são as raízes do princípio da separação dos Poderes e é a partir dessas duas fontes que deságuam todas as demais relações existentes entre eles, de modo que, uma vez respeitados os limites intrínsecos à atuação de cada um, estará preservado de eventual tensão o diálogo institucional. No entanto, caso haja ruptura ou inobservância desses pilares, surgirá a possibilidade de desavenças, que trarão para perto crises nas bases da República e colocarão em risco o próprio regime democrático.

Nessa linha de raciocínio, algumas teorias emergem à luz daqueles que se propõem a estudar as relações estabelecidas entre os Poderes. O princípio da separação dos Poderes é, sem dúvida, o ponto de partida desta investigação, pois entender o desenho institucional de junção e, ao mesmo tempo, de autonomia do Executivo, do Legislativo e do Judiciário é o pré-requisito para o aprofundamento deste estudo.

A temática central da pesquisa diz respeito às nuances das teorias do institucionalismo, mais recentemente cunhadas também sob a denominação de neoinstitucionalismo, que trazem como vertentes, sob a ótica específica da Ciência Política, os institucionalismos histórico, da escolha racional e sociológico. Essas vertentes se diferenciam entre si partindo de dois extremos, os quais tomam como base, primeiro, a importância dos choques existentes entre os tomadores de decisão de determinada instituição e, segundo, o grau de colaboração que ferramentas internas inerentes às instituições oferece a elas mesmas nas suas relações entre si e a seus próprios indivíduos no que diz respeito aos seus comportamentos institucionais (MACEDO; CKAGNAZAROFF, 2018).

O institucionalismo histórico é o campo do neoinstitucionalismo que busca compreender os processos políticos de uma instituição com base nas estratégias traçadas de fora para dentro. Isto é, as relações que determinada instituição estabelece com outras e como isso influencia as decisões tomadas por essa mesma instituição. O institucionalismo da escolha

racional, por sua vez, analisa esse mesmo processo de tomada de decisões sob o aspecto estratégico e político, mas pelo caminho inverso, ou seja, de dentro para fora, partindo dos indivíduos e analisando os resultados obtidos na formulação das estratégias e políticas da instituição (MACEDO; CKAGNAZAROFF, 2018). Tais teorias e vertentes são aprofundadas neste trabalho e servem de base para se estabelecer a discussão do estudo a fim de alcançar os objetivos desta pesquisa.

A agenda legislativa da Câmara dos Deputados e as políticas institucionais do Poder Judiciário também são conceitos de suma importância para o desenvolvimento da pesquisa. Isso porque o Poder Judiciário, juntamente com o Executivo e o Legislativo, também é protagonista na formulação da agenda legislativa, demandando ao Parlamento suas políticas institucionais por meio de proposições de seu interesse. Com relação ao poder de agenda, o interesse recai principalmente sobre os titulares da agenda legislativa, que determinam a forma e o tempo que os projetos tramitam no âmbito do Legislativo, por meio da influência que exercem nesse processo.

Ainda sob essa mesma linha de abordagem, não se pode deixar de mencionar as normas constitucionais atinentes à iniciativa legislativa do Poder Judiciário, as quais, nos dispositivos específicos da Constituição Federal (CF), delegam a este Poder a possibilidade de inaugurar o processo legislativo em determinados casos. Essas hipóteses, taxativamente elencadas no texto constitucional, merecem análise de forma específica a fim de extirpar quaisquer dúvidas sobre o que o Judiciário pode ou não demandar ao Legislativo.

De igual modo, convém analisar as disposições constitucionais e regimentais relativas ao processo legislativo na Câmara dos Deputados, por meio das regras insculpidas na Constituição e no Estatuto Doméstico da Casa. Imperioso refletir acerca das ferramentas dispostas na CF e no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) que dizem respeito aos detalhes da tramitação, no âmbito do Parlamento, dos projetos de lei ordinária e complementar de iniciativa do Judiciário, espécies normativas que figuram como o objeto de investigação desta pesquisa.

As escolhas para se chegar aos aspectos objetivos da problemática desta pesquisa, tais como objeto de estudo (projetos de lei ordinária e complementar), corte temporal (2003 a 2010), atores envolvidos (Câmara dos Deputados e Poder Judiciário) e teoria aplicável (neoinstitucionalismo), são motivadas por algumas inquietações. A definição das espécies normativas em projeto de lei complementar e ordinária tem como objetivo delimitar o campo de análise investigativa, por meio do qual se pode analisar, sob o viés legislativo, as demandas de interesse do Poder Judiciário. De igual modo, o corte temporal de duas legislaturas, de 2003

a 2010, possibilita alcançar resultados que englobam uma análise ampla de toda a tramitação das proposições estudadas.

O foco desta pesquisa são as interações institucionais do Poder Judiciário com a Câmara dos Deputados, exclusivamente. Embora, no Senado, também se desenvolvam importantes debates e acontecimentos quanto à tramitação das proposições de iniciativa do Judiciário, na presente investigação foi analisada a relação entre este Poder e a Casa iniciadora de suas propostas. Futuros estudos deste autor, porém, podem se debruçar também sobre o Senado, sobretudo para que se possa comparar a forma com que o Judiciário interage com a Câmara e com o Senado separadamente, a fim de se elaborar uma discussão mais profunda que diga respeito a todo o Poder Legislativo.

No concernente à opção de se trabalhar com o Poder Judiciário e suas propostas legislativas, observou-se que as pesquisas acadêmicas não buscaram, até o momento, traçar linhas de interação específica entre a Câmara dos Deputados e o Judiciário, recaindo a atenção acadêmica relacionada ao Legislativo quase que em sua totalidade às interações com o Poder Executivo. O referencial teórico do trabalho (neoinstitucionalismo) traz concepções importantes ao campo da Ciência Política que permitem sugerir relações entre essas instituições bem como o diálogo travado entre elas a fim de explicar os dados da pesquisa, sobretudo quanto ao percentual de aprovação (taxa de sucesso) das proposições do Judiciário no âmbito da Câmara dos Deputados.

O Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados (SILEG) é uma ferramenta de pesquisa da própria instituição que permitiu o levantamento de todos os dados necessários para o estudo. As informações coletadas nesse meio possibilitaram a formação de um banco de dados, que subsidiou a análise e a discussão a partir dos conceitos delineados no referencial teórico.

O diálogo institucional entre Câmara dos Deputados e Poder Judiciário demanda especial averiguação quando, a partir dos dados encontrados na pesquisa, é analisado sob as nuances do neoinstitucionalismo. Em especial, é o percentual de aprovação (taxa de sucesso) das proposições de iniciativa deste Poder no âmbito daquela Casa Legislativa que chama a atenção, mas não apenas os projetos aprovados merecem deferência, senão o percentual de proposições não aprovadas, que também revela importante fenômeno entre esses dois atores.

Assim, no segundo capítulo deste trabalho, entrando especificamente no campo teórico do estudo, trabalha-se com as teorias da separação dos poderes e do neoinstitucionalismo, com o objetivo de fortalecer o referencial teórico e dar sustentação à pesquisa desenvolvida. De igual

modo, ainda no segundo capítulo, aprofundam-se os conceitos de políticas institucionais do Poder Judiciário e de agenda legislativa, sobretudo no que se aplica à Câmara dos Deputados.

No terceiro capítulo, ainda na seara do referencial teórico, são analisados os princípios e as regras do processo legislativo. Neste capítulo, são abordadas com detalhamento as normas constitucionais e regimentais que envolvem a iniciativa legislativa do Poder Judiciário, bem como a tramitação dos projetos de lei ordinária e complementar no âmbito da Câmara dos Deputados.

Finalizado o arcabouço teórico, passa-se ao quarto capítulo do trabalho, no qual são descritas as estratégias metodológicas da pesquisa. Após analisar os tipos de pesquisa e classificar a natureza científica deste trabalho, o tópico relativo à metodologia apresenta a forma de utilização do SILEG e delimita questões relativas ao objeto da pesquisa e ao corte temporal dos dados levantados. Além disso, neste capítulo se encontram as justificativas das escolhas que embasaram a pesquisa, como o período investigado e os atores envolvidos.

Depois da metodologia, inicia-se o quinto capítulo, relativo à apresentação dos dados, no qual, de forma descritiva, são tabulados os resultados numéricos do estudo, inclusive com classificações de acordo com os produtos encontrados. Em seguida, parte-se para o sexto capítulo, de discussão dos dados, onde os resultados levantados são analisados sob a ótica do indicador de pesquisa escolhido, qual seja, a taxa de sucesso legislativo do Judiciário no âmbito da Câmara dos Deputados na perspectiva do neoinstitucionalismo.

Por fim, no sétimo capítulo, é possível formular a conclusão da pesquisa, com apontamentos acerca de todo o caminho percorrido neste trabalho, desde o referencial teórico até a discussão dos dados. Questão interessante destacada diz respeito à análise dos projetos não aprovados, ponto que despertou atenção ao se averiguar os resultados do estudo. Além disso, a conclusão extraída de toda a pesquisa, embora não tenha a pretensão de atestar em definitivo a forma com que o Poder Judiciário e a Câmara dos Deputados se relacionam entre si, permite sugerir determinadas interações entre esses atores, que poderão ser ampliadas em pesquisas futuras que tracem estratégias metodológicas com outros indicadores e critérios, circunstâncias que possibilitarão aprofundar a análise dessas relações.

2 AS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS ENTRE OS PODERES

2.1 O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E A TEORIA DO NEOINSTITUCIONALISMO NO DIÁLOGO INSTITUCIONAL ENTRE O LEGISLATIVO E O JUDICIÁRIO

A Teoria da Separação dos Poderes, cunhada por Aristóteles (2011) ainda na antiguidade e, posteriormente, aperfeiçoada na obra de Montesquieu (2010), tem como base a independência entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Essa independência é, inicialmente, reflexo da liberdade política dos governos moderados, cuja acepção consiste no direito de se fazer tudo quanto permitem as leis.

No entanto, como mesmo observam Beloff *et al.* (1948), ao se debruçarem sobre o trabalho de Montesquieu (2010) e analisar a fonte primária para a confecção de sua obra – a Constituição da Inglaterra –, nem mesmo o modelo padrão para a idealização da Teoria da Separação dos Poderes pode ser tido com independência absoluta entre Executivo, Legislativo e Judiciário. Disso se extraem duas outras características marcantes dessa teoria, sem as quais não se pode conceber a sua coexistência num sistema constitucional: a primeira é a harmonia, que, ao lado da independência, conjuga os dois fatores antagônicos, mas ao mesmo tempo complementares entre os Poderes; a segunda é o sistema dos freios e contrapesos, que se revela como a própria garantia de legitimidade dessa teoria.

A independência e a harmonia entre os Poderes atestam a experiência de que, caso não haja essa bem definida separação, a liberdade ampla do exercício do poder absoluto tende a gerar o abuso. E o abuso só cessa quando se impõem limites ao exercício desse mesmo poder, limites estes que foram, no âmbito da separação dos Poderes – independentes e harmônicos –, instituídos por meio do controle exercido paralelamente entre Executivo, Legislativo e Judiciário (BONAVIDES, 2000). Esse controle é o que se cunhou como sistema de freios e contrapesos, consequência direta do princípio da separação dos Poderes. Embora o poder do Estado seja uno e indivisível, é imprescindível que o seu exercício seja efetivado por meio de órgãos distintos.

Nesse sentido, Montesquieu (2010) destaca a necessidade de existência de um Poder Legislativo para criar as leis, de um Poder executivo que dependa dos direitos das gentes (tradicional Poder Executivo) para executar e administrar essas leis e, por fim, de um Poder executivo que dependa do direito civil (tradicional Poder Judiciário) para dirimir eventuais conflitos oriundos da aplicação dessas mesmas leis. A harmonia entre esses três Poderes,

consubstanciada na possibilidade de um controlar e fiscalizar os outros, para que dessa forma nenhum possua mais ou menos poderes em relação aos demais, se denomina teoria dos freios e contrapesos. É nesse ponto que um dos referenciais teóricos deste trabalho deságua no campo empírico da pesquisa, isto é, na análise de dados a fim de se averiguar em que medida se dá a relação entre a Câmara dos Deputados e o Judiciário.

Noutra banda, a partir de 1980, com expansão até meados dos anos 1990, cunhou-se na Ciência Política a expressão “neoinstitucionalismo”. Várias correntes de pensamento, ainda que com diferenças pontuais entre elas, apropriaram-se desse termo para marcar uma reação contra o pensamento behaviorista, inclusive com certa urgência nesse contraponto. Isso porque, após a Segunda Guerra Mundial, obteve-se a prevalência de abordagens comportamentalistas nas análises sociais, a fim de, aproximando-se das ciências naturais, tratar a sociedade de forma mais objetiva e buscando o entendimento de um comportamento mais previsível (RIBEIRO, 2012).

Se do ponto de vista sociológico e antropológico a análise comportamental permitia a utilização de pesquisas qualitativas com o objetivo de efetuar estudos comparativos, sob a ótica da Ciência Política tal abordagem reduzia os sistemas de governo a questões objetivamente tratadas nas pesquisas, ignorando um fator primordial no estabelecimento das políticas de uma sociedade: relações institucionais desenvolvidas entre seus organismos estruturados (RIBEIRO, 2012). Assim, surge, na Ciência Política, uma abordagem pós-comportamentalista voltada a entender como as instituições desempenham um papel determinante na definição das relações da vida política e, até mesmo, da dinâmica social, mas sem abandonar todas as formas de análise comportamentalista, como a racionalidade e a utilização de métodos dedutivos. Há, portanto, uma mescla desses dois lados que, não antagônicos, se complementam. Isso permite uma verdadeira evolução nos métodos de análise da Ciência Política.

Essa teoria institucionalista passa a explicar inúmeros fenômenos empíricos das mais variadas áreas das Ciências Humanas, não só da Ciência Política, como também da Sociologia, da Antropologia e da Economia. Em qualquer de suas abordagens, os argumentos se condensam, indo de encontro aos tradicionais estudos do comportamento do indivíduo, e lançam novo olhar sobre essa fase científica que, cada vez mais, tenta desdobrar as atuações individuais dentro de um sistema mais amplo, cujas relações dizem respeito a contextos que envolvem questões sociais, políticas e econômicas. A base dessa ideia é encontrada em Thérét:

O institucionalismo, que passa por uma fase de renovação em todas as ciências sociais, distingue-se de outros paradigmas intelectuais, especialmente as ortodoxias do individualismo metodológico, ao apontar para a necessidade de

se levar em conta, a fim de se compreender a ação dos indivíduos e suas manifestações coletivas, as mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais. Essas mediações são precisamente as instituições (THÉRET, 2003, p. 225).

Desse modo, sob a ótica específica da Ciência Política, o novo institucionalismo, genericamente concebido e sem diferenciações por suas matrizes, pode ser entendido como a forma de se analisarem as relações entre as instituições e seus respectivos sistemas de governo, dentro da estabilidade constitucional de um Estado Democrático, voltado primordialmente para o campo dessa área da ciência. Tal acepção guarda inúmeras variações, cada qual com sua própria peculiaridade, o que torna imperiosa a pesquisa acerca dessas distinções e suas consequências para as investigações que pretendem utilizar esses conceitos a fim de explicar uma análise mais detalhada de determinada situação. Com essa ideia, Ribeiro traz o seguinte pensamento:

Impõe-se, portanto, a necessidade de uma reflexão, desde logo crítica, sobre preceitos, preconceitos, hipóteses, estruturas e formulações teóricas dessa vasta e variada reflexão que se abriga sob o nome de institucionalismo e suas diversas variantes: institucionalismo da escolha racional, institucionalismo histórico, antigo institucionalismo, institucionalismo construtivista, institucionalismo de redes etc. (RIBEIRO, 2012, p. 90).

É preciso frisar que o neoinstitucionalismo não possui unicidade na literatura a respeito de suas características e vertentes. Todas as suas acepções buscam clarificar o papel desenvolvido pelas instituições na consecução de resultados sociais e políticos. As conclusões extraídas por cada uma delas, no entanto, são bastante diferentes. Hall e Taylor demonstram o desenvolvimento desses métodos:

Uma grande parte da confusão que cerca o neo-institucionalismo [*sic*] desaparece quando se admite que ele não constitui uma corrente de pensamento unificada. Ao contrário, pelo menos três métodos de análise diferentes, todos reivindicando o título de ‘neo-institucionalismo’ [*sic*], apareceram de 1980 em diante. Designaremos essas três escolas de pensamento como institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico (HALL; TAYLOR, 2003, p. 193).

Cada uma dessas linhas de análise pós-comportamentalistas detém peculiaridades que as diferenciam entre si, sobretudo no que se refere ao momento e circunstâncias de seu nascedouro e no concernente à forma com que cada uma delas se debruça sobre as questões políticas e sociais a fim de dar-lhes solução. Especificamente com relação ao institucionalismo

histórico e da escolha racional, há pontos de distinção fulcral entre eles, porém, em ambos, é possível identificar vetores que guiam para um mesmo caminho – por exemplo, a intenção de responder a problemas voltados às relações e aos comportamentos das instituições e ao procedimento de criação e alteração de suas estruturas (HALL; TAYLOR, 2003).

No entanto, antes de adentrar o institucionalismo histórico e da escolha racional, é importante abordar o institucionalismo sociológico. Essa linha teórica do neoinstitucionalismo nasceu a partir do estudo organizacional e seus pesquisadores traçam o conceito de instituição por meio de uma definição genérica, em comparação com as demais linhagens do novo institucionalismo. As bases utilizadas para estudar as instituições nessa teoria são os símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais, assim como os atos normativos formais que integram determinado organismo (GOUVEIA, 2015).

No institucionalismo sociológico, as estruturas acabam por influenciar as próprias preferências dos indivíduos que as integram. Além disso, as ações adotadas pelas instituições e seus atores buscam conformação nos métodos aceitos pela sociedade, inclusive sob o aspecto cultural. Desse modo, as preferências sociais identificáveis pelas instituições interfeririam nas escolhas dos seus membros, coletiva ou individualmente considerados (GOUVEIA, 2015).

Já o institucionalismo histórico, que surgiu em meados dos anos 1960 e 1970, tem como objetivo dar um contraponto às análises predominantes da época, que tratavam as relações políticas com exacerbado formalismo jurídico, até mesmo de forma positivada no campo normativo. A disputa pelo poder era associada à utilização de recursos escassos por grupos rivais, de modo que ao vencedor se concederiam as benesses de sua apropriação. Entretanto, além da importância dada a esses atores políticos, outra circunstância também era determinante na análise da definição das relações de poder, e essa nova situação não poderia mais passar a ser ignorada nessa análise. Tratava-se, pois, da força das próprias instituições, da forma com que elas se relacionavam entre si e na importância das consequências dessas relações para o sistema político e de governo da sociedade (HALL; TAYLOR, 2003).

As instituições, com o passar dos anos, não evoluem ou buscam se modernizar em virtude de uma finalidade institucional própria, mas por fazerem parte de uma estrutura de magnitude superior, voltada a direcionar a atuação e a relação de todas as instituições que a compõem. Dessa forma, essas entidades estão dispostas em estado anterior aos seus próprios membros e as regras normativas que orientam a sua atuação não estão fulcradas em questões relacionadas aos seus indivíduos, mas trilham um caminho cujo foco é a própria instituição, sem se preocupar com produtos estáveis para suas relações políticas e sociais. Para Ribeiro:

A explicação da persistência institucional ao longo do tempo mostra-se indutiva. Respostas políticas aos problemas do dia dependem de um processo histórico antecedente que condiciona o leque de reações possíveis, no âmbito do sistema político, ao elemento causal. Protocolos, estatutos, regras mais ou menos formais estruturam o conjunto de possibilidades interpretativas e reativas mediante interpretação e reações outrora acionadas. A trajetória percorrida em termos de interpretações e de pertencimentos a conjunto de normas, regras e protocolos definirá, também mediante contextos específicos (daí o apelo ao método indutivo), as possíveis reações aos problemas do dia (RIBEIRO, 2012, p. 93-94).

Com efeito, para essa nova corrente de pensamento que se instalava, o institucionalismo histórico, as instituições são associadas “às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais” (HALL; TAYLOR, 2003, p.196). Isso se estende por toda a ordem hierárquica normativa, indo desde a Lei Fundamental de uma nação, isto é, a Carta Constitucional, até as portarias de procedimentos habituais no âmbito de uma organização. E isso remete, por corolário, ao entendimento de que não só as instituições têm o condão de influenciar a dinâmica política e social de determinado grupo social ou de poder, mas também os próprios indivíduos que integram essas instituições, pois “é em última análise por intermédio das ações de indivíduos que as instituições exercem influência sobre as situações políticas” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 197).

