

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

GABRIELA FISCHER ARMANI

**CONTROLE JUDICIAL DE MANDATOS:
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E PARLAMENTARES FEDERAIS (1988-2022)**

SÃO PAULO

2023

GABRIELA FISCHER ARMANI

**CONTROLE JUDICIAL DE MANDATOS:
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E PARLAMENTARES FEDERAIS (1988-2022)**

Versão corrigida

SÃO PAULO

2023

GABRIELA FISCHER ARMANI

**CONTROLE JUDICIAL DE MANDATOS:
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E PARLAMENTARES FEDERAIS (1988-2022)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes.

Versão corrigida

SÃO PAULO

2023

Nome: ARMANI, Gabriela Fischer

Título: Controle Judicial de Mandatos: Supremo Tribunal Federal e Parlamentares Federais (1988-2022)

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. Matthew MacLeod Taylor
Julgamento: Aprovada

Instituição: American University
Assinatura: _____

Prof. Dr. Luciano Da Ros
Julgamento: Aprovada

Instituição: Universidade Federal de Santa Catarina
Assinatura: _____

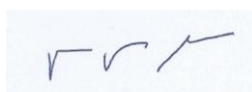
Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes
Julgamento: Aprovada

Instituição: Universidade de São Paulo
Assinatura: _____

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE**Termo de Anuência do (a) orientador (a)****Nome do (a) aluno (a): Gabriela Fischer Armani****Data da defesa: 28/02/2023****Nome do Prof. (a) orientador (a): Rogério Bastos Arantes**

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento ao Sistema Janus e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 30/05/2023

*(Assinatura do (a) orientador (a))*

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catalogação na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

A727 c Armani, Gabriela
Controle Judicial de Mandatos: Supremo Tribunal
Federal e Parlamentares Federais (1988-2022) /
Gabriela Armani; orientador Rogerio Arantes - São
Paulo, 2023.
219 f.

Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia,
Letras e Ciências Humanas da Universidade de São
Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de
concentração: Ciência Política.

1. Política e Governo. 2. Instituições políticas.
3. Poder judiciário. 4. Mandato eletivo. 5.
Corrupção. I. Arantes, Rogerio, orient. II. Título.

AGRADECIMENTOS

A finalização da dissertação é também a conclusão de uma etapa. No meu caso, a conclusão do mestrado representa o encerramento dos primeiros três anos formando-me no que espero que seja a profissão da minha vida: tornar-me cientista política.

No Departamento de Ciência Política da USP, tive a oportunidade de conviver com um grupo discente, docente e técnico-administrativo de excelência, com quem pude contar ao longo dos anos para as mais diversas demandas. Agradeço a todas essas pessoas. Ao corpo técnico-administrativo agradeço, especialmente, pela agilidade e orientação que sempre encontrei com burocracias. Ao Departamento, agradeço também pelo Seminário Discente, na figura da Representação Discente, que permitiu trocas incríveis durante os três anos de formação. Esta dissertação teve a honra, ainda, de contar com o Prêmio de Melhor Trabalho em Política Brasileira e Comparada no ano de 2021, ao qual sou muito grata. Foi um grande incentivo à sua continuação.

Ao corpo docente, agradeço por superarem, em muito, minhas expectativas – que já eram altas. Nas aulas de Rogério Arantes, Fernando Limongi, Marta Arretche, Lorena Barberia, Glauco Peres da Silva, Jonathan Phillips, Bruno Speck, Wagner Mancuso e Danilo Medeiros, aprendi tanto que saía, muitas vezes, com a sensação de que, de alguma forma, a cabeça tinha explodido. Fronteiras anteriores expandiam-se para dar acesso a novas lógicas, teorias, técnicas e ideias. Agradeço muito por isso: era o processo de receber uma formação sólida.

No corpo discente encontrei estímulo e amparo, dois elementos que foram cruciais para que essa trajetória transcorresse bem. Meu ingresso no mestrado antecipou, em poucas semanas, o início da pandemia de Covid-19. Graças a colegas, amigas e amigos que o DCP proporcionou, tive companhia para lamentar os limites intransponíveis do momento em que ingressamos. Mais do que isso, tive a oportunidade de formar-me ao lado de pesquisadoras incríveis. Nas pessoas de Lucas Câmara, Paulo Victor Bittencourt, Bruno Pessoa e Juliana Reimberg, agradeço pela parceria. Em vocês encontrei amigos. Agradeço, ainda, aos colegas da Representação Discente de 2021, com quem tive a oportunidade de conviver e aprender muito. Agradeço, especialmente, por toparem desenvolver o Laboratório de Pesquisa em Ciência Política (LabPol), em que pude materializar parte das minhas intenções e iniciativas de coletivização de trajetórias de pesquisa.

Aos colegas do grupo de pesquisa Judiciário e Democracia (JUDE), agradeço pela companhia e pela qualidade das trocas. Agradeço, especialmente, pela discussão de inúmeras versões anteriores deste trabalho, cujas contribuições são incontáveis ao seu desenvolvimento.

Helena Funari, Tailma Venceslau, Amanda de Matos, Fabiana Rodrigues, Jeferson Mariano Silva, Rodrigo Martins, Thiago Fonseca, Luiz Fernando Esteves, Daniel Bogéa, Lucas Herzog, Thiago Moreira, Cassio Oliveira e Pedro de Castro, obrigada. A Fabiana, Luiz e Daniel, agradeço nominalmente pela confiança das coautorias em projetos complementares a esta pesquisa. Com vocês, aprendi muito e reforcei minha crença na qualidade do trabalho coletivo. Aos verdadeiros amigos e amigas que o JUDE me proporcionou, sou grata pelo encontro (e pelos bares).

A Helena Funari agradeço pelo companheirismo desde a preparação para o processo seletivo, quando conheci quem viria a ser um dos maiores presentes que recebi: uma irmã de alma. Obrigada por tanto incentivo e, principalmente, por permanecer. A Helena sou grata pelos *insights* valiosos a versões anteriores da pesquisa, pelas provocações teóricas preciosas ao longo dos anos e pela leitura atenta na reta final.

A Daniel Bogéa agradeço pela parceria. Juntos, temos celebrado sucessos, compartilhado dúvidas e nos apoiado em encruzilhadas. Uma das bibliografias mais jovens com as quais tive contato logo que comecei o mestrado hoje tenho a honra de dizer que, além de coautor, é meu amigo. Suas incursões teóricas e apontamentos perspicazes estimularam que essa dissertação alçasse voos mais longos e consistentes.

A Tailma Venceslau agradeço pela cumplicidade, pelo carinho e pelas reflexões sobre nossas agendas e desafios de pesquisa. Seu ouvido atento e contribuições cirúrgicas muito contribuíram para o resultado desta dissertação. A Amanda de Matos agradeço pelo companheirismo, pela sensibilidade das sugestões e pelo fortalecimento mútuo que nutrimos desde que ingressamos, quase contemporaneamente, nessa rede de pesquisa. Agradeço, ainda, pela revisão do texto de qualificação, quando recebi sugestões imprescindíveis que influenciaram o desenvolvimento do texto final.

Esta pesquisa não teria sido possível se eu não tivesse contado com dois colegas cuja excelência das habilidades de programação ajudou a coletar dados em momentos de dificuldade: Rodrigo Martins e Henrique Wang, a quem agradeço pela parceria e generosidade. Agradeço, ainda, a confiança de Luiz Esteves e Evandro Sússekind, que compartilharam os bancos de dados que elaboraram para sua tese e dissertação, respectivamente, contribuindo para que eu pudesse amadurecer como construiria o banco de dados desta dissertação.

Esta pesquisa teve a honra de contar com uma série de revisores a apresentações e segmentos de seu desenvolvimento. Agradeço a todas/os que, em diferentes oportunidades, forneceram sugestões, provocações e críticas que ajudaram o trabalho a avançar: Juliane Bento e Jeferson Mariano Silva, na ANPOCS de 2020; Daniel Buquet, na AUCIP de 2021; Luciana

Gross Cunha, no Seminário Discente do DCP de 2021; Raul Sanchez-Urribarri, na MPSA de 2022; Santa Botero, no Workshop da ATI na Syracuse University, em 2022; e, finalmente, Claudio Couto, na ANPOCS de 2022.

A Diego Werneck Arguelhes, agradeço pelos comentários excelentes na verdadeira sessão de orientação que se tornou a ABCP de 2022, além do prazer que é ter compartilhado encontros do JUDE e outros projetos no INSPER nos quais pude aprender, na prática, com quem também é minha bibliografia. Finalmente, agradeço a Fernando Limongi e Luciano Da Ros pelos excelentes e provocativos comentários na banca de qualificação. Foi uma honra. A Limongi, agradeço pela abertura, incentivo e por tornar ainda mais instigante o estudo em ciência política. A Luciano, meu agradecimento é de muitas ordens: foi a primeira bibliografia que conheci em estudos do sistema de justiça na ciência política, a partir da qual também descobri o caminho que queria seguir. Desde então, Luciano tem, se desejar, quase um título *honoris causa* de coorientação desta pesquisa: desde o projeto de mestrado, passando por eventos acadêmicos e a banca de qualificação, ajudou a construir possibilidades para minhas não tão sucintas angústias quanto aos caminhos a percorrer em busca de respostas à pergunta de pesquisa. Ter podido desfrutar de sua excelência acadêmica e grande generosidade ao longo desse percurso são motivo de imensa alegria.

A Rogério, agradeço por muito: pela perspicácia de suas provocações, pelos eternos ensinamentos, pela parceria, pela confiança, pelo estímulo e também pelo rigor. Mais do que isso, agradeço pelo exemplo: Rogério é um cientista político de mão cheia, na teoria e também na prática. Com ele aprendi a importância de fazer perguntas afiadas, mas também de aplicar todas as ferramentas disponíveis, teóricas e empíricas, para alcançar a melhor resposta possível. Sob sua coordenação, tive uma das melhores experiências de troca em pesquisa, que é integrar o JUDE. Durante três anos, tive o prazer de conviver e trabalhar em diferentes projetos com Rogério: em todos eles aprendi muito e fui estimulada a desenvolver pesquisas política e socialmente relevantes. Talvez haja, ainda, mais uma coisa a agradecer: a abertura com que me recebeu desde o primeiro contato, mesmo que eu, à época, viesse de outro estado e pouco tivesse de formação em ciência política. Com ele reforcei a crença da docência e da pesquisa, e de que o encontro de pesquisadoras com diferentes historicidades contribui para que agendas de pesquisa avancem de forma ainda mais criativa e original.

Esta pesquisa foi desenvolvida com recursos advindos do CNPq e da FAPESP (processo n. 2020/03622-6 – Bolsa de Mestrado), a quem agradeço pelas condições materiais que, a despeito da precária situação da pesquisa acadêmica no Brasil, foram fundamentais para a execução do projeto e para a minha formação. Aos coordenadores de pesquisas em que atuei

no Cepesp-FGV, Claudia Acosta, e no Insper, Paulo Furquim de Azevedo, sou muito grata pela oportunidade de conciliar profissionalização com dedicação integral à academia. Os aprendizados oriundos dessas experiências impactaram direta e positivamente no desenvolvimento desta dissertação.

Fechando os agradecimentos acadêmicos, 2022 me concedeu dois presentes: tive a oportunidade de começar a trabalhar com Guadalupe Tuñón, a quem sou muito grata pela confiança, parceria e, especialmente, pela inspiração. Aprendo sempre, a cada semana, sobre o melhor que há em pesquisa. Essa experiência elevou, não tenho dúvidas, a qualidade do produto final desta dissertação. O segundo presente foi Diana Kapiszewski: 2022 se despedia, a entrega se aproximava, e comecei a trabalhar com outra das bibliografias que foi determinante para que eu migrasse à ciência política. É muito recompensador chegar ao final dessa trajetória ao lado de duas pesquisadoras que sintetizam bem “o que quero ser quando crescer”. A vocês, muito obrigada. Ao olhar para as tantas pessoas que a ciência política já me proporcionou conviver, não posso dizer que este foi um processo solitário. De todo o contrário.

Às minhas amigas e amigos de outras ordens, “os gaúchos”, agradeço pelos momentos de leveza, pelo compartilhamento de angústias e pelas trocas tão antigas quanto perenes que influenciaram minhas escolhas. Nos nomes de Bibiana, Mariana e Joana represento o perene, cujo agradecimento se estende a todos os afetos que comigo compartilham a vida, enquanto São Paulo trouxe novos companheiros: a Betina e Lucas agradeço pelo acolhimento, parceria e companhia. Ter alguém tão íntimo que também vive os desafios das ciências sociais é tão reconfortante quanto inspirador. Aos amigos das feijoadas de domingo, agradeço por tornarem tudo mais divertido. São Paulo também virou casa por causa de vocês.

A meus pais, Maria Clara e Domingos, agradeço por me ensinarem, pelo exemplo, que atuação profissional pode carregar boas doses de autonomia, rigor e também prazer. Foi em busca desses três elementos que vim a São Paulo e é com eles que pretendo seguir na academia. A eles e à minha família – minha amada dinda, meus irmãos, minha boadrasta e meus sogros, agradeço, ainda, pela segurança de que, entre os meus, há reconhecimento e interesse pelo que faço, e também um porto seguro quando necessário – e foi. A Cícero, meu companheiro de quatro patas, agradeço pela cotidiana lembrança de que há mais na vida além da pesquisa. Devo, ainda, reconhecer: parte dos entraves desta dissertação se resolveram em nossas caminhadas.

Da primeira à última linha desta dissertação, carrego no peito o mais profundo dos agradecimentos: a Léo, meu amor. Léo foi parceiro nessa empreitada desde o início, no voo de Porto Alegre a São Paulo para a prova de seleção, até o final, aqui ao meu lado, com uma generosidade que custei a acreditar que uma mulher em busca de desenvolvimento profissional

pudesse receber de seu companheiro. Não bastasse o apoio, a pandemia fez de nós também colegas de trabalho: depois de anos lado a lado, ele agora sabe na ponta da língua quem é Przeworski e quais são os ciclos de controle judicial de mandatos parlamentares.

Por fim, agradeço a todas as pessoas que, com um comentário instigante, uma sugestão de leitura ou um compartilhamento de técnicas de pesquisa, contribuíram para tornar meus três primeiros anos de formação em ciência política muito proveitosos – tenho certeza de que não serão os últimos. Todos os equívocos remanescentes são, por evidente, de minha inteira responsabilidade.

If we believe that the conditions under which we live are somehow created by people in pursuit of their ends, then the social world which we observe around us is not given, that is, is not independent of our actions, and must treat the observable world as having been produced by “us”, that is, as having been generated endogenously.
(PRZEWORSKI, 1995, p. 18)

RESUMO

Sob que condições tribunais controlam o exercício da atividade política? Embora democracias costumem prever controles de mandatos na arena política, eles também podem vir das cortes - gerando tensões, alterando forças no Congresso e impondo custos de popularidade. Buscas e apreensões, restrições a atividades, afastamentos, perdas de mandato e até prisões de políticos têm sido pauta do STF. A pesquisa mapeia as decisões do tribunal sobre mandatos parlamentares federais (1988-2022) e busca explicar quais incentivos e constrangimentos as influenciam. Investiga-se a hipótese de que a alteração do *status quo* parlamentar é influenciada por condições externas ao tribunal - legitimação política e episódios de corrupção. Elaborar-se tipologia e banco de dados inédito quanto a medidas de controle decididas pelo STF contra parlamentares. O controle de mandatos envolve casos da esfera criminal, eleitoral e parlamentar e desenvolveu-se em quatro ciclos. Para testar a hipótese, mobilizam-se variáveis de competição política, vínculo com processos de corrupção, esfera de controle, gravidade das medidas, coalizão partidária e cargo do afetado. Evidências permitem afirmar que a frequência do controle de mandatos pelo tribunal e a probabilidade de que este efetivamente altere o *status quo* são sensíveis a essas condições, reforçando o potencial explicativo da hipótese. A pesquisa abrange a dimensão normativa, judicial e legislativa do tema. Os resultados evidenciam que o controle de mandatos pelo STF goza de amplas e vagas previsões normativas e é uma ferramenta da competição por cargos mobilizada há mais de quinze anos por políticos e partidos. Grandes episódios de corrupção, ao promoverem apoio da opinião pública a decisões de controle - uma oportunidade valiosa para a reacomodação de forças políticas -, tornam-se momento propício para a convergência de fatores externos favoráveis à restrição de mandatos. Assim, argumento que o STF e seus ministros têm atuado estrategicamente no tema. O controle, por sua vez, é sensível à forma também estratégica pela qual parlamentares e partidos utilizam e reagem a essa atribuição judicial. Os testes empíricos permitem afirmar, ainda, que processos da esfera eleitoral e criminal têm mais chances de sediar medidas de controle do que ações que vêm da esfera parlamentar. Medidas menos gravosas possuem mais chances de serem impostas do que as demais, e senadores possuem menos chances de sofrer controle do que deputados federais. Por fim, modelo de *difference-in-differences* indica que o STF se tornou mais propenso a impor medidas restritivas após a Lava Jato, evidenciando que a operação foi um divisor de águas para o fenômeno: inaugurou um padrão de controle de mandatos que tem permanecido mesmo após o seu arrefecimento e não é exclusivo de episódios de corrupção.

Palavras-chave: Supremo Tribunal Federal; mandatos; parlamentares; corrupção; Lava Jato

ABSTRACT

Under what conditions do courts control the exercise of political activity? While democracies often provide checks on mandates in the political arena, they can also come from the courts, generating tensions, altering the balance of power in Congress, and imposing popularity costs. Search and seizure, activity restrictions, suspensions, loss of mandates, and even the imprisonment of politicians have been on the agenda of the Brazilian Supreme Court (STF). This research maps the court's decisions on federal parliamentary mandates (1988-2022) and seeks to explain the incentives and constraints that influence them. I investigate the hypothesis that external conditions to the court influence the judicial alteration of the parliamentary *status quo* - political legitimation and episodes of corruption. I present a typology and novel data regarding control measures decided by the STF against representatives. Mandate control involves criminal, electoral, and parliamentary cases and has evolved in four cycles. To test the hypothesis, variables related to political competition, ties to corruption processes, control sphere, the severity of measures, party coalition, and the affected individuals' office are mobilized. The evidence allows me to affirm that the court's frequency of mandate control and the likelihood of effectively altering the *status quo* are sensitive to these conditions, reinforcing the explanatory potential of the hypothesis. The research covers the topic's normative, judicial, and legislative dimensions. The results show that the control of mandates by the STF benefits from broad and vague normative predictions and has been a tool in the competition for positions mobilized by politicians and parties for over fifteen years. Major corruption episodes, by promoting public support for control decisions - a valuable opportunity for the realignment of political forces - become a favorable moment for the convergence of external factors that restrict mandates. Thus, I argue that the STF and its justices have acted strategically on this issue. Control, in turn, is sensitive to the strategic manner in which Congress members and parties use and react to this judicial attribution. The empirical tests also indicate that electoral and criminal processes are more likely to host control measures than cases from the parliamentary sphere. Less severe measures are more likely to be imposed than others, and senators are less likely to be subject to control than federal deputies. Finally, a *difference-in-differences* model indicates that the STF has become more inclined to impose restrictive measures after the Lava Jato operation, demonstrating that the operation was a turning point for the phenomenon: it inaugurated a pattern of mandate control that has persisted even after its decline and is not exclusive to episodes of corruption.

Keywords: Brazilian Supreme Court; mandates; Congress members; corruption; Car Wash

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	23
1 ESTRATÉGIA E INTERAÇÃO ENTRE STF E PODERES ELETIVOS: O QUE ESPERAR?.....	29
1.1 O TEMA E SEU <i>PUZZLE</i>	29
1.2 TEORIAS DO COMPORTAMENTO JUDICIAL E ESTRATÉGIA EM RELAÇÃO A ATORES EXTERNOS	32
1.3 INTERESSES POLÍTICOS, COMPETIÇÃO E ARENA JUDICIAL	37
1.4 CORRUPÇÃO E CONTROLE JUDICIAL: MENSALÃO, LAVA JATO E DENÚNCIAS DE CORRUPÇÃO CONTRA O PODER POLÍTICO	43
1.5 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO: FUNDAMENTAÇÃO DAS HIPÓTESES	50
2 ESTRATÉGIA E DESENHO DE PESQUISA	54
2.1 TIPOLOGIA: PROCESSO E PRODUTO	55
2.2. COLETA DE DADOS.....	57
2.2.1 Ações judiciais: em busca de “universos” para encontrar os casos de interesse.....	57
2.2.2 Classificação das decisões judiciais: <i>regex</i> , <i>text as data</i> e <i>machine learning</i> como auxiliares da classificação manual	59
2.2.3 Fatores externos.....	62
2.3 ESTRATÉGIA DE PESQUISA EMPÍRICA	63
3 CONTROLE JUDICIAL DA ATIVIDADE POLÍTICA: UMA TIPOLOGIA	68
3.1 CONTROLE JUDICIAL E IMPACTOS POTENCIAIS NA ATIVIDADE POLÍTICA	68
3.2 CONTROLE DE PARLAMENTARES PELO STF: ATRIBUIÇÕES, REGRAS E TIPOLOGIA	76
3.2.1 Atribuições: quem pode controlar parlamentares federais?	77
3.2.2 Regularidades e mudanças institucionais: amplitude e flexibilidade institucional ..	82
3.2.3 Tipologia: possibilidades de controle de mandatos pelo STF.....	92
3.2.4 Interação entre STF e Congresso Nacional: arenas mistas e possibilidades de reação política.....	96
3.3 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO	101
4 O CONTROLE DE MANDATOS DO CONGRESSO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (1988-2022)	102
4.1 SÉRIE HISTÓRICA, CICLOS E PONTOS DE INVERSÃO	102
4.2 ATORES ENVOLVIDOS	115
4.2.1 Quem aciona o controle de mandatos?.....	115

4.2.2 Quem é acionado no controle de mandatos?	122
4.2.3 Quem decide sobre controle de mandatos?	128
4.3 CONTROLE DE MANDATOS: DESTAQUES	138
4.4 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO	144
5 CONDIÇÕES E INFLUÊNCIAS NO CONTROLE DE MANDATOS	146
5.1 REPERCUSSÕES DE EPISÓDIOS DE CORRUPÇÃO	147
5.1.1 Repercussões na reputação	147
5.1.2 Repercussões no exercício de mandatos	151
5.2 PODER POLÍTICO: AUTORIA, PODER E REAÇÕES NO CONGRESSO NACIONAL	160
5.2.1 Reações em controle judicial não ortodoxo e arenas mistas	165
5.2.2 Reações e articulações difusas	177
5.3 O QUE CONTRIBUI PARA O CONTROLE DE MANDATOS? TESTES ESTATÍSTICOS	183
5.3.1 Probabilidade de alteração do <i>status quo</i> político pelo STF	183
5.3.2 Antes e depois da Lava Jato: <i>Difference-in-Differences</i>	188
5.4 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO	192
6 CONCLUSÃO	194
REFERÊNCIAS	200
APÊNDICE	214

LISTAS DE FIGURAS

- Figura 1 - Objeto da decisão judicial
- Figura 2 – Síntese de expectativas teóricas e variáveis de análise
- Figura 3 - Combinação de bancos de decisões do STF
- Figura 4 - Relação entre medidas de controle e expressões regulares
- Figura 5 – Dados utilizados na pesquisa empírica
- Figura 6 - Operacionalização de H2
- Figura 7 - Operacionalização de H3
- Figura 8 - Controle e repercussões na atividade política
- Figura 9 - Arenas e restrições potenciais da atividade parlamentar segundo a Constituição e leis federais
- Figura 10 - Esferas de controle judicial de políticos segundo o momento dos atos objeto de controle
- Figura 11 - Atribuições do Judiciário para controle de parlamentares federais
- Figura 12 - Controle da atividade política e potenciais repercussões em mandatos
- Figura 13 - Regras que estruturam as interações entre STF e mandatos políticos
- Figura 14 - Tipologia: o controle de mandatos pelo STF
- Figura 15 - Arenas institucionais mistas: STF, Congresso e mandatos parlamentares
- Figura 16 - Possibilidades de reação parlamentar
- Figura 17 - Esfera de controle do STF sobre mandatos parlamentares no tempo (1988-2022)
- Figura 18 - Tipos de medidas decididas no tempo
- Figura 19 - Sentido das decisões segundo a esfera e alteração do *status quo* político do mandato
- Figura 20 - Sentido das decisões segundo o tipo de medida e a alteração do *status quo* político do mandato
- Figura 21 - Sentido das decisões segundo o momento de apreciação e a alteração do *status quo* político do mandato
- Figura 22 - Proporção de alteração do *status quo* político do mandato por ano
- Figura 23 - Decisões por requerente e esfera
- Figura 24 - Decisões por requerente e tipo de controle
- Figura 25 - Decisões por requerente e alteração de *status quo* no tempo
- Figura 26 - Proporção de alteração do *status quo* político do mandato por requerente

Figura 27 - Decisões por requerido e esfera

Figura 28 - Decisões por requerido e tipo de controle

Figura 29 - Decisões por requerido e alteração de *status quo* no tempo

Figura 30 - Proporção de alteração do *status quo* político do mandato por tipo de requerente

Figura 31 - Distribuição das decisões por órgão julgador segundo alteração do *status quo*

Figura 32 - Distribuição das decisões no tempo segundo o órgão julgador

Figura 33 - Decisões monocráticas sobre controle de mandatos por esfera e ministro do STF

Figura 34 - Sentido das decisões monocráticas quanto à mudança do *status quo* político

Figura 35 - Sentido das decisões monocráticas quanto à medida e mudança do *status quo* político

Figura 36 - Confiança nas Instituições Brasileiras (IBOPE)

Figura 37 - Índice de Confiança na Justiça (FGV/SP)

Figura 38 - Saídas de mandato declaradas pela Câmara dos Deputados segundo iniciativa (2004-2021)

Figura 39 - Número efetivo de partidos no Congresso Nacional (1998-2018)

Figura 40 - Percentual de cadeiras do governo na Câmara dos Deputados

Figura 41 - Alteração do *status quo* político segundo ideologia partidária do afetado

Figura 42 - Reações do Congresso em casos de controle judicial não ortodoxo

Figura 43 - Probabilidade de confirmação de medidas de controle: Senado Federal

Figura 44 - Probabilidade de confirmação de medidas de controle: Câmara dos Deputados

Figura 45 - Razões de chance de alteração do *status quo* político pelo STF

Figura 46 - Tendências de alteração de *status quo* político pelo STF em casos relacionados à corrupção

Figura 47 - Tendências de alteração de *status quo* político pelo STF em casos que envolvem competição

Figura 48 - Atores políticos mais envolvidos em decisões do STF sobre controle de mandatos

Figura 49 - Parlamentares e partidos contra quem mais se alterou o *status quo* político no STF

Figura 50 - Controle de mandatos no STF segundo classes processuais

Figura 51 - Controle de mandatos no STF segundo esfera e classe processual

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais temas das ações sobre alteração do *status quo* de mandatos

Quadro 2 – Síntese dos ciclos de controle de mandatos

Quadro 3 – Indicadores de percepção da opinião pública

Quadro 4 – Impactos de escândalos em atividades parlamentares: afastamentos temporários e definitivos do mandato (2001-2022)

Quadro 5 – Tamanho da coalizão do afetado à época do referendo da medida judicial

Quadro 6 - Relação de parlamentares federais investigados no Mensalão e na Lava Jato que não sofreram impacto no mandato (até junho de 2022)

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Modelos *Logit*: votação em Arenas Mistas - Senado Federal

Tabela 2 - Modelos *Logit*: votação em Arenas Mistas - Câmara dos Deputados

Tabela 3 - Modelos *logit*: probabilidade de alteração do *status quo* político de parlamentares pelo STF

Tabela 4 - Modelos de *Difference-in-Differences* para efeitos da Lava Jato na alteração do *status quo* de parlamentares pelo STF

LISTA DE SIGLAS

AC – Ação Cautelar

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros

CACB – Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil

Cebrap – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

CEO – Chief Operator Officer

CEPESP – Centro de Pesquisa em Economia e Política do Setor Público

DEM – Democratas (Partido)

EBC – Empresa Brasileira de Comunicações

FGV – Fundação Getúlio Vargas

HC – *Habeas Corpus*

ICJ - Índice de Confiança na Justiça

INQ - Inquérito

Ipespe – Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas

JE - Justiça Eleitoral

MPE - Ministério Público Eleitoral

MPF - Ministério Público Federal

MS – Mandado de Segurança

NIPE Cebrap – Núcleo de Instituições Políticas e Eleições do Cebrap

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PF - Polícia Federal

PEN – Partido Ecológico Nacional

PFL – Partido da Frente Liberal

PMDB – Partido Movimento Democrático Brasileiro

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PPS – Partido Popular Socialista

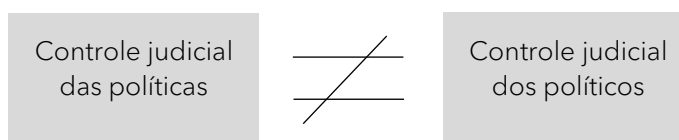
PTB – Partido Trabalhista do Brasil
PV - Partido Verde
PP – Partido Progressista
PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileiro
PSL – Partido Social Liberal
PSC – Partido Social Cristão
PT – Partido dos Trabalhadores
PMN – Partido da Mobilização Nacional
PMB – Partido da Mulher Brasileira
PHS – Partido Humanista da Solidariedade
PSD – Partido Social Democrático
PPL – Partido Pátria Livre
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PROS – Partido Republicano da Ordem Social
STF - Supremo Tribunal Federal
TCU - Tribunal de Contas da União
TRE - Tribunal Regional Eleitoral
TSE - Tribunal Superior Eleitoral

INTRODUÇÃO

Quando juízes controlam o exercício de mandatos políticos? O caráter majoritário da democracia e o de freio ao governo majoritário do constitucionalismo (ELSTER, 2001) são dimensões que, embora tenham convergido nas experiências históricas (HIRSCHL, 2004a), seguem interagindo na dinâmica política, ora de forma complementar, ora de forma conflitiva. A escolha de representantes via eleições competitivas é marco basilar de regimes democráticos (PRZEWORSKI, 1984) e o poder de controle da atividade política alcançado por tribunais constitucionais deriva do princípio liberal de limitação do poder político, na sua vertente constitucionalista (ARANTES, 1997). Ao decidir restringir o exercício do mandato de políticos eleitos, a atuação judicial tem o condão de produzir efeitos diretos no exercício e na composição do poder político, afetando escolhas feitas pelo eleitorado. A introdução do controle sobre a atividade política na democracia representa solução para problemas que este regime, isoladamente, não seria capaz de resolver. Sua prática efetiva, entretanto, é fonte de novos dilemas e tensões que interessam a este estudo examinar.

O crescente papel das cortes (SWEET, 2000) atinge tanto a *policymaking* próprio dos poderes eletivos quanto a *politics*: cortes teriam crescentemente sido chamadas a limitar e a regular o poder das instituições representativas, especialmente as legislativas. Embora, em princípio, esta atuação tenha estado centrada no produto da atividade política – as políticas e normativas produzidas pelos atores eleitos –, ela tem passado a regular, também, os próprios atores da atividade política. Como ilustra a Figura 1, passa-se, portanto, do controle judicial “das políticas” para o controle judicial “dos políticos”.

Figura 1 - Objeto da decisão judicial



Elaboração da autora (2023).

Como um novo estágio dos estudos da participação judicial na cena política no Brasil, esta pesquisa propõe-se a analisar o controle judicial do exercício da atividade política, que avança sobre interesses primários de seus sujeitos: o objeto de controle não é o produto da atividade legislativa, mas o próprio ator da atividade política. O controle judicial da atividade

política pode produzir consequências diretas no seu exercício: em mandatos representativos e na possibilidade de concorrer a eleições. Pode, também, produzir consequências indiretas, impactando na reputação e popularidade de atores - como quando o Judiciário aceita denúncias e impõe medidas cautelares -, tornando-se variável relevante na competição política.

Pergunta e resposta de pesquisa

Recentemente, mandatos e atribuições de políticos brasileiros têm sofrido intervenções por meio de decisões judiciais. Buscas e apreensões, restrições de atividades legislativas, afastamentos ou perdas de mandato e até prisões de representantes eleitos têm feito parte da pauta do Supremo Tribunal Federal (STF). Essa não é, contudo, uma empreitada trivial, uma vez que o tribunal pode sofrer o contra-ataque de políticos em posição de poder, especialmente quando estes são membros do Congresso Nacional, órgão que detém competência para modificar garantias e promover retaliações ao tribunal. É nesse cenário que emerge o problema que esta pesquisa busca endereçar: *sob que condições o Supremo decide – e restringe – o exercício de mandatos parlamentares?*

Considerando a série histórica do fenômeno estudado, esta dissertação apresenta evidências de que três condições são centrais para a atuação do STF no exercício de mandatos parlamentares: (i) o genérico repertório institucional, (ii) a legitimação da restrição judicial de mandatos por membros do próprio Congresso Nacional e (iii) as repercussões de grandes episódios de corrupção¹, com destaque para a operação Lava Jato. A resposta, portanto, pode ser sintetizada nas seguintes palavras-chave: *regras amplas, anuência política e grandes episódios de corrupção*.

Primeiramente, o genérico repertório institucional é como denomino a amplitude, inespecificidade e vagueza das previsões normativas que autorizam ou limitam a atuação do Supremo no exercício de mandatos. Ela se manifesta, de um lado, no amplo e mutável leque de bases institucionais para atuação. De outro, caracteriza-se pela ausência de previsibilidade quanto aos cenários possíveis de intervenção judicial.

Como segunda condição do fenômeno, membros do Congresso contribuem para a restrição judicial de mandatos por meio de três formas principais: (i) a utilização da arena judicial como extensão da competição política, com o acionamento do STF para controlar

¹ Nesta pesquisa, refiro-me à corrupção como a obtenção de vantagens e a apropriação indevida de recursos do Estado para fins autointeressados, seja em benefício próprio ou também alheio.

mandatos de competidores. Esse uso não só legitima, mas instrumentaliza a restrição judicial de mandatos como ferramenta da competição por cargos. Ao fazê-lo, cria parte das próprias demandas; (ii) a ausência de retaliações ao tribunal após decisões de restrição de mandatos; (iii) a prevalência de arenas institucionais para pleitear, quando cabível, a reversão das decisões. Na interação entre poderes, essas três formas reduzem os custos da atuação judicial.

Em terceiro lugar, as repercussões de grandes episódios de corrupção manifestam-se, por sua vez, em ao menos três dimensões: (i) na mobilização da opinião pública, com descrédito na representação política e apoio à responsabilização da corrupção; (ii) na alteração de forças e dinâmicas no Congresso; (iii) na criação de demandas por restrição judicial inéditas, nem sempre com previsão institucional explícita, como estratégia de avanço de investigação. Especificamente, veremos como uma mudança de padrões de atuação do STF sobre mandatos parlamentares ocorre a partir da operação Lava Jato, quando, em comparação com o período anterior, casos de corrupção passaram a ter mais chances de sediar a concessão de pedidos de restrição de mandatos.

Em síntese, o controle de mandatos pelo STF goza de amplas e vagas previsões normativas e é uma ferramenta da competição por cargos mobilizada há mais de quinze anos por políticos e partidos. Grandes episódios de corrupção, ao promoverem apoio da opinião pública a decisões de controle – uma oportunidade valiosa para a reacomodação de forças políticas –, tornam-se momento propício para a convergência de fatores externos favoráveis à restrição de mandatos. A Lava Jato, em especial, é um marco no tema: inaugura práticas investigativas pouco ortodoxas na Justiça Federal, *modus operandi* que, desde então, tem chegado ao STF quando parlamentares federais estão envolvidos em casos de corrupção - sejam eles relacionados, ou não, à operação. Presentes regras amplas, legitimação política e opinião pública favorável, o ápice da operação iniciou um padrão de controle de mandatos que, mesmo após a queda da operação, tem permanecido, ou pelo menos não foi extensamente revisto, no tribunal.

Quando presentes reações parlamentares, as relações entre Supremo e Congresso não tardaram a reequilibrar-se. A série histórica sugere, entretanto, que esse reequilíbrio é, para o Supremo, “um passo atrás a cada vez que se dá dois para frente”, pois, embora sem confronto direto com o Legislativo, sua atuação em mandatos tornou-se mais forte no período recente do que era no passado. Com base nos resultados apresentados nos próximos capítulos, argumento que o STF e seus ministros têm atuado estrategicamente em relação a fatores externos no

controle de mandatos. O controle, por sua vez, é sensível à forma também estratégica pela qual parlamentares e partidos utilizam essa atribuição judicial.

A investigação que propiciou estes resultados orientou-se por uma hipótese geral (H1) e duas hipóteses específicas (H2 e H3), cuja fundamentação e operacionalização serão temas de seções próprias: *H1. A alteração do status quo parlamentar pelo STF é sensível a condições externas: legitimação política e episódios de corrupção.* H2 testa efeitos relacionados a características e consequências para os afetados: *H2. Competição explícita, esfera de controle, gravidade das medidas, cargo e coalizão partidária do afetado influenciam as chances de alteração do status quo pelo STF.* Finalmente, H3 testa o efeito da Lava Jato no controle de mandatos: *H3. As chances de o STF controlar e alterar o status quo de mandatos parlamentares federais aumentaram a partir da Lava Jato.* Evidências reunidas por este estudo permitem afirmar que a série histórica de controle de mandatos pelo tribunal e a probabilidade de que este efetivamente altere o *status quo* são sensíveis a essas condições, reforçando o potencial explicativo das hipóteses.

Produtos, materiais e métodos

A pesquisa apresenta cinco principais produtos, cujo desenvolvimento empregou materiais e métodos próprios. A partir de técnicas de extração de dados, análise de texto como dado e aprendizado de máquina, supervisionadas e complementadas por codificação manual, foram construídos dois bancos de dados inéditos. O primeiro é relativo a todas as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em que parlamentares federais são parte autora ou parte ré. O segundo mapeia todas as decisões que possuem potencial impacto no exercício de mandatos parlamentares.

Em terceiro lugar, por meio da análise das decisões e das normas institucionais aplicáveis – Constituição Federal, regimentos das casas parlamentares, regimentos e normativas do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) –, apresenta-se tipologia do controle judicial da atividade política. A tipologia foi construída com base na técnica de análise de conteúdo, com categorização do banco de dados e das previsões institucionais de controle judicial.

Em quarto lugar, descrevem-se as situações e decisões em que parlamentares federais estiveram sob escrutínio do Supremo Tribunal Federal entre 1988 e 2022. Identificam-se as decisões sobre restrição ao exercício de mandatos, bem como padrões, contrastes e momentos

de inflexão do fenômeno. Para tanto, empregaram-se técnicas econométricas de descrição e correlação entre variáveis.

Em quinto lugar, investiga-se, em específico, o papel de características de membros do Congresso e de escândalos de corrupção na resposta a pedidos de restrição, limitação e interrupção das atribuições de mandatos. A investigação das hipóteses emprega análise de conteúdo e técnicas econométricas de descrição e correlação entre variáveis - regressões *logit* e modelos de *difference-in-differences*.

Estrutura da dissertação

O capítulo 1 apresenta as bases teóricas sobre as quais o problema de pesquisa é construído e endereçado nos capítulos seguintes, fundamentando as hipóteses de pesquisa. Nele, apresento o *puzzle* da dissertação e derivo da literatura as variáveis-chave para a sua investigação. Ao final do capítulo, fundamentam-se as três hipóteses de pesquisa.

O capítulo 2 apresenta a estratégia e desenho de pesquisa adotados. Nele, apresentam-se as etapas e procedimentos para a elaboração da tipologia e para a coleta de dados judiciais, que empregaram técnicas de *regex* e *machine learning*. Apresentam-se, ainda, as fontes de informação utilizadas para mapeamento de evidências. A última seção do capítulo descreve a estratégia de pesquisa, operacionalizando as hipóteses e o sentido esperado de sua influência no controle de mandatos.

O capítulo 3 investe na dimensão conceitual do tema. Nele, proponho um conceito da atuação judicial sobre a atividade política. Apresento e categorizo as relações e esferas de impacto dessa atuação. Parte-se da descrição institucional das potenciais restrições à atividade política existentes no sistema institucional brasileiro. Em específico, a atuação compreende duas instituições centrais: STF e TSE. O capítulo apresenta os cenários de atuação de cada uma delas em mandatos e categoriza, em profundidade, as possibilidades de controle de mandatos sediadas no STF, objeto da pesquisa empírica apresentada nos capítulos subsequentes. Como resultado, desenvolve-se tipologia sobre a atuação judicial e seu impacto potencial no exercício de mandatos parlamentares. Finalmente, o capítulo encerra apresentando arenas de interação entre STF e Legislativo quanto ao controle de mandatos.

O capítulo 4 apresenta os resultados empíricos do mapeamento relativo à atuação do STF em mandatos parlamentares federais entre 1988 e 2022. Descreve o fenômeno e suas manifestações ao longo do tempo, identificando quatro ciclos de controle (1988-2004, 2005-

2014, 2015-2018, 2019-2022), nos quais predominam combinações diversas quanto à frequência de decisões, suas esferas e as probabilidades de alteração do *status quo* político. Revelam-se padrões de ocorrência quanto ao tipo de controle, à frequência de alteração do *status quo*, o comportamento individual dos ministros, os partidos e os parlamentares afetados.

O capítulo 5 dedica-se a investigar a influência das variáveis de especial interesse à pesquisa (legitimação política e grandes episódios de corrupção) nas restrições de mandatos promovidas pelo STF. Para tanto, o capítulo divide-se em três seções: a) retoma contingências próprias do Mensalão e da Lava Jato e suas interações com o poder político e o tribunal, apresentando o histórico de renúncias, responsabilizações políticas e judiciais decorrentes de episódios de corrupção; b) analisa reações políticas a decisões de restrição de mandatos, identificando fatores envolvidos nas votações legislativas de referendo a medidas judiciais e mapeando articulações difusas; c) testa, via testes probabilísticos, H2 e H3, concentrando-se em características que influenciam a alteração do *status quo* político pelo STF e na mudança de padrões antes e depois da Lava Jato.

O capítulo 6 apresenta as conclusões da dissertação. Retoma os principais resultados de cada capítulo, articula-os com as hipóteses e a resposta oferecida à pergunta de pesquisa, apontando as limitações do trabalho e suas contribuições.

1 ESTRATÉGIA E INTERAÇÃO ENTRE STF E PODERES ELETIVOS: O QUE ESPERAR?

Este capítulo apresenta as bases teóricas sobre as quais o problema de pesquisa é construído e endereçado nos capítulos seguintes. Ao estudar as condições sob as quais o STF atua sobre mandatos do Congresso, a pesquisa investe no papel de duas variáveis-chave: a atuação de atores político-partidários e a emergência de grandes episódios de corrupção envolvendo o poder político. Nesse sentido, o capítulo teórico apresenta: no item 1.1, o problema de pesquisa; no item 1.2, teorias do comportamento judicial e expectativas de comportamento estratégico em relação a fatores externos delas derivadas; no item 1.3., contribuições da literatura quanto à participação de atores políticos na dimensão judicial de participação em temas de competição político-parlamentar; no item 1.4, discussões quanto ao processamento judicial do Mensalão e da Lava Jato e de repercussões de episódios de corrupção em atores políticos de alto escalão. Ao final do capítulo, espera-se ter sido capaz de apresentar: (i) o *puzzle* existente na atuação de um tribunal superior em temas políticos de interesse direto de membros do Congresso; (ii) as hipóteses de pesquisa, dedicadas a investigar o papel de atores políticos e de grandes episódios de corrupção na atuação do STF em mandatos parlamentares.

1.1 O TEMA E SEU *PUZZLE*

O tema da pesquisa é a atuação judicial no escrutínio de cargos e atribuições de políticos eleitos e, em específico, a atuação do Supremo Tribunal Federal quanto ao exercício do mandato de parlamentares federais, incluindo deputadas/os 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. Como, contudo, explicar que um tribunal nomeado por atores políticos eleitos e sujeito a diversas possibilidades de reversão e retaliação de suas decisões seja, ele próprio, responsável por decidir sobre restrições ao exercício e mesmo sobre a permanência ou não desses atores em seus cargos? O *puzzle* do tema está, portanto, nos potenciais impactos que os atores envolvidos podem gerar uns aos outros: sob que condições ministros restringem o *poder* de quem os

colocou no *poder*, ou, ao menos, têm e exercem prerrogativas de retirá-los deste? Há racionalidade na forma como o fenômeno tem se desenvolvido no Brasil?

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 congressual, 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 citados, seria possível concluir que decisões sobre mandatos decorrem de investigações criminais e são recentes. Essa expectativa encontra amparo em estudos que apontam para a crescente 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; DA ROS, TAYLOR, 2022). 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 tenha contribuído para que decisões de restrição de prerrogativas passassem a ser mais frequentes atualmente.

Nesta pesquisa, considero como medida restritiva ao exercício do mandato parlamentar aquela capaz de alterar o *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 no cargo, pelo parlamentar, decorrente do sucesso eleitoral e em exercício pleno. 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 controle - aqui entendido como 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. Embora a tomada de decisões restritivas envolva alguma dose de discricionariedade do tribunal e de seus ministros individuais, é importante considerar, de

um lado, a necessidade de provocação externa para que o fenômeno ocorra. De outro lado, tais decisões muitas vezes recaem sobre atores externos com alguma capacidade de reversão e retaliação.

1.2 TEORIAS DO COMPORTAMENTO JUDICIAL E ESTRATÉGIA EM RELAÇÃO A ATORES EXTERNOS

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 com outros atores-chave. Juízes não decidiriam no vácuo, mas em contexto mais amplo de interdependência, 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 dos 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 a 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). Para tanto, um elemento relevante é a distribuição do poder político, uma vez que, quanto mais fragmentado estiver o poder no parlamento, mais difícil é a imposição de sanções à corte (WESTERLAND, 2017; DA ROS, 2008). Em sentido similar, interessa também saber a quem se dirigem medidas desfavoráveis

tomadas pela corte: restringir o poder de minorias levaria a riscos menores do que desagradar majorias. Um terceiro desdobramento dos riscos de retaliação a tribunais é que o cargo pode importar: tomar decisões desfavoráveis a políticos que detêm poder de retirar ministros do tribunal significa assumir mais riscos potenciais do que fazê-lo contra políticos cuja influência em ataques à corte seja menos direta. Em concreto, seria possível esperar que restringir mandatos de senadores seja mais gravoso do que fazê-lo contra deputados federais, uma vez que os primeiros compõem o foro competente para apreciar pedidos de *impeachment*. Este seria, ainda, menos grave do que fazê-lo contra membros da mesa diretora do Senado, uma vez que é dos últimos a faculdade de pautar tais pedidos.

Taylor e Kapiszewski (2013) avaliam diversas possibilidades de conceituar e mensurar *compliance* com decisões judiciais. Ao fazê-lo, sugerem que esta não é uma variável binária: entre o cumprimento total de uma decisão judicial e o seu completo descumprimento, haveria uma amplitude de possibilidades. Para avaliar o fenômeno, identificar a específica ordem que decorre de cada decisão, a correspondente ação das autoridades que deveriam cumpri-la, e comparar a convergência entre ambas seria um caminho promissor. Maior ou menor especificidade e direcionamento a atores que devem cumpri-la também podem integrar o repertório de escolhas intencionais dos juízes. Quanto mais genéricos forem esses elementos, mais complicadas são as possibilidades de sua mensuração.

Posteriormente, abordagens estratégicas passaram a incluir também a opinião pública como variável relevante (VANBERG, 2005; CLARK, 2011; GIBSON et al., 1998). 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. Um tribunal contaria com uma certa reserva de legitimidade a depender de quanto apoio difuso da população ele dispõe, mesmo que uma decisão desagrade, pontualmente, a maioria (KERCHE; MARONA, 2022).

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).

Kapiszewski (2011), em estudo qualitativo, elegeu vinte e seis casos politicamente sensíveis julgados pelo STF, dada sua relevância aos demais poderes – versavam sobre política econômica –, e concluiu que diversas pressões políticas e institucionais influenciaram as decisões judiciais. Desenvolveu a tese explicativa do equilíbrio tático, que propõe a complementaridade dos modelos tradicionais apresentados, em que tanto fatores legais, quanto extraleais, influenciariam a tomada de decisão. A tese da autora destaca o fato de que o tribunal alterna entre desafiar e endossar o poder dos governos em exercício. Entre os resultados, destaca-se que o fato de que, sempre que suas próprias prerrogativas estiveram em debate, a corte deixou de endossar a política de governo.

As proposições de abordagens estratégicas 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 eleitos. 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 (KURESHI, 2021; INGRAM, 2016; HILBINK, 2012). 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).

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 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 (MARTINS, 2018; ARANTES; MARTINS, 2022). Nesta pesquisa, 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, sempre que tiveram a oportunidade. Além disso, restrições de mandatos e denúncias de parlamentares não foram sempre seguidas de condenações rápidas e numerosas. No entanto, cumpre registrar que a aposta teórica ora justificada é de priorização analítica e não rejeita a plausibilidade de que elementos das demais abordagens estejam presentes e possam contribuir para a explicação do fenômeno e suas nuances.

1.3 INTERESSES POLÍTICOS, COMPETIÇÃO E ARENA JUDICIAL

Ao serem provocadas como uma arena alternativa na resolução de conflitos, cortes têm sido crescentemente chamadas a limitar e a regular novas facetas do poder das instituições legislativas. Passaram a regular, também, a própria atividade política (HIRSCHL, 2004). A extensão de conflitos políticos à arena judicial contribuiria para a sua expansão. Este tópico articula diferentes motivações e formas de chegada de atores políticos à arena judicial. De posse dessa discussão, apresenta-se a proposição de expansão do poder judicial como decorrência do processo interativo.

Nesse sentido, Maravall (2003) soma-se a outros autores (como SWEET, 2000; GINSBURG, 2003; WHITTINGTON, 2007; HIRSCHL, 2004) para responder àquelas/es que atribuem ao Estado de Direito valores morais inerentes: esses institutos se manteriam, ao fim e ao cabo, enquanto houver interesse das forças políticas detentoras de poder. Argumenta que a expectativa preponderante era que o Estado de Direito fosse responsável por reforçar o caráter “representativo” das/os representantes em relação aos cidadãos por: a) corrigir a “miopia” de

governos democráticos, mitigando influências de curto prazo, mudanças bruscas e medidas de pânico de legislaturas preocupadas com reeleição; e b) facilitar o monitoramento de representantes, fornecendo informações via vigilância mútua decorrente da separação de poderes. Nesse mundo ideal, democracia e judiciário independente não apenas coexistiriam em harmonia: eles dariam suporte um ao outro (MARAVALL, 2003).

O que poderia ser o final feliz de dois arranjos institucionais que historicamente estiveram em conflito teria passado a representar, em verdade, um conjunto de oportunidades e incentivos para que Estado de Direito e democracia subvertam-se mutuamente. Dois seriam os atores responsáveis pela atuação de tribunais como armas políticas potencialmente destrutivas: políticos e *unchecked checkers* – atores do sistema de justiça que são essencialmente autorregulados (MARAVALL, 2003).

Nesta subseção, busca-se explorar a aproximação à arena judicial do primeiro conjunto de atores, especialmente em temas próximos ao desta pesquisa. Pressupõe-se que participantes do processo político – partidos e parlamentares – sejam propositivos, racionais e autointeressados (COX; MCCUBBINS, 1986). Seu objetivo pode ser apenas vencer eleições ou também implementar políticas de sua preferência (STOKES, 1999). Para satisfazer ambos os objetivos, contudo, é preciso obter cargos no parlamento. Por isso, atores políticos que disputam a arena institucional possuem interesse na obtenção e manutenção de cargos (MARAVALL, 2003).

Para avançar suas preferências, há um segundo interesse não trivial: derrotar adversários. A competição política – aqui entendida como a disputa entre forças políticas opostas – é inerente a regimes democráticos (PRZEWORSKI, 2003). Quanto mais incerteza há quanto aos resultados do jogo eleitoral, mais intensa espera-se que seja a competição (PRZEWORSKI, 1984; LIMONGI, 2015). Para os fins deste trabalho, competição política e competição político-partidária, relacionadas à arena eleitoral e parlamentar, serão consideradas sinônimos.

Embora a ida ao Judiciário possa ser reflexo da competição em sua face mais palpável, a competição por cargos (MARAVALL, 2003), ela pode, por outro lado, refletir a persecução de outros objetivos: vetar legislações opostas a suas preferências, retardar ou impedir a sua implementação e declarar oposição a elas (TAYLOR, 2008). Ao buscar declarar publicamente sua oposição a trâmites legislativos que resultarão em uma política que contradiz suas preferências, ou tentar desacreditá-la publicamente, cortes podem ser uma arena política frutífera mesmo quando não respondem de acordo com o interesse substantivo.

Peres e Carvalho (2012) sugerem que, especialmente em sistemas de separação de poderes, a extensão da competição política da arena legislativa para a judicial é plenamente possível. Arguelhes e Sússekind (2018) identificaram alguns casos em que ela ocorreu no período recente. São exemplos de pautas de acionamento judicial da dinâmica legislativa: instauração de comissões parlamentares de inquérito, violação de normas regimentais, cassações, licenças, prerrogativas institucionais e votações das casas parlamentares (LIMA, 2016).

Dotan e Hofnung (2005), ao analisar a situação israelense, apontam que, da década de 80 em diante, o país tem assistido à demanda de partidos por intervenção judicial em questões nacionais e partidárias. Argumentam que, no país, essa demanda decorreu do crescimento da competição aberta dentro dos partidos e, de outro, em reformas legais quanto ao acesso à litigância judicial. Os autores propõem uma pergunta interessante: por que parlamentares consideram a litigância um caminho desejável, quando ela pode ser responsável por prejudicar sua própria autonomia legislativa? A pergunta agrava-se quando identificam que políticos buscam litigância mesmo quando suas chances de vencer nas cortes são marginais. Desafiar políticas majoritárias e ganhar considerável exposição na mídia compensaria as baixas chances de vitória, contribuindo para que ganhem estatura política mesmo nesses casos.

A explicação dos autores é similar à proposta por Taylor (2008) e Taylor e Da Ros (2008) quanto ao caso brasileiro. Mobilizados por identificar quais fatores contribuem para a variação no uso do Supremo por partidos sob condições institucionais semelhantes, mapearam diferentes perfis de litigância partidária em ADIs nos governos FHC e Lula. Como resultados, identificaram que os usos da arena judicial por partidos dependem da identificação da estratégia adotada por opositores ao governo e da saliência das políticas em debate. Identificam diferentes usos da contestação judicial da política: como tática de oposição, como arbitragem de interesses em conflito e como instrumento de governo. Embora a pesquisa refira-se apenas ações de constitucionalidade, o segundo eixo proposto, relativo à arbitragem de interesses em conflito, aproxima-se do tema desta pesquisa.

Do ponto de vista da relação entre poderes estudos sobre as relações entre STF e poder político no Brasil revelaram dinâmicas que materializam pontos de interação entre corte e Congresso, ou ministros e juízes. Arguelhes e Ribeiro (2015, 2019) argumentam que, em razão das atribuições individuais do tribunal, apenas dois atores seriam capazes de judicializar a política - um parlamentar e um ministro. Se utilizada estrategicamente, a interação entre dois atores apontada por Arguelhes e Ribeiro (2015, 2019) poderia indicar uma dimensão individual

da expansão de poder judicial articulada em interação com atores políticos, parte da simbiose institucional identificada por Bogéa (2021).

Outros diagnósticos da última década têm retratado presença importante da dimensão judicial em temas de competição política (MARCHETTI, 2013; ZALAMENA, 2013; BARBOZA, 2015; NOGUEIRA, 2019). Considerando que esses temas não chegam à arena judicial apenas ao final de um pleito, podendo também ser levadas ao Judiciário regras do jogo que irão constranger os atores nas disputas (FEREJOHN, 2003), Marchetti (2013) e Zalamena (2013) estudaram a contestação judicial de regras do jogo eleitoral.

Marchetti (2013) identifica que o sistema eleitoral aloca interesses de partidos de forma insular em sua configuração, contribuindo para a contestação judicial das regras da competição político-eleitoral. Estuda a verticalização das coligações, a definição do número de vereadores, a inconstitucionalidade da cláusula de desempenho, a redefinição da distribuição do fundo partidário e a introdução da fidelidade partidária. Nesses casos, a atuação judicial na competição terminaria por tornar o órgão *judicial rule making*, responsável pela produção de regras do jogo competitivo. Conclui que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) se tornou um organismo do Supremo em temas eleitorais, com capacidade de interpretar normas constitucionais e alterar as regras do jogo competitivo. O papel central assumido pelo Judiciário na competição político-partidária teria sido provocado por partidos e assumido por atores judiciais voluntaristas – os ministros do Supremo. O modelo de governança eleitoral adotado teria sido determinante para essa atuação, dada a participação insular dada aos partidos e a participação ativa que atribui aos ministros do TSE e do Supremo na definição das regras do jogo.

Assim como Marchetti (2013), Zalamena (2013), ao estudar o acionamento quanto a regras do jogo eleitoral em corte regional, destaca os efeitos da atuação judicial na alteração da dinâmica competitiva. Segundo a autora, os mecanismos de combate à corrupção eleitoral teriam sido veiculados como um instrumento para contestar resultados das disputas, possibilitando que grupos políticos obtenham uma nova oportunidade de competir no caso de alternativas de competição anteriores terem falhado. Barboza (2015) e Nogueira (2019) também estudaram a competição a nível municipal. O primeiro descreve a mobilização de denúncias de compra de votos como instrumento da competição política nas eleições municipais, argumentando que a incidência de denúncias de compra de votos esteve fortemente vinculada à dinâmica da competição local e não necessariamente teve relação com a efetiva ocorrência de prática ilícita. Nogueira (2019) identifica que a Lei da Ficha Limpa contribuiu para que fossem alçadas ao Judiciário definições de temas próprios da competição político-partidária. Essa nova

esfera de atuação judicial teria resultado em um número importante de prefeitos depostos, contribuindo para a realização de eleições suplementares.

Dos estudos acima, interessam a esta pesquisa: (i) o fato de que decisões judiciais têm alterado as condições da competição, impactando na dinâmica político-eleitoral; (ii) o fato de a via judicial poder ser mobilizada por forças políticas opostas em temas de disputa político-partidária como via de se obter vantagem não obtida na arena política; (iii) o fato de que alterações legislativas sobre regras para concorrer a cargos eletivos – em especial, a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010) – podem criar novas esferas de atuação judicial na competição política.

Os diagnósticos quanto à importância de órgãos judiciais à disputa política não nasceram nos anos 2000. A origem da Justiça Eleitoral – e, portanto, de uma arena judicial dentro da competição política – remonta à Revolução de 1930 e teve seus primeiros anos de funcionamento situados na primeira experiência de democracia competitiva brasileira (1930-1945). Ricci e Zulini (2014) sugerem que, já naquele período, contestações de fraude eleitoral eram estrategicamente mobilizadas como ferramenta da competição entre forças adversárias: estados em que não havia incerteza quanto ao resultado eleitoral também eram aqueles em que pouco havia denúncias de fraude. De outro lado, estados nos quais a competição era acirrada eram também aqueles nos quais havia mais denúncias e desconfiança da idoneidade dos resultados produzidos.

Assim, o amplo escopo de competências e a legitimação de atores políticos para acessar o Supremo oportunizam a mobilização da participação judicial em temas da competição política que vão desde a dinâmica parlamentar cotidiana, até a busca por inviabilização da participação eleitoral de opositores. Se partidos e políticos querem manter-se no cargo e derrotar adversários, é plausível esperar que queiram evitar a restrição de seus mandatos, mas também que tenham interesse em mobilizar o Supremo para obter cargos em disputa.

No curto prazo, o acionamento do tribunal por forças políticas derrotadas em suas demandas pode não parecer ter consequências para além da disputa pontual. No entanto, conforme ela passe a impactar no desenho institucional, poderá criar condições mais favoráveis para o futuro exercício do poder judicial naquele tema. Arguelhes e Süsskind (2018) identificam que, em casos acionados por partidos políticos, o Supremo decidiu, em dado momento, não alterar o *status quo* prévio. No entanto, firmou, naquelas decisões, que possuía competência para fazê-lo, assentando novas esferas de atuação que se tornaram, em período posterior, terrenos nos quais passou a participar da dinâmica política. Do ponto de vista

estratégico, esse elemento não é trivial: como proposto por Witthington (2007), a supremacia judicial está imbricada em processos históricos e interativos.

O redesenho – e expansão – de atribuições judiciais pode ser especialmente incentivado pelo acionamento de forças políticas que, embora não necessariamente adquiram vitórias substantivas ao fazê-lo, forneceriam novas oportunidades de participação judicial na cena política. O tribunal, por sua vez, embora não necessariamente atue de forma contramajoritária nas demandas, terá a possibilidade de desenhar a sua própria competência em novas esferas. Ministros, nesse sentido, não possuiriam apenas preferências quanto ao resultado substantivo das demandas. Possuiriam, também, *role preferences*: preferências quanto ao papel que cabe ao STF desempenhar. Assim, a extensão da arena política à judicial por forças de oposição ao governo e por grupos minoritários implicaria uma espécie de parceria com a corte: levariam a elas novas possibilidades de participação na esfera política, que dependerá de sua decisão para serem, ou não, inauguradas (ARGUELHES; SÜSSEKIND, 2018).

