

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**DA COMPETIÇÃO À CRIMINALIZAÇÃO: MANDATOS PARLAMENTARES SOB
ESCRUTÍNIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Gabriela Fischer Armani
(Mestrado – DCP/USP)

Trabalho preparado para apresentação no XI
Seminário Discente da Pós-Graduação em
Ciência Política da USP, de 20 a 24 de setembro
de 2021.

SÃO PAULO
2021

Introdução¹

Recentemente, mandatos e atribuições de parlamentares federais brasileiros têm sido restritos por decisões judiciais. Interpelações judiciais, buscas e apreensões, restrições de atividades legislativas, afastamentos ou perdas de mandato e até prisões de deputadas/os e senadoras/es têm feito parte da pauta do Supremo Tribunal Federal (STF). Essa não é, contudo, uma empreitada trivial: os cargos pertencem a membros do Congresso, que detém competência para modificar garantias e promover retaliações ao tribunal. É nesse cenário que emerge o problema que esta pesquisa² busca endereçar: *sob que condições o Supremo restringe o exercício de mandatos parlamentares?* Em específico, analisa-se a resposta a pedidos de restrição, limitação e interrupção das atribuições de mandatos de senadoras/es e deputadas/os federais. Objetiva-se identificar as decisões sobre restrição ao exercício de mandatos (1988-2019) e mapear incentivos e constrangimentos relevantes a essa atuação.

Parte-se da hipótese de que haja comportamento judicial estratégico em relação a atores externos – poder político e opinião pública –, permeado especialmente por interações entre o Supremo e membros do Congresso. As interações envolveriam ação, reação e antecipação, informadas por arranjos institucionais e condutas prévias. Decidir restringir mandatos e atribuições parlamentares envolveria, nesse sentido, um conjunto de custos e incentivos.

Como primeira etapa de pesquisa empírica, mapearam-se as decisões do STF entre 1988 e 2019, buscando identificar e caracterizar as ações em que o exercício de mandatos esteve sob escrutínio judicial. São identificados três diferentes ciclos no período e dois padrões de casos principais: *competição* – quando resultam da extensão da competição política à arena judicial – e *criminalização* – quando ações de restrição de mandato têm sido ferramenta de investigações por corrupção. Nas últimas, a postura do STF tem sido mais ativa. Exploram-se, em um segundo momento, variáveis capazes de contribuir para explicar os resultados observados. Os resultados parciais sugerem que mudanças institucionais, de ordem legislativa e jurisprudencial, e a legitimação do escrutínio judicial por membros do Congresso não são suficientes para explicar os resultados. Posições da opinião pública e a distribuição de poderes no Congresso parecem ser variáveis mais frutíferas para investigação.

Este texto sintetiza um recorte dos esforços da pesquisa de dissertação da autora, a ser concluída em julho de 2022. As próximas seções buscam sintetizar um olhar teórico para o estudo do tema, descrever o perfil das ações e o panorama institucional do fenômeno, bem como explorar aspectos que podem contribuir para explicar o comportamento do STF na matéria. Assim, o texto

¹ Trabalho em desenvolvimento. Favor não circular e não citar sem autorização. E-mail: gabrielafarmani@usp.br.

² A pesquisa é financiada pela FAPESP (processo n. 2020/03622-6 – Bolsa de Mestrado).

assemelha-se a um relatório parcial de pesquisa. Para tanto, além desta introdução, apresentam-se: a seção 1, que introduz o objeto e a construção teórica do problema de pesquisa; a seção 2, que explicita a estratégia de pesquisa empírica; a seção 3, que apresenta dados sobre escrutínio de mandatos pelo STF; a seção 4, em que são exploradas variáveis relevantes; a seção 5, em que são apresentadas conclusões parciais e possíveis passos futuros para a pesquisa.

1 Escrutínio judicial de mandatos: o que é e o que esperar?

1.1 O que é

O tema da pesquisa é o escrutínio judicial de mandatos e atribuições parlamentares pelo Poder Judiciário e, em específico, a atuação do Supremo quanto ao exercício do mandato de deputadas/os federais e senadoras/es. Refiro-me ao fato de que, em determinados casos, um mandato parlamentar não se inicia, desenvolve e encerra sem que tenha havido intercorrências nas quais o exercício do cargo e a amplitude de suas prerrogativas tenham sido, em alguma medida, discutidas – e eventualmente restringidas – judicialmente.

Uma sequência de casos recentes de ampla repercussão vem colocando em debate, de um lado, os limites do exercício de mandatos parlamentares e, de outro, o limite do avanço de decisões judiciais sobre o exercício da atividade representativa. Um desses casos é a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5526, em que o Supremo foi provocado, por partidos, a decidir se podia, ele próprio, aplicar medidas cautelares a parlamentares federais. Ao julgá-la, em 2017, confirmou essa possibilidade, definindo que, se o fizesse, seria necessário enviar a decisão à casa congressional, a fim de que esta decidisse sobre a sua manutenção. A prisão de Delcídio do Amaral em 2015 e os afastamentos do mandato de Eduardo Cunha em 2016 e de Aécio Neves em 2017 são outros exemplos que ganharam a mídia e o debate público. Em que medida, entretanto, tratam-se de casos excepcionais? Ou são, ao contrário, exemplos de uma atuação judicial sistemática sobre detentores de cargos eletivos?

Esses casos não emergiram fora de contexto. De todo o contrário: em um tribunal cujas portas de entrada são amplas e variadas – seja em razão de sua competência, seja em razão dos atores legitimados a mobilizar os recursos disponíveis –, poucos são os temas que deixam de passar por lá. Tem-se notícia do comportamento do STF em temas de alta repercussão há mais de duas décadas, sejam eles relativos a políticas públicas, à estrutura da *polity* democrática ou às regras do jogo político (ARANTES, 1997; CARVALHO NETO, 2004). Os últimos quinze anos também foram marcados pela ascensão de uma outra dimensão política na pauta do tribunal: a investigação e processamento dos próprios atores políticos. Grandes investigações por corrupção

envolvendo muitos detentores de cargos eletivos (CAGNI; PEREIRA, 2017) chegaram ao Supremo, aglutinados, em regra, no Mensalão e na Lava Jato.

A partir dos exemplos de ações citados anteriormente, seria possível concluir que decisões sobre mandatos decorrem de investigações criminais e são recentes. Essa expectativa encontra amparo em estudos que apontam para a importante presença da dimensão criminal na cena política. O Mensalão teria inaugurado investigações por corrupção de maior impacto sobre a classe política de Brasília (ARANTES, 2018), que foi levado a níveis estrondosos na Lava Jato (RODRIGUES, 2020). A saliência política e midiática de decisões judiciais que restringem prerrogativas parlamentares emerge desse contexto (G1, 2016; BRASIL, 2017; FOLHA, 2019).

Se, de um lado, essas operações têm sido responsáveis por aproximar a *politics* – e os membros que a compõem – da seara criminal, parece haver, também, outra esfera de atuação capaz de aproximá-la do Supremo: as demandas próprias da competição político-parlamentar, seja ela eleitoral ou legislativa. Parte da literatura vem empreendendo algum esforço para aproximar competição e esfera judicial (BARBOZA, 2015; MARCHETTI; CORTEZ, 2009; ARGUELHES, SÜSSEKIND, 2018; LIMA, 2016). Ao discutir critérios de elegibilidade, regras de (não) vinculação dos cargos à coligação e limites da fidelidade partidária, o tribunal também esteve presente no destino de mandatos parlamentares por vias não necessariamente vinculadas às empreitadas anticorrupção. É possível, assim, que a presença do tribunal em outros temas que não o criminal também possa ter contribuído para que decisões de restrição de prerrogativas não sejam tão raras atualmente.

Nesta pesquisa, denomino alteração no *status quo* do exercício de mandatos decisões que, em algum nível, mesmo que provisório e pontual, representem uma limitação ou tensão ao exercício do cargo. O *status quo* originário é compreendido como aquele decorrente da posse, pelo parlamento, decorrente do sucesso eleitoral. Quando o exercício do cargo ou a amplitude de suas prerrogativas são, em alguma medida, restritas judicialmente, considero haver alteração judicial do *status quo* do mandato. Por isso, restrição ao exercício de mandatos e alteração do *status quo* de mandatos serão empregados de forma intercambiável durante o texto.

O objeto da pesquisa é o escrutínio judicial do exercício de mandatos parlamentares federais pelo STF. Dessa forma, trata-se de decisões que discutem diferentes níveis e ênfases de restrição às prerrogativas ou às atribuições do exercício de mandatos. As restrições podem ser de natureza processual e/ou substantiva. Pelas de natureza processual, refiro-me àquelas que representam tensões em relação às prerrogativas parlamentares, sobretudo quanto às possibilidades de ser processado no exercício do cargo. Caracterizam-se por serem medidas clássicas de caráter investigativo, que podem não representar restrições ao exercício do cargo em si, mas tensões em relação ao status diferencial da condição de parlamentar. São exemplos: busca

e apreensão na casa e nas dependências do Congresso Nacional e quebras de sigilo bancário, telefônico e fiscal. Restrições de ordem substantiva, por outro lado, referem-se àquelas que representam um efetivo limite ao exercício do mandato, seja temporário, pontual, ou prolongado no tempo. São exemplos: prisões temporária ou preventiva, perdas de mandato, afastamentos de mandato e restrições de realização de atividades políticas.

1.2 O que esperar

Como explicar a atuação de um tribunal como o Supremo em temas políticos sensíveis? Identificar elementos que contribuem para explicar o comportamento de juízes e tribunais tem sido uma tarefa enfrentada pela literatura. Há, entre as diferentes abordagens dedicadas ao tema, ao menos dois elementos comuns: o papel das preferências dos juízes e a importância das instituições. De modo geral, propõe-se que juízes buscam concretizar suas preferências nas decisões tomadas. Suas preferências, contudo, são teorizadas de formas diversas: para o modelo atitudinal, elas seriam especialmente de ordem ideológica (SEGAL; SPAETH, 2002). Para o legalismo, a intenção de aderir às normas e “à lei” seria um fim em si (FRIEDMAN; MARTIN, 2011). Abordagens voltadas à identidade dos juízes destacam a importância de características pessoais de magistrados na explicação de suas preferências. Para a abordagem reputacional, obter e manter boa reputação perante os pares e a sociedade seria uma prioridade. O modelo do mercado de trabalho destaca o papel exercido por motivações de ganho pessoal (EPSTEIN, 2013; EPSTEIN; WEINSHALL, 2021).

A segunda característica comum às diferentes abordagens parece mais pacífica: instituições e regras moldam escolhas judiciais. Previsões constitucionais, leis, precedentes e demais normas serviriam, no legalismo, como diretrizes aos juízes que objetivam “seguir a lei” (FRIEDMAN; MARTIN, 2011). Abordagens ligadas à identidade dos juízes dedicam-se a ilustrar como regras podem, ou não, viabilizar que características pessoais influenciem as escolhas judiciais, como quando determinados processos ou normas visibilizam a raça, o gênero, a classe e a religião dos litigantes. No modelo atitudinal não é diferente: regras importam para definir se juízes terão espaço para proferir decisões de acordo com sua ideologia. Garantias de independência e tempo de permanência no cargo, bem como regras sobre quais e quando os processos serão julgados impactariam no espectro dessa atuação (SEGAL; SPAETH, 2002). A abordagem que destaca o “mercado de trabalho” atribuiria às regras importância similar à atribuída pelo modelo atitudinal (EPSTEIN, 2013; EPSTEIN, WEINSHALL, 2021).

O modelo estratégico acompanha os demais ao também dar atenção às preferências e às instituições. Acrescenta, contudo, mais um elemento à análise: a interdependência a outros atores-

chave. Juízes não decidiriam no vácuo, mas em interdependência de um contexto mais amplo, que envolve seus colegas, políticos e a opinião pública. Dessa forma, para atingir seus objetivos, precisariam considerar as preferências e ações prováveis de outros atores relevantes. As interações com tais atores, por sua vez, seriam estruturadas pelas regras do jogo. A importância dada a essa interação é o que diferencia as abordagens estratégicas das demais e é ela, também, que justifica a aposta nesse modelo para a investigação da atuação do STF no escrutínio de mandatos parlamentares (EPSTEIN; KNIGHT, 1998; EPSTEIN, 2016; WESTERLAND, 2017; EPSTEIN, WEINSHALL, 2021).

Para essa abordagem, especialmente da forma como a compreende Lee Epstein (EPSTEIN; KNIGHT, 1998; EPSTEIN, 2016; EPSTEIN; WEINSHALL, 2021), as preferências judiciais podem ser de diferentes naturezas, envolvendo objetivos ideológicos, pessoais ou institucionais. Juízes seriam atores estratégicos porque percebem que atingir seus objetivos depende de considerar as preferências de outros atores, as escolhas que esperam que estes adotem e o contexto institucional em que atuam (EPSTEIN; KNIGHT, 1998). Embora o modelo opere com os três elementos mencionados – preferências, instituições e interdependência –, suas ênfases costumam dividir-se entre a dinâmica interna, dos ministros no tribunal, e as dinâmicas com atores externos, voltadas à interação entre a corte e atores que não a integram. Os atores externos a serem considerados são especialmente aqueles que podem criar constrangimentos, obstáculos ou retaliar o tribunal ou seus integrantes, materializados, em regra, nos demais poderes e na opinião pública (WESTERLAND, 2017; EPSTEIN, 2016). Considerando o tema desta pesquisa, é na ênfase dada à interação com atores externos que reside especial interesse.

Murphy (1964) inaugurou estudos quanto à interação com os demais poderes, propondo que um ministro busca antecipar suas preferências para assegurar que a decisão tomada será cumprida ou evitar uma resposta negativa a ela. Alterar a jurisdição da corte, aprovar emendas constitucionais para derrubar decisões, cortar seu orçamento e realizar *impeachment* de juízes são exemplos da reação dos outros poderes a decisões que afetem seus interesses, comumente denominadas *court-curbing* (EPSTEIN, 2016). Posteriormente, essa abordagem passou a incluir também a opinião pública como variável relevante (VANBERG, 2005; CLARK, 2011). Espera-se que, se a população considera positivas as posições do tribunal em um tema, nesses casos a corte terá mais chances de atingir melhores resultados políticos mesmo quando estiver em conflito com a força majoritária na legislatura. Outro elemento relevante é a distribuição do poder político, uma vez que, quanto mais fragmentado este estiver, mais difícil é a imposição de sanções à corte (WESTERLAND, 2017; DA ROS, 2008).

No Brasil, o modelo estratégico possibilitou diagnósticos importantes. Um deles é que o STF tende a decidir, em pautas políticas, com deferência às preferências majoritárias dos demais

poderes, desafiando-os apenas ocasionalmente (POGREBINSCHI, 2011; OLIVEIRA, 2017; ARAÚJO, 2017; DA ROS, 2008). Araújo (2017) dedicou-se a analisar a capacidade do modelo para explicar o comportamento do STF e seus resultados a confirmam. O tribunal teria sido uma corte “politicamente fraca” no período analisado (1994-2010) e, por isso, seria razoável esperar que ela “não iria encarar conflitos contra atores políticos particularmente fortes” (ARAÚJO, 2017, p. 95). Da Ros (2017), destaca, contudo, que esses diagnósticos se restringem à comparação com o quão contramajoritário ele poderia ser – em relação às ações propostas –, não em termos comparativos ou absolutos. Outras análises empíricas destacam haver atuação estratégica no STF também em ações e omissões quanto à agenda – pelos julgamentos postergados e formalizados –, permitindo a “não tomada” de uma decisão, por exemplo. Encontraria espaço, também, no comportamento individual dos ministros: pela concessão de liminares à revelia do plenário e pela demora ou silêncio na condução de um caso, por exemplo (RIBEIRO; ARGUELHES, 2015, 2019; ARGUELHES; RIBEIRO, 2018).

As proposições desse modelo são relevantes para o estudo da atuação do Supremo quanto a mandatos parlamentares federais e contribuem para delinear as variáveis relevantes em um fenômeno que envolve diretamente o tribunal e representantes eletivos. Essa aposta ancora-se em algumas razões: decisões sobre restrição de mandatos e atribuições parlamentares têm impacto direto no exercício do poder político. Dessa forma, assume-se que estejam permeadas pela tensão inerente à relação entre os poderes do Estado. Afetam atores que são a expressão representativa da decisão do eleitorado e interesses diretos de elites políticas, podendo alterar inclusive a composição do Legislativo. Não bastasse tal fato, o tema engloba casos de ampla repercussão midiática. Por essas razões, é plausível esperar que a decisão de interferir, ou não, reflita um cálculo estratégico que contabilize a antecipação das expectativas e das consequências produzidas para diferentes atores. Estima-se que, no recorte proposto, dificilmente os ministros agem sem contabilizar possíveis constrangimentos e desgastes decorrentes de sua atuação, orientando-se estrategicamente nesse sentido, seja em relação aos pares, seja em relação a atores externos.