Assim, é certo que, após a Segunda Guerra Mundial e a evolução do pensamento comportamentalista, as instituições passaram a ter maior protagonismo na análise das relações entre os Poderes constituídos do Estado e seus consectários políticos e sociais. Isso se deu em larga escala em virtude da escola do institucionalismo histórico. No entanto, essa mesma corrente de pensamento também concluiu que as instituições sozinhas não estão aptas a responder a todas as perguntas derivadas das relações político-sociais, estando incluídos nessas questões diversos outros fatores igualmente importantes e complementares entre si. A propósito disso, veja-se essa explicação de Hall e Taylor:

Enfim, embora chamem a atenção para o papel das instituições na vida política, é raro que os teóricos do institucionalismo histórico afirmem que as instituições são o único fator que influencia a vida política. De modo geral, procuram situar as instituições numa cadeia causal que deixe espaço para outros fatores, em particular os desenvolvimentos socioeconômicos e a difusão das idéias. Desse ponto de vista, apresentam um mundo mais complexo que o universo de preferências e de instituições com frequência postulado pelos teóricos da escola da escolha racional. Em particular, mostraram-se não raro atentos às relações entre as instituições e as idéias ou as crenças (HALL; TAYLOR, 2003, p. 201-202).

Os autores que se debruçam sobre o institucionalismo histórico também são uníssonos na afirmação de que essa modalidade teórica pós-comportamentalista se adere a um aspecto mais cultural na análise das instituições. Não que o institucionalismo histórico não se utilize das estratégias calculistas de verificação de ganhos, mas, ainda quando se lança mão dessa metodologia, os cálculos realizados levam em consideração questões sistêmicas da própria instituição, mais por uma percepção cultural de que as instituições se estruturam por si mesmas do que por uma negociação de benefícios individuais. Théret esclarece essa aceção do institucionalismo histórico da seguinte forma:

O institucionalismo histórico se distingue dos demais em razão de ser “ecletico” em relação a esse primeiro critério metodológico, misturando os enfoques: os atores calculariam com base em seus interesses, mas ao mesmo tempo possuiriam diferentes visões de mundo, correspondentes às suas posições e contextos sociais – conseqüentemente, os interesses não seriam dados, como as preferências no institucionalismo da escolha racional, mas construídos politicamente (Immergut, 1996). Cálculo e cultura se combinariam para formar atores coletivos, que agiriam no plano de macro-instituições herdadas e com base em relações de poder assimétricas. As instituições não seriam entendidas, portanto, à maneira da teoria da ação racional, como o resultado intencional da ação de indivíduos otimizadores, apesar de não deixar de ser admitido que elas poderiam ser suscetíveis de sofrerem a influência dos interesses e dos cálculos dos atores. Na verdade, as instituições – particularmente o Direito e a Constituição – desempenhariam um duplo papel. Constrangeriam e desviariam o comportamento humano, mas também forneceriam os meios para a libertação das cadeias sociais (THÉRET, 2003, p. 228-229).

Por outro lado, o institucionalismo da escolha racional, mais recente, tende a desenvolver um enfoque na explicação da origem das instituições, de modo a classificar de forma estilizada as funções que cada organismo desempenha. Sua origem, posterior ao institucionalismo histórico, se deu no âmbito interno do parlamento dos Estados Unidos com o objetivo de explicar os comportamentos dessa instituição. As maiorias formadas dentro do congresso norte-americano são, habitualmente, efêmeras, alterando-se o posicionamento predominante de acordo com as circunstâncias políticas que contornam o contexto político do país.

Dessa forma, se determinada legislação é aprovada por meio da maioria prevalecente em determinado momento, quando modificada a composição dessa maioria as legislações aprovadas sob a égide do grupo anterior seriam desfeitas, criando verdadeira instabilidade no ordenamento jurídico do país. No entanto, não é isso que se observa na prática, pois as leis norte-americanas gozam de impressionante estabilidade, ainda que alteradas constantemente as composições numéricas do grupo que detém o poder. Essa surpreendente estabilidade se daria em

virtude da força das instituições norte-americanas, sobretudo do próprio parlamento, sendo este o objeto de estudo que gera o ponto de partida dessa outra modalidade do neoinstitucionalismo.

Para Hall e Taylor:

Muitos puseram-se a afirmar que a existência de maiorias estáveis em matéria de legislação se explicava pelo modo como as regras de procedimento e as comissões do Congresso estruturam as escolhas e as informações de que dispõem seus membros. Algumas dessas regras permitem fixar a pauta de modo a limitar o surgimento de decisões submetidas ao voto dos representantes. Outras atribuem a responsabilidade das questões-chave a comissões estruturadas de modo a servir aos interesses eleitorais dos membros do Congresso, ou produzem mecanismos de adoção de leis que facilitam a negociação entre parlamentares. No conjunto, explicava-se que as instituições do Congresso diminuem os custos de transação ligados à conclusão de acordos, de modo a propiciar aos parlamentares os benefícios da troca, permitindo a adoção de leis estáveis. Na prática, as instituições resolvem uma grande parte dos problemas de ação coletiva enfrentados pelos legisladores (HALL; TAYLOR, 2003, p. 202-203).

Então, pela escolha racional, um indivíduo membro de determinada instituição atua de modo a sopesar racionalmente suas escolhas. É o caso, por exemplo, de um consumidor que opta por efetuar uma compra de acordo com o custo e o benefício de determinado produto ou, no caso dos legisladores, optam por votar determinado projeto de lei de acordo com o custo e o benefício que aquela votação lhe agregará. Essas escolhas são sempre tomadas por meio de um método dedutivo em que a proposição X é preferível à proposição Y, e a Y é preferível à Z, de modo que, se, no jogo político, a disputa recair entre Z e X, a opção que lhe trará maior benefícios será aprovar o projeto de lei X. Ribeiro (2012, p. 95) complementa essa ideia com as seguintes palavras:

Na perspectiva da escolha racional as instituições são compreendidas a partir de duas interpretações. Inicialmente, as instituições são apreendidas como regras ou estruturas de um jogo: definem os atores que participam do jogo, suas possibilidades de ação estratégica, as informações necessárias para a tomada de decisão desses atores bem como o resultado das escolhas individuais dos atores, ou seja, a escolha social. Esta estrutura, como um manual de regras de um jogo, ganha dinamismo quando os atores interagem entre si, levando-se em contas suas preferências individuais as quais são exógenas, vale dizer, os modelos de escolha racional não buscam explicar a ordenação de preferências dos atores segundo a pauta de votação (RIBEIRO, 2012, p. 95).

Com efeito, depreende-se dessa matriz racional que as legislações e normativas internas de determinada estrutura tendem a influenciar o comportamento dos próprios agentes integrantes desses órgãos, de modo que a força vinculante de uma norma comportamental ou

de definição de atribuições terá consequência direta na atuação dos indivíduos inseridos em uma instituição e, por corolário, na própria forma com que esse organismo irá se relacionar dentro do sistema político no qual está inserido.

Assim, “a forma de organização da empresa se explica por referência ao modo como ela minimiza os custos de transação, de produção e de influência” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 206), podendo-se concluir que os regulamentos de uma instituição serão elaborados de modo a conferir aos seus indivíduos comportamentos que gerarão a essa estrutura ganhos significativos frente aos seus objetivos institucionais. No caso do congresso norte-americano, por exemplo, esse ganho institucional seria a estabilidade das leis, independentemente da maioria formada de acordo com o contexto político do momento.

Considerando os atores envolvidos na execução dessas funções, a escola da escolha racional advoga no sentido de que a origem das instituições está intrinsecamente ligada ao valor agregado a ela. Este, por sua vez, é realizado a partir dos ganhos obtidos por intermédio do acordo voluntário de cooperação firmado entre esses mesmos atores, ou seja, na reciprocidade de benefícios concedidos entre a instituição e seus próprios indivíduos.

Ainda para a matriz racional, no que se refere à atuação dos indivíduos de uma instituição, tem-se que, em inúmeras ocasiões em que se haja a necessidade de uma tomada de decisão, a deliberação emanada da instituição, ainda que seja exarada por um ator a ela intrínseco, terá traços característicos dos fins almejados pela estrutura como um todo. Isso porque suas regulamentações são direcionadas a um mesmo objetivo, independentemente do indivíduo que irá praticar o ato decisório. Esse raciocínio é explicado por Théret:

A teoria da escolha racional, por sua vez, afirma que indivíduos iguais têm preferências dadas, cujos problemas referem-se simplesmente à coordenação de ação, até porque a otimização racional do comportamento exige que se encontre uma solução para ela.

[...]

Os teóricos da escolha racional, em compensação, encaram as instituições como soluções adaptadas eficazes “para os problemas da oportunidade, da informação imperfeita ou assimétrica, e dos custos de controle”, resultados esses que não podem ser garantidos pelos teóricos da organização (THÉRET, 2003, p. 229-231).

É interessante analisar as vertentes do institucionalismo histórico e da escolha racional do ponto de vista comparativo. O institucionalismo histórico explica as instituições sob um aspecto mais geral, de fora para dentro, não tanto comportamental do ponto de vista dos indivíduos que as integram. Hall e Taylor (2003, p. 213), sem se absterem de criticar essa escola, assim a definem:

O institucionalismo histórico oferece a concepção mais ampla dessa relação. Os teóricos dessa corrente utilizam com frequência os enfoques “calculador” e “culturalista”. Isto, ao nosso ver, é uma virtude não negligenciável, pois os consideramos, ambos, enfoques não só convincentes como importantes. Entretanto, o ecletismo tem seus inconvenientes: o institucionalismo histórico dedicou menos atenção que as outras escolas de pensamento ao desenvolvimento de uma compreensão fina da maneira precisa pela qual as instituições afetam o comportamento, e certos trabalhos não definem com os cuidados necessários o encadeamento causal preciso pelo qual as instituições que eles identificam como importantes afetam o comportamento que se esperam que elas expliquem. Sob esse aspecto, o institucionalismo histórico poderia tirar partido de intercâmbios mais apurados com as outras escolas (HALL; TAYLOR, 2003, p. 213).

Já o institucionalismo da escolha racional, até mesmo por ter um caráter mais moderno, para essas arestas deixadas pela escola histórica, lança um olhar endógeno às instituições e busca explicar as relações dessas estruturas a partir de uma concepção da própria normatividade de cada entidade para com seus próprios indivíduos, além de explicar como essa convergência de atuação alcança os objetivos e os fins institucionais de cada órgão. Também é em Hall e Taylor (2003, p. 213-214) que se traz a explicação sucinta dessa matriz neoinstitucionalista:

O institucionalismo da escolha racional, por seu lado, desenvolveu uma concepção mais precisa das relações entre as instituições e o comportamento, junto com um conjunto generalizável de conceitos que se prestam à elaboração de uma teoria sistemática. Mas esses microfundamentos tão gabados repousam sobre uma imagem relativamente simplista das motivações humanas, que corre o risco de passar ao lado de algumas das suas dimensões mais importantes. Os defensores desse enfoque inclinam-se a compará-lo a um conjunto de equações de forma reduzida, que convém julgar não tanto pela exatidão dos seus postulados quanto à luz da capacidade de predição de seus modelos. Isto, porém, nos leva a um terreno escorregadio, considerando-se que as predições engendradas por esses modelos com frequência são sensíveis a pequenas modificações, não raro arbitrárias ou sem fundamento empírico, relativas à matriz de ganhos, às estruturas de preferências etc. A utilidade desse enfoque ainda é limitada pela necessidade de especificar as preferências ou os objetivos subjacentes dos atores de modo exógeno em relação à análise, em particular em situações empíricas nas quais essas preferências apresentam facetas múltiplas e são ambíguas ou difíceis de identificar *ex ante* (HALL; TAYLOR, 2003, p. 213-214).

Portanto, seja pela vertente histórica ou da escolha racional – principais eixos do neoinstitucionalismo aplicáveis ao estudo ora proposto –, o foco de análise são sempre as instituições, suas relações entre si e com outras estruturas externas. Desse modo, a taxa do sucesso legislativo do Poder Judiciário no âmbito da Câmara dos Deputados, quando

averiguada pela ótica dessas teorias, pode sugerir o comportamento que tais instituições possuem entre si.

2.2 AS POLÍTICAS INSTITUCIONAIS DO JUDICIÁRIO E O PODER DE AGENDA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A análise acerca das políticas institucionais é um ponto que envolve diretamente os anseios e as expectativas que a sociedade espera de seus representantes e quais respostas esses atores devolvem aos seus representados. Como bem colocam Calmon e Costa (2007), é de suma importância analisar o papel dos atores envolvidos na formulação das políticas institucionais e do desenvolvimento de uma agenda governamental, pois são esses protagonistas que desempenham o papel principal de decidir quais os itens que integrarão a lista de políticas prioritárias de um governo.

Os atores do Poder Judiciário também se enquadram nessa situação, não sendo um papel exclusivo dos membros do Poder Executivo – embora essa possa ser a impressão inicial quando se depara com o tema das políticas institucionais. Conforme aponta Bucci (2019), políticas institucionais são as ações governamentais, coordenadas e estratégicas, que atuam sobre problemas de difíceis soluções e objetivam conectar pontos políticos e jurídicos a fim de impulsionar transformações institucionais. Essa conexão entre direito e política é justamente o que traz a dificuldade de o Poder Judiciário estabelecer suas prioridades de forma estratégica em uma linha aprofundada de trabalho no campo das políticas institucionais.

O maior desafio para o Poder Judiciário, portanto, são as dificuldades em encontrar políticas institucionais bem estabelecidas, que beneficiem o próprio Judiciário, mas que possuam dinâmica distinta à atuação de seus próprios membros (ARAÚJO; CUNHA FILHO, 2020). Assim, com a análise da agenda legislativa da Câmara dos Deputados e as políticas institucionais do Poder Judiciário, pretende-se avançar no estudo atinente à taxa de sucesso legislativo deste Poder no âmbito daquela Casa Legislativa.

Conforme se observa em Alves, Corrêa e Ramiro (2020), a implementação de políticas institucionais por parte do Judiciário encontra grandes desafios, inclusive em virtude da própria atribuição constitucionalmente prevista a esse Poder, isto é, de atividade tipicamente jurisdicional. Nesse sentido, a intervenção em políticas governamentais encontra obstáculo na atuação de seus membros – juízes, desembargadores e ministros –, os quais se veem afastados da política em razão de uma responsabilidade atrelada ao Direito. A concretização dessas políticas, muitas vezes, acaba se efetivando por meio das decisões judiciais, revelando

verdadeiro ativismo judicial, mas sempre com o objetivo de atingir a finalidade precípua do Judiciário, que é a construção de uma sociedade justa e igualitária.

Feitos tais apontamentos quanto às políticas institucionais, bem como suas ramificações no âmbito do Poder Judiciário, faz-se mister aprofundar-se na temática relacionada à agenda legislativa da Câmara dos Deputados, assunto que se revela de suma importância para o desenrolar desta pesquisa. Isso porque é na arena legislativa – conceito referido como local no qual se elaboram as leis – que se desenvolvem e se constroem os acordos políticos que culminam na criação, alteração e atualização do ordenamento jurídico do país (ARAUJO; SILVA, 2013). É o centro no qual se maturam as políticas institucionais do Poder Judiciário manifestadas em proposições legislativas e onde se pode observar, por meio da análise dos projetos de iniciativa deste Poder, a respectiva tramitação de cada um e a consequente receptividade na agenda legislativa da Câmara.

A propósito, como bem anota Santos (1997), o poder de agenda na política brasileira sempre esteve muito ligado a um processo denominado como patronagem, que é, em apertada síntese, o alinhamento dos deputados com o governo em virtude de trocas fisiológicas, como o acesso a cargos políticos estratégicos, e não em função de identidade ideológica com o programa governamental. Portanto, averiguar a taxa de sucesso legislativo do Judiciário na Câmara dos Deputados também lançará luz acerca dessa questão e em que medida o Judiciário se coloca como um protagonista no processo de patronagem da política brasileira, com força suficiente a fim de fazer valer suas demandas frente à agenda legislativa e governamental do país.

Outro ponto que se deve atentar diz respeito ao conceito de titulares da agenda legislativa. Os titulares da agenda são aqueles parlamentares que possuem maior capacidade articulatória dentro do Congresso, centralizando em si determinadas discussões, tanto em relação aos demais parlamentares quanto em relação aos demais Poderes e atores envolvidos no processo político-legislativo (ARAUJO; SILVA, 2013). A identificação de quem são os parlamentares titulares da agenda legislativa, qual a forma de atuação desses políticos e quais as relações que se estabelecem entre sua atuação como titular da agenda e os demais atores do processo político-legislativo pode ser determinante para constatar qual o elo firmado entre o Poder Judiciário e a Câmara dos Deputados.

A atuação dos parlamentares como *agenda holder* – termo sinônimo de titulares da agenda legislativa – é um objetivo específico almejado pelos políticos, pois tal competência sustenta sua sobrevivência política, além de lhe render grande experiência e uma atuação

compartilhada com diversos atores em posição estratégica de principal articulador político, permitindo-lhe ser o protagonista de inúmeras negociações (SILVA; ARAUJO, 2013).

Deve-se registrar também que, a depender da carreira escolhida pelo deputado, a sua atuação durante o mandato se dará de forma distinta, o que pode impactar diretamente no resultado das proposições em trâmite na Câmara dos Deputados, entre elas as de iniciativa do Judiciário. As estratégias traçadas e as decisões tomadas pelos deputados são diretamente influenciadas levando-se em consideração a relação estabelecida entre sua carreira, sua ambição e sua sobrevivência no jogo político (LEONI; PEREIRA; RENNÓ, 2003).

Ainda sob o enfoque do poder de agenda, é importante frisar que o sistema político-eleitoral brasileiro possui fortes características municipalistas e regionais, visto que os deputados federais são eleitos em virtude de demandas locais e os eleitores não conseguem influenciar seus representantes em questões nacionais. Apesar disso, os deputados federais almejam produzir leis que se enquadrem mais no espectro político dos partidos, ainda que de âmbito nacional e com maior interligação com a Presidência da República do que com os anseios do seu eleitorado propriamente dito (AMORIM NETO; SANTOS, 2003).

A roupagem institucional da Constituição Federal de 1988, especificamente sob o ponto de vista legislativo, concedeu ao Poder Executivo notável preponderância sobre o Legislativo, outorgando ao Presidente da República a capacidade de determinar quais são as matérias prioritárias para o governo e de tomar medidas para que o Parlamento se debruce sobre esses temas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). De toda forma, é importante rememorar a afirmação feita por Gomes (2011) ao citar Kingstone e Power (2008), alertando ao fato de que “as instituições brasileiras são um ‘alvo em movimento’, assim sendo, para compreendê-las, é preciso evitar diagnósticos baseados em avaliações estáticas” (KINGSTONE; POWER, 2008, *apud* GOMES, 2011, p. 43).

Ou seja, para se compreender as interações entre o Judiciário e a Câmara dos Deputados, ainda que sob a ótica das nuances teóricas do institucionalismo e especificamente no tocante à aprovação das propostas legislativas, deve-se ter em mente e partir do pressuposto de que os resultados encontrados não podem ser recebidos como números absolutos. Os resultados devem ser vistos como uma fotografia do corte selecionado para a pesquisa, com influências significativas que variam desde os pormenores do processo legislativo até os princípios e as regras constitucionais relativas à harmonia e à interação entre os Poderes.

3 OS PRINCÍPIOS E AS REGRAS DO PROCESSO LEGISLATIVO

3.1 A INICIATIVA LEGISLATIVA DO PODER JUDICIÁRIO

A iniciativa legislativa conferida ao Poder Judiciário pela Constituição Federal de 1988 (CF) possui limites impostos pelo próprio texto constitucional. Nos termos do artigo 96 da CF, compete privativamente aos tribunais eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos.

Além disso, é competência desses órgãos organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correcional respectiva, e prover, na forma prevista na Constituição, os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição. De igual forma, compete aos tribunais propor a criação de novas varas judiciárias e prover os cargos necessários à administração da Justiça – exceto os de confiança assim definidos em lei – por concurso público de provas, ou de provas e títulos, obedecido o disposto no art. 169, parágrafo único, da CF. Conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e aos juízes e servidores que lhes forem imediatamente vinculados também está entre as competências dos órgãos do Judiciário (BRASIL, 1988).

Outrossim, é atribuição privativa do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo da respectiva esfera federativa a alteração do número de membros dos tribunais inferiores, a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados. Finalmente, a CF confere ao próprio Judiciário a prerrogativa para iniciar o processo legislativo quando o objeto for a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver, a criação ou extinção dos tribunais inferiores e a alteração da organização e da divisão judiciárias (BRASIL, 1988).