Seria, finalmente, a simbiose institucional conceituada por Bogéa (2021): o fato de que instituições políticas e seu desenvolvimento não podem ser compreendidos plenamente via estudos que ignorem a articulação mútua que estabelecem com as demais. Sob o que denomina uma ecologia de traço evolutivo das instituições brasileiras, seu processo de expansão de poder demandaria atenção aos pontos de contato desta com as demais, aí incluídas especialmente Judiciário, Legislativo, Executivo e partidos.

Com diferentes matizes, esta subseção possui três dimensões de especial interesse para o controle de mandatos: (i) a existência e manutenção de atuações judiciais assertivas na dinâmica política deriva, em alguma medida, de legitimação política; (ii) a relação entre Poder Legislativo e tribunais de cúpula se dá em rodadas múltiplas e interativas; (iii) o histórico dessas interações pode refletir na expansão de atribuições alçadas às cortes.

Os aspectos (i) e (ii), em conjunto, constituem elementos do que se propôs explicitar nesta subseção: a autoridade do poder judicial na cena política é racional e dinâmica. Ela decorre, ao menos em parte, da delegação de detentores de poder político e se estabelece em interação: envolve antecipação e reação múltiplas. Essas rodadas são moldadas pelos interesses dos atores envolvidos, pela expectativa de interesses dos outros atores e pelas regras que representam obstáculos ou janelas de oportunidade para a ação. Ao analisar a presença do Supremo no exercício de mandatos legislativos, essas duas proposições orientarão o raciocínio desenvolvido.

Há, por fim, um último aspecto relevante à mobilização de interesses políticos: quando a classe política está sob ameaça. Nesse sentido, alteração em regras eleitorais e partidárias ou ameaças de perda do cargo em razão de denúncias por corrupção – como no âmbito do Mensalão e da Lava Jato – podem ser janelas de oportunidade para a ação estratégica de políticos e partidos. O avanço de investigações criminais contra políticos de Brasília levaria a crer que, ameaçadas por atores do sistema de justiça, forças políticas opositoras convergissem para uma posição comum de autopreservação (MARAVALL, 2003; BOSE; RAO, 2005). Contribuições da literatura quanto a essa possibilidade serão tema da próxima subseção, como parte das dinâmicas envolvidas em casos e corrupção e controle judicial.

1.4 CORRUPÇÃO E CONTROLE JUDICIAL: MENSALÃO, LAVA JATO E DENÚNCIAS DE CORRUPÇÃO CONTRA O PODER POLÍTICO

Nos anos recentes, pesquisadoras e pesquisadores buscaram analisar, sob diferentes perspectivas, os entraves, potencialidades, e a relação entre combate à corrupção e atuação judicial na política. Há cerca de uma década, a literatura atenta às deficiências da *accountability* de políticos no Brasil destacava que a rede necessária para sua responsabilização é uma estrutura delicada, construída sob as bases de apoios mútuos. A ineficiência do controle judicial contribuiria, também, para reduzir as chances de controle na própria arena política (TAYLOR, 2011). Embora nem sempre tenham andado juntos, a partir do julgamento do Mensalão combate à corrupção e presença judicial na cena política não só se aproximaram, como o primeiro parece ter se tornado central para a caracterização da segunda em âmbito federal.²

Arantes (2011), ao analisar a rede de combate à corrupção do país, identifica ter ocorrido, entre o final da primeira e o início da segunda década do século XXI, uma migração do protagonismo da jurisdição cível para a jurisdição criminal. Em sentido similar, Marona e Barbosa (2018) sugerem que, entre as consequências dessa migração, o retrato da corrupção teria se deslocado de um problema relacionado à governabilidade para um problema de legitimidade democrática, sendo questionada de forma generalizada. Para os autores, o protagonismo judicial centrado no combate à corrupção teve implicações na percepção da

² No âmbito estadual, a relação entre combate à corrupção e atuação judicial na política ganhou relevância muito antes (ARANTES, 2002; DA ROS, 2014).

população, transferindo à esfera pública uma forma específica de julgamento da ação política - a criminal.

Da Ros e Taylor (2022) analisam os padrões de *accountability* federal no Brasil entre 1985 e 2021 a partir de oito elementos: transparência, fiscalização, sanção, capacidade, engajamento, dominância, escândalos representativos e tipo de responsabilização. Ao fazê-lo, retratam a série histórica da seguinte maneira: no final do século XX, respostas judiciais à corrupção eram quase inexistentes. A mídia, disputas em coalizões, a oposição e CPIs eram as forças centrais que levavam a algum tipo de *accountability*. Nessa época, esta se traduzia em sanções majoritariamente reputacionais. A partir dos anos 2000, os autores apontam o engajamento de agências de fiscalização e investigação, especialmente a nível subnacional e em casos cíveis. É a partir dos anos 2010 que escândalos envolvendo políticos teriam começado a chegar às cortes, embora, em princípio, elites tenham sido protegidas pelo sistema de justiça. É só em 2012, a partir do julgamento do Mensalão, que os autores apontam ter se iniciado um padrão de *accountability* legal no país.

Entre 2003 e 2014, Da Ros e Taylor (2022) indicam ter havido altos níveis de transparência, moderada fiscalização, frágeis - mas em avanço - níveis de sanção, capacidade moderada, engajamento moderado e forte dominância política. Entre 2014 e 2016, consideram manter-se os níveis altos de transparência, porém se inaugura o único período de forte fiscalização, bem como moderados - e em avanço - níveis de sanção. A capacidade de *accountability* segue em níveis moderados, enquanto o engajamento se torna forte e a dominância política é de moderada a fraca. Este, período de auge da Lava Jato, que também sediou as operações *Greenfield* e *Zelotes*, é o que combina mais níveis fortes/altos entre os elementos avaliados pelos autores. De 2016 a 2021, inicia-se um processo de moderação. Políticas de transparência passam a ser avaliadas como moderadas e em declínio, a fiscalização é fraca, e em declínio, assim como os níveis de sanção. Com capacidade moderada - também em declínio - e engajamento fraco, a dominância política volta a ser forte (DA ROS; TAYLOR, 2022, p. 92 e anteriores).

As contribuições de abordagens estratégicas e ideacionais discutidas na subseção anterior encontram convergência com análises da 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. A chegada do Mensalão ao STF pode ser caracterizada como um *turning point* da centralidade das atribuições criminais do tribunal na relação entre poderes. 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 condenação ao final do período.

No entanto, quando desponta o Mensalão, o panorama parece ter sido alterado. 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 Supremo, o julgamento representou uma inflexão inclusive na maneira como a classe política passou a ver o tribunal. Políticos detentores do antes comumente 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 para parlamentares envolvidos em denúncias (ARANTES, 2018).

Segundo Arantes (2018), o STF teria julgado o caso com base em “uma narrativa politicamente convincente, mas juridicamente incompleta e de final inconcluso” (p. 339). O episódio teria contado 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).

Michener e Pereira (2016) também examinam o julgamento do Mensalão e concluem que, quanto à responsabilização de políticos por corrupção, o caso é distinto do que já havia sucedido no país. Argumentam que o episódio representou uma mudança no *status quo* do combate à corrupção e que, desde então, as instituições de Estado têm se mostrado mais dispostas e bem equipadas para revelar, investigar e processar corrupção.

Embora os resultados do Mensalão 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 Supremo era inatingível. Passado o escândalo, que dominou a pauta do Supremo por considerável período de tempo (LEAL; BARCELLOS; ALMEIDA, 2020), surge, em 2014, a operação que tem se destacado como a principal responsável por atingir parlamentares, bem como por manter a pauta da corrupção em destaque nos meios de comunicação do país: a Lava Jato.

O período de 2014 a 2016 ganha um capítulo especial no livro de Da Ros e Taylor (2022), em que ascensão e desenvolvimento da Lava Jato são retratados sob diferentes matizes. Em todos eles, contudo, evidencia-se uma sequência de resultados sobre elites políticas sem precedentes na história do país. Governadores, ministros e ex-ministros de Estado, CEOs de grandes corporações, lideranças nacionais como Aloysio Nunes Ferreira, Aécio Neves, Michel Temer, Gleisi Hoffman, Paulo Bernardo e até o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva tornaram-se alvos da operação. De especial interesse para esta pesquisa são as centenas de parlamentares federais também imbricados, entre os quais se destacam, para além dos já citados, Edison Lobão, Jader Barbalho, Renan Calheiros, Romero Jucá, Valdir Raupp, Candido Vaccarezza, Lindbergh Farias e Arthur Lira.

Os autores caracterizam a operação como um choque. De um lado, teria sido um “choque de realidade”, pela magnitude e o caráter endêmico e sistêmico da corrupção no país que revelou. De outro lado, teria produzido um choque sísmico nos padrões de dominância política, afetando diretamente a popularidade e governabilidade de Dilma Rousseff, mas também a de Michel Temer. A coesão do governo teria declinado de forma inversamente proporcional ao sucesso da Lava Jato. Em contrapartida, a classe política compreendeu que precisava restabelecer a dominância política para enfraquecer a operação (DA ROS; TAYLOR, 2022).

Rodrigues (2020), ao investigar elementos que tenham contribuído para os resultados obtidos pela operação, propõe, em sentido similar, que estes teriam resultado da combinação de

aprimoramento e aprendizado institucionais com um intenso voluntarismo político de atores do sistema de justiça. Segundo a autora, mudanças institucionais de diversas ordens – como legislativa e tecnológica – foram necessárias, mas não suficientes para os resultados da operação. Combinou-se a elas forte voluntarismo dos atores envolvidos, com atuação estratégica de membros do Judiciário federal na condução, priorização e julgamento de processos, especialmente na gestão do tempo (RODRIGUES, 2020).

Especificamente quanto ao STF, Kerche e Marona (2022) descrevem como o tribunal conduziu julgamentos da Lava Jato buscando equilibrar expectativas de procuradores da operação, da opinião pública e potenciais constrangimentos de políticos de alto escalão. Recondo e Weber (2019) identificam preocupações de ministros quanto ao processo de tomada de decisão em momentos cruciais do Mensalão e da Lava Jato, compartilhando relatos de reuniões internas entre ministros e presidentes das casas legislativas.

Rodrigues e Arantes (2020), ao analisarem decisões do STF que alteraram sua interpretação da presunção de inocência, argumentam que a corte agiu de forma estratégica, influenciada pelo contexto de operações de combate à corrupção, especialmente da Lava Jato, para assegurar a efetividade de ações desencadeadas pela justiça criminal de primeiro grau. Em específico, apontam que, entre 2010 e 2020, a justiça criminal tem utilizado, com cada vez mais frequência, o encarceramento e o risco deste “como estratégia para obtenção de colaborações premiadas, ferramenta que se tornou decisiva na produção de provas e na efetividade processual das grandes operações que envolvem a classe política e detentores do poder econômico” (p. 23). Assim, a decisão do STF que flexibilizou a presunção de inocência³ contribuiria para tornar mais iminente o risco de encarceramento, tornando mais conveniente o uso da colaboração premiada como mecanismo de redução de pena ou perdão judicial e, conseqüentemente, para a acusação, proporcionando maior acesso a evidências e informações sobre outros autores e crimes.

Em busca dos determinantes para o “sucesso” da Lava Jato, começaram a ser investigadas pela literatura condições que influenciaram a sua ocorrência e as suas repercussões. Com diferentes ênfases teóricas e empíricas, foram desenvolvidas pesquisas quanto ao desenvolvimento interinstitucional de redes de cooperação (MARONA; KERCHE, 2021; ARANHA, 2020; PRADO, 2016), quanto à performance de instituições do sistema de

³ Decisão tomada em 17 de fevereiro de 2016 no habeas corpus (HC) 126.292, revertida em 07 de novembro de 2019 no julgamento das Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC) 43, 44 e 54.

justiça (RODRIGUES, 2020; AZEVEDO; PILAU, 2018; MARONA; KERCHE, 2018; KERCHE, 2018; AVRITZER; MARONA, 2017), quanto a comparações entre seu capítulo no Brasil e em outros países da América Latina (LAGUNES; SVEJNAR, 2020; GONZALEZ-OCANTOS; HIDALGO, 2019), quanto a relações entre a operação e dinâmicas políticas (LIMONGI, 2021; LIMA, 2021; ALMEIDA, 2019; FONTAINHA; LIMA; 2018; BRAGA et al., 2018) e quanto à mobilização e impactos na mídia e na opinião pública (BAPTISTA; TELLES, 2018; BAPTISTA, 2017). Alguns trabalhos apresentam balanços mais amplos das relações entre Lava Jato, corrupção e sistema de justiça (DA ROS; TAYLOR, 2022; PRADO; MACHADO, 2021; MARONA; BARABOSA, 2018) ou de suas repercussões para a democracia no país (KERCHE; FERES JÚNIOR, 2018; LAGUNES; SVEJNAR, 2020; AVRITZER, 2019) (ARMANI, 2022).

Gonzalez-Ocantos e Hidalgo (2019) conduziram um dos primeiros estudos comparados sobre as versões da Lava Jato no Equador, no Peru e no México, identificando que a performance judicial não foi a mesma em todos os países. Segundo argumentam, a qualidade das investigações anticorrupção dependeu de um ambiente político favorável, mas não foi totalmente endógena a isso. Estratégias “criativas” de investigação e atuação judicial teriam sido adotadas para superar obstáculos envolvidos no processamento de elites políticas e econômicas, tais como as envolvidas na Lava Jato. Os autores identificam que, enquanto no Equador e no Peru as ações de procuradores e juízes resultaram em vitórias contundentes, no México seus resultados não foram muito significativos. A análise comparada conclui que assegurar evidências de alta qualidade em ambientes de difícil acesso à informação, calibrar a cobertura da mídia e estabelecer relações com um amplo leque de atores nacionais e internacionais foi essencial para assegurar o progresso da operação na América Latina. Em todos os casos, os recursos de investigação disponíveis e a agência de atores judiciais com “criatividade contingente” teriam sido elementos vitais. Atuações não ortodoxas teriam sido responsáveis por resultados inéditos e, também, altamente controversos (GONZALEZ-OCANTOS; HIDALGO, 2019).

A dependência de ambientes políticos favoráveis tem sido apontada por outros estudos dedicados a investigar grandes empreitadas judiciais de responsabilização da corrupção política. O avanço de investigações criminais contra detentores de poder político levaria a crer que, ameaçadas por atores do sistema de justiça, forças políticas opositoras convergissem para uma posição comum de autopreservação (MARAVALL, 2003; BOSE; RAO, 2005). Foi esse o diagnóstico de Bose e Rao (2005) na Índia. Os autores retratam que, em um cenário de muitos

políticos denunciados por corrupção, adversários na dinâmica política manifestaram posições similares quanto ao avanço de investigações judiciais contra políticos. Quanto à restrição judicial de mandatos parlamentares, seria razoável esperar que, se ela passasse a representar uma ameaça à classe política, também fossem observadas ações de reação entre os membros do Congresso Nacional.

Por outro lado, Briquet (2009), ao analisar as condições de sucesso do que chama de “empreendedorismo dos juízes anticorrupção e antimáfia” na Itália, aponta que esta é um produto de uma dinâmica de recomposição da representação partidária, acompanhada por uma reorganização do mercado político. Segundo o autor, um poderoso fator de aceleração da sucessão de escândalos foi a conduta de atores político: porque esta era uma oportunidade para novos líderes, *outsiders* e políticos de segunda linha desafiarem posições estabelecidas por líderes, mesmo internamente, os escândalos de corrupção tornaram-se um recurso valioso na concorrência entre forças políticas. Assim, a depender dos interesses de reorganização do “mercado político”, é possível esperar que atores políticos divergentes deem maior (como na Itália dos anos 90) ou menor (como na Índia no início dos anos 2000) espaço a grandes episódios de corrupção (BRIQUET, 2009).

Por fim, cumpre registrar que diversos estudos mapearam variações institucionais e suas contribuições aos resultados da Lava Jato, tais como Aranha (2020) no caso brasileiro e Pimenta e Greene (2020) e Rodrigues-Olivari (2020) nos casos peruano e mexicano. O rol central do controle criminal na operação e seus desdobramentos, tal como exposto anteriormente, têm sido extensivamente avaliados. No entanto, as respostas institucionais a grandes escândalos de corrupção não necessariamente se originam na esfera judicial, tampouco restringem-se a sanções. Proponho, nesta pesquisa, expandir a lente de análise em dois sentidos: primeiro, para identificar medidas de controle judicial que representem tensões e restrições a mandatos em curso, trazendo matizes às dinâmicas existentes no curso de investigações até condenações. De outro lado, as respostas também podem vir de arenas políticas - como processos de cassação - ou mesmo de arenas mistas - aquelas em que atores políticos e judiciais interagem, e a confirmação da atuação dos segundos depende dos primeiros.

1.5 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO: FUNDAMENTAÇÃO DAS HIPÓTESES

As contribuições teóricas apresentadas nos itens anteriores embasam a hipótese geral de pesquisa:

H1. A alteração do status quo parlamentar pelo STF é sensível a condições externas: legitimação política e episódios de corrupção.

H1 propõe que, ao atuar em mandatos, o tribunal é constrangido por condições externas e, por isso, atua estrategicamente. É possível derivar, dessa hipótese mais ampla, 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. Constrangidos ou convictos, espera-se que, quanto maior a legitimação política e a conexão com episódios de corrupção envolvidos no caso, maiores sejam as chances de controle pelo STF.

A hipótese a ser testada é se fatores externos ao STF produziram mudanças significativas nos padrões de julgamento de casos de controle de mandatos pelo tribunal. Por externos, refiro-me a fenômenos que sucedem, ainda que parcialmente, “fora” da alçada do tribunal. Utilizo o termo fatores externos em diferenciação a fatores internos, que seriam aqueles próprios da dinâmica decisória, tais como características do colegiado, dinâmicas de votação e proximidade ideológica entre ministros. Não se trata, contudo, de negar a potencial participação do tribunal na construção do que aqui denomino fatores “externos” – e, portanto, sua possível endogeneidade –, mas de assumir que esta, se presente, é parcial.⁴

⁴ Mais especificamente, argumento que, ainda que o STF possa ter contribuído para moldar e/ou influenciar a elaboração de regras, os interesses de políticos e mesmo a repercussão pública de episódios de corrupção, os três fatores, da forma como operacionalizados nesta pesquisa, contam com aspectos estruturais externos à corte, tais como o fato de que boa parte das regras aplicáveis ao controle de mandatos derivam de elaboração constitucional

Proponho investigar H1 guiada por três variáveis: regras do jogo, membros do poder político e grandes episódios de corrupção. Regras do jogo ampliariam as oportunidades para que o tribunal controle mandatos, grandes episódios de corrupção que envolvam parlamentares federais, ao promoverem exposição de membros do Congresso, alterariam dinâmicas internas – podendo levar a processos de cassação, renúncias e à fragilização de coalizões de governo – e tenderiam a mobilizar a opinião pública em favor da responsabilização dos envolvidos – e, portanto, da ampliação do controle de seus mandatos. Especificamente, a Lava Jato, ao inaugurar estratégias investigativas baseadas na imposição de riscos e prejuízos a investigados e incluir, entre eles, centenas de parlamentares, resultaria em aumento na probabilidade de alteração do *status quo* de mandatos pelo STF.

Por fim, importa saber como membros do poder político – aqueles capazes de restringir garantias e alterar competências dos tribunais – se relacionam com o controle. Se buscam ativamente o tribunal para que este controle mandatos de seus pares e cumprem decisões que lhes desfavoreçam na matéria, assume-se haver legitimação do controle, esperando-se que as chances de que este seja exercido sejam maiores. De outro lado, se políticos afetados fazem parte de coalizões majoritárias e/ou se há adoção de medidas de retaliação ou reversão de decisões do tribunal, espera-se que tais comportamentos diminuam as chances de que haja controle judicial de mandatos.

Considerando o quadro teórico e os aspectos já diagnosticados pela literatura quanto ao controle judicial da corrupção na última década (subseção 1.3), da racionalidade acima derivam-se duas hipóteses mais específicas, capazes de operacionalizar as expectativas teóricas em variáveis mensuráveis para cada decisão de controle, que captam custos distintos envolvidos nas decisões sobre mandatos:

H2. Competição explícita, esfera de controle, gravidade das medidas, cargo e coalizão do afetado influenciam as chances de alteração do status quo pelo STF.

Endereçando fatores relacionados à legitimação política, H2 testa potenciais efeitos de características e consequências para os afetados. Trata-se de especificidades do caso que podem resultar em menor legitimação política. Em primeiro lugar, o pedido pode, ou não, envolver

e legislativa, os interesses de políticos derivam de um cálculo de custos e benefícios próprio e Mensalão e Lava Jato, grandes episódios de corrupção a afetar políticos federais, tiveram as bases de sua repercussão pública em atores externos ao STF, mesmo que posteriormente tenham chegado à sua apreciação e esta também tenha contribuído para que tais episódios ganhassem ainda mais corpo e ecoassem na sociedade.

explícita competição entre forças presentes no Congresso. Dada a sensibilidade do tema, é plausível esperar que toda chance de controle de parlamentar carregue interesse e atenção política. No entanto, se o pedido tem, em seu DNA, disputa entre atores políticos, é razoável esperar que as chances de controle pelo STF sejam menores. No segundo caso, a esfera de controle pode ser parlamentar, criminal ou eleitoral. Se parlamentar, o pedido emerge de conflitos da esfera parlamentar, como insurgências contra atos das mesas diretoras ou do Conselho de Ética. No segundo e terceiro casos, as medidas de controle emergem de contextos de responsabilização eleitoral e procedimentos de investigação e processamento penal, respectivamente. Espera-se que, quanto mais “externo” à dinâmica política seja o pedido de controle, mais chances haja de alteração do *status quo*.

A gravidade das medidas endereça o fato de que, entre medidas de busca e apreensão e ordens de prisão, há uma variedade de medidas de controle que podem ser aplicadas aos parlamentares, carregadas de maior ou menor gravidade quanto ao impacto no mandato e às repercussões públicas. Espera-se que, quanto mais graves as medidas, menos chances haja de alteração do *status quo*. As esferas, assim como os tipos de medida, serão objeto de conceituação no capítulo 3 e descrição no capítulo 4. No capítulo 5, apresenta-se como cada variável foi operacionalizada em testes probabilísticos.

Cargo e coalizão do afetado buscam endereçar as possibilidades de retaliação: quando o parlamentar é senador, integra a casa legislativa que sabatinou a nomeação, a quem também cabe decidir pautar processos de *impeachment* contra ministros. Assim, espera-se que, se o afetado é senador, as chances de alteração do *status quo* sejam menores do que quando é deputado federal. A coalizão do afetado endereça, por sua vez, as efetivas condições de mobilizar o Congresso: se integrante da coalizão majoritária, espera-se que sejam também menores as chances de alteração do *status quo*.

A terceira e última hipótese, por sua vez, endereça o papel do grande episódio de corrupção a afetar membros do Congresso Nacional:

H3. As chances de o STF controlar mandatos parlamentares federais aumentaram a partir da Lava Jato.

Considerando a repercussão pública do escândalo e as estratégias envolvidas, espera-se que tenha havido maiores chances de alteração do *status quo* parlamentar a partir da operação. O apoio público e sua articulação *bottom-up* no sistema de justiça (ARMANI; BOGÉA, 2021)

levam a esperar que o STF tenha sido impulsionado - ou, pelo menos, constrangido - a responder a maiores demandas de controle aumentando sua assertividade em relação a parlamentares.

A Figura 2 setoriza as expectativas teóricas derivadas da literatura e suas possíveis formas de manifestação. A primeira coluna reúne expectativas sob três ordens distintas: regras, atores políticos e episódios de corrupção. A segunda coluna apresenta formas de manifestação dessas variáveis. A operacionalização dessas expectativas em variáveis observáveis para H2 e H3, assim como o sentido de sua influência – se positiva ou negativa – no controle de mandatos, serão tema da seção 2.3, no capítulo 2.

Figura 2 – Síntese de expectativas teóricas e variáveis de análise

Variáveis	Formas de manifestação	
Poder político: parlamentares e partidos com representação no Congresso Nacional	Disputa por cargos na via judicial	Partes envolvidas
	Distribuição do poder	Coalizão e cargo do afetado
	Reação a decisões	Referendo, (não) observância
	Medidas de retaliação	Projetos de lei, pedidos de <i>impeachment</i>
Grandes episódios de corrupção	Dinâmicas no Congresso	Renúncias, cassações, fragilização de coalizões
	Opinião pública	Apoio/mobilização
	Ferramentas de investigação	Prisão preventiva, colaboração premiada, busca e apreensão, indisponibilidade de bens, etc.
Regras do jogo	De "independência"	Competências, garantias, orçamento
	Sobre mandatos	Legislativas: ampliação/restricção de atribuições Jurisprudenciais: ampliação/restricção de atribuições

Fonte: elaboração da autora (2023).

2 ESTRATÉGIA E DESENHO DE PESQUISA

Este capítulo apresenta as escolhas empregadas para mapear e dimensionar o objeto de pesquisa, bem como as estratégias utilizadas para investigar as hipóteses. Para tanto, parte-se de um desafio central: a dificuldade de mapear um tema que envolve partes, classes processuais e temporalidades diversas. Não bastasse tal fato, os objetivos do estudo também pressupunham mapear quem litiga, pelo quê e qual é o efeito das decisões em mandatos. Essa dificuldade não é, contudo, exclusiva do tema da dissertação.

Há diversos temas de interesse à Ciência Política que não podem ser devidamente dimensionados pelas técnicas consolidadas de mapeamento e análise do processo decisório e das decisões judiciais. Como consequência, deixa-se de conhecer uma dimensão relevante de diversos fenômenos políticos: aquela que bate às portas do Poder Judiciário. Exercício de mandatos do Executivo e do Legislativo, regras eleitorais, tramitação de CPIs, investigação criminal de políticos e repercussões de processos disciplinares de juízes e promotores, por exemplo, não equivalem a poucos episódios. No entanto, sua dimensão judicial desafia as estratégias usuais no campo, como estudos de caso ou bancos segmentados por classes processuais. Embora de grande contribuição para a área, esse arcabouço é insuficiente para temas como esses.

Por isso, a pesquisa combinou técnicas diversas a fim de viabilizar capturar o que denomino *dimensão judicial de temas politicamente relevantes*. Nem sempre a dimensão teórica de interesse coincide com uma competência ou classe processual prevista pelo ordenamento jurídico. Daí deriva, por sua vez, um argumento implícito: por que não definir os objetos de análise sobre o Poder Judiciário a partir de fenômenos ou temas teoricamente relevantes, prioritariamente, do que circunscrevê-los a classes ou atribuições que são, por sua vez, delineados pelas regras e tradições jurídicas? Segundo se argumenta, esses escopos de análise podem ser instrumentais - e representar bons instrumentos, portanto. No entanto, não são eles que, *per se*, importam. Por essa razão, e valendo-se da maturidade do campo, esta pesquisa buscou incorporar novas técnicas de pesquisa capazes de encontrar, dimensionar e analisar, em um fenômeno mais amplo como é o exercício de mandatos parlamentares, seu capítulo judicial.

A fim de desenvolver pesquisa capaz de capturar eventos politicamente relevantes cuja tramitação judicial não é unidimensional - que mistura mais de uma classe processual de acesso ao STF, partes interessadas e/ou legislação -, investiu-se em estratégias que, combinadas,

resultassem em mapeamento confiável e transparente. Para tanto, foram percorridas quatro etapas: *a. Construção de tipologia com base nas potenciais atuações judiciais sobre o fenômeno; b. Análise exploratória de ações de grande repercussão, com identificação de aspectos homogêneos; c. Coleta de ações a partir de critério amplo em que os casos se enquadrassem – identificado na etapa “b”; d. Aplicação de técnicas de análise de texto como dado para identificar a ocorrência da tipologia “a” no banco “c”.*

A dissertação investiga sob que condições o exercício de mandatos é controlado pelo STF. Como resultado das estratégias propostas, foram elaborados dois bancos de dados: um relativo a todas as decisões em que parlamentares federais são parte (“c”) e outro com as decisões de impacto no exercício de seus mandatos (“d”). Além disso, incorpora-se, de forma complementar, fontes não judiciais, relativas a movimentações e votações no Congresso Nacional, pesquisas de opinião pública e notícias em jornais de grande circulação.

Por fim, o desenho de pesquisa abrange análise descritiva e probabilística, fazendo uso de métodos como o *process-tracing* e o modelo de *difference-in-differences*. Este capítulo sistematiza as estratégias adotadas e avalia suas potencialidades e limitações.

2.1 TIPOLOGIA: PROCESSO E PRODUTO

A primeira estratégia adotada para mapear o controle de mandatos pelo STF foi a elaboração de tipologia. Ela foi elaborada com base: (a) na análise dos casos encontrados no banco construído a partir da busca de palavras-chave, que totalizava 153 decisões sobre mandatos em um universo de pouco mais de 1000 (1988-2019). As palavras de busca foram definidas, por sua vez, pela análise exploratória de casos de grande circulação, quais sejam: AC 4039 (prisão de Delcídio do Amaral), AC 4070 (afastamento de Eduardo Cunha do mandato e da presidência da Câmara dos Deputados), ADPF 402 (afastamento de Renan Calheiros da presidência do Senado Federal) e AC 4327 (imposição de medidas cautelares diversas da prisão a Aécio Neves); (b) no mapeamento de regras possivelmente relacionadas ao exercício e controle do mandato de parlamentares federais, quais sejam: Constituição Federal, regramento de cada uma das casas legislativas e uniformização de jurisprudência do STF (como súmulas e repercussões gerais).⁵

⁵ O conjunto de palavras-chave operacionalizadas e dos filtros selecionados deriva da seguinte formulação: classe processual + origem no DF + nome do cargo + “mandato” + palavras-chave alternativas (exercício ou

Uma versão provisória da tipologia foi utilizada, assim, para orientar a busca por casos nas outras fontes de pesquisa, as quais serão apresentadas nos itens subsequentes. Ao fazê-lo, ela também foi maleável ao aperfeiçoamento possível pela ampliação das fontes de decisões. Assim, a tipologia, ao passo que permitiu o avanço das etapas seguintes, foi inicialmente permeada pela primeira incursão empírica nos dados e também aperfeiçoada por resultados empíricos não previstos dos bancos de dados construídos posteriormente. Essa é uma das razões que justificam a delimitação de “universos” de busca independentes da construção da tipologia - permitem que, caso haja outros eventos não identificados previamente, o universo não esteja enviesado pela tipologia inicialmente construída.

A tipologia, assim, pode cumprir um papel central na execução de pesquisas empíricas de fenômenos cuja categoria não seja absolutamente convergente com categorias jurídicas: ela permite orientar a busca e a análise de decisões judiciais por fatores de interesse e, não, por aqueles que a decisão acuse como relevantes. Na pesquisa da autora, ela tem sido de grande ajuda para permitir encontrar o fenômeno interessado, sem que casos sejam ignorados quando não forem explicitamente mencionados por ministros do STF como casos de “interferência em mandatos”. Um exemplo é que, das diferentes categorias ilustradas abaixo, o caso em que mais frequentemente o STF menciona possíveis restrições ao mandato são aqueles relacionados a queixas-crime e temas de imunidade parlamentar. No entanto, restringir-se-iam a eles os temas de interesse da relação entre poderes quando se refere ao controle judicial de mandatos? A elaboração de tipologia ao menos parcialmente independente do que dizem ou valorizam as decisões judiciais parece ser uma forma de evitar o risco comumente associado, por exemplo, a entrevistas - não tomar da decisão aquilo que ela (a decisão ou a entrevistada) diz que é central, mas aquilo que a pesquisadora definiu, com base em análise mais ampla e teoricamente orientada, que é de interesse científico.

afastamento ou interrupção ou limitação ou restrição) + período temporal (05.10.1988 a 31.12.2019, à época da análise exploratória, posteriormente expandido até maio de 2022).

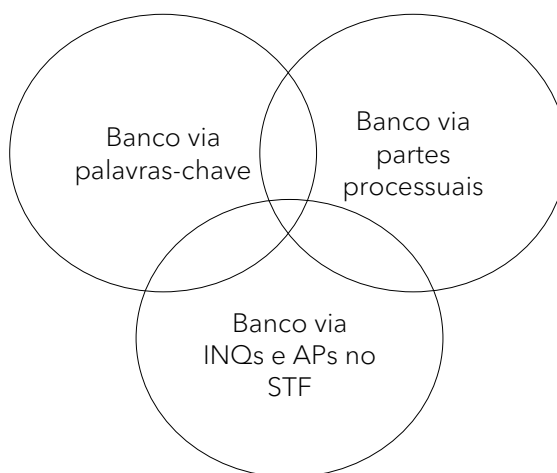
2.2. COLETA DE DADOS

2.2.1 Ações judiciais: em busca de “universos” para encontrar os casos de interesse

Tal como antecipado no item II.1, uma das decisões tomadas pela autora foi estabelecer algum nível de independência entre a tipologia e os mecanismos de busca de decisões. Isso porque, dada a relação que seria estabelecida entre os dois instrumentos - usar a tipologia para encontrar casos e usar os casos para aperfeiçoar a tipologia -, parecia inapropriado utilizá-la para também estabelecer a amostra (como seria o caso, por exemplo, de procurar por palavras-chave relacionadas a cada categoria).

Assim, a estratégia adotada foi combinar três bancos de dados possivelmente relacionados ao tema e, a partir deles, buscar casos de ocorrência de controle de mandatos. A Figura 3 representa essa combinação.

Figura 3 - Combinação de bancos de decisões do STF



Fonte: elaboração da autora (2023).

A Figura 3 ilustra as diferentes relações que esses bancos possuem entre si. Como não poderia deixar de ser, há decisões que estão presentes em um, dois ou mesmo nos três bancos consultados. Todas essas possibilidades ensejam sua inclusão na amostra.

Foram estabelecidos, portanto, três bancos distintos:

- a. Banco via palavras-chave: como já comentado no item prévio, este banco é composto por todas as decisões que retornaram de busca no sítio virtual do STF (STF, 2022). O conjunto de palavras-chave operacionalizadas e dos 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)*. A busca não teve restrição temporal, totalizando 2194 decisões monocráticas e 329 decisões colegiadas até maio de 2022.

- b. Banco via partes processuais: este conjunto de decisões também foi obtido via busca no sítio do STF. Diferentemente do caso anterior, a busca relaciona-se às partes processuais. Foram incluídas decisões que contivessem como partes - em polo ativo e/ou passivo - quaisquer dos nomes de membros do Congresso Nacional que tenham exercido algum tempo de mandato entre 1988 e 2022, obtidos via raspagem de dados no sítio da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. O banco “b” conta com 17.133 decisões.
- c. Banco de inquéritos e ações penais: diferentemente dos bancos anteriores, solicitou-se, via pedido de acesso à informação, a relação de todos os inquéritos e ações penais que tramitam ou tramitaram no STF. A partir dessa listagem, elaborou-se um banco de dados com todas as decisões e/ou despachos tomadas nesses autos. Diferentemente do conjunto de dados prévios, que não estabeleceu limite inicial dos dados, o banco “c” sofreu a limitação dos dados disponibilizados pelo tribunal, que iniciam em 2000, também encerrando a coleta em maio de 2022. O banco “c” conta com 7.658 decisões e/ou ações (quando não houve decisão na ação ou inquérito, estas são listadas uma vez).

A escolha por trabalhar com três conjuntos de decisões para mapear decisões de controle de mandatos é porque cada uma tem potenciais ganhos que não seriam necessariamente obtidos nas formas alternativas: o banco de palavras-chave permitiu identificar casos que explicitamente discutissem situações relativas a mandatos parlamentares federais, sem limitar as partes ou classes das ações. O banco partes, por sua vez, buscou sanar possíveis ausências, vieses ou falhas das palavras-chave anteriormente estabelecidas. Ao definir o critério de qualquer membro do Congresso Nacional ser parte da ação, permitiu-se que decisões que não necessariamente fizessem referência a mandato, mas fizessem parte de alguma das previsões da tipologia (Figura 14), não ficassem de fora da análise. O terceiro conjunto de dados, por sua vez, permitiu amenizar dois problemas dos bancos anteriores: (i) ofereceu uma ideia de quantos inquéritos e ações penais tramitavam contra parlamentares sem que houvesse decisões disponíveis publicamente - permitindo saber qual é o tamanho de possíveis autos nos quais há

pedidos não apreciados que pudessem requerer, em maior ou menor medida, controle de mandatos; (ii) viabilizou a identificação de decisões e ações que tramitassem contra parlamentares em segredo de justiça, uma vez que as iniciais das partes são disponibilizadas publicamente - e, dada a maior restrição do foro por prerrogativa de função, é possível investigar convergências entre tais iniciais e aquelas de (ex-)parlamentares federais. Essas decisões, cumpre destacar, não apareceriam no banco “b” e, caso não incluíssem as palavras-chave previstas no banco “a”, tampouco retornariam nas buscas anteriores.

Apenas se tornou viável o acesso a esse conjunto amplo de textos de decisões em razão da utilização de um mecanismo automatizado de busca, download e organização dos bancos de dados (comumente denominado *webscraping*). Por meio da utilização de software livre (R) e códigos abertos (pacote *selenium*), foi possível tornar diversas decisões linhas de bancos de dados, acompanhados das partes, das datas de julgamento, dos relatores e das classes processuais, entre outras informações obtidas no processo. Embora a autora tenha realizado boa parte da coleta de forma manual (especialmente no que se refere ao banco “a”), não teria sido possível expandir o conjunto de dados sobre os quais iria investigar a existência de decisões de controle de mandatos não fosse a automatização.

Como será exposto no item a seguir, a classificação foi realizada de forma independente em cada conjunto de decisões e, após a identificação das decisões de interesse, foram eliminadas aquelas duplicadas por razão de inclusão em ambos os bancos de dados. Como resultado, identificaram-se 1030 decisões sobre controle de mandatos, que se distribuem em 850 ações. A abrangência e especificações do conceito serão apresentados na subseção 3.2.3, em que apresento uma tipologia do controle de mandatos e suas variações (Figura 14).

2.2.2 Classificação das decisões judiciais: *regex*, *text as data* e *machine learning* como auxiliares da classificação manual

Se o download das decisões e sua organização em bancos de dados foram viabilizados pela técnica de *webscraping*, a classificação das decisões de interesse da pesquisa dentro do universo de decisões de cada um dos bancos “a”, “b” e “c” - ou seja, aquelas que refletiam discussão de alguma das alíneas da tipologia apresentada (Figura 14) - também se beneficiou do aprendizado de técnicas de programação.

Inicialmente, foram adotadas técnicas de identificação de expressões regulares (*regex*, via pacote *stringr* do R) relacionadas a cada uma das medidas da tipologia, incluindo variações

e radicais de cada expressão. A técnica de *regex* consiste, basicamente, na execução de comandos que combinam diferentes dígitos, palavras e radicais de palavras de forma combinada, alternativa ou negativa (“não pode conter”) para identificar textos de interesse. A Figura 4 ilustra essas aplicações. Nela, a primeira coluna refere-se às esferas de controle. A segunda coluna especifica diferentes medidas relacionadas a cada uma dessas esferas. Tanto as esferas, quanto as medidas, são fruto da tipologia que proponho nesta pesquisa, cuja apresentação e fundamentação cabe ao capítulo 3. A terceira coluna, finalmente, apresenta quais foram os termos utilizados via *regex* para identificar, no texto das decisões presentes no conjunto de dados mais amplo, aquelas relacionadas a controle de mandatos.

Figura 4 - Relação entre medidas de controle e expressões regulares⁶

Esferas	Medida de controle	Expressões regulares
Criminal	Queixa-crime, Interpelação	Queixa-crime, opiniões e palavras
	Privacidade: quebra de sigilo, interceptação, busca e apreensão	Cautelares, medida e cautelar, busca e apreensão, quebra e sigilo, interceptação, afastamento e sigilo
	Restrições: proibição de realização de atividade político-partidária, contato com investigados, ausentar-se do país, sequestro de bens, bloqueio de valores	Cautelares, medida e cautelar, contatar/falar investigados ou indiciados
	Afastamento de mandato	Afastamento e mandato
	Preventiva, em flagrante, domiciliar, monitoramento eletrônico	Prisão
	Perda ou reversão do mandato	Condenação penal ou criminal, perda e mandato
Eleitoral	Posse em mandato	Impugnação e candidatura, inelegibilidade, condenação eleitoral, perda e mandato, posse e mandato
	Perda de mandato	
Parlamentar	Posse ou retorno a mandato	Diplomação, nomeação, fidelidade, mesa e mandato, perda e mandato, posse e mandato
	Perda de mandato	
	Perda ou reversão do mandato - cassação	Mesa e mandato, perda e mandato, cassação

Fonte: elaboração da autora (2023).

⁶ Todas as expressões incluem suas variações gramaticais, tais como: maiúsculas e minúsculas, singular e plural, modificações de substantivos em verbos e verbos em substantivos, etc.

Decisões que não contivessem nenhuma das expressões regulares identificadas seriam excluídas das amostras. Após a incorporação de cada expressão regular, foram revisados manualmente os casos excluídos, a fim de evitar a exclusão de “falsos negativos”. Caso identificados casos que não deveriam ser excluídos pela implementação de uma expressão regular, esta era reformada, de modo a incorporar alguma dimensão capaz de adequar-se aos casos que deveriam ser mantidos, sem deixar de excluir aqueles que não eram de interesse.

No entanto, após a introdução das expressões regulares, a soma dos casos remanescentes no banco “a” e no banco “b” totalizava mais de 4000 casos, nos quais ainda era possível identificar a permanência de diversos casos que não se relacionavam ao controle de mandatos. Por essa razão, decidiu-se adotar uma técnica de aprendizado de máquina: elaborar um classificador supervisionado, que consiste na realização da classificação manual de parte das observações, a partir da qual o software irá aprender critérios de aproximação e distanciamento entre os casos de interesse e de desinteresse a partir das características do texto (palavras, dígitos, números, etc.). Depois de fazê-lo, a predição é aplicada ao restante da amostra. O software retorna a probabilidade de que cada decisão não classificada pela autora seja de interesse, ou não, para a pesquisa - no caso, a probabilidade de que determinada decisão ou despacho refira-se ao controle de mandatos de parlamentares federais.

O classificador supervisionado permite, assim, aferir quais as chances, com base em amostra de textos classificados anteriormente pela pesquisadora, de que as demais decisões sejam ou não de determinada categoria. No caso da classificação das decisões dos bancos de dados, as categorias eram 1 - casos sobre controle de mandatos - e 0 - casos que não são sobre controle de mandatos. Uma das principais vantagens do classificador é o retorno probabilístico, pois permite que se identifique casos nos quais há mais chances de ocorrerem erros de classificação. Após seus primeiros resultados, é possível estabelecer uma amostra, entre os casos classificados pela máquina, na qual se realiza conferência manual da qualidade da classificação. Optei por fazê-lo para casos cuja probabilidade fosse maior do que 0.4 e menor do que 0.6, a fim de dar substrato para a máquina de casos nos quais ela ficou mais em dúvida. Após fazê-lo, implementei novamente a técnica, a fim de melhorar os resultados. Após, fiz nova rodada de correções.

Depois de fazê-lo, analisei amostra de 20% dos casos que o classificador apontava como negativos, com probabilidade entre 0.2 e 0.4 (pertencentes ao “grupo de teste”). Após verificar que o classificador acertou em mais de 70% dos casos, sendo que, quando errou, 95% das vezes

deixava de incorporar casos de “mera” investigação (inquéritos), incorporei os “falsos negativos” identificados e desconsidere os demais casos apontados como negativos, além dos que a classificação manual da autora (pertencentes ao “grupo de treino” e aos 20% dos casos negativos revisados manualmente) indicavam não serem sobre controle de mandatos. Realizei conferência manual das decisões remanescentes no grupo de teste - casos que seriam supostamente de interesse para a pesquisa - para eliminar “falsos positivos”, ou seja, casos em que a máquina aponta probabilidade maior do que 0.5 de serem sobre o tema de interesse e que, no entanto, não são.

Por fim, agreguei o banco de inquéritos e ações penais (banco “c”). Para este, reproduzi os passos relativos a expressões regulares, incorporando, além das expressões da Figura 4, as seguintes palavras e/ou expressões e suas variações gramaticais: extinção da punibilidade, prescrição, absolvição, condenação e nulidade. Isso se justifica porque, nesse caso, estava tratando apenas de inquéritos e ações penais que tramitam no tribunal, de modo que, sempre, a competência era penal e/ou eleitoral, e interessava identificar decisões que encerravam procedimentos - ou pelo arquivamento da demanda, ou pela condenação do réu. Como resultado, foram identificadas 308 decisões de interesse. Realizei a sua checagem manual, eliminando casos que não versassem sobre parlamentares federais e/ou que não integrassem o escopo da pesquisa. Ao final, foram unidos os três bancos e eliminadas decisões duplicadas.

Como resultado, o banco de dados contém 1030 decisões. Dessas, 331 são queixas-crime ou interpelações judiciais relacionadas a palavras e discursos proferidos por parlamentares, em que se discutem limites e possibilidades relacionadas à imunidade parlamentar. Como será identificado nos capítulos 4 e 5, esses casos são retirados de análises estatísticas e inferenciais, dada a sua menor relevância e potenciais consequências do que as demais hipóteses de controle de mandatos, as quais serão descritas na tipologia apresentada no capítulo 3.

2.2.3 Fatores externos

Quanto aos fatores externos de especial interesse à pesquisa (episódios de corrupção e poder político), os dados judiciais permitem identificar as partes envolvidas, se o caso envolve competição explícita e se é relativo a episódios de corrupção. Por outro lado, há uma série de evidências externas ao STF que podem contribuir para investigar sua relação com o controle de mandatos pelo tribunal.

Para tanto, a pesquisa também se beneficiou de dados legislativos. De um lado, utilizaram-se fontes primárias coletadas nos sítios oficiais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. São elas: (i) relação de parlamentares que estiveram no exercício do cargo entre 1988 e 2022; (ii) saídas do cargo, seja por renúncia, licença, cassação ou decisão judicial; (iii) votações de referendo de medidas judiciais impostas a parlamentares. De outro lado, bases de dados já existentes foram empregadas para mensurar ideologia e fragmentação política, sendo elas: classificação ideológica dos partidos de Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023), dados de coalizões legislativas do Cebrap (2022) e dados eleitorais do CEPESP Data (2022). No capítulo 5, quando essas variáveis são empregadas, apresento mais detalhes quanto às informações obtidas e a forma de operacionalização.

2.3 ESTRATÉGIA DE PESQUISA EMPÍRICA

Nesta subseção, retomam-se as variáveis de interesse e descreve-se como cada uma delas é operacionalizada. A Figura 5 relaciona as evidências coletadas e a fonte dos dados utilizados para investigá-las.

Figura 5 – Dados utilizados na pesquisa empírica

Variáveis	Formas de manifestação		Evidências	Fontes de dados
Poder político: parlamentares e partidos com representação no Congresso Nacional	Disputa por cargos na via judicial		Partes processuais das ações judiciais	Supremo Tribunal Federal
	Distribuição do poder	Peso da coalizão e cargo do afetado	Afetado na ação, fragmentação partidária, coalizões no legislativo, distribuição ideológica	STF, Cepesp Data, NIPE CEBRAP, Bolognesi et al. (2023)
	Reação a decisões	Referendo/observância	Votações no Congresso	Câmara dos Deputados, Senado Federal, notícias de jornal
	Medidas de retaliação	Descumprimento, projetos de lei, pedidos de impeachment	Proposições legislativas	Câmara dos Deputados, Senado Federal, notícias de jornal
Grandes episódios de corrupção	Dinâmicas no Congresso	Renúncias, cassações, fragilização de coalizões	Processos de cassação, fluxo de início e encerramento de mandatos, coalizões no legislativo	Câmara dos Deputados, Senado Federal, Cebrap
	Opinião pública	Apoio/mobilização	Pesquisas de opinião pública, mobilização popular	ICJ Brasil (FGV), DataFolha, Latinobarômetro, notícias de jornal
	Ferramentas de investigação	Prisão preventiva, colaboração premiada, busca e apreensão, indisponibilidade de bens, etc.	Ações judiciais, descrição de técnicas e estratégias empregadas	Supremo Tribunal Federal, Ministério Público Federal, literatura especializada
Regras do jogo	De "independência"	Competências, garantias, orçamento	Regras	Constituição Federal
	Sobre mandatos	Legislativas	Regras	Legislação nacional
		Jurisprudenciais	Regras	Decisões judiciais

Fonte: elaboração da autora (2023).

Essas evidências foram mobilizadas em caráter qualitativo e quantitativo em diferentes momentos da pesquisa, a depender da forma de operacionalização de cada hipótese. As regras do jogo são endereçadas no capítulo 3, em caráter qualitativo, retomando seu desenvolvimento e relação com a série histórica do fenômeno. Informações relacionadas com poder político e episódios de corrupção foram descritas no capítulo 4 e são a ênfase do capítulo 5, que avalia suas contribuições para o desenvolvimento de diferentes ciclos e padrões da série histórica via apreciação qualitativa e técnicas econométricas.

Enquanto H1 propõe-se enquanto hipótese geral, cuja plausibilidade será avaliada a partir das evidências qualitativas e quantitativas produzidas, H2 e H3 são especificações da primeira. Para elas, foram empregados testes estatísticos.

Para testar se episódios de corrupção estiveram relacionados a maiores chances de controle de mandatos pelo STF, compararam-se decisões em casos relacionados ao processamento de corrupção daqueles motivados por outras condutas.⁷ De forma similar, classificaram-se os casos a depender se litigavam dois atores políticos entre si ou se apenas um político figurava em um dos polos da ação. Se ambos os polos contavam com políticos, considera-se que o caso envolve competição.

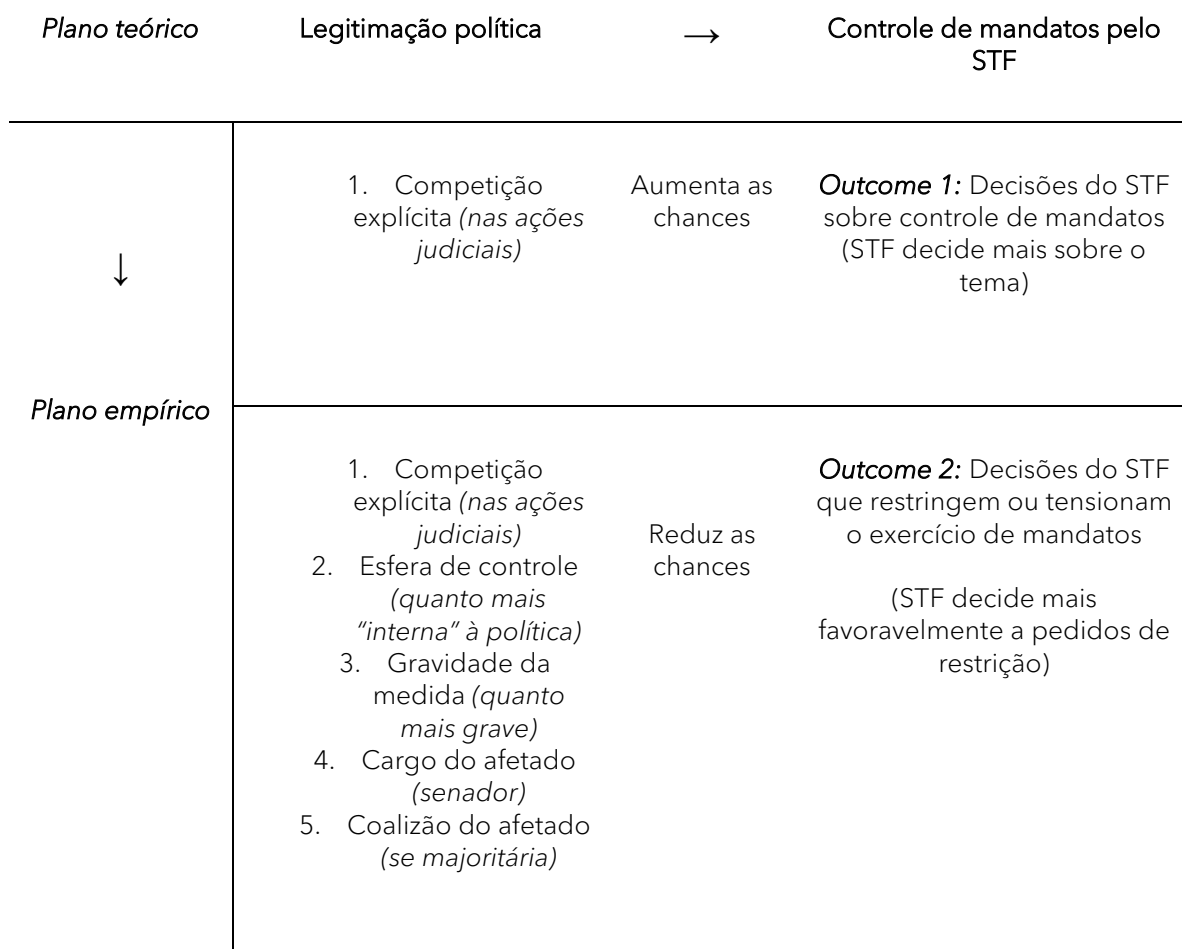
Quanto ao fenômeno que se objetiva explicar, o controle de mandatos pelo STF, ele é traduzido em duas variáveis resposta: a primeira são as decisões do STF sobre controle de mandatos, cujo objetivo é investigar se, em razão das variáveis de interesse, o STF passa a decidir mais sobre o tema, influenciando diferentes ciclos e intensidades de controle; a segunda são as decisões do STF que efetivamente restringem ou tensionam o exercício de mandatos, cujo objetivo é testar se, quando presentes as variáveis de interesse, o STF decide mais favoravelmente a pedidos de restrição.

Assim, para operacionalizar a segunda hipótese de pesquisa, “*H2. Competição explícita, esfera de controle, gravidade das medidas, cargo e coalizão do afetado influenciam as chances de alteração do status quo pelo STF*”, cada uma dessas condições é codificada a partir das fontes de dados apresentadas na Figura 5. O sentido de sua influência é apresentado na Figura 6. A operacionalização de H2 subdivide-se em duas. A primeira diz respeito a uma expectativa sobre a série histórica: se há maior utilização de ações judiciais para competir por cargos, espera-se, também, que o STF decida mais sobre mandatos (*outcome 1*). A segunda agrega diferentes condições do pedido: o caso envolver competição explícita, quanto mais interna à

⁷Os critérios para considerar que um caso é de corrupção são descritos na seção 5.3 do capítulo 5, quando os testes estatísticos que utilizam essa variável são apresentados.

política for a esfera de controle, quanto mais grave for a medida, o afetado possuir cargo com maior poder de retaliação (senador) e a coalizão do afetado ser majoritária estariam associados a menores chances de que o STF decida de forma a restringir ou constringer mandatos.

Figura 6 - Operacionalização de H2

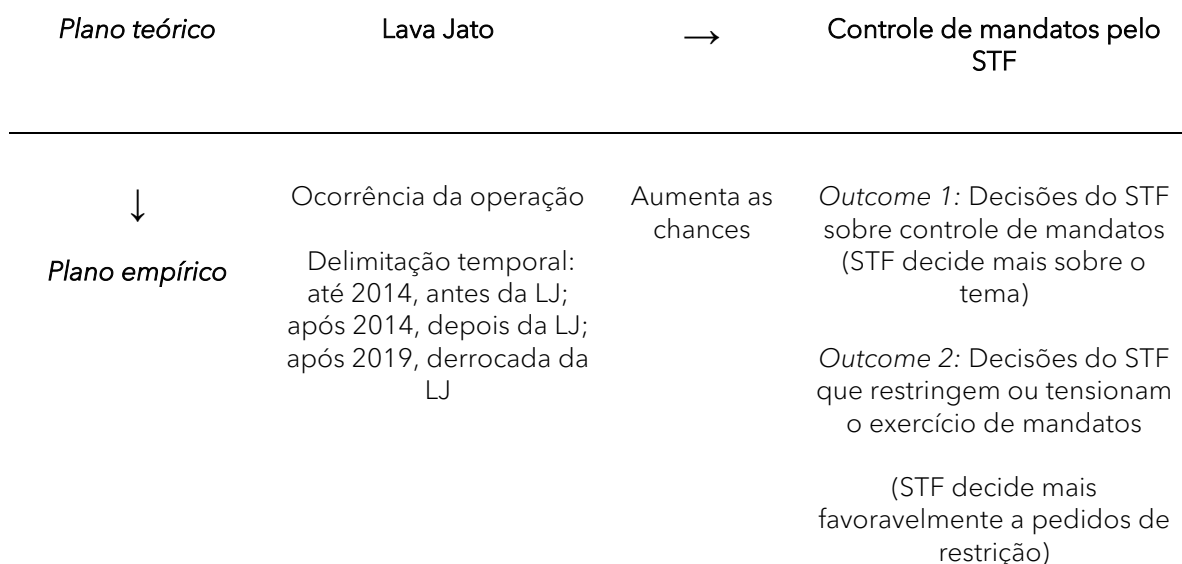


Fonte: elaboração da autora (2023).

Por último, para testar a terceira hipótese de pesquisa, “*H3. As chances de controle de mandatos parlamentares federais aumentaram a partir da Lava Jato*”, a variável relativa a grandes episódios de corrupção é investigada com maior profundidade em relação à Lava Jato. Como será apresentado nos capítulos 4 e 5, a operação carrega uma série de características que resultaram em centenas de parlamentares envolvidos e, portanto, muitas oportunidades de

controle pelo STF, razão pela qual ganha atenção específica nos testes empíricos (capítulo 5). A Figura 7 operacionaliza essa relação.

Figura 7 - Operacionalização de H3



Fonte: elaboração da autora (2023).

Assim, em síntese, para analisar a relação entre as variáveis e o controle de mandatos pelo STF, adotam-se quatro técnicas: mapeamento institucional de regras e alterações normativas, análise descritiva de frequências e da série histórica, análises probabilísticas e inferenciais via regressões logísticas e modelo de *difference-in-differences*. Quando apresentados os resultados obtidos a partir de cada uma dessas técnicas, elas serão discutidas em subseção própria.

3 CONTROLE JUDICIAL DA ATIVIDADE POLÍTICA: UMA TIPOLOGIA

Este capítulo investe na dimensão conceitual da atuação judicial e seus impactos no controle da atividade política. Nele, argumento que regras que se aplicam a condutas, investigações e condenações de políticos possuem potenciais repercussões na atividade política, entendida como a participação em eleições e o exercício de mandatos. Apresento e categorizo as relações e esferas de impacto da atuação judicial. Parte-se da descrição de potenciais restrições à atividade política existentes no sistema institucional brasileiro para, em específico, desenvolver tipologia sobre a atuação judicial e seu impacto potencial no exercício de mandatos parlamentares. Especificamente quanto aos mandatos, apresentam-se as regularidades e mudanças institucionais relativas ao tema, tipologia das hipóteses de atuação judicial em mandatos parlamentares e categoriza-se, em profundidade, as possibilidades de controle de mandatos sediadas no STF. Por fim, apresenta-se tipologia dos cenários de interação entre STF e Congresso quanto ao exercício de mandatos.

3.1 CONTROLE JUDICIAL E IMPACTOS POTENCIAIS NA ATIVIDADE POLÍTICA

Apesar das expectativas de que políticos que não atendam a interesses do eleitorado sejam punidos em países em que há eleições livres e regulares, práticas ilícitas - como corrupção e manipulação de regras para finalidades privadas - persistem mesmo em regimes democráticos. As dificuldades de enfrentar tais práticas têm sido objeto de diversas áreas de investigação. Uma delas dedica-se a investigar como alterações institucionais podem contribuir para torná-las mais custosas ou para facilitar a sua responsabilização.

Os estudos a esse respeito tendem a se concentrar em duas frentes: nos efeitos produzidos por características de sistemas eleitorais, relativos à responsabilização de políticos pelos eleitores, e nos efeitos produzidos por características do sistema institucional, via atuação de órgãos de caráter administrativo e/ou interno e a prerrogativas legais de responsabilização judicial dos envolvidos. Há, por sua vez, um cenário em que a própria responsabilização judicial pode afetar interesses de obtenção e manutenção de cargos: quando escândalos, investigações e condenações resultam em algum tipo de restrição das atividades políticas.

Praticar atos sujeitos à responsabilização impõe um custo adicional sensível a políticos: sua investigação ou condenação pode inviabilizar o exercício de atividades políticas primárias,

excluindo-os da competição eleitoral ou removendo-os de mandatos em exercício. As potenciais consequências do controle no exercício de atividades políticas variam e é plausível esperar que influenciem estratégias de ação, alterando os custos e incentivos envolvidos na prática de corrupção, por exemplo, quando estão exercendo mandatos, bem como nas estratégias para minimizar as chances de responsabilização.