Abordagens recentes, contudo, apresentam uma crítica ao modelo: embora este possa ser capaz de explicar a *capacidade* de um tribunal de exercer poder em temas políticos sensíveis, argumenta-se que ele nem sempre seria capaz de explicar a *disposição* dos juízes para fazê-lo. A atuação judicial assertiva em temas de alto risco político seria um *puzzle* não resolvido pelo modelo estratégico, especialmente quando estão presentes claros constrangimentos políticos (GONZALEZ-OCANTOS, *forthcoming*). A explicação complementar para posturas dessa natureza estaria no papel exercido pelas ideias. A disponibilidade dos juízes seria influenciada por valores e ideais profissionais do que deve ser o papel do Judiciário em um dado contexto ou atribuição. Esses valores seriam capazes de justificar a passividade quando o ambiente político

fornece amplos níveis de liberdade para exercício de poder, bem como posturas judiciais assertivas mesmo quando pareceria arriscado desafiar políticos (GONZÁLEZ-OCANTOS, 2016, *forthcoming*; HILBINK, 2012; INGRAM, 2016).

Essas provocações parecem encontrar convergência com análises relativas à atuação de atores do sistema de justiça no Brasil, as quais incorporam, em diagnósticos estratégicos, a disposição dos atores para agir. Arantes (2002) cunhou o termo voluntarismo político para explicar parte do papel desempenhado por membros do Ministério Público. Ele seria um discurso de matriz ideológica composto de uma avaliação crítica e pessimista da sociedade civil e dos poderes estatais, da qual decorreria a crença de que caberia aos membros do Ministério Público tutelar os direitos da sociedade, com ações voltadas prioritariamente contra um Estado considerado inoperante e instituições políticas tidas como muitas vezes tomadas por interesses particularistas. Voluntarismo, assim, consistiria em uma atuação que ultrapassa as competências tradicionais da instituição e que é sustentada por uma visão de que a sociedade não consegue se proteger de uma classe política corrompida e ineficiente (ARANTES, 2002).

Recentemente, evidências empíricas demonstraram haver disposição para agir também no Judiciário. Ao tratar do julgamento do Mensalão no Supremo, Arantes (2018) evidencia que a forma como seus ministros traçaram a narrativa, o julgamento e o enquadramento das condutas carregou boas doses de estratégia e voluntarismo. Rodrigues (2020) identificou atuação estratégica de membros do Judiciário federal na condução, priorização e julgamento de processos vinculados à Lava Jato.

Se pensar a atuação do STF em mandatos implica refletir em termos de comportamento judicial, outra forma de pensar a seu respeito é por meio do que Da Ros e Ingram (2019) denominam “empoderamento”. Nesses casos, a análise parece estar mais voltada ao desenvolvimento do papel e de atribuições das cortes, em geral dedicada a reformas institucionais e a análises históricas. Pode, também, estar relacionada à expansão de atribuições por meio de decisões do próprio Judiciário. Para investigar a atuação do Supremo em relação a mandatos parlamentares, proponho estabelecer algumas interseções entre essas duas chaves analíticas. Trata-se de um tema que concretiza elementos típicos de tensão entre poder político e judicial – afinal, são membros da cúpula de um limitando ou alterando o *status quo* de exercício do mandato de membros da cúpula do outro – e, por isso, parece pertinente olhar para o seu processo de desenvolvimento ao longo do tempo. Nesse sentido, não seria prudente analisar as ações apenas como unidades independentes entre si, mas olhar para o fenômeno como um processo de desenvolvimento no qual determinadas posturas ou reações podem ter efeitos importantes nos resultados observados posteriormente. Nesse sentido, são aspectos de ordem histórica e contínua que parecem pertinentes à análise: usos da via judicial por forças políticas podem legitimar e

fornecer oportunidades para a expansão de atribuições judiciais (ARGUELHES; SÜSSEKIND, 2018; WHITTINGTON, 2007) – nesse caso, do controle do exercício parlamentar – e o avanço de investigações criminais contra parlamentares pode alterar os custos e incentivos em que restrições ocorrem.

Por fim, reforça-se a hipótese de comportamento estratégico no tema por haver elementos que levam a crer que as abordagens atitudinal e ideacional não seriam capazes de explicar, sozinhas, os resultados observados. Quanto à primeira, na falta de melhores indicadores das preferências ideológicas dos ministros, estas são derivadas, em regra, da indicação presidencial. Ao cruzar a sigla da indicação com os julgamentos proferidos, não foram identificados resultados consistentes: ministros indicados pela mesma sigla ou coalizão de parlamentares julgados nem sempre os beneficiaram, nem prejudicaram parlamentares de siglas tradicionalmente concorrentes, como PT e PSDB. Quanto à segunda, seria de se esperar que houvesse a externalização de uma compreensão do papel da corte quanto ao tema e que, ao analisar o comportamento dos ministros ao longo do tempo, se verificasse a consistência de uma posição. No entanto, a impermanência nas decisões do STF fragiliza a aposta nessa abordagem. Seus ministros não mantiveram uma postura assertiva em face dos mandatos cujos titulares estivessem imbricados em denúncias anticorrupção, por exemplo, desde que tiveram a oportunidade. Além disso, restrições de mandatos e denúncias de parlamentares não foram sempre seguidas de condenações rápidas e numerosas.

Assim, é possível derivar, da hipótese mais ampla de que há comportamento estratégico do tribunal, as seguintes expectativas: espera-se que haja comportamento assertivo do Supremo em mandatos quando (i) houver baixa expectativa de retaliação política; (ii) houver apoio da opinião pública; e (iii) houver *disposição* para exercer poder, decorrente de preferências judiciais que podem ser de ordem variada. A presença da condição (i) parece necessária, mas não suficiente. As condições (ii) e (iii) parecem capazes de influenciar um tribunal a tomar posições mais assertivas. O peso delas depende do enquadramento teórico: segundo as previsões do modelo estratégico, (i) e (ii) seriam suficientes e (iii) insuficiente para explicar o comportamento. Segundo os modelos atitudinal e ideacional, contudo, a condição (iii) pode ser capaz de explicar comportamentos assertivos mesmo quando o cálculo estratégico poderia levar a esperar passividade, tornando-se, assim, condição suficiente.

Neste trabalho, compartilho esforços empreendidos para mapear, além das decisões do Supremo quanto ao escrutínio judicial de mandatos, custos e incentivos vinculados a elementos institucionais e à postura de atores externos. Não integram os resultados parciais apresentados na sequência, portanto, discussões sobre as preferências judiciais que preponderariam no tema.

Quadro 1 – Síntese de elementos relevantes e expectativas de seus efeitos

	Aspectos relevantes	Formas de manifestação	Se presente	Se ausente
Incentivos/constrangimentos de atores relevantes	Possibilidades de legitimação ou retaliação política por atores eletivos	Amplas garantias, orçamento, competências	↑ chance de restrição	↓ chance de restrição
		Uso do tribunal por forças políticas como extensão da arena política	↑ chance de restrição	↓ chance de restrição
		Obediência às decisões	↑ chance de restrição	↓ chance de restrição
		Poder político mais distribuído no Congresso	↑ chance de restrição	↓ chance de restrição
	Opinião pública	Alta legitimidade na opinião pública	↑ chance de restrição	↓ chance de restrição
Oportunidades via regras	Alterações legislativas	Ampliação de competências do tribunal	+ oportunidades de restrição	- oportunidades de restrição
	Alterações jurisprudenciais	Ampliação de competências do tribunal	+ oportunidades de restrição	- oportunidades de restrição

Fonte: elaboração da autora.

2 Estratégia de pesquisa empírica

Ao estudar o papel judicial em mandatos parlamentares no Brasil, a pesquisa parte de um resultado recente (a maior ocorrência de mudanças no *status quo* de mandatos parlamentares via decisões do STF) cujas causas são incertas. Por isso, a pesquisa aplica o método *process-tracing* em sua ênfase de construção de teoria e busca desempacotar um mecanismo que contribua ao resultado observado (BEACH; PEDERSEN, 2019). Casos que aplicam a ênfase *theory-building* costumam estar relacionados a fenômenos sobre os quais não há hipóteses específicas desenvolvidas e/ou cujo objeto não é suficientemente conhecido: o tema desta pesquisa parece carente de ambos.

O *process-tracing* destinado à teorização de um mecanismo adota uma forma indutiva de pesquisa que inicia com material empírico e usa uma análise estruturada desse material para levantar mecanismos causais hipoteticamente plausíveis – neste caso, a teorização de incentivos e constrangimentos que contribuam para compreender a atuação do STF no tema. Ela costuma partir da pergunta “como chegamos até aqui?” e tende a ocorrer quando há plausibilidade entre causas e resultados, mas pouca ideia de quais mecanismos em potencial ligam esses elementos. Beach (2016) propõe que essas pesquisas devem seguir três etapas: primeiro, conceitos teóricos-chave devem ser minimamente definidos e teorizados. Em segundo lugar, um material empírico inicial sobre o tema deve ser utilizado como pistas sobre as possíveis manifestações empíricas que revelariam um mecanismo causal. Essa pesquisa inicial deve ser ampla, com material que é

coletado sem que se saiba, inicialmente, do que pode ser evidência. Nessa etapa, pode ser útil desenvolver uma narrativa descritiva do que ocorreu no caso, a fim de identificar *insights* de mecanismos potenciais. A última etapa seria, então, a sistematização das evidências e elaboração do mecanismo (BEACH, 2016).

Buscando seguir essas etapas, as seções a seguir retratam o levantamento realizado sobre decisões de escrutínio de mandatos parlamentares federais no STF e sobre as condições institucionais vinculadas ao tema, bem como a exploração, ainda inicial, de variáveis relacionadas à atuação de atores externos.

2.1 Procedimentos para mapeamento das decisões

Busca-se mapear todos os casos decididos pelo tribunal sobre restrição de mandatos parlamentares ou de suas atribuições. Para tanto, realiza-se pesquisa no sítio do STF, seguida de análise descritiva de frequências e do conteúdo das decisões. Como o tema desafia as categorias empíricas comumente utilizadas pelo campo – pois o recorte não está em ações, partes ou legislações específicas –, elabora-se banco de dados próprio. Inicia-se a coleta de dados a partir da construção de um conjunto de palavras-chave abrangente³, considerado indispensável a decisões sobre o tema. As palavras-chave foram determinadas pela comparação de casos de grande circulação: ACs 4039, 4070 e 4237 e ADPF 402 (BRASIL, 2015b, 2016a, 2016b, 2017b).

A plataforma de busca do STF apresenta os documentos emitidos por ministros e disponibilizados para acesso público que contemplem alguma combinação das palavras-chave. Assim, retornam não apenas decisões definitivas, mas também decisões interlocutórias, decisões de encerramento, entre outros, desde que abrangidas as palavras de busca. Ao coletar dados na plataforma do tribunal, a pesquisa é sensível ao seu sistema de busca, que apresenta limitações: uma primeira é justamente que o tribunal não pratica prazos para decidir demandas e decide muito menos ações do que são ajuizadas (PEREIRA et al., 2020). Se o caso ainda não possui nenhuma “decisão”, mesmo que de saneamento, não retornará na busca.

Uma segunda dificuldade é que, se foi proferida uma decisão cuja íntegra ainda não foi disponibilizada, ela também não será abarcada. Em geral, decisões monocráticas e interlocutórias são disponibilizadas poucos dias após o seu proferimento, a menos que se encontrem em segredo de justiça. Assim, essa limitação atinge, em regra, acórdãos. Os ministros podem variar a liberar seus votos e a disponibilização na plataforma depende dessa liberação. Para contornar essas dificuldades, a data de encerramento da coleta de dados será dezembro de 2020, esperando-se que,

³ O conjunto de palavras-chave operacionalizadas e de filtros selecionados deriva da seguinte formulação: classe processual + origem no DF + nome do cargo + “mandato” + palavras-chave alternativas (exercício ou afastamento ou interrupção ou limitação ou restrição) + período temporal (05.10.1988 a 31.12.2019).

ao fazê-lo até o final de 2021, seja possível minimizar casos cujas decisões não foram disponibilizadas. Com esse prazo, espera-se, também, que casos que solicitem restrição em mandatos que aguardem decisão sejam mínimos e excepcionais, dado que, em tese, essa é uma demanda latente à cena política. No banco atual, a decisão que tardou mais tempo para ser proferida ocorreu após cerca de seis meses do pedido.

Uma terceira limitação possível é que o sistema de busca pode, ao longo do tempo, ter sido modificado. A coleta, contudo, foi concentrada entre julho e novembro de 2020, período em que o sistema não apresentou alterações. No entanto, se houve alguma mudança importante na catalogação das demandas em períodos específicos, seria possível imaginar que isso refletisse no retorno da busca. Um exemplo seria se, em um determinado período, não houvesse indexação por artigos de lei incluídos na busca ou se a forma de registro no sistema de uma classe processual tivesse sido modificada. Dois aspectos mitigam essa preocupação: o primeiro é que, considerando o amplo período analisado, é possível esperar que essas mudanças sejam relativamente aleatórias e não comprometam o levantamento. O segundo é que, uma vez que a busca ocorreu pela combinação alternativa de palavras-chave amplas a serem contempladas no inteiro teor das decisões e, não, por dispositivos legais, autores, réus, entre outros “marcadores” específicos, essa ela é menos sensível a alterações do sistema. Isso porque não depende de indexações diretas realizadas pelo tribunal, mas apenas da identificação da presença de tais palavras nos documentos.

Apesar disso, dada a ambição de traçar o cenário fidedigno de ações existentes, propõe-se incorporar, após a busca manual no sítio do STF, fontes suplementares de coleta: (i) solicitação à secretaria do tribunal da relação de ações ajuizadas entre 1988 e 2020 em que figuram como réis/reús deputadas/os federais e senadoras/es; (ii) solicitação à assessoria judicial das casas legislativas da relação de ações ajuizadas entre 1988 e 2020 em que figuram como réis/reús deputadas/os federais e senadoras/es; (iii) levantamento de relatórios e projetos de lei sobre prerrogativas parlamentares, a fim de verificar se há menção a ações judiciais sobre o tema; (iv) mapeamento em Canello (2016) das ações de constitucionalidade entre 1988 e 2015 que versem sobre temática político-parlamentar, para verificação das pertinentes; (v) mapeamento do tema das ações de constitucionalidade ajuizadas entre 2015 e 2020, para verificação das pertinentes; (vi) aplicação da técnica “bola de neve” – investigação de todas as ações citadas nos casos já incluídos no banco de dados. Pelas fontes suplementares, espera-se identificar eventuais casos não abarcados pelo mecanismo inicial de busca.

Até o momento, foram coletadas ações pelo mecanismo inicial. A fim de mapear casos sobre mandatos parlamentares próximos tanto da dinâmica política, quanto do sistema de justiça – especialmente do criminal –, bem como sem deixar de englobar a atuação clássica do tribunal no controle abstrato de constitucionalidade, diferentes tipos de ações foram incluídos. Os dados

cobrem acórdãos e decisões monocráticas relativas a deputadas/os federais e senadoras/es em ações penais, ações de controle constitucional, ações e medidas cautelares, mandados de segurança e *habeas corpus*. Embora não de forma exclusiva, espera-se que ações penais, cautelares e *habeas corpus* deem conta da atuação criminal, que mandados de segurança deem conta da competição política e que ações do controle concentrado permitam investigar outros possíveis padrões de casos, além de representarem o principal objeto de estudos da área.

A pesquisa na plataforma do tribunal retornou 1 103 ações, entre as quais estavam presentes diversos temas alheios ao recorte. A partir da ementa dos documentos e, em caso de dúvida, também de seu inteiro teor, foram desconsiderados casos que não tratavam do exercício de cargos de deputadas/os federais e senadoras/es. Essa etapa representa outra dificuldade na coleta: há uma série de temas que retornaram na busca, mas não integram o recorte, como documentos procedimentais que apresentem as palavras de busca de forma estranha ao tema, ou casos relacionados a Presidentes da República, parlamentares estaduais, servidoras/es públicas/os e magistradas/os. Esses casos não integram o banco de dados. No entanto, também há aqueles que se encontram em regiões de fronteira, como é o caso de pedidos de interferência em trâmites das Comissões de Ética na apuração de irregularidades de parlamentares, nomeações para comissões das casas legislativas, planos de saúde e previdência de parlamentares, entre outros. A solução encontrada, até o momento, foi não incluir no banco ações que não se refiram expressamente – mesmo que de forma ampla – ao exercício dos mandatos parlamentares ou de suas funções de cúpula (composição das mesas diretoras). Assim, casos da comissão de ética, por exemplo, apenas se inserem na pesquisa caso busquem reverter decisão de (não) cassação. Se são anteriores, relativas a trâmites da casa para a tomada de decisão, foram desconsideradas.

