



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Ana Carolina Tonon dos Santos

**PERDA E SUSPENSÃO DE MANDATOS PARLAMENTARES POR DECISÃO
JUDICIAL:** Conflito institucional, separação de poderes e a jurisprudência do Supremo
Tribunal Federal

Florianópolis

2026

Ana Carolina Tonon dos Santos

**PERDA E SUSPENSÃO DE MANDATOS PARLAMENTARES POR DECISÃO
JUDICIAL:** Conflito institucional, separação de poderes e a jurisprudência do Supremo
Tribunal Federal

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação
em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina
como requisito parcial para a obtenção do título de
Mestra em Direito, Estado e Sociedade

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Ladeira de Oliveira

Florianópolis

2026

Santos, Ana Carolina Tonon dos

PERDA E SUSPENSÃO DE MANDATOS PARLAMENTARES POR DECISÃO JUDICIAL : Conflito institucional, separação de poderes e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal / Ana Carolina Tonon dos Santos ; orientador, Cláudio Ladeira de Oliveira, 2026.

198 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2026.

Inclui referências.

1. Direito. 2. mandato parlamentar. 3. Supremo Tribunal Federal. 4. separação de poderes. 5. constituição do risco. I. Oliveira, Cláudio Ladeira de. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Ana Carolina Tonon dos Santos

PERDA E SUSPENSÃO DE MANDATOS PARLAMENTARES POR DECISÃO JUDICIAL:

Conflito institucional, separação de poderes e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

O presente trabalho em nível de Mestrado foi avaliado e aprovado, em 14 de maio de 2026, pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof.  Documento assinado digitalmente
Claudio Ladeira de Oliveira
Data: 10/08/2026 16:47:27-0300
CPF: ***.066.661-**
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

UFSC

Profa. Eneida Desiree Salgado, Dra.

UFPR

Prof. Leonardo Bruno Pereira de Moraes, Dr.(a)

USP/UNICESUSC

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Mestra em Direito.

 Documento assinado digitalmente
Clarindo Epaminondas de Sa Neto
Data: 11/08/2026 17:11:14-0300
CPF: ***.861.805-**
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Insira neste espaço a
assinatura digital

Prof. Cláudio Ladeira de Oliveira, Dr.

Orientador

Florianópolis, 2026

Dedico este trabalho aos meus avós, José Alberto, José Orlando, Nadir Terezinha e Vilma. Devo tudo o que sou e a forma que aprendi a encarar o mundo a eles. Nada seria possível se não tivessem trilhado os seus caminhos exatamente como trilharam.

AGRADECIMENTOS

Clarice Lispector escreveu que *“tudo no mundo começou com um sim”*. Pois bem. Todo trabalho acadêmico que escrevi até hoje começou com anotações desconexas no papel, tópicos soltos, apontamentos repetidos, tentativas de organizar em um texto coerente as ideias que apareciam assim de forma desorganizada na mente. Não me atrevi a escrever esses agradecimentos até o último momento possível, nem mesmo tive coragem de rabiscar uma tentativa de rascunho antes que tudo o mais estivesse feito – como disse desde o início do mestrado, os agradecimentos são como a sobremesa desses ciclos e merecem a doçura de chegar ao final dessa jornada que me marcou justamente pelo seu gosto agri-doce.

Poucos dias antes do final do prazo para as inscrições para o processo seletivo para o ingresso no PPGD em 2024, recebi a notícia que perdíamos minha madrinha Ana Beatriz Tonon Cherem, após uma longa e sempre cruel batalha pela saúde dela. Cogitei desistir e deixar para o ano seguinte, sabendo do impacto que essa falta faria para mim e para a nossa família. Ao mesmo tempo, não parecia certo – a tia sempre foi daquelas pessoas que vibram a felicidade e conquista com aqueles que amam, e tínhamos falado muitas e muitas vezes do meu desejo em cursar o mestrado. Continuei.

Já em 2025, poucos dias depois da banca de qualificação do projeto que hoje tornou-se este trabalho, minha avó materna partiu. A vó Vilma esteve nessa vida sendo um acontecimento – sempre com unhas e batons vermelhos, ela foi tudo. Nossa matriarca, professora, advogada, leitora voraz, frequentou os bailes em que tanto gostava de dançar até quando pôde, viajou muito, foi muito independente, foi nosso porto seguro. Não deu tempo para comemarmos essa conquista juntas – e eu amava chegar na sua casa e atualizá-la da pesquisa – mas gosto de pensar que estou seguindo seus passos. Tenho uma inspiração e tanto.

Não consigo desvencilhar essas coisas da experiência do mestrado – enxergo-as intrinsecamente ligadas, por isso o amargo sempre presente. Mas tenho convicção de que estar aqui foi uma das decisões mais acertadas que tomei. Depois de passar a infância e adolescência inteiras sonhando em cursar Direito na UFSC, lembro claramente de chegar em Florianópolis em 2017 e pensar *“...e agora?”* sem vislumbrar uma resposta clara. Tinha programado minha vida até ali – o que vinha depois era um mistério do qual eu não tinha ocupado um minuto de planejamento sequer. Hoje vejo com mais clareza que havia uma inclinação-intuição-desejo de extrair o máximo possível da vida acadêmica.

Sou muito grata à Universidade Federal de Santa Catarina, por tudo o que foi vivido aqui. Pude expandir horizontes, conhecer outras pessoas, outras perspectivas, fortalecer laços e

criar outros tantos. Amadureci muito. Entendi que há sempre muito mais a aprender. Dei aulas pela primeira vez; assisti muitas e muitas outras. Como é bonito descobrir em tempo real que o mundo é sempre maior do que se imaginava que fosse. Como é bom ter a curiosidade de descobrir.

Muito embora os momentos de solidão sejam inevitáveis, a verdade é que ninguém se faz sozinho. Meus pais, Emerson e Nadja, foram apoio incessante durante toda a vida. Agradeço o amor, o carinho e a dedicação sempre presentes, além da compreensão diante das ausências e assuntos repetitivos sobre coisas que parecem tão distantes do seu dia a dia. Minha família sempre foi um porto seguro, mesmo quando as palavras me faltavam. Com saudade e com esperança, busco carregá-los comigo sempre – meus avós, padrinhos e madrinhas, tios e tias, primos e primas, meu irmão José. Não existo sem vocês.

Muita coisa boa entrou na minha vida por conta do mestrado – um tanto delas eu queria, o restante foi surpresa. Já depois dos créditos (tanto das disciplinas quanto do Agente Secreto), depois de muitos encontros do acaso na Vidal Ramos, finalmente enxerguei o amor que tantas vezes estive ao meu lado, em especial nas aulas de Direitos Fundamentais. Demorei pra ver, demorou pra ser – mas agora é. Lauro, sinto sempre que as palavras não são suficientes. Minha vida é muito mais feliz contigo – bem melhor depois que eu vi. Agradeço pela confiança, pelo cuidado, pela ternura e por todos os momentos compartilhados. Te quero sempre junto. *Now you're in my life, I can't get you off my mind...*

Devo muito às amigas. Bruna, minha confidente, minha dupla, presença sem a qual tudo pareceria impossível. Não foi fácil, mas estar contigo durante o mestrado sempre foi um conforto e a segurança de que tínhamos uma à outra. Raquel e Gabi, por todo o carinho de sempre – nossos clubes do livro, as conversas e risadas intermináveis, as praias e as jantares foram essenciais para lembrar que há uma vida belíssima a ser vivida para além dos prazos e trabalhos. Que nunca nos falem livros e filmes para serem discutidos juntas. A quem estive sempre aqui, Cândida, Laura, Duda e Helena – pela amizade de uma vida toda. Voltar para casa é sempre melhor sabendo que vocês estarão lá. À Marina, que sempre acredita em mim mesmo e especialmente quando eu duvido – e que há anos faz questão de lembrar que existe respiro mesmo quando tudo parece pesado demais. À Iryni e a Bárbara, pelo carinho e confiança que já são tão nossos desde o início. Vamos finalmente marcar de nos ver.

Durante todo o mestrado, advoguei no escritório Fretta Moreira. A profissional que existe hoje não teria as mesmas características se tivesse se desenvolvido em outro ambiente. Acima de tudo, agradeço por ter cruzado o caminho de pessoas tão especiais – Bárbara, em quem encontrei apoio pra desabafos, parceria para compras do Snoopy, risadas de cansar e um

dia a dia muito mais leve; Luiza, sempre inspiração; Duda, Victoria, Paulo, que acompanharam esses anos de vida dupla.

A vida acadêmica é muito melhor em comunidade, e o GConst faz parte da minha vida mais ou menos desde quando entrei na UFSC. Ali foi possível explorar inquietações e aprender muito – sou muito grata por todas as trocas e discussões vividas nestes anos, em especial ao Gustavo, Suellen e Vanessa, que além de colegas foram verdadeiros pontos de conforto e apoio diante das exigências da vida acadêmica. Nesse mesmo sentimento, agradeço ao PARLA, na pessoa do Renan Sobreira, por ter aberto tantas portas e por oferecer um espaço de diálogo e estudo tão rico sobre o Poder Legislativo e o Direito Parlamentar. Em notas mais gerais, sou muito grata às oportunidades que tive com tantas pessoas a respeito da pesquisa em desenvolvimento, e pelo acolhimento de quem entende e vive exatamente as dores inerentes ao processo acadêmico – muitas vezes já é amparo suficiente descobrir que nossas incertezas e cansaços não são só nossos.

Sou muito grata ao professor Cláudio Ladeira, orientador que sempre empurrou este trabalho a horizontes que nem sequer pareciam possíveis num primeiro olhar. Todos os ajustes e redirecionamentos levaram a dissertação e minha trajetória acadêmica a lugares que eu não teria chego sozinha. Igualmente, fico muito grata e honrada pelo aceite e participação da banca pelos professores Eneida Desiree Salgado e Leonardo Bruno Pereira de Moraes, que tenho como inspirações e referências desde o início – é muito significativo encerrar essa etapa diante de pessoas tão estimadas e admiradas.

Por fim, sou muito grata por ter insistido sempre que as coisas pareciam impossíveis. Assim como Fabiane Guimarães, sei que eu teria sido terrivelmente infeliz se tivesse me curvado à disposição de desistir. Nenhum caminho seria melhor do que esse – hoje vejo que tudo acontece exatamente quando e porque tem que acontecer. Que este trabalho seja sempre um lembrete da beleza que é viver com coragem.