De que forma recursos institucionais de controle podem repercutir no exercício da atividade política? Regras que se aplicam a condutas, investigações e condenações de políticos possuem potenciais repercussões no que aqui denomino atividade política: a participação em eleições e o exercício de mandatos.

Previsões de controle, entendidas como regras que se aplicam a condutas, investigações e condenações de políticos podem inviabilizar, restringir ou não gerar consequências à participação em eleições ou ao exercício de mandatos. Essas regras, por sua vez, podem estar relacionadas à arena judicial, à arena política, ou a arenas mistas, situação em que o controle depende da ação de ambas arenas para se completar. As potenciais repercussões em atividades políticas também se distribuem em arenas distintas: seu efeito pode ser eleitoral, quando o impacto é direcionado à possibilidade e às condições em que um ator político pode concorrer a eleições; pode, por outro lado, ser parlamentar, quando o controle atinge o exercício do mandato; por fim, o efeito também pode ser misto, quando as consequências atingem, simultaneamente, o direito de concorrer a eleições e o de exercer o cargo. A Figura 8 sintetiza essa relação.

Figura 8 - Controle e repercussões na atividade política

Previsões de Controle		Potenciais Repercussões	Exercício da Atividade Política		
Regras que se aplicam a condutas, investigações e condenações de políticos		<i>Inviabilizam?</i> <i>Restringem?</i> <i>Não afetam?</i>	Participação em eleições Exercício de mandatos		
Arena política	Arena mista: arenas política e judicial interagem	Arena judicial	Efeito eleitoral	Efeito misto: afeta atividade eleitoral e parlamentar	Efeito parlamentar

Fonte: elaboração da autora (2023).

Considerando que a pesquisa se concentra no estudo de cargos parlamentares federais, as previsões legislativas permitem traduzir a relação acima da seguinte maneira:

Figura 9 - Arenas e restrições potenciais da atividade parlamentar segundo a Constituição e leis federais

Esfera de atividade	Tipos e arenas	
	Controle político	Controle judicial
Participação em eleições	Inelegibilidade por 8 anos por cassação do mandato ou renúncia após início de processo de cassação	Inelegibilidade por 8 anos em caso de condenação por corrupção
Exercício de mandatos	Previsão de cassação por quebra de decoro pela casa legislativa	Sem previsão expressa de afastamento judicial; Prisão apenas em caso de flagrante; Perda do mandato por condenação penal transitada em julgado

Fonte: elaboração da autora (2022).

Enquanto a Figura 9 restringe-se a situações de direta restrição das atividades políticas eleitorais ou parlamentares explicitamente previstas em lei, a perspectiva de controle proposta nesta dissertação é mais ampla: argumenta-se haver diversos pontos de tensão, exposição, e mesmo limitação do exercício da atividade política que vão além das hipóteses de inelegibilidade, prisão e perda de mandato. Considerando que o tema, aqui, é o controle judicial de mandatos, passo a aprofundá-lo. A Figura 10 apresenta atos cujo escrutínio judicial pode ocorrer segundo a esfera de controle (se eleitoral, criminal, cível ou administrativo) e o momento dos atos (se na candidatura ou no exercício do cargo).

Figura 10 - Esferas de controle judicial de políticos segundo o momento dos atos objeto de controle

Momento dos atos sujeitos a controle	Esfera de controle		
	Justiça Eleitoral	Justiça Criminal	Justiça cível/administrativa
Candidatura	Governança eleitoral Crimes eleitorais Crimes comuns anexos a eleitorais	Crimes comuns (não relacionados a eleições)	Ilícitos cíveis (não relacionados a eleições)
No exercício do cargo	-	Todo e qualquer crime cometido no exercício do mandato (a ele relacionado ou não), tais como: Corrupção Peculato Crimes contra a honra Fraude a licitações Organização criminosa Lavagem de dinheiro	Improbidade administrativa

Fonte: elaboração da autora (2023).

Conforme ilustra a Figura 10, o controle judicial de políticos pode envolver dois momentos: o momento de candidatura, com o qual me refiro a todos os atos relacionados à candidatura e concorrência a um cargo eletivo, e o momento de exercício do cargo, com o qual me refiro a todos os atos compreendidos entre a posse e o fim do mandato.

A Justiça Eleitoral (JE) engloba diferentes funções relacionadas a eleições,⁸ sendo responsável por procedimentos relacionados ao registro e regularização de candidatos e

⁸ Segundo o TSE, a Justiça Eleitoral acumula funções administrativa, jurisdicional, normativa e consultiva. A primeira refere-se à gestão do processo eleitoral, tais como alistamento e transferência de domicílio. A segunda diz respeito à sua atuação como parte do Judiciário, resolvendo conflitos judiciais em situações como

eleições, assim como pelo processamento e responsabilização de ilícitos e crimes eleitorais (Código Eleitoral, Lei n. 4737/1965). Assim, uma esfera de atuação desta diz respeito à interpretação de regras de *governança eleitoral*, ou seja, do conjunto de regras que organizam a competição político-eleitoral (MARCHETTI, 2008). Nesse sentido, estabelece regras de registro, campanha e, de especial interesse a esta pesquisa, regras relacionadas ao funcionamento de coligações, nomeação, diplomação e sucessão no cargo em caso de eleição. Embora a Justiça Eleitoral seja responsável pelo controle de atos concentrados no que denomino momento de *candidatura*, sua governança projeta-se no exercício de mandatos. Embora os atos sujeitos a controle ocorram, em regra, antes do exercício - concorrência, campanha, filiação, eleição -, o controle, não raras vezes, produz consequências durante o mandato. Regras quanto à sucessão no cargo, por exemplo, embora digam respeito a alianças realizadas no período eleitoral, projetam-se no tempo. Se, ao final do mandato, houver uma sucessão, a corte eleitoral poderá ser questionada a respeito da ordem a ser observada.

Quanto à responsabilização, cabe à Justiça Eleitoral processar e julgar crimes eleitorais, tais como divulgar fatos inverídicos em relação a partidos ou candidatos capazes de influenciar o eleitorado, violar o sigilo das urnas e recusar conceder utilidades, alimentação e meios de transporte em dia de eleição (Título IV, Capítulo II, do Código Eleitoral). Desde 2019, é também dela a jurisdição de crimes comuns conexos aos eleitorais, atribuição fixada no julgamento do Inquérito 4.435 pelo STF. As Resoluções do TSE n. 23.618/2020 e 23.691/2022 especificam quais são eles: peculato, concussão, advocacia administrativa, tráfico de influência, corrupção ativa e passiva, contra o Sistema Financeiro Nacional (Lei 7492/1986), lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores (Lei n. 9613/1998), crimes de organização criminosa (Lei n. 12850/2013) e crimes praticados por milícias privadas. A dimensão de responsabilização é parte da governança eleitoral e, embora também diga respeito a condutas praticadas durante a candidatura, projeta-se no período posterior. Condenações na JE podem, por exemplo, resultar em perda de direito ao cargo eletivo, resultando, quando em exercício, em perda do mandato.

A Justiça Criminal pode impactar atividades políticas na medida em que processa e julga crimes comuns, relacionados, ou não, ao mandato. Se relacionados às eleições, são, desde 2019, julgados pela JE, nos termos do parágrafo anterior. Sua esfera de controle pode, portanto, atingir

investigação judicial eleitoral, impugnação de mandato eletivo, impugnação de registro de candidatura e representações por propaganda eleitoral irregular. A função normativa é exercida por meio de resoluções, em que a JE instrui como devem ser executadas leis eleitorais, regulamentando competências e criando situações gerais e abstratas. Por fim, a função consultiva, exercida via consultas, sem o peso de uma decisão judicial, tem o objetivo de obter o pronunciamento da JE em situações apresentadas em tese, não relacionadas a uma parte específica (TSE, 2022; BRASIL, 1988; BRASIL, 1965).

políticos antes e durante o mandato. Assim como no caso da JE, a responsabilização por crimes comuns cometidos antes do mandato pode resultar em projeções no curso deste, especialmente no caso de condenações criminais transitadas em julgado, que resultam na suspensão de direitos políticos (artigo 15, inciso III, Constituição Federal) e, portanto, na impossibilidade de exercício de mandato parlamentar.

A atuação da Justiça Civil pode resultar em controle da atividade política, da forma como esta é definida nesta pesquisa, por meio do processamento e responsabilização de atos de improbidade administrativa (Lei n. 8429/1992, atualizada pela Lei n. 14.230/2021). Condutas ímprobas podem ser processadas na esfera administrativa, via processo administrativo disciplinar, cível, via improbidade administrativa, e criminal, por crime contra a administração pública. Do ponto de vista do controle judicial, interessa aqui destacar as repercussões da justiça civil, uma vez que, quando a sanção é criminal, aplica-se o disposto no parágrafo anterior. A condenação cível por improbidade administrativa pode implicar as seguintes sanções: perda da função pública, perda de bens, suspensão temporária de direitos políticos, pagamento de multa civil, proibição de contratação com o Poder Público, recebimento de benefícios e incentivos fiscais e de crédito e obrigação de ressarcimento do dano. Entre elas, importam para a conceituação proposta na Figura 10 o risco de perda da função pública e de suspensão de direitos políticos, uma vez que, se em exercício de mandato eletivo, tais sanções podem atingi-lo.

Como Arantes (2011) aponta, o fato de que o controle da corrupção pode afetar políticos tanto pela via cível da improbidade, quanto pela via criminal enquanto crime comum, gera incentivos e custos distintos. Diferenças entre essas vias implicaram cálculos estratégicos dos atores, especialmente do Ministério Público – envolvendo o tipo de inquérito envolvido, a participação da polícia nas investigações e o foro judicial no qual políticos seriam julgados, por exemplo –, mas também efeitos sobre o próprio afetado, tais como diferenças de sanção e probabilidade de condenação, imposição de multas ou penas privativas de liberdade, e impactos na reputação. Diferentemente do passado, quando investir na via cível foi uma alternativa eficaz para membros do Ministério Público (ARANTES, 2002), o controle cível da improbidade tem perdido a centralidade que tinha nos anos 1990 e 2000 para, no período recente, dar lugar à persecução criminal.

O giro, aponta Arantes (2011), iniciou-se em meados dos anos 2000, quando operações da Polícia Federal e do MPF sinalizaram que a via criminal poderia ser tão ou mais efetiva do que a via da improbidade administrativa. Três descolamentos materializaram essa migração: da

via cível para a criminal, do âmbito estadual para o federal, e da ação isolada, especialmente do MP, para uma coordenação maior entre a tríade do sistema de justiça – MP, PF e Judiciário. O avanço da esfera criminal decorreria especialmente do aproveitamento estratégico, por esses atores, das regras institucionais disponíveis, combinado à coordenação da rede de *accountability* (ARANTES, 2011).

Investigações, especialmente criminais, podem abranger uma série de estratégias capazes de produzir tensões, exposições, ou mesmo restrições ao exercício de atividades políticas. A delação e a colaboração premiadas são maneiras pelas quais acusados ou partícipes fornecem informações relevantes em troca de benefícios no processamento ou responsabilização. Sua utilização está prevista na investigação de diversos crimes, tais como Lavagem de Dinheiro (Lei n. 9613/2013) e Crime Organizado (12850/2013). O recurso foi amplamente utilizado na Lava Jato (MARONA; KERCHE, 2022; RODRIGUES, 2020), tornando delatores capazes de envolver outros atores relevantes em investigações. Nesse sentido, foi responsável por causar tensões a políticos de Brasília, em episódios como a retirada do sigilo das 78 delações de executivos da Odebrecht e “a lista de Fachin”.

As delações da Odebrecht, assinadas em dezembro de 2016 entre MPF e dezenas de executivos do grupo econômico, compreenderam o compartilhamento de informações relativas a 15 anos de práticas ilícitas. Entre as diversas revelações feitas nos acordos, estava o envolvimento de dezenas de políticos de Brasília. A “lista de Fachin”, como ficou conhecida a lista divulgada em 2017 por Edson Fachin, trata de uma relação de 98 pessoas com foro no STF em relação às quais foram abertos inquéritos policiais, originadas na segunda “lista de Janot”. No início do ano, o Procurador-Geral da República à época solicitou a abertura de mais de 80 inquéritos no STF, motivado pela notícia, em delações celebradas, de envolvimento dos políticos em esquemas da Lava Jato, especialmente fundamentado em delações da Odebrecht (EL PAÍS, 2017; G1, 2017; ESTADÃO, 2022). Entre elas, constavam 39 deputados federais, 29 senadores, oito ministros de Estado, um ministro do Tribunal de Contas da União (TCU) e três governadores. Entre os parlamentares citados, estavam os presidentes da Câmara e do Senado à época, Rodrigo Maia e Eunício de Oliveira.

Se o conteúdo das delações produziu ônus reputacionais para diversos políticos, medidas investigativas podem produzir não só ônus reputacionais, mas também impactos à privacidade, restrição ao exercício de atividades políticas ou mesmo a sua inviabilização. Medidas como quebras de sigilo, buscas e apreensões e interceptações telefônicas, quando autorizados pelo juiz respectivo, produzem, por si só, impacto direto nos investigados - no caso

desta pesquisa, o ator político. Nesse caso, além de ônus reputacionais, quando envolvem cobertura da mídia, interferem em sua privacidade. Como será apresentado no capítulo 4, medidas de busca e apreensão passaram a ser realizadas no próprio Congresso Nacional, causando desconforto na relação entre poderes.

Além da prisão antes da condenação (seja ela provisória, preventiva ou em flagrante), o art. 319 do Código de Processo Penal lista nove medidas cautelares diversas da prisão passíveis de uso em procedimentos penais: comparecimento periódico em juízo, proibição de acesso ou frequência a determinados lugares, quando deva o sujeito permanecer distante para evitar novas infrações; proibição de manter contato com pessoas determinadas em razão de circunstâncias relacionadas ao fato; proibição de ausentar-se da Comarca; recolhimento domiciliar no período noturno e nos dias de folga; suspensão do exercício de função pública ou de atividade de natureza econômica ou financeira quando houver justo receio de sua utilização para a prática de infrações penais; internação provisória em casos de violência ou grave ameaça, caso o sujeito seja considerado inimputável ou semi-imputável; fiança, nas infrações para as quais é possível, para assegurar comparecimento a atos do processo, evitar obstrução ou em caso de resistência injustificada à ordem judicial.

Esta subseção buscou, portanto, conceituar e introduzir diferentes esferas e formas pelas quais a justiça pode controlar políticos e, a depender das regras, sanções e medidas aplicadas, também em atividades políticas. A subseção a seguir apresenta a estrutura institucional de um capítulo dessa história: o controle de parlamentares federais pelo STF.

3.2 CONTROLE DE PARLAMENTARES PELO STF: ATRIBUIÇÕES, REGRAS E TIPOLOGIA

A atuação do STF sobre mandatos parlamentares federais ocorre em meio às instituições apresentadas nos tópicos anteriores. No entanto, há uma série de atribuições, regras e padrões próprios da relação entre o tribunal e parlamentares federais que informam as quatro linhas em que o jogo corre. Esta seção organiza-as em três eixos: atribuições de órgãos jurisdicionais, regras - estruturais e setoriais, conforme sua abrangência - e, finalmente, oferece-se uma tipologia do controle de mandatos pelo Supremo, produzida com base na análise institucional e empírica das decisões do tribunal.

3.2.1 Atribuições: quem pode controlar parlamentares federais?

Especificamente no que se refere a parlamentares federais, dadas as atribuições amplas e por vezes sobrepostas de diferentes tribunais e instâncias do Judiciário, cumpre compará-las. Embora, pelo *status* do cargo, possuam peculiaridades quanto ao processamento penal (prerrogativa de foro, que será descrita adiante), tribunais eleitorais, cíveis e criminais de outras instâncias também possuem ingerência no processamento e responsabilização de deputados e senadores.

Na Figura 11, propõe-se organizar as competências jurisdicionais segundo esferas de controle. Para fins analíticos, diferencia-se o controle judicial entre aquele legislativo-eleitoral, relativo a fatos e controvérsias clássicos da competição política - seja ela em eleições ou durante mandatos -, e aquele criminal, restrito ao processamento penal em ilícitos distintos de crimes eleitorais e conexos. Cumpre registrar que a classificação proposta desnaturaliza as categorias nativas (competências legais), organizando-as da forma que mais contribua para a análise do objeto: atribuições judiciais que, nos termos propostos neste trabalho, resultam em atuação no controle de mandatos. Dessa forma, não é objetivo da Figura 11 listar todas as competências de cada tribunal, mas destacar aquelas que constituem meios pelos quais o Judiciário controla mandatos - ou seja, recebe demandas nas quais tem a oportunidade de fazer o escrutínio da atuação de um deputado e senador. Mesmo que o ato seja anterior ao exercício do mandato, suas consequências podem atingi-lo e, por isso, também integram a classificação.

Figura 11 - Atribuições do Judiciário para controle de parlamentares federais

Competências para controle judicial		
Tribunal	Controle legislativo-eleitoral	Controle criminal
Tribunal Superior Eleitoral (TSE)	<p>⇒ Competência originária para:</p> <p>a. Impugnação e registro de candidaturas</p> <p>b. Impugnação e diplomação de mandato eletivo</p> <p>⇒ Competência recursal para decisões de TREs</p>	<p>⇒ Competência originária para investigação e processamento de crimes eleitorais (investigação judicial eleitoral), tais como:</p> <p>a. Falsidade ideológica eleitoral</p> <p>b. Praticar irregularidade que anule votação</p> <p>c. Violar ou tentar violar o sigilo do voto</p> <p>d. Produzir ou divulgar fatos inverídicos de partidos ou candidatos que são capazes de influenciar o eleitorado</p>
Supremo Tribunal Federal (STF)	<p>⇒ Competência recursal em matéria constitucional de decisões do TSE e instâncias inferiores da justiça eleitoral;</p> <p>⇒ Competência originária em mandados de segurança⁹ de parlamentares ou partidos:</p> <p>a. Diplomação, licença e perda de mandatos</p> <p>b. Escrutínio de processos de cassação</p>	<p>⇒ Competência originária para investigação e processamento de crimes cometidos no exercício do mandato, que englobam:</p> <p>a. Medidas cautelares de investigação</p> <p>b. Medidas cautelares de afastamento</p> <p>c. Medidas cautelares de prisão</p> <p>⇒ Competência originária para julgamento de crimes cometidos no exercício do mandato, tais como:</p> <p>a. Corrupção</p> <p>b. Peculato</p> <p>c. Crimes contra a honra</p> <p>d. Fraude a licitações</p> <p>e. Organização criminosa</p> <p>f. Lavagem de dinheiro</p> <p>g. Crimes contra a administração pública</p> <p>⇒ Competência recursal via <i>habeas corpus</i></p>
Varas judiciárias, tribunais estaduais e regionais	Atribuições da Justiça Eleitoral para atos cometidos em período diverso daquele de exercício do mandato parlamentar ou que não guardam conexão com ele	

Fonte: elaboração da autora (2023).

⁹ É pacífica a jurisprudência do STF no sentido de que mandado de segurança impetrado por parlamentar federal é considerado autêntica via de controle de constitucionalidade de atos do Poder Legislativo (ver, por exemplo, MS 24.667, min. Carlos Velloso, DJ de 23 de abril de 2004).

A Figura 11 revela que diversas instâncias e órgãos judiciais podem controlar, em algum nível, parlamentares. Evidencia, também, a amplitude de atribuições do TSE em temas eleitorais ou conexos a eleições. Entre as diferentes atribuições listadas, destacam-se alguns elementos: (i) o STF é instância recursal possível para questões julgadas em todas as demais; (ii) sua competência originária, contudo, é mais restrita: limita-se a mandados de segurança na esfera legislativo-eleitoral e à competência criminal de autoridades com foro por prerrogativa de função (ARMANI; RODRIGUES, *no prelo*); (iii) nas atribuições recursais e em mandados de segurança, sua atuação tende a se limitar a decisões de mérito e/ou terminativas. Nas atribuições criminais, por outro lado, o tribunal tem mais oportunidades de controle ao longo do processo, considerando, especialmente, a condução de investigações e a instrução probatória em ações penais.

A Figura 12 apresenta de que forma essas diferentes instituições podem, ao controlar a atividade política, gerar potenciais repercussões a mandatos. Para tanto, as esferas de controle da atividade política são divididas entre legislativo-eleitoral e criminal, a depender do tipo de repercussão que emerge dessa atribuição.

Figura 12 - Controle da atividade política e potenciais repercussões em mandatos

	Tipos	Instituição competente	Potencial repercussão	Forma de repercussão
Esfera legislativo-eleitoral	Diplomação de mandatos	TSE e/ou STF	Atribuir e retirar de cargos	Direta
	Escrutínio de licenças	TSE e/ou STF	Devolver e retirar de cargos	Direta
	Escrutínio de processos de cassação	STF	Invalidar ou obstruir cassação	Indireta

	Tipos	Instituição competente	Potencial repercussão	Forma de repercussão
Esfera Criminal	Crimes eleitorais	TSE/JE	Medidas investigativas (solicitadas ao STF* ¹⁰)	Indireta
			Medidas de busca e apreensão	Indireta
			Medidas de quebra de sigilo	Indireta
	Crimes cometidos no exercício do mandato e relacionados a ele	STF	Medidas de interceptação telefônica	Indireta
			Medidas de proibição de contato	Direta
			Medidas de afastamento de atividades políticas	Direta
			Afastamento do mandato	Direta
			Prisão em flagrante ou preventiva	Direta
	Crimes cometidos antes do mandato ou sem relação com ele	Varas de 1ª instância conforme a matéria	Medidas investigativas (solicitadas ao STF*)	Indireta
	Condenação	Crimes eleitorais	TSE/JE	Retirar do cargo e da competição futura
Retirar do cargo e da competição futura				Direta
Crimes cometidos antes do mandato ou sem relação com ele		Varas Criminais de 1ª instância	Retirar do cargo (pendente de recurso) e da competição futura	Direta (pendente de recurso)

Fonte: elaboração da autora (2023).

¹⁰ * Embora outros órgãos jurisdicionais detenham competência para investigação de parlamentares, especialmente após a restrição do foro por prerrogativa de função (2018), a necessidade de autorização do STF para imposição de medidas investigativas a parlamentares não é pacífica.

A Figura 12 sintetiza atribuições de diferentes instituições que, incidental ou diretamente, resultam em tensões ou restrições a mandatos parlamentares. Dela é possível identificar que, além do STF, há outros órgãos jurisdicionais cuja atuação pode resultar em controle de parlamentares federais. Nesta pesquisa, a escolha de concentrar o levantamento de dados na atuação do STF e não em outros órgãos deve-se a algumas razões: em primeiro lugar, os incentivos e constrangimentos da atuação judicial em temas politicamente sensíveis são mais evidentes, uma vez que a relação entre poderes do Estado ocorre entre atores de cúpula - ministros do tribunal, deputados federais e senadores. Entre eles, está o fato de que a integralidade dos membros do tribunal é indicada e pode ser removida pelo Senado Federal.

Em segundo lugar, entre os órgãos judiciais envolvidos, esta é a opção que permite ter uma visão mais ampla do fenômeno: as possibilidades de atuação do STF englobam variadas esferas e competências. Decisões de outras instâncias tendem a chegar, pela via recursal, originária ou constitucional, ao STF, ampliando as possibilidades de análise não apenas a atribuições eleitorais, como seria o caso do TSE. Em terceiro lugar, há expectativas teóricas baseadas em mais estudos prévios que amparam e orientam o recorte da pesquisa empírica do que em relação a outros tribunais. Como consequência, há mais condições de comparar resultados com outros achados da literatura.

Por fim, ao ser um tribunal que agrega o processamento de parlamentares há décadas, é possível identificar padrões e mudanças em sua atuação. Contrariamente, para os objetivos desta pesquisa - identificar sob que condições tribunais controlam parlamentares e o exercício do cargo - a pulverização de julgamentos em primeira instância e a setorização do TSE seriam limites maiores do que a “restrição” à cúpula. Apesar disso, a escolha pelo STF enfrenta limites de generalização, pois não é uma amostra aleatória do total de possibilidades de controle desses atores pelo Judiciário. Idealmente, todas as instâncias e órgãos seriam contemplados. Como fazê-lo não seria viável nesta dissertação, optou-se pelo recorte que se considera ser de maior interesse teórico para o estudo não só do tema em específico, mas das relações entre poderes - especialmente, entre STF e Poder Legislativo.

3.2.2 Regularidades e mudanças institucionais: amplitude e flexibilidade institucional

A estrutura institucional¹¹ em que atuam atores políticos e judiciais determina, 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.

3.2.2.1 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

¹¹ 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.

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.

O escrutínio judicial de mandatos parlamentares pode ocorrer nos três âmbitos. No primeiro caso, decide em ações constitucionais de controle abstrato¹². 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. 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

¹² 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).

demais poderes em perspectiva comparada (BRINKS; BLASS, 2017; RÍOS-FIGUEROA; TAYLOR, 2006).

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). 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 mais de 90 os pedidos registrados, tendo sido sua quase totalidade apresentada desde 2016. Foram 12 pedidos em 2016, oito em 2017, 10 em 2018, 21 em 2019, 17 em 2020 e 26 em 2021 (BOGÉA; DA ROS, *no prelo*). Segundo o sítio virtual do Senado, ao menos 63 deles tiveram tramitação encerrada até 2021 (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. 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. Especificamente quanto ao controle de mandatos, a análise institucional das possibilidades de reação é objeto da seção 3.2.4 deste capítulo, e a sua análise empírica é tema do capítulo 5.

Quanto às regras de nível estrutural, é possível concluir que elas têm se mantido relativamente estáveis no período. Como será apresentado no capítulo 4, suas alterações não são capazes de explicar as mudanças de padrão observadas empiricamente. As possibilidades de retaliação são amplas. Do ponto de vista estrutural, há evidências de que as ameaças têm sido mais fortes na última década (pedidos de *impeachment*, reversão de decisões, manifestações públicas de parlamentares e até mesmo grandes atos públicos pedindo pelo fechamento da corte, dentre outras), mas também é verdade que é nesse período em que foram tomadas mais medidas de restrição de mandatos.

3.2.2.2 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.¹³ 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 a 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 decidir 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 possibilidade 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 Supremo. Pedidos de interpelação judicial discutiram o alcance das prerrogativas e da

¹³ 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.

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),¹⁴ decidiu que a inelegibilidade em razão da renúncia não era aplicável às eleições de 2010, permitindo que aqueles que renunciassem concorressem no pleito. Em

¹⁴ A matéria foi inicialmente discutida no RE 630147 e depois no RE 631102.

2011, novamente decidiu que a lei não seria aplicada às eleições de 2010¹⁵, desta feita de forma mais ampla, motivada pelo princípio da anterioridade eleitoral¹⁶. 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 2012¹⁷. 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. No levantamento desta pesquisa, 28 das 51 decisões tomadas neste ano trataram da sucessão de mandatos, e nove requeriam explicitamente que o STF oferecesse contornos à aplicabilidade da nova lei. Além disso, pedidos de perda de mandato por anulação de nomeações são um dos tipos mais frequentes de demandas na série histórica deste estudo, a ser apresentada no capítulo 4. Em 2017, o tribunal voltou a decidir sobre o alcance da lei,¹⁸ 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 TSE¹⁹

¹⁵ Decidida no Tema 387 de Repercussão Geral nos autos do RE 633703.

¹⁶ 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).

¹⁷ Decidida nas ADCs 29 e 30 e na ADI 4578.

¹⁸ Decidido no Tema 860, com Repercussão Geral, nos autos do ARE 785068.

¹⁹ 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.

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 2007²⁰ e, em todos os casos, ele confirmou a constitucionalidade da nova regra, definindo que a titularidade do mandato é do partido e não do 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). 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.

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

²⁰ MS 26.602, 26.603 e 26.604 e ADIs 3.999 e 4.086.

recusou a cumprir decisão de ministro do STF para afastar o parlamentar do cargo de presidente, e o caso de Aécio Neves, AC 4327).

Por fim, a inédita frequência de condenações de parlamentares durante o Mensalão levou o Supremo a uma nova oportunidade de normatização via jurisprudência: se condenados judicialmente à suspensão de direitos políticos, a quem caberia decretar a perda do mandato parlamentar? Seria esta automática, em função da condenação, ou haveria ainda espaço para decisão da casa legislativa? Em 2012, durante o julgamento do Mensalão, os ministros decidiram que a perda do mandato seria automática. No entanto, o entendimento foi modificado pouco tempo depois: em 2013, na condenação do senador Ivo Cassol, o tribunal definiu que a decisão final seria do Senado.

Condenações recentes evidenciam a flexibilidade ainda presente no tema: em decisões de 2019 e 2020²¹, ministros apontaram que, em caso de regime inicial fechado, a perda do mandato é automática. Se o regime, contudo, for outro, caberia à casa legislativa a declaração. Se o ato do legislativo seria meramente burocrático, ou se a casa teria autonomia para não declarar a perda, permanece em aberto. No Senado, a declaração tem sido alvo de votação dentro da Comissão Diretora, órgão composto por sete senadores, como ocorreu em 2020 no caso da senadora Selma (SENADO, 2022). Na Câmara, quando da condenação de Paulo Feijó, em 2017, a decisão previu que caberia à Mesa apenas oficializar a perda do cargo. O órgão recorreu da decisão, segue com posição contrária a esse encaminhamento e, até o encerramento desta pesquisa, ainda não havia definição. As idas e vindas nesse tema ilustram a amplitude e elasticidade, com ainda poucos contornos objetivos, das atribuições do STF e seus limites no controle de mandatos parlamentares.

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 potenciais em decisões do STF de escrutínio de mandatos. 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.

²¹ Ver, por exemplo, Ação Penal 968/2019 e Ação Penal 965/2020.

Figura 13 – Regras que estruturam as interações entre STF e mandatos políticos

	Tipo	Regras	Repertório	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> de ministros	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)	Sim: redução de custos de investigação
	Escrutínio de mandatos	Condenação judicial, Ficha Limpa, Disciplina parlamentar, Fidelidade partidária, Medidas cautelares, Perda do mandato por condenação	Variadas	Ampliação e flexibilidade	Inelegibilidade; perda de mandatos (2007; 2010; 2011; 2017)	Sim: expansão de poder pela via legal + jurisprudencial

y = decisões de escrutínio judicial de mandatos.

Fonte: elaboração da autora (2023).

O levantamento acima indica que a ação do próprio Supremo parece ter contribuído para algumas das pautas nas quais a restrição de mandatos foi levada ao STF. 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. Adianta-se, aqui, o que o próximo capítulo apresenta: a série histórica é sensível, em alguma medida, a alterações normativas e à interpretação que o STF fez delas. No entanto, como veremos adiante, essas alterações não guardam relação direta com os padrões

de casos nos quais houve majoritariamente decisões de restrição de mandatos – aqueles de controle criminal.

Há, contudo, uma mudança setorial que produziu efeitos no controle do tribunal: ao suspender a necessidade de autorização parlamentar, a EC 35/2001 retirou um constrangimento para a persecução de congressistas. Fazê-lo reduziu custos para a investigação, uma vez que, a partir de então, não seria mais necessário enfrentar decisão parlamentar. Como consequência, seria plausível esperar que houvesse ascensão no controle criminal depois da modificação. Esse, contudo, não parece ter sido o caso: ao menos quanto ao controle de mandatos, casos da esfera criminal se mantiveram relativamente estáveis entre 1988 e 2007, apenas aumentando a partir de então (vide Figura 17, que inaugura o capítulo 4).

3.2.3 Tipologia: possibilidades de controle de mandatos pelo STF

Uma segunda dimensão do mapeamento institucional, elaborada a partir dos passos descritos na seção metodológica (2.1), revisada e retroalimentada pela análise das decisões, é a produção de uma tipologia do controle de mandatos parlamentares no STF.

A partir da análise das atribuições do tribunal, bem como das regras que direta ou indiretamente relacionam-se ao controle de mandatos, é possível listar distintas possibilidades pelas quais o STF pode controlar congressistas. Com a tipologia (Figura 14), listo uma série de medidas que podem advir de suas decisões (coluna *medida de controle*). O conjunto de possibilidades, como explicado na seção metodológica, deriva da combinação de previsões institucionais com a análise empírica das decisões judiciais que integram a pesquisa. Como resultado, proponho agrupar as medidas em três *esferas* e nove *sub-esferas* de atuação, as quais correspondem à circunstância em que a medida é requerida. Para além do processamento de ações, as medidas judiciais podem ser sintetizadas em seis grupos: medidas que afetam a *privacidade*, medidas de *restrição* de bens ou atividades, *afastamento* de mandato, *prisões*, *perda e posse* em mandato. Associo a cada grupo de medidas, ainda, o potencial efeito no mandato: se direto, indireto ou ambos.

Assim, a Figura 14 possui quatro fontes de informação inter-relacionadas: identifica em qual esfera o controle de mandatos pode ocorrer – se criminal, eleitoral ou parlamentar. Na segunda coluna, subdivide cada esfera em terrenos possíveis para o controle. Na terceira coluna, evidenciam-se quais medidas são incluídas na tipologia, relacionadas com as esferas e sub-

esferas em que podem ocorrer via decisões judiciais. A quarta coluna, por sua vez, busca relacionar cada medida aos impactos esperados no exercício de mandatos.²²

Figura 14 - Tipologia: o controle de mandatos pelo STF

Esferas	Sub-esferas	Medida de controle	Efeito no mandato
Criminal	Processamento	Inquérito, Ação Penal, Queixa-crime, Interpelação	Indireto
	Cautelares	Privacidade: quebra de sigilo, interceptação, busca e apreensão	Indireto
		Restrições: proibição de realização de atividade político-partidária, contato com investigados, ausentar-se do país, sequestro de bens, bloqueio de valores	Indireto ou direto
		Afastamento de mandato	Direto
	Prisões	Prisão preventiva, em flagrante, domiciliar, monitoramento eletrônico	Direto
	Condenação	Perda ou reversão do mandato	Direto
Eleitoral	Impugnação	Posse em mandato	Direto
	Condenação	Perda de mandato	Direto
Parlamentar	Diplomação	Posse ou retorno a mandato	Direto
	Declaração	Perda de mandato	Direto
	Processo de cassação	Perda ou reversão do mandato	Direto

Fonte: elaboração da autora (2023).

As esferas de atuação dizem respeito à arena da qual emerge a demanda por controle. Se criminal, é porque a medida é requerida em um contexto de investigações, denúncias ou

²² Cumpre registrar que a tipologia apenas inclui os casos mais frequentes, muito embora haja ocorrências classificadas em “outros”, que não passam de 1% e, por isso, também não estão representadas no gráfico a seguir. A autora agradece a Luciano Da Ros pela sugestão de atenção a casos de improbidade administrativa. Eles aparecem na amostra de forma minoritária, razão pela qual fazem parte da categoria “outros”. Consequências de casos de improbidade, contudo, estão também no DNA de parte dos casos da esfera eleitoral, especialmente quando as decisões discutem inelegibilidades em recursos de decisões de cortes eleitorais que foram motivadas por condenações de improbidade.

condenações em procedimentos e ações penais. Se eleitoral, é porque a demanda chega ao STF no seio de conflitos relacionados à habilitação do parlamentar para disputar eleições. Desse modo, investigações de crimes eleitorais, se tramitaram na esfera eleitoral, ou se o pedido de controle emerge em discussões sobre a elegibilidade do parlamentar, são considerados parte da esfera eleitoral. Muitas vezes, contudo, conflitos eleitorais seguem após a realização de eleições, razão pela qual podem implicar posse ou perda de mandato de parlamentares federais. Por fim, se a esfera em que o controle de mandatos ocorre é parlamentar, é porque a demanda surge em meio a procedimento, decisão, ou pleito existente no Congresso Nacional. Diz respeito a pedidos de regulação de decisão ou de reversão de decisão da mesa diretora, do Conselho de Ética ou mesmo do plenário.

Na tipologia, uma observação importante é quanto ao que configura uma *esfera*. Isso porque a sucessão de fatos envolvida na responsabilização de um mesmo político pode envolver dimensões eleitorais, parlamentares e também criminais. Um exemplo é que uma investigação criminal pode resultar em inelegibilidade e, ao final, depender de declaração de perda de mandato da casa legislativa. No entanto, não é disso que trata a tipologia. O que importa, para fins das *esferas* de controle judicial, não é o tipo ou a consequência da medida de controle. É o *contexto*, a *arena*, a *esfera* em que ocorre a discussão da medida no STF. Ou seja: se o pedido é de reversão de uma decisão de órgão da Câmara dos Deputados (nomeação de parlamentar ou decisão de cassação, por exemplo), a esfera é parlamentar. Se o pedido é de reversão de uma decisão do TSE, ou de declaração de inelegibilidade em razão de condenação por crime eleitoral, a esfera é eleitoral. Por fim, se o pedido envolve medida de controle em investigação penal de quaisquer crimes que não eleitorais ou a eles conexos, como a imposição de cautelares em investigação ou recurso em condenação penal, o contexto é criminal.

Por reconhecer a relevância que o processamento criminal tem nas relações entre poderes e, portanto, no potencial comportamento dos ministros quanto a atores externos, a existência desses procedimentos e ações faz parte da tipologia e seu mapeamento interessa à pesquisa de dissertação. No entanto, nas análises a seguir, desconsidera-se a linha de processamento, uma vez que ela diz respeito a tão somente o processamento. Assim, no caso da esfera criminal, integram o banco de dados todas as demais sub-esferas (toda vez que uma decisão pode resultar em cautelares, prisões ou condenações), menos o mero processamento.

Se a decisão termina por aplicar alguma das medidas acima, considera-se que ela produz uma alteração do *status quo* político, isto é, altera o estado vigente em que o parlamentar desempenharia seu mandato não fosse a produção da decisão, que implementa uma medida de

controle. Essa definição é a variável empregada em todas as análises do capítulo seguinte quanto ao sentido das decisões.

Quanto aos potenciais impactos no exercício de mandatos, estes podem ser diretos e/ou indiretos. Isso se deve ao fato de que, a depender da medida imposta, seus efeitos podem estar ou não diretamente relacionados ao exercício do cargo. Medidas de afastamento, prisão e perda de mandato inviabilizam, temporária ou definitivamente, o seu exercício. Decisões sobre posse de mandato inauguram o exercício de cargos e, usualmente, também implicam a saída do cargo de outro parlamentar, diretamente prejudicado pela decisão de nova posse. Medidas cautelares relacionadas à restrição de atividades podem ter efeito direto ou indireto no mandato a depender do tipo de restrição estabelecida. Embora não inviabilizem o exercício do cargo, podem envolver limites de contato ou atividade que integraria as atividades usuais do mandato. A proibição de contato com investigados e de participação em reuniões partidárias são exemplos disso. Não raras vezes, investigados são outros parlamentares, ou quadros políticos que, não fosse a medida restritiva, participariam do mandato do parlamentar. A depender dos fatos pelos quais o político é acusado, é possível também que seja determinada a não participação de reuniões partidárias. Em sentido similar, a proibição de ausentar-se do país pode resultar na limitação de práticas políticas que, não fosse a restrição, seriam realizadas pelo parlamentar.

Outras restrições - como o sequestro de bens e o bloqueio de valores -, embora digam respeito à dimensão “privada” do sujeito, impõem custos reputacionais altos e constrangimentos à atuação política que, não fosse a alteração judicial, não existiriam. Cautelares como essas, assim como aquelas relacionadas à privacidade - busca e apreensão, quebras de sigilo e interceptações telefônicas -, podem expor o parlamentar publicamente, incentivar a sua associação a práticas “criminosas” e torná-lo mais vulnerável em disputas políticas. Com menor intensidade quanto ao impacto, mas em sentido similar, está o processamento de ações penais e inquéritos, sendo que, em regra, as cautelares mencionadas ocorrem no seio desses procedimentos. Em todos esses casos, os efeitos esperados no mandato são indiretos, uma vez que não tratam do exercício da atividade política em si. Apesar disso, dados os custos políticos que impõem e a sensibilidade presente na sua imposição pelo STF àqueles que detêm poder de retaliação, argumenta-se que elas integram o repertório de medidas de controle. Por outro lado, uma vez que representam etapas “precárias” de prejuízo ao mandato, seus efeitos são indiretos.

3.2.4 Interação entre STF e Congresso Nacional: arenas mistas e possibilidades de reação política

A atuação do STF no controle de mandatos envolve possibilidades de interação com o Congresso em vias mais ou menos formais. De um lado, à esfera parlamentar é frequente a interação entre membros do STF e do Congresso quanto à origem das demandas - uma vez que, como será exposto no capítulo 4, partidos e parlamentares são, com frequência, autores das ações. De outro lado, há medidas de ordem criminal e/ou eleitoral cuja implementação depende de referendo das casas legislativas, cujas bases estão no texto constitucional de 1988. Denomino-as *arenas mistas*, situações em que uma medida de controle não pode se efetivar sem o referendo legislativo. Envolve, portanto, consequências estabelecidas judicialmente e o referendo do órgão político. Como consequência, essas situações demandam interação entre membros do STF e do Congresso Nacional. Se à esfera parlamentar é inerente a interação quanto à origem das demandas, a implementação de medidas de ordem criminal e/ou eleitoral pode envolver tais *arenas mistas*, dependendo do referendo das casas legislativas.

Neste texto, o termo “interação” é empregado de maneira ampla e, ao mesmo tempo, relativamente superficial. Isso porque, para se considerar que haja interação, considera-se como mínimo necessário que (i) haja terreno institucional que preveja a atuação necessária do órgão judicial e do órgão legislativo; ou (ii) uma decisão judicial tenha sido seguida de atos do órgão político que culminem em possibilidade de alteração da decisão.

Figura 15 - Arenas institucionais mistas: STF, Congresso e mandatos parlamentares

Medida judicial	Atribuição do Congresso	Órgão responsável
Processamento judicial	Autorizar início do processo em até 45 dias (até 2001); suspender processamento a qualquer momento (desde 2001)	Plenário da casa legislativa
Remoção temporária	Referendo em 24 horas (a partir de 2017)	Plenário da casa legislativa
Prisão	Referendo em 24 horas	Plenário da casa legislativa
Perda de mandato	Declaração	Mesa diretora da casa legislativa

Fonte: elaboração da autora (2023).

A Figura 15 lista as previsões de participação do Legislativo em ordens judiciais de controle de mandatos. Há quatro situações que envolvem, institucionalmente, algum tipo de legitimação ou referendo pelo Legislativo: o processamento judicial - que, como comentado anteriormente, embora até 2001 envolvesse a própria autorização de investigação, desde então mantém a possibilidade de, uma vez iniciado pelo STF, suspender o processamento. A remoção temporária (afastamento de mandato) e a prisão de parlamentares depende de referendo da casa legislativa - a segunda por previsão constitucional e a primeira por jurisprudência pacificada em 2017, como também descrito nas subseções anteriores. Por fim, a perda de mandato, também por previsão constitucional, requer declaração da casa legislativa. Há debate, político e judicial, quanto ao caráter declaratório ou decisório dessa atribuição.²³ Embora não se tenha notícia de reversão de perdas de mandato decorrentes de decisão judicial pelas casas legislativas,

²³ A Constituição Federal prevê: “Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador: [...] IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos; [...] § 2º Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.” (BRASIL, 1988, alterada pela EC 76/2013).

recentemente, em abril de 2022, o presidente do Senado Federal declarou publicamente entender que a previsão constitucional fala em processo de decisão do órgão legislativo (SENADO FEDERAL, 2022).

Além das previsões institucionais de atuação das casas legislativas, há outras oportunidades de interação com decisões da corte. Apesar das garantias de independência do tribunal, as possibilidades de reação e eventual retaliação pelo Congresso não são triviais. Uma reação possível é a reversão de efeitos das decisões: o Congresso pode emendar a Constituição para constitucionalizar o oposto do que foi decidido pelo STF, pode legislar de forma a afastar uma orientação jurisprudencial, ou pode simplesmente não cumprir as decisões (DAHL, 1957).

Quanto a retaliações mais amplas, uma possibilidade é a realização de *impeachment* de ministros. Cabe ao Senado o procedimento e à mesa diretora pautá-lo. Embora um procedimento dessa natureza nunca tenha avançado no Senado brasileiro, a apresentação de pedidos tem crescido significativamente nos últimos anos: há 85 pedidos de *impeachment* registrados no sítio virtual do Senado, dos quais 23 datam 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 foram encerrados (BRASIL, 2021). O Congresso pode, também, aprovar leis dedicadas a restringir interesses do tribunal e de seus ministros a nível infraconstitucional.

Por fim, reações não necessariamente ocorrem via mudanças legislativas ou procedimentos institucionais. Além do Congresso enquanto instituição, também é possível que seus membros atuem individualmente em prol de interesses no tema, como quando assumem publicamente posições capazes de constranger o tribunal, ameaçando o não cumprimento de decisões, por exemplo, ou atuam diretamente pela via judicial para buscar a sua reversão.

A Figura 16 sistematiza possibilidades de reação à atuação do tribunal no controle de mandatos em três esferas - individual, institucional ou legislativa - e sete formas de reação - judicial, manifestação pública, referendo, não cumprimento, proposta de emenda à constituição (PEC), alteração legislativa e retaliação à corte.

Figura 16 - Possibilidades de reação parlamentar

Esfera	Reação individual		Reação institucional			Reação legislativa			
Definição	<i>Ação de parlamentar ou legenda em relação à situação</i>		<i>Ação da casa legislativa em relação à situação</i>			<i>Proposição de alteração legislativa por parlamentares ou legendas que afete o tipo de atuação judicial</i>			
Formas de reação	Judicial: recorrer e/ou ajuizar ação para reverter	Manifestação pública contrária	Quando decisão judicial depende de referendo da casa legislativa, rejeitar medida judicial	Judicial: ajuizar ação para reverter	Manifestação pública contrária	Não cumprir a decisão	Proposta de Emenda à Constituição	Projeto de Lei	Retaliação: <i>impeachment</i>
			↓					↓	
	Art. 53 CF	Art. 53 ou 55 CF		Art. 55, IV, §2º CF			Exemplos de temas possíveis (PECs/PLs)		
	Não autorizar investigação (até 2001); Sustar processo (Art. 53, §3º CF, vigente)	Votar contra afastamento; Votar contra prisão		Votar contra perda de mandato em caso de condenação penal			Reforma constitucional sobre foro por prerrogativa; Reforma constitucional para restringir hipóteses de afastamento; Reforma constitucional para restringir hipóteses de prisão; Legislar para restringir medidas investigativas; Legislar sobre possibilidades de impugnação de candidatura; Legislar sobre crimes eleitorais; Legislar sobre ordem de suplência		

Fonte: elaboração da autora (2023).

Embora sejam de naturezas distintas e envolvam custos e dinâmicas diversos para sua concretização, as possibilidades de reação individual, institucional e legislativa não são excludentes e podem ocorrer simultaneamente. A reação individual pela via judicial é aquela com custo mais baixo, uma vez que, decidida a medida de controle, basta recorrer nos autos em que sofrido o prejuízo. A manifestação pública em sentido contrário, embora também represente

baixo custo, demanda a escolha ou reforço da publicização da situação. Além disso, pode reforçar custos reputacionais de abrir divergência pública com a corte de cúpula. Por outro lado, pode resultar em mobilização em seu favor.

A reação institucional, se patrocinada pelo órgão legislativo, demanda grande articulação e acordo político, a fim de viabilizar o patrocínio de uma demanda originalmente individual pela Câmara e/ou Senado. Por outro lado, é uma reação restrita a um caso ou grupo de casos específicos e concretos, razão pela qual também é limitada. Entre as possíveis reações legislativas, há ao menos quatro possibilidades: em caso de prisão ou afastamento de parlamentar, a previsão de referendo da casa legislativa reduz custos para uma decisão de não observância da medida. Isso porque, diferentemente do caso *standard* de *non-compliance*, em que autoridades políticas deixariam de executar inteiramente a ação determinada em uma ou mais decisões do tribunal (KAPISZEWSKI; TAYLOR, 2013), a previsão de referendo instaura uma arena mista em que já se sabe, desde logo, que a decisão depende de votação pelo órgão político. Por outro lado, votar pelo afastamento da medida também significa não executar a ação determinada pela corte. Abrir divergência pública - cujo posicionamento individual pode ser mapeado via votação legislativa - com uma medida de controle imposta a parlamentar. A depender do apoio ou contestação públicos à decisão judicial, a posição contrária também poderá enfrentar os custos públicos respectivos.

Há pelo menos outros três tipos de reação institucional. É possível que o Congresso ou as casas legislativas assumam, como pauta da casa, manifestar-se publicamente contrários à decisão judicial, que litiguem judicialmente contra a imposição da(s) medida(s), ou até que decidam não executar a determinação judicial, em franco descumprimento.

A reação legislativa, por fim, diz respeito à possibilidade de proposição e/ou aprovação de propostas legislativas que busquem impor limites ou inviabilizar a atuação judicial quanto a medidas de controle. Ela pode se limitar à proposição de projetos de lei (PLs), Propostas de Emenda à Constituição (PEC) ou mesmo pedidos de *impeachment*. A proposição, em que pese envolva assunção pessoalizada dos custos de suposta retaliação ou restrição do poder judicial, pode ser setorizada ou mesmo individual, com menos custos de articulação necessários do que reações institucionais que contem com o patrocínio da casa legislativa, por exemplo. Por outro lado, a aprovação de projetos dessa natureza é, entre reações diretamente relacionadas a medidas de controle de mandatos, aquela com maiores custos de articulação e tensão em relação ao Judiciário. Apesar disso, em caso de aprovação, é possível que os custos sejam diluídos entre

todos os votantes ou mesmo institucionalmente na casa legislativa, aliviando o peso de atuações individuais.

3.3 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

Este capítulo apresentou o controle judicial de mandatos como parte de uma agenda mais ampla, que aqui proponho chamar de *controle judicial da atividade política*. Ela envolve desde a dinâmica eleitoral até o exercício de cargos eletivos. Após apresentar os potenciais impactos que o controle judicial pode impor à disputa em eleições e na representação parlamentar, passou-se à análise das regras que estruturam a atuação judicial sobre parlamentares federais, que não é exclusiva do STF. O tribunal, contudo, congrega diferentes esferas de controle, desde as originárias até o fato de que é a corte de cúpula na qual podem chegar demandas que tramitaram em todas as demais. Justifica-se a escolha pela ênfase em sua atuação e realiza-se análise institucional das regras que estruturam sua atuação, desde garantias de independência ao poder político até as arenas mistas nas quais suas decisões dependem de referendo político.

Em síntese, o levantamento das regras indica haver um campo amplo de interação entre Judiciário e Legislativo sobre mandatos parlamentares, que é, por outro lado, limitado por regras de competência e independência estáveis. Entre as regras setoriais, identifica-se que a ação do próprio Supremo contribuiu para algumas das pautas nas quais a restrição de mandatos foi levada ao STF: ao decidir sobre a interpretação de novas legislações, sobre a imposição de cautelares e a restrição de foro, criou e/ou interrompeu janelas para a sua atuação sobre mandatos. Como será apresentado no capítulo a seguir, a série histórica é sensível, em alguma medida, a alterações normativas e às interpretações que o STF fez delas. No entanto, as mudanças nas regras do jogo não guardam relação direta com os padrões de casos nos quais houve majoritariamente decisões de restrição de mandatos – os padrões de controle criminal.

Finalmente, propõe-se tipologia do controle de mandatos parlamentares pelo STF, com a organização de suas várias possibilidades de controle nas esferas criminal, eleitoral e parlamentar, as quais se subdividem em nove sub-esferas. Para cada grupo de medidas de controle, argumenta-se haver potenciais efeitos no mandato que podem ser diretos, indiretos ou diretos e indiretos. O capítulo conceitual termina com a apresentação das possibilidades de reação política a decisões do tribunal no tema.

4 O CONTROLE DE MANDATOS DO CONGRESSO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (1988-2022)

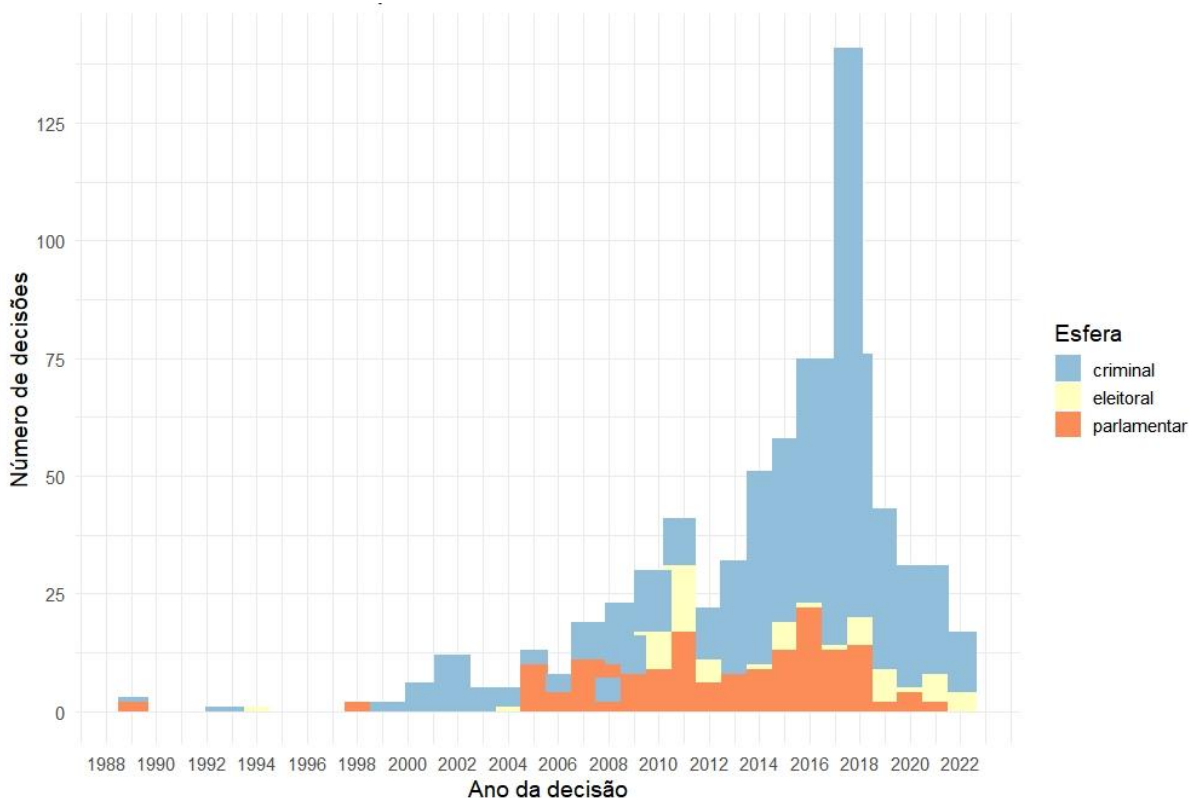
Neste capítulo, apresenta-se a série histórica do controle de mandatos parlamentares federais pelo STF entre 1988 e 2022. Seu objetivo é descrever o fenômeno e suas diferentes manifestações ao longo do tempo. Argumenta-se haver quatro ciclos de controle (1988-2004, 2005-2014, 2015-2018, 2019-2022), em que predominaram distintas combinações entre frequência de decisões, suas esferas (criminal, parlamentar e eleitoral) e probabilidades de alteração do *status quo* político. Ao descrever a série histórica, revelam-se padrões de ocorrência quanto ao tipo de controle, à frequência de alteração do *status quo*, o comportamento individual dos ministros, os partidos e os parlamentares afetados.

4.1 SÉRIE HISTÓRICA, CICLOS E PONTOS DE INVERSÃO

Esta seção dedica-se a apresentar a série histórica do controle de mandatos pelo STF. Um dos primeiros questionamentos quanto ao tema é saber como se distribui essa atuação no tempo. A Figura 17 apresenta a frequência de decisões sobre controle de mandatos de 1988 até junho de 2022, classificando-as em três esferas distintas: criminal, eleitoral e parlamentar. Como apresentado na tipologia (subseção 3.2.3), as esferas de atuação dizem respeito à arena da qual emerge a demanda por controle.

Para a elaboração das figuras a seguir, foram desconsideradas decisões de mero processamento de queixas-crime, interpelações, inquérito e ações penais (primeira linha da Figura 14), permanecendo todas as decisões incluídas no banco de dados que dizem respeito às demais categorias. Isso se justifica porque, embora formas de controle judicial, delas não resultam potenciais restrições ou tensões a parlamentares da mesma ordem das demais: interpelações judiciais são de ordem unilateral e podem ser traduzidos como pedidos de explicações; o processamento de inquéritos, queixas-crimes e ações penais, por si só, não implica medidas de constrição ou constrangimento. Quando, em seus autos, são discutidas medidas dessa ordem, elas se enquadram nas demais alíneas da classificação e, por consequência, são abrangidas pelas análises a seguir. Além disso, cumpre registrar que, nas Figuras 16 e 17, a unidade é a decisão, independentemente do seu sentido (o tribunal pode ter decidido, ou não, pela alteração do *status quo* político), o que será analisado adiante no capítulo.

Figura 17 - Esfera de controle do STF sobre mandatos parlamentares no tempo (1988-2022)



n= 672. Dados coletados até junho de 2022.

Fonte: elaboração da autora. Banco de dados próprio com informações obtidas no sítio virtual do STF (2023).

A Figura 17 permite identificar que, entre 1988 e 2022, as decisões sobre controle de mandato tiveram padrões de frequência bastante distintos, bem como variação quanto à esfera das demandas. A partir dela, é possível apresentar os ciclos de controle e introduzir algumas de suas principais características, as quais serão complementadas ao longo do capítulo por meio da apresentação de outras características do fenômeno.

Até 2004, há baixa e esparsa ocorrência de decisões. Apesar da quase homogeneidade da esfera criminal, o intervalo de 17 anos abrange apenas 36 decisões. Destas, 30 são da esfera criminal, entre as quais 22 dizem respeito a decisões de mérito e/ou encerramento de ações penais.²⁴ Essa diferenciação merece atenção porque esta é, entre as atribuições abrangidas pelo

²⁴ Decisões que julgam no mérito ações penais entram no conjunto de dados da pesquisa em razão de sua potencial consequência de, em caso de condenação, suspensão de direitos políticos. Paralelamente, decisões que “encerram” essa possibilidade, via encerramento de inquéritos, extinção de ações penais e decisões de absolvição também são incluídas no banco de dados, uma vez que, indiretamente, possuem o efeito de encerrar o risco de suspensão dos direitos políticos que poderia advir da condenação.

tema da pesquisa, a mais clássica e esperada: o processamento e julgamento de parlamentares federais em temas criminais. Além das decisões representadas no gráfico acima, há outras 79 decisões quanto à tramitação de queixas-crime relativas a palavras e opiniões emitidas pelos parlamentares, as quais costumam envolver acusações de ofensa à honra em falas públicas proferidas contra opositores políticos. Esse período é o que denomino *primeiro ciclo de controle*: escassez de decisões e predomínio criminal.

De 2005 em diante, mandatos passaram a estar na agenda do tribunal com maior frequência. De 2005 a 2014, a frequência de decisões é similar entre a esfera criminal e parlamentar: são 240 decisões na década, das quais 127 são da esfera criminal, 84 da esfera parlamentar e 28 são da esfera eleitoral. Entre as da esfera criminal, são 112 as decisões relacionadas ao julgamento de ações penais, indicando que apenas 15 são decisões que apreciam outras possibilidades de atuação judicial sobre mandatos. É, portanto, possível dizer que o período inaugurou o processamento penal sistemático de parlamentares federais, em que mais ações chegaram a decisões da corte.

Um marco do segundo ciclo é a ascensão de decisões próprias de uma litigância da esfera parlamentar, que se mantém relativamente estável durante este e o ciclo seguinte. Essas demandas são relativas, em regra, à competição de atores políticos por cargos no Congresso. São temas próprios da disputa política, como pedidos sobre nomeação e de perda de mandatos, envolvendo acusações de infidelidade partidária, insurgências contra a ordem de sucessão na vacância de cargo, disputas entre partidos da mesma coligação, e demandas em processos de cassação. Considerando essa ascensão e sua frequência, além do fato de que o volume de decisões criminais se resume, em maioria, a decisões “de mérito”, este é um ciclo em que domina a competição por cargos parlamentares. Por fim, o período abrange 102 decisões em queixas-crime e interpelações. A frequência de decisões aumenta em todas as esferas, portanto. Assim introduz-se o *segundo ciclo de controle*: processamento criminal e prevalência parlamentar.