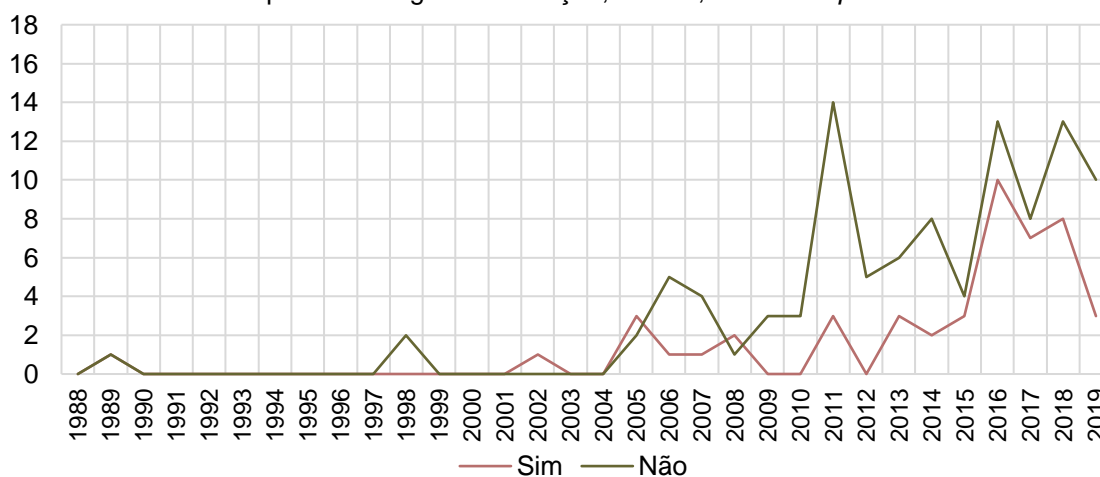
Realizada a desconsideração das ações não pertinentes, restaram 154 decisões vinculadas ao tema, relativas a 145 ações, em relação às quais se referem os resultados a seguir. Até o momento, definiu-se como unidades do banco de dados, em regra, as ações. Excepcionalmente, quando há decisões diferentes sobre o *status quo* de mandatos na mesma ação, foi inserida nova unidade no banco. Foram consideradas novas decisões sobre o mesmo caso aquelas que alteraram a decisão anterior (esse foi o caso da AC 4327, sobre medidas cautelares impostas a Aécio Neves, por exemplo). Se confirmado o juízo já emitido, não houve inclusão. Caso haja reversão ou decisão distinta, contudo, há a inserção, pois um dos objetivos da pesquisa é identificar decisões de restrição a mandatos. Assim, interessa, como nova alínea, nova decisão sobre o *status quo*.

3 Da competição à criminalização: escrutínio de mandatos parlamentares no STF

Em busca de uma caracterização sistemática do fenômeno, retornou-se a 1988. No entanto, o levantamento sugere que no período anterior a 2005 poucos casos relativos ao exercício de mandatos parlamentares federais entraram na rota judicial. Desde então, contudo, todos os anos o STF decidiu ao menos três vezes em situações envolvendo o escrutínio judicial de mandatos. Se, de um lado, a restrição judicial de mandatos parlamentares não parece ser uma inovação tão recente quanto o cenário político pode fazer parecer, de outro, os padrões de uso e decisão desse recurso têm se modificado.

O gráfico a seguir sintetiza a série histórica de decisões sobre mandatos parlamentares segundo a alteração, ou não, de *status quo*. Denomino alteração no *status quo* do exercício de mandatos decisões que, em algum nível, mesmo que provisório e pontual, representem uma limitação ou tensão ao exercício do cargo. O *status quo* originário é compreendido como aquele decorrente da posse, pelo parlamento, decorrente do sucesso eleitoral. Quando o exercício do cargo ou a amplitude de suas prerrogativas são, em alguma medida, restritas judicialmente, considero haver alteração judicial do *status quo* do mandato.

Gráfico 1 - Decisões sobre exercício de mandatos parlamentares federais pelo STF segundo alteração, ou não, do *status quo*



“Sim” indica que o Supremo tomou uma decisão de restringir mandato ou atribuição. “Não” indica que, pela decisão, não houve restrição ao mandato.

Fonte: elaboração da autora.

Como o objeto da pesquisa é a restrição ao exercício do mandato e a atribuições de parlamentares federais pelo STF, trata-se de decisões que discutem diferentes níveis e ênfases de restrição às prerrogativas ou às atribuições do exercício de mandatos. Foram variados os pedidos levados ao tribunal que entraram no espectro da pesquisa. O quadro abaixo agrupa-os nos oito principais tipos de escrutínio do exercício de mandatos encontrados.

Quadro 2 – Tipos de restrição a mandatos e atribuições parlamentares

1. *Quanto à imunidade*: pedido de explicação em decorrência de pronunciamento público – interpelações judiciais. Um indivíduo, em maioria outro parlamentar, solicita que o Supremo determine ao demandado que forneça explicações públicas sobre suas manifestações.

2. *Quanto ao acesso a bens e à privacidade*: busca e apreensão de documentos, bloqueio e sequestro de bens, quebra de sigilo – bancário, fiscal, telefônico. Em geral, são pedidos realizados pela PGR. Solicita-se o acesso às dependências do Congresso, dos gabinetes ou da casa do parlamentar, a fim de ter acesso a informações, em regra justificadas como úteis a investigações por corrupção. Solicita-se, também, acesso a registros privados de movimentação financeira ou de comunicação com o mesmo objetivo.

3. *Quanto ao status de parlamentar*: retorno de licenças, manutenção de verbas parlamentares, etc. Nesses casos, podem ser pedidos de retorno ao exercício do cargo após licença feitos por parlamentares, em razão da negativa ou de inação da mesa da respectiva casa legislativa. Podem, também, ser casos em que outros parlamentares postulam que um parlamentar que sofreu algum tipo de restrição ao exercício do mandato perca acesso a recursos vinculados ao cargo, como direito de utilização de hospedagens, entre outros.

4. *Quanto às atividades parlamentares*: proibição de realização de atividades. Esses casos costumam estar vinculados a investigações por corrupção. Solicita-se, pela PGR ou por forças opositoras, a proibição de exercício de algumas atividades parlamentares ou partidárias, a fim de assegurar a efetividade de outras medidas. Há, também, pedidos de parlamentares que já sofreram restrições prévias, como o afastamento de mandato, solicitando autorização para realizar algumas atividades.

5. *Quanto ao mandato – temporário*: trata-se de pedido de afastamento temporário do mandato, em regra de autoria da PGR. Em geral, são pedidos justificados pelo obstáculo que o exercício do mandato em questão representaria à efetividade de investigações criminais.

6. *Quanto ao mandato – definitivo*: trata-se de pedido de declaração de perda de mandato pelo Supremo. Dois são os casos preponderantes: pedidos de perda de mandato em discussões sobre a legitimidade da nomeação. Discute-se que a perda de mandato de um parlamentar é devida em razão de sua nomeação ter sido irregular. Em regra, vêm seguidos de pedidos de nomeação de um parlamentar suplente, possivelmente o litigante. O outro caso é relativo à declaração da perda do mandato pelo Supremo após a condenação em ação penal. Com mais ou menos intensidade ao longo do tempo, há discussões sobre quem deve declarar a perda do mandato parlamentar, se o STF ou o Congresso.

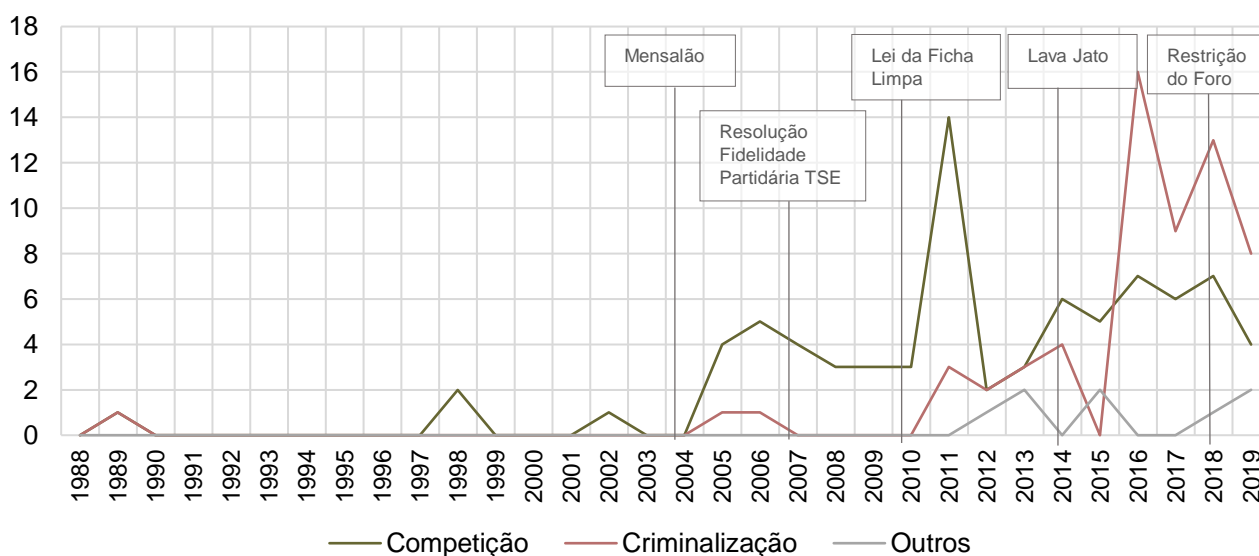
7. *Quanto ao mandato – reversão*: são pedidos de anulação de condenação à perda de mandato em processo de cassação na Câmara, em que o parlamentar busca o Supremo para “interferir” no mandato, mas em seu benefício: devolvendo-lhe o cargo.

8. *Quanto à restrição de liberdade*: são medidas restritivas de liberdade, que podem consistir em demandas por prisão preventiva ou temporária de parlamentar ou serem medidas diversas, como restrição de circulação e passaporte e recolhimento domiciliar noturno. São casos de autoria da PGR em que há pedido de restrição da liberdade do parlamentar em razão de suposta ameaça a investigações criminais. Os casos de prisão representam o extremo das possibilidades restritivas aqui mapeadas. São situações prévias a condenações definitivas e também tiveram como justificativa, no período do levantamento (até 2019), a ameaça a investigações.

São 89 os pedidos de perda de mandato, seguidos de 15 pedidos relativos à imunidade, 12 pedidos relativos a bens e privacidade, como busca e apreensão, e sequestro de bens. Na sequência, são 11 os pedidos de “socorro” de parlamentares, 10 os pedidos de afastamento de mandato e quatro os pedidos de prisão.

Do Gráfico 1, já era sabido que as decisões sobre o tema têm aumentado. O Gráfico 2 ilustra as decisões do tribunal ao longo do tempo de acordo com os dois principais padrões de casos observado e propõe a identificação de três ciclos, determinados a partir dos dados – dos padrões de litigância e de decisão do Supremo em cada período, os quais serão expostos a seguir.

Gráfico 2 - Mandatos parlamentares na rota do Supremo segundo padrão de casos e eventos relevantes



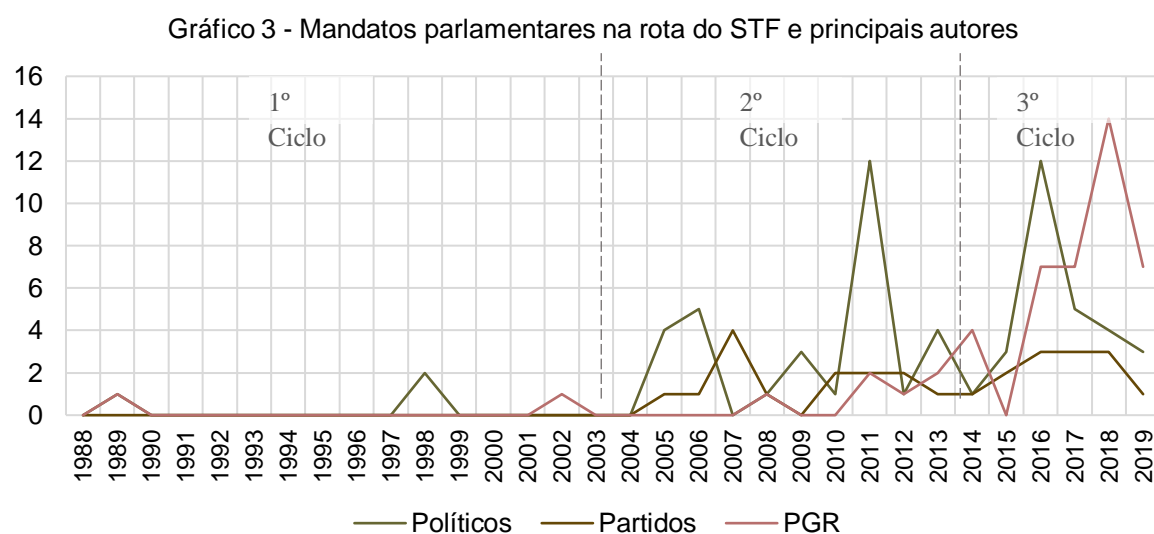
Fonte: elaboração da autora.

No primeiro ciclo (1988-2004), há baixa e esparsa ocorrência de decisões. O fato de o STF praticamente não ter sido chamado a alterar o *status quo* de mandatos parlamentares sugere que conflitos a esse respeito foram levados à corte de forma isolada e, assim, não é possível identificar padrões para o período.

No segundo ciclo (2005-2013), mandatos parlamentares passaram a estar na agenda do Supremo com alguma frequência. Ele é caracterizado por decisões que, em regra, ocorreram em casos relativos ao padrão denominado *competição política*: casos relativos a temas próprios da disputa política, em geral envolvendo pedidos sobre nomeação e perda de mandatos, acusações de infidelidade partidária, ordem de sucessão em caso de vacância do cargo, disputas entre partidos de mesma coligação, acusações de ofensa à honra em falas públicas proferidas contra opositores políticos, entre outros.

O terceiro ciclo (2014-) caracteriza-se pela ascensão de decisões sobre mandatos e pela ascensão de um novo padrão de casos, aqui denominado *criminalização*: são ações relacionadas à expansão das atividades criminais do STF, em que o exercício de mandatos é discutido dentro de um contexto de investigação ou processo criminal. Vincularam-se a esse padrão casos relativos a buscas e apreensões, quebras de sigilo para investigações – bancários, fiscais ou telefônicos –, afastamentos de mandatos ou funções e suas implicações – como ida a atividades partidárias e manutenção de regalias do cargo – e até mesmo a prisões preventivas ou temporárias motivadas por perigo a investigações.

A fim de apresentar diferentes características das ações mapeadas, o Gráfico 3 apresenta a distribuição de decisões no tempo segundo os três principais autores das ações. Eles são responsáveis por 130 das 145 ações mapeadas. Políticas/os são responsáveis por 61 desses pedidos, a PGR – ora sozinha, ora em conjunto com a Polícia Federal – é responsável por 49 deles e partidos políticos são autores de 25 dos casos decididos. Nesse sentido, cumpre reiterar que temas vinculados ao padrão de *criminalização* não são postulados exclusivamente pela PGR. Eventualmente, partidos ou políticos também demandam nessa esfera, seja em benefício próprio, seja em ataque a outro parlamentar.



Fonte: elaboração da autora.

Alguns registros são prudentes: os padrões apresentados referem-se a grandes eixos nos quais estão imersas as demandas por decisão do Supremo sobre mandatos. O padrão competição pode levar a crer que só estão inseridas ações em que autor e réu são forças opositoras ou em disputa de um mesmo cargo. Embora esse seja o caso mais frequente, também integram esse padrão casos que discutem regras sobre competição política via ações de constitucionalidade. Nesses casos, o réu não necessariamente será uma força oposta, mas necessariamente será o

Congresso e a Presidência da República. Dentro do universo de ações, a PGR ajuizou, quatro vezes, ações sobre regras da competição política, buscando a participação do Supremo para decidir sobre perdas de mandato em razão de regras sobre o tema, como fidelidade partidária. Esses casos foram enquadrados no padrão “competição”, não porque tratem de forças competindo, mas porque se trata de uma demanda por participação do Supremo na competição política.

O padrão criminalização, por sua vez, pode implicitamente carregar a ideia de que apenas estão englobados pedidos de restrição em ações de natureza criminal, movidas pela PGR, contra parlamentares. Embora essa seja a toada central, é possível que, por meio de um *habeas corpus*, um político solicite a reversão de uma restrição, por exemplo. Esse caso também é enquadrado no eixo criminalização, uma vez que a demanda está vinculada à presença de uma esfera criminal na atividade política. Além disso, o ano associado ao início do terceiro ciclo pode gerar dúvida, uma vez que decisões em casos de criminalização aparecem com alguma regularidade desde 2011. No entanto, a diversificação das classes processuais, a presença de um autor antes praticamente ausente (PGR) e o padrão de respostas do tribunal, aspectos a serem apresentados na sequência, colaboram para a demarcação do início do terceiro ciclo em 2014.

A categoria *outros* refere-se a casos que não se enquadraram em nenhum dos dois padrões preponderantes, como foi o caso de problemas para retornar de licenças temporárias e demandas de ofensa à honra advindas de servidores públicos ou membros da sociedade civil.

A fim de começar a conhecer as dinâmicas em relação às quais os casos estão vinculados, enumeram-se, a seguir, os principais temas vinculados aos pedidos de alteração de *status quo* de mandatos. Eles podem ser bons indicadores de aspectos presentes no entorno que sejam relevantes para a compreensão do fenômeno. Embora preliminares e carentes de análise de texto sistemática a ser realizada no futuro, algumas informações sobre seus temas podem ser apresentadas:

Quadro 3 - Principais temas das ações sobre alteração do *status quo* de mandatos

1. *Imunidade parlamentar*: quando a discussão da ação se centra na possibilidade, ou não, de realização de determinadas condutas pelos parlamentares em razão das garantias de imunidade. Em regra, esteve vinculada a pedidos de interpelação judicial. Também aparece em discussões sobre afastamento de mandatos, embora de forma mais incidental.

2. *Ordem de sucessão*: quando um titular deixa o cargo, por qualquer razão, e a sucessão não é pacífica. Em geral, a divergência esteve se esta devia ser do suplente do partido ou do suplente da coalizão. Postulação de perda de mandato por nomeação considerada indevida, muitas vezes seguida de pedido de nomeação do beneficiário. Essa demanda costuma estar relacionada a renúncias, cassações e condenações judiciais com perda de mandato.