Essas delimitações impostas pela Constituição se dirigem não só ao Judiciário, no sentido de não exorbitar a competência legislativa que lhe é outorgada, mas também aos Poderes Executivo e Legislativo. Isso é feito a fim de que não sejam usurpadas as atribuições de iniciativa do processo de elaboração das leis referentes às matérias reservadas exclusivamente àquele Poder, em respeito à independência e à separação dos Poderes e, de igual modo, em observância à manutenção de boas relações institucionais entre os principais protagonistas do regime democrático.

A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário terão início na Câmara dos Deputados, nos termos do art. 64, *caput*, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Após aprovados nessa Casa, seguirão, em caráter de revisão, ao Senado Federal, conforme dispõe o art. 65 da CF (BRASIL, 1988). A propósito, confira-se a lição de Bernardes e Ferreira:

Segundo a CF/88, terão início na Câmara os processos legislativos referentes a projetos de iniciativa do Presidente da República e Tribunais Superiores (art. 64), bem como os de iniciativa popular (art. 61, § 2º). E, apesar de não estar explícito na Constituição, também deverão ser apresentados à Câmara os projetos de iniciativa do Ministério Público (art. 17 do RICD). Assim, além das propostas de emenda constitucional apresentadas por Assembleias Legislativas (inciso III do art. 60), iniciam-se no Senado Federal apenas os projetos legislativos apresentados por Senadores ou por comissões do próprio Senado (BERNARDES; FERREIRA, 2017, p. 525-526).

No parágrafo único do artigo 65 da CF (BRASIL, 1988) encontra-se a regra constitucional que atribui também à Câmara dos Deputados a prerrogativa de dar a palavra final aos projetos de iniciativa do Poder Judiciário. Sobre o tema, Bernardes e Ferreira ensinam que:

Pela Constituição, o projeto aprovado por uma Casa deverá ser revisto pela outra. Se for aprovado pela Casa revisora, será levado à deliberação executiva; se rejeitado, será arquivado (art. 65, *caput*). Acaso o projeto tenha sido emendado pela Casa revisora, o projeto retornará à Casa de origem, a fim de serem apreciadas somente as emendas (art. 65, parágrafo único), sem prejuízo de novo retorno à Casa revisora, se porventura a Casa inicial promover emenda sucessiva. De qualquer forma, a despeito de norma expressa, convencionou-se no Congresso Nacional, uma vez aprovadas ou rejeitadas as eventuais emendas promovidas pela Casa revisora, a Casa iniciadora remeterá o projeto diretamente à apreciação presidencial (BERNARDES; FERREIRA, 2017, p. 535-536).

Outra inferência possível de ser extraída da norma constitucional que delega ao Poder Judiciário a iniciativa legislativa reservada para determinadas matérias diz respeito aos atores, dentro do Judiciário, que podem oferecer proposições à Câmara dos Deputados. Pela leitura das normas constitucionais, observa-se que os tribunais que podem figurar como autores dos projetos de lei no âmbito do parlamento são o Supremo Tribunal Federal (STF), o Superior Tribunal de Justiça (STJ), o Tribunal Superior do Trabalho (TST), o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o Superior Tribunal Militar (STM) e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) (BRASIL, 1988).

No que concerne às proposições que podem ser apresentadas pelo Judiciário, especificamente com relação às espécies normativas, a Constituição se restringe a apenas dois

tipos: projeto de lei ordinária e projeto de lei complementar. De acordo com a previsão do artigo 61 da CF, a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição (BRASIL, 1988).

Os projetos de lei complementar possuem conteúdo bastante restrito, pois versam sobre matéria específicas já delimitadas de forma taxativa no texto constitucional, como é o caso do Estatuto da Magistratura, atualmente ordenado pela Lei Complementar Federal nº 35, de 14 de março de 1979, denominada Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN). Essa previsão está no artigo 93 da CF e remete ao Supremo Tribunal Federal a prerrogativa exclusiva para iniciar o processo legislativo nesse caso. Para as demais hipóteses delineadas pelo artigo 96 da CF em que o Judiciário poderá ser autor legislativo, a iniciativa se dará sempre por meio da apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei ordinária, seja pelo STF ou pelos demais tribunais aptos a figurar como autor de um PL, isto é, o STJ, o TST, o TSE, o STM e o TJDFT (BRASIL, 1988).

Não pode o Judiciário propor emenda à Constituição, por força do que dispõe o artigo 60, segundo o qual a Constituição somente poderá ser emendada mediante proposta de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, do Presidente da República ou de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. Também não poderá o Judiciário apresentar ao Congresso outro tipo das espécies normativas que compreendem todo o arcabouço do processo legislativo, elencadas no artigo 59 da CF, quais sejam, leis delegadas, medidas provisórias e decretos legislativos, por ausência de previsão constitucional para esse fim (BRASIL, 1988).

Registre-se que, no tocante apenas às Resoluções, o Poder Judiciário tem competência para editar tais atos, cuja normatividade se restringe à aplicabilidade no âmbito do próprio órgão, com a extensão e o alcance em conformidade com a previsão dos seus regimentos internos e da legislação de organização judiciária federal ou local.

Em virtude da regra processual insculpida nos artigos 64, 65 e 66 da CF, caso o Senado Federal, em sede de revisão legislativa, apresentar emendas ao projeto do Judiciário enviado pela Câmara dos Deputados na qualidade de iniciadora do processo, a proposição retornará à Câmara para apreciar as emendas do Senado e, ao final da deliberação, enviar os autógrafos ao Presidente da República para sanção ou veto (BRASIL, 1988).

3.2 AS NORMAS CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS AO PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL E AS DISPOSIÇÕES DE CARÁTER REGIMENTAL

Para se investigar a taxa de sucesso legislativo do Poder Judiciário no âmbito da Câmara dos Deputados, o pesquisador deve analisar as interações dessas duas instituições sob a ótica da tramitação das matérias nesta Casa Parlamentar, pois ela faz parte do conjunto de protagonistas do processo legislativo federal, juntamente com o Senado Federal, e exerce influência na elaboração das leis emanadas do Judiciário. O processo legislativo federal está, em um sentido amplo, normatizado na própria Constituição Federal. De acordo com Ferreira Filho:

Na verdade, a Lei Magna dedica ao processo legislativo uma seção que é de certa forma o resumo e a sistematização das soluções novas que a doutrina, de um lado, a experiência constitucional estrangeira, de outro, sugerem para a chamada crise legislativa. Assim, impõe-se o estudo mais detido das regras sobre elaboração legislativa que contém, fazendo coro a argumentação pragmática com a melhor justificativa científica (FERREIRA FILHO, 2012, p. 217).

É, portanto, no texto da Constituição que se encontram as principais normas orientadoras do processo legislativo, as quais devem ser dominadas por aqueles que pretendem estudar o tema com maior profundidade. Entretanto, àqueles que se propõem uma investigação mais detalhada do processo de elaboração das espécies normativas é imperioso o conhecimento das demais normas que complementam a matéria constitucional, em especial da legislação interna do Parlamento e de suas Casas separadamente. Sobre essa questão, Sampaio assim assevera:

Regressando ao plano do direito interno, de logo notamos a supremacia do processo legislativo sobre as outras divisões do direito adjetivo, pois ele prescreve a competência e a forma para a criação de normas de caráter geral, inclusive, portanto, das normas dos outros processos. Existe ainda, como lembra Kelsen, uma diferença de grau entre o processo legislativo de um lado, e o processo jurisdicional e o administrativo do outro, quanto à maior liberdade que o processo legislativo deixa para a determinação da matéria dos atos legislativos, ao passo que os outros processos limitam mais o conteúdo dos atos jurisdicionais e administrativos (SAMPAIO, 1996, p. 29-30).

Tal liberdade existente no processo legislativo, que, de certo modo, se sobrepõe aos demais processos – jurisdicional e administrativo –, se dá em larga medida em virtude da existência dos regimentos internos. Os Regimentos Internos das Casas Legislativas, que

possuem força de lei, são elaborados por seus próprios membros e visam regular os procedimentos de criação das espécies normativas. As estipulações existentes neles, com caráter normativo, é que irão ditar qual o rumo que o processo de elaboração das demais normas do ordenamento jurídico irá tomar.

Nesse ponto, não é antecipado dizer que as decisões políticas tomadas pelos membros do Parlamento, especificamente no que se refere às normas que compõem os Estatutos de cada Casa, já são definidas com base em estratégias elaboradas de acordo com o objetivo político que cada parlamentar possui, dentro do seu âmbito de atuação e da posição que ocupa naquele momento. Por isso que os regimentos internos, quando analisados de forma mais detida, revelam um emaranhado de ferramentas que podem ser utilizadas estrategicamente para conduzir o processo legislativo e a tramitação de determinada proposição para um caminho específico.

Do ponto de vista teórico, o processo legislativo possui três diferentes fases, conforme se observa dos ensinamentos de Carneiro, Santos e Nóbrega Netto:

Quanto à sequência de procedimentos, o processo legislativo pode ser classificado em ordinário, sumário e especial. O modelo de processo legislativo bicameral é o referente à elaboração de leis ordinárias, que engloba três fases distintas: 1) introdutória (ou de iniciativa); 2) constitutiva (discussão e aprovação, sanção e/ou veto); 3) complementar (promulgação e publicação) (CARNEIRO; SANTOS; NÓBREGA NETTO, 2019, p. 51).

É na fase constitutiva do processo legislativo que se inserem as disposições regimentais. Também nessa etapa são realizadas as discussões e as votações das proposições, bem como se desenrola a tramitação de um projeto.

Noutra esteira, é na norma regimental que se interpretam determinadas expressões do texto constitucional, as quais, sem a devida regulamentação, ficariam sem nenhuma aplicabilidade prática. É o caso, por exemplo, da expressão “tanto quanto possível”, constante do parágrafo primeiro do artigo 58 da Constituição. Para Santos:

A expressão constitucional ‘tanto quanto possível’, referente à distribuição proporcional das vagas na Mesa e nas Comissões das Casas Legislativas que compõem o Congresso Nacional, poderia ser compreendida como o dever de se adotar critérios matemáticos até o limite do possível. Porém, é pertinente esclarecer que o legislador regimental parece não ter interpretado a referida expressão constitucional no sentido de que fosse absolutamente necessária a adoção rigorosa de critérios puramente matemáticos, pois conferiu à Minoria o direito de ocupar vaga na Mesa e nas comissões independentemente da proporcionalidade partidária, bem como estabeleceu o rodízio entre as bancadas minoritárias não contempladas (no PPP) para compor as comissões temporárias (arts. 23, caput, e 33, § 2º) (SANTOS, 2014, p. 57).

Para resumir essa mesma ideia, vale também citar a conclusão de Carneiro, Santos e Nóbrega Netto:

A expressão “tanto quanto possível” refere-se simplesmente à tentativa de viabilizar o princípio da proporcionalidade partidária nos órgãos colegiados das Casas Legislativas. Isso porque nem sempre é possível espelhar nas comissões e nas Mesas das Casas, por exemplo, a proporção exata que os partidos ou blocos parlamentares ocupam na composição desses órgãos legislativos (CARNEIRO; SANTOS; NÓBREGA NETTO, 2019, p. 48).

Ou seja, com esse exemplo, pode-se concluir que não basta o estudo apenas do texto constitucional para a investigação pormenorizada do processo legislativo. É na letra regimental que se encontram as nuances da organização e da estrutura das Casas Legislativas que irão determinar a tramitação que cada proposição irá receber.

Especificamente sobre os instrumentos que cada parlamentar pode utilizar durante o processo legislativo, o mais efetivo é o requerimento. Lançar mão de requerimentos faz com que o parlamentar se torne o protagonista no processo, podendo registrar suas posições políticas e até mesmo tentar direcionar o resultado da tramitação de determinado projeto. Não fica, pois, à mercê da estrutura sistemática da Casa a qual pertence. De acordo com Andrade e Coutinho:

Nas comissões, os requerimentos podem ser de dois tipos: pautados, quando tratam de matéria da alçada da comissão; ou de procedimento, chamados de requerimentos ‘sobre a mesa’, quando interferem no andamento da reunião ou no andamento de uma proposição. Em geral, são pautados aqueles que solicitam realização de audiência pública, convocação de ministro de Estado, voto de pesar, esclarecimento sobre ato da administração etc. São exemplos de requerimentos de procedimentos: adiamento de discussão, encerramento da discussão, retirada de proposição da pauta, votação por determinado processo etc. (ANDRADE; COUTINHO, 2016, p. 263).

São os requerimentos de procedimentos os que mais auxiliam os parlamentares durante a tramitação de um projeto, embora exista no Regimento um ou outro requerimento pautado que possa ser utilizado com a finalidade de interferir no destino de uma matéria. Andrade e Coutinho (2016, p. 266) trazem um exemplo prático da utilização de um requerimento procedimental com a finalidade de acelerar o trâmite de uma proposição. Confira-se:

Em 2/9/2009 foi formulada a QO nº 517/2009, com a alegação de que a apresentação de requerimento de retirada de pauta de certa medida provisória seria “uma estratégia da base do governo com vistas à prejudicialidade de dois requerimentos de adiamento da discussão apresentados pela oposição”. O presidente da Câmara dos Deputados informou ao deputado que “não há como

avaliar os motivos por trás da apresentação de um requerimento de retirada de pauta de uma proposição, para o qual qualquer deputado tem amparo regimental” (ANDRADE; COUTINHO, 2016, p. 266).

Em outras palavras, a admissibilidade dos requerimentos está adstrita tão somente aos requisitos regimentais exigidos na apresentação dessas proposições procedimentais, não devendo levar em consideração o motivo, muitas vezes de cunho político, que imbui o parlamentar ao apresentar determinado requerimento. Isso confere ao parlamentar grande margem de atuação durante o processo, pois, sabendo manusear as ferramentas regimentais corretas para determinado caso, poderá ter a chance de alterar o caminho natural que o projeto percorreria ou ao menos marcar seu posicionamento, na eventualidade de estar em oposição a uma maioria qualificada. Andrade e Coutinho (2016, p. 266) finalizam seu raciocínio sobre essa questão, consignando que, todavia, “os requerimentos procedimentais são usados, em larga escala, com o propósito de obstrução dos trabalhos comissionais”.

Aliás, vale registrar que o objetivo de utilização dos requerimentos como fim de obstrução é realizado não apenas nas Comissões, mas também, e até em maior proporção, no próprio Plenário da Câmara dos Deputados. Isso porque, conforme afirma Borges:

Esses instrumentos podem alongar as sessões deliberativas por horas, o que conseqüentemente irá contribuir para a fadiga dos parlamentares e esvaziamento do plenário, tendo que a atividade parlamentar compreende outras atividades além da votação de matérias legislativas (BORGES, 2019, n.p.).

Outrossim, é importante asseverar que as estratégias de obstrução são, na maioria das oportunidades, elaboradas com o intuito de maturar o processo legislativo e possibilitar a realização de acordo sobre determinado caso e não de conduzir a proposição à rejeição imediata. Hiroi e Rennó resumem essa ideia:

Portanto, a obstrução do processo legislativo é uma tática que os descontentes acerca da proposta discutida podem usar para impedir ou alterar sua tramitação. Ou seja, ainda que restritas a escolhas procedimentais, estas mudanças de rito podem implicar maiores oportunidades para a revisão do conteúdo de uma proposição e para o surgimento de novos impasses. Para os autores da proposição, atrasos de deliberação têm custos óbvios, pois estes podem ver seus assuntos de interesse relegados a um tempo de espera cada vez mais longo ou até serem substituídos por outras discussões, com implicações eleitorais. Afinal, a incapacidade de aprovar algo que responda a uma demanda específica de um eleitorado tem implicações eleitorais (HIROI; RENNÓ, 2014, p. 11).

No entanto, ainda que a obstrução de uma matéria possa ter intenção meramente política, sem nenhuma relação técnica ou com o mérito de uma proposição, entende-se que as ferramentas regimentais que permitem a elaboração de estratégias com a finalidade de atrasar a tramitação das proposições não podem, simplesmente, ser abolidas. É com essa linha de raciocínio que Borges (2019) finaliza seu trabalho, ao afirmar que “a obstrução é um instrumento político, logo, faz-se necessária a disposição de todos os agentes legislativos que contam com a prerrogativa de interferir no processo legislativo para sua devida construção”.

Em um regime democrático, dar representatividade às minorias e possibilidades concretas à oposição de alterar o resultado do processo legislativo são as principais formas de efetivação do Estado Constitucional de Direito, que prima pela garantia das liberdades individuais. Em complemento a esse entendimento, convém colacionar também os ensinamentos de Silva (2006, p. 58), segundo o qual “a ideia de representação foi, pois, o móvel que causou não só o surgimento, mas também a estrutura do Poder Legislativo”. Sendo, pois, a representação no regime democrático a própria viabilidade política de toda a sociedade, em suas diversas esferas existenciais, as agremiações minoritárias ou que fazem oposição à base governista não podem deixar de ter ferramentas legítimas que possam dar voz, dentro do processo legislativo, à parcela da população que elas representam.

Portanto, relacionando-se todas essas questões com o foco central deste trabalho, o que importa efetivamente é saber que o destino de uma proposição dentro da Câmara dos Deputados será traçado não apenas pelas circunstâncias políticas do momento, mas também pelas disposições regimentais aplicáveis sobre a respectiva espécie normativa. Entender isso pode ser crucial para a discussão travada neste estudo após o levantamento dos dados, pois a conectividade dos achados na pesquisa com a teoria do neoinstitucionalismo poderá ser explicada por meio do entendimento dessas nuances regimentais.

Avançando nessa seara, vale registrar que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), instituído pela Resolução da Câmara dos Deputados nº 17, de 1989, é uma legislação de natureza institucional e procedimental, com eficácia de lei ordinária (CARNEIRO; SANTOS; NÓBREGA NETTO, 2019), possuindo normatividade e coercibilidade típicas dessas espécies normativas, as quais estão previstas na própria Constituição Federal, em seu artigo 59, incisos III e VII (BRASIL, 1988). Assim, “pode-se afirmar que o RICD possui *status* de norma jurídica e, por consequência, integra o ordenamento jurídico brasileiro” (CARNEIRO; SANTOS; NÓBREGA NETTO, 2019, p. 73).

Com efeito, a tramitação de um projeto do Judiciário deve seguir o procedimento já previamente definido na lei regimental, não ficando ao acaso do cenário político nem das

barganhas que eventualmente possam vir a surgir. Diz-se isso, frise-se, no que se refere apenas às normas de tramitação, pois a análise acerca da viabilidade de aprovação de um projeto, do ponto de vista parlamentar, transita por uma série de outros fatores, inclusive quanto aos ganhos políticos e eleitorais advindos de seu voto.

3.3 A TRAMITAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI ORDINÁRIA E COMPLEMENTAR NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

No que concerne ao procedimento previamente definido na lei regimental, o ponto de interesse para esta investigação é a tramitação dos projetos de lei ordinária e complementar de iniciativa do Judiciário e, com relação a essas propostas, os atos processuais seguem um caminho bastante específico. Na Câmara dos Deputados, todas as proposições tramitam pelas Comissões e pelo Plenário, até serem enviadas ao Senado Federal, à sanção do Presidente da República ou ao arquivo, conforme o caso.

As Comissões podem ser permanentes ou temporárias, de acordo com o previsto no artigo 22 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989). As Comissões permanentes são divididas por área temática e sua composição muda anualmente. Já as Comissões temporárias podem ser especiais, externas ou Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI.

As Presidências das Comissões possuem um importante papel no processo legislativo, pois são os parlamentares ocupantes desses cargos que ficam responsáveis por definir a pauta de votação dos seus colegiados. Essa definição obedece ao princípio constitucional da proporcionalidade partidária, elencado no artigo 58, parágrafo 1º, da CF e reproduzido no artigo 23 do RICD. Além da proporcionalidade partidária, a definição acerca de qual agremiação irá ficar à frente de cada Comissão também leva em consideração os acordos firmados pelo Colégio de Líderes, órgão formal da Casa previsto no artigo 20 do RICD, cuja composição compreende todos os Líderes de partidos ou Blocos Parlamentares e é presidido pelo Presidente da Câmara. Com relação à força vinculante dos acordos firmados pelo Colégio de Líderes, é importante citar a seguinte decisão do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2013, n.p.):

Os impetrantes impugnam o cumprimento de acordos políticos firmados no âmbito da atividade parlamentar. Em outras palavras, pretendem modificar a vontade manifestada por atores eleitos de forma legítima para representar a pluralidade de interesses da população através do exercício do mandato parlamentar na Câmara dos Deputados. Destaco que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê expressamente a possibilidade de a distribuição

de cargos da Mesa daquela Casa Legislativa não corresponder à divisão decorrente do critério de representação proporcional dos partidos ou dos blocos partidários quando houver ‘acordo entre as bancadas’ (art. 8º, § 1º). (...). Pois bem, é lícito e previsto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados o acordo entre partidos e blocos parlamentares ao início da respectiva sessão legislativa. A importância do cumprimento dos acordos no âmbito da atividade parlamentar é elemento de estabilidade democrática e cumpre papel fundamental a impedir impasses e disjuntivas que fariam o parlamento parar e a nação estagnar, evitando-se assim disputas intestinas intermináveis. Sem o cumprimento dos acordos políticos não há saudável convivência parlamentar. Bem por isso, mesmo que não houvesse elementos jurídicos para dar *enforcement* a esse tradicional acordo, há os fundamentos de ordem moral, democrática e política que impõem o seu respeito, tudo a dar sustentação ao quanto decidido pela autoridade coatora (BRASIL, 2013, n.p.).