De 2015 a 2018, a prevalência das esferas se inverte: há ascensão de um novo padrão de casos. São 275 decisões: 198 da esfera criminal, 62 da esfera parlamentar e 14 da esfera eleitoral. Há, ainda, 54 decisões em queixas-crime e interpelações judiciais sobre "palavras e opiniões" proferidas por parlamentares. Comparativamente ao período anterior, de dez anos, os quatro anos do terceiro ciclo representam ascensão geral da frequência de decisões sobre controle de mandatos, causada pelo aumento proporcional nas esferas criminal e parlamentar. A primeira, além do pico de frequência, conta, também, com maior diversidade de medidas

apreciadas pelo tribunal. Entre as 198 decisões da esfera criminal, 112 dizem respeito ao julgamento de “encerramento” de inquéritos e ações penais. Entre as 80 remanescentes estão buscas e apreensões, quebras de sigilo, sequestro de bens, afastamentos de mandatos, restrição de atividades partidárias, prisões e perdas de mandato por condenações criminais, entre outros. Marca este período, portanto, a erupção da apreciação de medidas cautelares e outras decorrências em contextos de investigações ou processos criminais. As 62 decisões da esfera parlamentar refletem, igualmente, aumento proporcional ao período anterior, sugerindo um ciclo de controle criminal combinado à manutenção da competição por cargos. Por fim, demandas da esfera eleitoral mantêm estabilidade. O *terceiro ciclo de controle* pode ser sintetizado, assim, pelo pico e diversidade no controle criminal.

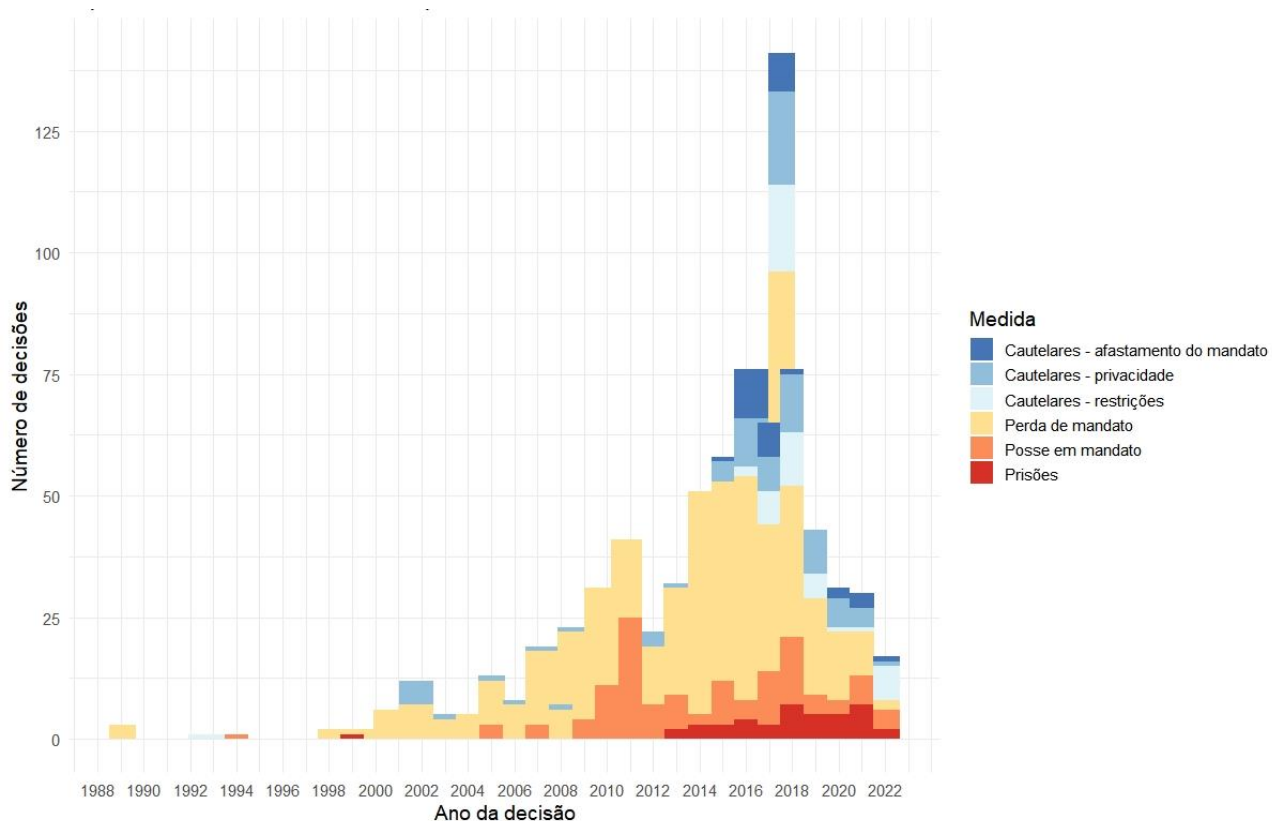
No período recente, de 2019 a junho de 2022, é possível observar uma queda geral no número de decisões, evidenciado pela abrupta redução na esfera parlamentar, mas também pela redução criminal. São 121 decisões, 98 da esfera criminal, 18 da esfera eleitoral e 7 da esfera parlamentar. O número de decisões da esfera criminal também diminuiu, reflexo da restrição ao foro por prerrogativa de função a atos cometidos durante o mandato e a ele relacionados estabelecida em outubro de 2018 (vide subseção 3.2.2.2). Apesar da redução, a variedade de medidas de controle inauguradas pelo segundo ciclo não desapareceu. Parece que, após o período de ápice da operação Lava Jato, o tribunal seguiu tendo que lidar com a – ou fazendo uso da – porta que se abriu.

A redução de decisões da esfera parlamentar sugere que o período a partir de 2019 não tem sido marcado pelo ajuizamento de conflitos parlamentares quanto a cargos. Essa hipótese é reforçada pelo fato de que decisões da esfera parlamentar costumam ser rápidas - a quase totalidade das decisões é tomada no mesmo ano em que ajuizada a demanda. Assim, baixas decisões no período também sugerem ter havido baixa demanda. De um lado, é possível que, após a escalada do terceiro ciclo, parlamentares tenham evitado buscar o Judiciário para resolver conflitos em mandatos. Como será apresentado no capítulo seguinte, a redução vem depois de momentos importantes de reacomodação do controle judicial. O Congresso foi capaz de barrar o afastamento temporário de Aécio Neves (2017) e repetiu a negativa no início de 2020, ao não referendar o afastamento de Wilson Santiago. De outro lado, o período corresponde ao governo de Jair Bolsonaro, quando a judicialização de conflitos políticos federais parece ter estado marcada pela mobilização do Judiciário contra o mandato e políticas do presidente. Apesar de ser um período bastante recente, é possível dizer que, aqui, há um

novo ciclo quanto aos padrões do tribunal em relação a mandatos parlamentares, que será mais bem descrito ao longo do capítulo.

Uma segunda dimensão relevante à série histórica é diferenciar os tipos de medidas de controle envolvidos no controle de mandatos. A Figura 18 apresenta, no tempo, quais foram as medidas em discussão nas decisões - ou que delas poderiam resultar -, independentemente da esfera em relação à qual estavam relacionadas. Ela evidencia que, enquanto o segundo ciclo foi dominado por discussões de perda (em amarelo) e posse de mandatos (em laranja), o terceiro inaugurou a variedade de medidas comentadas previamente, que se mantém no quarto ciclo.

Figura 18 - Tipos de medidas decididas no tempo



n= 672. Dados coletados até junho de 2022.

Fonte: elaboração da autora com banco de dados próprio cujas informações foram obtidas no sítio virtual do STF (2023).

A classificação de medidas de controle em seis tipos distintos busca viabilizar a comparação, intra-esferas, das diferentes formas pelas quais o tribunal aprecia possibilidades de impor restrições ou tensões ao exercício do cargo. Para tanto, foram enumerados os seis

grupos de medidas constantes na tipologia. Embora as categorias sejam autoexplicativas, cumpre registrar algumas observações quanto ao que está contemplado em cada uma delas. Dada a amplitude do fenômeno, há uma série de subcategorias incluídas em cada um dos tipos: a) cautelares - privacidade: inclui a apreciação de quebras de sigilo bancário, fiscal e telefônico, interceptações telefônicas e buscas e apreensões em dependências privadas e do Congresso Nacional; b) cautelares - restrições: proibição de atividades político-partidárias, proibição de contato com investigados, proibição de ausentar-se do país, sequestro de bens e bloqueio de valores; c) afastamento de mandato: afastamento do cargo de deputado, senador, ou presidente das casas legislativas, em caráter temporário; d) prisões: decisões sobre prisão de deputados ou senadores, sejam elas preventivas, em flagrante, cautelares, domiciliares ou monitoramento eletrônico; e) perda de mandato: discussões sobre perda de mandato, em caráter definitivo; f) posse em mandato: discussões sobre posse em mandatos, quando há solicitação de assegurar a posse de parlamentares. Nesse caso, é possível que a demanda envolva, concomitantemente, também a perda de outro mandato, uma vez que a posse de um tende a refletir na saída de outro parlamentar, que pode estar prestes a assumir ou já estar em exercício. Em contraposição com os demais casos de perda do mandato, aqui o pleito central é o pedido de posse ou sua reversão.

Casos de maior circulação midiática, tais como prisões e afastamentos cautelares de parlamentares, poderiam levar à conclusão de que decisões sobre mandatos necessariamente decorrem de investigações criminais e são recentes. O Mensalão teria inaugurado investigações por corrupção de maior impacto em 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).

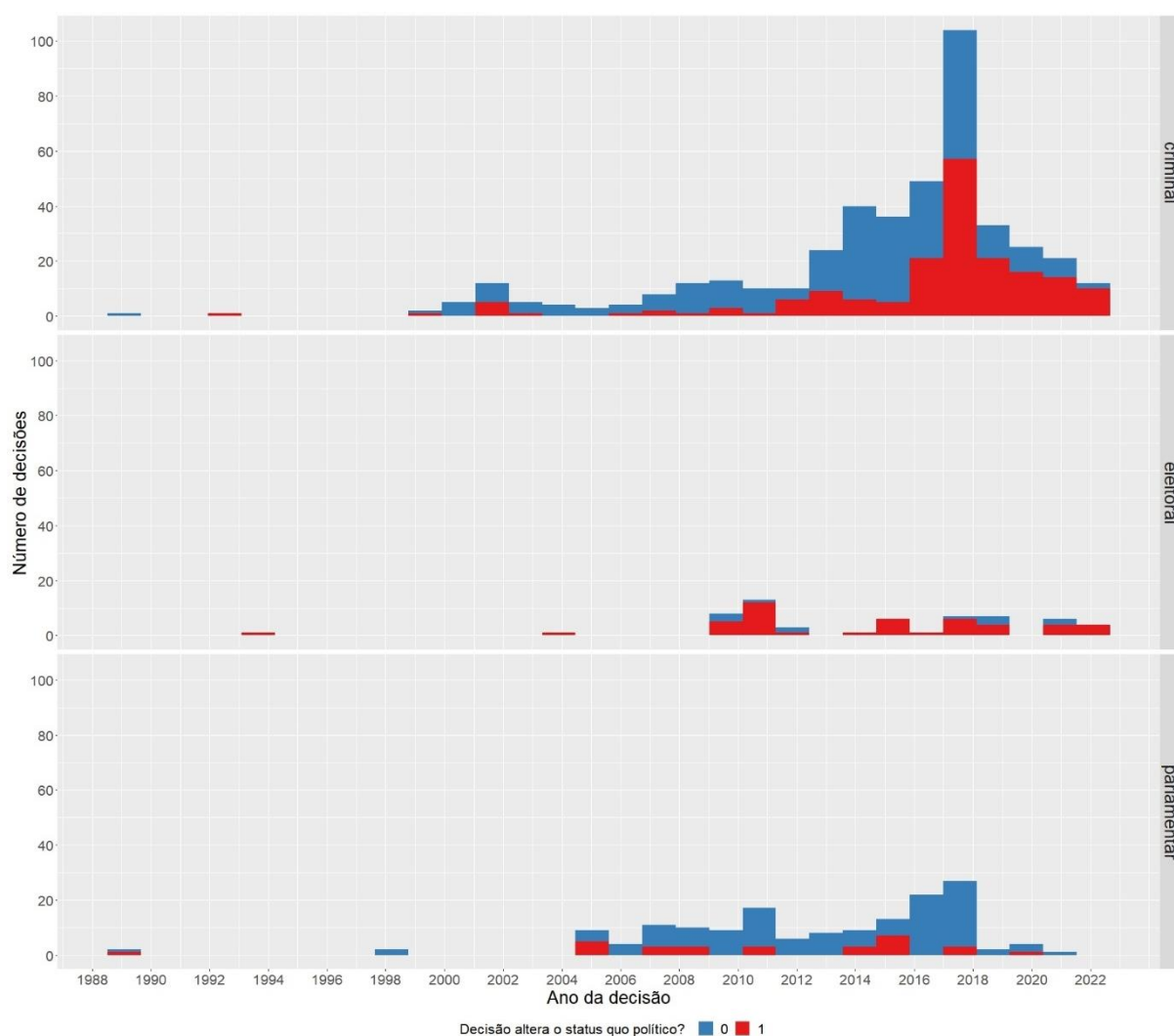
Se, de um lado, essas operações têm sido responsáveis por aproximar a *politics* – e os membros que a compõem – da seara criminal, as Figuras 17 e 18 indicam que demandas próprias da competição política, seja ela eleitoral ou parlamentar, também são capazes de provocar o controle de mandatos. Com a discussão de inelegibilidades, regras de sucessão e limites da fidelidade partidária, o tribunal também esteve presente no destino de mandatos parlamentares por vias não necessariamente vinculadas às empreitadas anticorrupção.

Passa-se, a seguir, a analisar se as decisões tomadas pelo tribunal impactaram, de fato, na alteração do *status quo* do mandato parlamentar: assim denomino 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

parlamentar, em razão do sucesso eleitoral. Quando o exercício do cargo ou a amplitude de suas prerrogativas são, em alguma medida, alteradas judicialmente, considero haver alteração judicial do *status quo* do mandato.

Uma vez que o tipo de alteração do *status quo* pode variar consideravelmente a depender das esferas e medidas de controle, interessa distingui-las. A Figura 19 apresenta o sentido das decisões quanto à alteração do *status quo* de acordo com as três esferas mais frequentes das demandas: criminal, eleitoral e parlamentar.

Figura 19 - Sentido das decisões segundo a esfera e alteração do *status quo* político do mandato



0 significa que não houve alteração judicial do *status quo* político; *1* indica que houve alteração judicial do *status quo* político.

n = 658. Dados coletados até junho de 2022.

Fonte: elaboração da autora com banco de dados próprio cujas informações foram obtidas no sítio virtual do STF (2023).

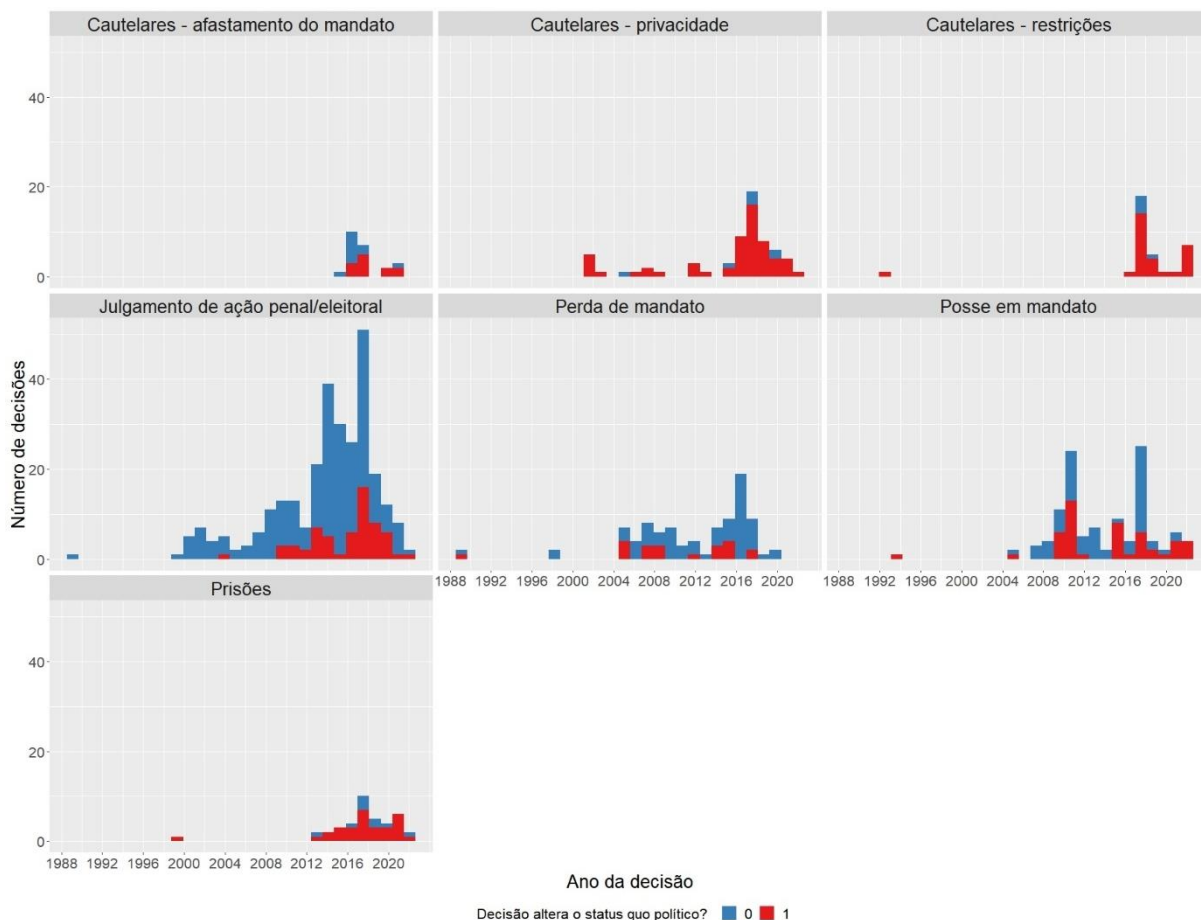
A Figura 19 permite identificar que, com a mudança de padrão inaugurada no terceiro ciclo, também as decisões do tribunal passaram a alterar, com maior frequência, o *status quo* político do mandato. A queda verificada a partir de 2019, por outro lado, não foi acompanhada por uma redução da alteração de *status quo* nas decisões do tribunal. De todo o contrário: esse tem sido o período em que, percentualmente, o tribunal mais tem alterado o *status quo* político. Separadamente por esfera, é possível identificar que a eleitoral corresponde à quase integralidade de alterações do *status quo*, o que se mantém estável por todo o período em que houve decisões.

O controle criminal, por sua vez, apresenta importante distinção entre o segundo (2005-2014) e o terceiro (2015-2018) ciclos: enquanto o segundo possui volume similar de decisões na esfera criminal, a proporção de alteração do *status quo* é menor do que no terceiro. O quarto ciclo evidencia a acentuação da atuação: apesar da redução no volume de decisões, a grande maioria delas resultou em alteração do *status quo* político de parlamentares.

Em contraste com as demais, o controle parlamentar evidencia um STF que, embora decida com frequência sobre temas típicos de disputa entre opositores, raramente produz decisões no tema que alterem o *status quo* político. Em outras palavras, embora o tema envolva pedidos para que o tribunal participe da dinâmica de definição e sucessão de cargos, poucas vezes seus ministros decidem no sentido de alterar o *status quo* que corresponderia à situação caso o tribunal não tivesse sido acionado.

Para apreciar essa variação em maior nível de especificidade, interessa comparar, no tempo, decisões do STF de acordo com a alteração do *status quo* político e o tipo de medida apreciada. É o que faz a Figura 20.

Figura 20 - Sentido das decisões segundo o tipo de medida e a alteração do *status quo* político do mandato



0 significa que não houve alteração judicial do *status quo* político; 1 indica que houve alteração judicial do *status quo* político.

n = 658. Dados coletados até junho de 2022.

Fonte: elaboração da autora com banco de dados próprio cujas informações foram obtidas no sítio virtual do STF (2023).

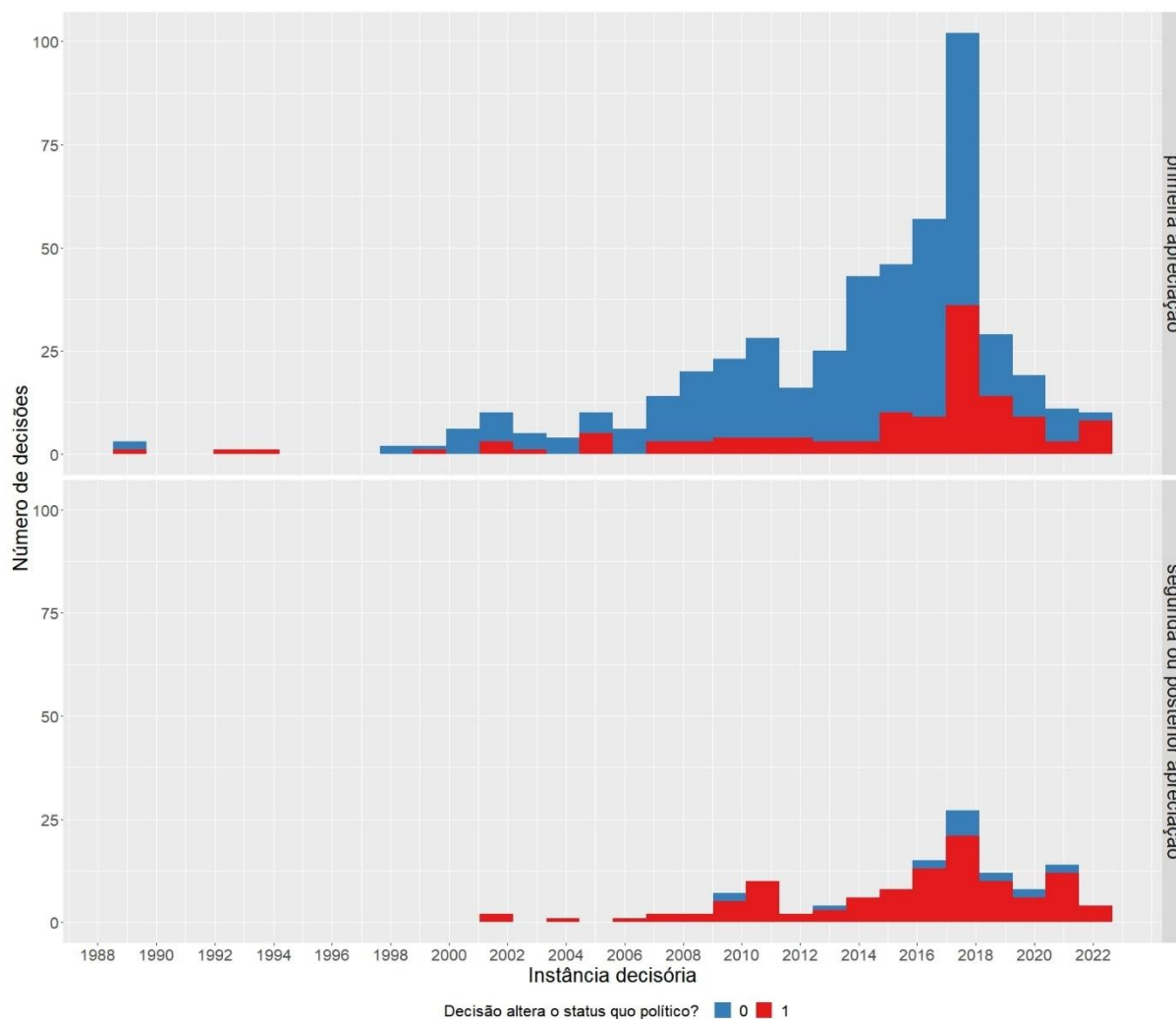
A principal contribuição da Figura 20 é evidenciar que a maior frequência de alteração do *status quo* político não é homogênea nas dimensões criminal e eleitoral. Enquanto decisões sobre cautelares de privacidade, restrições e prisões contam com quase integral resultado de alteração do *status quo*, medidas de afastamento e posse em mandato apresentam maior variação. Por fim, decisões sobre perda do mandato e julgamento de ações penais ou eleitorais costumam resultar em decisões que não alteram o *status quo* político. Apesar disso, é possível

observar ascensão na alteração do *status quo* político no terceiro ciclo, que é também quando surgem pedidos e decisões de afastamento do mandato. Perda e posse em mandatos são tipos que, apesar de sofrerem variações, possuem relativa estabilidade ao longo do tempo.

Dada a multiplicidade de competências do tribunal - e, portanto, de portas de entrada pelas quais demandas dessa natureza podem surgir -, suas decisões sobre controle de mandatos podem ocorrer em atribuição originária ou recursal. Considero recursal, para fins comparativos, não só as demandas apreciadas pelo STF provenientes de outros tribunais, mas também aquelas apreciadas após pedido de reconsideração ou recurso apresentado de decisão proferida pelo próprio tribunal, suas turmas ou ministros. Dessa forma, busca-se diferenciar medidas de controle apreciadas pela primeira vez daquelas cuja apreciação consiste no referendo, ou na reforma, de decisões prévias. É razoável esperar que o custo de confirmar restrições a congressistas em segunda decisão seja menor, se estas já tiverem sido impostas em momento anterior, do que fazê-lo pela primeira vez.

A Figura 21 apresenta, no tempo, a proporção de alteração do *status quo* de acordo com o momento de apreciação: se a decisão é a primeira apreciação da possibilidade de controle ou é posterior a uma ou mais apreciações anteriores.

Figura 21 - Sentido das decisões segundo o momento de apreciação e a alteração do *status quo* político do mandato



0 significa que não houve alteração judicial do *status quo* político; 1 indica que houve alteração judicial do *status quo* político.

n = 658. Dados coletados até junho de 2022.

Fonte: elaboração da autora com banco de dados próprio cujas informações foram obtidas no sítio virtual do STF (2023).

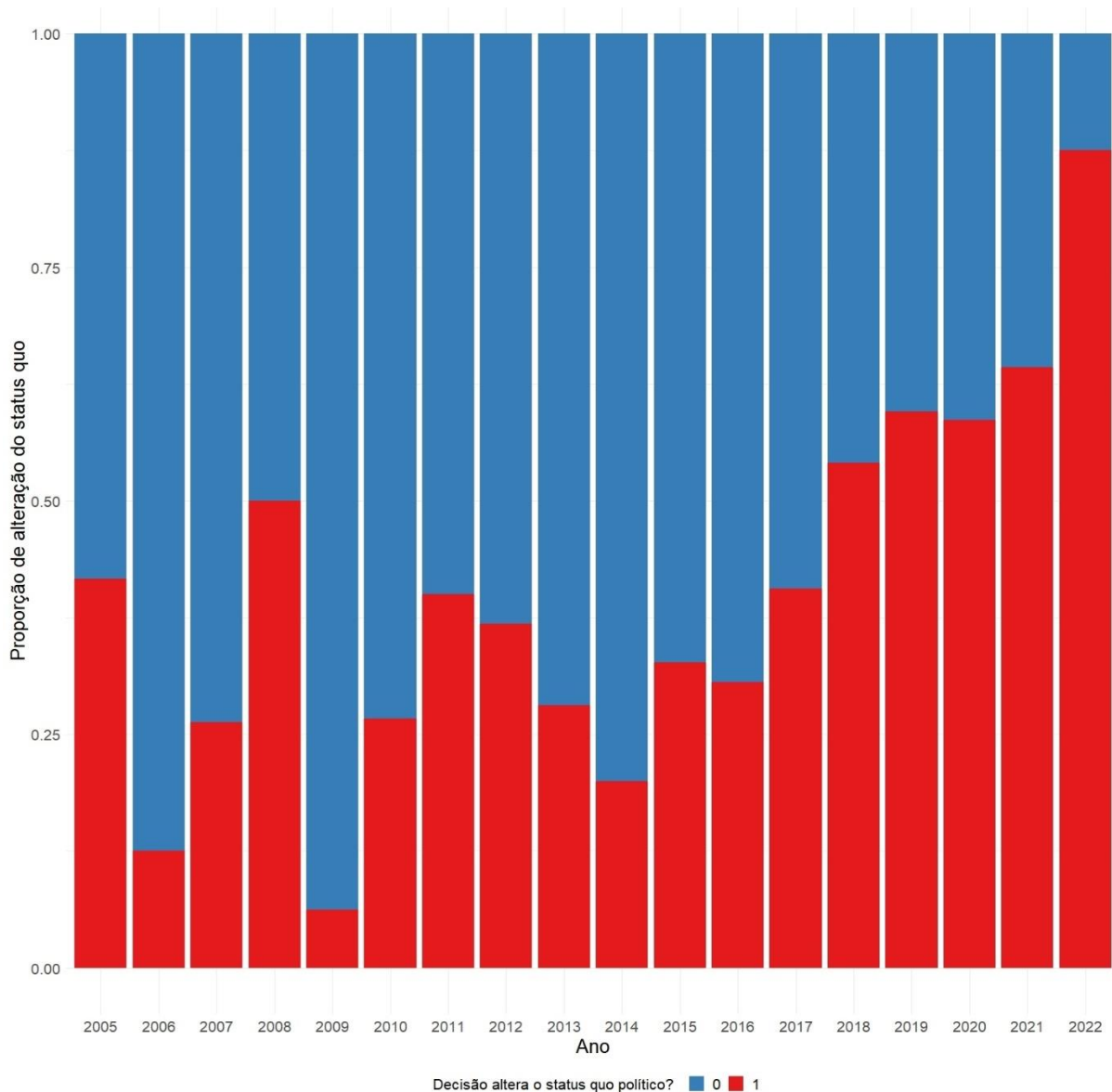
Entre as decisões sobre alteração de *status quo* político, 529 são “primeiras decisões”: não há menção, na decisão, de que aquela demanda de alteração tenha sido apreciada anteriormente, seja por outro ministro, seja por tribunais inferiores. As demais, 139, são decisões cujas alterações pleiteadas já foram apreciadas antes, seja por um ministro (casos de referendo de liminar, por exemplo) ou turma, seja por outro tribunal. Em ambos os casos – se a decisão alterar pela primeira vez ou manter alteração já promovida – atribui-se a ela valor “1”, uma vez que, fosse diferente a decisão do STF, o *status quo* político teria sido restaurado.

Se a decisão não altera o *status quo* político, ou se reforma decisão anterior que o alterava, atribui-se a ela valor 0. Das 139, foram apenas quatro as vezes em que uma decisão reverteu decisão anterior que impunha alguma medida a parlamentar. Em 33 vezes o STF reverteu medidas anteriores e determinou alguma medida de controle - em regra, são decisões de condenação penal ou inelegibilidade que resultam na perda do mandato. Foram 91 decisões que mantiveram decisões já estabelecidas, das quais 76 confirmaram alterações de *status quo* já impostas e 11 mantiveram decisões de não alteração do *status quo* político, ou seja, negaram pedidos de restrição ou condenação.

Entre as “primeiras decisões”, o padrão é diferente. Entre as 529 decisões, 384 não alteram o *status quo* e 140 o fazem. O percentual de decisões pró-alteração é de 26,4%. Em outras palavras, a cada quatro decisões, o STF altera o *status quo* pelo menos uma vez. Como outras características, essa proporção também não se distribui igualmente no tempo. A partir de 2015, identifica-se uma ascensão de decisões de alteração do *status quo*, que atingiu seu ápice em 2017. Cumpre registrar, contudo, que ela também é acompanhada por um número elevado de decisões. Se decide mais, é razoável esperar que também altere mais o *status quo*. No entanto, ao analisar a alteração proporcionalmente ao número de decisões proferidas, evidencia-se também que, de 2015 em diante, há crescimento estável da proporção de alteração do *status quo*. Essa intensificação atinge seus níveis mais altos no quarto e último ciclo, a despeito da redução no volume absoluto de decisões.

A Figura 22 ilustra o tópico. Da representação gráfica, retirou-se o primeiro ciclo, uma vez que, por possuir apenas 36 decisões em um intervalo de 17 anos, a proporção de alteração do *status quo* por ano representaria pouquíssimas ou apenas uma decisão.

Figura 22 - Proporção de *status quo* político do mandato por ano



0 significa que não houve alteração judicial do status quo político; 1 indica que houve alteração judicial do status quo político.

n = 658. Dados coletados até junho de 2022.

Fonte: elaboração da autora com banco de dados próprio cujas informações foram obtidas no sítio virtual do STF (2023).

Em síntese, esta subseção permite dizer que não só as esferas e tipos de medida variaram no tempo, mas também a proporção de alteração do *status quo*. Enquanto o primeiro ciclo é esparso e predominantemente criminal “clássico”, o segundo destaca-se pela ascensão e prevalência da esfera parlamentar, bem como pelo grande volume de decisões na esfera criminal. O terceiro ciclo inaugura a apreciação de uma variedade de medidas investigativas ou

incidentais em ações penais e vem acompanhado pelo crescimento da proporção de alteração do *status quo*. O último ciclo, por sua vez, caracteriza-se pela esparsa ocorrência de decisões na esfera parlamentar e, em sentido oposto à queda no número absoluto de decisões, apresenta aumento na proporção de alteração do *status quo*.

As esferas, por sua vez, também possuem padrões de *status quo* distintos: decisões nas esferas eleitoral e criminal refletem grande proporção de alteração judicial do *status quo*, embora a primeira mais do que a segunda. A esfera parlamentar, em contrapartida, possui baixos percentuais de alteração do *status quo* político pelo tribunal. Embora em temas, classes processuais e recortes temporais distintos, comparando esses resultados com outros estudos de comportamento judicial do tribunal, é possível associar a menor propensão de sucesso da esfera parlamentar à também comparativamente menor receptividade da corte a pedidos de controle de constitucionalidade de políticos e partidos (TAYLOR; DA ROS, 2008; BOGÉA, 2021).

4.2 ATORES ENVOLVIDOS

Uma das informações centrais para apreciar decisões sobre mandatos é compreender em que contexto elas emergem. Para tanto, além dos tipos de medidas, esferas e distribuição no tempo, interessa saber quem pede e quem é afetado pela atuação do Supremo no controle de mandatos.

4.2.1 Quem aciona o controle de mandatos?

Diferentemente do que se poderia imaginar, o acionamento do controle de mandatos não é exclusivo do Ministério Público Federal (MPF). Muito embora ao órgão pertença a grande maioria dos pedidos, outros atores relevantes, tais como a Polícia Federal, deputados federais - titulares ou suplentes -, senadores, partidos, as mesas da Câmara e do Senado Federal, Ministério Público Eleitoral (MPE) e MPs estaduais são requerentes com alguma frequência no tema. A Figura 23 categoriza os requerentes por frequência de decisões e esfera.

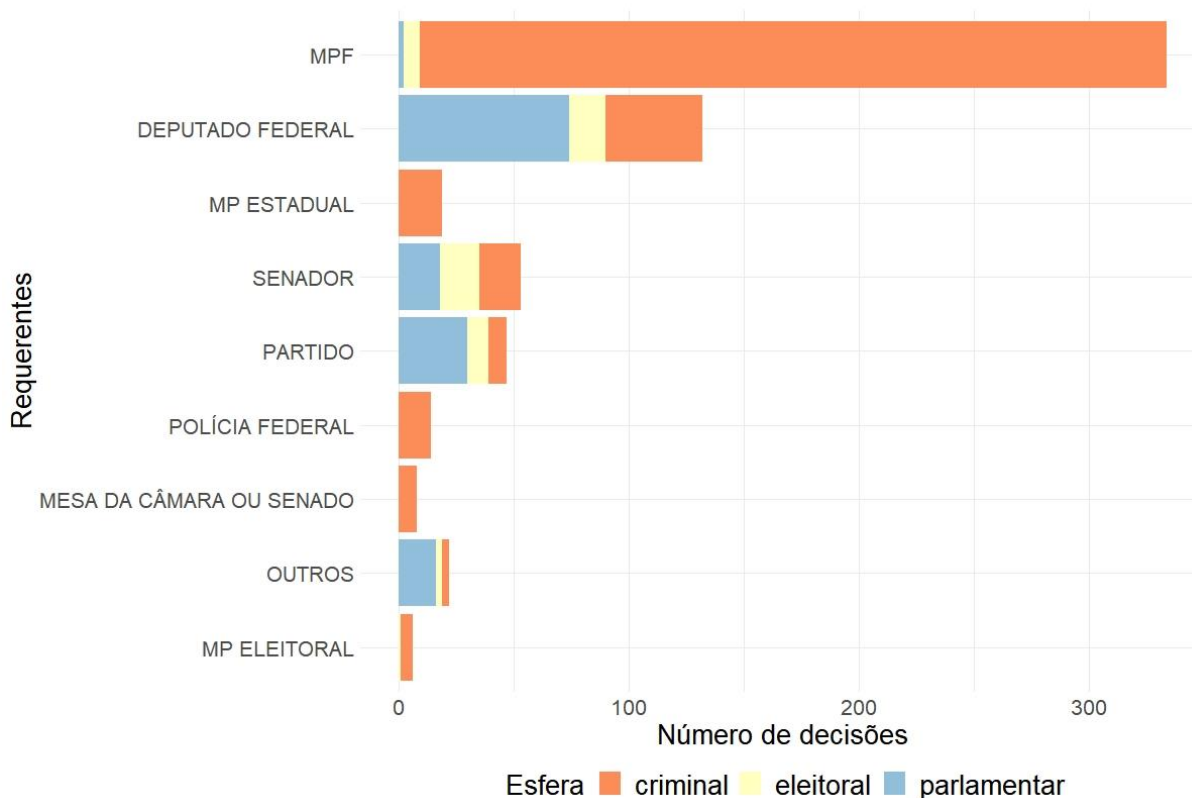
Algumas especificações sobre essa classificação merecem registro: denomino “requerentes” atores que eram a parte a provocar o tribunal para que fosse tomada a decisão sob análise. Por consequência, requerentes de uma decisão que pode alterar o *status quo* não

necessariamente são a parte autora da ação – embora, em regra, o sejam. Em mesmo sentido, uma mesma ação pode ter uma decisão em que o requerente é A e outra em que o requerente é B (como, por exemplo, se o STF impõe uma cautelar por pedido do MP e, na sequência, o afetado recorre, pedindo nova apreciação). Dessa forma, um requerente não necessariamente requer que o STF altere o *status quo* político. Ele pode, também, estar em busca da reversão de uma alteração já realizada – quando se produzem as aqui denominadas “segundas decisões”.

Além disso, cumpre retomar um limite da pesquisa: na medida em que a unidade de análise é a decisão, apenas é possível captar informações de partes em casos que receberam algum tipo de decisão ou despacho, mesmo que sem apreciação do mérito ou caráter definitivo. Desse modo, processos que nunca foram julgados, decididos ou despachados não integram a amostra.

Por fim, a categorização da Figura 23 representa o primeiro requerente - ou, quando havia mais de um, aquele que se enquadrava em alguma categoria que não fosse “Outros”, quando houvesse. A categoria “Outros”, por sua vez, refere-se a todos os requerentes não contemplados nas demais categorias. Em regra, são políticos que não detêm mandato ou suplência.

Figura 23 - Decisões por requerente e esfera



Dados coletados até junho de 2022.

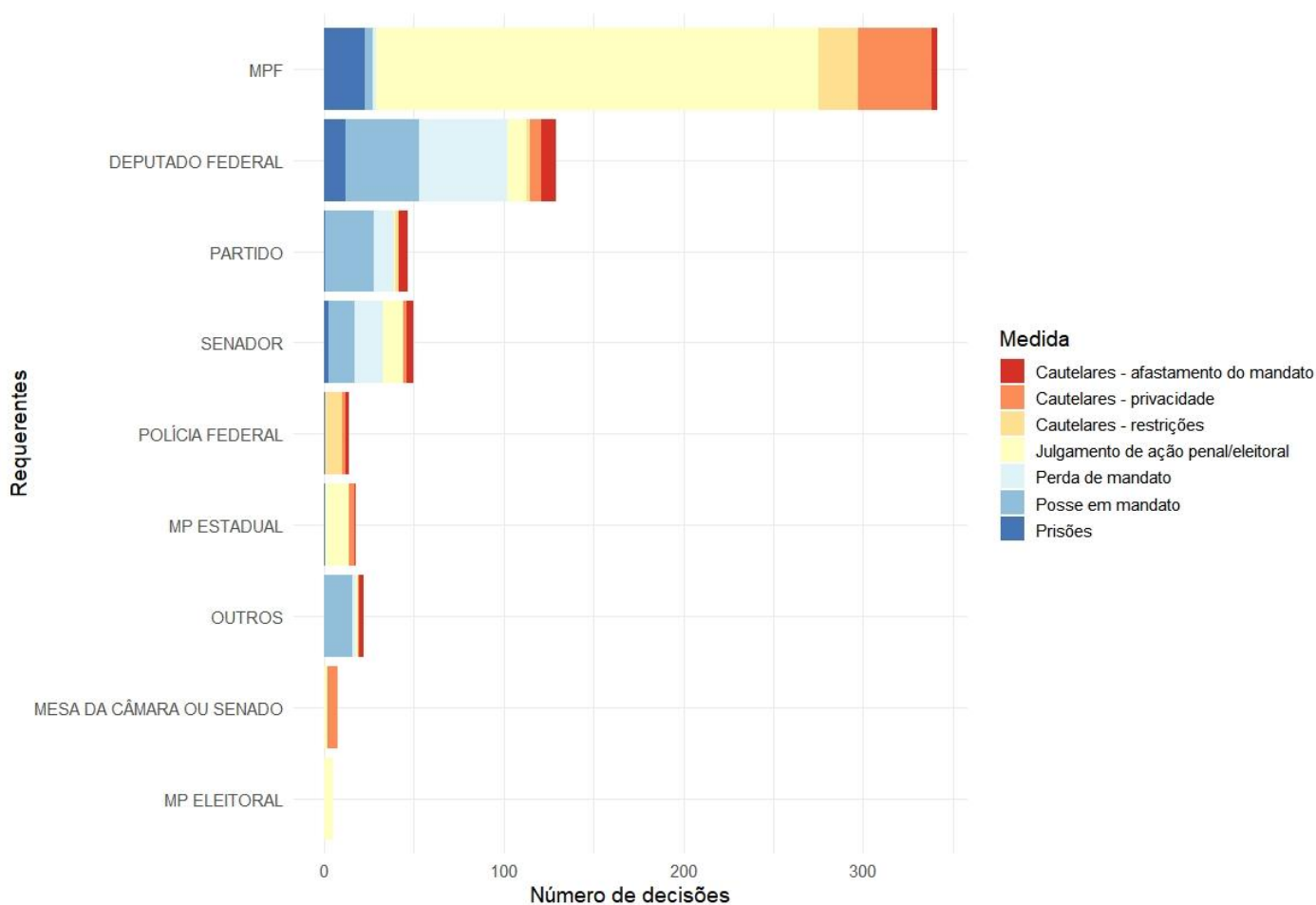
Fonte: elaboração da autora com banco de dados próprio cujas informações foram obtidas no sítio virtual do STF (2023).

Da Figura 23, é possível identificar que o MPF é o principal demandante de medidas de controle criminal, o que se deve, especialmente, à titularidade da ação penal pública incondicionada que lhe cabe. A Polícia Federal (PF) e outros MPs também pleitearam algum tipo de decisão do STF sobre controle de mandatos na área criminal. Atores tradicionalmente vinculados à dinâmica política - deputados federais, senadores, partidos e mesas do Congresso, apresentam requerimentos em todas as esferas de controle. Destacam-se, quanto a eles, alguns elementos. Em primeiro lugar, ainda que isoladamente atores políticos apresentem números menores do que o MPF, uma vez somados, estes números alcançam volume expressivo, indicando como políticos atuam nessa arena de conflitos quase tanto quanto atores externos. Em segundo lugar, há o fato de que políticos também são requerentes na dimensão criminal: não são apenas deputados e senadores em busca da reversão de medidas que sofreram, mas também congressistas, partidos e mesas do Congresso que vão ao STF pedir para que este ou reverta medidas tomadas em desfavor de seus pares, ou tome medidas contra seus opositores.

Em terceiro lugar, lideram na esfera parlamentar, na qual deputados federais são os principais litigantes e, depois deles, partidos e senadores. A presença de partidos em parte das decisões indica que conflitos por cargos mobilizam não apenas os titulares ou suplentes do mandato eletivo, mas também a sigla, que se mobiliza juridicamente para requerer controle pelo STF. Em quarto lugar, a figura permite identificar que a esfera eleitoral é bastante diluída entre os requerentes mais frequentes, indicando diferentes atores interessados em buscar controle do tribunal no tema - que ocorre, em regra, pela via recursal.

A Figura 24 relaciona os requerentes às medidas discutidas nas decisões.

Figura 24 - Decisões por requerente e tipo de controle



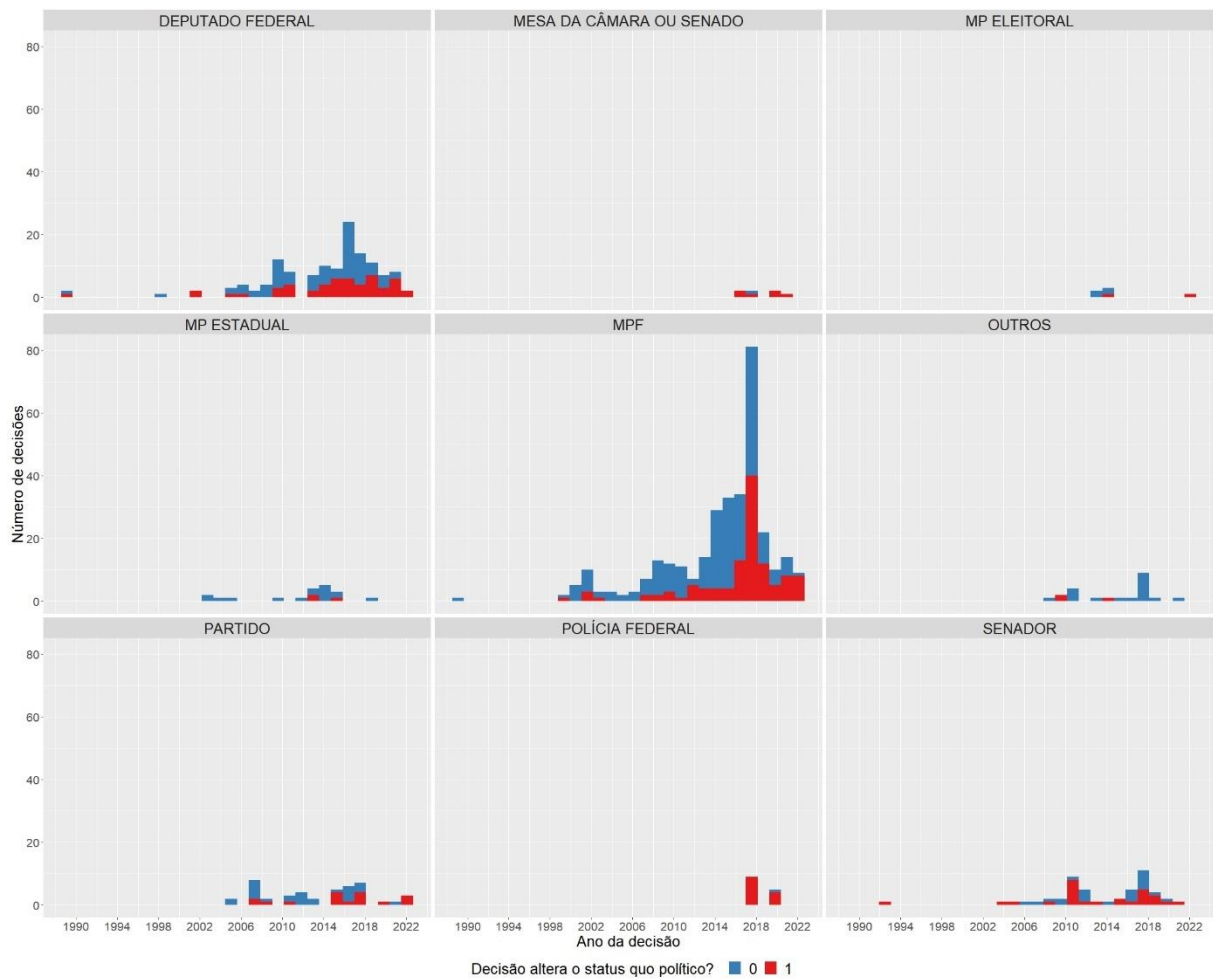
Dados coletados até junho de 2022.

Fonte: elaboração da autora com banco de dados próprio cujas informações foram obtidas no sítio virtual do STF (2023).

Da Figura 24, é possível identificar que deputados, senadores e partidos discutem majoritariamente casos de posse e perda de mandatos, embora também litiguem como requerentes nos demais casos. O MPF, embora seja requerente na grande maioria das vezes em decisões sobre processamento e condenação penal, possui volume não trivial de participação em cautelares de privacidade, restrições e prisões. As decisões com participação da PF são relativas a cautelares investigativas e aquelas com participação de outros MPs, quase integralmente, dizem respeito ao julgamento de ações. Em algumas situações, MPs estaduais são requerentes em casos que discutem a validade de cautelares impostas a parlamentares por instâncias inferiores. Por fim, as mesas da Câmara e do Senado, embora poucas vezes figurem como requerentes, litigaram, em todos os casos, requerendo a invalidação de cautelares impostas a parlamentares por outras instâncias que não o STF, tópico que será abordado em maior detalhe na última seção do capítulo.

A fim de descrever em que medida as alterações de *status quo* variam de acordo com os requerentes, produziu-se a Figura 25. Ela permite não apenas observar a variação de *status quo* por requerente, mas também a sua série histórica.

Figura 25 - Decisões por requerente e alteração de *status quo* no tempo



0 significa que não houve alteração judicial do status quo político; 1 indica que houve alteração judicial do status quo político.

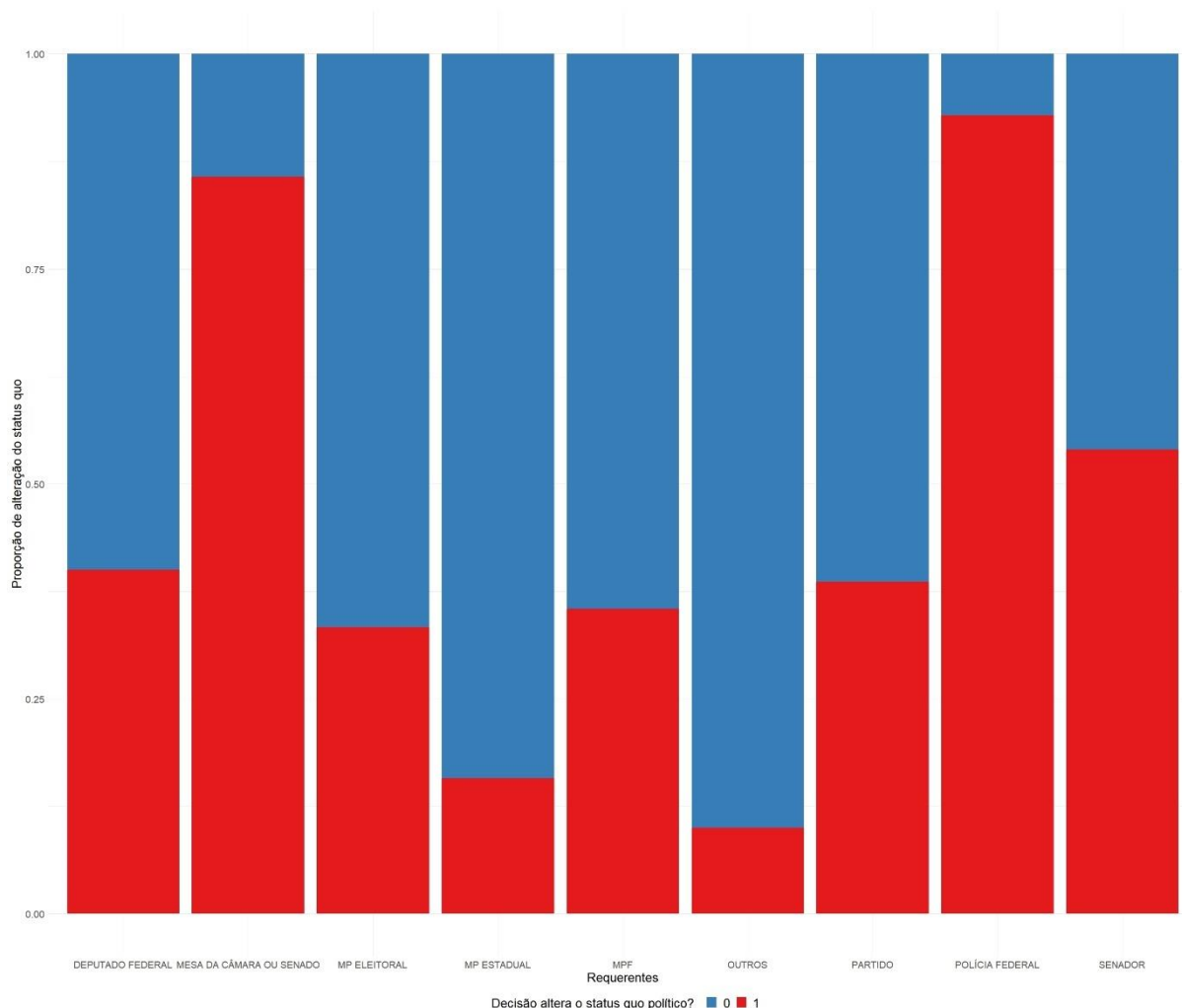
Dados coletados até junho de 2022.

Fonte: elaboração da autora com banco de dados próprio cujas informações foram obtidas no sítio virtual do STF (2023).

Da Figura 25, cumpre destacar que o aumento das decisões de alteração do *status quo* de 2015 em diante corresponde, especialmente, a decisões em que são requerentes o MPF e/ou a PF. Decisões nas quais os requerentes são deputados federais são relativamente constantes no tempo quanto à frequência e proporção de alteração do *status quo*, embora também observem crescimento no volume de terceiro ciclo - sem, contudo, haver aumento proporcional de decisões de alteração do *status quo* do mandato.

Para melhor visualização da variação na alteração do *status quo* proporcional ao número de decisões em que cada ator é requerente, produziu-se a Figura 26.

Figura 26 - Proporção de alteração do *status quo* político do mandato por requerente



0 significa que não houve alteração judicial do *status quo* político; *1* indica que houve alteração judicial do *status quo* político.

Dados coletados até junho de 2022.

Fonte: elaboração da autora com banco de dados próprio cujas informações foram obtidas no sítio virtual do STF (2023).

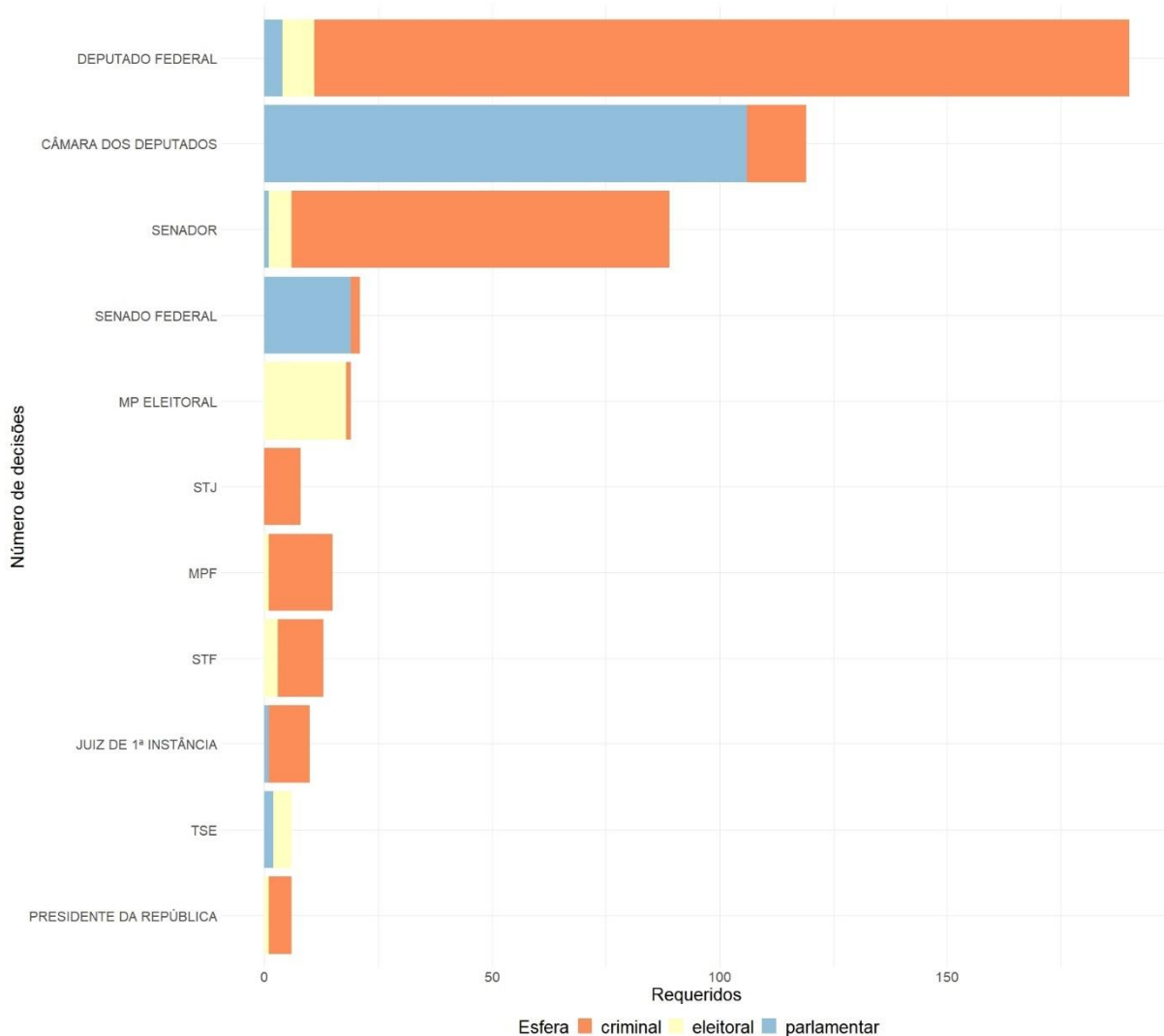
Da Figura 26, destaca-se a alta taxa de alterações de *status quo* quando são requerentes a Polícia Federal e as mesas do Congresso. No caso da primeira, isso corresponde à taxa de sucesso, assim como no caso do MPF, uma vez que não faz sentido pensar que estes atores pleitearam a reversão de uma medida já imposta. Por outro lado, no caso das mesas do Congresso, isso corresponde ao fato de que a alteração ocorreu, seja na instância originária ou

recursal. Ao analisar os casos específicos, identifica-se que, em todos eles, as mesas do Congresso foram ao STF pleitear alteração promovida anteriormente. A partir do requerimento das mesas, o tribunal reconheceu a nulidade de atos anteriores, razão pela qual, em que pese a alteração do *status quo* tenha ocorrido antes do pleito das mesas, ela foi quase sempre reformada pelo STF. Outra comparação relevante da Figura 26 é que, comparativamente a deputados federais, quando senadores são os requerentes a alteração de *status quo* é maior do que no caso dos primeiros. Isso, contudo, não quer dizer que a alteração ocorra em seu prejuízo. Testes empíricos no último capítulo avançarão nessa comparação.

4.2.2 Quem é acionado no controle de mandatos?

Esta subseção dedica-se à outra face da moeda: aqui, passa-se a mapear quem são as partes requeridas em decisões sobre controle de mandatos. Parte delas se repete em relação aos requerentes, enquanto outras são próprias do polo demandado em pedidos ou recursos, tais como tribunais, a Presidência da República, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. A Figura 27 apresenta a frequência de requeridos de acordo com a esfera e a Figura 28 relaciona-os com as medidas. Por fim, a Figura 29 apresenta a distribuição de requeridos no tempo, permitindo avaliar a ascensão de demandados em diferentes ciclos.

Figura 27 - Decisões por requerido e esfera



Dados coletados até junho de 2022.

Fonte: elaboração da autora com banco de dados próprio cujas informações foram obtidas no sítio virtual do STF (2023).