*The central question is not 'how, in principle, should a text be interpreted?' The question instead is 'how should certain institutions, with their distinctive abilities and limitations, interpret certain texts?'
(Sunstein; Vermeule, 2003, p. 885)*

RESUMO

A pesquisa analisa em que medida as decisões do Supremo Tribunal Federal que determinam a perda ou a suspensão do exercício de mandatos parlamentares federais, proferidas após a promulgação da Constituição de 1988, respeitam a distribuição constitucional de competências entre Legislativo e Judiciário e quais impactos produzem sobre a representação democrática. A justificativa reside na crescente tensão entre os Poderes em matéria de mandatos, evidenciada pela oscilação jurisprudencial entre modelos de perda automática, deferência ao Legislativo e soluções híbridas, pela admissão de medidas cautelares de afastamento sem previsão constitucional específica e pela reação legislativa em forma de propostas de emenda que buscam limitar a ingerência judicial. O problema de pesquisa indaga se a atuação do STF preserva o desenho constitucional do artigo 55 ou se desloca, na prática, o locus decisório sobre mandatos em direção ao Judiciário. A hipótese é a de que o STF atua como gestor unilateral do risco institucional associado à permanência de parlamentares condenados ou investigados, substituindo a distribuição de riscos prevista pela Constituição por modelo precaucionário que gera riscos de segunda ordem de magnitude comparável ou superior aos riscos que pretende neutralizar. O objetivo geral consiste em analisar criticamente os padrões jurisprudenciais da Corte relativos à perda e à suspensão de mandatos parlamentares ao longo do período constitucional inaugurado em 1988. São objetivos específicos: situar o mandato parlamentar como posição institucional estruturante da representação democrática; reconstruir qualitativamente a jurisprudência do STF, identificando fases de interpretação do artigo 55 e padrões de utilização de medidas cautelares; e avaliar, à luz da teoria da constituição do risco de Adrian Vermeule, se a atuação da Corte demonstra gestão adequada dos riscos políticos inerentes ao conflito entre Poderes. A pesquisa adota abordagem qualitativa, combinando análise dogmática com estudo de casos organizados em fases de interpretação e blocos de decisões cautelares, a partir de corpus composto por acórdãos e decisões monocráticas proferidos entre 1988 e 2025. Conclui que a Corte, ao reinterpretar de forma expansiva o regime do artigo 55 e admitir cautelares atípicas, opera estilo decisório precaucionário que concentra a gestão do risco institucional, produzindo futilidade pela ausência de critérios estáveis, sabotagem do desenho de competências e perversidade pela escalada de reações legislativas defensivas. Como resultado normativo, propõe critério interpretativo fundado na reafirmação da titularidade legislativa, na excepcionalidade rigorosa das cautelares e na adoção de postura de otimização com autocontenção judicial. A pesquisa vincula-se à área de concentração Direito, Estado e Sociedade, à Linha de Pesquisa Constitucionalismo, Democracia e Organização do Estado, e ao Projeto Coletivo n. 2.1 Constitucionalismo Contemporâneo, Direitos Fundamentais e Conflitos Institucionais, contribuindo para o debate sobre os limites democráticos da jurisdição constitucional e os conflitos institucionais entre Poderes no constitucionalismo brasileiro contemporâneo.

Palavras-chave: mandato parlamentar; Supremo Tribunal Federal; perda de mandato; separação de poderes; constituição do risco.

ABSTRACT

This dissertation examines to what extent decisions of the Brazilian Supreme Federal Court (STF) ordering the loss or suspension of federal parliamentary mandates, issued after the promulgation of the 1988 Constitution, comply with the constitutional allocation of powers between Legislature and Judiciary and what impacts they produce on democratic representation. The study is justified by the growing tension between branches of government over parliamentary mandates, as evidenced by jurisprudential oscillation among models of automatic loss, deference to the Legislature, and hybrid solutions, by the admission of interim suspension measures lacking specific constitutional provision, and by legislative reactions in the form of constitutional amendment proposals seeking to limit judicial interference. The research question asks whether the STF's conduct preserves the constitutional design of Article 55 or, in practice, shifts the decisional locus over mandates toward the Judiciary. The hypothesis holds that the STF operates as a unilateral manager of the institutional risk associated with the permanence of convicted or investigated parliamentarians, replacing the distribution of risks established by the Constitution with a precautionary model that generates second-order risks of comparable or greater magnitude than those it seeks to neutralize. The general objective is to critically analyze the Court's jurisprudential patterns regarding the loss and suspension of parliamentary mandates throughout the constitutional period inaugurated in 1988. The specific objectives are: to situate the parliamentary mandate as a structuring institutional position of democratic representation; to qualitatively reconstruct the STF's case law, identifying phases of interpretation of Article 55 and patterns in the use of interim measures; and to assess, in light of Adrian Vermeule's theory of the constitution of risk, whether the Court's conduct demonstrates adequate management of the political risks inherent in inter-branch conflict. The research adopts a qualitative approach, combining doctrinal analysis with case studies organized into interpretive phases and clusters of interim-measure decisions, drawing on a corpus of rulings and monocratic decisions issued between 1988 and 2025. It concludes that the Court, by expansively reinterpreting the Article 55 framework and admitting atypical interim measures, operates a precautionary decision-making style that concentrates the management of institutional risk, producing futility through the absence of stable criteria, sabotage of the constitutional allocation of powers, and perversity through the escalation of defensive legislative reactions. As a normative outcome, it proposes an interpretive criterion grounded in the reaffirmation of legislative prerogative, in the rigorous exceptionality of interim measures, and in the adoption of an optimization stance with judicial self-restraint. The research is affiliated with the concentration area Law, State and Society, the Research Line Constitutionalism, Democracy and State Organization, and the Collective Research Project 2.1 Contemporary Constitutionalism, Fundamental Rights and Institutional Conflicts, contributing to the debate on the democratic limits of constitutional adjudication and inter-branch institutional conflicts in contemporary Brazilian constitutionalism.

Keywords: parliamentary mandate; Brazilian Supreme Federal Court; loss of mandate; separation of powers; constitution of risk.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Ação Cautelar
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AP	Ação Penal
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça (Senado Federal)
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Câmara dos Deputados)
CMC	Comunicação de Medida Cautelar
CP	Código Penal
CPP	Código de Processo Penal
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DEM	Democratas
DJe	Diário da Justiça Eletrônico
EC	Emenda Constitucional
EP	Execução Penal
HC	Habeas Corpus
Inq.	Inquérito
MC	Medida Cautelar
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MPF	Ministério Público Federal
MS	Mandado de Segurança
NOVO	Partido Novo
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
Pet.	Petição
PF	Polícia Federal
PGR	Procurador-Geral da República
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PODEMOS	Partido Podemos
PP	Partido Progressistas
PPGD	Programa de Pós-Graduação em Direito
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático

PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
QO	Questão de Ordem
RE	Recurso Extraordinário
REPUBLICANOS	Partido Republicanos
STF	Supremo Tribunal Federal
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNIÃO	Partido União Brasil

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	MANDATO PARLAMENTAR E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	20
2.1	MANDATO PARLAMENTAR E REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA	21
2.2	IMUNIDADES E PRERROGATIVAS PARLAMENTARES: FUNDAMENTO E FUNÇÃO INSTITUCIONAL	29
2.3	MANDATO, RESPONSABILIZAÇÃO E LIMITES À INTERVENÇÃO JUDICIAL	39
2.4	JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E DESLOCAMENTO DE CONFLITOS INSTITUCIONAIS	46
3	A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE PERDA E SUSPENSÃO DE MANDATO PARLAMENTAR.....	57
3.1	PERDA DE MANDATO DECORRENTE DE DECISÃO JUDICIAL	59
3.1.1	Primeira fase: afirmação da centralidade decisória do Legislativo.....	60
3.1.1.1	<i>Recurso Extraordinário n. 179.502-6/SP: uma discussão incidental (1995)</i>	<i>60</i>
3.1.1.2	<i>Ação Penal n. 481: Asdrúbal Mendes Bentes (2011).....</i>	<i>61</i>
3.1.1.3	<i>Ação Penal n. 565: Ivo Cassol (2013)</i>	<i>63</i>
3.1.1.4	<i>Ação Penal n. 563: Protógenes Queiroz (2014)</i>	<i>66</i>
3.1.1.5	<i>Ação Penal n. 572: Francisco Vieira Sampaio (2014)</i>	<i>67</i>
3.1.1.6	<i>Ação Penal n. 935: Acir Marcos Gurgacz (2018).....</i>	<i>69</i>
3.1.1.7	<i>Ação Penal n. 996: Nelson Meurer (2018)</i>	<i>70</i>
3.1.1.8	<i>Síntese do bloco deferente.....</i>	<i>73</i>
3.1.2	Segunda fase: afirmação da autoridade do STF.....	74
3.1.2.1	<i>Ação Penal n. 470: “Mensalão” (2012)</i>	<i>75</i>
3.1.2.2	<i>Questão de Ordem na Ação Penal n. 396: Natan Donadon (2013).....</i>	<i>79</i>
3.1.2.3	<i>Síntese do bloco de ruptura.....</i>	<i>81</i>
3.1.3	Terceira fase: regime “híbrido”	83
3.1.3.1	<i>Medida Cautelar em MS n. 32.326: Natan Donadon (2013).....</i>	<i>83</i>
3.1.3.2	<i>Ação Penal n. 694: Paulo Feijó Torres (2017).....</i>	<i>86</i>
3.1.3.3	<i>Ação Penal n. 863: Paulo Salim Maluf (2017)</i>	<i>88</i>
3.1.3.4	<i>Ação Penal n. 1044: Daniel Lúcio da Silveira (2022)</i>	<i>89</i>
3.1.3.5	<i>Ação Penal n. 2428: Carla Zambelli (2025).....</i>	<i>91</i>
3.1.3.6	<i>Ação Penal n. 2415: Carla Zambelli (2025).....</i>	<i>95</i>

3.1.3.7	<i>Ação Penal n. 2668: Alexandre Ramagem (2025)</i>	98
3.1.3.8	<i>Síntese do bloco híbrido</i>	101
3.2	SUSPENSÃO DE MANDATO E MEDIDAS CAUTELARES ATÍPICAS.....	102
3.2.1	Prisão cautelar de parlamentares	103
3.2.1.1	<i>Ação Cautelar n. 4.039: Prisão cautelar do senador Delcídio do Amaral (2015)</i> ..	103
3.2.1.2	<i>Inquérito n. 4.781: Prisão cautelar de Daniel Silveira (2021)</i>	107
3.2.1.3	<i>Inquérito n. 4.954: Prisão cautelar de Chiquinho Brazão (2024)</i>	109
3.2.1.4	<i>Prisão cautelar e interpretação extensiva</i>	112
3.2.2	Medidas cautelares diversas da prisão	113
3.2.2.1	<i>Ação Cautelar n. 4.070: Suspensão do mandato de Eduardo Cunha (2016)</i>	113
3.2.2.2	<i>Ação Cautelar n. 4.327: Suspensão do mandato de Aécio Neves (2017)</i>	117
3.2.2.3	<i>Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5526</i>	120
3.2.2.4	<i>Petição n. 9.218: Suspensão de mandato de Chico Rodrigues (2020)</i>	123
3.2.2.5	<i>Medidas cautelares e os novos contornos institucionais</i>	126
4	EXTENSÃO DO EXERCÍCIO JURISDICIONAL E LIMITES À INTERVENÇÃO DO STF EM MANDATOS PARLAMENTARES	129
4.1	PROBLEMA INSTITUCIONAL REVELADO PELA JURISPRUDÊNCIA	130
4.2	CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO RISCO: O VIÉS PRECAUCIONÁRIO E O DE OTIMIZAÇÃO.....	135
4.3	DIMENSÕES DO PROBLEMA INSTITUCIONAL: UMA LEITURA A PARTIR DE VERMEULE	146
4.3.1	Violação do desenho constitucional	146
4.3.2	Ausência de critérios constitucionais	149
4.3.3	Antecipação de decisões políticas	151
4.3.4	Concentração unilateral da gestão do risco	153
4.3.5	Autoautorização para descumprir a Constituição	158
4.4	PROPOSTA INTERPRETATIVA: DISTRIBUIÇÃO DO RISCO, TITULARIDADE LEGISLATIVA E AUTOCONTENÇÃO JUDICIAL.....	163
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	171
	REFERÊNCIAS	175

1 INTRODUÇÃO

Considerando que a Constituição de 1988 atribuiu ao Congresso Nacional a função simultânea de órgão legislativo e de instância institucional de mediação da soberania popular, a destituição ou suspensão de mandatos parlamentares por decisão judicial concentra, em um mesmo ponto, questões sensíveis de representação democrática, separação de poderes e judicialização da política. Ao interferir diretamente na continuidade do mandato de representantes eleitos, decisões do Supremo Tribunal Federal reconfiguram, em alguma medida, a forma como a soberania popular se projeta sobre o Parlamento e como se distribuem competências entre Legislativo e Judiciário, e o fazem com pretensão de aplicar normas constitucionais e penais que, no desenho originário, reservavam ao Parlamento parcela relevante da decisão. A análise dessas decisões constitui um ponto de partida relevante para compreender como a Corte tem assumido, na prática, papel central na gestão de situações de crise institucional envolvendo mandatos parlamentares, e quais são as consequências sistêmicas desse deslocamento para a arquitetura constitucional de 1988.