Em virtude dessa força vinculante dos acordos, não cabe candidatura avulsa de outro partido, ainda que integrante do mesmo Bloco Parlamentar, quando houver avença nesse sentido. Já a eleição, a instalação e o início dos trabalhos das Comissões são definidos em data designada pelo Presidente da Câmara. As Comissões permanentes se reunirão anualmente, com composição nova a cada ano, e as Comissões especiais são criadas casualmente, quando a proposição tratar de mais de três comissões permanentes de mérito ou de matérias sujeitas a disposições especiais, como as propostas de Emenda à Constituição e os Projetos de Código.

A escolha da Presidência e relatoria das Comissões Especiais, diferentemente das permanentes, não leva em consideração a proporcionalidade partidária, sendo uma questão de natureza política. Na prática, a Liderança do partido que ficar com a Presidência da Comissão envia ofício à Secretaria do Colegiado, com a indicação da candidatura oficial, segundo decisão tomada pelo Colégio de Líderes e pela Presidência da Casa. No entanto, admitem-se candidaturas avulsas de qualquer membro da Comissão, desde que titular, pois membro suplente não pode ser eleito Presidente ou Vice-Presidente de Comissão, de acordo com a norma do artigo 39, parágrafo 5º, do RICD.

A relatoria das Comissões Especiais é definida pelo Presidente da Comissão, conforme competência elencada no artigo 41, inciso VI, do RICD. Mas, nas Comissões Especiais, em regra, essa decisão é tomada pelo Colégio de Líderes e pela Presidência da Casa, sendo a escolha do Presidente da Comissão mera formalidade.

Na tramitação das matérias, as proposições estão sujeitas a distintas formas de apreciação e diferentes regimes de tramitação. Elas podem ser sujeitas à apreciação conclusiva pelas Comissões ou pelo Plenário e serão processadas em regime de urgência, de prioridade ou ordinário. De acordo com o regime de tramitação, variam os prazos para sua apreciação, sendo cinco sessões para as proposições urgentes, 10 (dez) sessões para os projetos em prioridade ou

40 (quarenta) sessões no regime ordinário. O Relator disporá da metade desse prazo, podendo sempre solicitar prorrogação de até metade do prazo, exceto em matéria em regime de urgência.

Esgotados os prazos, poderá a Comissão, a requerimento do autor da proposta, deferir sua inclusão na Ordem do Dia da reunião imediata, ainda que pendente de parecer. Caso o Relator não ofereça o parecer até o início da discussão, o Presidente da Comissão designará outro membro para relatá-la, conforme prerrogativa estabelecida no artigo 52, parágrafo 4º, do RICD.

Nos termos do artigo 157, parágrafos 2º e 4º, combinado com o artigo 121, parágrafo único, todos do RICD, as matérias em regime de urgência poderão receber pareceres diretamente em Plenário, tanto para o Projeto principal quanto para os seus acessórios, como, por exemplo, as emendas apresentadas diretamente em Plenário.

Já de acordo com o artigo 135, decorridos os prazos previstos no Regimento para tramitação nas Comissões ou no Plenário, o autor de proposição que já tenha recebido pareceres dos órgãos técnicos poderá requerer ao Presidente da Câmara a inclusão da matéria na Ordem do Dia. O requerimento, no entanto, não obriga a inclusão da proposição na agenda legislativa, tratando-se de prerrogativa do Presidente incluir as matérias na pauta quando entender oportuno, em consonância com o artigo 17, inciso I, alíneas “s” e “t”, do RICD.

Esse dispositivo do RICD (artigo 17, I, “s” e “t”) confere amplo poder ao Presidente da Câmara no que diz respeito à formulação da agenda legislativa desta Casa, ao dispor que são atribuições do Presidente, sem prejuízo de outras já expressas no Regimento e na Constituição ou decorrentes da natureza de suas funções e prerrogativas, organizar a agenda com a previsão das proposições a serem apreciadas no mês subsequente, para distribuição aos Deputados, ouvido o Colégio de Líderes (BRASIL, 1989).

É muito importante que o Presidente da Câmara esteja alinhado com o Colégio de Líderes, pois, politicamente, esse colegiado exerce bastante influência nas votações dessa Casa Legislativa. São os Líderes partidários que orientam suas bancadas em Plenário, informando como o partido irá se posicionar em cada votação das matérias. Além disso, possuem inúmeras prerrogativas regimentais, como apresentação de emendas, destaques, requerimentos de urgência e outras medidas procedimentais que podem acelerar ou atrasar a tramitação de uma matéria. O uso da palavra, tanto no Plenário quanto nas Comissões, também é estritamente controlado pelo Regimento, que confere ao Presidente da Câmara e aos Líderes, conforme o caso, a prerrogativa de conceder a palavra aos Deputados para uso durante as sessões ou reuniões.

Assim, pode-se perceber que os Líderes dos partidos na Câmara dos Deputados são fortes protagonistas no processo legislativo, pois detêm inúmeras ferramentas regimentais que lhes permitem influenciar o andamento dos projetos, seja para facilitar sua aprovação ou rejeição ou simplesmente atrasar a tramitação. O atraso na tramitação de um projeto pode ser uma estratégia de negociação, principalmente quando o autor da proposta requer urgência em sua apreciação e aprovação. A prerrogativa do Líder de apresentar uma emenda que modifique o projeto ou um destaque que o descaracterize – ou mesmo um requerimento que pode adiar a discussão ou a votação da proposta – confere a esse parlamentar grande poder de barganha com o autor da proposição, seja ele um parlamentar ou um ator externo ao Parlamento, como é o caso do Poder Judiciário.

Não obstante a força política e regimental conferida aos Líderes partidários na Câmara dos Deputados, que, sem dúvidas, são importantes titulares da agenda legislativa desta Casa, ainda é o Presidente da Câmara o maior detentor do poder de agenda, sendo, pois, o principal *agenda holder* no processo legislativo federal. Essa conclusão pode ser extraída da leitura atenta de diversos dispositivos do RICD, como a alínea “t” do inciso I do art. 17, que prevê a competência do Presidente de designar a Ordem do Dia das sessões, ou das alíneas “m” e “n” do mesmo artigo, que preveem, respectivamente, o poder do Presidente de nomear Comissão Especial e decidir questões de ordem e reclamações.

Ademais, nos termos do art. 157, parágrafo 2º, do RICD, quando é aprovado um requerimento de urgência para determinada proposição, levando-a diretamente à deliberação do Plenário, ainda que sem pareceres das Comissões, o relator será designado imediatamente pelo Presidente da Câmara para dar parecer à matéria no decorrer da sessão (BRASIL, 1989). Essa prerrogativa é muito importante, pois a maioria das proposições que são aprovadas na Câmara dos Deputados tramitam em regime de urgência (PINHEIRO, 2022), de modo que os pareceres, nesses casos, são dados diretamente em Plenário. A respeito desse fenômeno, Pinheiro tece algumas considerações interessantes, trazendo dados para sustentar a sua posição:

Deve ser reconhecido que a utilização dos regimes de urgência no processo legislativo, do ponto de vista empírico, não é a exceção, mas a regra. Durante a 55ª Legislatura (2015-2019), por volta de 70% das leis ordinárias promulgadas no período tramitaram em algum tipo de regime de urgência constitucional ou regimental. Especificamente sobre os projetos de lei, dos 272 projetos convertidos em lei, 146 deles (53,6%) foram aprovados em regime de urgência regimental. Esse alto número de proposições apreciadas em regime de urgência leva à redução da participação das comissões no processo legislativo, sendo substituídas por pareceres monocráticos de plenário que muitas vezes não são fruto de profundas discussões entre os parlamentares (PINHEIRO, 2022, n.p.).

A definição do relator é papel primordial na elaboração do texto final do projeto que efetivamente irá a voto em Plenário, circunstância que confere maior poder ao Presidente da Câmara dos Deputados e o alça como principal titular da agenda dessa Casa Legislativa em virtude do alto número de proposições cuja tramitação é acelerada por aprovação de requerimentos de urgência. Cavalcante Filho resume essa configuração do Regimento e apresenta críticas a ela:

No procedimento comum ordinário, rito padrão de apreciação dos projetos de lei (PL), assim como no procedimento especial das propostas de emenda à Constituição (PEC), a fase parlamentar do processo legislativo abrange a discussão e a votação: a segunda acontece em Plenário, mas a primeira abrange os pareceres das comissões, o emendamento (apresentação de propostas de alteração) e os debates em Plenário. Tem sido cada vez mais frequente, no entanto, a aprovação de requerimentos de urgência, "calendário especial", "urgência regimental" e assemelhados para, dispensando o pronunciamento de uma ou de todas as comissões, levar a matéria diretamente ao Plenário — onde, a depender da previsão regimental, os pareceres dos colegiados especializados são substituídos por um único "parecer de Plenário", de autoria de um só parlamentar. Um verdadeiro descalabro em termos de qualidade deliberativa, porque é nas comissões que "o jogo é jogado" de verdade em termos de formação de consenso, debate, participação popular, emendamento, transação... O Plenário não é — e nem deve ser, como adverte Melissa Terni Mestriner — lugar para o debate aprofundado das proposições: foi justamente para verticalizar a análise dos projetos e propostas que se criou o sistema de comissões parlamentares, e vale lembrar que o Brasil adota justamente o sistema que mais prerrogativas atribui a esses colegiados especializados (CAVALCANTE FILHO, 2021, n.p.).

A substituição de todas as comissões temáticas competentes para analisar o projeto por um único parlamentar em Plenário acarreta resultados graves ao processo legislativo, sobretudo quando se trata do controle prévio de constitucionalidade que deveria ser realizado pelo colegiado da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Casa. Cavalcante Filho aponta essas consequências:

Não é preciso ir muito longe para verificar os efeitos deletérios dessa prática, basta "mudar a cor do carpete": na Câmara dos Deputados — em que aproximadamente 78% dos projetos de lei apresentados no primeiro ano da última legislatura (2015-2018) não foram objeto de parecer da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania —, o resultado dos "pareceres de Plenário" é, numa palavra, desastroso. A questão se torna ainda mais dramática quando se questiona se o "parecer de Plenário" cumpre o papel de analisar a constitucionalidade (formal e material) das proposições. Muitas e muitas vezes esse pronunciamento simplesmente afirma a constitucionalidade da proposição, sem nem sequer haver justificação ou fundamentação. No total,

foram registradas, no ano de 2015, 89 situações em que foi proferido parecer de Plenário em substituição a alguma comissão. Na maioria desses casos, o controle de constitucionalidade não foi efetivo, não tendo sido realizada uma efetiva análise sobre a constitucionalidade formal ou material: quando houve substituição do parecer de comissão pelo parecer de Plenário, o controle preventivo de constitucionalidade simplesmente não foi efetivo. Mesmo no terreno do "carpete azul", a prática de substituir os pareceres das comissões por um parecer de Plenário derruba a qualidade deliberativa e a efetividade do controle preventivo de constitucionalidade em relação às PECs. Veja-se o paradoxo: justamente em relação às mudanças em tese mais sensíveis (modificações de nível constitucional), a qualidade do debate sobre aspectos constitucionais é significativamente menor, no âmbito do Senado, do que acontece em relação aos projetos de lei — em boa parte, por causa da prática de se adotarem os pareceres de Plenário. [...]. Perde-se muito em termos de qualidade deliberativa, custa muito em termos de déficit democrático: é simplesmente desastroso para o processo legislativo se adotar o chamado "parecer de Plenário" em substituição ao pronunciamento das comissões. É muito triste que a academia brasileira não esteja debatendo esse aspecto com a devida atenção (CAVALCANTE FILHO, 2021, n.p.).

O regime de urgência é matéria regimental de importante análise e está previsto no artigo 155 do RICD. Por requerimento assinado pela maioria absoluta dos deputados – ou seja, pelo menos 257 parlamentares ou líderes que os representem – e aprovado também por maioria absoluta em votação nominal, o projeto entra em pauta na mesma sessão, seja ordinária ou extraordinária. Assim, o projeto vai a Plenário no estado em que se encontra, com pareceres ou sem eles. Se não tiver parecer, poderá ser dado verbalmente em Plenário, nos termos do citado artigo 157, parágrafo 2º, por Deputado nomeado pelo Presidente. Se já tiver todos os pareceres, inicia-se a discussão da matéria.

O Presidente da Câmara tem competência regimental para colocar em votação um requerimento de urgência a qualquer momento, independentemente de prévia discussão no Colégio de Líderes, e, por ser matéria sobre a Mesa e não estarem pautados, os requerimentos de urgência urgentíssima não precisam, na votação, observar a ordem cronológica de apresentação. Vale também frisar que o requerimento apresentado na Legislatura anterior continua válido na seguinte. Caso haja unanimidade, é possível a votação simbólica, mas se qualquer Deputado for contrário, ainda que não seja Líder, precisa ser nominal. Importante consignar que não cabe requerimento de urgência para projeto de código e PEC (BRASIL, 1989).

É possível a retirada do requerimento de urgência ainda não votado, bem como a extinção da urgência anteriormente aprovada. Nesses casos, deve ser apresentado novo requerimento, solicitando a retirada do requerimento anterior ou a extinção do regime de urgência, conforme o caso, mas sempre assinado pela metade mais um daqueles que assinaram

o requerimento originário, conforme regra do artigo 156 combinado com o artigo 104, ambos do RICD.

No regimento, há também outra espécie de urgência, prevista no artigo 154, que pode ser solicitada por: (i) dois terços dos membros da Mesa, isto é, cinco membros, para matéria de competência desta; (ii) um terço dos membros da Câmara, ou seja, 171 deputados, ou Líderes que os representem; ou (iii) dois terços dos membros de Comissão competente para opinar sobre o mérito da proposição. Esse requerimento pode ser aprovado por maioria simples, em votação simbólica, nos termos do artigo 47 da CF.

Aprovado o requerimento, a matéria só pode entrar na pauta da sessão seguinte, constando da convocação, diferentemente da urgência urgentíssima do artigo 155, que, após aprovada, permite a entrada da proposição na mesma sessão em que foi aprovada. Estando em curso duas matérias em regime de urgência, em virtude da aprovação do requerimento previsto no artigo 154, não se votará outro, vedação que não se aplica ao requerimento de urgência urgentíssima do artigo 155.

No caso de tramitação conjunta, o regime especial de tramitação de uma proposição estende-se às demais que lhe sejam apensas, inclusive o apensado ao principal. Ocorrendo a retirada de tramitação de um projeto urgente ou simplesmente a retirada da urgência, eventuais remanescentes apensados voltam a tramitar no regime originário. No entanto, no caso da urgência constitucional, solicitada pelo Presidente da República nos projetos de sua iniciativa, na linha do artigo 64, parágrafo 1º, da CF, caso seja retirada a urgência pelo Chefe do Executivo, a proposição continuará sujeita à apreciação do Plenário, nos termos do artigo 24, inciso II, alínea “h”, do RICD.

No que concerne à tramitação em si das proposições, isto é, ao curso em que elas seguem dentro da Câmara dos Deputados, cada espécie normativa possui um regramento diferente. Como o presente trabalho trata apenas de projetos de lei ordinária e complementar, somente sobre estas recairá a análise regimental.

A iniciativa legislativa está prevista no artigo 109, parágrafo 1º, do RICD. Segundo esse dispositivo, no âmbito interno da Câmara, podem propor projetos de lei qualquer deputado, individual ou coletivamente, qualquer Comissão ou a Mesa Diretora. Já a iniciativa externa contempla o Senado Federal, o Presidente da República, o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores, o Procurador-Geral da República e os cidadãos, estes nos termos exigidos pelo artigo 61, parágrafo 2º, da CF. Embora não elencados no Regimento, também se admite a iniciativa legislativa pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) e pela Defensoria Pública, em virtude do princípio

da simetria e do paralelismo das instituições. A sociedade civil também poderá apresentar sugestões de projetos de lei à Comissão de Legislação Participativa, de acordo com o artigo 254 do RICD, a qual analisará a proposta a fim de formalizar a iniciativa legislativa perante a Mesa.

Com relação a quóruns, não há nenhuma exigência constitucional ou regimental nesse sentido para a apresentação de projetos de lei, salvo na hipótese prevista no artigo 67 da CF, reproduzido no artigo 110 do Regimento, que dispõe sobre a reapresentação, na mesma sessão legislativa, de projeto de lei já rejeitado, situação em que se exige a assinatura da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional. Se for iniciativa externa (Presidente da República, STF, Tribunais Superiores, TCU etc.), é necessária a iniciativa do autor, aprovada pela maioria absoluta dos Deputados.

Quanto à apresentação de emendas nos projetos de lei, tais proposições, tidas como acessórias ao projeto principal, podem ser apresentadas nas Comissões ou em Plenário, em momentos específicos para esse fim, conforme a forma de apreciação da proposição, isto é, se conclusiva ou não.

Descendo às minúcias da tramitação propriamente dita dos projetos de lei ordinária e complementar, principais formas de materialização legislativa das políticas institucionais do Judiciário, o primeiro passo é a apresentação do projeto à Mesa Diretora, onde será feita sua distribuição às Comissões Permanentes ou determinada a criação de uma Comissão Especial. Lembre-se que a criação de Comissão Especial se dá nos casos em que constarem mais de três Comissões Permanentes para análise de mérito no despacho do Presidente da Câmara que fizer a distribuição do projeto por esses órgãos colegiados. Posteriormente, a tramitação do projeto seguirá de acordo com a sua forma de apreciação, isto é, se sujeito ao poder conclusivo das Comissões ou à apreciação do Plenário.

A tramitação no âmbito das Comissões, quando estas obtiverem o chamado poder conclusivo, é tema bastante peculiar. O poder conclusivo das comissões foi instituído pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 58, parágrafo 2º, inciso I, o qual dispõe: “Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa” (BRASIL, 1988).

O conceito de poder conclusivo é, portanto, a possibilidade de deliberação definitiva dos projetos de lei ordinária, sem a necessidade de apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados. Essa competência das Comissões só pode ser exercida nos projetos de lei ordinária, de modo que as demais espécies normativas elaboradas pela Câmara dos Deputados ficam sujeitas à deliberação do Plenário.

No Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o poder conclusivo está previsto no artigo 24, inciso II. Esse dispositivo traz o poder conclusivo como a regra geral de apreciação dos projetos de lei ordinária. Todavia, nem todos os projetos de lei ordinária são conclusivos. O mesmo artigo 24, inciso II, do RICD, traz as seguintes exceções, às quais não se aplica o poder conclusivo: a) lei complementar; b) projeto de código; c) projeto de iniciativa popular; d) projeto de iniciativa de comissão da Câmara; e) projetos cujas matérias não podem ser objeto de delegação, consoante o artigo 68, parágrafo 1º, da Constituição Federal (Decreto Legislativo, Resoluções da Câmara, do Senado e do Congresso, e matéria sobre organização do Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia dos seus membros, nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais, planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos); f) projetos que tenham sido aprovados pelo Plenário do Senado, g) projetos que tenham recebido pareceres divergentes das comissões (por exemplo: a primeira comissão aprova o projeto, mas a segunda rejeita); e h) projetos em regime de urgência. Esses casos necessariamente não serão apreciados conclusivamente pelas comissões, devendo passar pela deliberação do Plenário, ainda que se trate de projeto de lei ordinária.