3. *(In)fideliidade partidária*: quando um parlamentar migra para outro partido, após eleito, fora da janela autorizada pela legislação. Postulação de perda de mandato.

4. *Condenação em processos de cassação*: quando um parlamentar é condenado pela respectiva casa legislativa por quebra de decoro parlamentar.

5. *Provas necessárias a investigações*: quando um parlamentar está sendo investigado ou é réu em ação penal, discute-se a viabilidade de determinar medidas de acesso a bens e à sua privacidade (quebra de sigilo, busca e apreensão, entre outros), as quais contribuiriam para o avanço das investigações.

6. *Exercício do cargo como perigo a investigações*: quando um parlamentar é investigado ou processado quanto ao cometimento de crimes. Em regra, tratam-se de crimes de fraude à licitação, de corrupção e de lavagem de dinheiro. Há discussão sobre o cargo de deputado, de senador ou de presidente de uma das casas representar perigo ao avanço da investigação. A demanda é, em regra, de afastamento do cargo, mas também pode ser de prisão temporária/preventiva e de outras medidas restritivas de liberdade, como apreensão de passaporte e recolhimento domiciliar noturno.

7. *Réus em cargos de linha sucessória da Presidência da República*: quando um parlamentar exerce cargo que está na linha sucessória da Presidência – presidência da Câmara e do Senado – e torna-se réu em ação criminal no Supremo, discute-se se este pode se manter no cargo, uma vez que, segundo a Constituição (art. 86, inciso I), réus em ações penais não podem exercer o cargo de Presidente(a) da República. Discute-se o afastamento do cargo.

8. *Condenação judicial*: quando um parlamentar é condenado em ação penal no STF ou quando o tribunal decide sobre decisão do Tribunal Superior Eleitoral. Discute-se se o Supremo deve declarar a perda de seu mandato, ou se esta atribuição seria da casa do parlamentar.

Apresentadas características das ações de escrutínio judicial de mandatos parlamentares federais no STF, passa-se à análise de condições que possam ter contribuído para esses resultados.

4 Em busca de explicações

Se decisões de escrutínio judicial de mandatos eram praticamente inexistentes nos anos 90, o que mudou desde então que pode ter contribuído para os resultados observados? Os subitens abaixo apresentam esforços incipientes de resposta.

4.1 Alterações institucionais

A estrutura institucional⁴ em que atuam atores políticos e judiciais é determinada, ao menos em parte, as condições de oportunidade em que estes fazem escolhas, informando os recursos disponíveis para ação e reação (HALL; TAYLOR, 2003; IMMERGUT, 1998). Por isso, podem contribuir para compreender as mudanças observadas. A seguir, busca-se evidenciar que regras incidem no tema, se elas têm sido alteradas ao longo do tempo, se há impacto das mudanças nos casos decididos e se o STF tem exercido papel relevante nas alterações.

Propõe-se dividir as regras relativas ao fenômeno em duas dimensões: as de nível estrutural e as de nível setorial. As primeiras são previsões amplas que regulam as relações entre STF e Congresso e, portanto, entre ministros e parlamentares. São definições sobre competência, garantias de independência e possibilidades de retaliação. As segundas são questões específicas ao tema, relacionadas ao exercício de mandatos e às possibilidades de escrutínio judicial. Incluem-se, entre elas, prerrogativas parlamentares e normas sobre restrição de mandatos.

Regras de nível estrutural: competência, independência e possibilidades de retaliação

O Supremo é um órgão de múltiplas competências (VIEIRA, 2008; FALCÃO, CERDEIRA e ARGUELHES, 2012). Entre elas, três são centrais em relação ao Legislativo: corte constitucional, tribunal criminal de primeira instância (incumbido do processamento dos membros do Legislativo federal) e árbitro de conflitos cotidianos da atividade legislativa. A primeira – dada a amplitude do texto constitucional (COUTO; ARANTES, 2006), da gama de atores legitimados e das ações de constitucionalidade disponíveis – fornece condições de oportunidade bastante amplas para o seu acionamento. A competência de foro por prerrogativa de função, por sua vez, torna o Supremo árbitro de diversas demandas diretamente relacionadas aos atores que compõem o Legislativo federal. Na terceira, aprecia ações contra procedimentos internos do Congresso. Elas sintetizam canais de acesso ao revisor do produto legislativo, ao tribunal dos atores políticos e ao árbitro de conflitos do poder político.

⁴ Instituições são entendidas, neste texto, como procedimentos, protocolos, normas ou convenções oficiais ou oficiosas intrínsecas à estrutura organizacional da comunidade política, como previsões constitucionais ou procedimentos habituais de funcionamento de uma organização (HALL; TAYLOR, 2003). Não se ignora o avanço do conceito para sua dimensão informal (HELMKE; LEVITSKY, 2006; TAYLOR, 2019). Para o estágio desta pesquisa, contudo, interessam especialmente as regras formais.

O escrutínio judicial de mandatos parlamentares pode ocorrer nos três âmbitos. No primeiro caso, decide em ações constitucionais de controle abstrato⁵. No segundo, decide tipicamente em Ações Penais, *habeas corpus*, ações e medidas cautelares, inquéritos e petições. No terceiro caso, a ação tradicionalmente mobilizada é o Mandado de Segurança. De forma relativamente independente da matéria legislada ou empregada para fundamentar a decisão, esses parecem ser casos nos quais há uma tensão relativa à manutenção ou ao aumento de autoridade entre poderes eletivos e poder judicial (MARAVALL; PRZEWORSKI, 2003).

Alguns dos aspectos formais mais importantes para avaliar a independência de uma corte constitucional ou tribunal de cúpula são as regras de nomeação, o tempo de permanência no cargo e os procedimentos de remoção de seus membros: haveria mais independência quando, na nomeação, mais de um ramo de governo é envolvido no processo, ou quando há envolvimento de algum conselho ou associação judicial. Quando o Legislativo participa, maior garantia de independência seria atingida se uma maioria qualificada é exigida na decisão de nomeação, que costuma ser uma ratificação da nomeação presidencial (NEGRETTO, 2018).

Quanto ao tempo de permanência no cargo, quanto mais longo for o período previsto, maior é a garantia de independência que se espera. Negretto (2018) propõe, como mínimo, que o ciclo de nomeação judicial seja diferente daquele das eleições de governo. Regras de remoção de juízes, por sua vez, carregariam garantias de independência se, como na nomeação, envolverem mais de uma instituição e, se incluírem o Legislativo, haverá mais independência formal se a decisão exigir maioria qualificada. Seriam, ainda, garantias de independência adicionais: a existência de previsão constitucional do número de ministros na corte e da proibição de mudanças na jurisdição da corte via lei ordinária (NEGRETTO, 2018).

No Brasil, a nomeação de ministros/as do Supremo é incumbência do/a presidente, cuja escolha é submetida à ratificação do Senado em decisão de maioria absoluta. Uma vez empossados, os cargos são gozados por tempo indeterminado, com duração limitada aos 75 anos e remoção possível via processo de *impeachment* no Senado. Na história brasileira, um ministro do STF nunca sofreu *impeachment*, embora os pedidos nunca tenham sido tão numerosos como recentemente (BRASIL, 2021c). Além disso, o número de ministros e a jurisdição da corte estão previstos na Constituição de 1988. Em razão dessas características, o STF possui níveis relativamente altos de independência formal em relação aos demais poderes em perspectiva comparada (BRINKS; BLASS, 2017; RÍOS-FIGUEROA; TAYLOR, 2006).

⁵ São ações do controle abstrato: Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADCs), Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) e Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão (ADOs).

Cumprir registrar, de todo modo, duas mudanças relacionadas ao tema. A primeira é a Emenda Constitucional 45 de 2004. Ela ampliou o escopo da atuação judicial, aumentando, em algum nível, também o poder do STF. A reforma, contudo, não alterou as garantias formais de independência descritas. A segunda é a Emenda Constitucional 88 de 2015 e diz respeito à idade máxima para aposentadoria de ministros. A regra prévia estabelecia a aposentadoria compulsória aos 70 anos, ampliada, com a emenda, para 75 anos, o que foi posteriormente regulamentado na Lei Complementar 152/2015. Essa mudança foi noticiada como uma estratégia da oposição para evitar que Dilma Rousseff pudesse apontar mais cinco ministros ao STF entre 2015 e 2018 (RECONDO, 2015). Embora a alteração tenha afetado o tempo no cargo, ela aumentou o tempo de permanência. Assim, mesmo que esse possa ter sido um uso político das garantias de independência, ele não foi utilizado contra as/os ministras/os, mas contra a incumbente.

Apesar das garantias de independência, as possibilidades de reação e eventual retaliação pelos membros do Congresso não são irrelevantes. Uma reação possível é a reversão das decisões: o Congresso pode emendar a Constituição para constitucionalizar entendimento oposto ao do STF, pode legislar de forma diversa do que o tribunal decide, de modo a viabilizar os efeitos que esperava e foram vetados pelo tribunal, ou, ainda, simplesmente não cumprir suas decisões (DAHL, 1957). Uma iniciativa recente vinculada ao tema estudado é a proposição da PEC 03/2021, que busca limitar a competência do Supremo para restringir mandatos parlamentares e emerge após a prisão e afastamento do mandato de Daniel Silveira (BRASIL, 2021b).

Outra possibilidade é a relativa à cassação de ministros do Supremo. Cabe ao Senado o trâmite e julgamento de processos de *impeachment*. Embora este nunca tenha se concretizado, houve aumento substancial dos pedidos recentemente: são 85 os pedidos registrados no sítio virtual do Senado, sendo 23 deles de 2021, 19 de 2020, 17 de 2019, 5 de 2018, 2 de 2017, 16 de 2016, dois de 2015 e um de 2008. Deles, 63 encontram-se com tramitação encerrada (SENADO FEDERAL, 2021). O Congresso pode, também, aprovar leis que se dediquem a retaliar o tribunal em matéria infraconstitucional. É o caso, por exemplo, de modificações orçamentárias.

Reações de parlamentares não necessariamente ocorrem apenas via alterações legislativas ou procedimentos institucionais. É possível também haver posicionamento público do Congresso ou de seus membros com o objetivo de constranger o Supremo e até mesmo de ameaçar o não cumprimento de suas decisões. Um exemplo de constrangimento público foi o documento assinado pela Mesa Diretora do Senado Federal, em 2016, quando decisão de Marco Aurélio determinou o afastamento de Renan Calheiros do cargo de presidência do Senado (G1, 2016). A Mesa Diretora informou que não cumpriria a decisão até que sobreviesse decisão do plenário. O tribunal apreciou no dia seguinte a matéria e reverteu a decisão monocrática (BRASIL, 2016a).

Há, ainda, a situação peculiar inaugurada em 2017. Na ADI 5527, o STF decidiu que poderia impor medidas restritivas aos parlamentares, mas decidiu também que ao Congresso caberia confirmar a medida imposta – autorizando, portanto, o seu não cumprimento. A ação foi decidida pouco tempo após o tribunal ter imposto cautelares de afastamento do mandato, recolhimento domiciliar noturno e restrição de passaporte a Aécio Neves. Após a decisão na ADI, as medidas foram enviadas para apreciação no Senado e, lá, foram afastadas (CHAGAS, 2017).

As possibilidades de retaliação possuem, evidentemente, diferentes níveis de gravidade. Ainda assim, seria razoável esperar que, se a presença de reações representa custos ou desincentivos para a atuação do tribunal contra interesses dos membros do Legislativo, a ausência de reação ou retaliação, de outro lado, representaria uma redução de custos para que o Supremo avance em temas sensíveis a parlamentares. Seria plausível imaginar, por exemplo, que decisões sobre restrição de mandatos que não tenham enfrentado retaliação ou reversão tenham também reduzido custos futuros para que decisões dessa natureza fossem tomadas novamente.

Quanto às regras de nível estrutural, é possível concluir que elas têm se mantido relativamente estáveis no período estudado, bem como que não vivenciaram alterações capazes de explicar as mudanças de padrão observadas na seção 3. Em que pese as possibilidades de retaliação sejam amplas, não há evidências de que tenham sido levadas a cabo no período. Além disso, se há evidências de que as ameaças de retaliação têm sido mais fortes no período recente (pedidos de *impeachment*, manifestações públicas de parlamentares vinculados ao Presidente da República, entre outras), também é verdade que é nesse período em que foram tomadas mais medidas de restrição de mandatos, de modo que estas parecem ter sido tomadas apesar de eventuais ameaças e, não, que tenham sido contidas pelas últimas.

Regras de nível setorial

No Brasil, deputadas/os federais e senadoras/es são invioláveis nas manifestações relacionadas ao mandato e não podem ser processados por tribunais diferentes do STF. Prisões apenas são previstas em caso de flagrante e de crimes inafiançáveis e, se decretadas, devem ser submetidas ao Congresso, que avaliará o caso em 24 horas. No texto de 1988, era também necessária autorização da casa congressual para que fosse processado um parlamentar. São também previstas condutas proibidas, possibilidades de perda de mandato e situações nas quais ele não será perdido. Em caso de descumprimento das condutas proibidas, de procedimento incompatível com o decoro ou de condenação criminal transitada em julgado, a perda será decidida pela casa legislativa, por maioria absoluta. Essas prerrogativas passaram por poucas mudanças legislativas desde 1988. A principal alteração ocorreu em 2001, via Emenda Constitucional n. 35, que afasta a exigência de autorização da casa para o recebimento de denúncia

contra parlamentar, bem como inclui garantias relativas ao direito de não testemunhar sobre fatos ou pessoas vinculadas a informações recebidas no exercício do mandato.

Quanto à prerrogativa de foro, houve uma série de mudanças jurisprudenciais, especialmente quanto ao seu alcance temporal. Na Súmula 394 de 1964, o STF definia que, cometido crime durante o exercício do mandato, prevalecia a competência por prerrogativa de função, mesmo que o inquérito ou a ação penal fossem iniciados após o seu encerramento. A Súmula 451, também de 1964, definia que a competência não se estendia a crime cometido após o encerramento da função.⁶ A Súmula 394 foi cancelada em 2001 e, após, passou-se a entender que o exercício do mandato é condição necessária para a manutenção do foro. Encerrado aquele, remetem-se os autos para a primeira instância. Dessa forma, desde então, processos contra deputadas/os e senadoras/es sobre quaisquer matérias tramitavam no STF durante o mandato.

Em 2018, o Supremo tornou a restringir essa prerrogativa. Na Questão de Ordem da Ação Penal n. 937, decidiu-se que o foro era limitado quanto à temporalidade da conduta e quanto à matéria: apenas tramitariam lá processos cujas acusações fossem relativas a atos cometidos durante o exercício do cargo e cujas condutas fossem relacionadas à função. A partir de então, apenas infrações penais relacionadas à função e cometidas durante o mandato seriam apreciadas no STF via prerrogativa de foro. Essa decisão passou a valer inclusive para processos que já estivessem no tribunal, implicando na declinação de competência em muitas ações (BRASIL, 2018). Essas alterações influenciaram o leque de decisões sobre restrição de mandatos mapeadas: pedidos feitos em processos que deixaram de ser competência do Supremo após as alterações de foro foram redirecionados para outras instâncias e, portanto, não integram o banco desta pesquisa. As mudanças de temporalidade do foro trazem um elemento relevante aos casos envolvendo políticos em exercício: se o STF não decide o caso no curso do mandato, não precisará mais fazê-lo. O *timing* decisório ganha especial relevância, por isso, nesses casos.

Há regras também prevendo a restrição ou impossibilidade de exercício de mandatos pelo Congresso, pela Justiça Eleitoral e pelo Supremo. Há possibilidades de restrição pela Justiça Eleitoral se os fatos forem relativos às eleições, pelo Congresso, se houver acusação de enquadramento em alguma das situações previstas pela Constituição ou pelo Código de Ética e Decoro Parlamentar, e, ainda, pelo STF quando ajuizadas ações nas competências previstas pela Constituição. Embora o tema de pesquisa seja a última dessas alternativas, interessa mapear as demais possibilidades, pois elas eventualmente chegam, em rodadas posteriores, à porta do

⁶ Uma exceção ao entendimento da Súmula 451 está prevista na Súmula 395, do mesmo ano, que prevê que, em casos de ação penal por ofensa à honra em que é admissível exceção da verdade quanto ao desempenho de função pública, mantém-se a competência especial por prerrogativa de função mesmo que já tenha sido encerrado o exercício da função.

Supremo. Pedidos de interpelação judicial discutiram o alcance das prerrogativas e da imunidade parlamentar. Pedidos de perda do cargo estiveram, em parte, vinculados a discussões sobre a quem compete declarar a perda em caso de condenação judicial, seja ela criminal ou eleitoral. Parlamentares pediram socorro em relação a cassações de mandato na casa legislativa.