A Constituição de 1988 desenhou um arranjo específico de proteção e responsabilização dos mandatos parlamentares. De um lado, garantias contidas no Estatuto dos Congressistas, como as imunidades material e formal, o foro por prerrogativa de função, visam assegurar a independência do Legislativo como órgão de representação e deliberação política. De outro lado, o art. 55 da Constituição prevê hipóteses de perda de mandato, distinguindo entre situações em que a decisão depende de deliberação da Casa Legislativa e hipóteses em que a perda se configura de forma automática, cabendo apenas declaração formal. Nesse desenho, a condenação criminal transitada em julgado ocupa lugar peculiar: embora o STF detenha competência para julgar crimes comuns praticados por deputados e senadores, a decisão sobre a perda ou não do mandato cabe, nos termos do art. 55, VI, combinado com o §2º, à respectiva Casa, por ato político. Ao incluir a condenação criminal no rol de hipóteses submetidas à deliberação parlamentar, o constituinte aceitou explicitamente o risco de que o Parlamento pudesse, em determinadas circunstâncias, manter o mandato de parlamentar condenado, apostando que o custo democrático de permitir que órgãos não eleitos decidam sobre a composição de órgãos representativos seria superior ao custo de eventuais erros políticos.

A experiência constitucional brasileira, contudo, mostra que a prática institucional nem sempre segue esse roteiro normativo. Desde 1988, dezenas de parlamentares federais tiveram seus mandatos afetados, de forma direta ou indireta, por decisões judiciais, seja por meio da decretação da perda do mandato após condenações penais, seja por meio de medidas

cautelares que afastaram representantes do exercício de suas funções. Em diferentes momentos, o STF adotou leituras divergentes sobre o alcance do art. 55, ora devolvendo ao Congresso Nacional a decisão final sobre a cassação, ora entendendo que a perda do mandato decorreria automaticamente da condenação, ora construindo soluções intermediárias que articulam pena em regime fechado e faltas parlamentares para converter a hipótese do inciso VI em perda automática pelo inciso III. Em paralelo a essas oscilações, a Corte passou a empregar instrumentos processuais penais para suspender cautelarmente mandatos, mesmo na ausência de previsão constitucional específica, e a condicionar a eficácia dessas medidas a controle político posterior pelas Casas Legislativas, em arranjo sistematizado pela ADI 5.526 em 2017.

Esse conjunto de decisões se insere em um ambiente de judicialização intensa da política, em que cortes constitucionais, e em particular o STF, passaram a exercer papel de protagonismo na definição de temas centrais da vida democrática. A ampliação do controle de constitucionalidade, o acesso relativamente facilitado ao Supremo e a percepção de ineficiência ou captura de outras instituições contribuíram para deslocar ao Judiciário a resolução de controvérsias que antes permaneciam na esfera dos órgãos representativos. Nesse quadro, o controle judicial de mandatos parlamentares torna-se terreno especialmente sensível: a cada decisão que afasta ou destitui um representante eleito, reabre-se a questão sobre quem tem a última palavra em matéria de representação política e qual é o lugar reservado ao Parlamento na arquitetura constitucional.

A tensão se concretizou de forma particularmente aguda no episódio da chamada "PEC da blindagem" (PEC 3/2021), aprovada pela Câmara dos Deputados em setembro de 2025 como reação à expansão judicial sobre mandatos e rejeitada pelo Senado Federal dias depois, sob intensa pressão da opinião pública, evidenciando que a dinâmica de escalada entre os Poderes produz efeitos concretos sobre o desenho institucional. Ademais, no momento de finalização deste trabalho, em abril de 2026, registrou-se novo episódio de escalada de tensão entre o Poder Judiciário e o Legislativo: o relatório da CPI do Crime Organizado, apresentado pelo senador Alessandro Vieira (MDB-SE), propôs indiciamentos por crimes de responsabilidade contra ministros Gilmar Mendes, Dias Toffoli e Alexandre de Moraes, além do procurador-geral da República Paulo Gonet, provocando reação imediata da Corte – com notícias de que Gilmar Mendes teria acionado a PGR por abuso de autoridade contra Vieira e realizado articulação interna por sua inelegibilidade –, o que revela uma ampliação do mal-estar entre o STF e o Congresso e efeitos concretos sobre o desenho institucional.

É nesse contexto que se formula o problema de pesquisa deste trabalho: em que medida as decisões judiciais que determinam a perda ou a suspensão do exercício de mandatos de

parlamentares federais respeitam a distribuição constitucional de competências entre Legislativo e Judiciário, e quais são seus impactos sobre a organização de poderes e a democracia representativa?

A pesquisa parte da hipótese de que o STF, ao reinterpretar de forma expansiva o regime do art. 55 e ao admitir medidas cautelares sem previsão constitucional específica, atua como gestor unilateral do risco institucional associado à permanência de parlamentares condenados ou investigados, substituindo a distribuição de riscos que a Constituição de 1988 havia repartido entre os Poderes por um modelo precaucionário que gera riscos de magnitude comparável ou superior aos riscos que pretende neutralizar.

O objetivo geral do trabalho consiste em analisar criticamente os padrões jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal relativos à perda definitiva e à suspensão do exercício de mandatos parlamentares federais, ao longo do período constitucional inaugurado em 1988, avaliando se a atuação da Corte preserva o desenho constitucional ou se desloca, na prática, o locus decisório sobre mandatos em direção ao Judiciário, com consequências para a separação de poderes e a democracia representativa. No que diz respeito aos objetivos específicos, a pesquisa busca, em primeiro lugar, situar o mandato parlamentar como posição institucional estruturante da representação democrática, analisando os mecanismos de proteção da função e as hipóteses de responsabilização previstas no ordenamento brasileiro. Em segundo lugar, pretende reconstruir e analisar qualitativamente os padrões jurisprudenciais do STF, identificando fases de interpretação do art. 55 e padrões de utilização de medidas cautelares com impacto no exercício do mandato. Por fim, propõe avaliar, à luz da teoria da constituição do risco de Adrian Vermeule, se a atuação da Corte demonstra gestão adequada dos riscos políticos inerentes ao conflito entre Poderes, propondo critério interpretativo compatível com a preservação da arquitetura constitucional de 1988.

Para examinar o deslocamento identificado, o trabalho mobiliza o referencial desenvolvido por Adrian Vermeule, especialmente na obra *The Constitution of Risk*, que propõe que constituições sejam compreendidas como instrumentos de regulação de riscos políticos e que a questão institucional central não é a eliminação do risco, mas a sua distribuição entre órgãos dotados de capacidades, incentivos e limitações distintas. A distinção entre constitucionalismo precaucionário e constitucionalismo de otimização fornece o vocabulário analítico que permite ultrapassar a análise casuística de precedentes e enquadrar a jurisprudência do STF sobre mandatos como um problema de alocação de autoridade.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, teórica e descritiva, combinando análise dogmática do regime jurídico dos mandatos parlamentares e de suas garantias institucionais

com estudo de casos decididos pelo Supremo Tribunal Federal, organizados em fases de interpretação do art. 55 e em blocos de decisões sobre prisões e medidas cautelares. O *corpus* empírico é composto por acórdãos e decisões monocráticas proferidos pelo STF após a promulgação da Constituição de 1988 até dezembro de 2025.

Em observância ao disposto na Resolução Normativa nº 217/2025/CUn da Universidade Federal de Santa Catarina e à Portaria CNPq nº 2.664, de 6 de março de 2026, declara-se que, no processo de elaboração desta dissertação, a autora utilizou a ferramenta de inteligência artificial generativa Claude, versão Sonnet 4.6 (Anthropic), como instrumento auxiliar na organização e articulação de ideias ao longo do desenvolvimento do argumento, no diálogo entre os fichamentos elaborados pela autora e a hipótese de pesquisa, na produção de resumos articulados que orientaram a construção argumentativa de determinadas seções, na revisão de estilo e consistência terminológica, na verificação de dados factuais mediante confronto com os acórdãos e documentos integrantes do corpus empírico, e na padronização de referências bibliográficas e notas de rodapé. Todo o conteúdo desenvolvido com auxílio da ferramenta foi submetido a revisão integral pela autora, que verificou a precisão das informações contra as fontes primárias e tomou todas as decisões editoriais e metodológicas relativas ao conteúdo. A autora assume integralidade da autoria intelectual e responsabilidade pelo conteúdo, inclusive por eventuais imprecisões.

O trabalho se estrutura em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção estabelece as coordenadas teóricas e normativas a partir das quais a atuação do STF será avaliada, examinando o mandato parlamentar como posição institucional estruturante da representação democrática, as imunidades como garantias funcionais do Legislativo, o regime de responsabilização do art. 55 como distribuição deliberada de riscos entre Poderes e o contexto de judicialização da política no Brasil pós-1988. A segunda seção reconstrói a jurisprudência do STF sobre perda e suspensão de mandatos a partir desses parâmetros, organizando o material em dois eixos: o primeiro, dedicado à perda de mandato por condenação criminal, identifica três fases: deferência ao Legislativo, afirmação da perda automática e modelo híbrido, que revelam oscilação interpretativa sem convergência para critério estável; o segundo, dedicado às medidas cautelares, reconstrói a trajetória que vai das prisões cautelares de parlamentares à criação jurisprudencial de afastamentos do mandato sem previsão constitucional específica, culminando no regime da ADI n. 5.526. A terceira seção articula o material empírico com o referencial teórico de Vermeule, diagnosticando a atuação do STF como expressão de um constitucionalismo precaucionário e organizando o diagnóstico em cinco dimensões analíticas, para então propor critério interpretativo fundado na reafirmação

da titularidade legislativa, na excepcionalidade das cautelares e na adoção de postura de otimização com autocontenção judicial.

A pesquisa insere-se na área de concentração Direito, Estado e Sociedade do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, vinculando-se à Linha de Pesquisa Constitucionalismo, Democracia e Organização do Estado, e ao Projeto Coletivo n. 2.1 – Constitucionalismo Contemporâneo, Direitos Fundamentais e Conflitos Institucionais, coordenado pelo Prof. Dr. Cláudio Ladeira de Oliveira.

2 MANDATO PARLAMENTAR E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

A Constituição de 1988 (CRFB/88) instituiu regime democrático estruturado sobre três eixos normativos fundamentais, que são a representação política, a separação de poderes e os mecanismos de controle recíproco entre instituições. Nessa configuração, o Congresso Nacional exerce simultaneamente a função de órgão legislativo e a de instância institucional de mediação da soberania popular. A legitimidade do Parlamento tem origem direta nas eleições periódicas, momento em que os cidadãos escolhem, por meio do voto, conceder autorização a determinados indivíduos para que participem das decisões coletivas que vinculam toda a comunidade política.

Sob essa perspectiva, o mandato parlamentar adquire contornos mais complexos do que os de mero cargo público. Ao incorporar a autorização política manifestada nas urnas, ele se configura como posição institucional dotada de densidade democrática própria, à qual a Constituição confere força normativa e proteção diferenciada. A proteção do mandato, nessa lógica, significa a preservação da própria integridade do processo representativo, razão pela qual o texto constitucional prevê imunidades e prerrogativas destinadas a resguardar a autonomia do Legislativo contra interferências externas, assegurando a seus membros condições para o exercício livre da função de legislar, fiscalizar e deliberar.

Esse resguardo, todavia, não é absoluto. O mesmo texto que prevê imunidades também estabelece mecanismos de responsabilização e elenca, em rol taxativo, hipóteses de perda antecipada do mandato, dispostas no artigo 55 da CRFB/88. Ao fazê-lo, o constituinte diferenciou as hipóteses que dependem de decisão política das Casas Legislativas daquelas cuja perda é declarada a partir de decisão judicial ou de órgão externo ao Parlamento. Tal escolha é deliberada, decorrente de debates internos ao longo do processo constituinte, e tem por objetivo a distribuição dos riscos institucionais envolvidos na responsabilização de representantes eleitos, combinando, de um lado, a necessidade de responsabilizar penalmente parlamentares que cometem crimes e, de outro, a proteção da autonomia do Legislativo e do vínculo representativo constituído nas urnas.