Além dessas exceções trazidas expressamente pelo RICD, há possibilidade de quebra do poder conclusivo em outras três hipóteses. Nesses casos, o projeto, inicialmente, era conclusivo, mas, em virtude da realização de uma dessas condições, a proposição passa a estar sujeita a deliberação do Plenário. As hipóteses são o apensamento a outra proposição que não seja conclusiva (artigo 143 do RICD), a perda do prazo da comissão para analisar a matéria (artigo 52, parágrafo 6º, do RICD) ou o provimento, pelo Plenário, de recurso apresentado por 52 deputados, ou seja, um décimo dos membros da Casa (artigos 58, parágrafo 2º, inciso I, da CF, e 58, parágrafo 1º, e 132, parágrafo 2º, do RICD).

O recurso contra o poder conclusivo, previsto nos artigos 58, parágrafo 2º, inciso I, da CF, e 58, parágrafo 1º, e 132, parágrafo 2º, do RICD, deve ser assinado por um décimo dos membros da Casa, isto é, 52 deputados, no prazo de cinco sessões, contadas a partir da publicação no Diário da Câmara dos Deputados da proposição aprovada conclusivamente. Depois de apresentado, o recurso deve ser aprovado pelo Plenário da Câmara. Caso o recurso seja rejeitado na votação em Plenário, o projeto seguirá para o Senado ou para a sanção do Presidente da República, conforme o caso. Se, por outro lado, o recurso for aprovado pelo Plenário, o projeto perde a conclusividade e fica pronto para a inclusão na pauta do Plenário.

Interessante registrar que não se deve confundir poder conclusivo com poder terminativo. O poder terminativo está previsto no artigo 54 do RICD. Na Câmara dos Deputados, o poder terminativo refere-se à possibilidade de arquivamento direto de uma

proposição após receber parecer contrário de admissibilidade, por parte da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) ou da Comissão de Finanças e Tributação (CFT). Portanto, o poder terminativo está adstrito à análise, por parte da CCJC e da CFT, da constitucionalidade e juridicidade ou da adequação financeira e orçamentária da proposição, respectivamente.

Na distribuição das proposições às comissões, os últimos colegiados a se manifestarem sobre a matéria são a CFT e a CCJC. Se, na análise da proposição, a CFT der parecer pela inadequação financeira ou orçamentária do projeto, ou se a CCJC der parecer pela inconstitucionalidade ou injuridicidade, a proposição será arquivada. Também é possível a apresentação de recurso contra o poder terminativo, nos mesmos moldes do recurso contra o poder conclusivo, ou seja, assinado por um décimo dos membros da Casa, no prazo de cinco sessões, e deverá ser provido pelo Plenário. Caso o recurso seja provido, a análise da admissibilidade (da inadequação financeira e orçamentária ou da inconstitucionalidade e injuridicidade da matéria) será feita pelo Plenário. Essa análise é chamada de apreciação preliminar e está prevista no artigo 144 do RICD.

Na apreciação preliminar pelo Plenário, poderá ser confirmada a inadequação financeira e orçamentária ou a inconstitucionalidade e injuridicidade da matéria, hipótese em que a proposição será definitivamente arquivada, ou poderá ser apresentada emenda saneadora do problema que gerou o parecer terminativo. Nessa situação, o Plenário poderá aprovar, além da emenda, a própria constitucionalidade ou adequação financeira da proposição, que retomará o seu trâmite regular.

No âmbito das Comissões, a tramitação se inicia após a apresentação do projeto à Mesa e depois de publicado o despacho de distribuição. Em primeiro lugar, a proposição passa pelas Comissões de mérito e, por último, pela CFT e pela CCJC. Os trabalhos das Comissões serão iniciados com a presença de, no mínimo, metade de seus membros e, para deliberar, é necessária a maioria absoluta, conforme regra estatuída no artigo 47 da CF e no artigo 56, parágrafo 2º, do Regimento.

Ao chegar o projeto na Comissão, ele seguirá o trâmite definido no Regimento, com a escolha do relator por parte do Presidente da Comissão, recaindo essa designação sobre membro titular ou suplente do respectivo colegiado. O relator terá a metade do prazo destinado à Comissão para emitir o seu parecer e o prazo para emendas começará a correr após a sua escolha, sendo de cinco sessões. Qualquer deputado pode apresentar emendas nas comissões, ainda que não seja membro.

No parecer, o relator deverá se manifestar sobre o projeto principal, todos os apensados e todas as emendas, devendo concluir pela rejeição ou pela aprovação dos projetos e das emendas. Se concluir pela aprovação de mais de um projeto, deverá apresentar um substitutivo, hipótese em que será reaberto o prazo para apresentação de emendas somente aos membros da Comissão. Apresentadas emendas ao substitutivo, o relator deverá apresentar novo parecer, no qual poderá concluir por um novo substitutivo, sendo que a esse segundo substitutivo não caberá mais emendas.

Pautado o projeto e apresentado o parecer, este será imediatamente submetido à discussão. Na discussão, podem usar a palavra o autor do projeto, o relator, demais membros e Líder, por 15 minutos cada um. Os deputados não membros podem usar a palavra por 10 minutos. Para usar a palavra na discussão, é necessária a inscrição prévia, encerrando-se o prazo após falar o primeiro deputado. A discussão se encerra após falarem todos os deputados inscritos ou por meio da aprovação de requerimento de encerramento da discussão, que poderá ir a voto após falarem 10 deputados, conforme previsto no artigo 57, inciso VII, do RICD. Encerrada a discussão, o relator terá a palavra por 20 minutos para réplica, iniciando-se, em seguida, o processo de votação.

Nas comissões, vota-se o parecer do relator e não o texto do projeto de lei. No entanto, pode-se apresentar destaques a artigos específicos do projeto, os quais serão votados separadamente ao final. Havendo empate na votação, prevalecerá o voto do relator. Se rejeitado o parecer do relator, será designado relator substituto pelo Presidente, para que redija o parecer vencedor de acordo com a decisão do Colegiado. O novo parecer também deve ir a voto.

Aprovado o parecer, será tido como da comissão, sendo a proposição remetida ao colegiado seguinte ou à Mesa, para ser anunciada na Ordem do Dia, na hipótese de projeto conclusivo, ou para aguardar inclusão em pauta, caso esteja sujeita à apreciação do Plenário. A CFT e a CCJC também podem ser competentes para analisar o mérito da proposição juntamente com a admissibilidade e, em todo caso, permanecem sendo as últimas comissões a se manifestarem sobre o projeto.

Caso, após a apresentação do projeto na Câmara, ele seja distribuído a mais de três comissões de mérito, será então criada uma Comissão Especial para analisar a proposição, de modo que a tramitação da matéria, nesse caso, possui algumas peculiaridades. A Comissão Especial substitui todas as comissões permanentes, inclusive a CFT e a CCJC na análise da admissibilidade e a escolha do Presidente e do relator, na prática, é feita pelo Presidente da Câmara juntamente com o Colégio de Líderes. É feita a eleição formal do Presidente pelos membros da Comissão e posteriormente indicado o relator, porém, a decisão nesse caso é feita

de forma política, antes mesmo da instalação da Comissão Especial. Os prazos são iguais aos das Comissões Permanentes, de acordo com o regime de tramitação da matéria, e o processo de apresentação do parecer, de discussão e de votação também é igual ao da Comissão Permanente.

Após a tramitação nas comissões, o projeto segue para o Plenário caso não seja possível a aplicação do poder conclusivo. A pauta do Plenário é definida pelo Presidente da Câmara, por prerrogativa regimental deste, elencada no artigo 17, inciso I, alíneas “s” e “t”, do RICD. Ainda que o projeto esteja pronto para pauta em Plenário, é competência do Presidente pautá-lo ou não. Ressalvada a hipótese de aprovação do requerimento de urgência, o projeto somente poderá ser incluído em pauta se tiver pareceres de todas as comissões competentes para opinar sobre a matéria.

Em Plenário, não se votam os pareceres dos relatores, como é feito nas comissões. Votam-se os textos dos projetos ou seus substitutivos, ressalvados os destaques. Pelas regras regimentais de preferência, dispostas no artigo 159 e no artigo 191 do RICD, o substitutivo da última comissão de mérito será votado em primeiro lugar. Aprovado, prejudica os demais substitutivos, se houver, bem como o projeto principal e os apensados.

Na prática, todos os projetos votados em Plenário estão em regime de urgência, salvo aqueles com disposições especiais, como as Medidas Provisórias, as Propostas de Emenda à Constituição e os Projetos de Código. Se assim não fosse, seria inviabilizada a votação, em virtude da possibilidade de manejo, por parte dos partidos contrários à aprovação da matéria, de inúmeras ferramentas de obstrução, as quais são bastante reduzidas quando o projeto está em regime de urgência.

Aprovado o requerimento de urgência e sendo incluída a matéria em pauta, inicia-se o processo de deliberação do projeto. Se não houver parecer das comissões, será designado relator em Plenário, de forma discricionária pelo Presidente da Câmara, para que seja apresentado parecer pelas comissões. O parecer, da mesma forma como é nas comissões, pode concluir por um substitutivo, hipótese em que o texto apresentado em Plenário terá preferência na votação sobre o projeto principal e eventuais apensados. Apresentado o parecer, inicia-se a discussão da matéria.

No regime de urgência, a discussão é por três minutos para cada deputado inscrito, podendo ser encerrada após falarem 12 deputados, por requerimento da maioria absoluta dos membros da Câmara ou líderes que os representem. Encerrada a discussão, o relator é chamado para dar parecer às emendas de Plenário, caso tenham sido apresentadas durante a discussão. Esse parecer também será oral e, após a sua leitura, inicia-se o processo de votação, momento em que também se encerra o prazo para apresentação de destaques.

Os destaques são mecanismos regimentais que os líderes partidários podem utilizar a fim de que parte do projeto seja votada separadamente após a aprovação do texto principal. Votado o texto principal, votam-se os destaques em seguida, um a um. Finalizada a votação dos destaques, vota-se a redação final assinada pelo relator e a matéria segue para o Senado Federal ou para a sanção do Presidente da República, conforme o caso.

4 METODOLOGIA

A pesquisa científica pode ser exploratória, descritiva ou explicativa, conforme ensina Gil (2008). Suas bases se diferem em alguns pontos específicos, como a natureza dos dados coletados, se qualitativos ou quantitativos, o objetivo da pesquisa, se voltado a descobrir novas teorias e compreender determinados fenômenos ou apenas descrever características e funções, bem como pelo próprio processo de investigação, se estruturado ou não-estruturado. De acordo com Gil:

Cada pesquisa social, naturalmente, tem um objetivo específico. Contudo, é possível agrupar as mais diversas pesquisas em certo número de grupamentos amplos. Assim, Duverger (1962) distingue três níveis de pesquisa: descrição, classificação e explicação. Selltiz et al. (1967) classificam as pesquisas em três grupos: estudos exploratórios, estudos descritivos e estudos que verificam hipóteses causais. Esta última é a classificação mais adotada na atualidade e também o será aqui, com uma pequena alteração de nomenclatura: as pesquisas do último grupo serão denominadas explicativas. [...]

Pesquisas exploratórias

As pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. De todos os tipos de pesquisa, estas são as que apresentam menor rigidez no planejamento. Habitualmente envolvem levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso. Procedimentos de amostragem e técnicas quantitativas de coleta de dados não são costumeiramente aplicados nestas pesquisas. [...]

Pesquisas descritivas

As pesquisas deste tipo têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. São inúmeros os estudos que podem ser classificados sob este título e uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados. [...]

Pesquisas explicativas

São aquelas pesquisas que têm como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Este é o tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão, o porquê das coisas. Por isso mesmo é o tipo mais complexo e delicado, já que o risco de cometer erros aumenta consideravelmente (GIL, 2008, p. 27-29, grifos no original).

A natureza desta pesquisa é eminentemente descritiva, pois o objetivo central é descrever, de forma quantitativa, as proposições que o Judiciário apresentou à Câmara dos Deputados, e a partir desse levantamento de dados, realiza-se uma análise pormenorizada dos

números encontrados e do objeto estudado. Assim, o escopo central é classificar as características dos projetos de autoria do Poder Judiciário e analisar a taxa de sucesso de aprovação no âmbito da Câmara dos Deputados.

Assim, por meio do Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados (SILEG), foram levantados todos os projetos de lei ordinária e complementar apresentados pelo Poder Judiciário à Câmara dos Deputados no período específico de duas legislaturas, entre 2003 e 2010, ressaltando o andamento e a situação processual de cada um, conforme o estágio de tramitação observado em agosto de 2022, data de fechamento do estudo. Para facilitar a pesquisa dessas proposições e sua posterior classificação e análise, o período de corte selecionado para o presente estudo foi dividido por legislatura. Assim, primeiramente foram levantadas as proposições da 52ª Legislatura (2003-2006) e posteriormente os projetos da 53ª Legislatura (2007-2010).

Um dos motivos de se selecionar esse período diz respeito aos contextos políticos vivenciados naqueles anos. Embora ambas as legislaturas tenham sido percorridas sob o governo de um mesmo Presidente da República, o momento histórico do país, do ponto de vista político, eleitoral, econômico, jurídico, internacional etc., se alterou bastante nesse interregno.

Na primeira legislatura, houve uma ruptura abrupta da linha de governo, pois desde o ano de 1994 até o ano de 2002 o Executivo Federal era chefiado por um Presidente da República filiado ao Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB). Na eleição de 2002, a agremiação vencedora para o cargo de Presidente da República foi o Partido dos Trabalhadores (PT), com Luiz Inácio Lula da Silva encabeçando a chapa.

Já na segunda legislatura (2007-2010), embora o Presidente da República ainda fosse Lula, pelo PT, o contexto político era bastante diferente, sobretudo no âmbito da Câmara dos Deputados. Isso porque, nos anos de 2005 e 2006, foi julgada pelo STF a Ação Penal (AP) nº 470, que ficou conhecida como “mensalão” e investigava suposta “compra de votos dos parlamentares em troca de vantagens patrimoniais indevidas” (RAHAL, 2015, n.p.).

Dessa forma, nas eleições gerais de 2006, havia grande tensão política entre o candidato governista e a oposição, que tentava associar à imagem do então Presidente da República as características da corrupção e da antiética (AZEVEDO, 2010). A conjuntura política do país naqueles anos foi descrita por Azevedo da seguinte forma:

Nos dois anos que antecederam as eleições 2006, foi implantado no Brasil um cenário de forte tensão política, gerada pelas denúncias de corrupção no Governo Lula, principalmente depois do que ficou conhecido como o escândalo do “mensalão”, que teve ampla repercussão na mídia, abalou a

política brasileira e causou desgaste político do Partido dos Trabalhadores (PT). Uma intensa luta da oposição ao governo Lula buscou implantar um discurso pela ética, estimulando setores médios da sociedade e alguns movimentos sociais. Conforme se aproximava o pleito, aumentava-se a tensão política (AZEVEDO, 2010, p. 76).

Portanto, o corte investigativo selecionado possibilita uma análise ampla do poder de iniciativa legislativa do Judiciário, não se restringindo a um único momento político. Isso se mostra relevante, pois conforme visto nos capítulos iniciais deste trabalho, onde se aprofundam os conceitos de separação e independência dos Poderes, bem como do próprio institucionalismo e das questões atinentes à iniciativa legislativa do Judiciário e às normas aplicáveis ao processo legislativo federal, a forma como se desenvolve o diálogo institucional entre os Poderes está intrinsecamente ligada ao modo como se estabelece determinado governo, sua relação com o Parlamento e com o Judiciário.

Também é importante para a pesquisa o fato de o corte final ser em 2010, pois isso permite que os projetos pesquisados já tenham tido a tramitação finalizada no âmbito da Câmara dos Deputados no momento da finalização do trabalho, uma vez que se passaram quase três legislaturas completas após sua apresentação. Isto é, passaram-se 12 anos desde o momento em que o Judiciário enviou a proposição àquela Casa.

Após esse levantamento, faz-se a classificação, conforme os resultados encontrados, das prioridades do Poder Judiciário no que diz respeito às matérias e aos temas apresentados por meio das proposições legislativas, além de definir quais foram os ramos desse Poder que mais demandaram à Câmara dos Deputados. Depois de observar a receptividade desta Casa Legislativa e a respectiva taxa de sucesso do Judiciário dentro da Câmara, é possível, à luz do neoinstitucionalismo, sugerir algumas interações entre esses dois atores, especificamente quanto ao indicador utilizado na pesquisa.

Aprofundar-se no estudo das interações existentes entre o Judiciário e a Câmara sob a ótica do neoinstitucionalismo permite identificar, no que se refere à taxa de sucesso legislativo, como o Judiciário se afirma enquanto instituição por meio das propostas de projetos que encaminha à Câmara dos Deputados. Essas mesmas interações podem ser analisadas para observar quais os atores agregam valor a essas instituições e quais as formas de atuação utilizadas para realizar o acordo de cooperação voluntária entre elas (BARBOSA, 2018).

Dadas as estruturações teóricas de cada uma das vertentes do neoinstitucionalismo apresentadas no início deste trabalho, opta-se por aprofundar a análise dos dados sob a vertente histórica e da escolha racional. Isso porque são as duas linhagens institucionalistas que buscam explicar as relações institucionais entre as estruturas de poder, tanto de forma endógena quanto

exógena. O institucionalismo sociológico tenta definir as instituições por uma conformação com os aspectos morais e culturais da sociedade, circunstância que foge do escopo central desta pesquisa.

A escolha de se analisar as relações do Poder Judiciário apenas com a Câmara dos Deputados – e não com o Senado Federal também, o que poderia estabelecer as interações entre os dois Poderes da União, Judiciário e Legislativo – se dá em virtude das razões a seguir justificadas.

Considerando que o âmbito no qual esta pesquisa se realiza é um Mestrado Profissional e que o objetivo do trabalho é trazer uma análise pontual acerca de um indicador específico, qual seja, a taxa de sucesso legislativo do Judiciário no âmbito da Câmara dos Deputados, os dados levantados disseram respeito apenas a esta Casa. A análise da conjuntura e a discussão dos resultados encontrados, por sua vez, também se referiram apenas à Câmara, de modo que o termo final estipulado para analisar os dados foi o fim da tramitação do projeto no âmbito desta Casa iniciadora. As vertentes teóricas do neoinstitucionalismo escolhidas para explicar as interações com o Judiciário, de acordo com o critério definido para a pesquisa, debruçaram-se sobre os resultados pesquisados apenas dentro da Câmara.

Isso porque é pretensão deste autor a continuação da pesquisa, sobretudo das relações entre os Poderes Legislativo e Judiciário, em um programa de doutorado acadêmico. Nessa oportunidade, será possível estender a investigação também para o Senado Federal e, com isso, lançar um olhar completo acerca das interações institucionais entre esses dois Poderes, e não apenas entre o Judiciário e a Câmara.

A experiência profissional do autor, integrante dos quadros da Câmara dos Deputados, teve muito a contribuir com a pesquisa no âmbito deste Mestrado Profissional. Essa mesma experiência pouco traria resultados no que se refere à pesquisa perante o Senado Federal, de modo que se optou por postergar o aprofundamento desse estudo, especificamente quanto a esta Casa revisora, para um momento futuro, em que o autor poderá se debruçar e se aprofundar nos intrincados sistemas legislativos e políticos do Senado, a fim de extrair contribuições mais proveitosas para a academia.

Além da simples tramitação dos projetos, será importante traçar as nuances regimentais daquela Casa Legislativa e os costumes legislativos adotados, que, muitas vezes, se diferem da Câmara em virtude das especificidades de cada uma dessas Casas. A partir desse ponto, será possível fazer uma comparação entre a forma com que o Judiciário interage com a Câmara e com o Senado separadamente, para elaborar uma discussão mais profunda que diga respeito a todo o Poder Legislativo.

A definição de novas estratégias metodológicas, com novos critérios e indicadores, permitirá o aprofundamento do estudo das relações institucionais estabelecidas entre o Poder Judiciário e o Poder Legislativo Federal. Com essa avaliação, embora fosse tentadora a proposta de pesquisar também o Senado Federal neste momento, decidiu-se aguardar o aprofundamento das relações entre o Judiciário e o Senado para a oportunidade do programa acadêmico de doutorado, que o autor pretende realizar em futuro próximo.

Por outro lado, a escolha de analisar as políticas institucionais do Poder Judiciário se deu em razão da falta de estudos pretéritos que se debruçaram sobre as políticas institucionais deste Poder e suas interações com a Câmara dos Deputados. Os trabalhos acadêmicos desse campo científico recaem, quase que em sua totalidade, sobre as políticas públicas do Executivo e as relações deste Poder com o Legislativo.