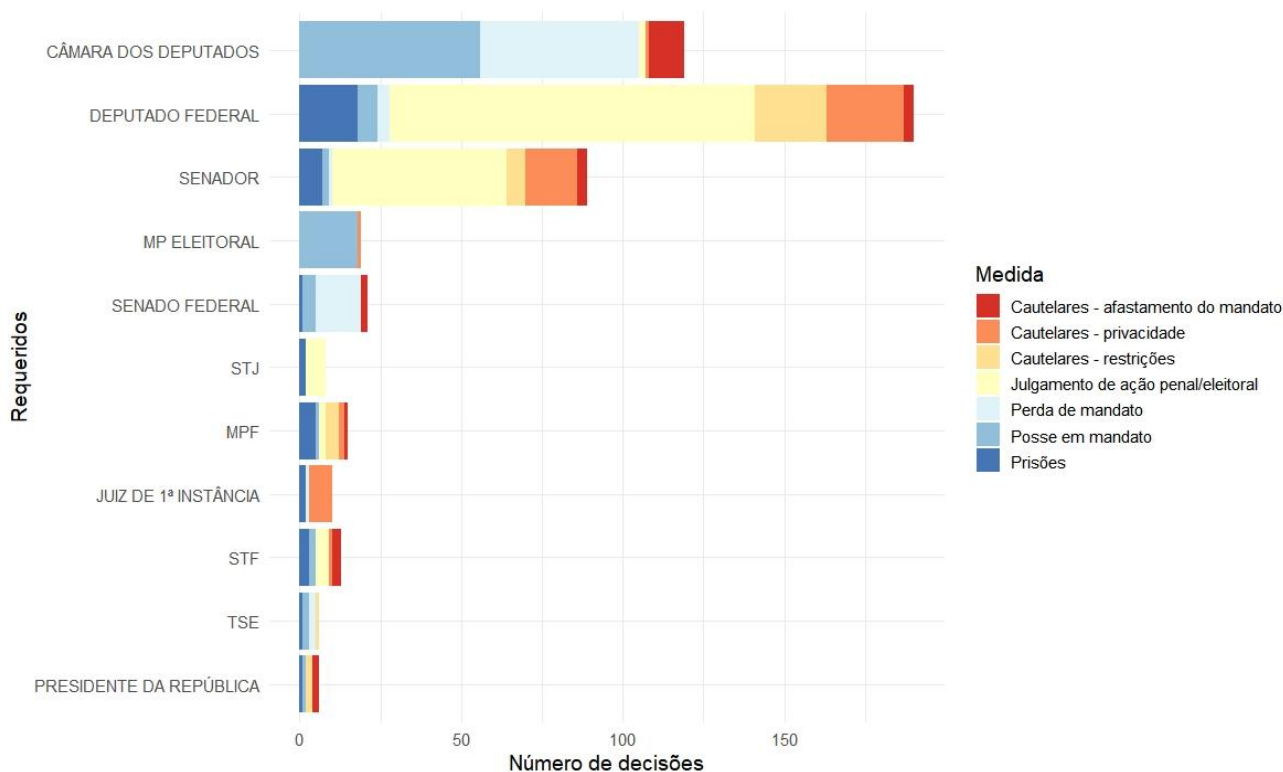
O gráfico evidencia a relação de requeridos com as esferas em que as medidas emergem. Na esfera criminal, deputados e senadores são contra quem se dirigem os pedidos de imposição de medidas. Por outro lado, STJ, MPF, STF e juízes de primeira instância são os requeridos quando os primeiros recorrem de medidas determinadas nos tribunais ou requeridas pelo MPF. Por fim, o Presidente da República é o primeiro requerido em ações de controle de constitucionalidade. Proporcionalmente, é quase integralmente na esfera criminal em que congressistas são demandados.

A esfera parlamentar observa padrão distinto: enquanto, como visto na subseção anterior, estes são os requerentes majoritários, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal são o polo passivo quase integral, evidenciando que estas demandas configuram conflitos nos quais políticos requerem a mudança de decisões tomadas pelas mesas diretoras das casas: em regra, a declaração de posses, licenças ou perdas de mandato. Não raras vezes, essas ações envolvem também outros políticos, tais como outros deputados ou senadores. Como o mapeamento sistemático engloba apenas os primeiros autores, isso explica o montante tão reduzido destes como requeridos nessa esfera.

Por fim, quanto à esfera eleitoral, a liderança do Ministério Público Eleitoral como requerido, seguido do TSE, revela a conexão dessa esfera com a atuação do STF como instância recursal. Políticos vão ao tribunal postular a reversão de decisões do TSE ou mesmo outros tribunais, usualmente resultantes de condenações promovidas em ações cuja titularidade é do MP eleitoral.

A Figura 28 descreve a frequência de decisões por requerido de acordo com o tipo de controle.

Figura 28 - Decisões por requerido e tipo de controle



Dados coletados até junho de 2022.

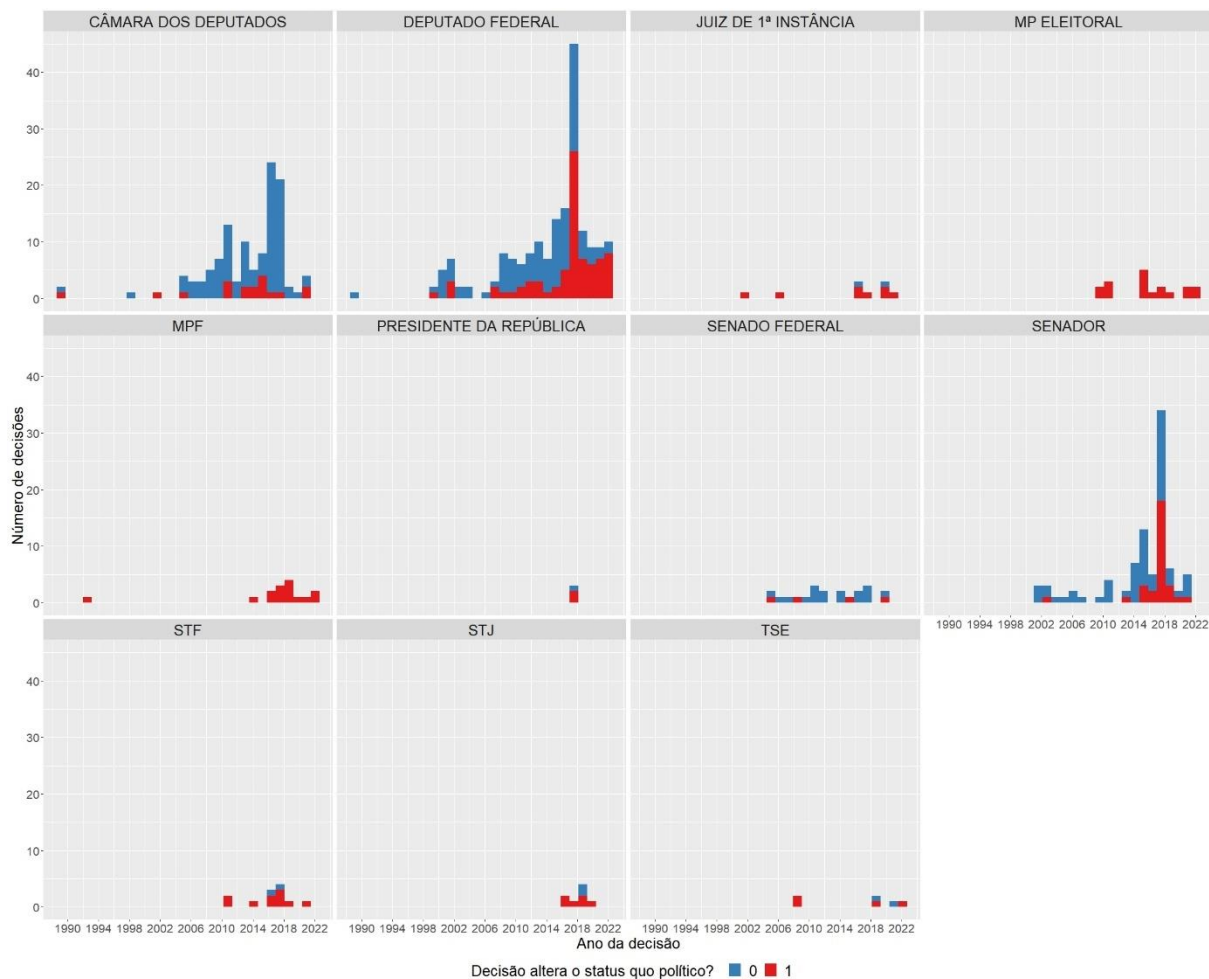
Fonte: elaboração da autora com banco de dados próprio cujas informações foram obtidas no sítio virtual do STF (2023).

Perdas e posses em mandato são temas típicos em que as casas legislativas são demandadas, uma vez que são elas as responsáveis pelo ato na dinâmica parlamentar. Juízes de primeira instância são requeridos em casos de cautelares de privacidade, em situações nas quais decretam buscas e apreensões, quebras de sigilo ou interceptações de parlamentares e sua competência para tanto é questionada na cúpula.

Os demais requeridos possuem maior variação entre as medidas nas quais litigam. De especial atenção é a proporção de distribuição das medidas entre deputados e senadores, considerando, especialmente, que o número de políticos no primeiro cargo é mais de seis vezes o segundo. O julgamento de ações penais ou eleitorais, por exemplo, consiste em 121 casos de deputados federais e apenas 56 de senadores. Considerando a desproporção entre o volume de atores vinculados a cada cargo, há, comparativamente, maior número de julgamentos contra senadores. Perdas de mandato por outras razões também seguem a mesma desproporção: 14 vezes são senadores os requeridos, enquanto 49 vezes são deputados - diferença de pouco mais de três vezes apenas.

A Figura 29 compara, como apresentado anteriormente para requerentes, a proporção de decisões por requeridos e medidas ao longo do tempo.

Figura 29 - Decisões por requerido e alteração de *status quo* no tempo

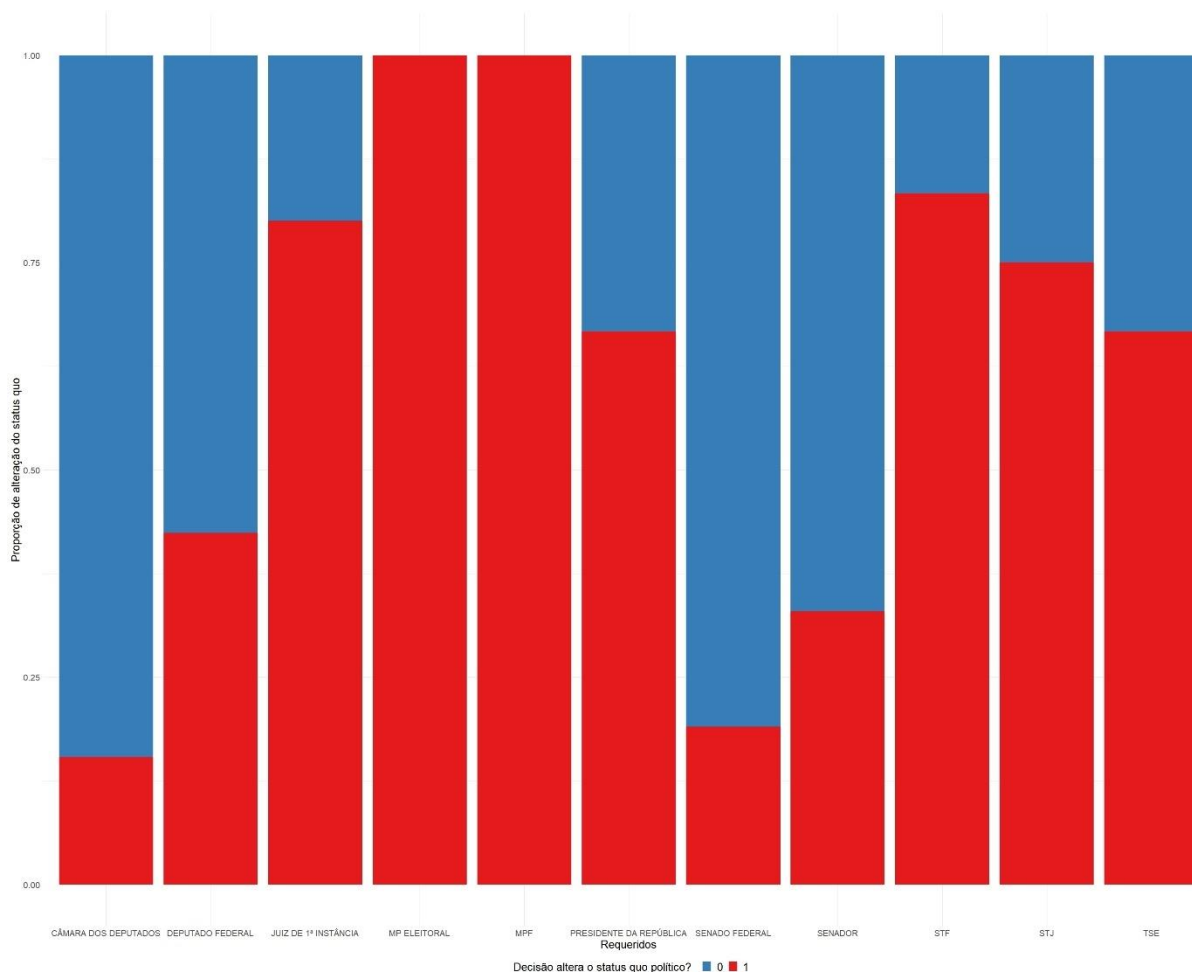


Dados coletados até junho de 2022.

Fonte: elaboração da autora com banco de dados próprio cujas informações foram obtidas no sítio virtual do STF (2023).

Delas, é possível identificar que o salto na alteração do *status quo* que ocorre a partir do terceiro ciclo dirigiu-se, especialmente, a deputados e senadores. Comparativamente, evidencia-se que as demandas nas quais o polo requerido era a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal – aquelas tradicionais da esfera parlamentar – não gozaram da mesma proporção de alteração.

Figura 30 - Proporção de alteração do *status quo* político do mandato por tipo de requerente



0 significa que não houve alteração judicial do status quo político; 1 indica que houve alteração judicial do status quo político.

Dados coletados até junho de 2022.

Fonte: elaboração da autora com banco de dados próprio cujas informações foram obtidas no sítio virtual do STF (2023).

A Figura 30 indica a proporção de alteração do *status quo* de acordo com contra quem se recorre ou requer a participação do STF. Assim como no caso dos requerentes, os requeridos podem ser contra quem se pede a alteração ou contra quem se recorre de alteração já proferida. Por isso, o gráfico não é um indicador do provimento de recursos contra essas partes. Um exemplo é que, com frequência, quando o TSE altera o *status quo*, o STF confirma a alteração (conforme proporções da esfera eleitoral apresentadas na subseção 4.1). Nesses casos, MPE ou MPF sempre são autores de pedidos. Mesmo com recurso, o STF confirma. Assim, eles constam como requeridos no gráfico, mas não há pedidos de alteração do *status quo* político “contra” o

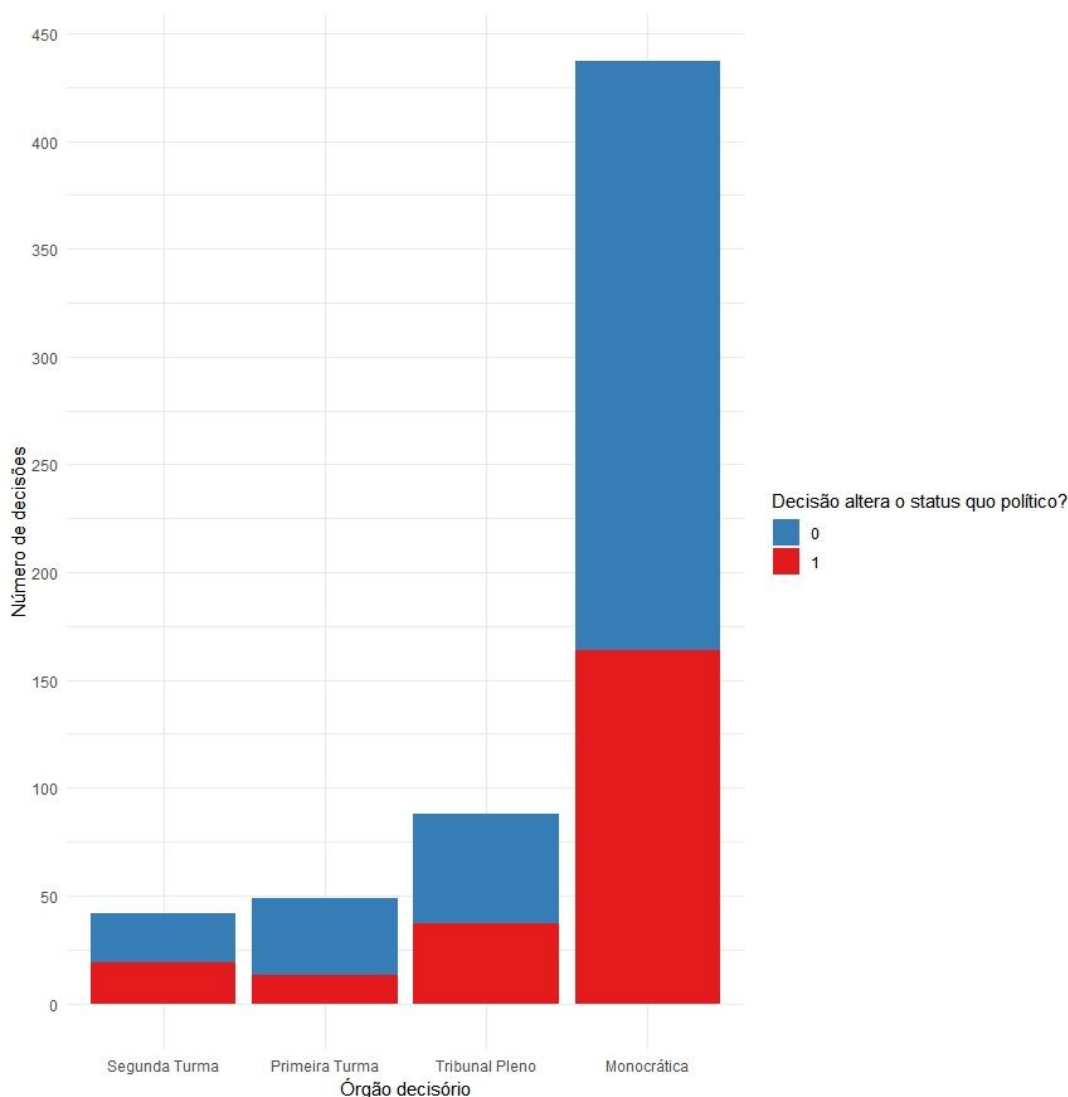
MP. Nesses casos, a alteração política está sendo recorrida. A variável mensurada, portanto, é a alteração política e, não, o resultado de pedido ou recurso.

Após diferenciar o fenômeno de acordo com o tipo de partes envolvidas, identificaram-se os parlamentares envolvidos com maior frequência em decisões sobre controle de mandatos. As Figuras 47 e 48, no apêndice, fornecem essas informações, relacionando o nome dos parlamentares a seus cargos. A primeira apresenta a frequência de parlamentares e partidos que figuram como primeiros requerentes ou requeridos em decisões de controle pelo menos duas vezes, não diferenciando se houve efetiva alteração do *status quo* na apreciação da medida. A segunda, por sua vez, lista todos os políticos e partidos partes de ações em que houve alteração do *status quo* político.

4.2.3 Quem decide sobre controle de mandatos?

Se o controle de mandatos pelo STF é um fenômeno majoritariamente da esfera criminal - embora não só -, isso significa que uma série de comportamentos individuais não habitualmente prescritos para sua atribuição constitucional entram em jogo: é próprio do relator conduzir inquéritos e a instrução de ações penais, momentos em que uma série de medidas investigativas podem ser requeridas. Além disso, é a eles também que pode caber decidir pelo arquivamento de um procedimento criminal. (ARMANI; RODRIGUES, 2022). As atribuições do Supremo relacionadas ao que nesta pesquisa denomino esfera parlamentar também são acompanhadas de prerrogativas individuais, uma vez que essa atribuição é exercida, majoritariamente, por meio de mandados de segurança (ARGUELHES; SÜSSEKIND, 2019), nos quais decisões liminares são frequentes e decisões de perda de objeto também costumam ser tomadas pelo relator. As Figuras 31 e 32 descrevem a frequência de decisões tomadas monocraticamente e pelos órgãos colegiados, no agregado e ao longo do tempo.

Figura 31 - Distribuição das decisões por órgão julgador segundo alteração do *status quo*



0 significa que não houve alteração judicial do status quo político; 1 indica que houve alteração judicial do status quo político.

Dados coletados até junho de 2022.

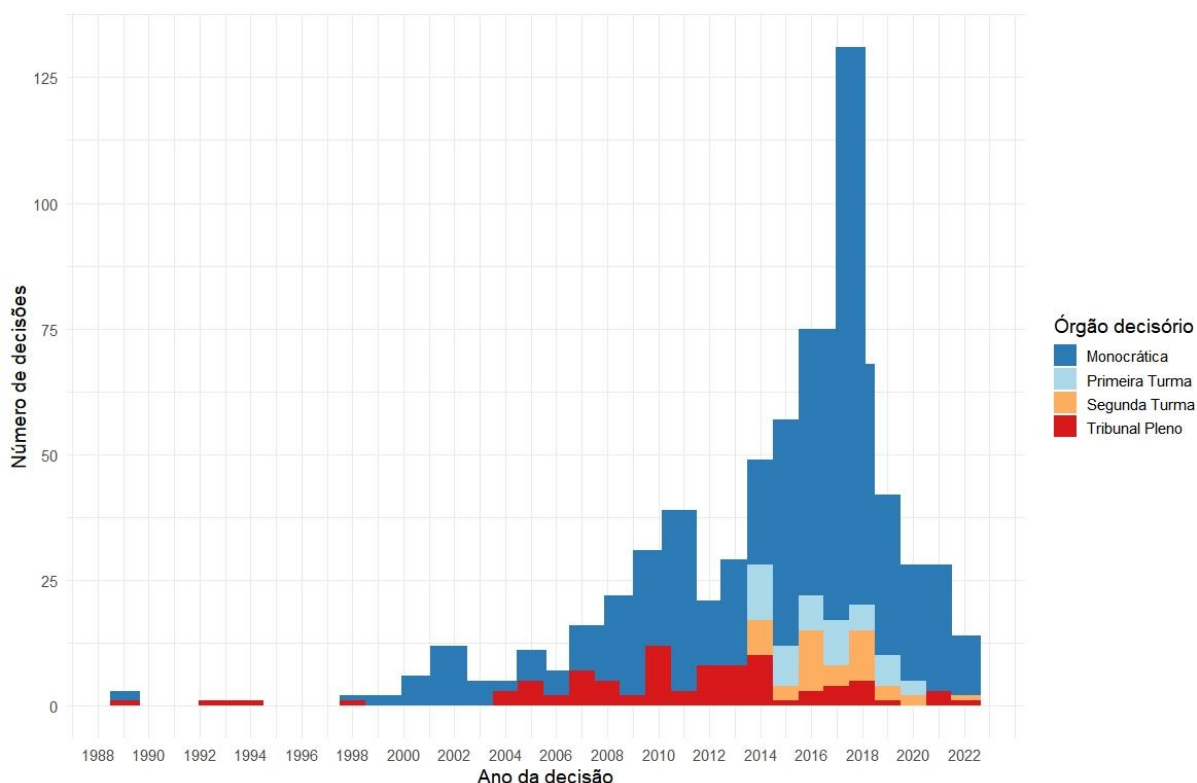
Fonte: elaboração da autora com banco de dados próprio cujas informações foram obtidas no sítio virtual do STF (2023).

A Figura 31 permite identificar que o fenômeno ocorre, especialmente, pela via monocrática: 67,2% das decisões sobre mandatos parlamentares são tomadas por ministros individualmente, enquanto 13,5% são tomadas pelo Pleno do tribunal, 7,5% pela Primeira Turma e apenas 6,4% pela Segunda. Apesar da frequência, a proporção de alteração do *status quo* entre o pleno e os ministros é similar, sendo que onde mais se tomam, proporcionalmente, decisões de alteração é nos colegiados: na 2ª Turma, 45,2% alteram o *status quo* político. Entre

as decisões tomadas pelo Pleno, são 42% aquelas que alteram o *status quo*. Entre as monocráticas, por sua vez, são 37,5% as que decidem pela alteração. A 1ª Turma é o órgão em que a proporção de alteração é menor: ela alterou o *status quo* político em 26,5% das decisões tomadas.

A Figura 32 identifica a frequência de atuação dos diferentes órgãos do tribunal no tema ao longo do tempo.

Figura 32 - Distribuição das decisões no tempo segundo o órgão julgador



Dados coletados até junho de 2022.

Fonte: elaboração da autora com banco de dados próprio cujas informações foram obtidas no sítio virtual do STF (2023).

Apesar de, em um tema tão sensível, fazer sentido esperar que o tribunal goze de maior legitimidade se tomar as decisões de forma colegiada, decisões monocráticas predominaram em todo o período estudado (1988-2022). O padrão é diferente daquele encontrado para a atuação do tribunal em controle de constitucionalidade, em que monocráticas eram pouco comuns até a última década (Matos, 2020). Considerando que o controle de mandatos envolve

diversas classes processuais, o padrão geral do tribunal, que é monocrático, reproduz-se também na temática (STF, 2023).

O caráter monocrático pode, em um primeiro momento, levar à conclusão de que o tribunal é fragmentado no tema. Não é, contudo, o que as evidências sugerem: embora sempre haja a possibilidade de que o relator submeta a decisão a plenário, as classes processuais e atribuições envolvidas em casos de controle de mandatos são as grandes responsáveis pelo caráter majoritariamente monocrático do fenômeno. Como eu e Fabiana Rodrigues (2021) argumentamos em texto sobre as competências do STF e suas especificidades no controle de políticos, dois instrumentos invertem a lógica do controle constitucional nesses casos: mandados de segurança, inquéritos e ações penais, as grandes classes processuais envolvidas (vide Figuras 50 e 51, no Apêndice), atribuem ao relator uma série de decisões que podem resultar no controle de mandatos. Nesse sentido, cautelares determinadas em investigações e liminares deferidas com base em critérios de urgência se destacam.

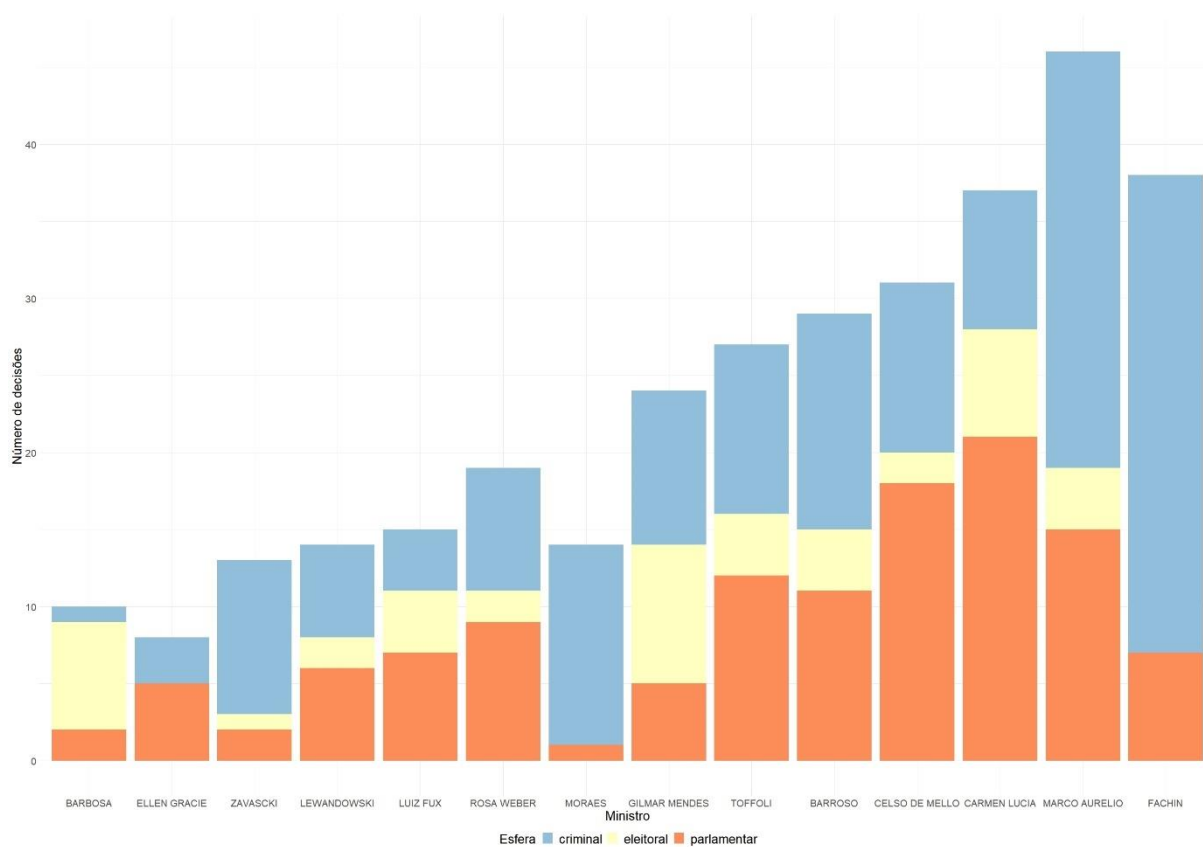
Outro elemento a fortalecer a percepção de que não é o caso de descrever o STF, no caso de controle de mandatos, como um tribunal fragmentado é que a proporção de manutenção do *status quo* em decisões recursais ou de referendo a monocráticas (Figura 21, que divide as decisões entre aquelas de primeira e segunda apreciação) é muito elevado, bastante superior àquele verificado em casos de primeira apreciação. Em casos publicamente sensíveis, como de afastamento e prisão de parlamentares antes da condenação, o desfecho monocrático somente foi revertido pelo colegiado em dois casos de relatoria de Marco Aurélio, o ministro mais isolado de seus pares (MARTINS, 2018). Esse diagnóstico corresponde à expectativa teórica de que o caráter politicamente sensível e de grande repercussão pública do controle judicial de mandatos levaria a práticas de autopreservação dos ministros, o que envolveria, também, referendar decisões de alteração do *status quo* de seus pares.

Apesar disso, há alguma variação entre os ciclos: enquanto o segundo (2005-2014) caracteriza-se pela ausência de decisões em turmas - que apenas passam a ocorrer a partir de 2014 - e por ser o período comparativo em que havia maior proporção de decisões do pleno, o terceiro ciclo (2015-2018) caracteriza-se pela concentração de decisões em turmas e pelo pico de monocráticas. O quarto ciclo, por sua vez, possui quase unicamente monocráticas, com as turmas e o plenário saindo de cena. A queda do plenário e ascensão das turmas no terceiro ciclo converge com a alteração do Regimento Interno promovida em 2014, quando os ministros decidiram delegar às turmas o julgamento de ações penais. O processo e julgamento do Mensalão, ao revelar volume inédito de demandas por controle criminal originário no STF,

resultou em um grande montante de processos penais a ser apreciado pelo plenário, dominando a pauta por considerável período de tempo e secundarizando em presença no plenário todas as demais competências do tribunal (LEAL; BARCELLOS; ALMEIDA, 2020). Seu impacto também teria motivado a mudança regimental. Em outubro de 2020, a decisão foi revista por unanimidade, retornando a previsão de que ações penais competem ao plenário, conforme a redação vigente anteriormente (Emenda Regimental n. 49 - STF, 2022). Ministros, em mais de uma oportunidade, justificaram a delegação dessa atribuição às turmas em razão do grande volume de processos pendentes de julgamento, resultado especialmente do Mensalão. O retorno ao plenário teria sido viabilizado pela redução do volume de inquéritos e ações penais em trâmite na corte, fruto da mudança nas regras do foro por prerrogativa de função implementada em 2018 (STF, 2022). Com a mudança, apenas crimes cometidos no exercício do cargo e em razão das funções relacionadas a ele competem ao STF.

Uma vez que o foco da pesquisa está na atuação do órgão de cúpula do Judiciário em relação ao poder político federal, busca-se identificar elementos que contribuam para decisões da corte no tema. Por isso, o comportamento individual dos ministros é um componente, mas não é tema de especial atenção do trabalho. Ainda assim, dado o caráter monocrático da maioria das decisões, busca-se descrever como elas se distribuem entre os integrantes do tribunal. É o que apresenta a figura a seguir, que reúne o número de decisões tomadas monocraticamente no tema por cada ministro de acordo com a esfera.

Figura 33 - Decisões monocráticas sobre controle de mandatos por esfera e ministro do STF²⁵



Dados coletados até junho de 2022.

Fonte: elaboração da autora com banco de dados próprio cujas informações foram obtidas no sítio virtual do STF (2023).

A Figura 33 evidencia que Marco Aurélio e Edson Fachin são os ministros com maior número de decisões monocráticas proferidas no tema. Ponderando pelo tempo no cargo - o primeiro de junho de 1990 a julho de 2021 e o segundo desde junho de 2015 -, Fachin é o ministro que, com maior frequência, proferiu decisões. Mais de 75% delas foram tomadas na esfera criminal, especialmente em razão do fato de que, após a morte de Zavascki em 2017, o ministro tornou-se relator da Lava Jato no STF. Zavascki, embora esteja longe de estar entre os que mais decidiram no tema, apresenta proporção similar de concentração na esfera criminal.

Uma vez que é a partir de 2005 que a frequência de decisões sobre controle de mandatos aumenta, são também ministros que estiveram no cargo por mais tempo a partir desse período

²⁵ Para fins de visualização, foram removidos deste e demais gráficos desta subseção ministros que decidiram cinco ou menos vezes no tema. São eles: Ayres Britto, Galvão, Menezes Direito, Nelson Jobim, Silveira, Carlos Velloso, Eros Grau, Mauricio Correa, Cezar Peluso e Sepúlveda Pertence.

que, em regra, mais vezes decidiram sobre o tema. Isso contribuiria para explicar, ao menos em parte, a sequência, gradual e decrescente, de ministros com maior número de monocráticas no tema.

De um lado, a dispersão das monocráticas em diversos ministros permite afirmar que o caráter individual das decisões não decorre de deliberada “monocratização” de alguns. De fato, uma explicação mais plausível para tanto decorre da natureza processual dos casos apreciados no controle de mandatos, em que predominam dois grupos processuais: um relativo a investigações e processos criminais e suas contingências, como ações cautelares e petições, e outro que consiste, basicamente, em mandados de segurança e petições. Em ambos os casos, o desenho institucional avaliza a atuação individual de ministros: em procedimentos criminais, em razão da condução de investigações e instrução probatória, atribuições cuja gestão é do relator; em mandados de segurança, uma vez que, em regra, possuem pedidos liminares cujo argumento é a urgência e/ou perigo de dano, ocasionando com frequência a apreciação monocrática de liminares, prevista explicitamente como atribuição do relator no regimento do tribunal (art. 203, §1º, RISTF - STF, 2022).

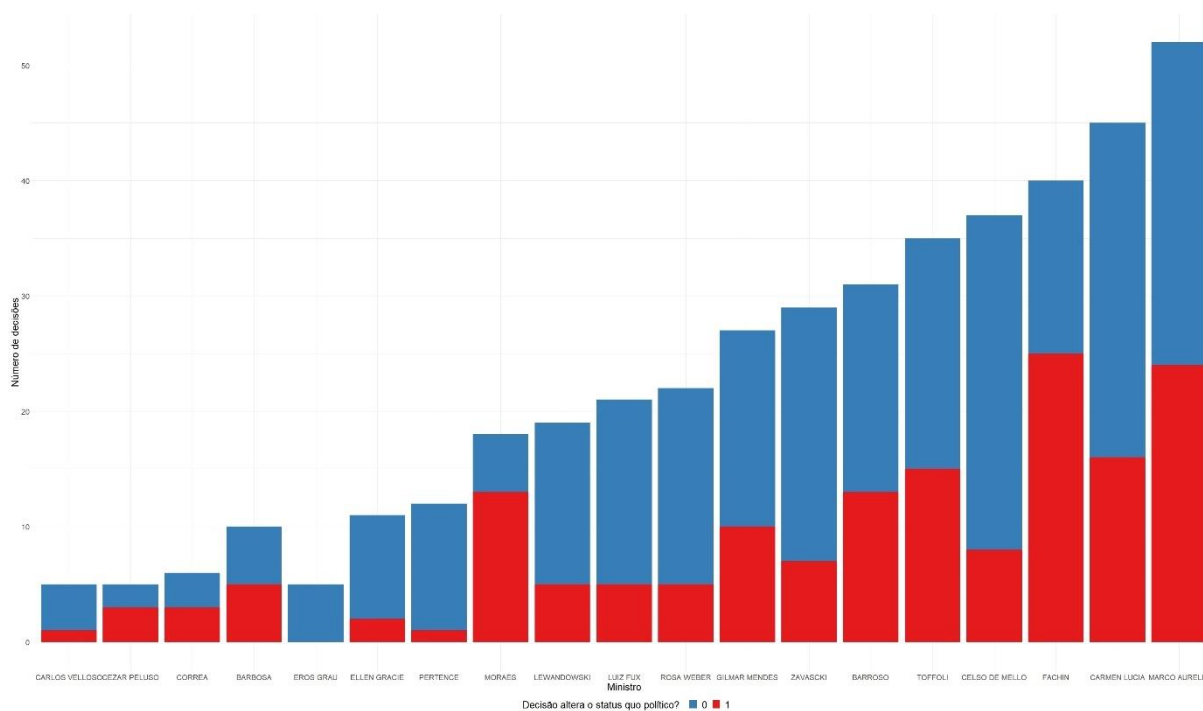
De outro lado, é possível identificar que, mesmo no caso de ministros com tempo próximo no mandato, há algumas inequivalências. Além de propensões individuais mais ou menos monocráticas, importa registrar que as variações são potencialmente influenciadas pela distribuição de processos por sorteio, por características de prevenção e pelos períodos que em parte dos ministros esteve na presidência do tribunal. Cármen Lúcia e Lewandowski, por exemplo, entraram no tribunal no mesmo ano (2006). No entanto, a primeira decidiu muito mais vezes monocraticamente do que o segundo. A ministra destaca-se, também, por ser aquela que mais decidiu casos da esfera parlamentar desde 1988, mesmo sendo a terceira ministra com maior número de casos. Quando comparados seus números aos de Toffoli e Fux, outros contemporâneos que também ocuparam a presidência em períodos nos quais havia maior frequência de ações de controle de mandatos, o volume de decisões monocráticas da ministra se destaca. O padrão, aliado à análise das decisões, sugere maior disposição para resolver monocraticamente pleitos em mandado de segurança do que os demais.

Alexandre de Moraes, indicado em 2017, também apresenta diferenças: apesar de ser, entre os relatores que proferiram decisões que integram o banco, aquele de indicação mais recente, já proferiu mais monocráticas sobre mandatos do que Lewandowski e aproxima-se do volume de decisões de Luiz Fux e Rosa Weber, ambos indicados em 2011. Por fim, Gilmar Mendes, ministro mais antigo em exercício no tribunal, é apenas o sétimo em frequência de

monocráticas no tema, com contraste em relação a Celso de Mello, que permaneceu tempo similar na corte e, diferentemente do primeiro, está em quarto lugar no volume de decisões e só perde para Cármen Lúcia quanto ao proferimento de monocráticas na esfera parlamentar. Na esfera criminal, depois de Fachin e Marco Aurélio, estão Moraes, Zavascki, Barroso e Toffoli. Embora a liderança de Fachin e Zavascki seja facilmente explicada pela Lava Jato, os demais parecem indicar maior propensão destes a decidir monocraticamente no tema do que outros contemporâneos seus. Na dimensão eleitoral, por outro lado, lideram Gilmar Mendes e Joaquim Barbosa, seguidos por Carmen Lúcia.

Uma vez distribuídas as decisões entre os ministros, interessa saber em que medida estes decidiram alterar o *status quo*. A Figura 34 apresenta a proporção de alteração do *status quo* pelo número de decisões tomadas por cada ministro.

Figura 34 - Sentido das decisões monocráticas quanto à mudança do *status quo* político²⁶



0 significa que não houve alteração judicial do status quo político; 1 indica que houve alteração judicial do status quo político.

Dados coletados até junho de 2022.

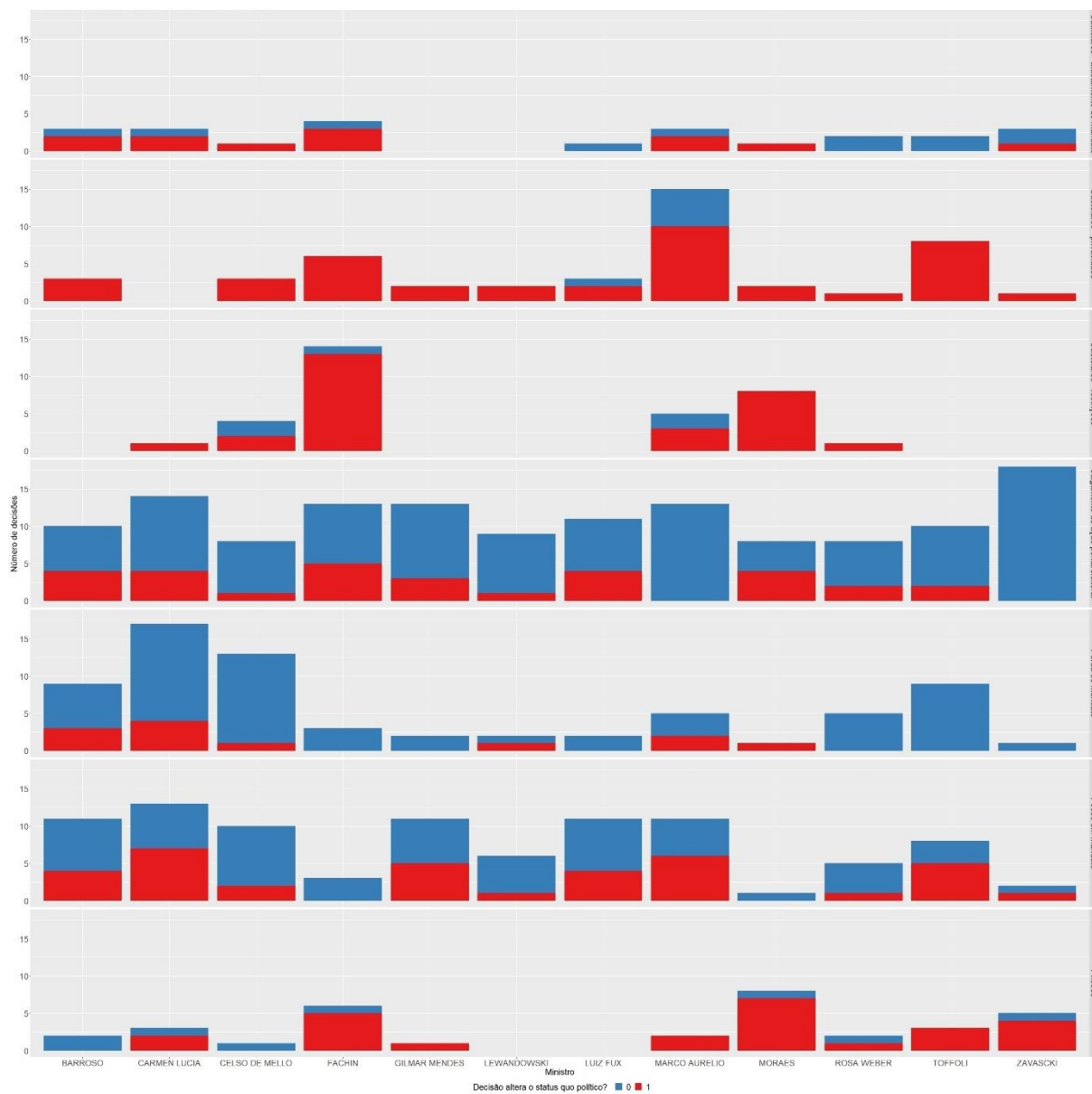
Fonte: elaboração da autora com banco de dados próprio cujas informações foram obtidas no sítio virtual do STF (2023).

²⁶ Para fins de representação gráfica, foram desconsiderados ministros cujo número de decisões no tema é inferior a 5.

Moraes, Fachin e Marco Aurélio são os ministros que, proporcionalmente ao total de decisões por eles proferidas, mais vezes alteraram o *status quo* político. Celso de Mello, Fux, Weber, Zavascki são aqueles, entre as composições mais recentes do tribunal, que menos alteraram o *status quo*. Das composições prévias a 2015, a regra foi a baixa alteração proporcional do *status quo*. Destoam desse padrão especialmente Barbosa, variação motivada, possivelmente, pela relatoria de ações do Mensalão, Cezar Peluso e Mauricio Correa, embora estes tenham decidido apenas cinco ações cada um, não havendo variação suficiente a produzir padrões relevantes.

Dada a variação nos tipos de controle que podem ser apreciados, interessa saber quais medidas foram apreciadas com mais frequência por quais ministros, bem como se suas decisões resultaram em alteração do *status quo* político do mandato ou não. A figura a seguir diferencia decisões de mérito em ações penais e/ou eleitorais, que possuem como potencial resultado a perda do mandato parlamentar por suspensão de direitos políticos, das demais ações que integram a categoria “perda de mandato”, dado o amplo volume de arquivamentos promovidos por decisões monocráticas em procedimentos criminais originários no STF.

Figura 35 - Sentido das decisões monocráticas quanto à medida e mudança do *status quo* político



0 significa que não houve alteração judicial do status quo político; 1 indica que houve alteração judicial do status quo político.

Dados coletados até junho de 2022.

Fonte: elaboração da autora com banco de dados próprio cujas informações foram obtidas no sítio virtual do STF (2023).

Por fim, a atuação de ministros por tipo de medida (Figura 35) permite comparar se, a depender da medida de controle, a frequência de alteração do *status quo* distribui-se de formas distintas. Nas medidas com menor frequência de alteração do *status quo* - julgamento de ação penal/eleitoral, posse e perda de mandato -, é possível identificar que Carmen Lúcia e Marco

Aurélio alteraram proporcionalmente mais o *status quo* em decisões de posse e perda de mandato do que os demais. Não há, entretanto, outros contrastes significativos. Nas medidas em que há maior frequência de alteração do *status quo*, por sua vez, não há disparidades que saltem aos olhos, sugerindo que as medidas de alteração não são foco de intensa divergência na corte. Essa percepção é reforçada pelo fato de que, embora a maior parte das primeiras apreciações quanto à alteração do *status quo* ocorra monocraticamente, é muito pouco frequente que estas sejam revertidas no colegiado. Finalmente, a principal diferença reforçada pela Figura 35 é a frequência com que ministros decidiram sobre cada medida, motivada, entre outros fatores, pela relatoria de investigações da Lava Jato estar concentrada em um mesmo relator e pelo fato de que um mesmo processo pode levar a diferentes decisões sobre uma mesma medida de controle.

Esta subseção dedicou-se a descrever a distribuição, internamente ao tribunal, das decisões proferidas. Destaca-se o caráter monocrático do fenômeno, relativamente distribuído entre ministros, especialmente a partir de 2015, com prevalência de Fachin, Marco Aurélio e Moraes. O diagnóstico confirma a expectativa de que classes processuais relacionadas a procedimentos criminais, mandados de segurança, decisões liminares e de admissibilidade em recursos invertem a lógica padrão de ações de constitucionalidade: há diversas oportunidades de controle que consistem, como regra, em decisões de atribuição do relator (ARMANI; RODRIGUES, *no prelo*).

4.3 CONTROLE DE MANDATOS: DESTAQUES

Se as seções anteriores do capítulo buscaram descrever o fenômeno quanto à frequência com que se distribui no tempo e se relaciona a diversas características, esta agrega aos resultados apresentados a análise qualitativa de cada esfera em que as demandas ocorrem, apresentando dinâmicas de destaque em cada uma delas. Dá-se especial atenção aos temas em debate e a políticos contra quem as medidas de controle emergem.

Foram variados os pedidos levados ao tribunal que entraram no espectro da pesquisa. O Quadro 1 agrupa-os em dez principais temas:

Quadro 1 - 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 queixas-crime e interpelações judiciais relacionadas a palavras e opiniões proferidas. Nesses casos, a regra é a quase absoluta não intervenção do tribunal, motivado pela inviolabilidade constitucional das palavras proferidas no exercício do cargo. Também aparece em discussões sobre afastamento de mandatos, embora de forma incidental.

2. *Ordem de sucessão*: quando um titular deixa o cargo, por qualquer razão, e a sucessão não é pacífica. Em geral, a divergência é se esta devia ser do suplente do partido ou do suplente da coligação e na avaliação da conduta da mesa diretora da casa legislativa. Postulação de posse em mandato do beneficiário, muitas vezes seguida de pedido de perda de mandato por nomeação considerada indevida, e vice-versa. Essa demanda costuma estar relacionada a renúncias, cassações e condenações judiciais com perda de mandato. Políticos (titulares e suplentes) e partidos tendem a ser parte interessada nos conflitos, figurando ou no polo ativo, ou como terceiros interessados.

3. *(In)fideliidade partidária*: quando um parlamentar migra para outro partido, após eleito, fora da janela autorizada pela legislação. A postulação é de perda de mandato e a discussão se centra na (ir)regularidade da conduta do parlamentar e/ou da mesa diretora da casa legislativa. Políticos (titulares e suplentes) e partidos tendem a ser parte interessada nos conflitos, figurando ou no polo ativo, ou como terceiros necessários.

4. *(Ir)regularidades e procedimentos em processos de cassação*: quando um parlamentar é processado no Conselho de Ética, e por vezes condenado pela respectiva casa legislativa, por quebra de decoro parlamentar. Em regra, o congressista recorre ao Supremo para reivindicar irregularidades no procedimento e/ou postular a sua reversão. Por vezes, opositores também questionam procedimentos que consideram beneficiar o processado. A postulação costuma ser de nulidade do processo de cassação e/ou da decisão e a parte requerida é a respectiva casa legislativa.

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 e interceptações telefônicas) sob o pretexto de que contribuiriam para o avanço de investigações. Quem postula é o MPF, a PF ou ambos. Embora a regra seja o pedido em procedimentos originários do STF, medidas que autorizaram o acesso a provas/bens de parlamentares federais em outras instâncias são contestadas no STF, para

quem congressistas, partidos e eventualmente até as casas legislativas postulam a incompetência de instâncias inferiores de fazê-lo.

6. *Medidas de contenção para assegurar investigações*: quando um parlamentar está sendo investigado ou é réu em ação penal, MPF, PF ou ambos postulam medidas de restrição relacionadas ao bloqueio de valores, bens e à proibição de atividades. Elas são variadas, tendo em comum o fato de que são requeridas sob o pretexto de que são devidas para assegurar o sucesso do procedimento. Incluem desde a proibição de contato com pessoas investigadas - usualmente outros congressistas, quadros partidários ou assessores parlamentares - e consequente proibição de participação em atividades do partido e/ou que incluam as pessoas cujo contato está proibido, o veto a saídas da comarca ou do país, até prisões preventivas.

7. *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.

8. *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.

9. *Processamento e condenação judicial*: quando há decisão de condenação ou de encerramento de um procedimento penal. Quando um parlamentar é condenado, absolvido ou contra si é extinta a punibilidade em inquérito ou ação penal no STF, ou o tribunal decide sobre decisão de outros tribunais, em regra do TSE. Quando condenado, por vezes há discussão se, como decorrência da suspensão de direitos políticos, a perda do mandato é imediata ou se esta atribuição seria da casa parlamentar. MPs são autores dos processos ou procedimentos e parlamentares são investigados ou réus.

10. *Inelegibilidades*: a partir das alterações nas regras de inelegibilidade promovidas pela Lei da Ficha Limpa, o STF também passou a decidir conflitos quanto à sua abrangência e aplicabilidade, desde sua constitucionalidade e data de início de vigência da lei até demandas por perda e posse em mandato em razão da condenação de parlamentares que, não fosse a condenação judicial, estariam no cargo, dando espaço à assunção de suplentes.

Quanto à esfera parlamentar, as seções prévias deste capítulo apresentam padrões que, em conjunto, permitem descrever decisões dessa esfera pelo caráter de disputa entre pares por cargos no Legislativo, podendo ser opositores ou competidores internos a partidos e coligações. A principal via de acesso é por Mandados de Segurança. Sob essa classe processual, foram 162 decisões de controle de mandatos proferidas em 148 ações (para detalhes quanto às classes processuais, ver Figuras 49 e 50, no apêndice).

Desde 2005, o Supremo tem recebido pedidos sistemáticos para assumir um papel ativo em conflitos sobre a composição das casas legislativas. Os pedidos caracterizam-se por requerer a perda de mandatos ou a suspensão da posse de parlamentares, veiculados, em regra, em conjunto com o pedido de nomeação subsequente do requerente. São casos ajuizados por outras/os parlamentares, por agremiações ou suplentes eleitas/os que aguardam convocação. Via mandados de segurança, elites políticas vêm recorrendo ao Supremo há pelo menos 18 anos para solicitar que este decida quais as consequências da infidelidade partidária e que intervenha em decisões da Presidência da Câmara para definir se as nomeações são legítimas. Outro tipo de litigância que solicita algum tipo de restrição ao mandato parlamentar é a que requer a interpelação judicial de deputadas/os e senadoras/es em razão de comunicados públicos, veiculada por petições. Embora nem sempre, também são solicitações lideradas por parlamentares. Parecem, portanto, refletir uma extensão da competição política, especialmente em sua faceta mais clássica: a competição por cargos.

A frequência da esfera parlamentar desafia narrativas de que a alteração judicial do *status quo* de mandatos políticos decorra pura e simplesmente da proeminência de ações criminais contra políticos. Esse parece ser um pedaço da história. O outro, anterior e permanente, é o recurso sistemático de elites políticas ao STF, requerendo, para benefício próprio, decisão judicial sobre mandato alheio.

Os temas 2 (ordem de sucessão), 3 (fidelidade partidária) e 4 (processos de cassação) dominam os requerimentos da esfera parlamentar: conflitos quanto à ordem de sucessão e acusações de infidelidade partidária. Nos dois primeiros casos, a motivação é deslegitimar o mandato alheio e requerer que outro parlamentar, em geral aquele que litiga, tome posse em seu lugar. Nesses temas, houve alterações jurisprudenciais do próprio STF e, quanto à fidelidade, também do TSE. Elas modelaram regras para o comportamento político e, ao fazê-lo, também se tornaram terreno fértil para o ajuizamento de demandas requerendo o seu cumprimento e/ou aplicação.

As demandas relacionadas a processos de cassação foram de duas ordens: ou consistiram na reivindicação de nulidades e consecutivo pedido de reversão da decisão, ou em ações de opositores que solicitavam a definição de procedimentos de votação aberta, por exemplo, ou acusavam o Conselho de Ética de pouca efetividade no desempenho de suas atribuições, pedindo que determinados processos fossem pautados para votação, entre outros. Assim como no caso de demandas da esfera eleitoral, parlamentares cassados também tentam sobreviver no cargo via reversão da decisão política no Judiciário. Um exemplo recente, não abrangido pelo banco de dados da pesquisa em razão da data, é a reversão da cassação de Valdevan Noventa, do PL, revertida monocraticamente por Nunes Marques em 2022. A decisão, contudo, foi revertida pelo plenário, que manteve a cassação do parlamentar.

Conforme será exposto no capítulo 5, demandas próprias da esfera parlamentar são especialmente sensíveis às dinâmicas do Congresso. Os processos de *accountability* político (TAYLOR, 2011) de parlamentares, por sua vez, relacionam-se aos períodos em que houve maior demanda por controle judicial. O número de renúncias e cassações contemporâneas ao Mensalão, especialmente, inaugurou disputas quanto a quem pertenceria o cargo do suplente, se ao partido ou à coligação. Por fim, outros temas presentes nessa esfera são discussões quanto aos critérios para retorno de licenças e pedidos de regulação da votação de referendos de medidas judiciais. Por fim, uma última peculiaridade de casos da esfera parlamentar é quanto à sua temporalidade: considerando que versam sobre atos da casa legislativa, os pedidos recebem, com frequência, a não alteração de *status quo* em decorrência da perda de objeto do pleito de restrição. Se o ministro tarda a decidir sobre o tema, pode viabilizar que a situação se resolva sem a sua participação. Esses casos integram o banco de dados, uma vez que, embora de forma silenciosa, o tribunal deixou de alterar o *status quo* nessas demandas.

Na esfera eleitoral, predominam os temas 9 (processamento e condenação judicial) e 10 (inelegibilidades). Com frequência, são recursos de condenações de TREs e do TSE que, se mantidas, inviabilizariam o exercício de mandato no Congresso. Além de pedidos de reversão, parlamentares pleiteiam liminares que lhes permitam exercer o cargo enquanto o recurso pende de apreciação. De fato, não são poucos os parlamentares que já estiveram no cargo graças a liminares desse tipo. Um exemplo é João Capiberibe, que permaneceu meses no mandato graças a uma liminar de Marco Aurélio, que suspendia os efeitos de condenação no TSE, e outro é Arthur Lira, que segue no mandato em razão de liminar concedida pelo TJ-AL e mantida pelo STJ.

O tema das inelegibilidades é recorrente entre as decisões de controle do STF. Desde a aprovação da Lei da Ficha Limpa, o tribunal decidiu sobre sua constitucionalidade e sobre o período de sua vigência, conforme já descrito no capítulo 3. Mesmo depois dos primeiros anos de sua vigência, o tema segue chegando à cúpula do STF: se declarados inelegíveis por outros tribunais, parlamentares solicitam que o STF reverta a penalidade imposta, argumentando não apenas contra a condenação judicial, mas discutindo os prazos de contabilização da inelegibilidade, por exemplo. Há parlamentares como Natan Donadon que, por condenações sofridas em 2001, tornaram-se inelegíveis mais de 10 anos depois, em função da Lei da Ficha Limpa. Outra modificação que alterou a frequência de decisões dessa esfera no Supremo foi a decisão tomada no Inquérito 4435, em 2019, que estabeleceu bastar apenas um crime eleitoral para justificar que a competência para processamento de crimes eleitorais e a eles conexos seja da Justiça Eleitoral.

A esfera eleitoral destaca-se por ter a maior frequência de alteração do *status quo* político, combinada a uma baixíssima frequência de reversão de alterações pelo STF. Marchetti (2008) argumenta que o TSE teria apoio da corte constitucional e, por essa razão, mais condições de alterar via jurisprudência as regras do jogo competitivo. Os resultados desta pesquisa na esfera eleitoral permitem afirmar que a frequência de divergência entre alterações de *status quo* prévias, quando chegam à apreciação do STF, é de fato muito baixa. Há, contudo, outra dimensão dessa relação que merece atenção: apesar da centralidade do TSE no tema, o STF também detém, ele próprio, condições de modificar diretamente o *status quo* parlamentar, dando, muitas vezes, a última palavra judicial sobre a manutenção ou retirada do político do cargo.

Por fim, a esfera criminal corresponde aos temas 5 (provas necessárias a investigações), 6 (medidas de contenção para assegurar investigações), 7 (exercício do cargo como perigo a investigações), 8 (réus em cargos de linha sucessória da Presidência da República) e 9 (processamento e condenação judicial). A esfera criminal é, entre as três, a mais diversa: são variados os estágios processuais em que há decisão sobre medidas de controle e também diversos os pedidos, tais como: busca e apreensão, pedidos de prisão temporária, afastamento do cargo e quebra de sigilos bancário, fiscal e telefônico. Em reação, também há casos em que se pede autorização para realizar atividades partidárias específicas e outros em que grupos rivais requerem que sejam retiradas prerrogativas eventualmente mantidas àqueles afastados do cargo, o que ocorreu, por exemplo, após Eduardo Cunha ter sido afastado da Câmara dos Deputados.

Quanto ao tipo de crime envolvido, a esfera criminal abrange decisões em casos relacionados, ou não, à corrupção. Crimes de corrupção passiva, corrupção ativa, peculato, fraude à licitação, crimes contra a administração pública em geral e crimes de responsabilidade de prefeitos que envolvem desvio de verbas públicas (incisos I a IV, artigo 1º, Decreto-Lei 201/1967) são os mais frequentes, podendo ser reunidos sob a alcunha de crimes de corrupção *lato sensu*. Nem sempre, contudo, foi esse o caso: a investigação de Pedro Talvane pelo assassinato de Ceci Cunha em 1995 e o referendo à prisão de Flordelis em 2021 em função do envolvimento na morte do marido são exemplos de controle judicial em outros crimes.

Outra peculiaridade da esfera criminal diz respeito à mais sensível de suas esferas: a prisão de parlamentares. Elas podem ocorrer antes da condenação, se em flagrante de crime inafiançável, ou após a condenação. Para além das situações que demandam referendo legislativo, que serão apreciadas no capítulo 5, a condenação criminal de parlamentares em exercício pode levar a situações intrigantes: João Rodrigues, condenado em 2018, cumpriu pena domiciliar à noite. Como ela não impedia a ida ao Congresso, o parlamentar permaneceu algum tempo exercendo o mandato durante o dia e cumprindo pena domiciliar à noite. Ele não foi o único. Entre os demais parlamentares que já foram presos, Natan Donadon, em 2013, foi o primeiro condenado à prisão pelo STF no exercício do mandato. Por estar em regime semiaberto e ter sido absolvido em processo de cassação, seguiu exercendo o mandato enquanto cumpria a pena de prisão. Em uma segunda representação, contudo, o parlamentar foi cassado e teve de deixar o cargo.

Quanto às alterações jurisprudenciais, destaca-se, nessa esfera, o impacto das mudanças nas regras de foro por prerrogativa de função. Como registrado no capítulo 3, a alteração realizada em 2018 foi responsável por reduzir consideravelmente o trâmite de investigações e ações penais originárias no tribunal.