Em que pese a pretendida garantia de equilíbrio constitucional a partir da repartição de competências, o histórico posterior à promulgação da CRFB/88 demonstra que a matéria tem sido objeto de intensa disputa interpretativa e de reconfiguração prática nos últimos anos, especialmente a partir de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) que, em diferentes contextos, ampliaram a intervenção judicial sobre mandatos parlamentares, admitindo hipóteses de perda automática de mandato, prisões cautelares e afastamentos temporários sem autorização

das Casas Legislativas. Essas decisões levantam questões que ultrapassam a análise dos casos concretos, e dizem respeito aos limites da atuação judicial em matéria de representação política e à legitimidade democrática de cortes constitucionais para decidir, de forma reiterada, sobre a composição do Parlamento.

Este capítulo reconstrói as bases teóricas e normativas do mandato parlamentar no constitucionalismo democrático brasileiro, estabelecendo os parâmetros a partir dos quais será possível examinar, nos capítulos seguintes, a jurisprudência do STF em matéria de perda e suspensão de mandatos. O capítulo desenvolve essa reconstrução em quatro etapas. Na primeira, analisa-se o mandato parlamentar como expressão da representação democrática e os limites que a legitimidade eleitoral impõe à intervenção de instituições não eleitas sobre a composição do Parlamento. Em seguida, examinam-se as imunidades e prerrogativas parlamentares como garantias institucionais destinadas a proteger a autonomia do Legislativo. Na terceira seção, reconstrói-se o regime constitucional de responsabilização de parlamentares, com ênfase na tipologia de hipóteses de perda de mandato e na repartição de atribuições entre Legislativo e Judiciário. Por fim, a última seção situa o problema no contexto mais amplo da judicialização da política no Brasil pós-1988 e identifica as tensões que surgem quando o Judiciário assume competências decisórias sobre a composição de órgãos representativos.

2.1 MANDATO PARLAMENTAR E REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA

A representação política é elemento central e indispensável nos regimes democráticos contemporâneos. Eneida Desiree Salgado descreve-a como ferramenta de instrumentalização da cidadania e da soberania popular, observando que, no modelo constitucional brasileiro, não há propriamente "mandato" nem "representação" em sentido técnico-privatista – isso porque as condições para o exercício do mandato e, no limite, seu conteúdo, estão pré-determinadas na Constituição e apenas nela¹. Nesse sentido, a representação não é constituída a partir da relação entre sujeitos definidos perante outros, mas sim "a construção de uma vontade, limitada apenas aos contornos constitucionais²". Como explica Salgado, a autorização constitutiva da relação de representação não leva consigo conteúdo jurídico para o exercício do mandato, de modo que

¹ SALGADO, Eneida Desiree. Representação política e o modelo democrático brasileiro. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (Org.). *Direito constitucional brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 1, p. 1093-1094.

² SALGADO, Eneida Desiree. A representação política e sua mitologia. *Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, Curitiba, v. 1, n. 1, 2012, p. 34.

este não pode ser equiparado a contrato cujas cláusulas o juiz pudesse fiscalizar³. O presente trabalho não pretende exaurir a discussão acerca da representação política, mas demonstrar que a proteção ao mandato parlamentar é essencialmente uma forma de defesa institucional do próprio modelo democrático.

Trata-se, como observa Virgílio Afonso da Silva, de uma opção por um modelo de democracia, e não de uma dificuldade logística de realização da democracia direta⁴. Na descrição de José Afonso da Silva, a democracia repousa sobre dois princípios fundamentais, que são a soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte de poder; e a participação, da qual a representação é manifestação de sua forma indireta⁵. A democracia representativa, portanto, consubstancia-se na participação periódica e formal para a eleição das autoridades governamentais, processo através do qual o povo participa na formação da vontade do governo e no processo político⁶. Hanna Pitkin oferece formulação que qualifica essa relação ao descrever a representação como

um arranjo institucional de caráter público destinado a permitir a participação do povo no governo, que envolve pessoas e grupos e opera complexamente, sem que se possa configurar a representação a partir de uma relação singular, seja pelo lado do indivíduo, seja pelo representante isoladamente considerado⁷.

A autora observa que a polêmica sobre o mandato e a independência é um dos debates teóricos que nunca parecem se resolver, na medida em que ela nasce do paradoxo inerente ao próprio significado da representação: tornar presente de alguma forma o que, apesar disso, não está literalmente presente⁸. Para o argumento desenvolvido neste trabalho, parte-se do pressuposto de que a problemática inerente à representação não configura defeito, mas característica intrínseca ao fenômeno.

Nadia Urbinati aprofunda essa dimensão ao afirmar que a representação "não pertence apenas aos agentes ou instituições governamentais, mas designa uma forma de processo político que é estruturada nos termos da circularidade entre as instituições e a sociedade, e não é confinada à deliberação e decisão na assembleia⁹". Para a autora, a democracia representativa

³ SALGADO, Representação política e o modelo democrático brasileiro, p. 1098-1099. Ver também CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato Parlamentar: aquisição e perda antecipada*. São Paulo: Atlas, 2005, p. 56.

⁴ SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Edusp, 2021, p. 295.

⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37 ed., rev. e atualizada até a Emenda constitucional n. 76, de 28.11.2013. São Paulo, SP: Malheiros Editores, 2014. p. 133

⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. p. 139-140.

⁷ PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006, p. 30. A formulação original é de: PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967, p. 221-222.

⁸ PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006, p. 30.

⁹ URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006, p. 192.

não é substituto imperfeito para a democracia direta, mas modo de a democracia recriar constantemente a si mesma: as eleições "engendram" a representação, mas não "engendram" os representantes, que precisam ser continuamente recriados em harmonia dinâmica com a sociedade¹⁰. Nesse processo circular, o povo soberano conserva o que Urbinati denomina "poder negativo": o poder de investigar, julgar, influenciar e reprovar seus legisladores, exercível tanto por canais diretos de participação autorizada quanto por meios indiretos ou informais de participação influente¹¹.

No sistema constitucional brasileiro, os contornos democráticos têm como pontos fundamentais a configuração dos direitos e liberdades políticas, concretizados no sufrágio universal, elementos de participação direta e eleições periódicas em sistema proporcional¹². Suellen Moura conceitua a representação política como “autorização do corpo representado e pela responsabilização do corpo representante diante dos representados¹³”. Nesse sentido, a ordem constitucional brasileira confere a titularidade da soberania ao povo, mas atribui seu exercício aos representantes, cuja atuação é legitimada através das eleições¹⁴. Pode-se dizer, então, que o mandato parlamentar é elemento de suporte institucional desta relação, e que quaisquer restrições a ele impostas têm consequências na cadeia de autorização e *accountability*.

Bernard Manin, Adam Przeworski e Susan Stokes aprofundam essa estrutura ao sustentar que a democracia representativa moderna articula dois momentos essenciais: autorização e sanção¹⁵. As eleições selecionam governantes e, ao mesmo tempo, estruturam mecanismo de controle retrospectivo. A legitimidade representativa depende do equilíbrio entre independência decisória durante o mandato e possibilidade de responsabilização ao seu término. Os autores, contudo, vão além e oferecem conclusão que interessa diretamente ao problema desta dissertação, indicando que há boas razões pelas quais instituições democráticas não contêm mecanismos que vinculem os representantes ao cumprimento estrito de suas

¹⁰ URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 67, 2006, p. 191-194.

¹¹ URBINATI, *O que torna a representação democrática?*, p. 208-209.

¹² SALGADO, Eneida Desiree. Representação política e o modelo democrático brasileiro. In: Clèmerson Merlin Clève. (Org.). *Direito constitucional brasileiro*. 1ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 1, p. 1091

¹³ MOURA, Suellen Patrícia. Representação. In: NASCIMENTO, Roberta Simões; SOBREIRA, Renan Guedes; NAKAMURA, Erick Kiyoshi (Orgs.). *Dicionário de Direito Parlamentar Brasileiro*. São Paulo: JusPodivm, 2025, p. 552-553.

¹⁴ SALGADO, Eneida Desiree. Representação política e o modelo democrático brasileiro. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (Org.). *Direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 1, p. 1089-1091.

¹⁵ MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Elections and representation. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (Eds.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 29-54.

promessas de campanha. A ausência de vinculação não é lacuna do sistema representativo, mas escolha institucional assente, justificada pela necessidade de deliberação, pela incerteza epistêmica e pela imprevisibilidade dos cenários políticos. Nas palavras dos autores:

Há boas razões pelas quais as instituições democráticas não contêm mecanismos que imponham a observância de mandatos. Escolhemos políticas que representam nossos interesses ou candidatos que nos representam enquanto pessoas, mas desejamos que os governos sejam capazes de governar. Em consequência, embora preferíssemos que os governos cumprissem suas promessas, a democracia não contém mecanismos institucionais que assegurem que nossas escolhas serão respeitadas¹⁶.

Os próprios autores reconhecem que o controle democrático é imperfeito, mas ressaltam que a resposta a essa imperfeição reside na inovação institucional, e não na transferência de competências decisórias para órgãos não eleitos¹⁷. No contexto brasileiro, Eneida Desiree Salgado sustenta que a deliberação parlamentar deve ser autêntica e não vinculada a instruções externas, sob pena de aniquilar a liberdade dos membros da assembleia¹⁸.

Essa formulação ganha uma dimensão adicional quando confrontada com a análise de Guillermo O'Donnell sobre *accountability* horizontal. O autor descreve os regimes democráticos contemporâneos como a tentativa mais complexa e mais bem-sucedida de lidar com uma contradição constitutiva: de um lado, o desejo racional de viver sob arranjos políticos que forneçam bens públicos e soluções coletivas eficazes e, de outro, o temor racional dos perigos inerentes ao grande poder que precisa ser constituído para que tais bens e soluções sejam possíveis¹⁹. Nas palavras do autor, as democracias contemporâneas tentam resolver esta contradição a partir de aparatos institucionais:

O desejo simultâneo de capacidade decisória e de controle é racional e contraditório. [...] As democracias contemporâneas não resolveram essa contradição, mas seu

¹⁶ MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Elections and Representation. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (Org.). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 29-54. No original: "*there are good reasons why democratic institutions contain no mechanisms enforcing adherence to mandates. We choose policies that represent our interests or candidates who represent us as persons, but we want governments to be able to govern. As a result, while we would prefer governments to stick to their promises, democracy contains no institutional mechanisms that insure that our choices would be respected*" (p. 40). Tradução nossa.

¹⁷ MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, Elections and representation, p. 49-50. Os autores concluem: "*This is not an argument against democracy but one for institutional reform and for institutional innovation. We need electoral institutions that enhance clarity of responsibility and make it easy for citizens to reward and punish those responsible.*" John Ferejohn, no mesmo volume, observa que a única alternativa viável, na ausência de políticos virtuosos, é que "*institutions may be designed, or may evolve endogenously, in such a manner as to encourage accountability*". FEREJOHN, John. Accountability and authority: toward a theory of political accountability. In: PRZEWORSKI; STOKES; MANIN (Eds.). *Democracy, accountability, and representation*, p. 131-132.

¹⁸ SALGADO, Eneida Desiree. Representação política e o modelo democrático brasileiro. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (Org.). *Direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 1, p. 1095-1096

¹⁹ O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 34-37.

desenho institucional é a tentativa mais complexa e, de modo geral, a mais bem-sucedida de atenuá-la²⁰.