Quanto à Justiça Eleitoral, parlamentares não raras vezes são processados, após empossados, em razão de atos relacionados à campanha eleitoral. Costumam referir-se a descumprimentos do Código Eleitoral (Lei 4737/1965), à Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar n. 135/2010) e a vedações previstas em instruções emitidas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Casos comuns são inconsistências nas prestações de contas, acusações de crimes eleitorais e brechas quanto à aplicação da Lei da Ficha Limpa. A Lei da Ficha Limpa prevê uma série de situações que resultam em inelegibilidade por oito anos. São alguns exemplos: condenações em segunda instância por crimes eleitorais, por improbidade administrativa com lesão ao patrimônio público e por enriquecimento ilícito; exclusão do exercício da profissão; fraude conjugal para evitar tornar-se inelegível; pessoas responsáveis por doações eleitorais ilegais. A declaração de inelegibilidade aplica-se inclusive a parlamentares já diplomados. Sobrevindo enquadramento na lei, há perda do mandato. Casos relacionados à elegibilidade caem na rota do STF de forma incidental, a depender do momento em que as condenações chegam. Nesses casos, os fatos não são decorrentes do mandato: decorrem do período de campanha.

A Lei da Ficha Limpa, contudo, também ampliou inelegibilidades relacionadas ao exercício do mandato: quem tiver o mandato cassado, renunciar para evitar cassação, for condenado em órgão colegiado ou tiver decisão transitada em julgado não poderá concorrer às eleições durante oito anos. Por isso, enquanto as primeiras hipóteses integram o interesse da pesquisa de forma incidental, pois parlamentares possuem prerrogativas limitadas ou são retirados do cargo em função de atos prévios a ele e que, se julgados antes, sequer teriam permitido a chegada do parlamentar ao cargo, as hipóteses relacionadas ao próprio mandato são diretamente vinculadas ao tema de investigação.

O STF decidiu alguns casos quanto à constitucionalidade e ao alcance da Lei da Ficha Limpa. Em 2010, foi provocado por dois parlamentares que haviam renunciado após denúncia, pois o TSE, aplicando os critérios da nova lei, declarou sua inelegibilidade. No Tema 367 de Repercussão Geral (RG),⁷ decidiu que a inelegibilidade em razão da renúncia não era aplicável às eleições de 2010, permitindo aqueles que renunciassessem concorressem no pleito. Em 2011, novamente decidiu que a lei não seria aplicada às eleições de 2010⁸, desta feita de forma mais

⁷ A matéria foi inicialmente discutida no RE 630147 e depois no RE 631102.

⁸ Decidida no Tema 387 de Repercussão Geral nos autos do RE 633703.

ampla, motivada pelo princípio da anterioridade eleitoral⁹. Essa decisão permitiu a posse de parlamentares que haviam concorrido correndo o risco de não terem a posse avalizada.

Embora não tenha valido para as eleições de 2010, o tribunal voltou a decidir sobre a lei em 2012¹⁰. Decidiu que ela é constitucional e que alcança fatos ocorridos antes de sua vigência, permitindo a inelegibilidade por fatos e condenações prévias. Pela decisão, parlamentares que houvessem renunciado ou sido cassados previamente não poderiam ser eleitos em 2012. Essas idas e vindas quanto ao início das novidades parecem ter contribuído para que decisões sobre mandatos parlamentares tenham estourado em 2011. Embora uma análise sistemática ainda esteja por ser feita, 14 dos 17 casos mapeados nesse ano trataram da sucessão de mandatos. Além disso, pedidos de perda de mandato por anulação de nomeações são um dos tipos mais frequentes no levantamento. Em 2017, voltou a decidir sobre o alcance da lei,¹¹ definindo serem válidos os oito anos de inelegibilidade para condenados por abuso de poder antes de 2010. Há, por fim, outro efeito da Ficha Limpa que interessa aqui: ao prever a inelegibilidade decorrente de renúncia, a lei altera os custos e incentivos das estratégias de investigados: antes, renunciar era uma estratégia para evitar cassações ou condenações. A partir da Ficha Limpa, fazê-lo poderá compensar por outras razões, mas não mais por essa.

Em três outros temas o Supremo também exerceu papel importante para o escrutínio judicial de mandatos: fidelidade partidária, sucessão de mandatos e imposição de cautelares. Foram duas interpretações relevantes quanto à fidelidade partidária. Embora a Constituição preveja a necessidade de que, para candidatar-se, o cidadão esteja vinculado a um partido, desde 1989, no MS 20.927/DF, o STF entendia que um parlamentar se desvincular da sigla pela qual foi eleito não carregava consequências para o mandato. Se quisesse, o partido poderia excluir o representante da sigla, mas este não perdia o mandato. Em 2007, contudo, resoluções do TSE¹² passaram a prever que a infidelidade envolvida na migração partidária resultava na manutenção do cargo com o partido e, não mais, com o parlamentar. Dessa forma, ao migrar sem observância das “janelas partidárias”, o representante seria punido com a perda do mandato.

Essas discussões chegaram ao STF em 2007¹³ e, em todos os casos, ele confirmou a constitucionalidade da nova regra, definindo que a titularidade do mandato é do partido e, não, do

⁹ Esse princípio está no texto da Constituição Federal de 1988: “Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência” (BRASIL, 1988).

¹⁰ Decidida nas ADCs 29 e 30 e na ADI 4578.

¹¹ Decidido no Tema 860, com Repercussão Geral, nos autos do ARE 785068.

¹² Em resposta à Consulta n. 1.398, o TSE emitiu a Resolução n. 22.526, de 27 de março de 2007. Houve nova Consulta, n. 1.423, à qual o TSE respondeu com a Resolução n. 22.580, confirmando novamente a infidelidade com perda de mandato decorrente da migração de partido. Na Resolução 22.610, o TSE unifica regra sobre a perda de cargo por troca de filiação partidária. Alterações seguintes foram feitas na resolução, tais como a Resolução n. 22.733, de 2008, que inseriu justa causa para saída da legenda decorrente da fusão/incorporação de legendas.

¹³ MS 26.602, 26.603 e 26.604 e ADIs 3.999 e 4.086.

parlamentar. Também em 2007, decidiu que a regra vale apenas para cargos eleitos pelo sistema proporcional (ADI 5.081). Assim, entre os parlamentares, a regra vale apenas para deputados. Senadores podem desfiliar-se do partido sem que disso decorra a perda do mandato. No entanto, a perda do mandato ocorre apenas quando a troca de partido se dá “sem justa causa” (Lei 9096/95, atualizada pela Lei 13165/2015). Desde 2015, há três situações em que se considera ter havido justa causa, casos em que o mandato permanece com o deputado: quando demonstra ter havido mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, quando demonstra ter sofrido grave discriminação política pessoal e quando migra durante a janela partidária (os 30 dias prévios ao prazo de filiação para concorrer às eleições). A Resolução n. 22.733/2008 do TSE incluiu, ainda, uma quarta alternativa: a fusão ou incorporação de partidos. Essa discussão motivou boa parte dos MS levados ao STF, pois gerava dúvida sobre o cabimento da perda dos mandatos.

Outro tema que resultou em controversa jurisprudência foi a sucessão de mandatos. Decorrentes de cassações, renúncias, condenações ou infidelidade partidária, perdas de mandato criam uma oportunidade para suplentes emplacarem uma vaga no Congresso. Desde a decisão sobre fidelidade partidária, passou-se a questionar se caberia ao sucessor do partido também ocupar o cargo em outras hipóteses de vacância, ou se o incumbido seria, como era até então, o suplente da coligação eleitoral. Em abril de 2011, o STF decidiu que mandatos vagos ou licenciados devem ser ocupados por suplentes da coligação e, não, da legenda (MS 30260 e 30272). Na decisão, autorizou a concessão futura de decisões monocráticas sobre o tema.

Por fim, a definição jurisprudencial mais recente é a já comentada ADI 5526 de 2017, em que o STF decidiu ser cabível a determinação de cautelares judiciais a parlamentares federais e definiu também, que, uma vez impostas as medidas, estas deveriam ser submetidas à casa legislativa para que esta decidisse sobre a sua manutenção. Essa parece ter sido uma decisão tomada para reduzir ruídos entre o tribunal e o Congresso, uma vez que decisões prévias a ela encontraram resistência (como o caso de Renan Calheiros, ADPF 402, em que o Senado se recusou a cumprir decisão de ministro do STF para afastar o parlamentar do cargo de presidente, e o caso de Aécio Neves, AC 4327).

A fim de avaliar a estabilidade das regras e possíveis impactos de mudanças nas condições institucionais sobre as quais ocorre o escrutínio judicial de mandatos, elaborou-se o quadro abaixo, que elenca o exposto acima e avalia efeitos nas variações apontadas na seção 3. Em síntese, é possível concluir que, entre as regras estruturais, há apenas uma alteração relevante a variações no tema: as decisões sobre a abrangência do foro por prerrogativa de função. Entre as regras setoriais, identificam-se mudanças relativas às possibilidades de escrutínio que levaram à sua ampliação tanto pela via legal – pelas Lei da Ficha Limpa –, quanto pela via jurisprudencial – pelas decisões sobre fidelidade partidária.

Quadro 4 – Regras que estruturam as interações entre STF e mandatos políticos

	Tipo	Regras	Avaliação	No tempo	Mudanças	Mudança afeta Y?
Estrutural	Competências	Constitucional; árbitro político; juiz criminal de políticos federais	Amplas	Estáveis;	Expansão (2004); Restrição de foro (2018)	Sim: reduz ao exercício do mandato e à relação com a função
	Garantias de Independência	Indicação à Corte; duração do mandato; possibilidades de retirada	Relativamente altas	Estáveis	Idade de 75 anos como limite para exercício do cargo (2015)	Não
	Possibilidades de retaliação pelo Congresso	Controle do orçamento do Judiciário; mudanças legislativas de garantias; <i>impeachment</i>	Existentes, mas limitadas pelas garantias	Estáveis	-	Não
Setorial	Prerrogativas parlamentares	Imunidade; autorização para investigação; prisão apenas em flagrante	Amplas	Estáveis	Deixa de ser necessária autorização do Congresso para investigar parlamentares (2001)	Não
	Escrutínio de mandatos	Condenação judicial, Ficha Limpa, Disciplina parlamentar, Fidelidade partidária, Medidas cautelares.	Variadas	Ampliação	Inelegibilidade; perda de mandatos (2007; 2010; 2011; 2017)	Sim: expansão de poder pela via legal + jurisprudencial

Y = decisões de escrutínio judicial de mandatos.

O levantamento acima parece indicar que a ação do próprio Supremo parece ter contribuído para algumas das pautas nas quais a restrição de mandatos foi levada ao STF. Parece que o próprio tribunal, ao decidir sobre novas legislações – como a Lei da Ficha Limpa e a fidelidade partidária –, sobre a imposição de cautelares e sobre a restrição de foro criou e/ou “encerrou” janelas para a sua atuação sobre mandatos. Assim, parece que a série histórica identificada até o momento é sensível, em alguma medida, a alterações normativas e às interpretações que o STF fez delas. Essas alterações, contudo, não guardam relação direta com os padrões de casos nos quais houve majoritariamente decisões de restrição de mandatos – os padrões de “criminalização”.

4.2 Explorando incentivos e constrangimentos externos: Congresso e opinião pública

A partir das expectativas levantadas na subseção 1.2, outro conjunto de variáveis explicativas diz respeito a fatores relacionados a atores externos que podem estar em interação com o Supremo: Poder Legislativo e opinião pública. Esta subseção apresenta algumas reflexões iniciais sobre esses aspectos, especialmente quanto aos fatos próximos do terceiro ciclo identificado na seção 4.1. Para investigar custos e incentivos vinculados ao Legislativo, exploram-se a legitimação política do escrutínio judicial e a distribuição do poder político. Para explorar elementos vinculados à opinião pública, investiga-se a legitimidade alcançada ao Judiciário e ao Legislativo. Há um elemento que parece conectar os atores externos enfatizados: os escândalos de corrupção do Brasil recente.

Interações com o Poder Legislativo

Escrutínio judicial originado na competição política: parece que o fato de a presença do tribunal como árbitro de cargos e mandatos não ser uma novidade reduziu os custos de fazê-lo quando no período subsequente. Isso por duas razões: a primeira é que atores políticos de diferentes orientações ideológicas buscaram no tribunal, ao longo do tempo, uma terceira parte para regular o exercício de mandatos, legitimando seu potencial para fazê-lo. Por outro lado, o próprio tribunal, ao ser levado a discutir questões sobre competição política, criou regras e orientações que podem ter servido como novas janelas de oportunidade para que políticos retornassem ao tribunal. O principal exemplo parece ser a regra da fidelidade partidária. Essas demandas próprias da competição por cargos teriam contribuído para que, no Congresso, não fosse exatamente raro ou inesperado ver o STF restringindo atribuições e mandatos parlamentares. Assim, a trajetória prévia de árbitro de disputas por mandatos parece ter assentado bases nas quais o tribunal atua hoje, ainda que essa nova atuação tenha contornos e origem em esferas distintas.

O quadro abaixo sintetiza o número de ações de acordo com os autores e o padrão de casos, a fim de ilustrar a presença de atores políticos no seu ajuizamento:

Quadro 5 – Comparação da restrição em mandatos por autor e padrão de casos

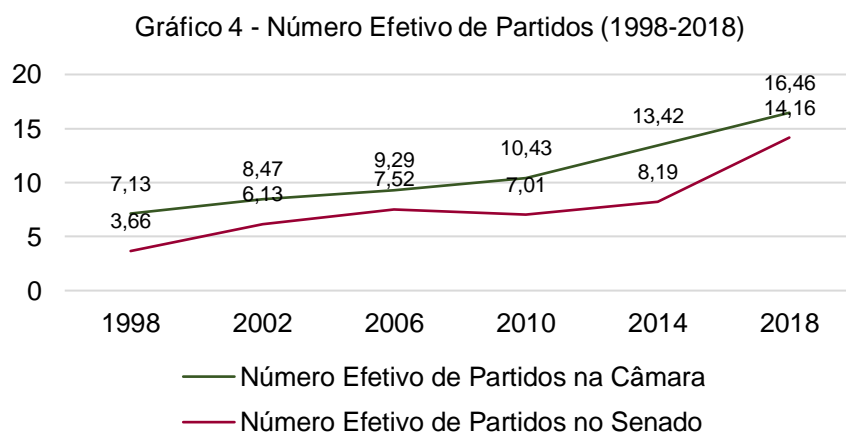
Autoria	Competição		Criminalização		Percentual geral de atendimento dos pedidos
	Sim	Não	Sim	Não	
Partidos	8	13	3	1	44%
Parlamentares	9	40	2	9	18,33%
PGR	3	1	19	19	52,38%
PGR e Polícia Federal	0	0	3	4	42,86%
Outros	1	6	1	1	22,22%
Total	21	60	28	34	-

“Sim” indica que o Supremo tomou uma decisão de restringir mandato ou atribuição. “Não” indica que, pela decisão, não houve restrição.¹⁴

Fonte: elaboração da autora.

Distribuição do poder político: a correlação de forças políticas atuantes no Congresso é uma segunda linha de investigação possível: se a possibilidade de retaliação política é um dos constrangimentos que, segundo a literatura, teria mais força para levar a uma atuação estratégica de tribunais constitucionais, seria razoável esperar que, havendo maior facilidade de compor uma maioria congressual a retaliar o Supremo, maiores seriam as chances de que o tribunal fosse deferente aos políticos e evitasse intervir em seus mandatos. Nesse sentido, para que possibilidades de retaliação ganhem concretude, outro elemento parece relevante: a força parlamentar do ator potencialmente prejudicado pela decisão. Se o político atingido integra uma sigla com muitas cadeiras no parlamento, ou que possui coalizões sólidas com outras siglas numerosas, seria razoável esperar que os custos de tomar essa decisão sejam mais altos do que aqueles envolvidos na tomada de decisões contra parlamentares de agremiações minoritárias.

Para investigar essa hipótese, mapeou-se a evolução do número efetivo de partidos no Congresso ao longo do tempo, que indica uma elevação significativa ao longo do tempo e, especialmente, entre as eleições de 2010 para 2014 e de 2014 para 2018. A fragmentação partidária chegou a números inéditos de 28 siglas em 2014 e 30 em 2018 (BRASIL, 2021a).

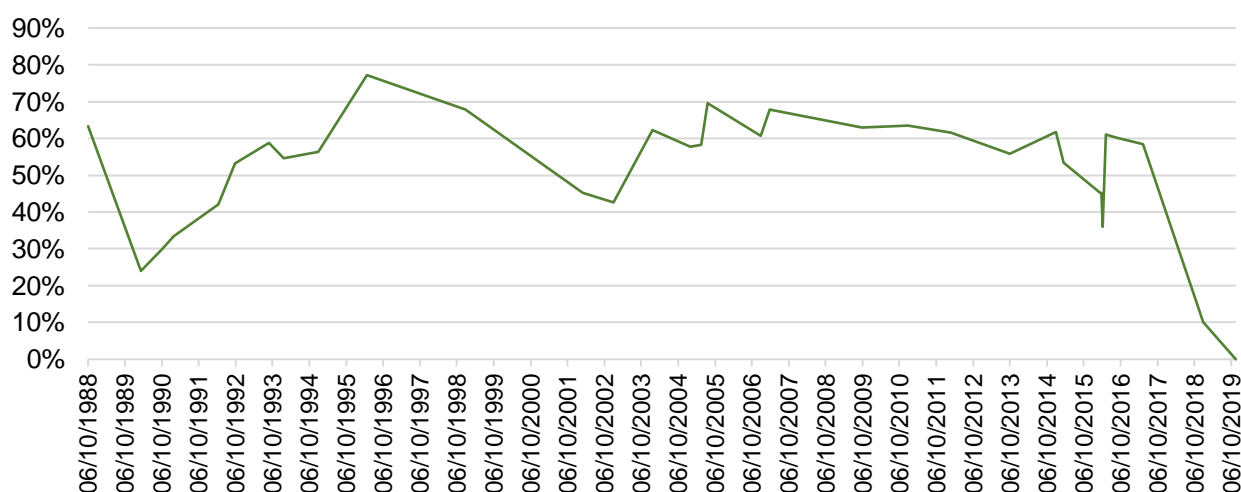


Fonte: elaborado pela autora a partir de CEPESP Data (2021).