4.4 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

Este capítulo buscou descrever a série histórica do controle de mandatos parlamentares pelo STF à luz de diferentes características. Como resultado, identificaram-se quatro ciclos. O Quadro 2 sintetiza-os.

Quadro 2 - Síntese dos ciclos de controle de mandatos

	CICLO I	CICLO II	CICLO III	CICLO IV
	1988-2004	2005-2014	2015-2018	2019-2022
DECISÕES	BAIXA FREQUÊNCIA	ALTA FREQUÊNCIA	ALTA FREQUÊNCIA	QUEDA NA FREQUÊNCIA
PREVALÊNCIA	FENÔMENO ESPARSO	ESFERA PARLAMENTAR E PROCESSAMENTO PENAL	ESFERA CRIMINAL (ASCENSÃO DE CAUTELARES) PROCESSAMENTO PENAL MANUTENÇÃO DA ESFERA PARLAMENTAR	CONTROLE CRIMINAL (COM QUEDA DE CAUTELARES) QUEDA DO PROCESSAMENTO PENAL AUSÊNCIA DA ESFERA PARLAMENTAR
ALTERAÇÃO DO STATUS QUO POLÍTICO	-	POUCO FREQUENTE	FREQUENTE	FREQUENTE
TEMAS	-	INERENTES À COMPETIÇÃO POR CARGOS: FIDELIDADE PARTIDÁRIA, SUCESSÕES NO CARGO, PROCESSOS DE CASSAÇÃO	INERENTES AO CONTROLE CRIMINAL: OBSTRUÇÃO DE INVESTIGAÇÕES. MEDIDAS: BUSCA E APREENSÃO, RESTRIÇÃO DE CONTATO COM INVESTIGADOS, IMPEDIMENTO DE ATIVIDADES PARTIDÁRIAS, SEQUESTRO DE BENS, AFASTAMENTO DE MANDATO MANUTENÇÃO DA COMPETIÇÃO POR CARGOS	MANUTENÇÃO DO CONTROLE CRIMINAL
MEDIDAS	-	POSSE E PERDA DE MANDATOS	CAUTELARES DE PRIVACIDADE, CAUTELARES DE RESTRIÇÃO, AFASTAMENTOS, PRISÕES, POSSE E PERDA DE MANDATOS	MANUTENÇÃO DA VARIABILIDADE DE MEDIDAS

Fonte: elaboração da autora (2023).

5 CONDIÇÕES E INFLUÊNCIAS NO CONTROLE DE MANDATOS

Este capítulo dedica-se a investigar condições e influências externas ao STF no controle de mandatos. Apresentados nos capítulos anteriores o ambiente institucional em que o fenômeno se desenvolve, suas características, ciclos e padrões, este capítulo avança na análise do papel que fatores externos - episódios de corrupção e poder político - desempenham. Para tanto, o capítulo inicia retomando contingências próprias dos dois maiores episódios de processamento de corrupção envolvendo parlamentares federais - Mensalão e Lava Jato - e suas interações com o poder político e o STF. Apresentam-se impactos de episódios de corrupção no encerramento de mandatos - pela via judicial ou legislativa - e os atores afetados por decisões de controle.

Na sequência, analisam-se as reações políticas a decisões de restrição de mandato tomadas pelo tribunal, seja em arenas mistas, com análise das votações parlamentares, seja em reações difusas, via iniciativas legislativas, judiciais e manifestações públicas. Nas arenas mistas, os resultados indicam que afinidade ideológica, pertencer à coalizão do afetado e ser alvo potencial de medidas de controle contribuem para explicar o comportamento parlamentar nas votações de referendo a medidas de controle. Quanto às reações difusas, as resistências políticas têm preconizado vias institucionais estabelecidas - seja nos referendos, na litigância judicial e no patrocínio das casas legislativas a episódios pontuais - em detrimento de reformas ou retaliações a ministros. Apesar disso, houve movimentações não triviais no Congresso para acomodar a crescente participação do tribunal no controle de mandatos, entre as quais alterações na sistemática de votação e propostas legislativas que não foram a plenário se destacam.

Na última parte do capítulo, somam-se aos fatores externos as características dos ciclos apresentadas no capítulo anterior. Apresentam-se testes estatísticos das hipóteses de pesquisa: primeiro, investigam-se quais características - entre as esferas, os tipos de medida, o perfil das demandas, a ideologia dos afetados e dos julgadores - influenciam a alteração do *status quo* político pelo Judiciário. Os testes, via modelos *logit*, indicam que a esfera de controle, a gravidade da medida e o cargo do parlamentar importam. Por fim, o capítulo encerra analisando mais detidamente as peculiaridades de casos relacionados a episódios de corrupção: empregando um modelo de *difference-in-differences*, evidencia-se que a probabilidade de alteração do *status quo* pelo STF em casos de corrupção é uma antes e outra depois da Lava Jato. Argumenta-se que, desde a ascensão da operação, a corte tornou-se mais propensa a

controlar mandatos parlamentares, padrão que, após a queda da operação, não apenas se manteve, como não mais é exclusivo de casos de corrupção.

5.1 REPERCUSSÕES DE EPISÓDIOS DE CORRUPÇÃO

As variações observadas nos ciclos de controle de mandatos, objeto do capítulo 4, não são indiferentes aos episódios de corrupção e às estratégias dos atores afetados. Esta seção dedica-se a mapear a relação dos episódios de corrupção no controle de mandatos, com destaque ao Mensalão e à Lava Jato. Apresentam-se as repercussões de episódios de corrupção para parlamentares federais. Inicia-se discutindo as repercussões para sua reputação para, na sequência, apresentarem-se os impactos em mandatos.

5.1.1 Repercussões na reputação

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 quais 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 foi apontada como o principal problema até 2017. Neste ano, 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 2018, a corrupção foi considerada o maior problema do país para 15,8% da população, perdendo a liderança para a saúde, que retornou à

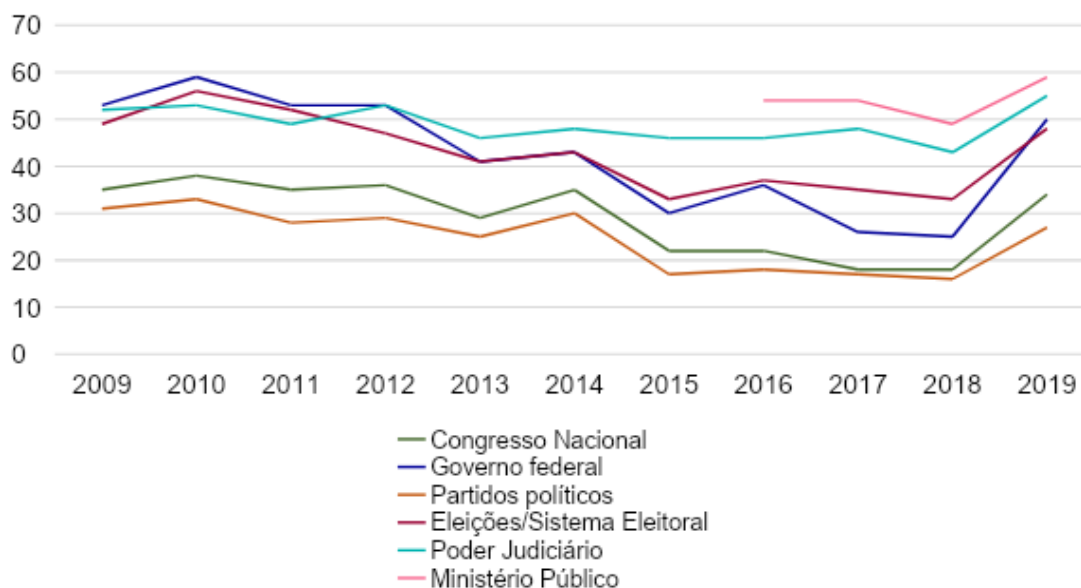
liderança para 20,7% dos entrevistados. Em 2020, o posto se manteve: 27% dos respondentes apontou a saúde como principal problema do país, mas apenas 6% consideraram que este seria corrupção (LATINOBARÔMETRO, 2018, 2020).²⁷

Em mesmo sentido, pesquisas do DataFolha datadas de abril de 2018 e de dezembro de 2019 apontaram que 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 de Combate à Corrupção 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 alcançada por 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:

²⁷ Não há dados disponíveis para 2019 (LATINOBARÔMETRO, 2022).

Figura 36 - Confiança nas Instituições Brasileiras (IBOPE)

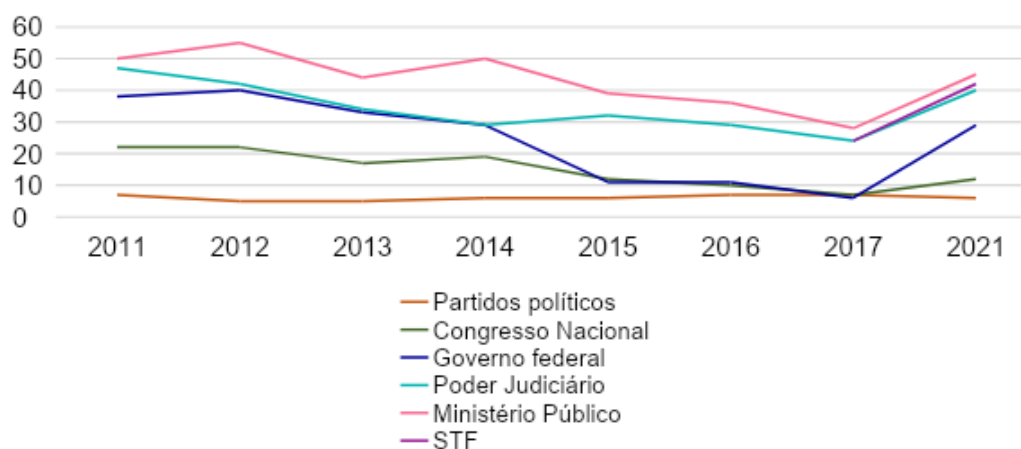


Fonte: elaboração da autora a partir de Ibope (2019). Erros-padrão oscilam em 2% para mais ou para menos.

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

Figura 37 - 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 3 – 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).

O Quadro 3 reflete, a partir de perguntas realizadas pelo ICJ, que os respondentes reconheceram a relação entre poderes como conflituosa ao mesmo tempo em que apontaram que era o Judiciário que mais sofria interferência dos demais. Além disso, destaca-se que, na comparação, 38% dos respondentes apontaram que parlamentares eram os atores que mais desrespeitavam as leis no Brasil, enquanto apenas 2% imputou a juízes essa pecha.

Os indicadores apresentados nesta seção contribuem para contextualizar os episódios de corrupção e a maneira como refletiram na percepção dos atores-chave da pesquisa. Embora maior a legitimidade alcançada a atores do sistema de justiça, comparada àquela atribuída a atores do sistema político, não seja uma contingência exclusiva de grandes episódios de corrupção, a disparidade entre eles na opinião pública ficou ainda mais acentuada nesses períodos. Em especial, evidenciam-se os níveis não antes vistos que atingiram as repercussões reputacionais a parlamentares na Lava Jato.

5.1.2 Repercussões no exercício de mandatos

Esta subseção dedica-se às repercussões de grandes episódios de corrupção no exercício de mandatos. Entre as medidas de controle apresentadas até aqui, afastamentos de mandatos em exercício, temporários ou definitivos, são aqueles de maior gravidade.

A fim de mapear os impactos de escândalos de corrupção nessas medidas, elaborou-se o Quadro 4. Dessa vez, interessam afastamentos não só de ordem judicial, mas também política. Como, não raras vezes, essas esferas influenciam-se mutuamente, o levantamento também aponta quando o primeiro antecipou ou sucedeu o segundo. Nele, os impactos de escândalos em atividades parlamentares são classificados em cinco mecanismos: *renúncia*, *cassação*, *processamento judicial*, *condenação* e *controle judicial não ortodoxo*, que engloba prisões antes da condenação e afastamentos temporários de mandato.

O Quadro 4 apenas reporta casos relacionados a escândalos ou notícia de corrupção. Se um congressista renuncia para assumir um novo cargo ou por motivos pessoais, e se a razão para o afastamento ou perda de mandato não está relacionada à corrupção, o levantamento não o inclui. Os dados reúnem informações disponíveis nos sítios virtuais da Câmara dos Deputados

e do Senado Federal, bem como medidas de controle presentes no banco de dados da pesquisa. Por fim, registra-se que a unidade é o mecanismo de impacto no mandato, razão pela qual alguns parlamentares aparecem mais de uma vez, caso mais de um mecanismo tenha incidido no caso. Complementarmente, o Quadro 6, no apêndice, lista os parlamentares que foram processados em função dos escândalos do Mensalão e Lava Jato.

Quadro 4 – Impactos de escândalos em atividades parlamentares: afastamentos temporários e definitivos do mandato (2001-2022)²⁸

Mecanismo	Congressista	Partido	Ano	Procedimento de votação	Escândalo	Consequências para a inelegibilidade?	Consequências para o mandato?
Renúncia prévia cassação	A. C. Magalhães	PFL	2001	-	Outro	Não	Abandono do mandato
Renúncia prévia cassação	J. Barbalho	PMDB	2001	-	Outro	Não, à época ²⁹	Abandono do mandato
Renúncia prévia cassação	P. Landim	PMDB	2003	-	Outro	Não	Abandono do mandato
Renúncia prévia cassação	V. Costa Neto	PL	2005	-	Mensalão	Não	Abandono do mandato
Renúncia prévia cassação	J. Borba	PMDB	2005	-	Mensalão	Não	Abandono do mandato
Renúncia prévia cassação	P. Rocha		2005	-	Mensalão	Não	Abandono do mandato
Renúncia prévia cassação	C. Rodrigues		2005	-	Mensalão	Não	Abandono do mandato
Renúncia prévia cassação	C. Sales	PMDB	2006	-	Sanguessugas	Não	Abandono do mandato
Renúncia prévia cassação	M. Fraga	PMDB	2006	-	Sanguessugas	Não	Abandono do mandato

²⁸ A filiação partidária é aquela que o parlamentar possuía à época do mecanismo.

²⁹ Quando Barbalho renunciou, em 2001, o ato não produzia consequências para a inelegibilidade, resultando no fato de que o parlamentar retornou ao Congresso nas eleições seguintes e lá se manteve até 2010. No entanto, após o início da vigência da Lei da Ficha Limpa (2010), o STF decidiu pela perda do mandato parlamentar que ocupava em 2010 pelo fato de que, em 2001, Barbalho renunciou para evitar a cassação pelo Senado.

Renúncia prévia à cassação	J. Roriz	PTB	2007	-	Outro	Não	Abandono do mandato
Renúncia prévia à cassação	S. Cavalcanti	PP	2008	-	Mensalinho	Não	Abandono do mandato
Renúncia prévia à condenação ³⁰	E. Azeredo	PSDB	2014	-	Mensalão	Sim	Abandono do mandato
Renúncia após condenação	J. Genoíno	PT	2013	-	Mensalão	Sim	Perda do mandato
Renúncia após condenação	W. Costa Neto	PR	2013	-	Mensalão	Sim	Perda do mandato
Renúncia após condenação	P. Henry	PP	2013	-	Mensalão	Sim	Perda do mandato
Renúncia após condenação	J. P. Cunha	PT	2014	-	Mensalão	Sim	Perda do mandato
Cassação	R. Silva	PMDB	2004	Plenário, votação secreta	Outro	Sim	Perda do mandato
Cassação	A. Luís	PMDB	2005	Plenário, votação secreta	Outro	Sim	Perda do mandato
Cassação	P. Marinho	PFL	2005	Plenário, votação secreta	Outro	Sim	Perda do mandato
Cassação	R. Jefferson	PTB	2005	Plenário, votação secreta	Mensalão	Sim	Perda do mandato
Cassação	J. Dirceu	PT	2005	Plenário, votação secreta	Mensalão	Sim	Perda do mandato
Cassação	P. Corrêa	PP	2006	Plenário, votação secreta	Mensalão	Sim	Perda do mandato
Cassação	D. Torres	DEM	2012	Plenário, votação secreta	Outro	Sim	Perda do mandato
Cassação	N. Donadon	PMDB	2014	Plenário, votação nominal aberta (6 meses antes, com voto secreto, ele foi absolvido)	Outro	Sim	Perda do mandato
Cassação	A. Vargas	PT	2014	Plenário, votação nominal aberta	Lava Jato	Sim	Perda do mandato
Cassação	D. Amaral	PT	2016	Plenário, votação nominal aberta	Lava Jato (depois do controle judicial prisão)	Sim	Perda do mandato

³⁰ Embora a renúncia tenha ocorrido na iminência de julgamento pelo STF, o parlamentar teve condenação suspensa posteriormente, razão pela qual sua categoria no Quadro 4 é distinta dos parlamentares que foram condenados judicialmente com renúncia ao mandato prévia.

Cassação	E. Cunha	PMDB	2016	Plenário, votação nominal aberta	Lava Jato (depois do controle judicial - afastamento do mandato)	Sim	Perda de mandato
Condenação judicial	J. Capiberibe	PSB	2005	-	Outro	Sim	Perda de mandato
Condenação judicial	J. Dirceu	PT	2016	-	Mensalão	Sim	Perda de mandato
Condenação judicial	J. Genoíno	PT	2016	-	Mensalão	Sim	Perda de mandato
Condenação judicial	J. P. Cunha	PT	2012	-	Mensalão	Sim	Perda de mandato
Condenação judicial (com cassação prévia)	P. Corrêa	PP	2013	-	Mensalão	Sim	Perda de mandato
Condenação judicial	V. Costa Neto	PL	2012	-	Mensalão	Sim	Perda de mandato
Condenação judicial (com renúncia prévia)	C. Rodrigues	PFL	2012	-	Mensalão	Sim	Abandono do mandato
Condenação judicial	R. Jefferson	PTB	2012	-	Mensalão	Sim	Fim do mandato antes da condenação
Condenação judicial (com renúncia prévia)	J. Borba	PP	2012	-	Mensalão	Sim	Abandono do mandato
Condenação judicial (com cassação prévia)	A. Vargas	-	2015	-	Lava Jato (após cassação)	Sim	Perda de mandato
Condenação judicial (com cassação prévia)	E. Cunha	PMDB	2017	-	Lava Jato	Sim	Perda de mandato
Condenação judicial	L. Argôlo	SD	2015	-	Lava Jato	Sim	Fim do mandato antes da condenação
Condenação judicial	P. Corrêa	PP	2015	-	Lava Jato	Sim	Fim do mandato antes da condenação
Condenação judicial	G. Argello	PTB	2016	-	Lava Jato	Sim	Fim do mandato antes da condenação
Condenação judicial	J. Dirceu	PT	2016	-	Lava Jato	Sim	Fim do mandato antes da condenação

Condenação judicial	N. Meurer	PP	2018	-	Lava Jato	Sim	Perda de mandato (não implementado - morte)
Condenação judicial	P. Maluf	PP	2018	-	Outro	Sim	Perda de mandato
Condenação judicial (com prisão e exercício do mandato)	N. Donadon	PMDB	2013	-	Outro	Sim	Prisão em execução
Condenação judicial (com prisão e exercício do mandato)	C. Jacob	PMDB	2017	-	Outro	Sim	Prisão em execução
Condenação judicial (com prisão e exercício do mandato)	J. Rodrigues	PSD	2018	-	Outro	Sim	Prisão em execução
Controle judicial "não ortodoxo"	D. Amaral	PT	2015	Plenário, votação aberta	Lava Jato	Não	Prisão em flagrante
Controle judicial "não ortodoxo"	E. Cunha	PMDB	2016	-	Lava Jato	Não	Afastamento do mandato
Controle judicial "não ortodoxo"	A. Neves	PSDB	2017	Plenário, votação aberta	Lava Jato	Não	Afastamento do mandato
Controle judicial "não ortodoxo"	R. Calheiros	PMDB	2017	-	Lava Jato	Não	Afastamento do cargo da Presidência
Controle judicial "não ortodoxo"	W. Santiago	PMDB	2020	Plenário, votação aberta	"Pé no Barro"	Não	Afastamento do mandato
Controle judicial "não ortodoxo"	F. Assis Rodrigues	DEM	2020	-	"Desvid-10"	Não	Afastamento do mandato

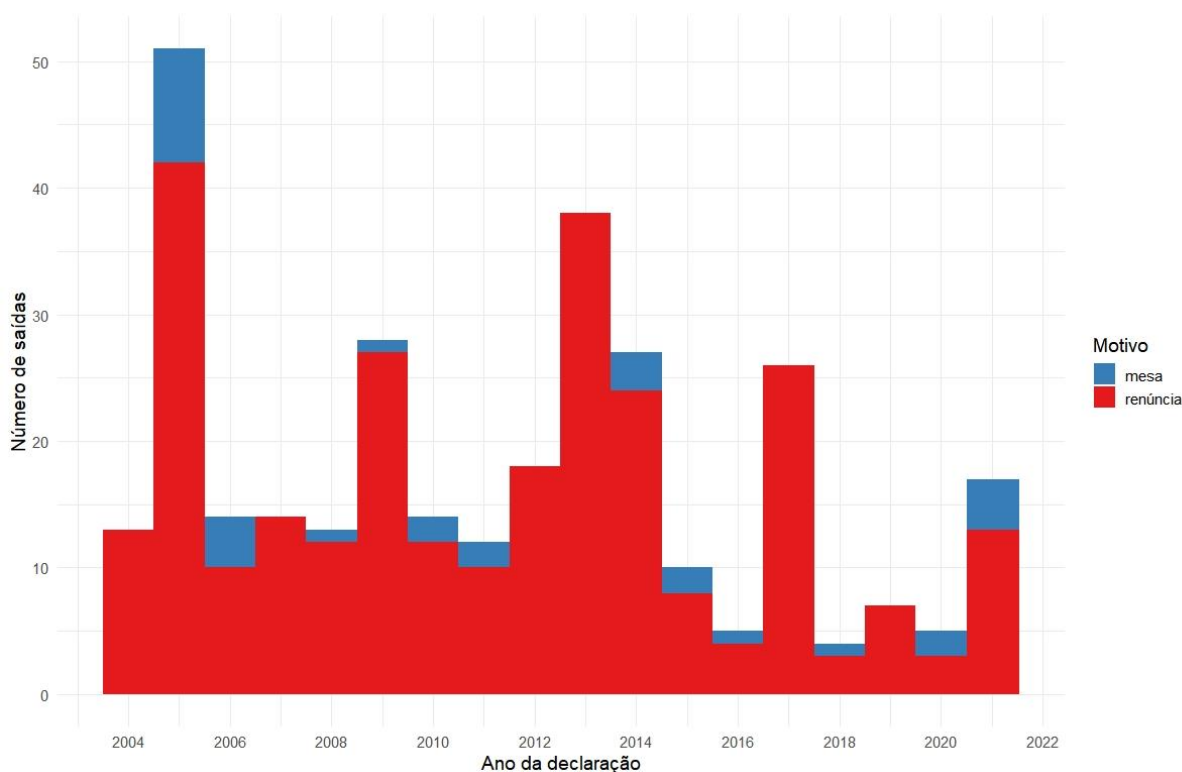
Fonte: elaboração da autora (2023).

Renúncias podem ser mobilizadas como estratégia para antecipar uma consequência prevista para o exercício do mandato, mas que evita outras consequências que, não fosse a renúncia, seriam mais gravosas. Até a promulgação da Lei da Ficha Limpa, era comum renunciar antes de processos de cassação serem concluídos. Nesse caso, a renúncia, embora antecipasse o efeito de eventual cassação - a perda do mandato -, evitava a penalização de torná-lo inelegível por oito anos. Se um processo judicial está em trâmite, a renúncia também pode ser mobilizada como forma de reduzir a atenção midiática ao sujeito, retirando-o da dinâmica

congressual cotidiana. Arantes (2018) mapeou as renúncias durante o Mensalão, sugerindo que políticos que renunciaram e evitaram sofrer cassações foram exitosos, muitos conseguindo retornar ao Congresso na eleição seguinte.

Mesmo que o parlamentar decidisse manter o exercício do cargo durante o processo, a renúncia ainda seria um instrumento benéfico após condenação judicial, seja porque é comum que, após condenações, dê-se início a processo de cassação, seja porque, após condenação por corrupção, segue-se a suspensão de direitos políticos (e, por consequência, do mandato). Além disso, mesmo após a condenação, a renúncia é um instrumento viável para evitar o desgaste político de passar por processo de responsabilização na casa legislativa, especialmente se o seu resultado puder ser antecipado pelo político. Como o Quadro 4 aponta, a estratégia foi utilizada por diversos parlamentares durante o Mensalão. Em contrapartida, não há notícia de parlamentares que renunciaram em razão da Lava Jato. Apesar do número de parlamentares envolvidos ser muito superior na segunda, a renúncia deixou de ser estratégia mobilizada como foi outrora. A Figura 38 apresenta a frequência de saídas de mandato declaradas pela Câmara dos Deputados entre 2004 e 2022. As saídas foram agrupadas sob duas categorias: ou foram declaradas pela mesa diretora, caso em que se enquadram saídas do cargo de diversas ordens, desde declarações em razão de condenação judicial, até por falecimento. No outro grupo, de especial interesse aqui, estão as renúncias, situações nas quais parlamentares abandonam o cargo.

Figura 38 - Saídas de mandato declaradas pela Câmara dos Deputados segundo iniciativa (2004-2021)



Fonte: elaboração da autora com dados da Câmara dos Deputados (2022).

Os picos de renúncia concentram-se nos anos anteriores a eleições federais (2005, 2009, 2013, 2017 e 2021), refletindo estratégias relacionadas ao deslocamento de forças para o processo eleitoral. Analisando a série, outros dois aspectos se destacam: um é que não há redução drástica do número de renúncias logo após o início da vigência da Lei da Ficha Limpa, datada de 2010. O segundo é que, desde o início da Lava Jato, o número de renúncias, com exceção do tradicional fluxo pré-eleições, reduziu consideravelmente.

Considerando que, até a Lei da Ficha Limpa, a renúncia não ocasionava a 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. O autor 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.

Quanto à queda observada de 2015 em diante, 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 não foi 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, sede da operação. No Mensalão essa não parecia uma boa ideia: como já comentado anteriormente, 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 mãos 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 capítulo 3, 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.

De todo o contrário: pesquisadoras já apresentaram, ainda que incidentalmente, evidências de diferentes tipos participação do STF que não só corroboraram estratégias da operação - como a prisão em segunda instância (RODRIGUES; ARANTES, 2020) e a homologação de delações premiadas (RECONDO; WEBER, 2019; RODRIGUES, 2020) -, mas também viabilizaram que esta chegasse ao alto escalão de Brasília (MARONA; KERCHE, 2022). O modelo de *difference-in-differences* apresentado ao final deste capítulo soma-se a essas evidências, sugerindo que o controle de mandatos no STF é um antes e outro depois da Lava Jato.

Um pedaço dessa história são as medidas de controle judicial *não ortodoxo*, listadas ao final do Quadro 4. Todas elas foram proferidas a partir da Lava Jato. Referem-se a afastamentos

temporários de funções parlamentares pela determinação deste ou, no caso de Delcídio do Amaral, em razão de prisão em flagrante. Embora prisões antes da condenação também tenham sido requeridas na época do Mensalão, elas não ocorreram. Além de Delcídio, outros parlamentares foram presos no exercício do mandato. Em casos de corrupção, três parlamentares foram presos e seguiram exercendo o cargo por algum tempo, concomitantemente ao cumprimento da pena: Natan Donadon, Celso Jacob e João Rodrigues. Em flagrante, contudo, Delcídio foi o único entre aqueles envolvidos em escândalos. Seu sucessor é Daniel Silveira, por atos atentatórios ao Estado Democrático de Direito.

Medidas não ortodoxas são, em regra, casos de arenas mistas: aquelas que dependem de referendo legislativo. Por isso, serão tema da seção seguinte, que mapeia as reações políticas. Entre eles, um caso destoa dos demais: o afastamento de Francisco Rodrigues. Depois de decisão tomada por Barroso em 2020, que previa 90 dias de afastamento do mandato, o parlamentar solicitou afastamento do cargo à Câmara dos Deputados, consentindo com a decisão judicial e evitando o desgaste envolvido no processo de votação pela casa legislativa.

Parece que as estratégias tão criativas quanto controversas mobilizadas pela Lava Jato (GONZALES-OCANTOS; HIDALGO, 2019; RODRIGUES, 2020) refletiram no alto escalão em exercício à sua maneira: via medidas não ortodoxas de controle. Elas chegaram ao Supremo, cumpre registrar, pelas mãos de um MPF liderado por Rodrigo Janot (2013-2017). Embora a Lava Jato caracterize-se por ter sido uma articulação *bottom-up* de procuradores federais do Paraná, o grupo que a protagonizou encontrou amplo apoio e fortalecimento na cúpula da instituição (ARMANI; BOGÉA, 2021).

Sem ignorar potenciais e prováveis disputas internas à instituição, o patrocínio da PGR às iniciativas da Lava Jato de Curitiba foram amplos. Janot não apenas forneceu recursos para o avanço da iniciativa, mas também imprimiu sua contribuição, celebrando o controverso acordo de colaboração premiada com a JBS e protagonizando a investida contra parlamentares, em episódios como “a lista de Janot”, que consistia em dossiê que vinculava dezenas de parlamentares federais a episódios de corrupção.

Em síntese, a seção 5.1 investiu sobre os impactos de episódios de corrupção em mandatos parlamentares federais, identificando padrões e estratégias distintas durante o Mensalão e a Lava Jato. O levantamento desta seção revela, assim, outra face da série histórica apresentada no capítulo IV: os ciclos de controle também correspondem a diferentes repercussões de episódios de corrupção em mandatos, sejam elas políticas ou judiciais. Sob a ótica dos impactos no exercício de mandatos, o segundo ciclo (2005-2014) foi acompanhado

de renúncias sistemáticas no Congresso, as quais diminuíram desde o terceiro ciclo (2015-2018), momento em que, por outro lado, medidas de controle não ortodoxas emergiram.

5.2 PODER POLÍTICO: AUTORIA, PODER E REAÇÕES NO CONGRESSO NACIONAL

Um primeiro elemento de interação entre atores políticos e judiciais no tema diz respeito à autoria das ações. Como apresentado no capítulo anterior (Figura 23), parlamentares, suplentes e partidos 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.

Entre os partidos, são os litigantes mais frequentes: PP, PSC, REDE e DEM. Enquanto os dois primeiros e o último costumam litigar em defesa de mandatos de seus correligionários, a REDE foi ao STF pedir pelo controle de mandatos de opositores. Quando litigam, suas demandas dizem respeito especialmente à esfera parlamentar, com pedidos de posse e perda de mandatos ou sua reversão, insurgindo-se quanto a decisões das casas legislativas - sejam da mesa diretora, em declarações de nomeação, suspensão ou perda de mandato, sejam do Conselho de Ética ou do plenário. Discutem regras de suplência, fidelidade partidária, procedimentos em processos de cassação e até mesmo viabilidades de manutenção no cargo. No entanto, não se restringem a eles: no caso da REDE e do PSOL, os pedidos são de afastamento de outros parlamentares em razão do envolvimento em casos de corrupção, de suspensão de regalias do cargo no caso de afastamentos e prisões e de regulação de procedimentos de votação em referendos a medidas de controle judicial pelas casas legislativas.

Por outro lado, o próprio STF, ao ser levado a discutir questões sobre competição política, criou regras e orientações que podem ter servido como novas janelas de oportunidade para que atores políticos retornassem ao tribunal. Essas demandas próprias da competição por cargos teriam contribuído para que, no Congresso, não fosse raro ou inesperado ver o STF restringindo atribuições e mandatos parlamentares. A trajetória de árbitro de disputas por mandatos, prevalente no segundo ciclo (2005-2014) e mantida no terceiro (2015-2018), contribuiu para tornar decisões e imposições da corte parte do cotidiano político, reduzindo os custos de fazê-lo nos períodos subsequentes, ainda que a atuação inaugurada no terceiro ciclo tenha contornos e origem em esferas distintas, dada a proliferação da esfera criminal.

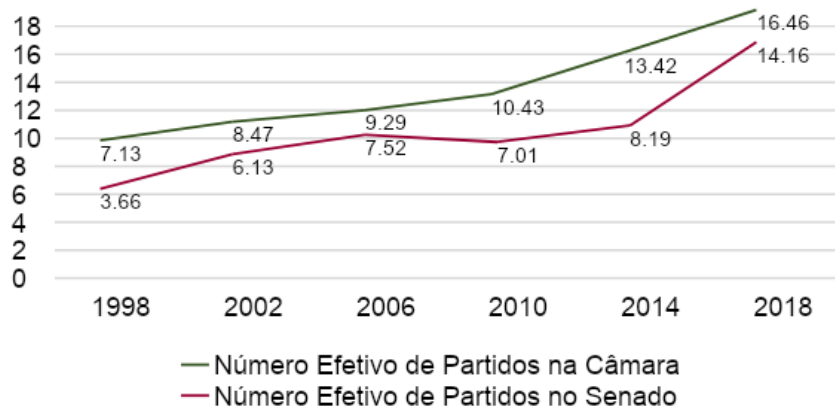
Para além de políticos e partidos, há ao menos seis casos em que as mesas da Câmara ou do Senado recorreram ao tribunal para solicitar a suspensão ou reforma de medidas de controle. Nesses casos, articulação interna levou ao patrocínio institucional de limites ao controle do STF. Na subseção 5.2.2, que aborda reações difusas do poder político, discute-se o conteúdo desses casos.

Enquanto a autoria evidencia que o controle judicial de mandatos não envolve políticos tão somente enquanto réus, mas também antes do controle, como provocadores deste, outra face da interação é aquela relativa ao que acontece no Congresso enquanto e depois que medidas judiciais são impostas. Esse é o tema desta subseção.

Se a possibilidade de retaliação política é um dos constrangimentos que, segundo a literatura, tem 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 a políticos e evitasse intervir em seus mandatos. Nesse sentido, para que possibilidades de retaliação ganhem concretude, outro elemento torna-se 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 coalizão 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, alguns indicadores podem ajudar: a evolução do número efetivo de partidos no Congresso, o tamanho da coalizão de governo e se parlamentares afetados por medidas de controle integravam a coalizão majoritária. Quanto à evolução do número efetivo de partidos, houve elevação significativa ao longo do tempo e, especialmente, entre as eleições de 2010 para 2014 e de 2014 para 2018, como indica a Figura 39. A fragmentação partidária chegou a números inéditos de 28 siglas em 2014 e 30 em 2018 (BRASIL, 2021a).

Figura 39 - Número efetivo de partidos no Congresso Nacional (1998-2018)

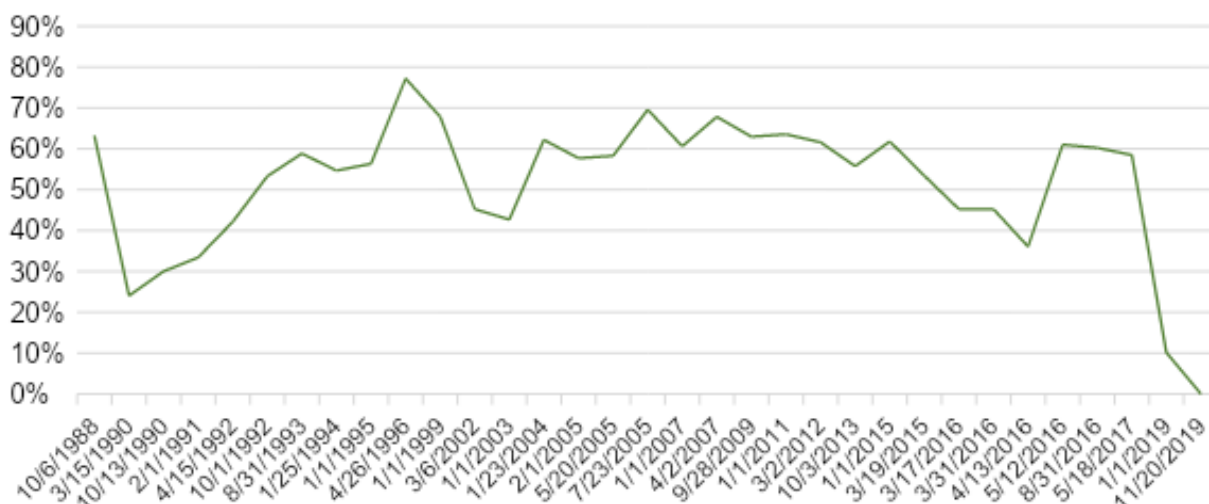


Fonte: elaborado pela autora a partir de CEPESP Data (2021).

O período inaugurado pelo terceiro ciclo de decisões quanto a mandatos (2015) permite desenvolver algumas reflexões sobre as relações entre a distribuição de 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.

Como ilustra a Figura 40, do final do primeiro mandato até o *impeachment*, o governo liderado pelo PT teve seis composições distintas em termos de 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 líder do governo no Senado, tema da subseção seguinte.

Figura 40 - Percentual de cadeiras do governo na Câmara dos Deputados



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

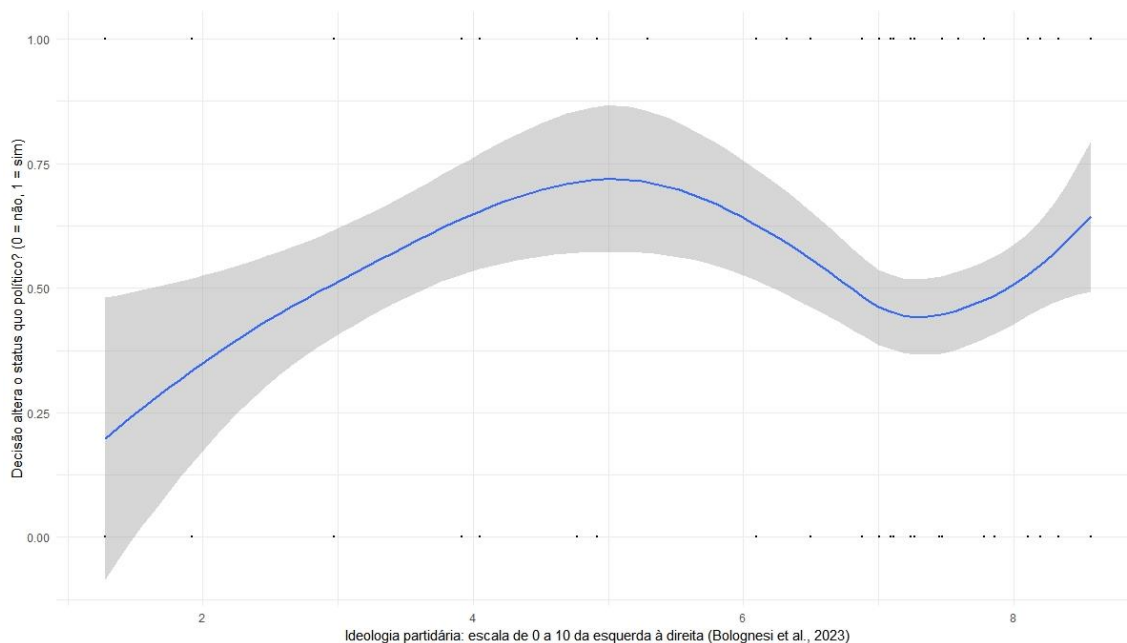
A partir da ascensão de Temer ao governo, ao final de 2016, rearranjaram-se a maioria congressual e as forças integrantes do Executivo: Temer, ao assumir, compôs uma ampla maioria congressual de 60%, segundo o NIPE CEBRAP (2021), e de 77,5%, composta de 20 siglas e mantida estável entre setembro de 2016 e maio de 2017, segundo Braga et al. (2018). Foi quando, também, parecem ter havido as primeiras reações a decisões de restrição de mandatos, também tema da subseção seguinte: a nota veiculada pela Mesa do Senado, recusando-se a cumprir a decisão monocrática de afastamento de Renan Calheiros da presidência, e a votação que afastou as medidas cautelares impostas a Aécio Neves, ambas em 2017.

Por fim, é possível mapear a distribuição de poder congressual dos afetados a partir de suas legendas. Apurou-se a distribuição de decisões de alteração do *status quo* a depender se a coalizão do afetado era, ou não, majoritária à época da decisão. Entre as decisões que integram a pesquisa, 80% tinham como potenciais afetados integrantes de coalizões majoritárias. Não foram, contudo, encontradas diferenças significativas de proporção quanto à alteração do *status quo* a depender do caráter majoritário da coalizão.

Outra forma de avaliar a relação das decisões com a configuração de poder no Congresso é por meio da ideologia das legendas. A Figura 41 identifica a correlação entre a alteração de *status quo* pelo Judiciário e ideologia partidária. O eixo x apresenta a ideologia partidária do afetado (BOLOGNESI et al., 2023) e os pontos em preto indicam, no contínuo ideológico, onde há maior frequência de afetados. O eixo y aponta se houve, ou não, alteração do *status quo*

político. A linha azul representa a correlação em cada ponto do gráfico e a zona sombreada em cinza corresponde à margem de erro a níveis de confiança de 95%.

Figura 41 - Alteração do *status quo* político pelo STF segundo ideologia partidária do afetado



Fonte: elaboração da autora (2023).

A Figura 41 explicita as diferenças de padrão quanto à probabilidade de alteração do *status quo*. A oscilação sugere que o potencial explicativo da ideologia para o resultado é limitado. De um lado, é possível verificar que, conforme a ideologia migra da esquerda para a direita, as chances de alteração do *status quo* aumentam. No entanto, essa relação se inverte a partir de índices ideológicos próximos a 5. Daí até índices próximos a 7, quanto mais à direita a ideologia do parlamentar, menores as chances de imposição de medidas de controle. Novamente, contudo, a correlação altera seu sentido. A partir de valores próximos a 7 em diante, a relação volta a ser positiva: parlamentares mais à direita voltariam a ter maiores chances de alteração do *status quo*. Ocorre, contudo, que a maior concentração de afetados encontra-se entre patamares ideológicos maiores que 6 e menores que 9.

Dessa variação, algumas conclusões emergem: a) a relação entre ideologia do afetado e controle pelo STF não é linear, nem apresenta contrastes intensos; b) parlamentares de partidos com ideologias entre 6,5 e 7,5 na escala de Bolognesi et al. (2023) possuem menos chances de alteração do *status quo* do que os demais, com intervalo de confiança de 95%. São eles: PMDB, Solidariedade, PMN, PMB, PHS, PSD, PSDB, Podemos, PPL, PRTB e PROS; c) parlamentares

de partidos com ideologias de 4 a 6 e maiores que 8,5 possuem mais chances que os demais de alteração do *status quo*. São eles: PDT, PSB, Cidadania, PPS, REDE, PV e PTB (entre 4 e 6) e União Brasil, Patriota, DEM, PFL e PEN (maiores que 8,5).

O tema será revisitado na seção 5.2.1, quando reunidas as variáveis de interesse em modelos probabilísticos. A segunda parte do capítulo incorpora ideologia partidária e distribuição de poder no Congresso nas análises, mas não encontra significância estatística para essas variáveis. Se esses aspectos não parecem explicar o comportamento judicial, ideologia e coalizão do afetado contribuem fortemente para compreender o comportamento parlamentar em arenas mistas: aquelas em que uma medida de controle requer referendo da casa legislativa. A subseção a seguir dedica-se a elas.

5.2.1 Reações em controle judicial não ortodoxo e arenas mistas

Listadas na seção anterior para episódios de corrupção, denomino *medidas de controle judicial não ortodoxo* situações em que parlamentares têm o exercício do mandato interrompido por decisão judicial sem ser por condenação transitada em julgado. A partir do levantamento empírico, medidas não ortodoxas já vivenciadas por parlamentares federais são duas: determinações de afastamento e prisões. As duas medidas são, desde 2017, também arenas mistas: aquelas em que é necessário que o Congresso referenda, ou não, a medida imposta pelo tribunal.

Há quatro casos de controle de mandatos pelo STF em que arenas mistas entraram em ação. Além delas, há outras duas situações de afastamento de mandato nas quais, à época, ainda não era necessário o referendo legislativo. Nesses casos, apesar disso, houve reação institucional da casa legislativa. Por essa razão, são incluídas no levantamento realizado neste item. A Figura 42 apresenta informações sobre os casos e as reações do Congresso.

Figura 42 - Reações do Congresso em casos de controle judicial não ortodoxo

Caso	Ano	Medida	Parlamentar	Cargo	Partido	Arena de reação	Reação	Descrição e/ou votação
1	2015	Prisão	D. Amaral	Senador	PT	Arena mista	Referendo	59 confirmar x 13 reverter x 1 abstenção
2	2016	Afastamento do cargo	E. Cunha	Deputado Federal	MDB	Arena política	Cassação	450 confirmar x 10 reverter x 9 abstenções
3	2016	Afastamento do cargo	R. Calheiros	Deputado Federal	MDB	Arena política	Reversão	Não cumprimento pela Mesa Diretora do Senado Federal até que fosse tomada decisão em plenário
4	2017	Afastamento do cargo	A. Neves	Senador	PSDB	Arena mista	Reversão	44 reverter x 26 confirmar
5	2020	Afastamento do cargo	W. Santiago	Deputado Federal	PTB	Arena mista	Reversão	233 reverter x 170 confirmar x 7 abstenções
6	2022	Prisão	D. Silveira	Deputado Federal	PSL	Arena mista e política	Referendo Proposição de PEC 03/21	364 confirmar x 130 reverter x 3 abstenções

Fonte: elaboração da autora (2023).

Todos os casos acima, com exceção daquele envolvendo Renan Calheiros, consistiram em votações e, por isso, permitem avaliação mais sistemática. O Quadro 5 indica o tamanho da coalizão do afetado em cada votação, utilizando, como *proxy*, o percentual de cadeiras do conjunto de partidos na Câmara dos Deputados. Em regra, utilizou-se o percentual de cadeiras da coalizão de governo integrada pelo parlamentar. Quando o partido deste não integrava a

coalizão governista, adotou-se o bloco partidário apontado na votação específica, se existente, ou o percentual representado pela sigla do congressista.

Quadro 5 - Tamanho da coalizão do afetado à época do referendo da medida judicial

Caso	D. Amaral	E. Cunha	A. Neves	W. Santiago	D. Silveira
Percentual de cadeiras na Câmara dos Deputados	53,22%	60,23%	58,48%	13,4%	10%
	Governo (PT, PMDB, PCdoB, PDT, PR, PRB, PP, PSD, PTB)	Governo (PMDB, PSDB, PR, PRB, PSD, PTB, DEM, PPS, PP)	Governo (PMDB, DEM, PSDB, PR, PRB, PSD, PTB, PP)	Bloco Partidário (PP, MDB, PTB)	Partido (PSL)

Fonte: NIPE CEBRAP - Banco de Dados Legislativos do CEBRAP (2021) (coalizões de governo) e Câmara dos Deputados (bloco partidário).

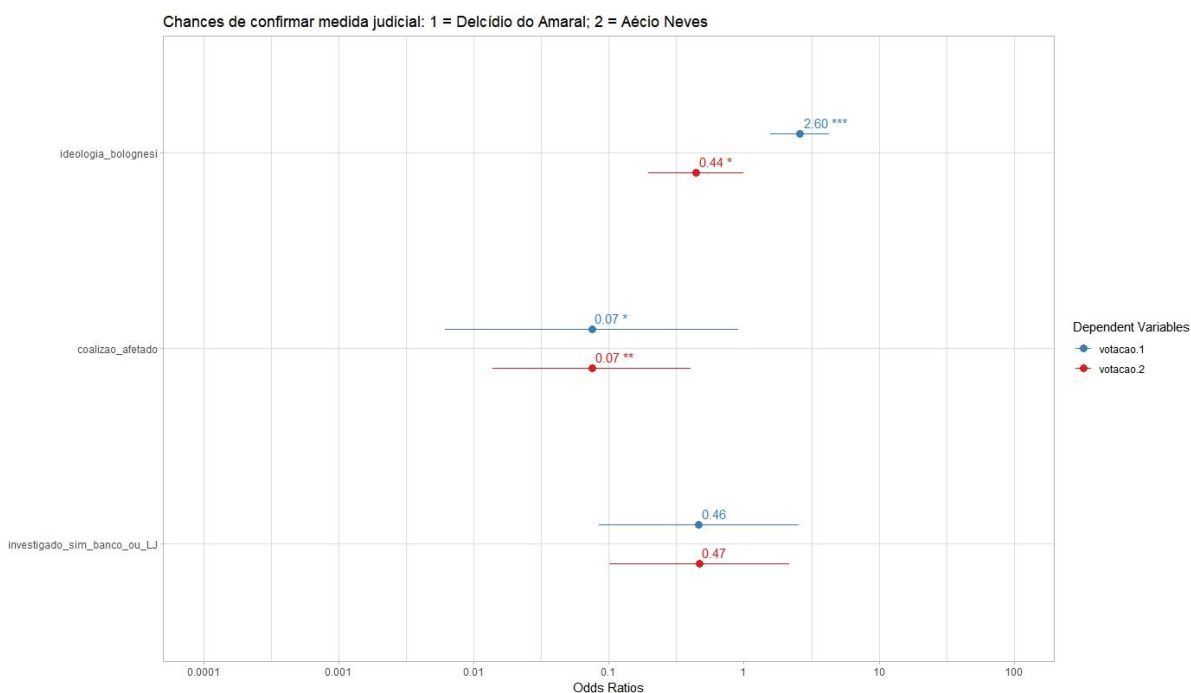
A fim de investigar variáveis que possam ter contribuído para as decisões tomadas no Legislativo, elaboraram-se modelos *logit* que testam as chances de obtenção dos resultados acima de acordo com variáveis de interesse. A Figura 43 apresenta as votações no Senado Federal (em que 1 corresponde a Delcídio do Amaral e 2 corresponde a Aécio Neves) e a Figura 44 apresenta aquelas realizadas na Câmara dos Deputados (em que 1 corresponde a Eduardo Cunha, 2 corresponde a Wilson Santiago e 3 corresponde a Daniel Silveira). No apêndice, as Tabelas 1 e 2 apresentam os resultados das regressões.

Nas figuras, o *eixo y* apresenta os termos da regressão, ou seja, as variáveis correlacionadas à probabilidade de confirmação da medida judicial. São três as variáveis de interesse no modelo: a) a ideologia do parlamentar, que é uma *proxy* derivada da ideologia do partido. Para atribuir ideologia à legenda, utilizou-se o indicador de Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023), que realizam *surveys* periódicos com cientistas políticos com o fim de mensurar, entre outros aspectos, a ideologia das legendas ativas no Congresso Nacional. Optou-se por esse indicador em razão de sua recente atualização, contemplando as legendas novas, bem como pelo fato de que é um indicador externo aos parlamentares, capaz de produzir maior independência em relação à variável dependente, que é o modo como votaram em cada referendo; b) se o parlamentar pertence à mesma coalizão que o afetado, informação derivada do mapeamento das coalizões realizado periodicamente pelo Núcleo de Instituições Políticas do Cebrap (NIPE Cebrap); c) se o parlamentar está em situação similar à do parlamentar afetado, o que é operacionalizado por uma das duas situações: se é potencial atingido por

medidas de controle em âmbito persecutório no STF, derivado de sua presença nessa situação no banco de dados da pesquisa em casos da esfera criminal ou parlamentar, ou se é investigado na Lava Jato, informação obtida por meio da lista pública de inquiridos e ações penais relacionados à investigação na página oficial do MPF (2023).

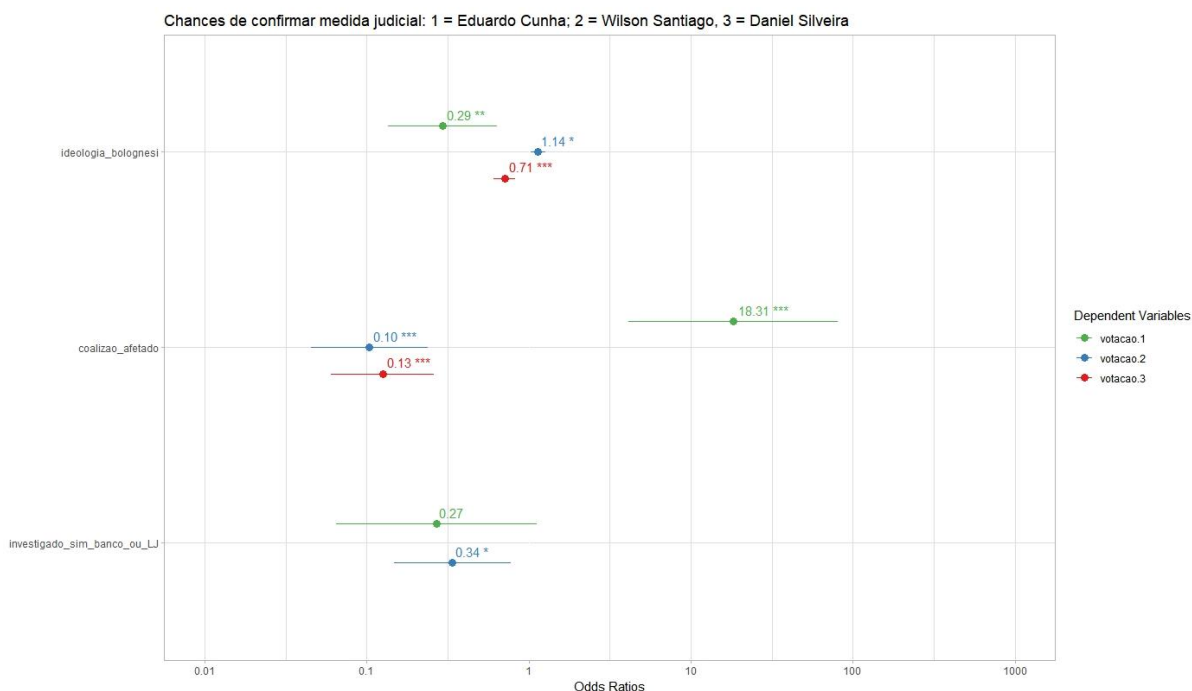
O eixo x apresenta as *odds ratio*, que são as razões de chance de que um parlamentar com a característica do eixo y vote em favor da medida judicial. Em cada figura, uma cor representa uma votação. Na Figura 43, azul representa a votação de referendo da prisão em flagrante de Delcídio Amaral e vermelho representa a votação de referendo do afastamento de Aécio Neves. Na Figura 44, por sua vez, a cor verde representa a votação de cassação de Eduardo Cunha, enquanto azul representa a votação de referendo do afastamento de Wilson Santiago e vermelho a votação de referendo da prisão em flagrante de Daniel Silveira.

Figura 43 - Probabilidade de confirmação de medidas de controle: Senado Federal



Fonte: elaboração da autora (2023).

Figura 44 - Probabilidade de confirmação de medidas de controle: Câmara dos Deputados



Fonte: elaboração da autora (2023).

Os resultados sugerem que ideologia e coalizão partidária são fatores correlacionados à posição que parlamentares assumem na votação. Ter afinidade com a ideologia do afetado e fazer parte de sua coalizão estão negativamente relacionados às chances de referendar a medida de controle do tribunal. Em outras palavras, se fizer parte da coalizão do afetado, e quanto mais próximo dele estiver ideologicamente, menores são as chances de que o parlamentar vote pela confirmação da medida judicial. Esses aspectos confirmaram-se nas votações do Senado e da Câmara.

Houve duas exceções, uma em relação a cada variável. A única exceção quanto à coalizão foi no caso de Eduardo Cunha. Nesse caso, ser parte da coalizão do afetado esteve correlacionado a um aumento nas chances de votar por sua cassação. A cassação do parlamentar ocorreu logo após o *impeachment* de Dilma Rousseff. Embora o PMDB integrasse o novo governo, com a presidência de Michel Temer, parece que não interessava à coalizão manter Eduardo Cunha na Câmara dos Deputados. Havia forte rejeição pública e também política ao parlamentar, que teve parecer do Conselho de Ética apontando que este teria mentido à casa legislativa quanto a contas no exterior. Além disso, sua imagem estava diretamente relacionada ao governo de Dilma Rousseff, com quem esteve em pé de guerra no período. O processo de cassação durou mais de nove meses e, no plenário, a aprovação foi massiva.

Quanto à ideologia, a exceção foi o caso de Wilson Santiago: nessa votação, partidos à direita, como União e PSDB, dividiram-se. Ao mesmo tempo, o PT, maior bancada de esquerda da Câmara, votou quase inteiramente em favor do parecer do relator, que era pela reversão da medida do tribunal. Parte dos parlamentares do PSB e PDT também acompanharam a reversão. Por essa razão, o coeficiente, nesse caso, é positivo: embora sua magnitude seja pequena (1.14 para 1), associa ideologia mais à direita com maiores chances de referendar a medida judicial. Esse é o caso, por outro lado, em que a condição de investigado tem maior significância estatística, sugerindo que integrar o bloco partidário do parlamentar e ser investigado influenciaram mais o comportamento parlamentar do que a ideologia na votação.

Por fim, ser investigado na Lava Jato e/ou potencialmente afetado por uma medida de controle judicial das esferas criminal ou eleitoral esteve relacionado, em todas as votações, a menores chances de confirmação da medida judicial. O coeficiente tem significância estatística de 93% de confiança na votação de Cunha e de mais de 95% na votação de Wilson Santiago. Para as votações no Senado - Delcídio e Aécio -, a variável não tem significância estatística, mas mantém a correlação negativa. Esse resultado chama atenção: controlando por ideologia e coalizão, preditores fortes, ainda assim ser investigado ou potencial sujeito a controle esteve correlacionado, em todas as votações, a evitar a responsabilização do parlamentar.

Ao analisar o papel de cortes eleitorais e do Judiciário federal brasileiro na *accountability* de políticos, Taylor (2011) formula o seguinte argumento: a não responsabilização de atores políticos diminui a probabilidade de futura *accountability* do sistema político. Se a rede de *accountability* externa ao Congresso é fraca, a estratégia dominante de congressistas seria proteger seus “*dirty colleagues*” de responsabilização política. Na ausência de uma força externa - prisão ou derrota eleitoral, por exemplo - que permanentemente remova os políticos “sujos” de seus cargos, não seria apenas corajoso, mas inclusive perigoso para parlamentares buscar a responsabilização de seus colegas. O argumento seria especialmente válido se o congressista “limpo” soubesse que as chances de que o colega retorne ao mandato após a sanção política são altas. Sob essas condições, argumenta o autor, não apenas as chances de que um político corrupto se mantenha no cargo seriam altas, mas também reduziriam as chances de responsabilização sobre ele em qualquer ponto futuro (2011, p. 163).

É possível aplicar a lógica do autor às votações de referendo do controle judicial. A diferença, contudo, é que no período analisado os incentivos operavam em outra direção: o terceiro ciclo caracteriza-se por um período de maiores chances de alteração do *status quo* e

ampliação do repertório de medidas empregadas contra parlamentares. Converte, ainda, com o período de maior responsabilização e *accountability* do sistema de combate à corrupção (DA ROS; TAYLOR, 2022). Todos esses fatores contribuiriam para aumentar custos à autoproteção. Ainda assim, contudo, parlamentares sujeitos a controle tenderam a evitar a responsabilização de seus pares, especialmente na Câmara.

Sob outro ângulo, o argumento parece especialmente útil para avaliar a votação do caso Delcídio: o senador foi detido preventivamente, em suposto flagrante, em novembro de 2015. Sob a acusação de obstruir investigações da operação Lava Jato, foi identificado áudio em que o parlamentar estaria planejando plano de fuga para ex-diretor da Petrobrás para convencê-lo a não colaborar com as investigações. A promessa de auxílio só seria viável em razão das prerrogativas do cargo de Senador, culminando na sua prisão. A construção jurídica do “flagrante” envolvido na operação foi caracterizada como “zona de penumbra” por juristas (VIEIRA, 2018). Líder do governo no Senado à época e primeiro senador preso na história do parlamento, com o adicional do flagrante não convencional, o episódio gerou menos resistência e autoproteção dos senadores do que se poderia esperar. Foram apenas 13 votos contrários e uma abstenção. De um lado, as análises sistemáticas acima reforçam o fato de que ideologia e pertencimento à coalizão do senador foram bons preditores da votação dos senadores. Por que, contudo, não se verificaram maiores movimentos de autoproteção entre os senadores, já que os holofotes no parlamentar também inauguravam o que viria a se tornar o capítulo brasileiro da Lava Jato?

A esses elementos é possível somar a hipótese de que o caso reúne boa parte dos elementos que, quando ausentes, Taylor (2011) argumenta servirem para fragilizar a responsabilização política. Em novembro de 2015, a Lava Jato estava chegando ao final do primeiro ano de publicidade, começando a atingir o alto escalão de Brasília. O pedido de prisão de Delcídio foi acompanhado de um áudio, prova de difícil questionamento quanto à autoria e intencionalidade, no qual citava nominalmente diversos ministros do STF, o vice-presidente da República à época, Michel Temer, e o presidente do Senado, Renan Calheiros, envolvendo diversas autoridades em seus supostos planos de obstrução de investigações. Declarada a prisão em flagrante por Zavascki, a decisão logo recebeu referendo do colegiado.