A *accountability* horizontal, na formulação de O'Donnell, constitui a institucionalização jurídica da desconfiança: um mecanismo pelo qual agências estatais são legalmente habilitadas e empoderadas para adotar ações que vão desde a fiscalização rotineira até sanções criminais ou *impeachment* em relação a ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado qualificadas como ilegais²¹. O ponto decisivo é que essa desconfiança é regulada, ou seja, opera dentro de limites juridicamente definidos, e pressupõe a existência de um mapa de jurisdições constitucionalmente delimitado, em que a competência de cada instituição possui limites que ela está proibida de ultrapassar. Quando uma agência estatal transgredir esses limites, o resultado é *accountability* horizontal; quando a transgressão é tolerada ou normalizada, o resultado é erosão do próprio desenho institucional. O artigo 55 da Constituição de 1988 pode ser compreendido, nesses termos, como manifestação de *accountability* horizontal regulada: distribui entre Judiciário e Legislativo a gestão dos riscos associados à responsabilização de parlamentares, em limites constitucionalmente definidos que nenhum dos dois Poderes deveria ultrapassar unilateralmente²².

A autonomia necessária ao exercício da função representativa pressupõe, por sua vez, a separação de poderes como garantia institucional. A divisão funcional do poder entre órgãos distintos, na formulação que remonta a Montesquieu, exige tanto especialização funcional quanto independência orgânica, isto é, a garantia de que cada órgão exerça suas competências sem subordinação aos demais²³. Karl Loewenstein observa que é precisamente a representação que permite a instituição do Parlamento como órgão de soberania contraposto ao governo, e que a exigência de distribuição dos poderes é condição para que a autorização concedida pelo

²⁰ O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 36-37. No original: "*The joint desire for decisiveness and control is both rational and contradictory. [...] Contemporary democracies have not solved this contradiction, but their institutional design is the most complex and, by and large, the most successful attempt to ameliorate it.*" Tradução nossa.

²¹ O'DONNELL, Horizontal accountability, p. 34. No original: "*The existence of state agencies that are legally enabled and empowered, and factually willing and able, to take actions that span from routine oversight to criminal sanctions or impeachment in relation to actions or omissions by other agents or agencies of the state that may be qualified as unlawful.*"

²² O'DONNELL, Horizontal accountability, p. 43-45. O autor distingue entre *balance accountability* (exercida pelas instituições que a Constituição busca manter em equilíbrio - Executivo, Legislativo e Judiciário) e *assigned accountability* (exercida por agências especificamente criadas para fiscalizar outras). A primeira tende a ser reativa e intermitente, produzindo conflitos de alta visibilidade entre os poderes supremos do Estado, diagnóstico convergente com o padrão identificado na jurisprudência do STF sobre mandatos parlamentares.

²³ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 109-113. Para a formulação original, ver MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *De l'esprit des lois*. Paris: Garnier, 1777, Livro XI, Cap. VI.

eleitorado se traduza em atuação autônoma²⁴. Para José Afonso da Silva, a independência dos poderes significa, entre outros elementos, que "a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros²⁵". Sem essa autonomia, o mandato perde sua razão de ser, concluindo que um Parlamento subordinado a outro Poder não representa o eleitorado, mas sim o Poder que o subordina. Arguelhes e Pereira traduzem essa exigência em termos que antecipam o problema central desta dissertação, argumentando que a separação de poderes, em seu sentido mínimo, exige que a autoridade para decidir determinadas questões permaneça fragmentada entre diferentes atores, de modo que "é preciso aceitar a possibilidade de que as regras constitucionais sobre separação de poderes, competências e procedimentos, se corretamente interpretadas, impeçam que determinados atores, em determinadas instituições, resolvam as questões constitucionais para as quais eles acreditam ter a melhor resposta²⁶". A pergunta sobre quem tem autoridade para decidir precede, e pode limitar, a pergunta sobre qual é a melhor resposta substantiva, distinção que será retomada no exame da jurisprudência do STF em matéria de mandatos.

A partir dessas coordenadas, Telma Lisowski constrói o conceito da representação política em suas dimensões formal e material. Em seu aspecto formal, a representação é instrumento possibilitador de autogoverno em grandes comunidades; em sua dimensão material, diz respeito à contínua interação entre representantes e representados, e à existência de mecanismos e instituições capazes de estimular a realização desse compromisso, bem como de sancionar o seu descumprimento²⁷. A autora observa que o funcionamento do sistema político brasileiro tende a favorecer um modelo de democracia representativa bastante formal, "fundamentado na transferência quase que absoluta da capacidade decisória dos eleitores para os eleitos, pelo menos enquanto estiver em curso o mandato parlamentar²⁸". Especialmente em virtude de sua dimensão material, o mandato parlamentar exige proteção institucional, para evitar que seja reduzido a mera autorização formal e esparsamente concedida. Para Lisowski, a importância da responsabilidade de eleitos perante o eleitorado é de tal ordem que não

²⁴ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. 2. ed. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1976, p. 57-62.

²⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 112.

²⁶ ARGUELHES, Diego Werneck; PEREIRA, Thomaz. Separação de poderes como alocação de autoridade: uma espécie ameaçada no direito constitucional brasileiro? In: LEAL, Fernando (Coord.). *Constitucionalismo de realidade: democracia, direitos e instituições*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 103-104.

²⁷ LISOWSKI, Telma Rocha. *Mandato parlamentar e crise de representatividade*: instrumentos de perda e reforma do sistema. Curitiba: Juruá, 2018, p. 75-76.

²⁸ LISOWSKI, *Mandato parlamentar e crise de representatividade*, p. 76.

representa apenas um elemento de controle dos limites do mandato, mas elemento constitutivo da essência da representação política²⁹.

Nessa perspectiva, a perda de mandato parlamentar ocupa espaço de tensão entre as tradições democrática e republicana. Ao analisar o artigo 55 da Constituição, Lisowski sustenta que os mecanismos de perda de mandato devem ser avaliados à luz de um ideal normativo de representação fundado na articulação entre responsividade e *accountability*³⁰. A destituição não constitui simples sanção individual, mas ela interfere diretamente na própria estrutura da representação, ao romper o vínculo entre eleitor e eleito antes que o ciclo eleitoral o faça. Auro Augusto Caliman reforça essa compreensão ao afirmar que, na engenharia da democracia constitucional, às assembleias parlamentares foi assegurado lugar como instituição indispensável ao arranjo da representação política³¹. A proteção constitucional do mandato, segundo o autor, deve ser compreendida não como garantia pessoal do parlamentar, mas como forma de proteção ao princípio da soberania popular e do direito fundamental do cidadão à participação política por meio de representantes³². A consequência, na formulação de Caliman, é direta:

Sob a perspectiva da separação dos Poderes – preceito nuclear do Estado Democrático de Direito, sedimentado no cerne fixo da Constituição (art. 60, §4º, III) – e do direito fundamental do cidadão à representação política ("todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos") –, a legitimidade para decidir, a final, sobre a perda do mandato parlamentar – oriundo do voto popular – é do próprio corpo de iguais, o Legislativo, não do Judiciário³³.

O autor sustenta, ainda, que a decisão da perda do mandato parlamentar será constitutiva quando decorrer de condenação por infração criminal, e meramente declaratória para as demais hipóteses de perda de direitos políticos, de modo que a perda do mandato em decorrência de condenação criminal não opera de forma automática, podendo ocorrer somente após soberana decisão do plenário³⁴. A distinção entre ato constitutivo e ato declaratório será retomada no capítulo seguinte, como chave de leitura para compreender as oscilações da jurisprudência do STF.

Desse quadro, compreende-se que a atuação judicial que extrapola o regramento constitucional relativo ao mandato não fere apenas o arranjo institucional de equilíbrio entre Poderes, mas atinge, em última instância, o exercício de direitos políticos fundamentais dos

²⁹ LISOWSKI, *Mandato parlamentar e crise de representatividade*, p. 75.

³⁰ LISOWSKI, *Mandato parlamentar e crise de representatividade*, p. 87-102.

³¹ CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato Parlamentar: aquisição e perda antecipada*. São Paulo: Atlas, 2005, p. 30.

³² CALIMAN, *Mandato Parlamentar*, p. 67.

³³ CALIMAN, *Mandato Parlamentar*, p. 121.

³⁴ CALIMAN, *Mandato Parlamentar*, p. 153-154.

cidadãos. Cynthia Juruena e Renan Guedes Sobreira observam, nesse sentido, que os direitos políticos enfrentam dois principais obstáculos: o primeiro é o de reconhecimento fático de que são direitos fundamentais; o segundo é que o texto constitucional estabelece de maneira taxativa as hipóteses de restrição a esses direitos, inexistindo hipótese de alargamento das restrições³⁵. Se nem emenda constitucional pode alargar essas restrições, por se tratar de cláusula pétrea (art. 60, §4º, IV), *a fortiori* a jurisprudência não pode fazê-lo³⁶. O próprio mandato parlamentar é caracterizado pela doutrina constitucional como geral, livre e irrevogável, sendo que o eleito tem o direito de manter o mandato durante o tempo previsto para sua duração, salvo perda nas hipóteses indicadas na própria Constituição³⁷.

Jeremy Waldron oferece chave adicional para compreender essa dimensão estrutural. O autor defende em sua obra que, em contextos de desacordo razoável, decisões políticas devem, sempre que possível, permanecer sob responsabilidade de instituições sujeitas à contestação pública e ao controle eleitoral³⁸. Quando cortes judiciais assumem posição decisória final sobre quem pode exercer mandato representativo, desloca-se o centro da definição da representação para arena menos permeável ao controle popular. No contexto brasileiro, Eneida Salgado identifica o fenômeno ao observar que "em nome de uma representação 'adequada' da vontade do eleitorado o poder Judiciário acabou por impor mais um filtro entre o povo e o poder³⁹", referindo-se à criação jurisprudencial de hipótese de perda de mandato por infidelidade partidária. Em que pese essa hipótese não integrar o escopo desta dissertação, a formulação aplica-se também ao contexto ora analisado, na medida em que toda intervenção judicial que crie ou amplie hipóteses de perda de mandato sem base constitucional expressa acrescenta intermediário não eleito na cadeia de representação.

Compreender o mandato parlamentar como posição institucional estruturante da soberania popular permite delimitar o problema que orientará os capítulos seguintes: se a

³⁵ JURUENA, Cynthia Gruendling; SOBREIRA, Renan Guedes. A patologia e o veneno: relativização dos direitos políticos no combate à corrupção. *RJLB*, ano 8, n. 3, p. 347-348 e 363-364, 2022.

³⁶ Ver NAKAMURA, Erick Kiyoshi. *Perda do mandato de parlamentares federais por quebra de decoro no período de 1988 a 2023*. 2023. 283 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023, p. 51-54. Nakamura observa que as prerrogativas parlamentares devem ser compreendidas em seu caráter institucional - não protegem este ou aquele parlamentar individualmente, mas toda a representação - e que, na abordagem de Yasmin Dawood, podem ser lidas como *structural rights*: direitos individuais que levam em conta o quadro institucional mais amplo dentro do qual são definidos, exercidos e garantidos.

DAWOOD, Yasmin. Electoral Fairness and the Law of Democracy: A Structural Rights Approach to Judicial Review. *University of Toronto Law Journal*, v. 62, n. 4, p. 499-561, 2012, p. 501-503.

³⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 141.

³⁸ WALDRON, Jeremy. *Law and disagreement*. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 211-232;

WALDRON, Jeremy. The core of the case against judicial review. *Yale Law Journal*, New Haven, v. 115, n. 6, p. 1346-1406, 2006.

³⁹ SALGADO, Eneida Desiree. A representação política e sua mitologia. Paraná Eleitoral: *Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, Curitiba, v. 1, n. 1, 2012, p. 34.

atuação do Supremo Tribunal Federal em matéria de suspensão e perda de mandatos preserva o equilíbrio constitucional entre independência representativa, accountability e soberania popular, ou se promove reconfiguração informal do desenho institucional estabelecido pelo constituinte de 1988.