¹⁴ Os casos faltantes para chegar ao total de casos apresentados anteriormente devem-se ao fato de estarem enquadrados como “outros” – nem competição, nem criminalização – quanto ao padrão de casos (são oito).

O período inaugurado pelo terceiro ciclo de decisões do STF quanto a mandatos (2014) permite desenvolver algumas reflexões incipientes sobre as relações entre a distribuição do poder político e o escrutínio judicial. Apesar da reeleição de Dilma Rousseff em 2014, esta ocorreu por margem muito apertada de votos e conviveu com um Congresso cuja composição era a mais conservadora ao menos desde a ascensão do PT ao Executivo. Esses indicadores, em conjunto com o notório conflito nas relações entre Executivo e Legislativo que permearam o período e já habitavam o Congresso em 2014, levam a crer que este, em comparação às décadas prévias, representou um momento de maior dificuldade de articulação política (CARVALHO et al., 2019). Embora os percentuais de aprovação legislativa não tenham se alterado significativamente entre 2015 e 2017, o tamanho da coalizão do governo alterou-se significativamente:

Gráfico 5 - Percentual de cadeiras do governo na Câmara dos Deputados



Fonte: elaboração da autora a partir do Banco de Dados Legislativos do NIPE CEBRAP (2021).

Do final do primeiro mandato até o *impeachment*, o PT teve seis composições distintas na coalizão: em 2014, governou com 55,75% das cadeiras da Câmara, partindo para 61,79% logo após a reeleição, para 53,41% durante 2015, 45,22% no início de 2016 e chegando a 36,06% entre abril e maio de 2016, incapaz, portanto, de formar maiorias. Os baixos percentuais podem contribuir para explicar por que decisões de restrição de mandatos tomadas em 2014, 2015 e 2016 não foram contestadas ou retaliadas pelo Congresso, entre as quais se destaca a primeira que ganhou ampla repercussão: a prisão em flagrante do senador Delcídio do Amaral (PT) em 2015, apesar de representar a primeira prisão sem condenação de membro do Legislativo federal, foi mantida pela casa congressual, evidenciando o isolamento do PT no período – que pode, também, ter contribuído para que a decisão fosse tomada, a despeito da “zona de penumbra” que envolve restrições dessa natureza juridicamente (VIEIRA, 2018).

A partir da ascensão de Temer ao governo, ao final de 2016, rearranjaram-se a maioria congressual e as forças integrantes do Executivo: Temer, ao assumir, compõe uma ampla maioria congressual de 60%, segundo o NIPE CEBRAP (2021), e de 77,5%, composta de 20 siglas e mantida estável entre setembro de 2016 e maio de 2017 segundo Braga et al. (2018). Foi quando, também, parecem ter havido as primeiras reações a decisões de restrição de mandatos: a nota veiculada pela Mesa do Senado, recusando-se a cumprir a decisão monocrática de afastamento de Renan Calheiros da presidência, e a votação, também no Senado, que afastou as medidas cautelares impostas a Aécio Neves, ambas em 2017. Apesar de representarem objeções do Legislativo à atuação judicial, dois elementos merecem destaque: o primeiro é que a reação não se materializou em retaliação ao tribunal, limitando-se a constrangê-lo e a rejeitar suas decisões. Não há registro de leis buscando restringir atribuições do STF ou de seu orçamento naquele período, nem de levar adiante as dezenas de pedidos de *impeachment* de ministros no Senado.

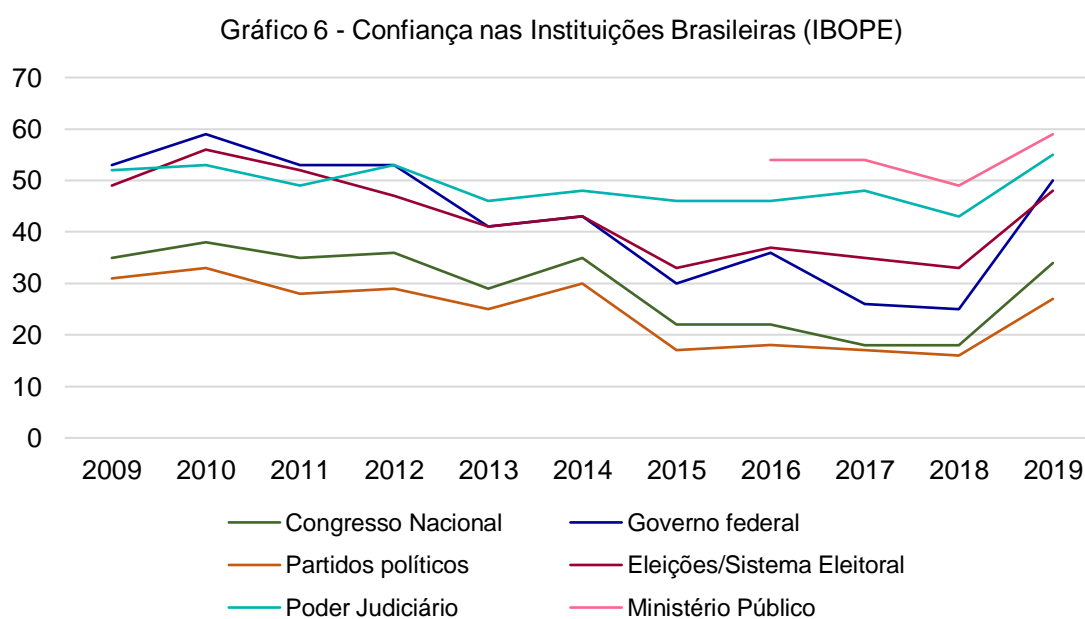
A exploração das interações com o Legislativo ainda é incipiente, tendo sido compartilhadas as diretrizes de investigação traçadas até o momento. Integram passos futuros da pesquisa a investigação sistemática de reações de membros do Congresso a todas as decisões do STF sobre escrutínio de mandatos e as reflexões acima são, portanto, provisórias.

Escândalos e opinião pública

Há registro de notícias sobre corrupção na mídia brasileira desde, ao menos, a primeira república (FERES JUNIOR; SASSARA, 2016). Há mais de duas décadas, também, há monitoramento periódico da percepção social da corrupção (LATINOBARÔMETRO, 1995). Embora seja reconhecidamente considerada um “problema” pelo senso comum, ela nem sempre sensibilizou a opinião pública da mesma forma. O Índice de Confiança na Justiça produzido em 2013, ao questionar que notícias veiculadas pelo Poder Judiciário chamaram a atenção dos entrevistados na época, obteve como resposta que notícias relacionadas ao Mensalão chamaram a atenção de 29% deles, casos criminais de grande repercussão de 22%, mas notícias de corrupção chamaram apenas a atenção de 6%, bem como as relacionadas a impactos da Ficha Limpa, que despertaram a atenção de somente 2% dos entrevistados. O Latinobarômetro pergunta a uma amostra de cidadãos latino-americanos, periodicamente, qual considera ser o principal problema do seu país. Embora em 2013 a corrupção tenha sido apontada como o maior problema brasileiro para menos de 9,5% dos respondentes, em 2015 ela foi assim considerada para 22,5%. A partir daí, a corrupção tem sido apontada como o principal problema em todos os anos de pesquisa. Em 2017, 31% dos participantes a consideraram a questão principal, liderando o ranking de problemas e sendo o percentual mais alto apontado ao tema desde o início do monitoramento (LATINOBARÔMETRO, 2013, 2015, 2017).

Em mesmo sentido, em pesquisas do DataFolha datadas de abril de 2018 e de dezembro de 2019, 51% e 47% dos entrevistados, respectivamente, esperavam que a corrupção fosse diminuir no Brasil após a Lava Jato. Além disso, 84% e 81% deles, respectivamente, opinaram que a Lava Jato deveria continuar (INSTITUTO DATAFOLHA, 2019). Foram centenas as passeatas em apoio à Lava Jato e às 10 Medidas no período recente que também evidenciaram o apoio da população à operação, ao seu avanço contra atores políticos e à atuação dos membros do sistema de justiça mais próximos de sua execução, especialmente Moro e Dallagnol (EBC, 2016; CACB, 2016; O GLOBO, 2017; G1, 2018; EBC, 2019). A fim de investigar essas mudanças de percepção, Baptista investigou como o aumento na visibilidade da Lava Jato e de outras operações de corrupção influenciaram na percepção da opinião pública sobre o tema, concluindo que a mídia desempenhou papel importante na centralidade alçada a elas no debate público. Além disso, verificou ter havido priorização da cobertura de investigações anticorrupção entre 2014 e 2016: 66% das notícias dos meios pesquisados, em média, foram sobre corrupção (BAPTISTA, 2017).

O contexto descrito acima era, portanto, de ampla visibilidade da Lava Jato, cujo desenvolvimento impulsionou descrença e indignação com a classe política. A série histórica do Ibope quanto à confiança nas instituições reflete essa queda:



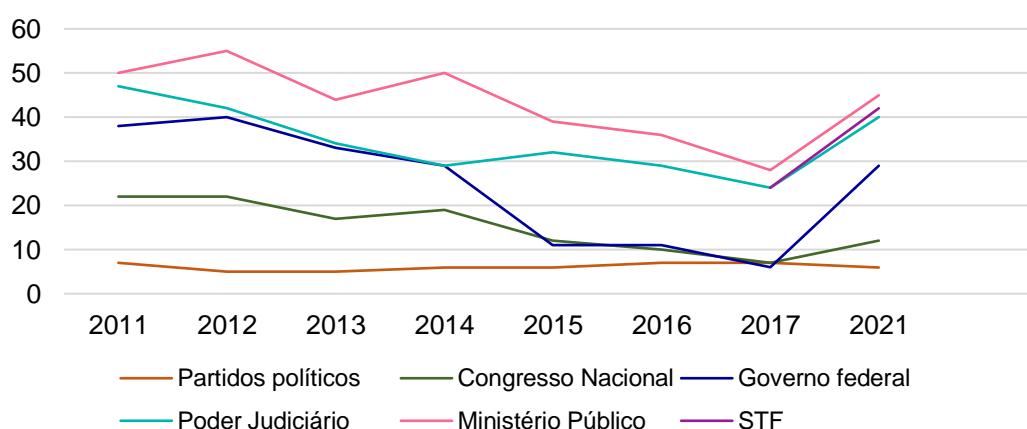
Fonte: elaboração da autora a partir de Ibope (2019). Erros-padrão oscilam em 2% para mais ou para menos.

Variáveis relativas ao Legislativo federal – Congresso e partidos políticos –, que se mantinham próximas ou superiores a 30 no período anterior, sofrem queda acentuada de 2014 para 2015 – marco divisor do período entre o segundo e o terceiro ciclos apontados na seção 3 – e seguem com índices bastante baixos até 2019. O Judiciário, contudo, mantém-se estatisticamente estável em torno de 45. O Ministério Público entra na série apenas em 2016,

desde então sendo considerado uma das instituições públicas mais confiáveis. Parece que os escândalos desequilibraram ainda mais, à época de ascensão dos casos de restrição de mandatos, as forças entre Poder Judiciário e poder político. O apoio público ao combate à corrupção foi levado a níveis não antes vistos, assim como a queda na legitimidade do Legislativo.

O Índice de Confiança na Justiça (ICJ), série histórica elaborada pela FGV/SP, também reflete a queda no índice de confiança no Congresso, embora não haja alteração na percepção relativa aos partidos, que é ínfima desde as primeiras pesquisas realizadas pela instituição. Além disso, indica ter havido queda na confiança em relação ao Ministério Público.

Gráfico 7 - Índice de Confiança na Justiça FGV/SP



Fonte: elaboração da autora a partir de ICJBrasil (RAMOS et al., 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2021).

Uma limitação ao investigar constrangimentos e incentivos possivelmente vinculados à percepção social relativa à atuação do STF em mandatos é a ausência de índices específicos ao tema de estudo. A fim de, ainda que de forma indireta, mapear indicadores um pouco mais específicos, apresentam-se alguns outros levantamentos relativos à percepção pública quanto à relação entre poderes.

Quadro 6 – Indicadores de percepção da opinião pública

Indicador	Período	Dados
Percepção de quem mais desrespeita as leis no Brasil	1º sem./2017	38% - Deputados e senadores; 2% - Juízes
Percepção da relação entre os poderes	2018/2019	76% - Conflituosa; 13% - Harmoniosa; 13% - NS/NR
Percepção da independência entre os poderes	2018/2019	34% - Frequentemente um interfere no outro; 26% - Não são independentes; 17% NS/NR; 13% - Independentes na maior parte do tempo; 9% - Totalmente independentes entre si
Agentes que mais interferem no Judiciário	2018/2019	33% - Congresso e políticos; 25% - Presidente da República; 15 - NS/NR

Poder que mais sofre interferência dos demais	2018/2019	33% - NS/NR; 28% - Judiciário; 17% - Executivo; 17% - Legislativo; 5% - Não há interferência
Poder que mais interfere nos demais	2018/2019	31% - NS/NR; 25% - Legislativo; 22% - Judiciário; 17% - Executivo

NS/NR = não sabe ou não respondeu

Fonte: elaboração da autora a partir de Ramos et al. (2017) e AMB, FGV e Ipespe (2019).

A simultaneidade entre a queda da confiança nos poderes eletivos e a estabilidade relativa ao sistema de justiça parece ter reduzido consideravelmente os custos para a restrição judicial de mandatos, além de ter representado, de outro lado, um incentivo, considerando ter havido uma opinião pública ativa e mobilizada em favor dos atores do sistema de justiça mais diretamente envolvidos na operação Lava Jato, para uma postura assertiva do STF. Além disso, dado o contexto de ampla mobilização em torno da Lava Jato, parece que o ônus de restringir mandatos era pequeno comparado ao ônus imposto a parlamentares para retaliar o Supremo, que foi elevado: significaria reagir a uma instituição que, naquele momento, referendava, via restrições de mandato, atos convergentes com aqueles promovidos intensamente pelo Ministério Público Federal – seja via força-tarefa em Curitiba, seja via mobilização em torno das 10 Medidas contra a Corrupção no Congresso, por exemplo (DALLAGNOL, 2017; ARMANI; BOGÉA, 2021) – e apoiados por parte expressiva da população não apenas nas pesquisas, mas também em mobilizações de rua.

4.3 O Brasil recente: criminalização na rota do Supremo

Falcão et al. (2018) apontam que as tensões internas e externas quanto a atribuições penais no julgamento de políticos teriam chegado a extremos em 2017, em que o STF decidiu, entre outras coisas, que parlamentares denunciados por crimes só poderiam ser afastados do cargo preventivamente caso a casa legislativa do parlamentar autorizasse a medida judicial, bem como que não compete ao STF emitir juízo prévio após denúncia da PGR contra presidente da República. Temas difíceis como esses teriam sido acentuados pela amplitude dos poderes individuais dos ministros, que não deixaram de ser utilizados nem em pautas desse quilate (FALCÃO et al., 2018).

Essa percepção, contudo, parece ter emergido apenas após um *turning point* recente: o Mensalão. Até a sua condução no Supremo, a narrativa generalizada era a de que o foro privilegiado beneficiava atores políticos em processos criminais (ARANTES, 2018). Em convergência a ela, Taylor (2011) apurou que, entre 1988 e 2010, iniciaram 130 processos criminais no STF, mas apenas seis chegaram a julgamento, tendo havido uma única condenação ao final do período. No entanto, quando desponta o Mensalão, o panorama parece se alterar. O

tribunal assume centralidade no “combate” à corrupção política: no cerne do escândalo estavam justamente os “beneficiários” de sua competência. Embora no período próximo à denúncia pouco se esperasse do STF, o julgamento representou uma inflexão inclusive na maneira como a classe política passou a ver o tribunal. Políticos detentores do antes tido como foro “privilegiado” passaram a adotar estratégias para transferir seus processos à primeira instância. Parece que o foro, então, deixava de ser uma vantagem inequívoca (ARANTES, 2018).

O STF teria julgado o caso com base em “uma narrativa politicamente convincente, mas juridicamente incompleta e de final inconcluso” (ARANTES, 2018, p. 339). O episódio contou com o gradual e permanente desenvolvimento das instituições de controle: despontou em um cenário de fortalecimento da triangulação entre Polícia, Ministério Público e Judiciário no plano federal, em que avançavam operações de combate à corrupção política e ao crime organizado. No entanto, seu percurso no tribunal teria dependido consideravelmente do voluntarismo dos julgadores. O perfil dos ministros e seus movimentos estratégicos, especialmente do relator, Joaquim Barbosa, e do revisor, Lewandowski, teriam sido cruciais para a narrativa conduzida no julgamento (ARANTES, 2018). Embora seus resultados não tenham sido suficientemente consistentes para firmarem-se como precedentes, dada a não comprovação do crime de quadrilha, que teria sido central à narrativa, a visibilidade e as condenações inéditas do caso teriam contribuído para ao menos diminuir a crença de que o processamento de políticos no STF era inatingível.