Ao se comparar o número de projetos de lei ordinária e complementar de iniciativa do Judiciário com a respectiva taxa de aprovação na Câmara dos Deputados, especificamente no que se refere ao período compreendido entre 2003 e 2010, campo pré-determinado para o desenvolvimento do problema de pesquisa deste trabalho, tenta-se investigar quais foram as políticas institucionais emanadas do Judiciário para a Câmara dos Deputados e qual o comportamento desta Casa Legislativa para com as demandas de interesse daquele Poder. Com efeito, torna-se possível identificar se há um parâmetro de atuação da referida Casa Legislativa no que diz respeito à apreciação das proposições do Judiciário, bem como se os projetos de iniciativa reservada deste Poder possuíam alguma conexão temática entre si.

Com relação à comentada precariedade de estudos no que se refere às políticas institucionais do Judiciário, tendo em vista que a atenção acadêmica, naturalmente, tem se voltado primordialmente ao Poder Executivo, o desenvolvimento da pesquisa proposta permitiu averiguar quais as prioridades legislativas do Poder Judiciário, dentro do seu escopo constitucional de iniciativa reservada, e a maneira com que a Câmara dos Deputados recepcionou essas demandas.

Assim, verifica-se em que medida a Câmara dos Deputados elaborou sua agenda de modo a atender os anseios e as demandas do Judiciário, bem como a interação entre esses dois importantes atores do regime democrático. Sob a abordagem do neoinstitucionalismo, a questão abordada é se, no contexto pesquisado, o Judiciário é tido pela Câmara dos Deputados como necessário para o atingimento de seus fins institucionais, de forma a mensurar a importância dos projetos daquele Poder por parte desta Casa Legislativa.

5 APRESENTAÇÃO DOS DADOS

A primeira legislatura investigada foi a 52ª Legislatura, que se desenrolou durante as sessões legislativas dos anos de 2003 a 2006, primeiro mandato do Governo Lula, do PT. Nessa legislatura, o Poder Judiciário apresentou 32 projetos de lei ordinária à Câmara dos Deputados e nenhum projeto de lei complementar. Na 53ª Legislatura, correspondente ao período de 2007 a 2010, segundo mandato de Lula, foram apresentados à Câmara dos Deputados, oriundos do Poder Judiciário, 53 projetos de lei ordinária e 1 projeto de lei complementar. A Tabela 1 apresenta esses dados:

Tabela 1 – Projetos de Lei Ordinária (PL) e Complementar (PLP) apresentados pelo Poder Judiciário na 52ª e na 53ª Legislaturas (2003 a 2010)

Legislatura	PL	PLP
52ª Legislatura (2003 a 2006)	32	0
53ª Legislatura (2007 a 2010)	53	1
Total	85	1

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Dos resultados encontrados, infere-se que o objeto mais recorrente para o Poder Judiciário foi a criação e a transformação de cargos efetivos, cargos em comissão e funções comissionadas no âmbito de seus quadros de pessoal. Projetos de lei com esse objetivo constituíram exatamente 50% das proposições encaminhadas pelo Judiciário à Câmara, ou seja, 43 do total de 86 proposições no período estudado (2003-2010).

Em segundo lugar ficaram os projetos de organização judiciária, de criação de varas, de reestruturação administrativa e de demais atos de cunho administrativo, que somaram 38,35% das demandas – foram 33 projetos com objetos dessa temática. Em terceiro lugar, apareceram os projetos de plano de carreira, de aumento salarial e de criação de gratificações e de demais auxílios. As nove proposições com essa finalidade representaram 10,45% dos projetos de iniciativa do Judiciário encaminhados à Câmara dos Deputados nas duas Legislaturas estudadas.

Para fins de registro, houve ainda o único projeto de lei complementar apresentado no período, o PLP nº 530/2009, que pretendia acrescentar o § 7º ao artigo 20 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, sobre normas de finanças públicas voltadas para a

responsabilidade na gestão fiscal. O objetivo dessa proposição foi atribuir competência ao STF e ao Conselho Nacional de Justiça para reverem os limites repartidos das despesas com pessoal, no âmbito do Poder Judiciário da União. Esse único projeto dessa espécie normativa representou, portanto, 1,20% das demandas legislativas do Judiciário Federal.

A análise desses números permite concluir a prioridade do Judiciário com relação às políticas institucionais de seu interesse, conforme se observa na Tabela 2:

Tabela 2 - Classificação, por temas, das proposições encaminhadas pelo Poder Judiciário na 52ª e na 53ª Legislaturas (2003 a 2010)

Assunto da proposição	Proposições apresentadas (%)	Espécie normativa
Organização judiciária, criação de vara, reestruturação administrativa e demais atos de cunho administrativo	33 (38,35%)	PL
Criação e transformação de cargo efetivo, cargo em comissão e função comissionada	43 (50%)	PL
Plano de carreira, aumento salarial e criação de gratificações e de demais auxílios	9 (10,45%)	PL
Normas de finanças públicas para a responsabilidade na gestão fiscal	1 (1,20%)	PLP
Total	86 (100%)	PL: 85 (98,80%) PLP: 1 (1,20%)

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

É importante tecer alguns esclarecimentos com relação a essas classificações. Dentro do primeiro grupo, de criação e transformação de cargos efetivos, cargos em comissão e funções comissionadas, há alguns projetos que também criavam varas ou faziam, em alguma medida, uma pequena reestruturação administrativa. No entanto, essa criação de vara ou reestruturação administrativa constituía uma pequena parte do projeto, de cunho secundário, não constituindo o escopo principal da proposição, que, nesses casos, se referia à criação de cargos no âmbito da Justiça. Por essa razão, optou-se por enquadrar esses projetos na primeira categoria.

No segundo grupo, estão inseridos projetos que regulamentam os serviços notariais e de registro, cuja atividade é exercida por delegação do Poder Judiciário, nos termos do artigo 236 da Constituição Federal. Esse dispositivo prevê que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, e que Lei Federal regulará as

atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário, além de estabelecer normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. Referida Lei Federal é de iniciativa privativa do Poder Judiciário e tais projetos foram enquadrados no segundo grupo, que contém proposições de organização judiciária, criação de varas, reestruturação administrativa e demais atos de cunho administrativo.

Finalmente, no grupo dos projetos de plano de carreira, aumento salarial e criação de gratificações e demais auxílios, há algumas proposições que, além de propor um novo plano de carreira para os servidores do Judiciário, também criavam alguns cargos no âmbito desse Poder. Porém, por se tratar de um projeto cujo foco foi reformular a carreira, algumas vezes até com aumento salarial, o enquadramento mais adequado para esse tipo de proposição foi no campo que trata da reestruturação da carreira, ou seja, o terceiro grupo com maior demanda ao Legislativo.

Outrossim, do total de 86 projetos de lei ordinária e complementar encaminhados pelo Judiciário à Câmara no período estudado (2003 a 2010), 54 foram de autoria do Tribunal Superior do Trabalho. O segundo tribunal com maior incidência foi o Supremo Tribunal Federal, com 17 proposições à Câmara, menos da metade do número de projetos encaminhados pelo TST. Já as áreas que menos participam das políticas institucionais do Poder Judiciário são a Justiça Eleitoral e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, que encaminharam apenas dois projetos cada um. Tais informações podem ser observadas na Tabela 3:

Tabela 3 - Projetos de autoria do Poder Judiciário apresentados à Câmara na 52^a e na 53^a Legislaturas (2003 a 2010), por órgão

Órgão do Poder Judiciário	Número de projetos enviados
Tribunal Superior do Trabalho (TST)	54
Supremo Tribunal Federal (STF)	17
Superior Tribunal de Justiça (STJ)	7
Superior Tribunal Militar (STM)	4
Tribunal Superior Eleitoral (TSE)	2
Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT)	2
Total	86

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Um dos motivos pelo qual o TST é o órgão do Poder Judiciário que mais demanda está no fato de ser a Justiça do Trabalho um dos ramos com maior número de tribunais dentre todas as demais áreas da Justiça. Ao todo, são 24 Tribunais Regionais do Trabalho no país, ao passo que, na Justiça Federal, há apenas seis Tribunais Regionais. A Justiça Eleitoral também possui muitos Tribunais Regionais, um para cada Estado, mas a normatização eleitoral e a organização desses órgãos setoriais da Justiça Eleitoral se dão por meio de Resoluções do próprio TSE, não necessitando de iniciativa legislativa para esse fim.

A alta demanda do STF também é explicada pelo fato de ser a Corte Suprema do país, detentora da legitimidade para iniciar o processo legislativo relativo às leis de aplicabilidade a todo o Poder Judiciário Federal. Os demais tribunais possuem demandas em patamar parecido, de acordo com as necessidades internas de cada órgão em si.

Constata-se também que 87,20% das proposições apresentadas entre 2003 e 2010 foram aprovadas pela Câmara até agosto de 2022, isto é, 75 do total de 86 projetos enviados a esta Casa Legislativa pelo Poder Judiciário no período investigado. A taxa de sucesso deste Poder no âmbito da Câmara dos Deputados pode ser conferida na Tabela 4:

Tabela 4 - Taxa de sucesso do Poder Judiciário no âmbito da Câmara dos Deputados - Projetos apresentados entre 2003 e 2010 e aprovados até agosto de 2022

Número de projetos apresentados	86
Número de projetos aprovados (até o fechamento desta pesquisa, em agosto de 2022)	75
Taxa de sucesso (%)	87,20%

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Na primeira legislatura estudada, a 52^a, ocorrida entre os anos de 2003 e 2006, o percentual de projetos aprovados pela Câmara até agosto de 2022 e que foram apresentados dentro desta legislatura foi de 78,12%. Nesse período, foram apresentados 32 projetos, sendo 25 aprovados pela Casa até agosto de 2022. Na 53^a Legislatura, de 2007 a 2010, a taxa de sucesso foi de 92,59%. Foram apresentados à Câmara 54 projetos, dos quais 50 foram aprovados pela Casa até agosto de 2022. Esses levantamentos estão apresentados na Tabela 5:

Tabela 5 - Taxa de sucesso do Poder Judiciário no âmbito da Câmara dos Deputados, por legislatura

Legislatura	Projetos apresentados	Projetos aprovados	Taxa de sucesso (%)
52 ^a (2003 a 2006)	32	25	78,12%
53 ^a (2007 a 2010)	54	50	92,59%

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

A diferença na taxa de sucesso entre as Legislaturas é explicada por um fator de ordem objetiva. Em 30 de dezembro de 2004, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 45, conhecida como Reforma do Judiciário. Nesta Emenda, foram efetuadas significativas modificações na estrutura do Poder Judiciário, com a extinção de alguns órgãos e criação de outros, que passariam a ser estruturados e regulamentados por legislações supervenientes.

A Emenda Constitucional previu prazos de 180 dias para o início de estudos e de instituição de grupos de trabalho que visassem a adequação legislativa. Desse modo, nos anos seguintes à promulgação desta Emenda, mais especificamente em 2005 e 2006, foram criadas comissões de estudo no âmbito do Congresso Nacional e dos próprios Tribunais do país, a fim de identificar quais seriam as demandas legislativas necessárias oriundas das novidades impostas pelo então recente texto constitucional.

Assim, conforme se observa na Tabela 5, no ano de 2007 e nos que se seguiram foram apresentados mais projetos de iniciativa do Judiciário à Câmara, pois objetivavam a adequação normativa imposta pela Emenda Constitucional nº 45. Consequentemente, por tratar de temas previamente estabelecidos no novel texto constitucional, não houve dificuldades na aprovação dessas proposições, que, em sua maioria, tratavam de criação e transformação de cargo efetivo, cargo em comissão e função comissionada, seguido de temas relativos à organização judiciária, criação de vara, reestruturação administrativa e demais atos de cunho administrativo, conforme se observa na Tabela 2.

Para finalizar a apresentação dos dados da pesquisa, há os projetos que foram apresentados durante o corte temporal desta investigação, de 2003 a 2010, e que não foram aprovados pela Câmara dos Deputados até agosto de 2022, data de fechamento deste estudo. Esse grupo representa 12,80% das proposições apresentadas no período, totalizando 11 projetos. O estágio de tramitação dessas proposições em agosto de 2022 e os respectivos temas que elas tratam, de acordo com a classificação estabelecida na Tabela 2, estão detalhados no Quadro 1:

Quadro 1 - Projetos apresentados à Câmara entre 2003 e 2010 e que não foram aprovados até agosto de 2022

Projeto (Legislatura de apresentação)	Autor	Classificação do tema (conforme Tabela 2)	Situação (em agosto/2022)
1. PL 1/2003 (52 ^a Legislatura)	TST	Organização judiciária, criação de vara, reestruturação administrativa e demais atos de cunho administrativo	Pronto para pauta em Plenário
2. PL 4091/2004 (52 ^a Legislatura)	STJ	Organização judiciária, criação de vara, reestruturação administrativa e demais atos de cunho administrativo	Aguardando designação de relator na CCJC
3. PL 4533/2004 (52 ^a Legislatura)	TSE	Criação e transformação de cargo efetivo, cargo em comissão e função comissionada	Retirado pelo autor
4. PL 4694/2004 (52 ^a Legislatura)	STJ	Criação e transformação de cargo efetivo, cargo em comissão e função comissionada	Retirado pelo autor
5. PL 6805/2006 (52 ^a Legislatura)	STM	Organização judiciária, criação de vara, reestruturação administrativa e demais atos de cunho administrativo	Pronto para pauta em Plenário
6. PL 7.297/2006 (52 ^a Legislatura)	STF	Plano de carreira, aumento salarial e criação de gratificações e de demais auxílios	Arquivado
7. PL 7560/2006 (52 ^a Legislatura)	STF	Plano de carreira, aumento salarial e criação de gratificações e de demais auxílios	Pronto para pauta em Plenário
8. PL 319/2007 (53 ^a Legislatura)	STF	Organização judiciária, criação de vara, reestruturação administrativa e demais atos de cunho administrativo	Arquivado
9. PL 797/2007 (53 ^a Legislatura)	STM	Organização judiciária, criação de vara, reestruturação administrativa e demais atos de cunho administrativo	Pronto para pauta em Plenário
10. PL 6613/2009 (53 ^a Legislatura)	STF	Plano de carreira, aumento salarial e criação de gratificações e de demais auxílios	Aguardando Deliberação do Recurso na Mesa
11. PLP 530/2009 (53 ^a Legislatura)	STF	Normas de finanças públicas para a responsabilidade na gestão fiscal	Pronto para pauta em Plenário

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Apresentados os dados e os resultados encontrados na pesquisa, passa-se, então, à discussão destes achados, de modo a verificar a aplicação do referencial teórico do trabalho aos objetivos propostos. Objetiva-se averiguar, por meio desses números, possíveis interações entre o Poder Judiciário e a Câmara dos Deputados.

6 DISCUSSÃO DOS DADOS

A discussão tem por objetivo tecer considerações de forma a clarear os pontos inicialmente traçados para este estudo, aprofundando-se no debate sobre a interligação da agenda legislativa da Câmara dos Deputados com as políticas institucionais do Poder Judiciário, em uma análise sob a ótica do neoinstitucionalismo. Os conceitos tratados na revisão de literatura, no início deste trabalho, são aprofundados e correlacionados com os achados depreendidos da pesquisa, que, como mencionado, possui natureza descritiva.

Os dados apresentados permitem concluir que a taxa de sucesso encontrada, qual seja, 87,20% (conforme Tabela 4) foi bastante significativa. Isso porque, na literatura da Ciência Política, é unânime o entendimento de que o Poder Executivo possui alta taxa de sucesso na aprovação de seus projetos, sendo que, no caso desse Poder, o percentual se revela em torno de 78% (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Se se considerar a taxa de sucesso da Presidência da República dentro de um mesmo governo, isto é, projetos enviados e aprovados no interregno de uma mesma Legislatura e, portanto, de um mesmo mandato presidencial, esse percentual não varia muito, chegando a 71% aproximadamente (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Em comparação com a taxa alcançada pelo Judiciário, pode-se afirmar que as demandas deste Poder foram contempladas na agenda legislativa da Câmara dos Deputados.

Com relação ao Executivo, o sucesso se baseia, dentre outros fatores de ordem política (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001), no próprio desenho institucional da atual ordem constitucional vigente no país. A Constituição Federal de 1988 conferiu ao Presidente da República inúmeras prerrogativas no processo legislativo, que fazem com que a tramitação de suas proposições seja mais efetiva. Dentre esses mecanismos em prol do Chefe do Executivo, pode-se citar a solicitação de urgência para os projetos de sua iniciativa ou a edição de medidas provisórias com força de lei e vigência imediata. Esses fatores, além de acelerar os procedimentos no âmbito da Câmara dos Deputados, ocasionam o trancamento da pauta se essas proposições não forem analisadas dentro do prazo constitucional estipulado (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2004).

Já no que concerne ao Judiciário, não há mecanismos de aceleração do processo legislativo em favor exclusivo desse Poder. Então, o que poderia explicar essa alta taxa de sucesso? Os fundamentos teóricos e as nuances do novo institucionalismo ajudam a explicar essa questão e se consubstanciam em alguns fatores, como a influência exercida pelos membros e servidores do Judiciário sobre os parlamentares, em virtude das próprias atribuições constitucionais inerentes a esse Poder. É possível inferir que a Câmara dos Deputados busca

contemplar em sua agenda legislativa as demandas do Judiciário, o qual, aparentemente, se revela importante instituição aos olhos daquela Casa Legislativa. Se assim não fosse, não haveria preocupação por parte da Câmara dos Deputados com os projetos de iniciativa do Judiciário, fato que refletiria diretamente na formulação da agenda parlamentar, não contemplando as proposições de iniciativa deste Poder.

No entanto, o resultado encontrado é diverso, sugerindo, segundo o critério estabelecido para este estudo (a taxa de sucesso legislativo), que o Judiciário é importante para a Câmara, a qual, conforme depreende-se dos resultados, parece prezar pela boa relação institucional, ao passo que incluiu em sua agenda os projetos de iniciativa reservada daquele Poder. A mobilização daquela Casa Legislativa em prol das proposições do Judiciário foi perceptível, pois aprovou, no importe de 87,20%, as demandas deste Poder. Os conceitos e as teorias abordados no primeiro capítulo deste trabalho, sobretudo os que dizem respeito ao neoinstitucionalismo sob matizes histórica e da escolha racional, sugerem, a partir do indicador utilizado nesta pesquisa, possível existência de harmonia entre a Câmara dos Deputados e o Poder Judiciário. Isso porque o parlamentar lança mão de um método indutivo que se relaciona com o receio de sofrer "sanções", caso não atenda aos anseios e às demandas do Poder Judiciário, sobretudo as relacionadas a aumentos salariais dos Ministros do STF, que constitucionalmente possuem a competência para julgar os deputados, bem como as relacionadas à reestruturação e criação de varas, fóruns etc, cujos projetos são de autoria dos Tribunais Superiores, que também são fortes atores nas relações institucionais travadas entre o Poder Judiciário e os parlamentares.

As interações entre as instituições, muitas das vezes, são construídas no âmbito de um jogo de poder, sendo que as decisões tomadas pelos seus atores e que irão refletir na concepção da instituição como um todo, sobretudo quando relacionadas com outras estruturas externas, devem ser resolvidas de modo a não acarretarem prejuízo à instituição em que esse indivíduo está inserido, em detrimento de outras entidades. Em consonância com esse raciocínio, Hall e Taylor afirmam o seguinte:

Os institucionalistas que adotam um enfoque histórico partem da mesma constatação, de um mundo saturado de instituições, para trazer à nossa atenção o modo como as relações de poder inscritas nas instituições existentes conferem a certos atores ou interesses mais poder do que a outros no tocante à criação de novas instituições (HALL; TAYLOR, 2003, p. 218).

Quando a Câmara dos Deputados se depara com as proposições de iniciativa do Poder Judiciário, os parlamentares ponderam, enquanto instituição responsável por elaborar as leis, a

forma como suas decisões podem colocá-los em situação de prejuízo junto a esse Poder, senão quando prejudicarem o próprio parlamento no diálogo institucional com o Judiciário. Essa linha argumentativa tende a explicar, sob o aspecto teórico, os resultados empíricos encontrados nesta pesquisa.

O indivíduo não possui papel significativo na estrutura da instituição, senão é esta quem detém o poder de emanar significados, isto é, os fins buscados em si mesma, sob uma ótica ampla e geral dentro de um macro sistema de instituições. Ribeiro contribui com essa discussão da seguinte forma:

No institucionalismo histórico o papel da ação individual dissolve-se na “teia de significados” (GEERTZ, 1989) da cultura, dos valores e das referências que, por fim, acabam por se representar nas instituições e nas próprias leituras cognitivas ou não que os agentes fazem dessas instituições. Dessa forma, a apreensão metodológica da ação individual é menos restrita do que àquela prevalente no institucionalismo da escolha racional (RIBEIRO, 2012, p. 98).