A forma como o texto de 1988 organiza o exercício dessa função, define prerrogativas e estabelece hipóteses de perda antecipada do mandato revela que o constituinte buscou proteger além do direito individual do eleito, o próprio vínculo representativo que o mandato encarna. Ao conferir a determinados cargos eletivos um regime jurídico diferenciado, que inclui imunidades materiais, garantias processuais e regras específicas para a destituição, a Constituição sinaliza que a preservação da função representativa justifica tratamentos normativos excepcionais em relação ao padrão aplicável aos demais cidadãos. Isso significa que qualquer intervenção externa sobre o mandato, especialmente quando conduz à sua suspensão ou perda, não incide apenas sobre a situação de uma pessoa, mas sobre a configuração da representação política e sobre a forma de exercício da soberania popular. A partir desse quadro, a seção seguinte passa a examinar em que medida a independência parlamentar, assegurada por essas garantias, constitui condição democrática para o funcionamento da separação de poderes e para a proteção do próprio modelo de representação.

2.2 IMUNIDADES E PRERROGATIVAS PARLAMENTARES: FUNDAMENTO E FUNÇÃO INSTITUCIONAL

As prerrogativas são instrumento histórico concedido àqueles em exercício de mandato parlamentar, na qual se reconhece como regra geral, imunidades contra a prisão e o processo, além de inviolabilidade, no exercício do mandato, de suas opiniões, palavras e votos. Trata-se, em seu cerne, de medida destinada a proporcionar aos membros do Poder Legislativo condições para o exercício satisfatório de suas funções – não como concessão pessoal, mas como pressuposto de funcionamento da própria instituição representativa. A formulação clássica de Rui Barbosa, retomada por Pedro Aleixo, é precisa quanto a essa natureza:

Não são, logo, as imunidades parlamentares esse privilégio dos membros do Congresso, figurado pelos amigos do estado de sítio. Privilégio constituem elas, sim, mas das Câmaras, do Senado, do Congresso, da Nação, cujas vontades ele exprime no exercício do Poder Legislativo e não poderia exprimir com a soberania precisa sem esse escudo para a consciência dos seus membros. O Congresso é um poder inerme, o presidente da República um poder armado⁴⁰.

⁴⁰ BARBOSA, Rui. *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, v2. São Paulo: Saraiva, 1933, p. 41

As imunidades não se configuram, portanto, como vantagens pessoais, mas como mecanismos destinados à satisfação do "regular exercício de funções do Estado"⁴¹. Nakamura sintetiza essa leitura ao observar que, sob a concepção atual, as prerrogativas não visam proteger este ou aquele parlamentar, mas toda a representação – de modo a possibilitar que o corpo parlamentar, preferencialmente plural como a sociedade que representa, cumpra suas funções de engajamento no debate e na deliberação⁴².

Tratam-se de garantias que, na formulação de Raphaela Ribeiro, se dirigem simultaneamente ao Poder e a seus membros: a efetividade da autonomia do Legislativo decorre não apenas de prerrogativas próprias da instituição, mas também daquelas que recaem sobre os parlamentares individualmente, com o objetivo de lhes assegurar cenário isento para o exercício do mandato⁴³. É dizer que o cerceamento dos representantes constitui, em última medida, a limitação do próprio povo. Nesse sentido, Erick Nakamura recorda que os regimes totalitários das décadas de 1920 e 1930 se pautaram justamente pelo enfraquecimento da democracia representativa e pelo aniquilamento do pluripartidarismo, de modo que as prerrogativas parlamentares dizem respeito, em última análise, a uma democracia representativa que se almeja plural e combativa⁴⁴.

A finalidade das imunidades parlamentares, como observa Bernardo Gonçalves Fernandes, é “a proteção da independência do Poder Legislativo em relação aos outros Poderes e frente à própria sociedade, para que ele possa desenvolver suas funções típicas e atípicas de forma adequada⁴⁵”. Alexandre de Moraes segue o mesmo raciocínio ao afirmar que as imunidades constituem "verdadeira condição de independência do Poder Legislativo em face dos demais Poderes da República", observando que tais garantias “não dizem respeito à figura do parlamentar, mas à função por ele exercida⁴⁶”. Para o autor, essa distinção exige que a interpretação constitucional separe o *continente* (os Poderes de Estado, cuja proteção é condição de funcionamento do regime) do *conteúdo* (os eventuais membros que pratiquem ilícitos e que

⁴¹ HORTA, Raul Machado. Imunidades Parlamentares. *Revista de Informação Legislativa*, v. 4, n. 15/16, p. 45-60, jul./dez. 1967, p. 45.

⁴² NAKAMURA, Erick Kiyoshi. *Perda do mandato de parlamentares federais por quebra de decoro no período de 1988 a 2023*. 2023. 283 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023, p. 52.

⁴³ RIBEIRO, Raphaela Rocha. *Imunidades formais e mandato parlamentar*. 2024. 179 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024, p. 18.

⁴⁴ NAKAMURA, *Perda do mandato de parlamentares federais*, p. 53.

⁴⁵ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 1264.

⁴⁶ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 39. ed. Barueri: Atlas, 2023, p. 955-956.

devem ser responsabilizados pelos mecanismos que a própria Constituição prevê⁴⁷). Quando se confundem essas duas dimensões, como quando a crítica a determinados parlamentares se converte em argumento contra as prerrogativas da instituição, o resultado é a erosão das condições de independência do Legislativo como um todo.

Esse caráter institucional das prerrogativas exige que se compreenda a relação entre o que é concedido e o que é subtraído ao parlamentar. Aleixo formula a questão em termos que antecipam a lógica de gestão de riscos que esta dissertação desenvolve ao longo deste trabalho:

Frequentemente não se examina o problema em toda a sua plenitude nem se relaciona o que é dado a mais com o que é subtraído, ou não se estabelece o confronto entre as prerrogativas conferidas e as restrições impostas. Assim vista a questão unilateralmente, o que avulta é a exceção aparente, ainda para que seja defendida, sustentada, justificada. Ora, o que se quer é que o representante do povo fique desvinculado das contingências que possam levá-lo a exercer o mandato em condições subalternas, o que se quer é que ele paire acima dos constrangimentos, das cominações que vulgarmente impedem a livre, a desembaraçada ação daqueles que tem por missão, por tarefa fazer que prevaleça o direito de todos sobre os interesses opressivos de um ou de alguns. [...] Mas é verdade proclamada e aceita que as leis não são feitas para o *homo constantissimus* e sim para o *homo moedius*. Daí a necessidade de garantias e vedações na elaboração de sistema que proteja as instituições, protegendo seus agentes e subtraindo-os a influências perturbadoras do cumprimento de deveres a que estão obrigados⁴⁸.

O constituinte, portanto, não desenhou o sistema de imunidades para um parlamentar ideal, incorruptível e permanentemente virtuoso, mas para o parlamentar comum, a metáfora do “homem médio”, que necessita de proteção institucional contra pressões externas para que possa exercer suas funções de legislar, fiscalizar e deliberar sem risco de retaliação. A lógica constitucional opera em sentido contrário à ideia da restrição às prerrogativas parlamentares, concluindo é precisamente porque parlamentares imperfeitos existem, e porque a pressão sobre eles pode vir tanto da sociedade quanto de outros Poderes, que o sistema de proteção institucional foi concebido. Ribeiro acrescenta que a preocupação central deve ser a de que “os eleitores de determinado parlamentar não sejam punidos por política estritamente partidária⁴⁹”, deslocando o foco da proteção ao agente para a proteção ao vínculo representativo que o mandato encarna.

⁴⁷ MORAES, *Direito Constitucional*, p. 972. A formulação do autor é: "Em matéria de garantias e imunidades, há a necessidade de uma interpretação constitucional que separe o CONTINENTE ('Poderes de Estado') do CONTEÚDO ('eventuais membros que pratiquem ilícitos')."

⁴⁸ ALEIXO, *Imunidades Parlamentares*, p. 57.

⁴⁹ RIBEIRO, *Imunidades formais e mandato parlamentar*, p. 144. Veronese formula o ponto em termos convergentes: "a democracia parece ser um regime eternamente contrastado pelo arbítrio [...] o gerenciamento das garantias parlamentares sempre dependerá da maré cultural de um povo, do seu amadurecimento, da consolidação das instituições e da própria democracia. Quanto mais enraizada a democracia, menos propícia a cultivar as distorções noticiadas." VERONESE, Osmar. *Inviolabilidade Parlamentar: do Senador ao Vereador*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 104.

No Brasil, todas as ordens constitucionais previram alguma forma de imunidade parlamentar, conforme levantamento realizado por Pedro Aleixo⁵⁰. A Constituição de 1988 disciplina, nos artigos 53 a 56, o que se convencionou denominar Estatuto dos Congressistas, um conjunto de normas que dispõe sobre o regime jurídico dos membros do Congresso Nacional, abrangendo seus direitos, imunidades, deveres e impedimentos. As prerrogativas desdobram-se em duas dimensões essenciais: a imunidade material e a imunidade formal⁵¹.

A imunidade material encontra-se prevista no *caput* do artigo 53 e consiste na subtração da responsabilidade civil, penal, disciplinar ou política dos deputados e senadores por suas opiniões, palavras e votos⁵². Renan Guedes Sobreira qualifica essa garantia como “condição mínima de efetividade da representação política⁵³”, na medida em que a possibilidade de responsabilização judicial por manifestações funcionais comprometeria a independência do debate parlamentar e, por consequência, a própria capacidade do Legislativo de exercer suas funções de fiscalização e controle. Virgílio Afonso da Silva oferece justificativa precisa para o caráter absoluto dessa garantia:

Uma das formas mais eficazes de calar a oposição é a ameaça de punição a opiniões, palavras e votos. A previsão de uma inviolabilidade parlamentar visa, portanto, a evitar o esfriamento do livre debate e a intimidação da oposição. Para que essa garantia seja de fato robusta, ela é absoluta. Em outras palavras, para evitar qualquer intimidação, assume-se o risco de que exageros poderão ocorrer e permanecerão sem punição. Para que deputados e senadores não tenham que, a cada momento, refletir se podem ou não fazer determinada crítica ou se determinada opinião sobre alguém é contundente demais, aceita-se, de antemão, que eles podem expressar qualquer ideia ou opinião que quiserem. Desde que isso ocorra no Congresso Nacional⁵⁴.

O raciocínio de Silva evidencia que a Constituição opera, no regime das imunidades, segundo uma lógica de aceitação deliberada do risco: em vez de tentar eliminar toda possibilidade de abuso, o que exigiria restrições que comprometeriam a própria função representativa, o texto constitucional aceita determinado patamar de risco como custo inerente à proteção institucional do Legislativo. Essa lógica converge diretamente com a formulação de Pedro Aleixo, quando defende que “a impunidade presumida é consequência inelutável da própria garantia⁵⁵”. Essa formulação não constitui defesa da impunidade, mas sim reconhecimento de que o constituinte descreveu a tensão entre proteção e responsabilização e

⁵⁰ALEIXO, *Imunidades Parlamentares*, p. 25-27.

⁵¹MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 494.

⁵²FERNANDES, *Curso de Direito Constitucional*, p. 1265. Art. 53, *caput*, da CRFB/88: "Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos."

⁵³SOBREIRA, Renan Guedes. Degradación de la inviolabilidad parlamentaria en la jurisprudencia de tribunales superiores de Brasil. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Zaragoza, n. 23, p. 71-85, 2022, p. 76-77. No original: "garantía mínima de efectividad de la representación política."

⁵⁴SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Edusp, 2021, p. 435.

⁵⁵ALEIXO, *Imunidades Parlamentares*, p. 67.

fez uma escolha normativa deliberada. Aceitou um custo determinado, que é o risco de que exageros permaneçam sem punição imediata, em troca de um benefício que considerou superior, a independência funcional do Poder Legislativo. Nas palavras de Aleixo:

Seria inócuo que se pretendesse subtrair um membro do Poder Legislativo à censura e ao julgamento de outro Poder, quando o seu procedimento fosse normal, lícito, regular, impassível de qualquer cominação para entregá-lo à jurisdição comum logo que se vislumbresse na sua atitude funcional, qualquer eiva de anormalidade, de ilicitude, de irregularidade que o sujeitasse a alguma sanção. Restringir a imunidade à simples liberdade de opinião, sobre ser interpretar, mutilando, o texto interpretado, e não permitir que o opinante prestigie seu modo de ver ou de julgar com a citação de opiniões alheias, com a indicação de fatos, com a exibição de provas, notadamente as de natureza documental⁵⁶.