Considerando que, até a Lei da Ficha Limpa, a renúncia não implicava em inelegibilidade do parlamentar, havia um grande incentivo para que parlamentares ameaçados de cassação renunciassem, sustando o procedimento e garantindo a possibilidade de concorrer às próximas eleições. Essa foi uma estratégia não raras vezes utilizada, especialmente no Mensalão (G1, 2013). Arantes (2018) faz um levantamento do destino político e judicial dos deputados denunciados: de 14 parlamentares, quatro renunciaram para evitar a cassação e, como consequência, a inelegibilidade. Desses nomes, seis constam também nas ações que integram a base de dados desta pesquisa. Arantes (2018) relata que a estratégia de renúncia foi parcialmente bem-sucedida: dois dos quatro reelegeram-se e um foi eleito prefeito na sequência. Outros renunciaram após condenação do STF, como Genoíno, João Paulo Cunha e Valdemar Costa Neto. Entre os que resistiram, parte foi absolvida e parte foi cassada.

E por que isso importa à atuação do Supremo sobre membros do Congresso? Porque a centralidade, ou não, da atuação do Supremo em tais escândalos parece ter alterado os incentivos para que parlamentares se mantivessem no cargo. Se no advento do Mensalão a estratégia era a renúncia, na era da Lava Jato essa parece não ter sido tomada como a escolha mais prudente. Mantendo-se no cargo, parlamentares mantêm a prerrogativa de só poderem ser julgados em ações

criminais no Supremo e, portanto, escaparem de Curitiba. No Mensalão essa não parecia uma boa ideia: o tribunal secundarizou toda a pauta remanescente e ocupou, por ao menos seis meses, a pauta do plenário com o escândalo (LEAL; BARCELLOS; ALMEIDA, 2020). Manter-se no cargo e estar envolvido no escândalo significava estar em pauta, direta ou indiretamente, por longos meses no Supremo – e na TV Justiça.

Na Lava Jato, contudo, deixar o cargo significava boas chances de cair nas graças de Sergio Moro. A competência da investigação foi fixada em Curitiba e, seja por estratégia dos juízes e procuradores de primeira instância (RODRIGUES, 2020), seja pelas decisões restritivas de sua própria competência tomadas pelo Supremo – especialmente no caso da restrição do foro por prerrogativa de função –, expostas no eixo anterior, foram poucos e tardios os processos em relação aos quais o Supremo foi o órgão judicial responsável pela instrução processual. Entre eles, apenas uma condenação definitiva – sem recursos pendentes – havia sido firmada até maio de 2020 (MARTINS, 2020). Enquanto a primeira condenação no Supremo tardou 1.183 dias para ser proferida, Moro já tinha condenado 132 pessoas pela operação (SARDINHA, 2018). Isso não quer dizer, contudo, que este não tenha tido papel importante para os resultados da operação.

Rodrigues (2020), ao investigar elementos que tenham contribuído para os resultados obtidos pela Lava Jato, propõe que estes teriam resultado da combinação de aprimoramento e aprendizado institucionais com intenso voluntarismo político de atores do sistema de justiça. Mudanças institucionais de diversas ordens foram necessárias, mas não suficientes. Combinou-se a elas a atuação estratégica dos atores, especialmente na gestão do tempo dos processos.

Gonzalez-Ocantos e Hidalgo (2019), em estudo comparado sobre as versões da Lava Jato no Equador, no Peru e no México chegaram a conclusões similares. A performance judicial não foi a mesma em todos os países e resultados inéditos de processamento e condenações por corrupção teriam, em boa parte, decorrido da agência judicial. As operações inevitavelmente atingiram elites políticas e empresariais, o que já representaria, por si só, um constrangimento relevante à ação judicial. No entanto, os autores sugerem que, mesmo em contextos nos quais havia condições para que investigações corresse de forma mais independente dessas elites, a disponibilidade de ação dos atores teria sido chave para superar os obstáculos técnicos e políticos envolvidos nesse tipo de operação. A “criatividade contingente” dos juízes e investigadores teria sido crucial, pois teria permitido atribuições de responsabilidade criminal muito difíceis até então, especialmente por superarem rotinas investigativas em regra inadequadas a casos de macro-criminalidade, que tendem a envolver acusados poderosos e evidências opacas. Diferentemente das situações em que o poder judicial parece ser legitimado ou ampliado em razão da extensão de arenas tradicionalmente políticas aos tribunais, na análise dos autores a investida criminal ocorreria “apesar” dos políticos (GONZALEZ-OCANTOS; HIDALGO, 2019).

Haveria algumas dificuldades suplementares ao investigar figuras políticas: detentores de cargos costumam possuir benefícios especiais capazes de dificultar o acesso a evidências, como imunidades parlamentares, e explorar suas prerrogativas para enfraquecer a estrutura legislativa que rege investigações criminais. Não bastassem tais obstáculos, mover-se contra membros do *establishment* não seria possível sem que houvesse um arcabouço sólido de evidências ou estratégias, pois a consequência de fazê-lo de forma frágil seria encarar o risco de sofrer ataques políticos, profissionais e pessoais. Um elemento desse arcabouço seria assegurar evidências de alta qualidade, que alterariam o cálculo de testemunhas-chave, por exemplo, quanto a confessar ou a assinar acordos de delação premiada.

Para superar dificuldades como essas, atores do sistema de justiça precisariam adotar novos comportamentos quanto a dois elementos centrais: firmar alianças estratégicas com uma variedade de atores – incluindo a mídia, a opinião pública e outras autoridades judiciais – e o engajamento em interpretações criativas, não convencionais, de procedimentos criminais existentes para encontrar formas de superar as lacunas de evidências que costumam ocorrer em casos de grande corrupção (GONZALEZ-OCANTOS; HIDALGO, 2019). Esses padrões “não convencionais” envolveram, nos países estudados pelos autores e no Brasil (RODRIGUES, 2020), articulações com a grande mídia, mobilização da opinião pública, números inéditos de delações premiadas e de medidas investigativas sobre políticos em exercício, bem como, em determinados casos, grande agilidade entre denúncia e condenação, entre outros aspectos. Atuações não ortodoxas teriam sido responsáveis por resultados inéditos e, também, altamente controversos (GONZALEZ-OCANTOS; HIDALGO, 2019).

Quanto ao tema desta pesquisa, as investidas da operação no Brasil resultaram em centenas de políticos investigados criminalmente e diferentes expressões de restrição ao exercício de mandatos, seja em razão de pedidos de busca, de afastamento ou de prisão. Considerando sua presença contemporânea à Lava Jato e que estas parecem fazer parte das atuações inéditas e controversas envolvidas na operação, parece plausível considerar que elas possam ter integrado o arcabouço de medidas adotadas para que a parte da operação que dizia respeito à classe política de Brasília avançasse, ou, pelo menos, parecesse avançar. Parece possível esperar que elas tenham sido necessárias para dar acesso a informações e evidências sobre condutas da elite política, para limitar atos de boicote às investigações ou mesmo para evidenciar a força da operação em um contexto de alta tensão. Afastar parlamentares do exercício de mandatos, limitar atividades parlamentares e autorizar buscas e apreensões e quebras de sigilo nas dependências do Congresso, por exemplo, são medidas que podem ter contribuído para, de um lado, limitar esforços políticos contrários à operação e, de outro, assegurar o acesso a evidências que, de outro modo, dificilmente seriam obtidas: seja pelo acesso a materiais relevantes, seja por fortalecerem a operação. No

segundo caso, poderiam desestabilizar investigados ou representar novas informações a influenciar pessoas chave às investigações a reportarem fatos em delações premiadas, por exemplo.

A experiência de outros países sugere que processos criminais contra políticos, não raras vezes, resultam em partidos que nada têm em comum rapidamente esforçando-se para estender mãos amigavelmente uns aos outros (BOSE; RAO, 2003; GONZALEZ-OCANTOS; HIDALGO, 2019). Essa defesa autointeressada poderia se materializar em constrangimentos e retaliações à atuação judicial. Embora não se saiba, ainda, em que medida essa é também uma resultante da “criminalização da política” à brasileira, especialmente porque a Lava Jato também teria sido objeto de uso, como bandeira da competição política, por políticos e partidos (RODRIGUES, 2020), é plausível que o apoio consistente da opinião pública tenha sido relevante para impulsionar o comportamento do Supremo nesses casos. De um lado, pressionou o STF a agir em apoio à operação e, de outro, amenizou riscos de retaliação do poder político, mesmo que, em abril de 2016, 299 parlamentares tivessem ocorrências judiciais, 76 já tivessem recebido alguma condenação (TARDÁGUILA et al., 2016) e, em abril de 2017, mais de 110 políticos tenham passado a ser investigados diretamente na Lava Jato (CAGNI; PEREIRA, 2017). Nesse sentido, cumpre registrar que, em pautas contemporâneas como as 10 Medidas contra a Corrupção, parlamentares das mais diferentes siglas manifestaram ter interesse de responder, ao menos discursivamente, aos anseios populares de combate à corrupção, tendo adotado estratégias para minar a proposta internamente, via destaques e contra-ataques ao poder político, como a previsão de abuso de autoridade, no lugar de combater abertamente a proposta (ARMANI; BOGÉA, 2021; FOLHA, 2021).

5 Conclusões

Os dados coletados até aqui permitem conhecer um pedaço da história, dando algum corpo ao antes intuitivo caráter de “criminalização” em que têm ocorrido restrições a mandatos e atribuições parlamentares. Ao mesmo tempo, o levantamento revela um outro ambiente no qual o Supremo já vinha sendo “chamado” a restringir, arbitrar e alterar o *status quo* de mandatos: o ambiente da competição política. Embora o segundo possa parecer um ambiente mais “confortável” para o tribunal atuar, uma vez que haveria apoio político direto sobre a restrição, não é nesse que seus ministros parecem ter mais disposição para atuar. Pelo contrário: parece que é justamente na esfera em relação à qual políticos fogem – com medo de processos criminais, calculando suas renúncias e manutenções nos cargos em função das expectativas de ação judicial – que o tribunal parece ter tido mais disponibilidade para agir.

Quanto à exploração das condições institucionais, é possível concluir que, quando provocado, especialmente por forças políticas, o STF afirmou sua legitimidade para atuar e criou janelas de oportunidade que explicam algumas variações em seu acionamento. Ocorreu especialmente em temas de competição política – na Lei da Ficha Limpa, na fidelidade partidária, nas regras de sucessão de mandatos – e dominantes no segundo ciclo. Essas decisões, no período entre 2004 e 2013, parecem ter contribuído para firmar o tribunal como gestor de conflitos políticos sobre o exercício de mandatos parlamentares. No entanto, essas mudanças não explicam as diferenças do terceiro ciclo: não houve mudanças jurisprudenciais ou legislativas diretamente relacionadas ao tema que possam ser conectadas ao giro recente na intensidade das decisões mais restritivas. A única identificada, relacionada à imposição de medidas cautelares, ocorreu depois do início do terceiro ciclo, acomodando decisões já tomadas anteriormente. Ainda assim, quando outros fatores emergiram, parece que as condições institucionais estavam lá: não havia limites evidentes à restrição de mandatos pelo STF e, por outro lado, suas atribuições na esfera de mandatos estavam assentadas em temas próprios da competição política e trazidos à corte por partidos e parlamentares, que já pediam que o tribunal decidisse sobre seus mandatos e os de seus oponentes desde ao menos 2004, reduzindo riscos de retaliação.

O início do terceiro ciclo, por sua vez, é acompanhado de variações importantes nas condições relacionadas aos atores externos ao tribunal: a distribuição do poder político e a opinião pública. Se, quanto às interações entre Legislativo e Judiciário, já estava assentada a presença do STF no rumo dos mandatos, outro elemento relevante é como estava a dinâmica no Congresso. A queda do governo Dilma, refletida nas dificuldades de formar coalizões amplas e estáveis na Câmara, parece ter contribuído para que a primeira decisão e uma das mais restritivas delas, a prisão de Delcídio, não tenha encontrado resistência no Congresso. Quando começam a se materializar reações, estas tomam formas de não cumprimento e modificação das decisões, mas não parecem ter sido revertidas, à época, em ameaças e em retaliações à corte. O período também é acompanhado pela forte mobilização popular em favor da Lava Jato e contrária ao corpo político, refletido nos índices de confiança em órgãos judiciais e eletivos, sendo que os últimos atingiram os percentuais mais baixos em décadas (IBOPE, 2019).

Assim, parece que o ajuizamento de ações sobre o exercício de mandatos por forças políticas, a maior distribuição de poder político e o histórico de ausência de retaliações a decisões de restrição do Supremo têm reduzido os custos para decisões de restrição de mandatos. A maior mobilização da opinião pública em temas envolvendo corrupção, por sua vez, parece ter representado tanto a redução de custos para restrição, quanto incentivos a decisões dessa natureza, dadas as mobilizações em prol do avanço de responsabilizações judiciais sobre a classe política. As conclusões apresentadas, especialmente quanto aos elementos de interação com atores

externos, são provisórias e limitadas. Representam análises ainda exploratórias a respeito de variáveis que possivelmente contribuam para o cenário de escrutínio judicial de mandatos no país, a serem complementadas pelo aprofundamento dos diagnósticos já produzidos pela literatura e pela coleta de dados sistemáticos.

Como próximos passos da pesquisa, propõe-se: i) busca complementar de ações judiciais sobre o tema em outras fontes mencionadas no item 2.2; ii) identificação de conexões e interações entre as ações e jurisprudências do tribunal; iii) apresentação sistemática de correlações entre fenômenos – competição, criminalização, Mensalão e Lava Jato – e restrição de mandatos nas subunidades do caso (ações) por meio de regressões logísticas; iv) coleta de evidências quanto a antecipações e reações de parlamentares, especialmente sua posição quanto às decisões do STF e temas a elas vinculados, como a Lei da Ficha Limpa, o Mensalão e a Lava Jato, via decisões políticas (renúncias, cassações, revogações de decisões do STF, pedidos de impeachment, PECs, etc.), proposições legislativas, manifestações institucionais e midiáticas, por análise dos anais das sessões do Congresso em datas próximas às decisões e entrevistas; v) coleta de evidências quanto a posições ideacionais dos ministros, via manifestações midiáticas, em sessões e entrevistas; v) codificação das evidências e avaliação de sua *certeza* e *exclusividade*, necessárias ao *process-tracing*; vi) teorização do mecanismo causal. Poder receber feedbacks e interagir no Seminário Discente do DCP/USP quanto às explorações acima e quanto aos possíveis passos futuros de pesquisa contribuirá imensamente para aperfeiçoar, corrigir e avançar na investigação.

6 Referências

- ARANTES, Rogério B. Judiciário e política no Brasil. São Paulo: Idesp; Sumaré, 1997.
- ARANTES, Rogério B. Ministério Público e Política no Brasil. São Paulo: Ed. Sumaré/Educ/Fapesp, 2002.
- ARANTES, Rogério B. *Mensalão: um crime sem autor?* In: MARONA, Marjorie Corrêa; DEL RÍO, Andrés. (Orgs.). *Justiça no Brasil às Margens da Democracia*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.
- ARAÚJO, Mateus M. *Comportamento Estratégico no Supremo Tribunal Federal*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.
- ARGUELHES, Diego W.; RIBEIRO, Leandro M. Ministrocrazia: o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 37, n. 1, p. 13-32, 2018.
- ARGUELHES, Diego W.; RIBEIRO, Leandro M. O Supremo Individual: mecanismos de atuação direta dos Ministros sobre o processo político. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 46, p. 121-155, jan.-jun 2015.
- ARGUELHES, Diego W.; SÜSSEKIND, Evandro. Building judicial power in Latin America. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 27, n. 1, p. 175-196, 2018.
- ARMANI, Gabriela F.; BOGÉA, Daniel. Ministério Público Federal, Interesses Organizados e as 10 Medidas contra a Corrupção. 2021. Não publicado.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS; FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS; INSTITUTO DE PESQUISAS SOCIAIS, POLÍTICAS E ECONÔMICAS (AMB; FGV; IPESPE). *Estudo da Imagem do Judiciário Brasileiro*. Dez. 2019.

BAPTISTA, Érica A. B. Corrupção e opinião pública: o escândalo da Lava Jato no governo Dilma Rousseff. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

BARBOZA, Danilo P. *As denúncias de compra de votos como estratégia eleitoral: análise da relação entre denúncias de compra de votos e a dinâmica da competição eleitoral nas eleições municipais de 2012 em São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

BEACH, Derek. Process-Tracing Methods in Social Science. In: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus B. *Process-tracing methods: foundations and guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2019.

BRAGA, Maria S. S.; CONTRERA, Flávio; CASSOTTA, Priscilla L. O Impacto da Operação Lava Jato na Atividade do Congresso. In: KERCHE, F.; FERES JÚNIOR, J. *Operação Lava Jato e a Democracia Brasileira*. São Paulo: Contracorrente, 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Código de Ética e Decoro Parlamentar*. 4. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Bancada na Posse*. 2021a. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-na-posse>>. Acesso em: 09 set. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição 03/2021. 2021b. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2270800>>. Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. Senado Federal. Plenário rejeita medidas cautelares contra Aécio Neves e senador retoma mandato. *Agência Senado*. 17 out. 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/17/senado-derruba-decisao-do-stf-contr-aecio>>. Acesso em: 25 abr. 2021.