Théret (2003) segue esse mesmo raciocínio ao afirmar que “a instituição funciona como uma maneira de regular conflitos inerentes ao desenvolvimento da diferenciação de interesses e à assimetria de poder” (THÉRET, 2003, p. 229). Ou seja, “as instituições determinam as condutas individuais” (THÉRET, 2003, p. 230), devendo, por corolário, calcular consequências de suas orientações e a forma como seus regulamentos impactam na atuação do indivíduo e nos resultados que ele concede à macroestrutura institucional da entidade.

Ademais, os deputados fazem uso de um método lógico-dedutivo por meio do qual analisam racionalmente os ganhos políticos e eleitorais ao aprovar as demandas do Poder Judiciário, em especial as relacionadas a planos de carreiras dos servidores públicos, que são, em última análise, os detentores do poder de voto nas urnas e possibilitam a reeleição. Essa relação se agrega à conectividade eleitoral dos deputados com seus representados, os quais esperam de seus representantes a aprovação de medidas relacionadas aos seus interesses, ao passo que os detentores dos mandatos eletivos, ao aprovarem as proposições de interesse do seu eleitorado, esperam deles a retribuição por meio do voto nas urnas.

Essa constatação, que pode ser suscitada a partir dos achados desta pesquisa, encontra amparo na fundamentação teórica do neoinstitucionalismo, porquanto, nas arenas legislativas, seus atores traçam estratégias racionais de análise das proposições que irão lhes beneficiar não só perante as instituições, mas também como protagonistas no processo decisório de uma proposição. Tal enfoque, derivado, em sua gênese, de questões mais afetas a macro e

microeconomia, também possui pilares na Ciência Política e é transferido para as Casas Legislativas, inclusive por Hall e Taylor:

Mais precisamente, seu alcance teórico é maior em contextos nos quais o consenso entre os atores dispostos à ação estratégica e de estatuto relativamente idêntico é indispensável para assegurar uma mudança institucional, como em certas assembleias legislativas ou em arenas internacionais. Por seu turno, essa teoria é aplicável a contextos nos quais uma competição intensa seleciona aqueles dotados de uma certa eficiência possível de definir com precisão *ex ante*, como, por exemplo, em certas situações concorrenciais de mercado (HALL; TAYLOR, 2003, p. 217).

O método dedutivo e racional dos deputados ao votarem favoravelmente os projetos do Judiciário encontra sentido nos ganhos obtidos do ponto de vista institucional, ou seja, com o próprio Poder Judiciário, e sob a ótica de cada deputado, isto é, nas suas bases eleitorais. O indivíduo passa a ser o centro do problema por meio de um processo lógico-dedutivo em que o próprio membro da instituição será responsável pela tomada de decisão sempre racional, mas dentro de um sistema desenhado para que essa deliberação seja baseada nos parâmetros já definidos, a fim de se alcançarem os objetivos institucionais da estrutura em que esse ator está inserido. Ribeiro complementa esse raciocínio da seguinte forma:

Nesta matriz, o indivíduo é o centro do projeto de pesquisa, dessa forma, trata-se, desde logo, de uma perspectiva dedutiva calcada em axiomas de racionalidade quase ilimitada do agente. Em lugar de ser permeado por valores, o agente racional é otimizador e opera no contexto das “regras do jogo” no qual outros agentes também racionais operam. A partir da importação acrítica dos elementos metodológicos do pensamento econômico neoclássico, o qual, por sua vez estrutura-se sobre o utilitarismo de James Mill (1773-1836) e Jeremy Bentham (1748-1832), o institucionalismo da escolha racional acaba por reduzir a ação na polis ao cálculo racional que permeia o objetivo e a ação (RIBEIRO, 2012, p. 98-99).

Diante dessas constatações, é possível propor razões para a taxa de sucesso do Judiciário no âmbito da Câmara dos Deputados, bem como preconizar que, no que se refere à receptividade das proposições legislativas daquele Poder, o diálogo institucional entre a Câmara dos Deputados e o Poder Judiciário supostamente se constroem sobre pilares de harmonia e reciprocidade.

Essa harmonia, no entanto, não pode ser entendida de forma compartimentada ou engessada dentro de uma ou outra teoria. Diz-se isso porque o estudioso da Ciência Política deve sempre ter em mente que, ao se debruçar sobre um fenômeno empírico, os acontecimentos são dinâmicos, interagem entre si e suas ocorrências são explicadas, motivadas e determinadas

por inúmeros fatores, muitas vezes de distintas concepções, mas que se direcionam para uma mesma realidade.

Esta pesquisa se debruçou nesse diálogo institucional entre o Poder Judiciário e a Câmara dos Deputados do ponto de vista de um indicador específico, qual seja, a taxa de sucesso legislativo. Sendo assim, pesquisas futuras poderão aprofundar as estratégias metodológicas e definir outros critérios de estudo, de modo a expandir a análise de possíveis relações existentes entre esses dois atores, inclusive com a integração do Senado Federal, a fim de averiguar a interação do Judiciário com todo o Poder Legislativo Federal.

Hall e Taylor (2003) comungam desse mesmo raciocínio ao demonstrarem que, no caso do institucionalismo, a Ciência Política está diante de três linhagens dessa teoria: a matriz histórica, da escolha racional e sociológica. Esses autores argumentam que tais escolas não podem mais permanecer fechadas, afinando apenas o seu próprio paradigma (HALL e TAYLOR, 2003). Os estudiosos que se propõem a explicar os fenômenos políticos e sociais sob a égide dessas teorias devem se atentar para o fato de que “é tempo de intensificar os intercâmbios entre essas diferentes escolas” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 219), de modo que “um melhor conhecimento recíproco permitiria aos praticantes de cada uma delas perceber melhor as questões subjacentes ao seu próprio paradigma” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 219).

É certo que o objetivo não é simplesmente unir todas as correntes do institucionalismo em prol de uma única explicação para os fenômenos sociais. O alvo é buscar um meio termo entre os padrões já estabelecidos em cada uma dessas escolas a fim de que não haja a anulação de uma pela outra, circunstância que geraria enorme prejuízo àqueles que se propõem a investigar as relações empíricas entre as instituições sob o aspecto teórico. O que se deve almejar é a complementação recíproca entre as correntes. Nas palavras de Thérét:

Não se trata de deduzir dessa evolução dupla quase geral que os três grandes polos do novo institucionalismo vão se encontrar numa posição comum. É verdade que ocorre, por um lado, uma articulação do micro e do macro que enfatiza o papel das mediações nesses dois níveis dos fenômenos sociais, e desenvolve-se, por outro lado, a complexificação da relação entre as instituições e a conduta dos atores, o que abre caminho para comportamentos inovadores em planos institucionais dados. Mesmo assim, não trata-se de sugerir que haverá a combinação de uma concepção de gênese das instituições a partir de conflitos de poder, relacionados com problemas de coordenação, com uma percepção que prestaria atenção a comportamentos, por vezes, estratégicos e rotineiros. Trata-se, na verdade, principalmente de estabelecer uma posição “mediana”, em torno da qual, se dirigem pelo menos certas correntes de cada grande paradigma, posição que aponta para uma concepção das instituições e sua eficácia social mais rica, mais heurística, do que aquela privilegiada em cada polo específico dos paradigmas (THÉRET, 2003, 247).

Dentro dessa concepção acerca da necessidade de se harmonizar os institucionalismos, Théret (2003) sugere uma admissão mediana das instituições, de forma que essas estruturas não sejam negligenciadas por uma análise puramente comportamentalista, mas também que não partam para o terreno no qual os indivíduos, seus interesses e suas influências sejam totalmente desconsiderados. Assim, o referido autor propõe a seguinte solução:

Tomando como “ponto focal” a concepção “mediana” de instituição, que a vê tanto como convenção para a cooperação e forma de regulação de conflitos para a ação coletiva estratégica e rotineira, pode-se finalmente representar a topografia evolutiva das pesquisas institucionalistas recentes. Ela conduz a um quadro onde o conceito ideal de instituição para o qual tendem a conduzir essas pesquisas é localizado à meia distância entre, de um lado, o holismo e o individualismo metodológicos e, de outro lado, o universalismo nomológico e o culturalismo idiográfico (THÉRET, 2003, p. 251-252).

Nesse sentido, a explicação dos resultados encontrados nesta pesquisa não deve recair sobre um modelo específico de institucionalismo ou, caso se utilize de mais de uma dessas matrizes, analisá-las de forma separada. Isso porque as relações estabelecidas entre as instituições são dinâmicas, lineares no tempo e não se revelam como um perfeito quebra-cabeça cujas peças estão predispostas a se encaixarem.

Ao contrário, essas relações estão em constante mudança, sendo influenciadas, ao mesmo tempo, por inúmeros fatores externos e internos relativos a elas próprias. Assim, a busca por uma explicação de harmonia entre os Poderes, como é o caso da presente pesquisa, após os resultados encontrados de significativa taxa de sucesso do Judiciário dentro da Câmara dos Deputados, não deve lançar mão de um único modelo de institucionalismo, mas tentar interligá-los e pinçar o ponto de torque entre eles.

Em outras palavras, deve-se encontrar o fundamento teórico defendido pelas escolas do novo institucionalismo que convergem entre si. No âmbito das relações políticas das instituições, essas teorias devem, de forma conjunta e complementar, explicar os resultados científicos encontrados em determinadas pesquisas e demonstrar como esses achados discutem lógica e cientificamente com essas mesmas teorias.

Portanto, com os resultados obtidos neste trabalho, pode-se observar que o Judiciário e a Câmara dos Deputados, possivelmente, almejam equilíbrio nas suas relações, buscando extirpar tensões institucionais. As teorias do neoinstitucionalismo conseguem explicar esse fenômeno e não apenas de forma separada ou distinta entre si, mas com um ponto em comum entre elas, de modo que os fundamentos da matriz histórica que advogam no sentido da

preconcepção das instituições em virtude da força prévia das suas estruturas vão ao encontro da linha da escolha racional, cuja ideia central é a de que as estruturas e as normativas das instituições são criadas a fim de que seus atores desenvolvam suas atividades com o foco de atingir os objetivos das entidades que integram.

Como delimitado na metodologia, a linhagem do institucionalismo sociológico, por trazer concepções voltadas à forma como as instituições se relacionam com a sociedade, até mesmo do ponto de vista cultural, foge do escopo deste trabalho. Por isso, os estudos aqui aprofundados dizem respeito, em sua maior significação, ao institucionalismo histórico e da escolha racional.

Nesse sentido, ao descortinar essas teorias, tem-se que, no fundo, a explicação da força das instituições no atingimento de seus fins institucionais está na própria essência de suas estruturas e na atividade desenvolvida pelos seus membros, de modo que a relação endógena entre eles busca benefícios que também devem ser validados na relação exógena com outras instituições. É nesse ponto que reside a conclusão chave deste trabalho, que insinua diálogo harmônico e cooperativo entre Poder Judiciário e Câmara dos Deputados.

Ademais, conforme apresentado no levantamento de dados, apenas um único projeto de lei complementar de autoria do Judiciário foi encaminhado à Câmara dos Deputados durante todo o período investigado. Tal projeto já possui todos os pareceres das Comissões e, na data de fechamento desta pesquisa, encontra-se instruído na Mesa Diretora, aguardando inclusão na pauta do Plenário, cuja atribuição compete ao Presidente da Câmara.

Essa constatação era parcialmente esperada, haja vista que o Poder Judiciário detém competência constitucional para apresentar ao Legislativo apenas duas espécies normativas, quais sejam, projetos de lei ordinária ou projetos de lei complementar. No que se refere aos projetos de lei complementar, seu objeto é bastante restrito, tratando-se apenas sobre o Estatuto da Magistratura ou sobre questões relativas à responsabilidade fiscal do próprio Poder Judiciário. Além disso, apenas o Supremo Tribunal Federal pode encaminhar tais propostas, não sendo permitido aos demais órgãos deste Poder figurar como autor dessas proposições, dada a sensibilidade do tema, que gera efeitos a todo o Poder Judiciário Federal.

Por fim, fenômeno interessante encontrado foi quanto aos 11 projetos que foram apresentados durante o corte temporal desta investigação, de 2003 a 2010, e que não foram aprovados pela Câmara dos Deputados até agosto de 2022, data de fechamento desta pesquisa. Conforme detalhado no Quadro 1, os projetos que se referiam à organização judiciária, criação de vara, reestruturação administrativa e demais atos de cunho administrativo representaram 45% do total desse grupo, ao passo que as proposições relativas à criação e transformação de

cargo efetivo, cargo em comissão e função comissionada foram 18%, e as matérias que envolviam plano de carreira, aumento salarial e criação de gratificações e de demais auxílios alcançaram 37% dos projetos não aprovados pela Câmara até a finalização desta pesquisa.

O estágio de tramitação desses projetos na data de fechamento deste estudo, delineado no Quadro 1, demonstra que a não aprovação dos projetos, em sua maioria, se deu por questões técnicas, de cunho fiscal e orçamentário. Tendo em vista não se tratar de um número expressivo de projetos não aprovados, isto é, foram apenas 11 nessa situação, mostra-se interessante para a pesquisa analisar de forma detalhada cada um deles. Essas observações, de forma resumida, estão registradas abaixo.

O PL 1/2003, de autoria do TST, estabelecia critérios para escolha, nomeação e promoção dos juízes dos Tribunais Regionais do Trabalho. O projeto estava, desde 2006, no mesmo estágio de tramitação, instruído com todos os pareceres das comissões e aguardando inclusão na pauta do Plenário.

O PL 4091/2004, de autoria do STJ, suprimia dispositivos legais que determinam a intimação e notificação pessoal de Procurador Federal e de Procurador do Banco Central do Brasil. O projeto foi distribuído apenas à CCJC para analisar a admissibilidade e o mérito da proposição. Desde sua apresentação, em 2004, o projeto se encontrava nesta Comissão, sem andamentos significativos.

O PL 4533/2004, de autoria do TSE, criava cargos e funções nos quadros de pessoal dos Tribunais Regionais Eleitorais, destinados às zonas eleitorais. Após parecer da CFT pela inadequação orçamentária e financeira do projeto, foi encaminhado ofício ao CNJ para que o projeto fosse instruído com as previsões e dotações orçamentárias exigidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Em seguida, o CNJ enviou ofício à Câmara, informando que o TSE não teria mais interesse na continuidade do projeto.

O PL 4694/2004, de autoria do STJ, tratou da criação de cargos e funções no Conselho da Justiça Federal e na Justiça Federal. Após a apresentação do projeto na Câmara, foi encaminhado ofício ao CNJ para que o projeto fosse instruído com as previsões e dotações orçamentárias exigidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Em seguida, o próprio STJ, autor do projeto, enviou ofício à Câmara, informando que não teria mais interesse na continuidade do projeto.

O PL 6805/2006, de autoria do STM, atualizava a jurisdição das três Auditorias da 3ª Circunscrição Judiciária Militar, no Estado do Rio Grande do Sul. No mesmo ano em que foi apresentado, 2006, o projeto teve todos os pareceres das comissões a que foi distribuído aprovados. Desde então, aguardava inclusão na pauta do Plenário.

O PL 7.297/2006, de autoria do STF, tratou do aumento do subsídio dos Ministros do STF. O PL foi declarado prejudicado, pois o Plenário da Câmara aprovou outro projeto que também aumentava o subsídio dos Ministros do STF.

O PL 7560/2006, de autoria do STF, dispunha sobre o pagamento de retribuição pecuniária aos membros do Conselho Nacional de Justiça e aos juízes auxiliares. O projeto estava, desde 2008, no mesmo estágio de tramitação, instruído com todos os pareceres das comissões e aguardando inclusão na pauta do Plenário.

O PL 319/2007, de autoria do STF, alterava a denominação "Carreiras Judiciárias" para "Carreira Judiciária" dos servidores do Judiciário da União, que seria constituída dos cargos efetivos de Analista, Técnico e Auxiliar Judiciário. Foi aprovado parecer da CFT pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária do Projeto, pois aumentava a remuneração de cargos no quadro de pessoal do Poder Judiciário sem a respectiva dotação orçamentária.

O PL 797/2007, de autoria do STM, estabelecia critérios para a prescrição em relação à anterioridade ou não do trânsito em julgado da sentença. O projeto estava, desde 2007, no mesmo estágio de tramitação, instruído com todos os pareceres das comissões e aguardando inclusão na pauta do Plenário.

O PL 6613/2009, de autoria do STF, alterava o Plano de Carreira dos Servidores do Poder Judiciário da União. O parecer da CFT foi pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária do Projeto, em virtude do aumento salarial proposto. Após a aprovação do parecer terminativo da CFT, foi apresentado recurso, o qual aguardava inclusão na pauta do Plenário, para deliberação.

A última proposição do grupo de projetos não aprovados foi o PLP 530/2009, de autoria do STF, que estabelecia normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. O PL possuía todos os pareceres das Comissões e aguardava inclusão na pauta do Plenário, cuja atribuição compete ao Presidente da Câmara.

É possível deprender dessa análise que o Judiciário acolheu os argumentos técnicos exarados pela Câmara em duas oportunidades. Isso porque, conforme visto no Projeto de Lei nº 4.533/2004 e no Projeto de Lei nº 4.694/2004, os próprios autores das proposições, isto é, o TSE e o STJ, respectivamente, retiraram os projetos de tramitação após ofício enviado pela Câmara, com a informação de que as propostas não observaram questões orçamentárias previstas na LDO.

Não se vislumbraram motivações políticas para a não aprovação dos projetos. O motivo da não aprovação foi, ao que se pode deprender da análise dos resultados encontrados,

eminentemente de ordem técnica, tanto sob o aspecto fiscal e orçamentário, quanto pela inviabilidade jurídica da pretensão. Ademais, nuances atinentes à própria tramitação regimental das proposições no âmbito da Câmara, como a declaração de prejudicialidade em virtude de outro projeto sobre o mesmo tema já ter sido aprovado anteriormente, foram fatores que indicaram razões para não aprovação dessas demandas.

Do total de 86 projetos apresentados no período, apenas sete ainda estavam em tramitação até agosto de 2022. Esse número representou apenas 8% do total de proposições enviadas pelo Judiciário à Câmara, o que indicou que esta Casa Legislativa não impôs dificuldades na aprovação das políticas institucionais daquele Poder. Isso permitiu concluir que a tendência das políticas institucionais do Judiciário no âmbito da Câmara dos Deputados foi a aprovação, sem dificuldades, em número significativamente majoritário.

Não houve identificação de diferenças substanciais no conteúdo dos projetos aprovados e não aprovados. Os temas neles tratados, tanto em um grupo quanto em outro, eram bastante similares, não havendo muita variação no percentual das proposições aprovadas ou não aprovadas em virtude do assunto, conforme demonstrado na Tabela 2 e no Quadro 1.

As relações que a Câmara dos Deputados e o próprio Poder Legislativo estabelece com o Poder Executivo, já delineadas em outros estudos no campo da Ciência Política e citados ao longo deste trabalho, revelam forte influência política nessas interações, com vários interesses em jogo, inclusive sob o aspecto da patronagem e da troca de favores (SANTOS, 1997). No entanto, o mesmo não ocorreu nos casos estudados nesta pesquisa, pois, da análise dos dados encontrados, pode-se depreender que, a partir do indicador da taxa de sucesso legislativo, as interações entre Câmara e Judiciário foram travadas sob a ótica eminentemente técnica.

A iniciativa legislativa do Judiciário foi adstrita a projetos de cunho eminentemente administrativo, conforme roupagem constitucional conferida a este Poder, com temas relacionados à organização administrativa, reformulação de planos de carreira e recomposições salariais, e o exame dessas proposições no âmbito da Câmara não se afastaram dessa realidade, deixando à margem do processo aspectos políticos e de troca de interesses, que, muitas vezes, permeiam as relações com o Executivo (SANTOS, 1997). A tramitação das proposições seguiu o caminho regimental, com pareceres e análises estritamente técnicas, levando em consideração perspectivas orçamentárias e financeiras, as quais, inclusive, foram acatadas pelo Judiciário.

7 CONCLUSÃO

No presente trabalho, buscou-se encontrar a taxa de sucesso legislativo do Poder Judiciário no âmbito da Câmara dos Deputados. A definição desse indicador foi gerada para subsidiar possível averiguação do diálogo institucional entre essas estruturas sob a ótica do neoinstitucionalismo, especificamente a partir desse critério metodológico. Além das matrizes do novo institucionalismo, a teoria da separação dos Poderes também serviu como ponto de partida para as ideias que permearam a razão de desenvolver esta investigação.