O alcance da imunidade material é, contudo, limitado aos atos praticados pelo congressista em conexão com o exercício do mandato. A imunidade não alcança palavras proferidas fora do exercício formal do mandato que, pelo conteúdo e contexto, sejam alheias à condição de deputado ou senador⁵⁷. A delimitação desse nexo funcional é matéria de interpretação que tem sido objeto de oscilação jurisprudencial significativa, como diagnostica Moura ao observar que "a ausência de um critério definido sobre a interpretação da inviolabilidade explicita o consequencialismo com que as imunidades parlamentares estão sendo interpretadas pela Corte", e que "as sucessivas inversões de posicionamento quanto ao entendimento da imunidade material reforçam sobremaneira a insegurança jurídica⁵⁸". Essa instabilidade interpretativa reflete a tensão entre a lógica institucional das imunidades, que pressupõe proteção ampla e estável, e a pressão política por responsabilização imediata em contextos de crise.

As imunidades formais, por sua vez, protegem os congressistas em relação à prisão e incluem a possibilidade de sustação do processo penal. A proteção contra a prisão inicia-se com a expedição do diploma e excepciona-se apenas para o flagrante de crime inafiançável, hipótese em que os autos devem ser remetidos em vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a manutenção ou não da prisão (artigo 53, §2º). A sustação do processo penal, disciplinada pelo §3º do artigo 53, permite que a Casa respectiva, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, suste o andamento da ação penal até a decisão final, com suspensão simultânea da prescrição

⁵⁶ALEIXO, *Imunidades Parlamentares*, p. 67.

⁵⁷MENDES; BRANCO, *Curso de Direito Constitucional*, p. 494.

⁵⁸MOURA, Suellen Patrícia. *Imunidades parlamentares à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: separação de poderes e constituição radical*. 2019. 248 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019, p. 136-139.

(§5º)⁵⁹. Em ambos os casos, a lógica constitucional é a mesma: o Legislativo retém a capacidade de decidir, em última instância, sobre a situação de seus próprios membros, funcionando como filtro institucional entre a persecução penal e a composição do Parlamento.

Esse regime sofreu alteração significativa com a Emenda Constitucional n. 35, de 2001, que substituiu a exigência de autorização prévia da Casa para o processamento criminal de parlamentar – condição de procedibilidade denominada improcessabilidade – pela possibilidade de sustação posterior do processo já em curso⁶⁰. A mudança foi motivada pela percepção de que o sistema anterior gerava, na prática, prescrição de ações penais, uma vez que as Casas sistematicamente se abstinham de conceder as autorizações necessárias ao processamento⁶¹. A alteração teve, contudo, consequências que ultrapassaram a intenção reformadora. Nakamura, a partir de dados levantados por Felipe Recondo e Luiz Weber, registra o impacto em termos quantitativos, identificando que entre 1988 e 2001, apenas seis ações penais tramitaram na Corte. Por sua vez, “depois da emenda constitucional e até 2019, 661 ações penais foram instauradas no STF⁶²”.

O dado é expressivo e revela inflexão estrutural na dinâmica institucional entre os dois Poderes. A EC 35/2001 pode ser apontada como fator inicial de mudança na configuração de forças entre o STF e o Congresso Nacional, ao transformar o Tribunal, de fato, em instância penal permanente para parlamentares federais. Nakamura observa que, provavelmente pelo ônus político da medida, nenhum processo criminal foi sustado pelas Casas Legislativas em nível federal desde a promulgação da Emenda⁶³.

O autor observa que, em que pese a EC 35/2001 tenha modificado o regime de imunidades por via constitucionalmente legítima, preservou instrumentos essenciais de proteção ao Legislativo, como a sustação de processos e a deliberação sobre prisão em flagrante. A mesma lógica, contudo, não se aplica às decisões do STF que, a partir de 2015, passaram a restringir por via interpretativa garantias que a própria emenda constitucional havia

⁵⁹ Para análise detalhada do regime de imunidades e de sua evolução, ver MOURA, *Imunidades parlamentares à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*, p. 45-72.

⁶⁰ A Emenda Constitucional n. 35, de 20 de dezembro de 2001, substituiu a exigência de autorização prévia (condição de procedibilidade da ação penal) pela possibilidade de sustação posterior do processo já em curso. Para análise das motivações e consequências da emenda, ver MORAES, *Direito Constitucional*, p. 528.

⁶¹ Maurício Gentil Monteiro defende que a Emenda n. 35/2001, no tocante à limitação da imunidade parlamentar formal, "ofendeu aos princípios democráticos, a separação de poderes e à soberania popular", sustentando que "o arcabouço constitucional dos poderes, no tocante às prerrogativas e garantias de uns em face dos outros, é imutável, sob pena de prejuízo à sua independência recíproca". MONTEIRO, Maurício Gentil. A limitação da imunidade parlamentar: apontamentos sobre a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n. 35/2001. *Revista da Escola Superior da Magistratura de Sergipe*, n. 2, p. 347-360, 2002, p. 357-358.

⁶² RECONDO, Felipe; WEBER, Luiz. *Os onze: O STF, seus bastidores e as suas crises*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 242.

⁶³ NAKAMURA, *Perda do mandato de parlamentares federais*, p. 67.

preservado⁶⁴. Como observa Nakamura, "foi a partir da 55ª legislatura que a Corte passa a tomar decisões que enfraqueceram sensivelmente o instituto", em movimento marcado "pela incerteza em sua argumentação e inconstância em sua aplicação⁶⁵".

O regime das imunidades formais completa-se com a prerrogativa de foro. Os deputados e senadores, desde a expedição do diploma, são submetidos a julgamento perante o STF (artigo 53, §1º). Virgílio Afonso da Silva observa que, após o julgamento da Questão de Ordem na Ação Penal n. 937, o STF restringiu o alcance do foro especial, passando a julgar apenas os crimes praticados durante o exercício do cargo e que tenham relação com o mandato, alteração que redefiniu, sem mudança textual, os contornos do instituto⁶⁶.

A expansão mais significativa da intervenção judicial sobre mandatos, contudo, não se deu pela via da imunidade material ou da restrição do foro, mas pela admissão de medidas cautelares diversas da prisão como instrumento de afastamento de parlamentares. A questão chegou ao STF por meio da ADI 5526, ajuizada pelos partidos Progressista (PP), Social Cristão (PSC) e Solidariedade (SD), que pediram interpretação conforme a Constituição para que a aplicação a parlamentares das medidas cautelares previstas nos artigos 312 e 319 do Código de Processo Penal fosse submetida à apreciação da Casa respectiva em vinte e quatro horas⁶⁷. O contexto era o de forte tensão institucional: o STF já havia admitido, na Ação Cautelar 4.039 (caso Delcídio do Amaral, 2015) e na Ação Cautelar 4.070 (caso Eduardo Cunha, 2016), a possibilidade de afastamento cautelar de parlamentares com base no artigo 319, VI, do CPP, sem previsão constitucional expressa e sem submissão à deliberação das Casas.

A análise dos fundamentos dessas decisões revela uma lógica argumentativa específica, identificada por Oliveira e Laurindo na reconstrução crítica do voto do Ministro Luís Roberto Barroso na ADI 5526. Os autores observam que a posição vencida na ADI 5526, que propunha a desnecessidade de apreciação parlamentar das cautelares, operava com base em uma assimetria interpretativa: enquanto os direitos constitucionais do parlamentar deviam ser interpretados restritivamente, os instrumentos de sanção penal podiam ser interpretados expansivamente⁶⁸. A formulação de Barroso expressa isso claramente, partindo da premissa de

⁶⁴ NAKAMURA, *Perda do mandato de parlamentares federais*, p. 67.

⁶⁵ NAKAMURA, *Perda do mandato de parlamentares federais*, p. 67-68.

⁶⁶ SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*, p. 438.

⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.526*. Relator: Min. Edson Fachin; Relator do acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 11 out. 2017. Publicado no DJe n. 159, 7 ago. 2018. OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; LAURINDO, Marja Mangili. A restrição da imunidade parlamentar na ADI 5526: uma crítica ao controle judicial de constitucionalidade a partir da análise do voto do min. Luís Roberto Barroso. *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 14, n. 3, p. 110-130, dez. 2019, p. 113-114.

⁶⁸ OLIVEIRA; LAURINDO, *A restrição da imunidade parlamentar na ADI 5526*, p. 119.

que "o espírito" da EC 35/2001 era "pôr termo à impunidade no país", o ministro sustentou que "o processo criminal contra parlamentar instaurado perante o Supremo Tribunal Federal deve transcorrer como nas instâncias ordinárias, sem nenhuma interferência do Poder Legislativo"⁶⁹. Oliveira e Laurindo identificam um paradoxo nessa formulação, uma vez que direitos constitucionais são restringidos por interpretações restritivas, enquanto instrumentos de sanção são ampliados por interpretações expansivas⁷⁰.

A retórica que sustenta essa posição é igualmente significativa. Barroso defende que, em "momentos cruciais do processo civilizatório", caberia ao Poder Judiciário encarnar a ideia de que "é preciso que um órgão não eletivo ajude a dar o salto histórico necessário"⁷¹. A formulação explicita uma concepção de jurisdição constitucional como vanguarda moral, o que Oliveira e Laurindo identificam como a crença de que o STF deve garantir, por meio dos seus instrumentos, que se faça "justiça", amparado em discursos de defesa dos direitos fundamentais e de combate à corrupção⁷². A consequência prática dessa orientação é que as medidas cautelares do CPP passam a funcionar como mecanismo de suspensão *de facto* do mandato parlamentar, contornando o regime constitucional das imunidades formais sem alteração textual da Constituição.

A partir da questão colocada sob análise da Corte acerca da necessidade de submissão de medidas cautelares capazes de afastar o exercício do mandato ao crivo das Casas Legislativas, o Tribunal entendeu que o STF pode impor medidas cautelares a parlamentares, mas aquelas que impossibilitem, direta ou indiretamente, o exercício do mandato devem ser remetidas à Casa respectiva para deliberação⁷³. Contudo, como observa Nakamura, a tese firmada na ADI 5526 foi posta em dúvida pelo próprio STF em decisões posteriores, em que a minoria vencida buscou a superação do entendimento⁷⁴. A instabilidade não é acidental, mas reflete a tensão permanente entre a lógica institucional das imunidades e a pressão por intervenção judicial em contextos de alta visibilidade política.

⁶⁹BARROSO, Luís Roberto. ADI 5526: anotações para o voto, 2017.

⁷⁰OLIVEIRA; LAURINDO, *A restrição da imunidade parlamentar na ADI 5526*, p. 119.

⁷¹BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. In: VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens (Org.). *A razão e o voto: diálogos constitucionais com Luís Roberto Barroso*. Rio de Janeiro: FGV, 2017.

⁷²OLIVEIRA; LAURINDO, *A restrição da imunidade parlamentar na ADI 5526*, p. 118-119.

⁷³O Tribunal fixou a seguinte orientação: medidas cautelares penais que "impossibilitem, direta ou indiretamente, o pleno e regular exercício do mandato parlamentar e de suas funções legislativas, serão remetidas dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, nos termos do §2º do artigo 53 da Constituição, para que, pelo voto nominal e aberto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão ou a medida cautelar". ADI 5526, voto do Min. Alexandre de Moraes (redator do acórdão). Ficaram vencidos os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Luiz Fux, Rosa Weber e Celso de Mello.

⁷⁴NAKAMURA, *Perda do mandato de parlamentares federais*, p. 68.