BRASIL. Senado Federal *Projetos e Proposições*. 2021c. *Tipo de matéria – PET. Impeachment*. Disponível em: <<http://www6g.senado.leg.br/busca/?colecão=Projetos+e+Mat%C3%A9rias++Proposi%C3%A7%C3%B5es&q=impeachment&tipo-matéria=PET++Peti%C3%A7%C3%A3o+%28SF%29&ordem=data&p=3>>. Acesso em: 05 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Decisão Monocrática na Ação Cautelar n. 4.039*. 2015b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Acao_Cautelar_4039.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Decisão Monocrática na Ação Cautelar n. 4.070*. 2016b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4907738>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Decisão Monocrática na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 402*. 2016a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4975492>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Decisão Monocrática na Ação Cautelar n. 4.327*. 2017b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5188006>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Notícias STF. *STF conclui julgamento e restringe prerrogativa de foro a parlamentares federais*. 2018b. Disponível em: <

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=377332>>. Acesso em: 22 abr. 2021.

BRINKS, Daniel; BLASS, Abby. Rethinking judicial empowerment: the new foundations of constitutional justice. *I-CON*, v. 15, n. 2, p. 296–331, 2017.

CAGNI, Patrícia; PEREIRA, Joelma. Com a lista de Fachin, mais de 110 políticos passam a ser investigados na Lava Jato. Congresso em Foco, 13 abr. 2017. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/com-a-lista-de-fachin-mais-de-90-parlamentares-passam-a-ser-investigados-na-lava-jato/>>. Acesso em: 5 out. 2019.

CANELLO, Julio. Ações Diretas no Supremo Tribunal Federal do Brasil (1988-2015), *Harvard Dataverse*, v. 2, 2016.

CARVALHO NETO, Ernani Rodrigues de. Em Busca da Judicialização da Política no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 23, p. 115-126, nov. 2004.

CARVALHO, Valter R. de; VIANA, João Paulo S. L.; CARLOMAGNO, Marcio C. Presidencialismo de Coalizão em Tempos de Crise Institucional: Relação Executivo-Legislativo nos Governos Dilma (2015-2016) e Temer (2016-2018). *Revista Política Hoje*, v. 28, n. 2, p. 59-78, 2019.

CENTRO DE POLÍTICA E ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (CEPESP/FGV). CEPESP Data. Disponível em:

http://cepespdata.io/consulta/tse?cargo=6&agregacao_regional=0&agregacao_politica=1&anos=2014&uf_filter=&mun_filter=&only_elected=on&c%5B%5D=ANO_ELEICAO&c%5B%5D=NUM_TURNO&c%5B%5D=DESCRICAOCARGO&c%5B%5D=NUMERO_PARTIDO&c%5B%5D=SIGLA_PARTIDO&c%5B%5D=QTDE_VOTOS. Acesso em: 27 jun. 2021.

CHAGAS, Paulo V. Senado derruba afastamento parlamentar de Aécio Neves imposto pelo STF. *Agência Brasil*. Política. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-10/senado-derruba-afastamento-parlamentar-de-aecio-neves-imposto-pelo-stf>>. Acesso em: 24 abr. 2021.

CLARK, Tom. S. The Separation of Powers, Court-Curbing, and Judicial Legitimacy. *American Journal of Political Science*, v. 53, p. 971–989, 2009.

CONFEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES COMERCIAIS E EMPRESARIAIS DO BRASIL (CACB). 10 de outubro será o Dia Nacional de apoio às 10 medidas contra a corrupção. 06 out. 2016. Disponível em: <<https://cacb.org.br/10-de-outubro-sera-o-dia-nacional-de-apoio-as-10-medidas-contracorrupcao/>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

COUTO, Claudio; ARANTES, Rogério B. Constituição, Governo e Democracia no Brasil. *RBCS*, vol. 21, n. 61, p. 41-62, 2006.

CONFEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES COMERCIAIS E EMPRESARIAIS DO BRASIL (CACB). 10 de outubro será o Dia Nacional de apoio às 10 medidas contra a corrupção. 06 out. 2016. Disponível em: <<https://cacb.org.br/10-de-outubro-sera-o-dia-nacional-de-apoio-as-10-medidas-contracorrupcao/>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

DA ROS, Luciano. *Decretos Presidenciais no Banco dos Réus: análise do controle abstrato de constitucionalidade de medidas provisórias pelo Supremo Tribunal Federal no Brasil (1988-2007)*. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

DA ROS, Luciano. Em que ponto estamos? Agendas de pesquisa sobre o Supremo Tribunal Federal no Brasil e nos Estados Unidos. In: ENGELMANN, Fabiano. *Sociologia Política das Instituições Judiciais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, p. 57-97, 2017.

DA ROS, Luciano; INGRAM, Matthew. Law, Courts, and Judicial Politics. In: AMES, Barry. *Routledge Handbook of Brazilian Politics*. Nova York: Routledge, 2019.

DAHL, Robert. Decision-making in a democracy. *Journal of public law*, n. 6, p. 279-295, 1957.

DALLAGNOL, Deltan. A luta contra a corrupção: a Lava Jato e o futuro de um país marcado pela impunidade. São Paulo: Primeira Pessoa, 2017.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO (EBC). Protesto em defesa da Lava Jato reúne manifestantes em 200 cidades do Brasil. Agência Brasil. 04 dez. 2016. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-12/manifestantes-lotam-esplanada-em-defesa-da-operacao-lava-jato>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

EBC. Movimentos promovem atos em apoio a Moro e à Lava Jato. Agência Brasil. 30 jun. 2019. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-06/movimentos-promovem-atos-apoio-moro-e-lava-jato>>. Acesso em: 03 mai. 2021.

EPSTEIN, Lee. Some Thoughts on the Study of Judicial Behavior. *William & Mary Law Review*, v. 57, 2016, p. 2017-2073.

EPSTEIN, Lee; KNIGHT, Jack. *The Choices Justices Make*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1998.

EPSTEIN, Lee, LANDES, W. M.; POSNER, R. A. Why (And When) Judges Dissent: A Theoretical and Empirical Analysis, *Journal of Legal Analysis*, v. 3, n. 1, p. 101-137, 2011.

EPSTEIN, Lee; WEINSHALL, Karen. *The Strategic Analysis of Judicial Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

FALCÃO, Joaquim; CERDEIRA, Pablo C.; ARGUELHES, Diego W. *I Relatório Supremo em Números: o Múltiplo Supremo*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2012.

FERES JUNIOR, João; SASSARA, Luna O. Corrupção, Escândalos e a Cobertura Midiática da Política. *Novos Estudos Cebrap*, v. 35, n. 2, p. 205-225, jul. 2016.

FOLHA DE SÃO PAULO. Polêmica sobre afastamento de parlamentar começou com caso Cunha. *Folha*. 29 dez. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/12/decisao-de-ministro-do-stf-de-afastar-deputado-vai-contra-entendimento-da-corte.shtml>>. Acesso em: 25 abr. 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. Câmara desfigura pacote anticorrupção do Ministério Público. *Poder*. 30 nov. 2016. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/11/1836979-na-madruugada-camara-fulmina-pacote-anticorruptcao-do-ministerio-publico.shtml?origin=folha>>. Acesso em: 03 jul. 2021.

FRIEDMAN, Barry; MARTIN, Andrew. Looking for Law in All the Wrong Places: Some Suggestions for Modeling Legal Decision-making. *New York University Public Law and Legal Theory Working Papers*, Paper 271, cap. 6, p. 1-43, jan. 2011.

G1. Veja outros casos de parlamentares que renunciaram para evitar cassação. *G1 Política*. 03 dez. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/12/veja-outros-casos-de-parlamentares-que-renunciaram-para-evitar-cassacao.html>>. Acesso em: 25 abr. 2021.

G1. MPF apresenta dez propostas para reforçar combate à corrupção no país. *G1 Política*. 20 mar. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/03/mpf-apresenta-dez-propostas-para-reforcar-combate-corrupcao-no-pais.html>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

G1. Senado decide descumprir liminar para afastar Renan e aguardar plenário do STF. *G1 Política*. 06 dez. 2016. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/renan-senado-decide-nao-cumprir-liminar-e-aguardar-decisao-do-plenario-do-stf.ghtml>>. Acesso em: 30 abr. 2021.

G1. Grupo em apoio à Lava Jato faz manifestação a favor de prisão de condenados em 2ª instância. *G1 Sorocaba e Jundiaí*. 03 abr. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sorocaba-jundiai/noticia/grupo-em-apoio-a-lava-jato-faz-manifestacao-a-favor-de-prisao-de-condenados-em-2a-instancia.ghtml>>. Acesso em: 03 mai. 2021.

GONZALEZ-OCANTOS, Ezequiel. *Forthcoming*. Courts in Latin America. In: PREVOST, G.; VANDEM, H. (Eds.). *The Oxford Encyclopedia of Latin American Politics*. New York: Oxford University Press.

GONZALEZ-OCANTOS, Ezequiel; HIDALGO, Viviana Baraybar. Lava Jato Beyond Borders: The Uneven Performance of Anti-Corruption Judicial Efforts in Latin America. *Taiwan Journal of Democracy*, v. 15, n. 1, 2019, p. 63-89.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, p. 193-223, 2003.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. Informal institutions and democracy: lessons from Latin America. *Johns Hopkins University Press*, 2006.

HILBINK, Lisa. 2012. The Origins of Positive Judicial Independence. *World Politics*, v. 64, n. 4, p. 587-621.

IBOPE – Dados das pesquisas de opinião pública. Disponível em: <<http://www.ibopeinteligencia.com/arquivos/ICS%202019.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

IMMERGUT, Ellen. The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics & Society*, v. 26, n. 1, p. 5-34, 1998.

INGRAM, Matthew. *Crafting Courts in New Democracies: The Politics of Subnational Judicial Reform in Brazil and Mexico*. New York: Cambridge University Press, 2016.

INSTITUTO DATAFOLHA. *Avaliação da Operação Lava Jato*, dez. 2019. Disponível em: <<https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2019/12/1988555-para-41-corrupcao-ira-diminuir-no-brasil-apos-a-lava-jato.shtml>>. Acesso em: 04 mai. 2021.

LATINOBARÔMETRO. Análisis Online. Brasil – 1995. Disponível em: <<https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>>. Acesso em: 03 jul. 2021.

LATINOBARÔMETRO. Libros de Códigos y Ficha Técnica del Estudio. Brasil – 2013. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>>. Acesso em: 03 mai. 2021.

LATINOBARÔMETRO. Libros de Códigos y Ficha Técnica del Estudio. Brasil – 2015. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>>. Acesso em: 03 mai. 2021.

LATINOBARÔMETRO. *Libros de Códigos y Ficha Técnica del Estudio*. Brasil – 2017. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>>. Acesso em: 03 mai. 2021.

LIMA, Flavia Danielle Santiago. Perdedores no Congresso Nacional e no STF? A judicialização das questões interna corporis do Legislativo. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 18, n. 115, p. 307-330, 2016.

MARAVALL, José M.; PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

MARCHETTI, Vitor; CORTEZ, Rafael. A judicialização da competição política: o TSE e as coligações eleitorais. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 15, n. 2, nov. 2019, p. 422-450.

MURPHY, Walter F. *Elements of Judicial Strategy*. Chicago: University of Chicago Press, 1964.

NEGRETTO, Gabriel. Constitution-Building Processes in Latin America. Discussion Paper 3/2018. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2018.

NIPE CEBRAP. *Banco de Dados Legislativos do CEBRAP*. 2021. Disponível em <https://bancodedadoslegislativos.com.br>. Acesso em: 08 set. 2021.

O GLOBO. Ao menos 19 estados têm manifestações em apoio à Lava Jato. O Globo Brasil. 26 mar. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/ao-menos-19-estados-tem-manifestacoes-em-apoio-lava-jato-21115847>>. Acesso em: 03 mai. 2021.

OLIVEIRA, Fabiana L. O Supremo Tribunal Federal e a política no Brasil contemporâneo. *Cadernos Adenauer*, XVIII, n. 1, pp. 125-148, 2017.

PEREIRA, Thomaz; ARGUELHES, Diego W.; ALMEIDA, Guilherme F. C. *VIII Relatório Supremo em Números: quem decide no Supremo?* Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2020.

POGREBINSCHI, Thamy. *Judicialização ou representação? Política, direito e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

RAMOS, Luciana O.; CUNHA, Luciana G.; OLIVEIRA, Fabiana L.; SAMPAIO, Joelson O. BUENO, Rodrigo L.S.; ÚBIDA, Giovanna. *Relatório ICJBrasil – 1º semestre/2011*. São Paulo: FGV Direito SP, 2011.

RAMOS, Luciana O.; CUNHA, Luciana G.; OLIVEIRA, Fabiana L.; SAMPAIO, Joelson O. BUENO, Rodrigo L.S.; ÚBIDA, Giovanna. *Relatório ICJBrasil – 1º semestre/2012*. São Paulo: FGV Direito SP, 2012.

RAMOS, Luciana O.; CUNHA, Luciana G.; OLIVEIRA, Fabiana L.; SAMPAIO, Joelson O. BUENO, Rodrigo L.S.; ÚBIDA, Giovanna. *Relatório ICJBrasil – 1º semestre/2013*. São Paulo: FGV Direito SP, 2013.

RAMOS, Luciana O.; CUNHA, Luciana G.; OLIVEIRA, Fabiana L.; SAMPAIO, Joelson O. BUENO, Rodrigo L.S.; ÚBIDA, Giovanna. *Relatório ICJBrasil – 1º semestre/2014*. São Paulo: FGV Direito SP, 2014.

RAMOS, Luciana O.; CUNHA, Luciana G.; OLIVEIRA, Fabiana L.; SAMPAIO, Joelson O. BUENO, Rodrigo L.S.; ÚBIDA, Giovanna. *Relatório ICJBrasil, 2015*. São Paulo: FGV Direito SP, 2015.

RAMOS, Luciana O.; CUNHA, Luciana G.; OLIVEIRA, Fabiana L.; SAMPAIO, Joelson O. BUENO, Rodrigo L.S.; ÚBIDA, Giovanna. *Relatório ICJBrasil, 2016*. São Paulo: FGV Direito SP, 2016.

RAMOS, Luciana O.; CUNHA, Luciana G.; OLIVEIRA, Fabiana L.; SAMPAIO, Joelson O. BUENO, Rodrigo L.S.; ÚBIDA, Giovanna. *Relatório ICJBrasil – 1º semestre/2017*. São Paulo: FGV Direito SP, 2017.

RAMOS, Luciana de O.; CUNHA, Luciana G.; OLIVEIRA, Fabiana L. de. SAMPAIO, Joelson de O. *Relatório ICJBrasil, 2021*. São Paulo: FGV Direito SP, 2021.

RECONDO, Felipe. Quando o casuismo muda a Constituição. *Jota*. 03 ago. 2015. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/quando-o-casuismo-muda-constituicao-08032015>>. Acesso em: 24 abr. 2021.

RIBEIRO, Leandro M.; ARGUELHES, Diego W. Preferências, Estratégias e Motivações: pressupostos institucionais de teorias sobre comportamento judicial e sua transposição para o caso brasileiro. *Revista Direito e Práxis*, v. 4, n. 7, p. 85-121, 2013.

RIBEIRO, Leandro M.; ARGUELHES, Diego W. Contextos da judicialização da política: novos elementos para um mapa teórico. *Revista Direito GV*, v. 15, n. 2, e1921, 2019.

RÍOS-FIGUEROA, Julio; TAYLOR, Matthew M. Institutional Determinants of the Judicialisation of Policy in Brazil and Mexico. *Journal of Latin American Studies*, Cambridge University Press, v. 38, n. 4, p. 739-766, 2006.

RODRIGUES, Fabiana Alves. *Lava Jato: aprendizado institucional e ação estratégica na Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2020.

SEGAL, Jeffrey; SPAETH, Harold. *The Supreme Court and The Attitudinal Model Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

SENADO NOTÍCIAS. Plenário aprova medidas contra corrupção com punição para abuso. 26 jun. 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/26/plenario-aprova-medidas-contracorrupcao-com-punicao-para-abuso>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

TARDÁGUILA, Cristina; MENDEL, Pauline; KAPA, Raphael; PIVA, Juliana dal. Dos 513 deputados, 299 têm ocorrências judiciais; 76 já foram condenados. *Agência Lupa*. 17 abr. 2016. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2016/04/17/votacao-do-impeachment-no-plenario-da-camara/>>. Acesso em: 09 jul. 2021.

TAYLOR, Matthew M. The Troubling Strength of Brazilian Institutions in the Face of Scandal. *Taiwan Journal of Democracy*, v. 15, n. 1, p. 91-111, 2019.

VANBERG, Georg. *The Politics of Constitutional Review in Germany*. New York: Cambridge University Press, 2005.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremocracia*. Revista Direito GV, v. 4, n. 2, pp. 441-464, jul./dez. 2008.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Batalha dos Poderes*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

WESTERLAND, Chad L. The Strategic Analysis of Judicial Behavior and the Separation of Powers. In: EPSTEIN, Lee; LINDQUIST, Stefanie A. *The Oxford Handbook of U.S. Judicial Behavior*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

WHITTINGTON, Keith. *Political Foundations of Judicial Supremacy: the presidency, the Supreme Court, and constitutional leadership in U.S. theory*. Princeton: Princeton University Press, 2007.