Após a realização de leituras nessas temáticas, verificou-se que os Poderes da República e as instituições Câmara dos Deputados e Poder Judiciário possuem distintas formas de interação, tanto enquanto instituições propriamente ditas quanto como indivíduos que as estruturam. A análise dessas relações exógenas e endógenas constitui a base das vertentes do neoinstitucionalismo e a percepção de que as instituições podem influenciar as tratativas entre si, por meio dessas matrizes teóricas, foi o ponto de partida para a criação da problemática deste estudo.

Seguiu-se, então, na tentativa de responder ao seguinte questionamento: sob o enfoque do neoinstitucionalismo e partindo-se do indicador da taxa de sucesso legislativo, em que medida se dá o diálogo institucional entre Câmara dos Deputados e Poder Judiciário no que diz respeito à aprovação dos projetos de lei ordinária e complementar de iniciativa deste Poder, apresentados no período compreendido entre 2003 e 2010 (duas legislaturas)? Para responder ao problema de pesquisa, fez-se necessário, em um primeiro momento, aprofundar-se na literatura concernente à teoria da separação dos Poderes. Isso permitiu entender como a independência e a harmonia constitucionalmente previstas como princípio norteador das relações entre o Legislativo e o Judiciário podem figurar como balança de equilíbrio entre esses dois atores, no tocante ao atingimento de seus fins institucionais.

Ao se abordar as finalidades institucionais dessas estruturas de poder, chegou-se, por consectário, à necessidade de se estudar o movimento do novo institucionalismo. Mais precisamente, foi preciso entendê-lo no período a partir das décadas de 1960, 1970 e 1980, cunhou na Ciência Política novas modalidades de se estudar as instituições, deixando de lado análises comportamentalistas que prevaleciam na época, principalmente logo após a Segunda Guerra Mundial.

A abordagem pós-comportamentalista trouxe em seu bojo, sem abrir mão da racionalidade e dos processos dedutivos de tomada de decisão, o entendimento de que as instituições devem desempenhar uma atribuição central nos relacionamentos sociais e políticos

de determinada sociedade. Vários fenômenos, de diversas áreas da Ciência, passaram a ser explicados sob essa ótica, inclusive questões relativas à macro e microeconomia.

Dessa forma, o neoinstitucionalismo, ao tentar analisar e explicar as relações das instituições entre si mesmas e entre elas e os diversos sistemas de governo, na ótica da Ciência Política, passou a subdividir várias escolas de pensamento com diferenças e peculiaridades fulcrais. Neste trabalho, optou-se por desenvolver as matrizes do institucionalismo que se propõem a investigar os diálogos institucionais sob a ótica dos processos exógenos e endógenos dessas estruturas, deixando de lado influências culturais da sociedade.

Além desses estudos, neste trabalho também se mostrou importante abordar conceitos relativos às políticas institucionais do Judiciário, bem como sobre o poder de agenda na Câmara dos Deputados. Verificou-se que não só os Poderes Executivo e Legislativo são os responsáveis pelo comando da agenda legislativa do Parlamento, mas também que o Judiciário possui importante papel nesse processo, embora enfrente algumas dificuldades na definição de suas prioridades institucionais.

O poder de agenda foi abordado sob a luz do conceito de titulares da agenda e como esses protagonistas do processo legislativo possuem a capacidade de influenciar o caminho que determinada proposição irá seguir dentro da Casa Legislativa em que tramita. Assim, tornou-se possível compreender a forma pela qual os Poderes e as instituições conversam entre si, em especial no tocante aos diálogos travados entre a Câmara dos Deputados e o Judiciário no que se refere à tramitação de suas propostas legislativas.

Porém, para se avançar na temática proposta no estudo, bem como no objeto da investigação, revelou-se mister analisar os aspectos constitucionais da iniciativa legislativa do Poder Judiciário e as nuances que envolvem o processo legislativo federal, tanto do ponto de vista constitucional quanto regimental. Com efeito, no que se refere às disposições constitucionais sobre a iniciativa legislativa do Poder Judiciário, viu-se que os dispositivos constitucionais delegam de forma taxativa a esse Poder a prerrogativa de iniciar o processo legislativo no âmbito da Câmara dos Deputados.

Por outro lado, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados demonstrou ser a principal norma que determina, na prática, os caminhos que uma proposição irá seguir dentro dessa Casa Legislativa. Isso se aplica, igualmente, aos projetos de lei ordinária e complementar de iniciativa do Judiciário.

Observou-se que, pelo desenho regimental das normas atinentes ao processo legislativo no âmbito da Câmara dos Deputados, o Presidente desta Casa Legislativa possui atribuições que o tornam o principal titular da agenda desse processo, juntamente com os

Líderes partidários. Um deputado, isoladamente, possui poucos mecanismos de atuação, principalmente no que se refere à tramitação dos projetos no Plenário, principal órgão colegiado da Câmara e por onde passam as mais importantes proposições analisadas nesta Casa.

Estudados tais assuntos, foram estabelecidas as estratégias metodológicas para a investigação, que se construiu sobre as bases de uma pesquisa de natureza eminentemente descritiva. Partindo-se do arcabouço teórico construído nas raízes do neoinstitucionalismo, principalmente as linhagens histórica e da escolha racional, e considerando o objetivo proposto na pesquisa, passou-se a verificar a taxa de sucesso legislativo do Poder Judiciário no âmbito da Câmara dos Deputados, de acordo com o levantamento de dados do estudo.

A forma pela qual o Poder Judiciário se afirma enquanto instituição no diálogo travado com a Câmara foi complementada quando se observou o modo com que os indivíduos integrantes destas duas instituições formularam o acordo de cooperação entre eles. Essa análise foi proposta pelo resultado encontrado, conforme o critério estabelecido para a pesquisa, que revelou o número de projetos de iniciativa do Judiciário aprovados na Câmara dos Deputados. A taxa foi elevada quando comparada com o percentual alcançado pelo Executivo.

No que se refere ao corte objetivo e de tempo selecionado para a investigação, mostrou-se que a pesquisa recaiu exclusivamente sobre os projetos de lei ordinária e complementar de iniciativa do Poder Judiciário enviados à Câmara dos Deputados no período de 2003 a 2010. Essas escolhas tiveram como fundamento o fato de que: pelo desenho constitucional que rege o atual ordenamento jurídico do país, as referidas espécies normativas foram as principais formas de iniciativa legislativa do Judiciário; e porque as duas legislaturas selecionadas permitiram um exame de diferentes momentos políticos vivenciados pelas instituições que protagonizaram este trabalho.

A escolha de estudar somente a tramitação na Câmara dos Deputados, e não no Senado Federal, engendrou a consideração de que, no âmbito do programa de Mestrado Profissional que permeou este estudo, as investigações que dizem respeito ao processo legislativo da Câmara possuem inúmeros pormenores e acarretaram extensa contribuição teórica ao trabalho. Para se incluir o Senado, também seria necessária essa análise e esse estudo detalhado no âmbito daquela Casa, de modo que a experiência profissional do autor, integrante dos quadros da Câmara, traria pouca contribuição nesse aspecto. Assim, embora tentadora a proposta de se analisar as duas Casas Legislativas ao mesmo tempo – o que, inclusive, revelaria interações entre o Poder Judiciário e o Poder Legislativo Federal como um todo –, optou-se por aguardar essa investigação para a oportunidade do programa de doutorado acadêmico, que o autor pretende ingressar em um futuro próximo.

A escolha de se investigar as políticas institucionais do Judiciário, e não do Executivo, foi porque os estudos em Ciência Política, quase que em sua totalidade, debruçam-se sobre as demandas e interesses do Governo, ficando o Judiciário à margem da atenção acadêmica. Quando muito, há pequenas notas sobre o interesse legislativo desse Poder, de modo que este trabalho quebrou esse paradigma, desenvolvendo ampla análise acerca das políticas institucionais da Justiça, sob o viés legislativo.

Assim, realizada a fundação da pesquisa, passou-se à coleta e apresentação dos dados. As informações que compuseram o banco de dados do estudo foram extraídas do Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados (SILEG), em pesquisa finalizada no mês de agosto de 2022. Ou seja, todos os resultados obtidos levaram em consideração a situação de tramitação dos projetos na referida data.

O primeiro aspecto apresentado foi a classificação das prioridades do Poder Judiciário com relação aos objetos dos projetos de lei ordinária e complementar apresentados à Câmara dos Deputados no período de 2003 a 2010. Depois, verificou-se os ramos do Judiciário Federal que mais demandaram à Câmara dos Deputados. Concluiu-se acerca da situação de tais proposições, com o detalhamento de quantas foram aprovadas pela Câmara por legislatura. Outrossim, demonstrou-se, pela temática dos projetos, o percentual daqueles que foram arquivados, retirados pelo autor, aprovados e os que ainda estavam em tramitação na Câmara dos Deputados.

Dessas informações, pôde-se alcançar os objetivos traçados no início deste trabalho. Concluiu-se que as temáticas mais recorrentes para o Judiciário foram: (i) a criação e transformação de cargos efetivos, cargos em comissão e funções comissionadas; seguida da (ii) organização judiciária, criação de varas, reestruturação administrativa e demais atos de cunho administrativo; e, por derradeiro, (iii) plano de carreira, aumento salarial e criação de gratificações e demais auxílios.

Quanto à área do Judiciário que mais demandou ao Legislativo, verificou-se que a Justiça do Trabalho, por meio do TST, foi o ramo mais legiferante, seguido pelo STF, STJ, STM, TSE e TJDF. O motivo pelo qual o TST foi o tribunal que mais demandou foi explicado em virtude do próprio desenho organizacional da Justiça de Trabalho, que possui 24 Tribunais Regionais do Trabalho em todo o país, com diversas varas do trabalho em cada um deles, o que enseja a existência de corpo técnico robusto e de diversas outras estruturas administrativas.

A alta demanda do STF também foi explicada de forma objetiva, tendo em vista ser a Corte Suprema do país, responsável por inaugurar o processo legislativo aplicável a todo o

Poder Judiciário Federal. Os demais tribunais demandaram conforme suas próprias necessidades, atinentes às questões internas de cada órgão.

Finalmente, percebeu-se que a ampla maioria das proposições do Judiciário são aprovadas pelo Parlamento, em uma taxa de sucesso cujo percentual se sobrepõe ao do Chefe do Executivo Federal. Assim, pôde-se sugerir que o diálogo institucional entre Câmara dos Deputados e Poder Judiciário, pelo indicador da taxa de sucesso legislativo e sob a ótica do neoinstitucionalismo, foi de possível harmonia, permeada pelo exame eminentemente técnico das propostas. Essas interações poderão ser averiguadas e expandidas em pesquisas futuras, a partir de estratégias metodológicas com outros critérios e indicadores.

Nesta pesquisa, verificou-se que a Câmara se organizou de modo a atender os anseios legislativos do Judiciário, por meio dos procedimentos previstos no Regimento e na Constituição. Em análises que, supostamente, colocaram questões políticas à margem do processo, adotaram-se posições técnicas e de cunho financeiro, fiscal e orçamentário, as quais foram aceitas pelos próprios autores das proposições, mesmo nas hipóteses de negativa e rejeição.

Além disso, pela ótica do neoinstitucionalismo, quando a Câmara dos Deputados se deparou com as proposições de iniciativa da Justiça, o desenho institucional disposto na Constituição Federal induziu aquela Casa Legislativa a dialogar harmonicamente com o Judiciário, sob pena de consequências plausíveis do ponto de vista normativo. Ademais, quando se analisou a taxa de sucesso legislativo do Judiciário dentro da Câmaras, o resultado revelado permitiu aventar que a Câmara dos Deputados, por intermédio dos indivíduos que a compõem, deduziu logicamente que a rejeição das proposições de iniciativa do Judiciário viabilizaria prejuízos institucionais, sendo, racionalmente, mais inteligente trabalhar no sentido de aprovar os projetos encaminhados por esse Poder.

O baixo número de projetos de lei complementar encontrados no período, isto é, apenas um, foi explicado pela iniciativa legislativa do Judiciário, que, além de ser restrita, permite a apresentação de somente duas espécies normativas, quais sejam, lei ordinária e lei complementar. No que concerne aos projetos de lei complementar, seus objetos se referem ao Estatuto da Magistratura ou a questões de cunho fiscal e só podem ser apresentados pelo STF, circunstâncias que reduzem substancialmente as possibilidades de atuação legislativa por essa via.

Por fim, uma análise interessante recaiu sobre o número de projetos que não foram aprovados pela Câmara dos Deputados. Em 11 oportunidades, o Poder Judiciário não obteve sucesso nas suas demandas a esta Casa Legislativa. As proposições foram relacionadas a temas

administrativos e de organização da estrutura judiciária, bem como relativas à criação de cargos ou alteração de plano de carreira. O trâmite que esses projetos seguiram no âmbito da Câmara revelou que o exame por parte desta Casa se deu de forma técnica, com pareceres que levaram em consideração questões fiscais, financeiras e orçamentárias, e os argumentos exarados pelos relatores das matérias e pela Mesa Diretora, mesmo quando negativos para o Judiciário, foram acolhidos por este Poder.

A Câmara não produziu empecilhos na tramitação das propostas do Judiciário, seja de ordem técnica ou até mesmo política, de modo que os projetos seguiram procedimentos previamente previstos e esperados pelo delineamento regimental aplicável às espécies normativas dessa natureza. A expectativa, portanto, foi de que as políticas institucionais do Judiciário fossem acolhidas pela Câmara dos Deputados sem complicações, em quantitativo substancial. Por outro lado, quando os projetos não foram aprovados, o fundamento central foi de ordem jurídica e legislativa, não ocorrendo, supostamente, influências políticas no processo.

Não obstante, não se pode olvidar o fato de que a relação entre teoria e achados empíricos não é uma fórmula matemática. Em outras palavras, a Ciência Política é uma ciência social, estuda relações reais da sociedade e da política e está envolta por aspectos humanos, cujas variáveis muitas vezes tornam impossível o fechamento de uma fórmula aplicável irrestritamente a qualquer situação.

Desse modo, o estudioso desse campo deve ter em mente que as pesquisas desenvolvidas e as teorias utilizadas, ainda que compartimentadas, estarão sempre interligadas com a realidade e o indivíduo, com todo o seu caráter personalíssimo, sendo, em última análise, o que de fato compõe governos, partidos, instituições e quaisquer estruturas analisadas por essa ciência. Ao se examinar resultados, ainda que proporcionais, específicos e em cortes investigativos previamente delimitados, as conclusões não são absolutas e as informações e os dados extraídos fazem parte de um fenômeno maior, ainda carente de explicação satisfatória, que diz respeito à própria natureza humana e às suas relações com a sociedade.

REFERÊNCIAS

- ALVES, F. B.; CORRÊA, E. A. de A.; RAMIRO, M. G. N. O Judiciário e a implementação das políticas públicas sociais. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, Bebedouro, v. 8, n. 3, p. 213-239, 2020. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/issue/view/42>. Acesso em: 19 mai. 2021.
- AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.
- ANDRADE, A. de M.; COUTINHO, R. L. F. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados aplicado às comissões**. Brasília: Edições Câmara, 2016. 294p.
- ARAÚJO, A. F. de; CUNHA FILHO, A. J. C. da. Poder Judiciário e políticas públicas: desafios internos e externos. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, v. 21, n. 54, p. 11-23, 2020.
- ARAUJO, S, M. V. G. de; SILVA, R. S. e. Titulares da agenda e carreiras políticas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 10, p. 285-311, 2013.
- ARISTÓTELES. **A política**. Edição especial. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011. 352p.
- AZEVEDO, J. de F. **Os programas de governo no horário gratuito de propaganda eleitoral: um estudo das eleições governamentais no Rio Grande do Norte em 2006**. 2010. 202 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010. Disponível em: <https://1library.org/document/lz glo86q-programas-governo-horario-gratuito-propaganda-eleitoral-eleicoes-governamentais.html>. Acesso em: 11 ago. 2022.
- BARBOSA, G. H. Uma breve discussão sobre a análise das instituições na ciência política. **Revista Rumos da Pesquisa em Ciências Empresariais, Ciências do Estado e Tecnologia**, Patrocínio, v. 3, p. 11-27, 2018. Disponível em: <http://www.unicerp.edu.br/revistas/rumos/2018-n3/ART01-RUMOS-VOL-3-2018-1.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2021.
- BELOFF, M. *et al.* **The Federalist**. Oxford: B. Blackwell, 1948. 506p.
- BERNARDES, J. T; FERREIRA, O. A. V. **A Direito Constitucional: Direito Constitucional Positivo**. 6. ed. Tomo 2. Salvador: Editora JusPodivm, 2017. 816p.
- BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 10. ed., São Paulo: Malheiros, 2000. 550p.
- BORGES, G. Recursos regimentais para intervenção no processo legislativo e bloqueio de proposições: o kit obstrução. **Migalhas**, [S. l.], 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/307862/recursos-regimentais-para-intervencao-no-processo-legislativo-e-bloqueio-de-proposicoes-o-kit-obstrucao>. Acesso em: 15 out. 2021.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução n. 17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1989.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 32.052/DF**. Relator: Min. Dias Toffoli, 14 de maio de 2013. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4405267>. Acesso em: 15 ago. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 791-832, 2019.

CALMON, P. C. Du P.; COSTA, M. M. da. Análise de políticas públicas no Brasil: estudos sobre a formação da agenda governamental. XXXI encontro da ANPAD. **Anais [...]**. Rio de Janeiro, 2007.

CARNEIRO, A. C. de S.; SANTOS, L. C. A. dos; NÓBREGA NETTO, M. G. da. **Curso de Regimento Interno**. 5. ed. Brasília: Edições Câmara, 2019. 468p.

CAVALCANTE FILHO, J. T. O desastre dos “pareceres de Plenário”: por que as comissões são fundamentais. **Conjur**, [S. l.], 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-13/observatorio-constitucional-desastre-pareceres-plenario-comissoes-sao-fundamentais>. Acesso em: 11 ago. 2022.

FERREIRA FILHO, M. G. **Do processo legislativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. 344p.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001. 231p.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, F. de B. C. **Interações entre o Legislativo e o Executivo Federal do Brasil na definição de políticas de interesse amplo: uma abordagem sistêmica, com aplicação na saúde**. 2011. 337 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/6165>. Acesso em: 3 out. 2021.

GOUVEIA, T. A. As três versões do neoinstitucionalismo. **Jus**, [S. l.], 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/45265/as-tres-versoes-do-neoinstitucionalismo>. Acesso em: 29 ago. 2022.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, Porto Alegre, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2021.

HIROI, T.; RENNÓ, L. Obstrução e processo decisório na Câmara dos Deputados: 1991 a 2010. **IPEA**, Brasília, 2014. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1957.pdf. Acesso em: 15 out. 2021.

KINGSTONE, P. R.; POWER, T. J. **Democratic Brazil revisited**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2008. 360p.

LEONI, E.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 9, n. 1, p. 44-67, 2003.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. C. Modelos de legislativo: o legislativo brasileiro em perspectiva comparada. **Plenarium**, Brasília, n. 1, p. 41-56, nov. 2004.

MACEDO, R. M. de; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Neo-institucionalismo: discussão acerca da teoria e suas vertentes. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, Três Corações, v. 16, n. 1, p. 1-10, 2018.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2010. 740p.

PINHEIRO, V. M. Regimes de urgência dos regimentos do Congresso: o debate na ADI 6.968. **Conjur**, [S. l.], 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev-26/observatorio-constitucional-regimes-urgencia-regimentos-congresso-sao-inconstitucionais>. Acesso em: 11 ago. 2022.

RAHAL, D. Ação Penal nº 470: mensalão e os princípios constitucionais. **Jusbrasil**, [S. l.], 2015. Disponível em: <https://danirahal.jusbrasil.com.br/artigos/234293406/acao-penal-n-470-mensalao>. Acesso em: 11 ago. 2022.

RIBEIRO, F. Institucionalismo da escolha racional e institucionalismo histórico: divergências metodológicas no campo da Ciência Política. **Pensamento Plural**, Pelotas, ano 5, n. 10, p. 89-100, 2012.

SAMPAIO, N. de S. **O processo legislativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. 492p.

SANTOS, F. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, n. p., 1997. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300007. Acesso em: 19 mai. 2021.

SANTOS, L. C. A. dos. **Câmara dos Deputados: o regimento em exercícios**. 5. ed. Brasília: GranCursos, 2014. 300p.

SILVA, J. A. da. **Processo constitucional de formação das leis**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. 382p.

SILVA, R. S.; ARAUJO, S. M. V. G. de. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 19-50, 2013.

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, Porto Alegre, n. 58, p. 225-254, 2003. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ln/a/DRZGLBNZMNRmqJNXRC8XLfr/?format=pdf&lang=pt>.
Acesso em: 2 out. 2021.