Dada a base probatória e a força que a operação mostrava à época, nesse caso, diferentemente do padrão da década anterior caracterizado por Taylor em 2011, seria razoável esperar que o parlamentar, se responsabilizado, não voltasse tão cedo à política representativa. Em um momento de intenso apoio público à operação, de incertezas quanto a quem e quantos

ainda seriam envolvidos na Lava Jato em Brasília, reverter a prisão do tribunal significava vincular-se a Delcídio. Se a investida em *accountability* judicial tomava tamanhas proporções no período, é razoável esperar que parlamentares tenham se somado à rede de responsabilização, buscando não comprar para si o descrédito dirigido ao afetado, mesmo sem saber se e a quem novos pedidos de prisão poderiam se dirigir. Um elemento procedimental contribuiu para aumentar os custos de apoio: senadores de oposição, encabeçados por Randolfe Rodrigues (Rede Sustentabilidade), foram ao STF requerer que a votação fosse aberta. Além da decisão que concedeu o pedido, o Senado também submeteu à aprovação o regime de votação, que venceu por 52 votos favoráveis contra 20 contrários à sua abertura.

Depois de cerca de três meses preso, Delcídio celebrou acordo de delação premiada, na qual envolvia outras dezenas de políticos federais. Ao fazê-lo, seu isolamento parece ter ficado ainda mais patente: votou-se a sua cassação em novembro de 2016, oportunidade em que nenhum senador se prontificou para defender ou acusar o senador, procedimento de praxe antes de qualquer votação, em evidente indiferença quanto ao afetado. De 81 senadores, a votação de cassação contou com 74 votos favoráveis.

O segundo caso de medidas não ortodoxas com efeitos diretos no mandato é o afastamento de Eduardo Cunha. Sob a alcunha de medida excepcional, Zavascki, também autor da decisão de prisão em flagrante de Delcídio, procedeu ao afastamento de Cunha cerca de seis meses depois da prisão do primeiro. Sob a justificativa de que o uso do cargo vinha sendo utilizado para obstruir investigações e uma decisão de mais de 60 páginas, o ministro decidiu pelo afastamento e prontamente submeteu a decisão a plenário. Foi, novamente, referendada (ARMANI, 2018). Como não há previsão explícita de afastamento judicial do mandato na Constituição, e, à época, a regra setorial de referendo de medidas de afastamento ainda não havia sido criada, o afastamento de Cunha não inaugurou arena mista tão logo ocorreu. No entanto, o procedimento abriu caminho para sua cassação, que ocorreu em setembro de 2016, poucos meses após a decisão de afastamento, datada de maio do mesmo ano.

Aqui, assim como no caso de Delcídio, a medida judicial encontrou um legislativo a quem também parecia interessar o afastamento do mandato. Embora lideranças em suas casas legislativas, ambos os atores foram atingidos em momentos de fragilidade e crise em suas esferas: Delcídio, líder de um governo à beira de um *impeachment*, e Cunha, pivô da crise institucional. Como evidencia a Figura 44, a cassação de Cunha carrega a peculiaridade de que, nessa oportunidade, sob a reorganização política do início do governo Temer, integrar a própria

coalizão de governo, integrada pelo seu partido, PMDB, foi fator relacionado a maiores chances de votar pela cassação.

Cunha foi capaz de prolongar o trâmite de seu processo de cassação por quase um ano, o mesmo em que patrocinava o *impeachment* de Dilma Rousseff, e, em setembro de 2016, a pauta foi a plenário. Durante sua argumentação, Cunha afirmou que o que lhe acometia poderia vir a atingir centenas de outros deputados no futuro: "Amanhã, será com qualquer um de vocês! [...] Porque qualquer um na disputa política aqui vai chegar e vai colocar uma representação — e se quiser, vai cassar —, vai acontecer a mesma coisa, vai afastar qualquer deputado!" (G1, 2016). O chamado, contudo, não surtiu efeito. Entre os 469 presentes, apenas 10 votaram contra a cassação e nove se abstiveram.

A pequena variação torna a votação de sua cassação menos útil que as demais para o modelo estatístico. Ainda assim, a significância de mais de 95% para as variáveis de ideologia e coalizão reflete, em síntese, que a grande maioria, de correligionários a opositores, votou pela sua cassação. Os indicadores negativos relativos à coalizão e ao *status* de investigado indicam, por sua vez, que os poucos que à cassação se opuseram integravam legendas à direita e eram majoritariamente também investigados.

Depois de ter protagonizado disputa pelo desfecho do governo Dilma Rousseff com o PT, acusado de ter empreendido acordos para evitar a sua cassação em troca do arquivamento de pedidos de *impeachment*, Cunha tornou-se alvo dos apoiadores do governo deposto, mas também foi abandonado por aqueles que temiam a opinião pública. A repercussão de seu afastamento foi tamanha que, em abril de 2016 - antes do afastamento judicial, portanto - o Instituto Datafolha perguntou a cidadãos especificamente sobre a cassação do parlamentar: 77% dos ouvidos desejavam a sua cassação, enquanto cerca de 65% desejavam o *impeachment* de Dilma (DATAFOLHA, 2016). A cassação, datada de 16 de setembro de 2016, ocorreu não só no imbróglio da operação, mas também às vésperas de eleições municipais. Parlamentares investigados, contudo, tenderam a protegê-lo.

Foi a partir da reação ao afastamento de Renan Calheiros (PMDB) da presidência do Senado que o desfecho em arenas mistas começou a mudar. A denúncia contra o parlamentar existia desde 2013, mas só foi admitida em 2016: "Foi o Supremo que tornou 'novo' algo tão antigo" (ARGUELHES, 2017, p. 66). Ao fazê-lo, Renan passou a se enquadrar na hipótese em discussão na ADPF 402, ação movida pela Rede Sustentabilidade que buscava inviabilizar que réus penais ocupassem cargos na linha sucessória da Presidência da República. Sob tal pretexto, nesse processo também foi, anteriormente, elaborado pedido de afastamento de Eduardo Cunha.

O julgamento do mérito da ADPF já tinha começado e havia sido interrompido por pedido de vista de Toffoli quando Marco Aurélio proferiu a decisão de afastamento de Renan (ARMANI, 2018).

Após a decisão, a Comissão Diretora do Senado decidiu aguardar decisão colegiada do STF para avaliar o afastamento, veiculando carta com sua posição e contribuindo, durante o período em que ficou reunida, para que Renan não fosse intimado da decisão. Ato contínuo, decidiu adotar rito inaugurado em 2005 em outro caso de controle judicial: à época, João Capiberibe teve o mandato cassado por decisão do TSE, confirmada pelo STF. A decisão foi, contudo, revertida monocraticamente por Marco Aurélio via mandado de segurança. Como consequência, a CCJ aprovou, à época, rito em que previa cinco dias para que o parlamentar se defendesse de decisão judicial de afastamento do mandato (SENADO, 2005).

Apesar da previsão constitucional de que compete à casa legislativa deliberar sobre a sustação do processo criminal em face de um parlamentar, não há notícia de votações que tenham apreciado a sustação de processos contra seus pares. Isso não quer dizer, contudo, que a possibilidade de utilização do recurso não tenha sido veiculada como instrumento de barganha. No episódio de Calheiros, a decisão da Mesa Diretora mencionou expressamente essa previsão, pontuando que cabe à casa legislativa apreciar possível sustação, ao emitir carta informando que aguardaria decisão do plenário do STF para tomar providências. Além disso, o Senado apresentou recurso da decisão do tribunal, patrocinando judicialmente o mandato do presidente (SENADO, 2016).

Ato contínuo à posição do Congresso, a presidência do STF definiu que a liminar seria apreciada pelo colegiado no dia seguinte, quando foi revertida. O plenário decidiu que a condição de réu, embora impeça o exercício da presidência, não impede o exercício de cargos que estejam na linha sucessória. Destacam-se, nesse caso, que: (i) Calheiros recebeu respaldo institucional, via posicionamento público e por escrito; (ii) os riscos parecem ter sido bem calculados: apesar do não cumprimento da decisão, ele foi circunscrito ao caráter monocrático da decisão, cuja autoria era do ministro notoriamente mais isolado do tribunal (Marco Aurélio).

Alguns meses depois, foram impostas diversas medidas cautelares, com destaque ao afastamento do mandato, a Aécio Neves. O senador foi denunciado por Rodrigo Janot, PGR à época, por supostas práticas de corrupção passiva e obstrução da justiça. Vídeos que envolviam a entrega de dinheiro por sócios da JBS a pessoas próximas de Aécio implicavam mais um senador em situação de difícil desvencilhamento. Após a celebração do acordo de delação premiada com a JBS e poucos meses antes do encerramento do mandato de Janot à frente da

PGR, Aécio tornou-se um dos políticos-alvo da operação. Em resposta a pedido de prisão da PGR, Fachin rejeitou a prisão, mas determinou o afastamento do parlamentar. Este foi revertido por Marco Aurélio e, cerca de dois meses depois da primeira decisão, o afastamento e demais cautelares, incluindo a obrigação de recolhimento domiciliar noturno, foram confirmadas pela Primeira Turma do tribunal.

Paradoxalmente, esse caso é também o marco a partir do qual afastamentos judiciais passaram a depender de referendo legislativo. O fato de que a decisão determinava recolhimento domiciliar mobilizou as lideranças do PSDB no Senado para argumentar que havia restrição de liberdade e, com base na previsão constitucional de que cabe à casa legislativa decidir sobre prisão em flagrante de parlamentar, seria este também um caso que dependia de referendo. Com base no desfecho do episódio que envolvia Renan Calheiros, senadores buscaram construir um acordo com o STF, sob o argumento de evitar um confronto institucional. Mesmo senadores de oposição a Aécio manifestaram-se a favor de que caberia ao Senado resolver a responsabilização do parlamentar, ingressando com representações no Conselho de Ética. A divergência com a resolução pela via judicial, entretanto, não culminou em articulação unívoca.

Nas palavras de Jorge Viana, senador petista que era, à época, vice-presidente do Senado, uma conciliação com o tribunal poderia funcionar, “mas, dessa vez, não vai partir de mim”, afirmou o opositor a Aécio Neves (G1, 2017). Quando a votação ocorreu, senadores à esquerda votaram a favor da manutenção das medidas impostas ao senador, enquanto aqueles integrantes de sua coalizão e sujeitos a controle judicial tenderam a votar a favor da sua reversão, como a Figura 43 indica.

Enquanto medidas não ortodoxas eram determinadas monocrática e colegiadamente, tramitava, paralelamente, a ADI 5526, ajuizada em maio de 2016 (ARMANI, 2018). A decisão de afastamento de Aécio Neves foi submetida ao plenário em 26 de setembro de 2017. A ADI, que aguardava julgamento há meses, foi pautada em 11 de outubro do mesmo ano. Em votação apertada, decidiram que cautelares previstas no Código de Processo Penal impostas a parlamentares precisam ser submetidas ao Congresso se impedirem ou dificultarem o exercício do mandato. Ato contínuo, o afastamento de Aécio Neves, referendado pela Turma cerca de duas semanas antes, foi submetido ao Senado.

Parece, enfim, que a “conciliação” de que falavam senadores de diversas concepções ideológicas encontrou respaldo no STF. O tribunal não só institucionalizou o referendo no caso de cautelares, mas também ficou vencido na casa legislativa: a votação de referendo resultou na reversão do afastamento e das demais liminares impostas a Aécio Neves. A partir de então,

criou-se hipótese institucional de apreciação e eventual reversão da medida judicial, reduzindo muito os custos, comparativamente ao período anterior, para que atores políticos sustassem os efeitos da decisão.

Desde então, medidas ortodoxas de controle não mais foram impostas pela corte até 2020. No período, contudo, outras medidas investigativas foram largamente utilizadas. Entre elas, estão restrições de contato com investigados - muitas vezes outros parlamentares ou quadros partidários - e bloqueio de bens.

Em 2020, o afastamento judicial do mandato atingiu Wilson Santiago. Assim como no caso de Aécio, a medida foi determinada em resposta a pedido da PGR que requeria também a prisão do parlamentar. Decretado o afastamento por Celso de Mello, o deputado foi acusado de participar de organização criminosa dedicada a realizar pagamentos ilícitos e superfaturar obras públicas. O episódio carregou consigo também buscas e apreensões em gabinetes do Congresso. Instituído o regime de arenas mistas para afastamentos pelo STF, a votação foi mais apertada do que as demais e deu vitória ao parlamentar, com o afastamento das medidas.

Esse episódio carrega algumas novidades: foi o primeiro caso de cautelar contra deputado que passou por referendo judicial. Respaldados pela sequência de reversões no Senado, o momento era propício para reverter a decisão na Câmara. Arthur Lira, líder do PP na Câmara à época, argumentou: “Para se justificar uma medida extrema dessas, só se ele estivesse oferecendo riscos à investigação. O normal é que a Câmara suspenda a decisão” (O GLOBO, 2020). De fato, foi esse o resultado. Nessa votação, ser potencial afetado por medidas de controle e integrar o bloco partidário do afetado esteve associado com votar pela manutenção do mandato com mais de 95% de significância.

No entanto, diferentemente de todas as votações anteriores, e também da que viria na sequência (Daniel Silveira), esse é o único caso em que ideologia não parece explicar muito: o modelo *logit* sugere que, com baixa significância, ideologia teria efeito positivo na probabilidade de confirmação da medida. Ora, se o parlamentar integrava o PTB, faria sentido esperar que políticos mais à direita votassem a favor de sua suspensão, enquanto políticos mais à esquerda a evitassem?

O Congresso eleito em 2018 possuía mais parlamentares localizados no polo direito do espectro ideológico do que os anteriores. Partidos à direita, como PSL, PSC e União, por exemplo, foram legendas cujos filiados se dividiram quase meio a meio na votação. Por outro lado, 39 parlamentares do PT votaram pela reversão da medida e apenas três pelo seu referendo, tendo os demais se ausentado ou absterido. O mesmo ocorreu com o PC do B, em que todos os

presentes votaram pela reversão e apenas um se ausentou. PDT e PSB também tiveram parlamentares que votaram pela manutenção do mandato. Parece que, mantidas constantes as variáveis de integrar coalizão e ser investigado, o bloco partidário de Wilson Santiago (PMDB, PTB e PP) contou com amplo apoio na centro-esquerda e dividiu legendas na direita.

Por fim, a última votação em arena mista é também a única em que o episódio não é de corrupção³¹: trata-se da prisão em suposto flagrante de Daniel Silveira, em 2021, acusado de tentar impedir, com emprego de violência e grave ameaça, o livre exercício de poderes da União e outros crimes correlatos. A prisão, decretada por Moraes e referendada pelo Plenário após a veiculação de vídeos em que o parlamentar estimulava atos antidemocráticos e ameaçava instituições, entre elas o STF, foi também confirmada na Câmara.

Embora apoiadores do parlamentar acreditassem no potencial de reversão e haja notícias de que tentaram negociar a rejeição à prisão em troca de início de processo de cassação no Conselho de Ética (CONGRESSO EM FOCO, 2021), as articulações não prosperaram. Isolado entre bolsonaristas, pertencer ao partido do afetado (PSL) e possuir proximidade ideológica com ele foram variáveis associadas ao comportamento na votação em mais de 99%. O episódio, contudo, impulsionou outras articulações entre parlamentares na Câmara. A própria casa legislativa, via Arthur Lira, foi ao STF manter a demanda já realizada pela Câmara anteriormente para que tenha a palavra final sobre a perda do mandato parlamentar (CNN, 2022). Proposta de Emenda à Constituição e comissão para estudar reformas foram outras iniciativas que se seguiram, as quais serão tema da próxima subseção.

5.2.2 Reações e articulações difusas

Como apresentado no capítulo 3 (seção 3.2.4), não só de reações institucionais, via votações em arenas mistas, podem fazer uso os parlamentares. Esta subseção apresenta reações difusas empreendidas em função da atuação do STF em mandatos.

³¹ Por essa razão, os testes empíricos não incluem a variável relativa a ser potencial afetado por medidas de controle da esfera eleitoral ou criminal e/ou investigado na Lava Jato.

a) Alteração de procedimentos de votação

Em primeiro lugar, procedimentos de votação podem alterar custos de reação. Duas iniciativas se destacam nesse sentido: de um lado, nas duas votações promovidas no Senado, senadores foram ao STF postular a obrigatoriedade de *votação aberta*. Segundo denunciavam, haveria processo de negociação em trâmite para evitar a transparência da votação. Depois da abertura nos dois casos, resolução de 2019 do Senado Federal a instituiu para a votação de cassações e de prisões em flagrante (SENADO FEDERAL, 2022).

A segunda iniciativa de procedimento diz respeito ao *quórum para votação de afastamento de mandato*: no caso Wilson Santiago, em fevereiro de 2020, os deputados votaram, antes de proceder à apreciação das medidas impostas pelo STF, se o quórum para votar o referendo deveria ser maioria absoluta ou outra. Ao decidir a esse respeito, firmaram o entendimento de que, para referendar afastamento de senador, são necessários ao menos 257 votos favoráveis. Segundo o Presidente da Câmara à época, Rodrigo Maia, a regra favoreceria a manutenção do mandato parlamentar e observaria o entendimento definido pelo STF no caso Aécio Neves (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020). Nessa situação, todos os partidos com representação na Câmara, com exceção do PSOL, que sugeriu a obstrução da votação, orientaram suas bancadas a votar favoravelmente ao quórum de maioria absoluta, que foi confirmado por 407 votos favoráveis, cinco contrários, uma abstenção e nove casos de obstrução.

No primeiro caso, a articulação em prol da solução que impõe mais custos à reversão de decisões de controle do STF sobrepôs-se a eventuais tentativas distintas. No segundo caso, o quórum de maioria absoluta parece ser uma acomodação entre as investidas de controle e o favorecimento do mandato parlamentar. Maior que o quórum de maioria simples, mas menor que o qualificado, os resultados poderiam ser distintos se fosse mais fácil, ou mais difícil, referendar as medidas.

b) Projetos de lei e emenda constitucional

No período recente, também é possível identificar alguns projetos de lei ou reforma constitucional dirigidos a restringir ou modificar, direta ou indiretamente, as atribuições do tribunal quanto ao controle de mandatos. São eles:

- PEC 311/2013 (Vieira da Cunha, PDT), que prevê declaração automática de perda de mandato pela Mesa Diretora quando parlamentares tiverem direitos políticos suspensos em ações de improbidade, crimes contra a administração pública ou condenações com penas de reclusão superiores a quatro anos: em 2014, quando a Câmara decidiu manter Natan Donadon no cargo de deputado depois da condenação e prisão por mais de dois meses, a PEC voltou a ganhar atenção. No entanto, não foi para votação do plenário.
- Comissão pluripartidária com objetivo de atualizar e regulamentar o artigo 53 da Constituição Federal, relativo às prerrogativas do Poder Legislativo (Deputado Arthur Lira, PP, 2021): logo após a decisão que referendou a prisão de Silveira, o presidente da Câmara dos Deputados anunciou a criação de comissão para discutir mudanças normativas que garantiam a inviolabilidade do mandato. Entre as propostas, um dos temas para discussão é a possibilidade de prisões e afastamentos de parlamentares ocorrerem por decisão monocrática (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022).
- “PEC da imunidade”, nº 03/2021, que reúne diversas alterações quanto ao controle judicial (Carla Zambelli, PSL, 2021): entre as previsões da proposta, estão caracterizar como abuso de autoridade a instauração ou continuidade de procedimento investigatório relacionado ao tema. Anistia, apaga o crime e demais efeitos penais de decisões sobre manifestações antidemocráticas de parlamentares; estabelecer restrições a prisões e buscas contra parlamentares; definir que políticos só ficariam inelegíveis após condenação em dois graus de jurisdição. A proposta foi rapidamente liberada a plenário pela CCJ, que votou a favor de sua constitucionalidade, mas foi retirada de pauta e em seguida devolvida a uma comissão. Há notícias de que, no primeiro mês como presidente da Câmara, Arthur Lira (PP-AL) teria tentado pautá-la. A proposta, contudo, teria perdido força na sequência (O GLOBO, 2021).
- Projeto de Resolução 17/1989 (Deputado Sóstenes Cavalcante, PL, 2022), que altera o regimento interno da Câmara para prever a necessidade de dois terços dos votos do plenário para a cassação de um par: parte da reação bolsonarista à prisão de Silveira, o parlamentar propõe a alteração do número de votos - hoje maioria absoluta, 257, para 340 votos do plenário. A regra valeria tanto para casos de quebra de decoro parlamentar via Conselho de Ética, quanto para condenações definitivas em ações penais. “Para que a Câmara não tenha mero papel homologatório” da decisão judicial, argumentou o deputado (O GLOBO, 2022).

Embora não tão diretamente relacionados ao controle de mandatos, há outras propostas legislativas com potencial de fragilizar as bases nas quais o sistema de justiça investiga e pune políticos, parte relevante do controle de mandatos. São elas: mudanças na Lei de Improbidade; PEC que altera Conselho Nacional do MP; mudanças na Lei de Lavagem de Dinheiro; mudanças na Ficha Limpa (como, entre outras, afastar previsão de inelegibilidade para quem renunciar ao mandato para escapar de cassação); reformas no Código Eleitoral, para mudar cálculo da inelegibilidade (começaria a partir da condenação, e não a partir do cumprimento da pena, como é hoje, reduzindo o tempo de penalização) e atenuar sanções para irregularidades em contas partidárias; restrições a buscas em escritórios de advocacia.

Este item buscou identificar iniciativas legislativas com potencial de minar o controle de mandatos pelo STF. O fato de que possuam esse potencial não significa que parte dessas iniciativas não possam representar avanços ou ajustes relevantes ao tema. Sua listagem, aqui, cumpre o objetivo de identificar iniciativas capazes de representar alguma resistência às atividades que o tribunal vem desempenhando nessa seara.

c) Responsabilização política: operação tartaruga?

Um dos argumentos frequentes ao se questionar o controle judicial de mandatos é o fato de que a responsabilização parlamentar deve ocorrer na arena política, como é tradicionalmente realizado nas democracias. Além da *accountability* eleitoral, essa responsabilização ocorre no Conselho de Ética das respectivas casas. De 1992 a 2021, o Conselho de Ética do Senado recomendou a cassação de sete senadores, dos quais apenas três foram cassados. Na Câmara, o Conselho foi criado em 2001 e, até 2021, aprovou 22 pareceres pela cassação de parlamentares, tendo sido apenas quatro deles confirmados em plenário.

Evidências quanto à frequência de reuniões, quanto à velocidade de tramitação e quanto ao tempo em que pareceres do Conselho aguardam para ir a plenário sugerem que processos de cassação são palco de articulações parlamentares para evitar responsabilização. Mais do que votar contra a cassação de seus pares, parece que, como em outras situações nas quais uma medida oferece prejuízo a parlamentar, mas possui apoio público - como foi o caso da votação das 10 Medidas contra a Corrupção (ARMANI; BOGÉA; ARANTES, 2021) - , a estratégia é de minar internamente a pauta, retardando os trabalhos do conselho e a votação de cassações pelo plenário. A diferença no caso de cassações, é que, assim como no caso de afastamentos e prisões, a medida é individualizada: mesmo que, de forma difusa, possa influenciar a

responsabilização futura dos demais (TAYLOR, 2011), também faz sentido esperar que interesse para opositores, do ponto de vista da competição eleitoral, pressionar pelo andamento da cassação de seus pares.

Quanto à gestão do tempo, alguns eventos recentes ilustram o ponto: desde setembro de 2019, o Conselho de Ética do Senado Federal não realiza reuniões (SENADO FEDERAL, 2022); o Conselho de Ética da Câmara, por sua vez, ficou sem se reunir entre novembro de 2021 e abril de 2022, mesmo com a tramitação de representações pendente (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022); o parecer do Conselho de Ética no caso de Silveira foi aprovado internamente em agosto de 2021, mas só foi a plenário em abril de 2022; Há notícia de que, a depender de Lira, o parecer teria tardado ainda mais para ser pautado (O GLOBO, 2022); apesar do afastamento de Wilson Santiago ter ocorrido no início de 2020 pelo STF, o caso só começou a ser apreciado pelo Conselho em abril de 2022; a cassação de Flordelis tardou 10 meses no Conselho de Ética e mais dois para ser votada no Plenário, totalizando um ano de espera.

Por fim, uma novidade quanto à *accountability* política é que, na votação de responsabilização de Daniel Silveira, o plenário decidiu que a punição prevista no parecer do Conselho pode ser modificada na votação. Até então, a votação limitava-se a referendar, ou não, a proposta do Conselho. No caso de Silveira, embora o Conselho previsse seis meses de afastamento, o plenário aprovou 90.

d) De mãos dadas, mas só às vezes? Litigância judicial patrocinada pela casa legislativa

Além da tendência de atores sujeitos a medidas de controle solidarizarem-se com afetados por estas, como evidenciou a subseção anterior, e a reação com amplitude ideológica que caracterizou a reversão do afastamento de Wilson Santiago, há outro tipo de reação em que é possível identificar a atuação coordenada de parlamentares. Dessa vez, a natureza é distinta: aqui, fala-se de episódios nos quais a casa legislativa patrocinou, institucionalmente, limites ou objeções a medidas de controle judicial.

O episódio mais conhecido é a nota pública da Mesa Diretora do Senado declarando o não cumprimento da monocrática de afastamento de Renan Calheiros, também mencionada no item anterior. No entanto, há também outra via pela qual Câmara e Senado patrocinam eventuais insurgências parlamentares: pela litigância judicial. No próprio caso de Renan, o Senado recorreu da decisão de afastamento de seu presidente no STF. Outros casos em que houve

ajuizamento de ações pelas mesas da Câmara ou do Senado a fim de requerer limites a medidas de controle foram: pedidos para suspender buscas e apreensões nas dependências do Congresso Nacional, pedidos de anulação de cautelares e restrições impostas a parlamentares por outros tribunais e instâncias judiciais que não o STF, e disputa quanto ao papel das casas legislativas em caso de declaração de perda de mandato por condenação judicial. Enquanto as duas primeiras refletem o acompanhamento e pedido, pelo parlamento, de limites ao controle judicial, a última situação diz respeito à defesa da autonomia do Congresso em casos nos quais a perda do mandato é declarada como consequência de condenação à suspensão de direitos políticos. Como referido no capítulo 3, o tema permanece sem desfecho, e pendente recurso da Câmara em que esta requer que seu papel não seja meramente declaratório (CNN, 2022).

Por fim, como mencionado na seção relativa a regras estruturais (3.2.2.1, capítulo 3), embora em ascensão nos últimos anos, os pedidos de *impeachment* contra ministros do STF não foram pautados. No entanto, a reação recente de parte da opinião pública, fortemente crítica ao tribunal, é um fator a fortalecer o poder de barganha concentrado na mão do presidente do Senado.

Outro aspecto relevante quanto a articulações para reação é o papel do Poder Executivo: a atribuição para concessão de graças e indultos dá ao Presidente da República a possibilidade de sustar o cumprimento de penas impostas pelo Judiciário a correligionários, como Jair Bolsonaro assinou em prol de Daniel Silveira. Fragilidade na esfera legislativa pode levar à conclusão de que os custos de fazê-lo via Executivo são menores.

Em síntese, ao analisar as reações e articulações do poder político quanto a medidas de controle de mandatos, esta seção identificou que o comportamento parlamentar na votação de referendos é guiada, especialmente, pela proximidade ideológica e pertencimento à coalizão do afetado, fatores que favorecem a votação pela reversão da medida judicial, bem como pelo envolvimento do parlamentar em decisões sobre controle judicial da esfera criminal ou eleitoral, ou, ainda, se este é investigado na Lava Jato. Quanto às reações difusas, verifica-se que medidas legislativas foram, até o momento, objeto de grupos partidários minoritários, sem terem avançado na tramitação em direção ao plenário.

Por fim, dois instrumentos parecem gozar de patrocínio institucional da casa legislativa: de um lado, a utilização do Judiciário, sob autoria da Câmara ou do Senado, para questionar medidas de controle contra parlamentares. De outro lado, a aparente operação tartaruga dos Conselhos de Ética, que tardam muito tempo para avançar em investigações e, quando o fazem, seus pareceres poucas vezes chegam com agilidade ao plenário. No agregado, a avaliação do

comportamento de congressistas no tema permite afirmar que, até então, reações majoritárias não tratam de retaliação ao tribunal e preconizam caminhos institucionais: limites patrocinados pelas casas legislativas ou descumprimento "autorizado", aquele correspondente a medidas que dependem de referendo parlamentar.

5.3 O QUE CONTRIBUI PARA O CONTROLE DE MANDATOS? TESTES ESTATÍSTICOS

Esta seção inaugura o último objetivo deste texto: avaliar, em conjunto, as diversas facetas do fenômeno. Aqui, encontram-se os fatores externos, objeto das seções acima, com as características dos ciclos apresentadas no capítulo anterior. Apresentam-se testes estatísticos das hipóteses de pesquisa: primeiro, via testes probabilísticos, investigam-se quais características - entre aquelas das demandas, das partes e dos julgadores - influenciam as chances de alteração do *status quo* político pelo STF. Em segundo lugar, ganham especial atenção as medidas de controle que emergem em casos de corrupção. Empregando um modelo de *difference-in-differences*, comparam-se decisões sobre medidas de controle ao longo do tempo e quanto à relação, ou não, com processamento de corrupção. Revelam-se padrões opostos antes e depois da Lava Jato, destacando a centralidade do evento para as relações entre poderes da República.

5.3.1 Probabilidade de alteração do *status quo* político pelo STF

A leitora, depois de tantas páginas, pode estar se perguntando: como se relacionam, afinal, as diferentes variáveis apresentadas até aqui? Boa parte dos episódios de controle judicial de mandatos, importa reconhecer, são contemporâneos a momentos sensíveis e recentes da democracia brasileira. Ainda assim, uma série de variáveis relevantes esteve em operação. A utilização de regressões multinomiais permite conhecer suas correlações: a associação de cada uma delas com as chances de alteração do *status quo* político e comparativamente entre si. Esta seção busca fazê-lo.

A partir da tipologia do controle de mandatos e da ênfase teórica em fatores externos, foram incorporadas como variáveis: a) se o caso é de corrupção; b) se envolve competição

política; c) a esfera de controle - criminal, eleitoral ou parlamentar; d) o tipo de medida - cautelares de privacidade, de restrição, julgamento de ação penal/eleitoral, afastamento, perda, posse em mandato ou prisão; e) o ator afetado - se senador, deputado federal ou partido; f) a ideologia do afetado; g) a coalizão do afetado - se integrante da coalizão majoritária à época no Congresso ou não; h) a proximidade entre a ideologia do parlamentar e do ministro relator.

Um caso foi considerado de corrupção *lato sensu* quando o processo diz respeito a crimes de corrupção eleitoral, corrupção passiva, corrupção ativa, peculato, fraude à licitação, crimes contra a administração pública em geral e crimes de responsabilidade de prefeitos que envolvem desvio de verbas públicas (incisos I a IV do artigo 1º do Decreto-Lei 201/1967). Se não está explícito na decisão o tipo de crime processado, completou-se a variável com “não se aplica”.

Para que uma decisão seja codificada como relacionada à competição política, ela precisa preencher ao menos uma de três condições: ou os polos ativo e passivo são compostos de atores políticos, parlamentares ou partidos, ou o pedido implica direto prejuízo a outros atores políticos, como no caso de pedidos de recontagem de votos ou declarações de posse e consequente perda de mandato de pares, ou o teor da decisão refere que o processo se originou em representação de políticos. Nesses casos, o autor é o MPF, mas a decisão refere que o procedimento se iniciou a partir de representação de opositores. Cumpre registrar que, com essa variável, o objetivo é mapear situações em que a litigância é objeto de competição, não se tratando de mensurar se a conduta que originou o processo estava imbricada em competição - o que, não raras vezes, é também o caso.

As esferas e tipos de controle derivam da tipologia (Figura 14, no capítulo 3), sendo que, assim como nos gráficos do capítulo 4, se o caso trata tão somente do julgamento de ação penal - cujo potencial efeito é a suspensão de direitos políticos, ele foi diferenciado de outras hipóteses de perda de mandato. As partes, por sua vez, derivam dos primeiros autores, réus, requerentes ou requeridos de cada decisão. A classificação é hierárquica: se há, entre potenciais afetados, senadores ou deputados federais, essa é a codificação. A variável apenas assume o valor “partido” caso não haja senadores ou deputados entre os primeiros litigantes. Usualmente, ocorre quando estes são os segundos litigantes e ajuízam a ação em conjunto com suas siglas, ou quando a ação é de controle de constitucionalidade, em que apenas partidos, entre os três, são legitimados.

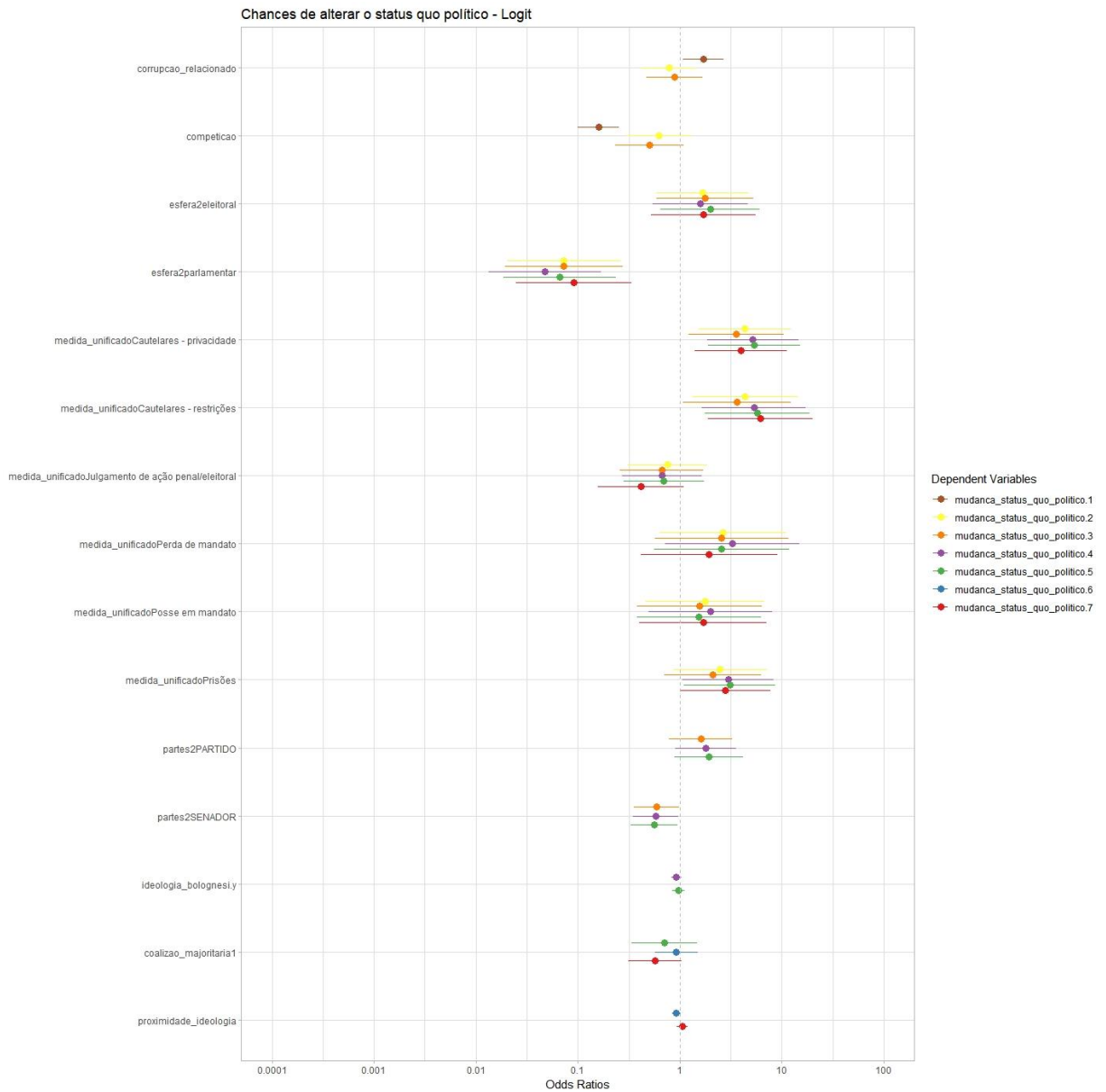
A variável relativa à ideologia dos parlamentares, assim como aquela que mensura a proximidade ideológica entre estes e os ministros relatores, é derivada da classificação

ideológica dos partidos brasileiros elaborada por Bolognesi et al. (2023), já introduzida na subseção anterior, quando apresentadas as variáveis incorporadas nos modelos de comportamento parlamentar em arenas mistas. Como referido anteriormente, consiste em escala de zero a 10, em que valores mais próximos de zero indicam orientação à esquerda e valores mais próximos de 10 indicam orientação à direita. Aqui, assim como nos testes anteriores, a ideologia dos partidos é utilizada como *proxy* da ideologia dos parlamentares. Por falta de indicadores *ex ante* de ideologia judicial mais acurados, deriva-se a ideologia dos ministros relatores daquela dos partidos que os indicaram. A proximidade é mensurada pela distância numérica entre esta e aquela atribuída aos parlamentares.

Por fim, a medida de coalizão utilizada é o fato de a legenda do parlamentar integrar, ou não, a coalizão majoritária, a mesma utilizada nas votações legislativas. A partir do levantamento das coalizões de governo realizado pelo NIPE CEBRAP, atribuiu-se, como regra geral, valor 1 àqueles que integraram governo e 0 àqueles que não integraram. Complementa-se a regra com uma modificação: partidos oficialmente integrantes do bloco partidário “Centrão” foram considerados parte da coalizão majoritária. A partir de 2019, especialmente, a informação tem relevância, uma vez que a coalizão majoritária não é necessariamente governista - composta pelo PSL e, depois, inexistente oficialmente - , mas o bloco partidário do “Centrão”.

Passa-se aos resultados. A Figura 45 apresenta, no *eixo x*, as razões de chances de que uma decisão cujo caso possui as características listadas no *eixo y* receba decisão de alteração do *status quo* político pelo STF. A unidade, portanto, é a chance. Por isso, para que uma variável tenha impacto positivo no resultado, é preciso que seu valor seja maior do que um. Se as chances de alteração do *status quo* é 1 para 1, isso significa que a variável não está associada a aumento das chances. Se o valor é maior do que 1, digamos 2, significa que decisões em casos com aquela característica estão associadas a 2 vezes mais chances de alteração do *status quo* do que as demais. Finalmente, se o valor é menor do que 1, significa que decisões com essas características possuem menores chances de alteração do *status quo* do que as demais. O gráfico apresenta sete modelos distintos, que incorporam ou deixam de incorporar variáveis de interesse para fins de comparação de resultados. Cada cor indica um modelo. A ausência da linha da respectiva cor quanto à alguma variável indica que esta não foi incorporada no modelo. A Tabela 3 (apêndice) reporta os resultados e coeficientes de todos os modelos.

Figura 45 - Razões de chance de alteração do *status quo* político pelo STF



Fonte: elaboração da autora (2023).

Em síntese, a Figura 45 indica que a esfera de controle e o tipo de medida estão positiva e fortemente relacionadas às chances de alteração do *status quo* pelo STF. Esse resultado se mantém consistente independentemente se o fenômeno trata de competição ou de corrupção, se o político potencialmente afetado é deputado ou senador, da ideologia do parlamentar, se sua coalizão é majoritária e, ainda, se a ideologia do ministro relator e do parlamentar são próximas.

Em primeiro lugar, medidas de controle da esfera eleitoral e criminal não apresentam diferenças estatisticamente significantes entre si. Ambas possuem, contudo, muito mais chances

de alteração do *status quo* pelo STF do que medidas de controle que emergem da esfera parlamentar. Estas possuem em torno de 1/10 das chances que as demais possuem de receber alteração de *status quo*. Em segundo lugar, o tipo de medida importa. Medidas menos gravosas, que afetam a privacidade ou que impõem restrições de contato, circulação e realização de atividades políticas sem representar afastamento do mandato são aquelas com mais chances de imposição pelo STF. Em terceiro lugar, o tipo de congressista importa: quando a decisão é relativa a senadores, há menos chances de imposição de medidas do que quando o afetado é deputado federal. Todos esses elementos são estatisticamente significantes a 95% e se mantêm consistentes em diferentes modelos, conforme demonstram a Figura 45 e a Tabela 3 (apêndice).

Ainda quanto às medidas, decisões sobre prisão de parlamentares também apresentam coeficiente positivo em todos os modelos e significância estatística em três dos cinco que integram, apesar de ser um tipo de medida menos numeroso que os demais. O resultado indica que, apesar de, em regra, medidas menos gravosas encontrarem maior eco no tribunal, pedidos de prisão, quando avaliados, tenderam a ser deferidos. Essa constatação, contudo, pode ser reflexo de limites da pesquisa: não é possível saber se o resultado reflete que os pedidos de prisão são cautelosos e, portanto, poucas vezes indeferidos, ou se outros pedidos deixaram de ser mencionados nas decisões e, por essa razão, não entraram no escopo da pesquisa - risco, contudo, que independe dos testes realizados e ao qual estão sujeitas todas as medidas de controle.

As demais variáveis oscilam ou não apresentam significância estatística, indicando que, comparativamente às demais, não estão correlacionadas de forma consistente com a probabilidade de alteração do *status quo* de mandatos. Destacam-se, nesse sentido, as variáveis eminentemente políticas: não há efeito identificado na ideologia do afetado, no fato de pertencer à coalizão majoritária ou, ainda, na proximidade ideológica entre este e o ministro relator. Ainda assim, cumpre registrar que, em todos os modelos, o coeficiente relacionado à coalizão majoritária é menor que zero: embora sem significância probabilística, indica que, nas decisões que integram a pesquisa, afetados pertencentes a coalizões majoritárias tenderam a receber menos alteração do *status quo* do que aqueles pertencentes a coalizões minoritárias. A ausência de significância pode decorrer do fato de que, comparativamente, são outras as variáveis que explicam melhor o fenômeno, mas também pode decorrer das especificações realizadas acima.

5.3.2 Antes e depois da Lava Jato: *Difference-in-Differences*

Limongi (2021) argumenta que a Operação Lava Jato foi concebida como um ataque de juízes e procuradores à legitimidade das eleições como método de seleção de líderes políticos. Ao fazê-lo, esses atores teriam questionado princípios basilares do governo representativo, enquadrando políticos eleitos como corruptos “*beyond any possible redemption*” (LIMONGI, 2021, p. 2). A maneira como o autor enquadra a operação em relação a membros do Executivo e Legislativo federal ilustra a singularidade da Lava Jato enquanto evento capaz de remodelar as bases sob as quais o controle de políticos federais - e, portanto, também o controle de mandatos parlamentares - ocorre.

O objetivo desta subseção é mensurar o tamanho do impacto da operação no fenômeno de interesse. Há evidências suficientes para assumir que a Lava Jato foi um evento único, produzindo choques inéditos na relação entre poderes. Rodrigues (2020), ao analisar seu desenvolvimento na Justiça Federal, demonstra que foi único no sistema de justiça. Como discorrido no capítulo teórico, a operação inaugurou estratégias e técnicas próprias. Diversos índices de confiança em instituições, como o *World Values Survey* (2022) e o *Latinobarômetro* (2022), sugerem que foi também único no país em termos de repercussão e indignação pública. Somados esses elementos aos dados do capítulo anterior (especialmente as características do terceiro ciclo, de 2015 e 2018), é possível afirmar que ela representou, também, um choque ao controle de mandatos: trouxe consigo demanda por novas formas de restrição e constrangimento a atividades parlamentares. A pergunta pendente, contudo, é: quais as suas consequências? Em outras palavras, em que medida a operação provocou mudanças significativas nas chances de alteração do *status quo* pelo STF em casos de corrupção?

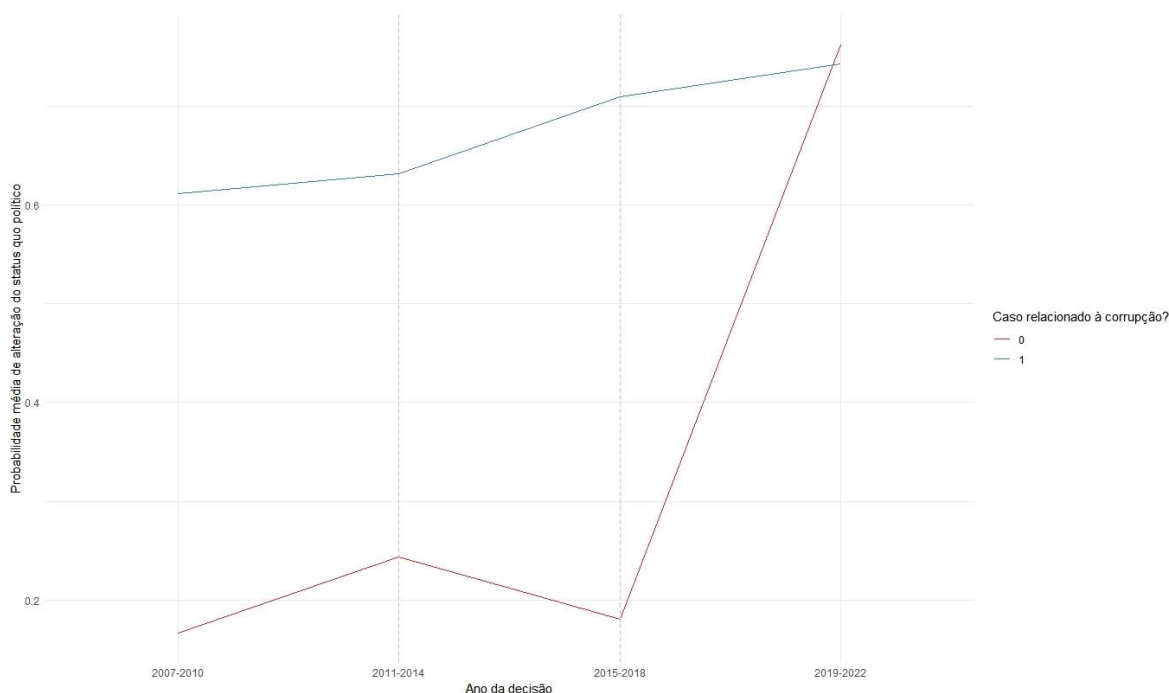
Utilizo a técnica de *difference-in-differences* para testar como o caso ser relacionado a um episódio de corrupção afetou as chances de controle judicial de mandatos antes e depois da Lava Jato. Essa técnica permite comparar entre unidades e ao longo do tempo, concentrando-se nas mudanças antes e depois de um evento. Por isso, controla também para características inobserváveis no tempo - variáveis que podem influenciar as chances de uma decisão sobre o tema restringir mandatos. Uma limitação da técnica é que ela não controla variáveis que variem no tempo. Por isso, verifico as tendências paralelas de pré-tratamento entre grupos tratados e de controle por meio da realização de “testes placebo”, que permitem testar o efeito da corrupção nas chances de controle nos anos anteriores. Assim, é possível comparar se eventual efeito encontrado no teste de *diff-in-diff* já era, em verdade, uma tendência. Além disso, a

ausência de mudanças institucionais quanto às atribuições do STF ou às chances de alteração no *status quo* no mesmo período também levam a crer que o efeito observado se deve à Lava Jato.

Considero como tratamento, portanto, um pedido de controle relacionado a um caso de corrupção, e o controle é um pedido de controle não relacionado com corrupção, ambos contra membros do Congresso Nacional. Buscando identificar (i) se há efeito específico da Lava Jato nas chances de controle de mandatos e (ii) se esse efeito é circunscrito ao seu período de ápice, os eventos cujo efeito se deseja identificar são o ápice da Lava Jato (pós-2014) e o seu declínio (pós-2019). O resultado é uma mudança no *status quo* dos mandatos. Testo também as tendências de pré-tratamento conduzindo testes placebo para os anos anteriores (pré-2011 e pós-2011 até 2014). Os resultados dos modelos são apresentados na Figura 46 e na Tabela 4 (apêndice).

A Figura 46 apresenta, no *eixo x*, grupos de quatro anos. Os dois primeiros integram o segundo ciclo de controle, o terceiro corresponde ao terceiro ciclo e o quarto ao último ciclo. O *eixo y*, por sua vez, indica a probabilidade de alteração do *status quo*. As linhas indicam, em azul, se o caso é de corrupção, e em vermelho, se não é. O critério para considerá-lo como tal é o mesmo apresentado na subseção anterior.

Figura 46 - Tendências de alteração de *status quo* político pelo STF em casos relacionados à corrupção



Fonte: elaboração da autora (2023).

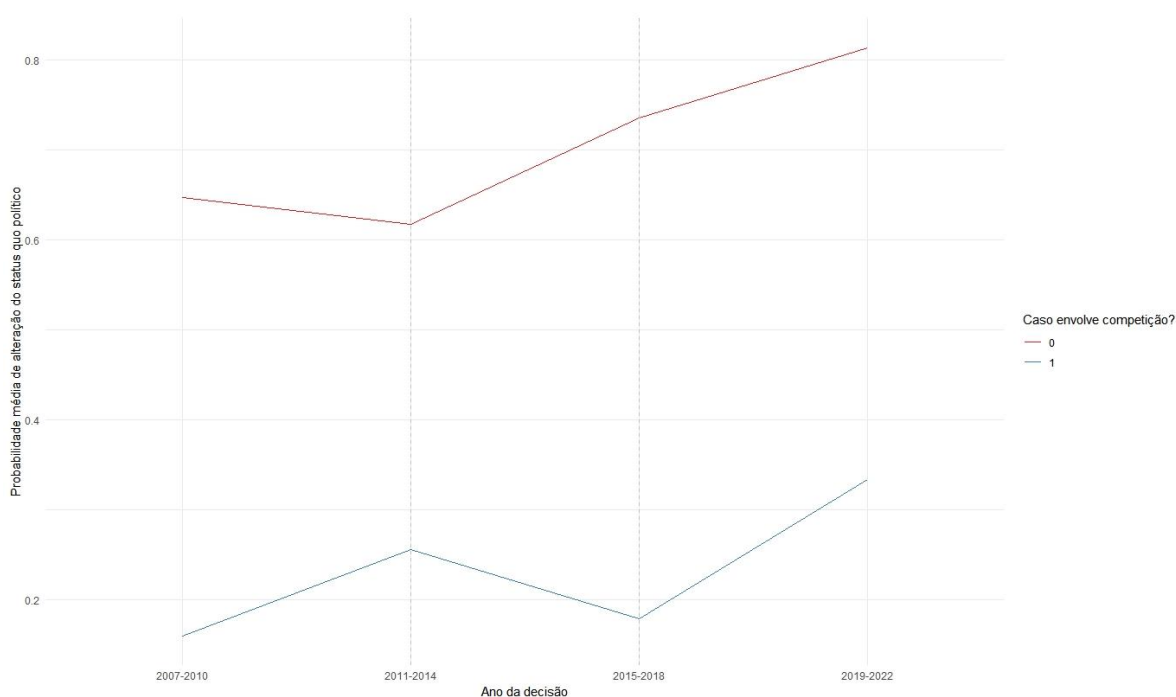
A comparação ao longo do tempo permite identificar quais eram as tendências anteriores ao choque de interesse (Lava Jato). Ao fazê-lo, identifica-se que, em todo o período até o final do terceiro ciclo, a probabilidade média de um caso relacionado à corrupção receber medidas de controle é consideravelmente maior do que aquela de casos não relacionados à corrupção. Em que pese a diferença relativamente estável no período, a virada do final do segundo ciclo (2011-2014) para o terceiro ciclo (2015-2018) apresenta diferença ainda maior: enquanto a probabilidade de alteração do *status quo* aumentou mais de 10% para casos de corrupção, ela reduziu também cerca de 10% para casos não relacionados à corrupção.

Depois da operação, contudo, as chances de alteração do *status quo* não só mantiveram o crescimento para casos de corrupção, mas também refletem salto para casos que não envolvem corrupção. Embora interpretações quanto ao quarto ciclo devam permanecer em aberto, dada a proximidade da data de conclusão da coleta de dados da pesquisa, parece que o período de 2015-2018 não foi único só pelo aumento das chances de controle em casos de corrupção, mas também porque inaugurou padrões de controle de mandatos que não deixaram de ser aplicados a partir de 2019. De todo o contrário: expandiram-se também para casos não

relacionados à corrupção. Integram esse conjunto, por exemplo, atos atentatórios ao Estado de Direito, como aqueles relacionados ao deputado Daniel da Silveira, mas também a responsabilização de parlamentares por crimes comuns, como o caso da deputada Flordelis.

Passa-se, finalmente, ao teste relativamente oposto: há diferenças significativas, no tempo, quanto a casos mobilizados por competição política? A Figura 47 reproduz a mesma lógica da anterior. Desta feita, porém, a variável de interesse é se o caso envolve, ou não, competição. Os resultados indicam que, sempre que havia competição explícita entre forças políticas com representação no Congresso, a tendência do STF foi de não intervenção: mesmo durante a Lava Jato, não houve mudança significativa nesse padrão. Por outro lado, o crescimento nas chances de controle de 2019 em diante é observado para ambos os grupos, inclusive de casos que envolvam corrupção. Estima-se um aumento de mais de 15% nas chances de alteração do *status quo* em casos de competição no quarto ciclo, mesmo com a grande redução da litigância em casos da esfera parlamentar.

Figura 47 - Tendências de alteração de *status quo* político pelo STF em casos que envolvem competição



Fonte: elaboração da autora (2023).

Esta subseção buscou testar, no tempo, em que medida duas variáveis capazes de sintetizar fatores externos influenciaram o desenvolvimento da série histórica de controles pelo STF. Em especial, averiguou-se se, entre 2007 e 2023, o fato de a medida de controle ser discutida no bojo de processos de corrupção (Figura 46, Tabela 4) esteve relacionado a inversões nos ciclos estudados. Como resultado, identificou-se que, na passagem do terceiro para o quarto ciclo, a mudança de padrão não diz respeito somente às características identificadas no capítulo 4: entre processos de corrupção, medidas de controle decididas a partir de 2015 tiveram mais chances de ser deferidas do que no período anterior. A comparação com processos que não versam sobre corrupção permite, no tempo, identificar também que esse contraste perde significância estatística no último ciclo: desde 2019, um caso ser ou não de corrupção não é mais fator estatisticamente significativo a explicar a probabilidade de mudança de *status quo*. Desde então, as chances de restrição a mandatos são similares – e altas – em ambos os casos.

Por fim, operacionalizou-se o mesmo teste para outra variável de interesse: comparou-se como, no tempo, diferenciam-se casos nos quais há competição explícita entre atores políticos no processo. Como resultado, identificou-se que a competição está, em todos os períodos entre 2006 e 2022, correlacionada a baixas chances de alteração do *status quo* pelo STF, aspecto que possui significância estatística para todo o período. Por outro lado, a comparação permite identificar que, desde o quarto ciclo, processos envolvendo competição explícita tiveram mais chances de alteração do *status quo* do que o período anterior, aproximando-se de patamares observados entre 2011 e 2014, mas ainda mais elevados. Esse resultado ecoa a mudança de padrão mais geral observada nesse ciclo, embora ainda confirme que, quando o caso é de competição por cargos, o tribunal, em regra, tende a não impor medidas de controle.

5.4 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

Ao final deste capítulo, espera-se ter cumprido o objetivo de avaliar condições e influências externas ao STF no controle de mandatos. Para tanto, o capítulo avançou sobre o impacto de episódios de corrupção no encerramento de mandatos, mapeando suas ocorrências políticas e judiciais, e adentrou sobre as estratégias e interações entre STF e poder político, com ênfase ao comportamento parlamentar em arenas mistas. Ao final, articularam-se variáveis

capazes de testar as hipóteses de pesquisa, permitindo concluir que competição explícita, esfera de controle, gravidade das medidas, cargo do afetado e envolvimento com episódios de corrupção influenciam as chances de alteração do *status quo* pelo STF, com destaque ao fato de que, depois da Lava Jato, o fenômeno atingiu novos patamares, nos quais as chances de restrição a mandatos são maiores.

6 CONCLUSÃO

O controle judicial de mandatos materializa o que talvez seja o calcanhar de Aquiles da relação entre poderes nas atribuições do Supremo Tribunal Federal. Numa democracia, representa a possibilidade de que políticos eleitos via eleições competitivas cheguem ou deixem o cargo por decisão de juízes. Se outrora a dinâmica entre poderes esteve marcada pelo controle de políticas, produto da atuação legislativa, este texto lança luz sobre outra dimensão da relação entre justiça e política: a que diz respeito ao controle judicial dos próprios atores eleitos.

Guiada pela pergunta *Sob que condições tribunais controlam o exercício de atividades políticas?* e atenta à peculiaridade de que democracias costumam prever controles de mandatos na arena política, essa dissertação evidencia como eles também podem vir de tribunais - gerando custos políticos não triviais. O estudo apresenta a série histórica do fenômeno, buscando somar outra faceta das relações do STF com a política no período democrático. Influenciada pela literatura especializada, que vem indicando a relevância de fatores externos a tribunais constitucionais para explicar a atuação destes, e em especial orientada pela literatura dedicada a operações de combate à corrupção e responsabilização de políticos no país, elaborei a hipótese geral de que *H1. A alteração do status quo parlamentar pelo STF é sensível a condições externas: legitimação política e episódios de corrupção.*

A primeira preocupação foi decifrar e registrar a história do controle de mandatos: afinal, o que é? Quando e como pode ocorrer? Essas perguntas guiaram o desenvolvimento do terceiro capítulo, em que conceituo o que denomino atuação judicial na atividade política e dela derivo o controle de mandatos e sua tipologia. Busquei fazê-lo, da conceituação à descrição, não pelas categorias “nativas” ao processo judicial, mas a partir de fatores relevantes à investigação em ciência política e, em especial, daqueles que se dedicam a compreender o comportamento de atores e instituições. Como resultado, a pesquisa permite afirmar que o controle de mandatos pelo STF pode ocorrer em três esferas - criminal, eleitoral e parlamentar - e por meio de seis medidas principais - medidas contra a privacidade, restrições a atividades, bens e valores, afastamento do mandato, perda de mandato, posse em mandato e prisões.

O passo seguinte foi, então, descobrir: desde quando ocorre? Variou ao longo do tempo? Sob quais facetas? Para respondê-las é que foi escrito o capítulo 4. Desde a retomada democrática, houve quatro ciclos de controle: no Ciclo I (1988 a 2004), foram poucas e esparsas as decisões no tema, evidenciando a ausência dessa atuação do tribunal no período. No Ciclo II (2005 a 2014), emerge o processamento criminal de parlamentares - especialmente em razão

do julgamento do Mensalão - e diversas demandas da esfera parlamentar, caracterizando o ciclo como o começo da responsabilização criminal mais sistemática pelo STF e, especialmente, por ser um período de intensa competição por cargos utilizando-se da via judicial. Nesse período, medidas de controle em discussão são quase inteiramente sobre perda e posse de mandatos. No Ciclo III (2015-2018), a competição parlamentar segue presente. A novidade, aqui, é a frequência de decisões na esfera criminal e a variação no repertório de medidas de controle: todos os tipos de medidas experimentaram alguma decisão no período. O ciclo, embalado pela Lava Jato, teve maior proporção de decisões de alteração do *status quo* político do que os anteriores, influenciado, especialmente, pela diversificação de medidas para além de processamento criminal e posse e perda de mandatos. Finalmente, o Ciclo IV (2019-2022), apesar de sua proximidade à data de encerramento da pesquisa, revela peculiaridades próprias: reflete a queda no processamento criminal, fortemente influenciada pela restrição de foro em 2018, mas mantém a variabilidade de medidas de controle e a maior proporção de alteração do *status quo*.

Finalmente, coube averiguar: por que, afinal, são esses os ciclos e variações que encontramos? Sob que condições o tribunal efetivamente altera o *status quo* político? Esse foi o tema do capítulo 5. Nele, investiguei evidências capazes de colocar a hipótese geral à prova e persegui, especificamente, o teste das hipóteses *H2. Competição explícita, esfera de controle, gravidade das medidas, cargo e coalizão do afetado influenciam as chances de alteração do status quo pelo STF* e *H3. As chances de o STF controlar mandatos parlamentares federais aumentaram a partir da Lava Jato*.

Entre as esferas, os tipos de medida, o perfil das demandas, a ideologia dos afetados e dos julgadores, identificou-se via modelos *logit* que a esfera de controle, a gravidade da medida e o cargo do parlamentar importam: processos das esferas criminais e eleitorais, mais “externos” à dinâmica do Congresso, possuem mais chances de receber medidas de controle do que processos da esfera parlamentar; medidas menos gravosas, como apreensão de bens e restrição a atividades partidárias, possuem mais chances de ocorrência do que as demais; finalmente, se o parlamentar pertence ao Senado Federal, órgão a quem cabe decidir sobre o destino de ministros do STF, as chances de alteração do *status quo* são menores.

Por fim, via modelos de *difference-in-differences*, verifica-se que casos que envolvem competição explícita sempre tenderam a receber menos alterações de *status quo* político pelo STF do que os demais, enquanto casos de corrupção, por sua vez, experimentam a tendência contrária: até 2018, sempre tiveram mais chances de receber alteração de *status quo* do que os

demais. Especificamente, a probabilidade de alteração do *status quo* pelo STF em casos de corrupção é uma antes e outra depois da Lava Jato. Há aumento estatisticamente significativo nas chances de alteração do *status quo* após a deflagração da operação. Mais do que isso, a caracterização do terceiro ciclo no capítulo 4 evidencia que a diversidade de medidas de controle também aumentou. Reunidas essas evidências, argumento que, desde a ascensão da operação, a corte tornou-se mais propensa a controlar mandatos parlamentares, fazendo-o via medidas cautelares e não ortodoxas, padrão que, após a queda da Lava Jato, não apenas se manteve, como não mais é exclusivo de casos de corrupção.

Motivada pelas incertezas e dinâmicas inerentes ao tema, que ao final de tantas páginas a leitora já deve imaginar o quanto me intrigam, resolvi, mais do que descrevê-las, avaliar fatores que contribuem para as reações parlamentares. Os modelos apresentados no último capítulo permitem afirmar que autointeresse e autopreservação contribuem para explicar o comportamento parlamentar nas votações de referendo a medidas judiciais: o receio de que medidas impostas a pares também poderiam atingir a si próprios importa, resultando no fato de que parlamentares sujeitos a medidas de controle estiveram associados a votos contrários às medidas sujeitas a referendo. Apesar disso, variáveis clássicas de explicação do comportamento parlamentar seguem sendo as mais capazes de explicar sua posição nas votações: afinidade ideológica e pertencimento à coalizão do afetado estiveram relacionadas a maiores chances de votação pela reversão da medida. Somada essa análise a reações difusas, é possível afirmar que as reações parlamentares têm priorizado vias institucionais estabelecidas - seja nos referendos, na litigância judicial e no patrocínio das casas legislativas a episódios pontuais - em detrimento de reformas ou retaliações a ministros. Apesar disso, houve movimentações não triviais no Congresso para acomodar a crescente participação do tribunal no controle de mandatos, como alterações na sistemática de votação e propostas legislativas que, até o momento, não prosperaram.

Em síntese, a partir das evidências apresentadas nos capítulos III, IV e V, o controle de mandatos pelo STF goza de amplas e vagas previsões normativas e é uma ferramenta da competição por cargos mobilizada há mais de quinze anos por políticos e partidos. Grandes episódios de corrupção, ao resultarem em apoio da opinião pública a decisões de controle e serem uma oportunidade valiosa para a acomodação de forças políticas, tornaram-se momento propício para a convergência de fatores externos favoráveis à restrição de mandato. A Lava Jato, finalmente, é um marco no tema: além de representar um acúmulo de investidas de controle sobre a classe política, inaugura práticas investigativas pouco ortodoxas, *modus*

operandi que, desde então, tem chegado ao STF quando parlamentares federais estão envolvidos em casos de corrupção - sejam eles relacionados, ou não, à operação. Presentes regras amplas, anuência política e opinião pública favorável, o ápice da operação iniciou um padrão de controle de mandatos que, mesmo após a sua desmobilização, permanece no tribunal.

Por fim, quando presentes reações parlamentares, via reversão de decisões submetidas a referendo ou patrocínio das mesas do Congresso a insurgências contra medidas de controle, houve pronta receptividade do STF, resultando em reequilíbrio de forças entre Supremo e Congresso. Ao avaliar a série histórica do início até o momento de encerramento deste texto, entretanto, é possível afirmar: o reequilíbrio, quando ocorre, é “um passo atrás a cada vez que se dá dois para frente”, uma vez que, embora sem confronto direto com o Legislativo, o tribunal atua hoje mais fortemente em mandatos do que no passado. A partir dos resultados encontrados, é possível afirmar que o STF e seus ministros têm atuado estrategicamente em relação a fatores externos no controle de mandatos. Este, por sua vez, é sensível ao uso - também estratégico - que parlamentares e partidos fazem dessa atribuição judicial.

A pesquisa carrega, também, suas limitações. Um grupo de limites diz respeito aos dados. A unidade de análise são decisões - de qualquer ordem, de despachos a acórdãos - do STF. Isso significa, portanto, que decisões não publicadas no sítio virtual da instituição, ou não mencionadas em outras decisões judiciais sobre o tema - utilizadas como *proxy* das primeiras, ou daquelas tomadas em processos em segredo de justiça -, não foram capturadas pelo sistema de busca. Uma segunda limitação relacionada à anterior é que decisões que tramitaram em segredo de justiça, se não mencionadas publicamente ou em outras decisões, tampouco foram coletadas. Esse limite foi parcialmente contornado quando há alguma referência à decisão (*snow-ball effect*), pois as iniciais de parlamentares que eram partes em processo em sigilo puderam ser identificadas.

Há outra limitação que é de ordem teórica: ao optar por dar ênfase às influências de fatores externos e sensíveis à relação entre poderes, dinâmicas internas do colegiado não receberam a profundidade que poderiam receber fosse outra a abordagem escolhida (cuja relevância tem sido demonstrada pelas pesquisas, por exemplo, de Oliveira, 2012, 2018, Mariano Silva, 2018 e Martins, 2018). Investigar eventual efeito de coalizões entre ministros, ou a influência de suas trajetórias para além da afinidade ideológica mensurada (como recentemente fizeram Arantes e Martins, 2022, quanto ao Mensalão), poderiam ser continuidades frutíferas do projeto.

Por fim, há limitações de ordem inferencial: testes probabilísticos carregam consigo uma série de premissas para que gozem de efeito causal. Entre elas, modelos *logit* assumem que as observações possuam independência entre si, ou seja, não se influenciem mutuamente. Por evidente, como busco endereçar nas dimensões qualitativas do texto, não é esse o caso. Ainda assim, a vantagem do modelo probabilístico é permitir comparar a associação de diferentes características das decisões com o seu resultado, revelando, em conjunto com as demais evidências, tendências e condições que influenciam o controle judicial.

Por outro lado, as contribuições da pesquisa podem ser agrupadas entre teóricas, metodológicas e empíricas. Quanto à contribuição teórica, o texto propõe nova etapa para a agenda de pesquisa nesse campo. Ao conceituar a atuação judicial na atividade política, especificando seus efeitos na possibilidade de concorrer a eleições e exercer mandatos, tem potencial capaz de dimensionar a amplitude de atuações judiciais que representem potencial limite ou impedimento ao exercício de atividades cruciais à democracia competitiva. Ao desenvolver tipologia do controle de mandatos pelo STF, abarca esferas, tipos de medidas e potenciais efeitos nos mandatos. O arcabouço conceitual poderá ser útil para comparar o Brasil a outros países, bem como a atuação do STF em relação a parlamentares federais com a atuação de outros tribunais e/ou em relação a atores políticos do Executivo e/ou de outros níveis federativos.

Quanto à contribuição metodológica, a pesquisa oferece um caminho capaz de contornar, ao menos em parte, limitações do campo de estudos judiciais: combina classes processuais distintas e analisa a atuação do STF em temas politicamente sensíveis sob um recorte no qual o controle de constitucionalidade representa parcela minoritária, revelando, portanto, outras dinâmicas da relação entre poderes no tribunal. Considero, ainda, que a adoção de técnicas de análise de texto como dado viabilizaram não só combinar bancos de dados distintos, mas também adotar como critério para inclusão na análise o conteúdo da decisão e, não, a sua forma. Finalmente, a adoção de técnicas econométricas que incorporam a série histórica, como é o caso de *difference-in-differences*, permite elaborar conclusões mais sistemáticas sobre a atuação judicial.

Quanto à contribuição empírica, a caracterização do controle judicial de mandatos desde a redemocratização permite conhecer como o fenômeno caminhou, permitindo comparações e análises que o incorporem àquelas já produzidas pelo campo quanto à atuação judicial das últimas décadas, bem como a identificação de dinâmicas entre parlamentares e STF ao longo do período. Por fim, o teste de hipóteses relativas a fatores externos permite afirmar que o

tribunal e seus ministros são sensíveis a condições externas quando o tema é controle de mandatos, corroborando as previsões de abordagens do comportamento judicial estratégico e avançando em testes sistemáticos sobre o papel de constrangimentos políticos e de episódios de corrupção na atuação do tribunal.

O quadro que emerge dessas contribuições teóricas, metodológicas e empíricas revela que a interação entre STF e atores políticos pode e deve ser estudada para além do que se convencionou chamar de judicialização da política. Regras institucionais, cálculos estratégicos, recursos de poder e fatores externos interagem em arenas combinadas, às vezes impulsionados pela competição política entre os próprios políticos eleitos, às vezes de maneira exógena pela intenção de atores judiciais de controlar a classe política, em meio aos humores e pressões da sociedade e da opinião pública. Nem sempre ciosos de seus limites e possibilidades, atores políticos e judiciais atuam nos espaços propiciados pelo arranjo institucional e arcam com os bônus e os ônus de suas interações recíprocas.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Frederico. (2019). Os juristas e a crise: a Operação Lava Jato e a conjuntura política brasileira (2014-2016). *Plural — Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo*, v. 26, n. 2, p. 96-128.
- ARANHA, Ana Luiza. (2020). Lava Jato and Brazil's web of accountability institutions: a turning point for corruption control. In: LAGUNES, Paul; SVEJNAR, Jan. (org.). *Corruption and the Lava Jato Scandal in Latin America*. New York: Routledge. p. 94-112.
- ARANTES, Rogério B. (1997). *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo: Idesp; Sumaré.
- ARANTES, Rogério B. (2002). *Ministério público e política no Brasil*. Educ/Sumaré.
- ARANTES, Rogério B. (2007). Judiciário: entre a Justiça e a Política. In: Lucia Avelar; Antonio Octavio Cintra. (Org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2. ed. Fundação Konrad-Adenauer, Editora UNESP, 81-115.
- ARANTES, Rogério B. (2011). The Federal Police and the Ministério Público. In: POWER, Timothy; TAYLOR, Matthew. (Eds.). *Corruption and Democracy in Brazil: the struggle for accountability*. Notre Dame: Norte Dame University Press.
- ARANTES, Rogério B. (2018). Mensalão: um crime sem autor? In: MARONA, Marjorie Corrêa; DEL RÍO, Andrés. (Orgs.). *Justiça no Brasil às Margens da Democracia*. Belo Horizonte: Arraes Editores.
- ARANTES, Rogério B.; MARTINS, Rodrigo. Does the Before Influence the After? Career Paths, Nominations, and Votes of the STF Justices. *Brazilian Political Science Review*, v. 16, n. 3, 2022.
- ARANTES, Rogério; MOREIRA, Thiago. (2019). Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. *Opinião Pública, Campinas*, v. 25, n. 1, p. 97-135.
- 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. 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.; RIBEIRO, Leandro M. Ministrocracia: o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 37, n. 1, p. 13-32, 2018.
- ARGUELHES, Diego Werneck; SÜSSEKIND, Evandro. Building judicial power in Latin America. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(1), 175-196, 2018.

ARMANI, Gabriela F. O processo decisório do Supremo quando provocado a interferir em cargos políticos: tempos de resposta e individualização das decisões (2015-2017). Caderno de Estudos Sociais e Políticos, v. 6, p. 36-61, 2018.

ARMANI, Gabriela F. Operação Lava Jato: entre caminhos e usos do direito na Justiça Federal. Resenha de Rodrigues (2020). Revista de Ciências Sociais, v. 52, n. 2, 2022.

ARMANI, Gabriela F. Ingerência judicial no exercício de cargos eletivos? O comportamento do Supremo frente a pedidos de interferência em mandatos parlamentares. In: Encontro Nacional da ANPOCS, 44, 2020. Anais... Caxambu: ANPOCS, 2020.

ARMANI, Gabriela F.; BOGÉA, Daniel. Ministério Público Federal, Interesses Organizados e as 10 Medidas contra a Corrupção. 2021. 45º Encontro Anual da ANPOCS – GT de Atores e Instituições Judiciais. Não publicado.

ARMANI, Gabriela F.; BOGÉA, Daniel V.; ARANTES, Rogério B. The Rise and Fall of Anticorruption Policy: Opportunity Windows, Congressional Agenda, and the Weaponization of Anticorruption Policies. 79th Midwest Political Science Annual Meeting, 2022. Não publicado.

ARMANI, Gabriela F.; RODRIGUES, Fabiana. Controlando a classe política: comportamento judicial, controle criminal e relação entre poderes no Supremo Tribunal Federal. Revista Política & Sociedade. No prelo.

AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia. São Paulo: Todavia, 2019.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie. A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira. Dados, n. 60, v. 2, abr./jun. 2017.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; PILAU, Lucas e Silva Batista. Os impactos da Operação Lava Jato na Polícia Federal Brasileira. In: KERCHE, Fábio; FERES JÚNIOR, João. (org.). Operação Lava Jato e a democracia brasileira. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018, p. 101-137.

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.

BAPTISTA, Érica A.; TELLES, Helcimara S. Lava Jato: escândalo político e opinião pública. In: KERCHE, Fábio; FERES JÚNIOR, João. (org.). Operação Lava Jato e a Democracia Brasileira. São Paulo: Contracorrente, 2018.

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.

BRAGA, Maria S. Socorro et al. O Impacto da Operação Lava-Jato na Atividade do Congresso. In: KERCHE, Fábio; FERES JÚNIOR, João. Operação Lava Jato e a Democracia Brasileira. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.

BRIQUET, Jean-Louis. As Condições de Sucesso para uma Cruzada Moral: Luta Anticorrupção e conflitos políticos na Itália dos anos 1990. 2009. Trad. Lucas e Silva Batista Pilau. In: ENGELMANN, Fabiano; PILAU, Lucas B. P. Justiça e Poder Político: elites jurídicas, internacionalização e luta anticorrupção. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2021.

BOGÉA, Daniel. Partidos políticos e STF: decifrando a simbiose institucional. Brasília: Appris, 2021.

BOGÉA, Daniel. Contenção Judicial: Mapa Conceitual e Pedidos de Impeachment de Ministros do Supremo Tribunal Federal. Revista Política & Sociedade. No prelo.

BOLOGNESI, Bruno; RIBEIRO, Ednaldo; CODATO, Adriano. Uma Nova Classificação Ideológica dos Partidos Políticos Brasileiros. DADOS, Rio de Janeiro, v. 66, e20210164, 2023.

BOSE, B. P. C.; RAO, M. V. S. Koteswara. Criminalisation of politics: need for fundamental reform. The Indian Journal of Political Science, 66(4), 733-754, 2005.

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

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.

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

COUTO, Claudio; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, Governo e Democracia no Brasil. RBCS, 21(61), 41-62, 2006.

COX, Gary W.; MCCUBBINS, Matthew D. The Institutional Determinants of Economic Policy. In HAGGARD, S.; and MCCUBBINS, M. Presidents, Parliaments and Policy. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

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). Master's Dissertation in Political Science, Federal University of Rio Grande do Sul, 2008.

DA ROS, Luciano. Mayors in the Dock: Judicial Responses to Local Corruption in Brazil. Dissertation. PhD. Dissertation. University of Illinois at Chicago, 2014.

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. New York: Routledge, 2019.

DA ROS, Luciano; TAYLOR, Matthew M. Brazilian politics on trial: corruption and reform under democracy. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2022.

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

ELSTER, Jon. Introducción. In Elster, Jon and Slagstad, Rune (eds.). *Constitucionalismo y Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

ENGELMANN, Fabiano. Campo jurídico e prescrições internacionais anti-corrupção nos anos 2000. In: *Anais do 11o Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)*, Curitiba, p. 01-21, 2018.

ENGELMANN, Fabiano; MENUZZI, Eduardo de Moura. The internationalization of the brazilian public prosecutor's office: anti-corruption and corporate investments in the 2000s. *Brazilian Political Science Review*, n. 14, v. 1, p. 1-35, 2020.

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. (2021). *The Strategic Analysis of Judicial Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.

ESTEVEZ, Luiz Fernando Gomes. *A construção da pauta do Supremo Tribunal Federal: quem, o quê, e como*. São Paulo. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2022.

FALCÃO, Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo; ARGUELHES, Diego Werneck. *I Relatório Supremo em Números – O Múltiplo Supremo*. Fundação Getúlio Vargas, 2012.

FONTAINHA, Fernando; LIMA, Amanda E. Cavalcanti de. (2018). *Judiciário e crise política no brasil hoje: do Mensalão à Lava Jato*. In: KERCHE, Fábio; FERES JÚNIOR, João. (org.). *Operação Lava Jato e a democracia brasileira*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.

FRIEDMAN, Barry; MARTIN, Andrew. (2011). 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.

GINSBURG, T. The global spread of constitutional review. In: WHITTINGTON, Keith;

GIBSON, James L.; CALDEIRA, Gregory A.; BAIRD, Vanessa A. On the Legitimacy of National High Courts. *American Political Science Review*, v. 92, n. 2, jun. 1998.

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*, 15(1), 63-89, 2019.

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

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

HIRSCHL, Ran. *Towards Juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Harvard University Press, 20004.

HIRSCHL, Ran. 'Juristocracy' – Political, not Juridical. *The Good Society*, v. 13, n. 3, p. 6-11, 2004.

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

KAPISZEWSKI, Diana. Tactical Balancing: High Court Decision Making on Politically Crucial Cases. *Law & Society Review*, v. 45, n. 2, 2011.

KAPISZEWSKI, Diana; TAYLOR, Matthew. Compliance: Conceptualizing, Measuring, and Explaining Adherence to Judicial Rulings. *Law & Social Inquiry*, v. 38, p. 803-835, 2013.

KELEMEN, Daniel; CALDEIRA, Gregory (Orgs.). *The Oxford Handbook on Law and Politics*. New York: Oxford University Press, 2008.

KERCHE, Fábio. Ministério Público, Lava Jato e mãos limpas: uma abordagem institucional. *Lua Nova*, n. 105, p. 255-286, 2018.

KERCHE, Fábio; FERES JÚNIOR, João. (org.). *Operação Lava Jato e a democracia brasileira*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.

KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. O Ministério Público na Operação Lava Jato: como eles chegaram até aqui? In: KERCHE, Fábio; FERES JÚNIOR, João. (org.). *Operação Lava Jato e a democracia brasileira*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018, p. 69-101.

KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. *A Política no Banco dos Réus: a operação Lava Jato e a erosão da democracia no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.

KOERNER, Andrei. *Judiciário e cidadania na Constituição da República brasileira*. São Paulo: DCP-USP/Hucitec, 1998.

KOHLI, Atul; EVANS, Peter; KATZENSTEIN, Peter; PRZEWORSKI, Adam; RUDOLPH, Susanne; SCOTT, James; SKOCPOL, Theda. The Role of Theory in Comparative Politics: A Symposium. *World Politics*, Oct. 1995, v. 48, n. 1, pp. 1-49.

KURESHI, Yasser. When Judges Defy Dictators: an audience-based framework to explain the emergence of judicial assertiveness against authoritarian regimes. *Comparative Politics*, v. 53, n. 2, 2021.

LAGUNES, Paul; SVEJNAR, Jan. (org.). *Corruption and the Lava Jato Scandal in Latin America*. Nova York: Routledge, 2020.

LEAL, Fernando; BARCELLOS, Ana Paula de; ALMEIDA, Guilherme da Franca Couto Fernandes de. *IX Relatório Supremo em Números: a justificação de decisões no Supremo*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2020.

LIMA, Amanda Evelyn Cavalcanti de. *Entre parábolas e teoremas: uma sociologia política de Lava Jato e Mani Pulite*. Tese (Doutorado em Sociologia) — Universidade Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Rio de Janeiro. 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.

LIMONGI, Fernando. From birth to agony: the political life of Car Wash (Lava Jato). *University of Toronto Law Journal*, Toronto, 2021.

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

MARCHETTI, Vitor. Governança eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 865-893, 2008.

MARCHETTI, Vitor; CORTEZ, Rafael. A judicialização da competição política: o TSE e as coligações eleitorais. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 15, n. 2, nov. 2009, p. 422-450.

MARCHETTI, Vitor E. *Poder Judiciário e Competição Política no Brasil: uma análise das decisões do TSE e do STF sobre as regras eleitorais*. São Paulo. Tese (Doutorado em Ciência Política). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2013.

MARIANO SILVA, Jeferson. Mapeando o Supremo: as posições dos ministros do STF na jurisdição constitucional (2012-2017). *Novos Estudos CEBRAP*, v. 37, n. 1, p. 35-54, 2018.

MARONA, Marjorie; BARBOSA, Leon V. Q. Protagonismo judicial no Brasil: do que estamos falando? In: Marona, Marjorie C.; Del Río, Andrés (orgs.). *Justiça no Brasil às margens da democracia*. Belo Horizonte: Arraes Editores: 2018.

MARONA, Marjorie; KERCHE, Fábio. From the Banestado Case to Operation Car Wash: building an anti-corruption institutional framework in Brazil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 64, n. 3, 2021.

MARTINS, Rodrigo. Pontos de Divergência: Supremo Tribunal Federal e comportamento judicial. São Paulo. Tese (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2018.

MATOS, Amanda Mellilo de. Liminares monocráticas no controle concentrado (1988-2017): novos diagnósticos sobre a “monocratização”. In: Seminário Discente do DCP/USP, 10., 2020. Anais... São Paulo: SD-DCP/USP, 2020.

MICHENER, Gregory; PEREIRA, Carlos. A Great Leap Forward for Democracy and the Rule of Law? Brazil’s Mensalão Trial. *Journal of Latin American Studies*, n. 48, p. 477-507, 2016.

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

OLIVEIRA, Fabiana L. Processo decisório no Supremo Tribunal Federal: coalizões e “panelinhas”. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 44, p. 139-153, nov. 2012.

OLIVEIRA, Fabiana L. Processo decisório no Supremo Tribunal Federal: como votam seus ministros. In: Marona, Marjorie C.; Del Río, Andrés (orgs.). *Justiça no Brasil às margens da democracia*. Belo Horizonte: Arraes Editores: 2018.

PERES, Paulo; CARVALHO, Ernani. Religando as arenas institucionais: uma proposta de abordagens multidimensionais nos estudos legislativos. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 81-106, out. 2012.

PRADO, Mariana Mota; CARSON, Lindsey D. Brazilian anti-corruption legislation and its enforcement: potential lessons for institutional design. *Journal of Self-Governance and Management Economics*, v. 4, n. 1, 2016.

PRADO, Mariana Mota; CORNELIUS, Eduardo. Institutional multiplicity and the fight against corruption: a research agenda for the brazilian accountability network. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 1-32, 2020.

PRADO, Mariana Mota; MACHADO, Marta R. de Assis. Uso do direito penal para combater a corrupção: potencial, riscos e limitações da Operação Lava Jato. Trad. Matheus Barros. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 17, n. 2, mai.-ago. 2021.

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

PRZEWORSKI, Adam. Ama a Incerteza e Serás Democrático. *Novos Estudos CEBRAP*, 9, 36-46, 1984.

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 casuísmo 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.

RECONDO, Felipe; WEBER, Luiz. *Os Onze*. O STF, seus bastidores e suas crises. Companhia das Letras, 2019.

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.

RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline P. Partidos, Competição Política e Fraude Eleitoral: a tônica das eleições na primeira república. *Dados*, v. 57, n. 2, p. 443-479, abr.-jun. 2014.

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, 38(4), 739-766, 2006.

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

RODRIGUES, Fabiana A.; ARANTES, Rogério B. Supremo Tribunal Federal e a presunção de inocência: ativismo, contexto e ação estratégica. *Revista Estudos Institucionais*, v. 6, n. 1, p. 21-54, jan./abr. 2020.

SARDINHA, Edson. STF levou 1.183 dias até primeira condenação na Lava Jato. Moro condenou 132 no período. *Congresso em Foco*. 30 mai. 2018. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/stf-levou-1-183-dias-ate-primeira-condenacao-na-lava-jato-moro-condenou-132-no-periodo/>>. Acesso em: 23 abr. 2021.

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

SWEET, Alec Stone. *Governing with Judges*. Constitutional Politics in Europe. Oxford University Press, 2000.

TAYLOR, Matthew M. *Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 2008.

TAYLOR, Matthew M. The Federal Judiciary and Electoral Courts. In: POWER, Timothy; TAYLOR, Matthew. (Eds.). *Corruption and Democracy in Brazil: the struggle for accountability*. Notre Dame: Norte Dame University Press, 2011.

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.

TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os Partidos Dentro e Fora do Poder: A Judicialização como Resultado Contingente da Estratégia Política. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 825-864, 2008.

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, 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.

Fontes de dados e notícias de jornal

BRASIL. Câmara dos Deputados. Atividade Legislativa. PEC 3/2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2270800>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

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

BRASIL. Senado Federal. Resolução n. 20, de 1993. Texto atualizado até a Resolução n. 25, de 2008. Brasília: Senado Federal, 2009.

BRASIL. Senado Federal. Notícias. Mesa do Senado decide aguardar decisão do plenário do STF. 2005. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/06/mesa-do-senado-decide-aguardar-decisao-do-plenario-do-stf>>. Acesso em: 13 dez. 2022.

BRASIL. Senado Federal. Notícias. 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. Notícias. Perdas de mandato devem ser submetidas ao Congresso, avalia Rodrigo Pacheco. 2022. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/04/26/perdas-de-mandato-devem-ser-submetidas-ao-congresso-avalia-rodrigo-pacheco>>. Acesso em: 16 dez. 2022.

BRASIL. Senado Federal. Notícias. Lira afirma que decisão da Câmara sobre Silveira fortalece harmonia entre os poderes. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/729348-lira>>.

afirma-que-decisao-da-camara-sobre-silveira-fortalece-harmonia-entre-os-poderes/>. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Decisão Monocrática na Ação Cautelar n. 4.039. 2015. 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. 2016. 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. 2017. 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. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=377332>>. Acesso em: 22 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF). Brasília: STF, Secretaria de Documentação, 2020.

BRASIL. Senado Federal. (2021). Projetos e Proposições. 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-materia=PET++Peti%C3%A7%C3%A3o+%28SF%29&ordem=data&p=3>>. Acesso em: 09 dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Página de busca - Avançada. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>>. Acesso em: 31 mai. 2022.

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.

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=DESCRICAO_CARGO&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.

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.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO (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.

EL PAÍS. Declaração da Odebrecht: tudo o que foi revelado pelos depoimentos dos delatores. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/14/politica/1492195255_504539.html>. Acesso em: 09 dez. 2022.

ESTADÃO. Infográficos: a maior delação da Lava Jato. 2022. Disponível em: <<https://infograficos.estadao.com.br/politica/a-maior-delacao-da-lava-jato/>>. Acesso em: 13 nov. 2022.

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-contraintendimento-da-corte.shtml>>. Acesso em: 25 abr. 2021.

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. Cunha ataca o PT e diz ao plenário da Câmara: “amanhã serão vocês”. 2016. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2016/09/cunha-ataca-o-pt-e-diz-ao-plenario-da-camara-amanha-serao-voces.htm>>. Acesso em: 03 dez. 2022.

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. Senado decide colocar em votação ordem do STF para afastar Aécio. 2017. Disponível em: < <https://g1.globo.com/politica/noticia/senado-decide-colocar-em-votacao-ordem-do-stf-para-afastar-aecio.ghtml>>. Acesso em: 15 dez. 2022.

G1. A Lista de Fachin. 2017. Disponível em: < <https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/a-lista-de-fachin.ghtml>>. Acesso em: 05 de dez. 2022.

G1. Grupo em apoio à Lava Jato faz manifestação a favor de prisão de condenados em 2ª instância. G1 Sorocaba e Jundiá. 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.

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.

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.

O GLOBO. Câmara articula anular afastamento de Wilson Santiago. 2020. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/politica/camara-articula-anular-afastamento-de-wilson-santiago-denunciado-pela-gr-24158695>>. Acesso em: 18 dez. 2022.

O GLOBO. Agenda em defesa própria: projetos que limitam punições a políticos avançam no Congresso. 15 de outubro de 2021. Disponível em: < https://acervo.oglobo.globo.com/?service=printPagina&imagemPrint=https%3A%2F%2Fduyt0k3aayxim.cloudfront.net%2FPDFs_XMLs_paginas%2Fo_globo%2F2021%2F10%2F15%2FCAB%2FPOLITICA%2Fge151021004CAB1-INFOCHPDPAGE000011101755_g.jpg%3FExpires%3D1673539045%26Signature%3DUkeIDz9i0OIM5UzYHg680vbKaFqckb3vokKqYfXfDV~wA6nhVlge1aX0IePHy8tYQvSjVn6qFrxAGh9S9qpd2u66~PZVP6F~GtnXA0Z63CdDj-ioXfqvsLo6RtRLZXjNDph5nYbSHeFS8rT4aiHadfEtMQGwWfr6aqz5CSeoncrDbRlyxbnetV I9QEL9r4~-Ch-5mcKTECKT-v2vCgfrxGfjNOqQWt9poCZ6z-6ATGbGXRvpYttyF6a6SzIRcBgUj3IWUcZhmA~GjLsUT4jR5E3F7ONUJ6n-0anr8pjKsyOrqtESLligMrPuoNAvxSGIrAMlrFhwlfjK8tsCsVietA__%26Key-Pair-Id%3DAPKAIXUISCOALHPXYJEQ>. Acesso em: 19 dez. 2023.

O GLOBO. Líder evangélico propõe lei que dificulta cassação. 26 de abril de 2022. Disponível em:

<https://acervo.oglobo.globo.com/?service=printPagina&imagemPrint=https%3A%2F%2Fduyt0k3aayxim.cloudfront.net%2FPDFs_XMLs_paginas%2Fo_globo%2F2022%2F04%2F26%2FCAB%2FPOLITICA%2Fge260422006CAB1-INFOCHPDPAGE000011150014_g.jpg%3FExpires%3D1673539150%26Signature%3DDBjunVZniAHfB1DSSyUXDjw7bNVHBZ~PmUsYHJsYGtuczZyVmnyhcGmb0Ioym4uFcMtKftA30V7vTDg2Hxz7-xfsaO~YGAbmewYJ65tVrAzn1EUFQ4IKVwduyWZHGRyUv~a41jNIC01NrEgSYGowcsskum5ZH-4VIO9QfUdYpXXYHAGHghkZxPBIqgms0dnLKMQOhyygUtgAanTwTvoVxgGiYP63FVO>

3PZD-Lk-

c6cumuTRQ2fAEGs~wgg8tbiTfdsPtf501HSeAc9iGqMp1Z5nFjAazoMurBRiExBnQtGB9t4s
Qn45ewTxt~qTrD3LKz89FnVxBGjmGV~2z9e704Q__%26Key-Pair-
Id%3DAPKAIXUISCOALHPXYJEQ>. Acesso em: 19 dez. 2023.

O GLOBO. Outro poder: poupado pelo corporativismo na Câmara, Daniel Silveira tem julgamento desfavorável no STF. 20 de abril de 2022. Disponível em:

<https://acervo.oglobo.globo.com/?service=printPagina&imagemPrint=https%3A%2F%2Fduyt0k3aayxim.cloudfront.net%2FPDFs_XMLs_paginas%2Fo_globo%2F2022%2F04%2F26%2FCAB%2FPOLITICA%2Fge260422006CAB1-INFOCHPDPAGE000011150014_g.jpg%3FExpires%3D1673539150%26Signature%3DDBjunVZniAHfB1DSSyUXDjw7bNVHBZ~PmUsYHJsYGtuczZyVmnyhcGmb0Ioym4uFcMtKftA30V7vTDg2Hzx7-xfsaO~YGAbmewYJ65tVrAzn1EUFQ4IKVwduWZHGRyUv~a41jNIC01NrEgSYGowesskum5ZH-4VIO9QfUdYpXXYHAGHghkZxPBIqgms0dnLKMQOhyygUtgAanTwTvoVxgGiYP63FVO>. Acesso em: 22 dez. 2022.

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.

LATINOBARÔMETRO. Libros de Códigos y Ficha Técnica del Estudio. Brasil – 2020. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>>. Acesso em: 03 jan. 2023.

MARTINS, Luísa. Deflagrada em 2014, Lava-Jato só resultou em uma prisão pelo STF. Valor Econômico. Política. 18 jun. 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/06/18/deflagrada-em-2014-lava-jato-s-resultou-em-uma-priso-pelo-stf.ghtml>>. Acesso em: 24 abr. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). Grandes casos: Lava Jato Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/acoes>>. Acesso em: 12 dez. 2022.

NIPE CEBRAP. Banco de Dados Legislativos do CEBRAP. 2021. Disponível em <https://bancodedadoslegislativos.com.br>. Acesso em: 06 dez. 2022.

WORLD VALUES SURVEY. 2022. Disponível em:

<<https://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>>. Acesso em: 07 dez. 2022.

APÊNDICE

Figura 48 - Atores políticos mais envolvidos em decisões do STF sobre controle de mandatos

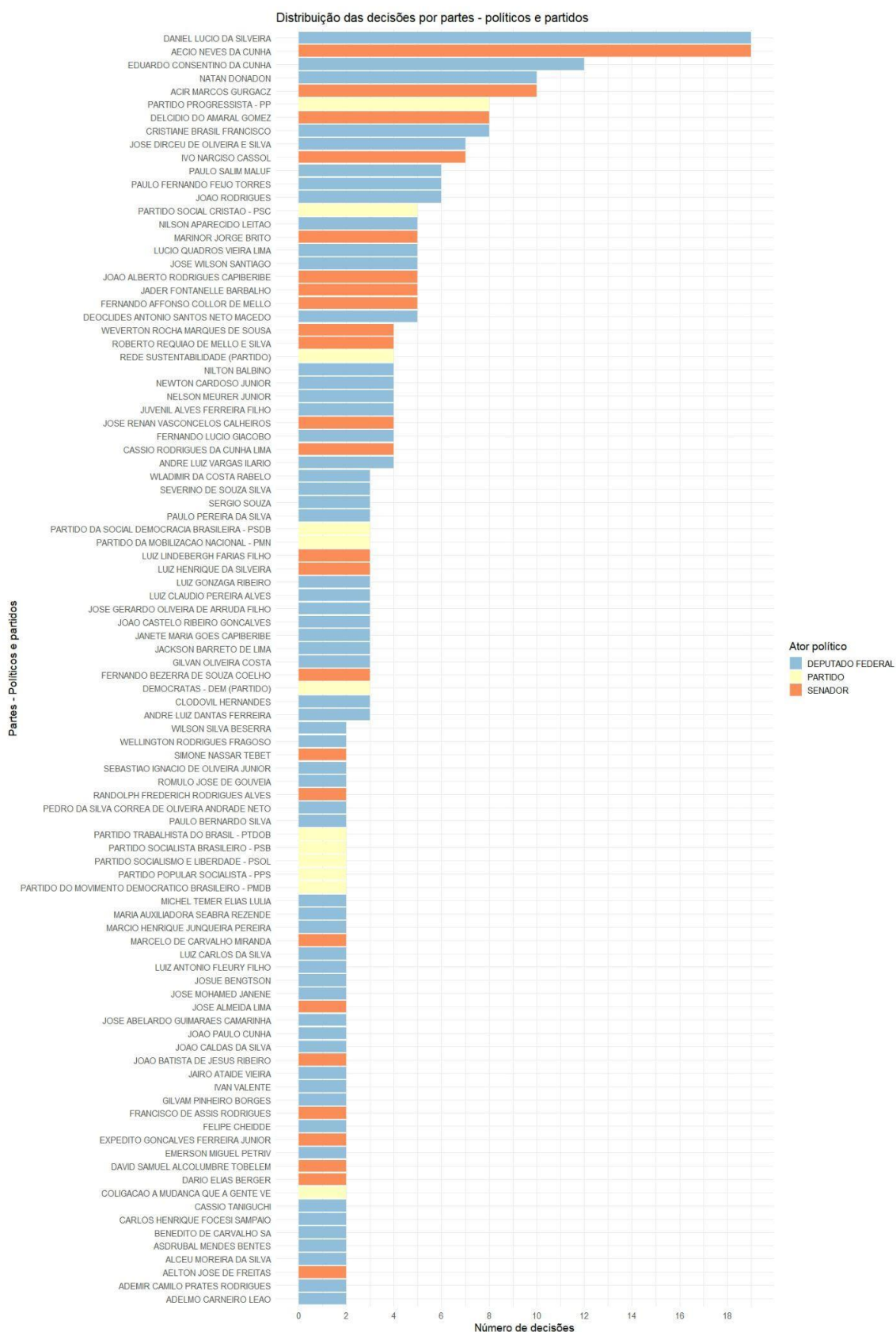


Figura 49 – Parlamentares e partidos contra quem mais se alterou o *status quo* político no STF

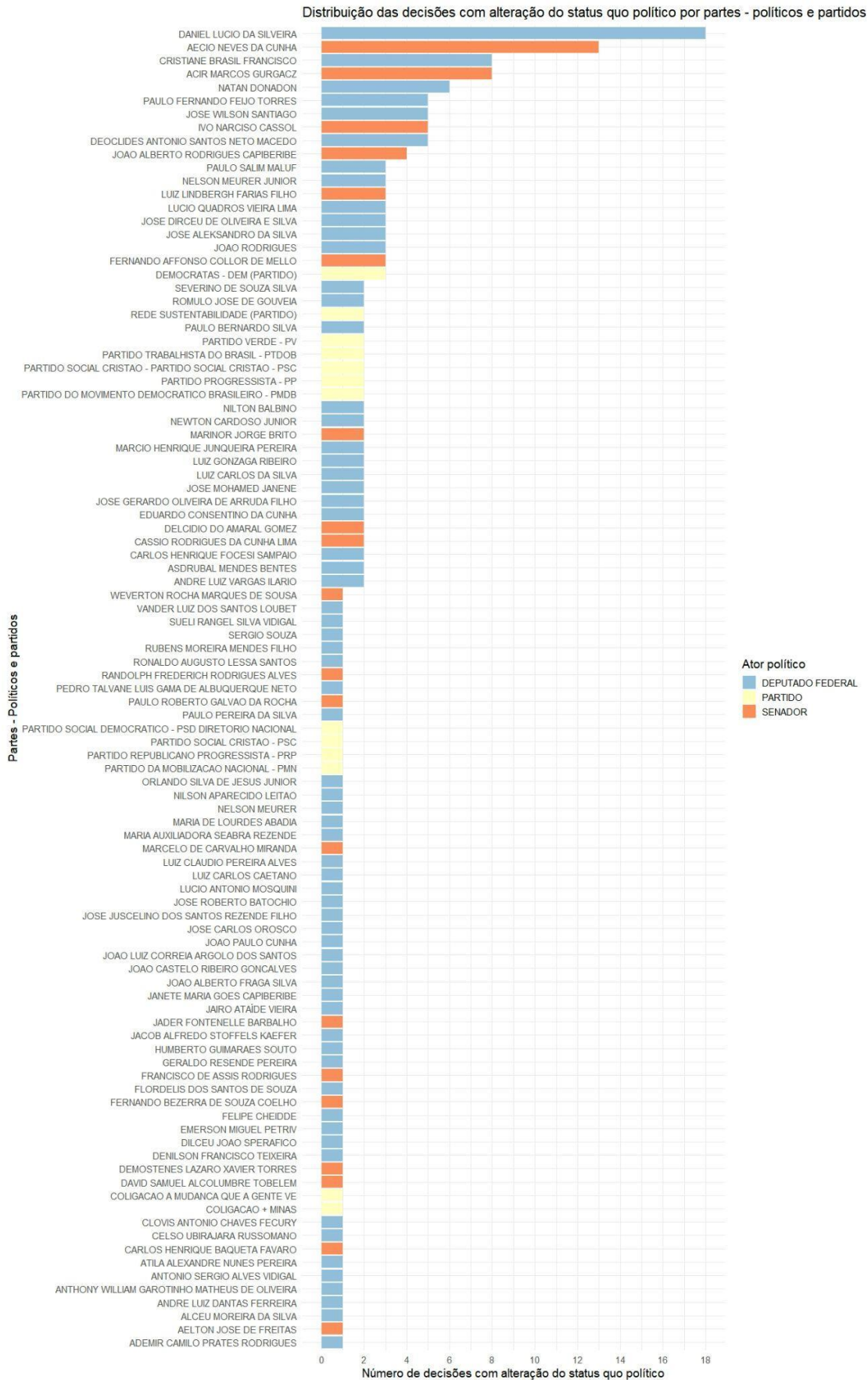
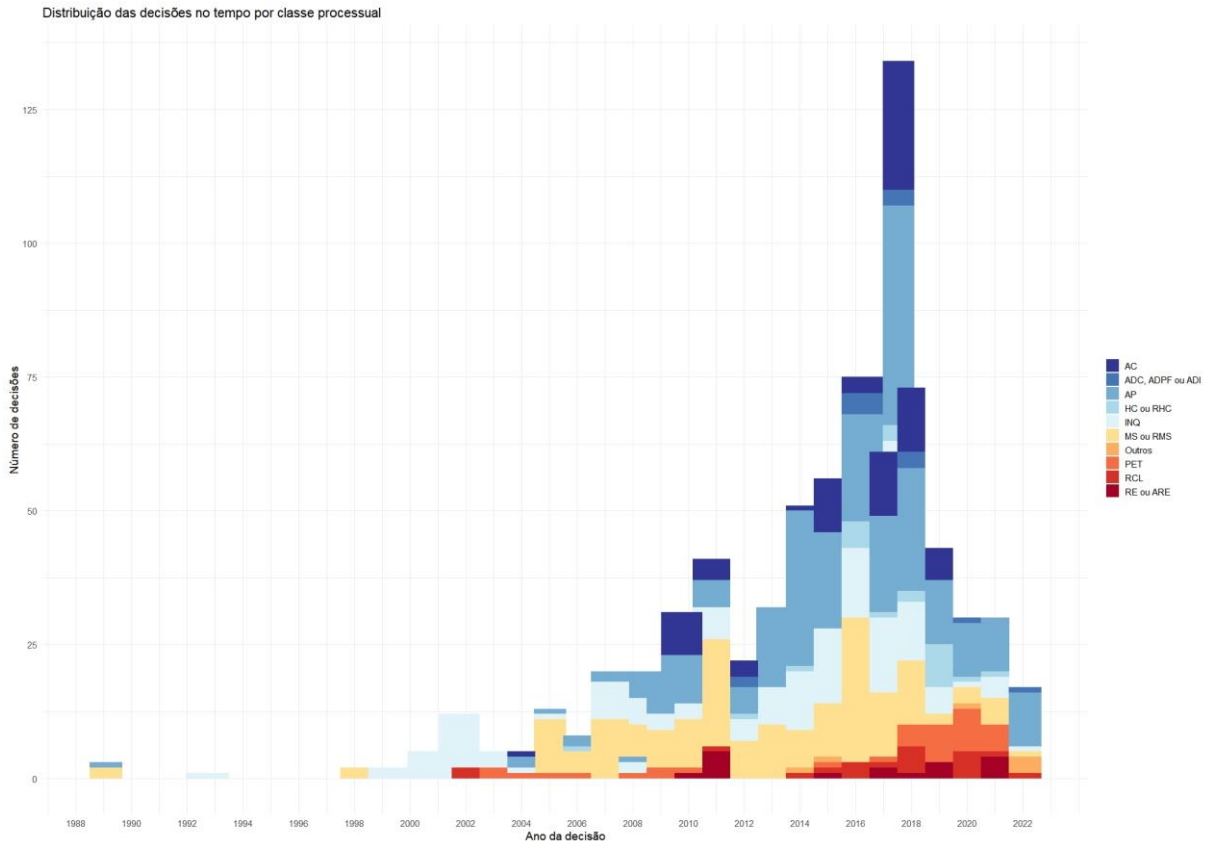
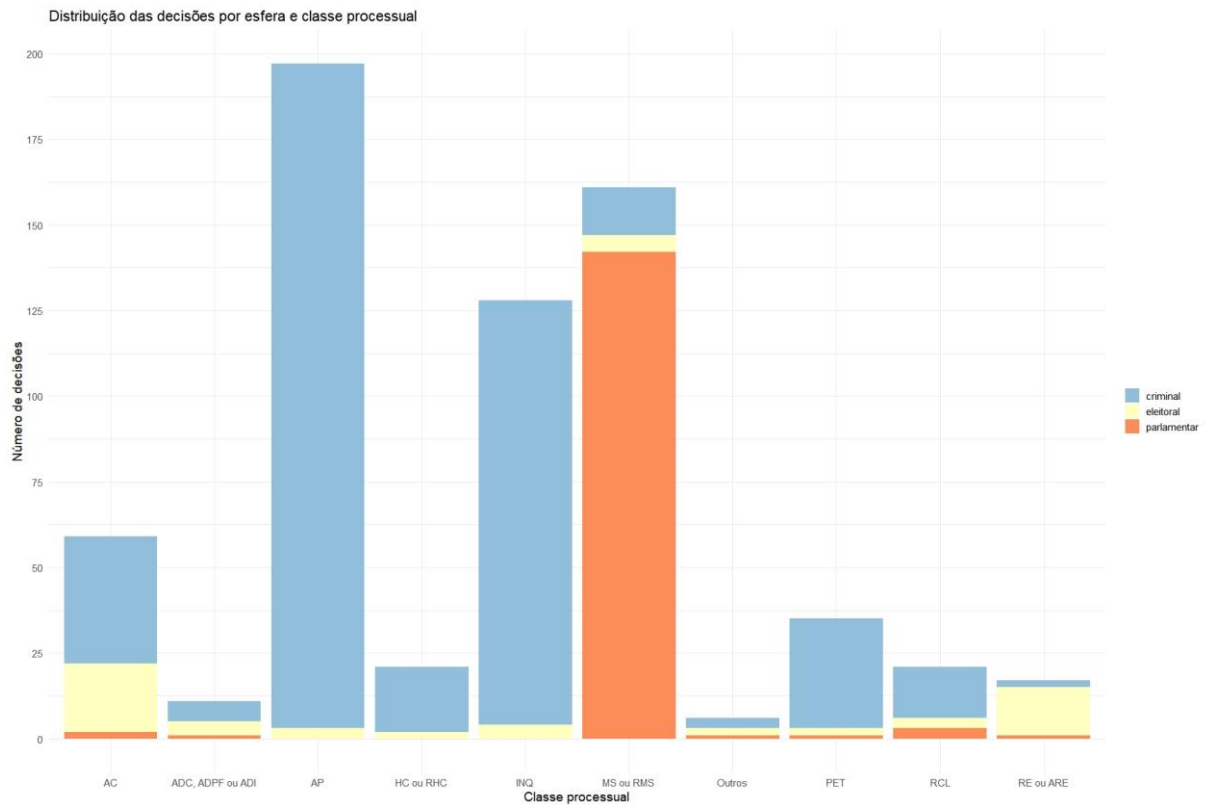


Figura 50 - Controle de mandatos no STF segundo classes processuais



Fonte: elaboração da autora (2023).

Figura 51 - Controle de mandatos no STF segundo esfera e classe processual



Fonte: elaboração da autora (2023).

Quadro 6 - Relação de parlamentares federais investigados no Mensalão e na Lava Jato que não sofreram impacto no mandato (até junho de 2022)

Mecanismo	Congressista	Partido	Ano	Procedimento de votação	Escândalo	Consequências para a inelegibilidade?	Consequências para o mandato?
Processamento judicial	P. R. Galvão	PT	-	Absolvido	Mensalão	Não	Não
Processamento judicial	L. C. Silva	PT	-	Absolvido	Mensalão	Não	Não
Processamento judicial	A. A. Pereira	PL	-	Absolvido	Mensalão	Não	Não
Processamento judicial	J. Magno	PT	-	Absolvido	Mensalão	Não	Não
Processamento judicial	J. Janene	PP	-	Morte antes do julgamento	Mensalão	Não	Não
Processamento judicial	V. Raupp	PMDB	-	-	Lava Jato	Não	Não
Processamento judicial	A. Anastasia	PSDB	-	-	Lava Jato	Não	Não
Processamento judicial	A. Neves	PSDB	-	-	Lava Jato	Não	Não
Processamento judicial	G. Hoffmann	PT	-	-	Lava Jato	Não	Não
Processamento judicial	R. Calheiros	PMDB	-	-	Lava Jato	Não	Não
Processamento judicial	D. Amaral	PT	-	-	Lava Jato	Sim	
Processamento judicial	D. Sperafico	PP	-	-	Lava Jato	Não	Não
Processamento judicial	A. Hamm	PP	-	-	Lava Jato	Não	Não
Processamento judicial	A. Corrêa	PP	-	-	Lava Jato	Não	Fim do mandato antes da condenação
Processamento judicial	A. Gomes	PMDB	-	-	Lava Jato	Não	Não
Processamento judicial	A. Lira	PP	-	-	Lava Jato	Não	Não
Processamento judicial	B. Lira	PP	-	-	Lava Jato	Não	Não
Processamento judicial	C. Leão	PP	-	-	Lava Jato	Não	Não
Processamento judicial	C. Magno	PP	-	-	Lava Jato	Não	Fim do mandato antes da condenação
Processamento judicial	C. Vaccarezza	PT	-	-	Lava Jato	Não	Fim do mandato

Processamento judicial	C. Nogueira	PP	-	-	Lava Jato	Não	antes da condenação Não
Processamento judicial	E. Lobão	PMDB	-	-	Lava Jato	Não	Não
Processamento judicial	E. Fonte	PP	-	-	Lava Jato	Não	Não
Processamento judicial	F. C. Mello	PTC	-	-	Lava Jato	Não	Não
Processamento judicial	G. Cameli	PP	-	-	Lava Jato	Não	Não
Processamento judicial	J. Goergen	PP	-	-	Lava Jato	Não	Não
Processamento judicial	J. Leão	PP	-	-	Lava Jato	Não	Fim do mandato antes da condenação
Processamento judicial	J. A. Pizzolati	PP	-	-	Lava Jato	Não	Fim do mandato antes da condenação
Processamento judicial	J. Linhares	PP	-	-	Lava Jato	Não	Fim do mandato antes da condenação
Processamento judicial	J. Mentor	PT	-	-	Lava Jato	Não	Não
Processamento judicial	J. Germano	O. PP	-	-	Lava Jato	Não	Não
Processamento judicial	L. Botelho	PP	-	-	Lava Jato	Não	Não
Processamento judicial	L. Farias		-	-	Lava Jato	Não	Não
Processamento judicial	L. C. Heinze	PP	-	-	Lava Jato	Não	Não
Processamento judicial	L. F. Faria	PP	-	-	Lava Jato	Não	Não
Processamento judicial	M. Negromonte	PP	-	-	Lava Jato	Não	Fim do mandato antes da condenação

Tabela 1 - Modelos *Logit*: votação em Arenas Mistas - Senado Federal

<i>Variável dependente: Referendar medida de controle judicial</i>				
	1 Delcídio do Amaral (PT, prisão, 2015)	2 Delcídio do Amaral (PT, prisão, 2015)	3 Aécio Neves (PSDB, afastamento do mandato, 2017)	4 Aécio Neves (PSDB, afastamento do mandato, 2017)
Ideologia do partido (escala de 0 a 10 da esquerda à direita) (Bolognesi et al., 2023)	0.96*** (0.26)	148274481917492.50 (238028050577243.13)	-0.82** (0.42)	-0.02 (115270.35)
Ser da mesma coalizão que o afetado	-2.59** (1.28)	366237970336182.88 (587929284925790.88)	-2.59*** (0.86)	- 24578074757540 8.94 (2392429978540 705.00)
Investigado (Lava Jato ou banco medidas de controle)	-0.77 (0.88) p=0.38	-1.12 (1.03) p=0.28	-0.76 (0.78) p=0.33	-0.92 (0.98) p=0.35
Partidos	Não	Sim	Não	Sim
Partido PP	-	4192223214740795.00* ** (499858906142114.75)	-	-
Partido PDT	-	-	-	42578188793227 64.50* (2392430025542 534.00)
Partido PSDB	-	4720080370539653.00* ** (347520950672755.25)	-	-
Constante	-0.7473 (1.52)	-1270712310032886.50 (2039900393446973.75)	6.93** (2.97)	24578074757540 8.38 (2392429978540 707.00)
Observations	72	72	70	70
Pseudo-R ² (Cragg-Uhler)	0.54	0.63	0.64	0.80

Notas: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01. P-valor reportado quando entre 0.1 e 0.05. Erros-padrão entre parênteses.

Fonte: elaboração da autora (2023).

Obs.: o modelo 2 também foi testado para a votação de Aécio Neves. Nenhuma das variáveis obteve significância estatística e o modelo perdeu adequação, razão pela qual os valores deixam de ser reportados.

Obs. 2: os demais partidos não apresentam diferenças estatisticamente significantes entre si, com exceção de PP e PSDB, que, em relação às demais, indicam que parlamentares pertencentes a elas tenderam a votar mais pela prisão de Delcídio que os demais.

Tabela 2 - Modelos *Logit*: votação em Arenas Mistas - Câmara dos Deputados

<i>Variável dependente: Referendar medida de controle judicial</i>					
	1	2	3	4	5
	Eduardo Cunha (PMDB, cassação após afastamento, 2016)	Eduardo Cunha (PMDB, cassação após afastamento, 2016)	Wilson Santiago (PMDB, afastamento, 2020)	Wilson Santiago (PMDB, afastamento, 2020)	Daniel Silveira (PSL, prisão, 2021)
Ideologia do partido (escala de 0 a 10 da esquerda à direita) (Bolognesi et al., 2023)	-1.22*** (0.40)	- 4877576361555 .32 (488638782658 36.77)	0.13** (0.05)	7.28 (7.09)	-0.34*** (0.08)
Ser da mesma coalizão que o afetado	2.91*** (0.76)	1009658299764 6.70 (101148225505 752.03)	-2.27*** (0.00)	-15.36 (1966.65)	-2.08*** (0.37)
Investigado (Lava Jato ou banco medidas de controle)	-1.31* (0.73) p=0.07	-1.19* (0.68) p=0.08	-1.09** (0.42)	-1.29** (0.58)	-
Partidos	Não	Sim	Não	Sim	Não
Partido PCdoB	-	4481260327941 139.50*** (223796562769 649.97)	-	-	-
Partido PTB	-	4491552013802 874.50*** (120693775077 989.86)	-	-	-
Constante	11.20*** (2.95)	3170424635011 2.41 (317615208727 938.69)	-0.76** (0.35)	-47.60 (45.75)	3.62*** (0.56)
Observations	459	459	401	401	494
Pseudo-R ² (Cragg-Uhler)	0.27	-2225667.73	0.17	0.60	0.24

Notas: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01. P-valor reportado quando entre 0.1 e 0.05. Erros-padrão entre parênteses.

Fonte: elaboração da autora (2023).

Obs.: testou-se incluir as legendas dos partidos como variáveis explicativas em todos os modelos. Na votação de Daniel Silveira, nenhuma das variáveis obteve significância estatística e o modelo perdeu adequação, razão pela qual os valores deixam de ser reportados. Nos demais modelos (reportados nas colunas 2 e 4 da Tabela 2), apenas reportaram-se as legendas que apresentaram significância estatística, embora todas as legendas dos parlamentares presentes na votação tenham sido incluídos no modelo. Na cassação de Cunha, as demais legendas não apresentaram diferenças estatisticamente significantes entre si, com exceção do PC do B e do PTB. Pertencer a elas esteve correlacionado a maiores chances de votar pela cassação do parlamentar.

Obs. 2: a coalizão considerada para a votação de Daniel da Silveira foi tão somente o PSL, uma vez que o partido não mais integrava a base do governo, tampouco a oposição, quando da votação do referendo de prisão.

Obs. 3: ausências e abstenções foram desconsideradas nos testes estatísticos.

Tabela 3 - Modelos *logit*: probabilidade de alteração do *status quo* político pelo STF de parlamentares pelo STF

	Variável dependente: Alteração de <i>status quo</i> político do mandato (em log odds)						
	1	2	3	4	5	6	7
Corrupção	0.56** (0.29)	-0.29 (0.40)	-0.16 (0.39)	-	-	-	-
Competição	-1.83*** (0.29)	-0.51 (0.45)	-0.59 (0.48)	-	-	-	-
Esfera - Eleitoral	-	0.49 (0.64)	0.29 (0.68)	0.16 (0.67)	0.38585 0.701	-	0.58 (0.56)
Esfera - Parlamentar	-	-2.62*** (0.78)	-3.07*** (0.88)	-3.47*** (0.82)	-3.10*** 0.83081	-	-2.80*** (0.87)
Medida : Cautelares - Privacidade	-	1.39** (0.63)	1.31** (0.66)	1.65*** (0.63)	1.68*** 0.6312	-	1.37** (0.63)
Medida : Cautelares - Restrições	-	1.42** (0.72)	1.32* (0.74)	1.68** (0.71)	1.75** (0.72)	-	1.80** (0.72)
Medida : Julgamento de ação penal/eleitoral	-	-0.24 (0.55)	-0.35 (0.57)	-0.36 (0.55)	-0.32822 0.555	-	-0.84 (0.59)
Medida : Perda de mandato	-	0.96 (0.87)	1.30 (0.96) p=0.18	1.59 (0.97)	1.31686 0.9764	-	1.05 (1.00)
Medida : Posse em mandato	-	0.55 (0.82)	0.81 (0.89)	1.10 (0.89)	0.82087 0.900	-	0.93 (0.94)
Medida : Prisões	-	0.85 (0.64) p = 0.18	0.78 (0.6)	1.11* (0.63)	1.14* (0.63)	-	1.03* (0.63)
Afetado - Senador	-	-	-0.52* (0.31)	-0.55* (0.31)	0.67* (0.47)	-	-
Afetado - Partido	-	-	0.45 (0.43)	0.59 (0.42)	-0.58 (0.32)	-	-
Ideologia (escala de 0 a 10 da esquerda à direita) (Bolognesi et al., 2023)	-	-	-	-0.08 (0.07)	-0.03 (0.09)	-	-
Coalizão majoritária	-	-	-	-	-0.35 (0.45)	0.28 (0.29)	-0.55 (0.36)

Proximidade ideológica relator & afetado	-	-	-	-	-	-0.08 (0.006) p=0.16	0.05 (0.08)
Constante	0.52* (0.28)	0.76 (0.65)	0.92 (0.66)		0.88 (0.68)	0.28 (0.29)	0.58 (0.56)
Observations	403	403	398	390	362	326	326
Pseudo-R ² (Cragg-Uhler)	0.30	0.43	0.44	0.45	0.43	0.01	0.43

Note: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Fonte: elaboração da autora (2023).

Obs.: no modelo 3, a categoria de referência para o ator afetado é deputado federal. Assim, o resultado indica que, comparado a deputados, há menos chances de alteração do *status quo* quando o afetado é senador. Não há diferença estatisticamente significativa entre deputados e partidos.

Obs. 2: a categorização dos afetados é hierárquica: apenas foi codificado como “partido” se não havia deputado federal ou senador como primeiro requerente ou requerido do processo.

Tabela 4 - Modelos de *Difference-in-Differences* para efeitos da Lava Jato na alteração do *status quo* de parlamentares pelo STF

	Variável dependente: Alteração de status quo político do mandato		
	1	2	3
Corrupção	0.20 (0.45)	-	-1.06 (0.93)
Anos 2007-2010	-1.81** (0.71)	0.14 (0.76)	-1.58** (0.74)
Anos 2011-2014	-1.34** (0.59)	0.01 (0.67)	-1.32** (0.63)
Anos 2015-2018	-1.71*** (0.56)	0.55 (0.61)	-1.55*** (0.59)
Anos 2019-2022	0.96 (0.68) p=0.16	1.00 (0.64)	0.39 (0.73)
Corrupção : Anos 07-10	1.97* (1.15)	-	2.01* (1.17)
Corrupção : Anos 11-14 (<i>Pré-Lava Jato</i>)	1.59 (1.02) p=0.11	-	1.89* (1.06)
Corrupção : Anos 15-18 (<i>Pós-Lava Jato</i>)	2.32** (0.97)	-	2.35** (0.10)
Corrupção : Anos 19-22 (<i>Pós-Bolsonaro</i>)	-0.19 (1.06)	-	0.56 (1.10)
Competição	-	-0.47 (0.78)	-1.56*** (0.31)
Competição : Anos 07-10	-	-1.79* (1.08)	-
Competição : Anos 11-14 (<i>Pré-Lava Jato</i>)	-	-1.07 (0.93)	-
Competição : Anos 15-18 (<i>Pós-Lava Jato</i>)	-	-2.07** (0.87)	-
Competição : Anos 19-22 (<i>Pós-Bolsonaro</i>)	-	-1.69 (1.04)	-
Constante (2003-2006)	0.20 (0.45)	0.47 (0.57)	1.34** (0.53)
Observations	407	403	403
Pseudo-R ² (Cragg-Uhler)	0.27	0.33	0.34

Note: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Fonte: elaboração da autora (2023).