Francisco Campos, em meados do século XX, já havia formulado a advertência que permanece atual. Para o autor, ao Poder Judiciário competiria apenas determinar se o Poder Legislativo “se conformou, na sua elaboração, às formalidades ou aos processos estatuídos às deliberações legislativas⁷⁵”. A interferência judicial nas matérias de prerrogativa legislativa significaria o fim da discriminação de competências estabelecida pelo princípio da separação dos poderes, na medida em que “não pode haver discriminação de competências onde uma única competência absorve, pela sua universalidade, as demais competências com ela e em face dela instituídas⁷⁶”. Oliveira e Laurindo retomam essa formulação para demonstrar que a criação jurisprudencial de medidas cautelares aplicáveis a parlamentares, sem previsão constitucional expressa, produz exatamente o resultado que Campos antecipou: “Instituir, portanto, ao lado desta, outra competência, cobrindo o mesmo campo e exercendo-se sobre o mesmo objeto, seria neutralizar ou nulificar a primeira⁷⁷”.

Em perspectiva mais ampla, observa-se que o discurso sobre as imunidades parlamentares sofreu, nas últimas décadas, uma inversão retórica significativa. Oliveira e Laurindo identificam esse movimento ao observar que “o discurso da imunidade parlamentar não como prerrogativa democrática, mas privilégio penal que isentaria os parlamentares de serem responsabilizados em escândalos de corrupção, tem ganhado força e um portador à sua altura: o Judiciário⁷⁸”. Essa inversão altera os termos do debate, na medida em que quando as imunidades são percebidas como proteção individual injustificada, e não como condição estrutural de funcionamento do Legislativo, a restrição judicial dessas garantias passa a ser apresentada como medida de justiça, e não como interferência na separação de poderes. Moura identifica as consequências institucionais desse deslocamento ao observar que “quando o Supremo Tribunal Federal se fundamenta na lógica da separação de poderes para decidir com base em parâmetros fora da Constituição não é o respeito à divisão de poderes que está sendo reforçado, mas exatamente o seu desequilíbrio⁷⁹”.

Renan Guedes Sobreira identifica o mecanismo epistêmico que sustenta essa inversão. Na análise da degradação jurisprudencial da inviolabilidade parlamentar, o autor demonstra que a jurisprudência dos tribunais superiores brasileiros opera com um duplo padrão de avaliação: o Legislativo é avaliado em termos absolutamente concretos e materiais, a partir de seus piores episódios e de seus membros mais questionáveis, enquanto o Judiciário é considerado em

⁷⁵CAMPOS, Francisco. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956, p. 118.

⁷⁶CAMPOS, *Direito Constitucional*, p. 119.

⁷⁷CAMPOS, *Direito Constitucional*, p. 120.

⁷⁸OLIVEIRA; LAURINDO, *A restrição da imunidade parlamentar na ADI 5526*, p. 114.

⁷⁹MOURA, *Imunidades parlamentares à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*, p. 138.

termos abstratos e arquetípicos, como instância imparcial e técnica⁸⁰. Para o autor, “quando se utilizam parâmetros de duas naturezas distintas – um abstrato, quase arquetípico, e outro concreto – para estabelecer o grau de confiança que os Poderes merecem, os resultados serão necessariamente assimétricos⁸¹”. Essa assimetria epistêmica não é exclusividade brasileira, tendo em vista que Sunstein e Vermeule, em análise das teorias interpretativas norte-americanas, identificam o mesmo fenômeno ao criticar o “retrato idealizado, quase heroico, das capacidades judiciais” que frequentemente acompanha os argumentos favoráveis à expansão do judicial review, e que tem como corolário uma visão depreciativa das capacidades dos demais legisladores e intérpretes⁸².

O regime de imunidades e prerrogativas estabelecido pela Constituição de 1988 expressa, em última análise, uma escolha deliberada do constituinte sobre o grau de proteção que deve ser conferido ao mandato parlamentar em face de interferências externas. Ao estabelecer imunidade material absoluta, ao condicionar a prisão à deliberação da Casa respectiva e ao prever prerrogativa de sustação de ações penais, a Constituição reconheceu que a autonomia do Legislativo exige proteção robusta contra a instrumentalização da persecução penal como forma de pressão política. Essa proteção não é concessão de impunidade, mas garantia de que parlamentares possam exercer suas funções, inclusive a função de fiscalizar e criticar autoridades, sem autocensura motivada pelo medo de retaliação.

As imunidades parlamentares e o regime de perda de mandato devem ser compreendidos, assim, como mecanismos de estabilização da representação democrática, concebidos pelo constituinte para o *homo moedius* e não para o *homo constantissimus*. A sua relativização, quando não acompanhada de fundamentação constitucional estrita, implica redistribuição informal de competências e reconfiguração da gestão de riscos políticos, com consequências que ultrapassam o caso concreto e atingem a estrutura da separação de poderes. Compreender esse desenho normativo é fundamental para avaliar, na seção seguinte e nos capítulos posteriores, se e em que medida a atuação do Supremo Tribunal Federal tem respeitado ou redesenhado, por via jurisprudencial, a alocação de competências traçada pelos artigos 53 a 56 da Constituição.

⁸⁰SOBREIRA, Renan Guedes. Degradación de la inviolabilidad parlamentaria en la jurisprudencia de tribunales superiores de Brasil. *Cuadernos Manuel Giménez Abad, Zaragoza*, n. 23, p. 71-85, 2022, p. 79-80.

⁸¹SOBREIRA. *Degradación de la inviolabilidad parlamentaria*, p. 79-80. No original: “Utilizando parámetros de dos naturalezas – abstracto, casi arquetípico, y otro concreto – para establecer el nivel de confianza que los poderes merecen, los resultados siempre serán disyuntivos.” Tradução nossa.

⁸²SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. Interpretation and institutions. *Michigan Law Review*, v. 101, n. 4, p. 885-951, 2003, p. 886. No original: “Where they attend to institutional roles at all, these theorists work with an idealized, even heroic picture of judicial capacities and, as a corollary, a jaundiced view of the capacities of other lawmakers and interpreters, such as agencies and legislatures.” Tradução nossa

2.3 MANDATO, RESPONSABILIZAÇÃO E LIMITES À INTERVENÇÃO JUDICIAL

A seção anterior demonstrou que o regime de imunidades e prerrogativas parlamentares constitui sistema de proteção institucional do Legislativo, construído pelo constituinte com aceitação deliberada dos riscos inerentes a essa proteção. Essa dimensão protetiva, contudo, não opera isoladamente, articulando-se com um conjunto de mecanismos de responsabilização que a própria Constituição prevê como contrapartida da autorização eleitoral. A presente seção examina a estrutura desses mecanismos, com ênfase na distribuição de competências entre Legislativo e Judiciário no regime do artigo 55 da CRFB/88, e na convergência doutrinária que se formou em torno da não automaticidade da perda de mandato por condenação criminal, nexos que foram objeto de ruptura pela jurisprudência do STF a partir da Ação Penal n. 470. Telma Rocha Lisowski descreve os mecanismos de responsabilização dos eleitos perante o eleitorado como elemento constituinte da essência da representação política:

A importância da responsabilidade de eleitos perante o eleitorado é tamanha que ela não representa apenas um elemento de controle dos limites do mandato, mas mais do que isso, um elemento constituinte da essência da representação política. [...] Isso significa dizer que a responsabilidade faz parte do próprio conceito de representação política, a ponto de se poder afirmar que, em um sistema supostamente representativo em que não existam mecanismos de responsabilização dos eleitos, representação política em verdade não há⁸³.

A formulação de Lisowski converge com o marco teórico da representação política: para Hanna Pitkin e Nadia Urbinati, representar não se esgota na autorização conferida pelo voto, mas exige fluxo contínuo de sensibilidade e responsividade do representante em relação aos representados ao longo do mandato. Nessa perspectiva, responsabilização não é acréscimo externo ao mandato representativo, mas condição de sua própria existência como relação de representação: retirar do mandato os mecanismos que o tornam responsável não o torna um mandato mais protegido, mas o descaracteriza como mandato representativo em sentido pleno.

Da mesma maneira, Robert Dahl entende que a responsabilidade é intrínseca à democracia, tanto que ele prefere “reservar o termo ‘democracia’ para um sistema político que tenha como uma de suas características a completa ou quase completa responsividade para com seus cidadãos⁸⁴”. Telma Lisowski mobiliza Dahl para sustentar que a responsividade é pressuposto da democracia, e não mero atributo desejável: “uma característica chave da democracia é a contínua responsividade do governo em relação às preferências de seus

⁸³LISOWSKI, Telma Rocha. *Mandato parlamentar e crise de representatividade*: instrumentos de perda e reforma do sistema. Curitiba: Juruá, 2018, p. 75.

⁸⁴DAHL, Robert. *Polyarchy*: participation and opposition. New Haven: Yale University Press, 1971, p. 2.

cidadãos, considerados como politicamente iguais⁸⁵”. Essa correlação formulada entre os autores permite concluir que os mecanismos de perda de mandato previstos na Constituição não são meramente punitivos, mas servem para a instrumentalização da *accountability* democrática e que, por isso, afetam a estrutura da representação quando acionados, ou quando deslocados de sua titularidade constitucional.

Lisowski aprofunda essa análise ao construir uma tipologia que distingue as hipóteses de responsabilização dos parlamentares entre jurídicas e políticas, a partir de três critérios: a natureza do parâmetro de controle, a qualidade do sujeito responsabilizador e as características da decisão⁸⁶. Na responsabilização jurídica, o parâmetro é a norma jurídica positiva, o sujeito responsabilizador é tipicamente um órgão jurisdicional, e a decisão é aplicada de forma quase automática ou quase vinculada, com pouco espaço para elementos volitivos. Na responsabilização política, ao contrário, o parâmetro é menos objetivo – entram em jogo questões éticas e morais que ultrapassam o ordenamento jurídico positivo –, o sujeito responsabilizador é um órgão político por natureza, e a decisão é mais flexível, mais discricionária e mais afetada por elementos volitivos⁸⁷. Essa distinção é analiticamente central ao trabalho, porque define o tipo de competência que a Constituição atribui às Casas Legislativas em cada hipótese de perda de mandato e, conseqüentemente, o tipo de competência que o Judiciário não pode exercer sem invadir o campo reservado ao Legislativo. Para a autora,

a última palavra sobre a perda do mandato será sempre da Casa a que pertence o Parlamentar, o que é um corolário da autonomia do Poder Legislativo em face dos outros poderes da República. Porém, ainda que seja sempre do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados a prerrogativa de destituir do cargo o seu membro, há uma distinção substancial entre o tipo e extensão da atuação da Casa Legislativa conforme ela tenha competência para *decidir* sobre a perda do mandato ou unicamente para *declarar* a ocorrência desta grave sanção⁸⁸.”

O sentido dessa distinção seria, justamente, diferenciar as hipóteses em que os membros do Congresso Nacional pudessem tomar uma decisão fundada em critérios de conveniência e oportunidade, não necessariamente vinculados a parâmetros estritamente

⁸⁵ DAHL, Robert. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971, p. 1. Tradução nossa.

⁸⁶ LISOWSKI, *Mandato parlamentar e crise de representatividade*, p. 89-91.

⁸⁷ LISOWSKI, *Mandato parlamentar e crise de representatividade*, p. 89-91. A tipologia é construída a partir de três critérios: "(i.a) Natureza do critério: o parâmetro para a avaliação da conduta do representante é a norma jurídica positiva [...]" (i.b) Qualidade do sujeito responsabilizador: o sujeito responsabilizador é normalmente um órgão técnico [...]" (i.c) Característica da decisão: a sanção é aplicada de forma quase automática ou quase vinculada." Na responsabilização política, ao contrário: "(ii.a) o parâmetro para a avaliação da conduta do representante é muito menos objetivo [...]" (ii.b) o sujeito responsabilizador é um órgão político por natureza [...]" (ii.c) a sanção é aplicada levando em consideração apreciações relativas à oportunidade e conveniência."

⁸⁸ LISOWSKI, Telma Rocha. *Mandato parlamentar e crise de representatividade: instrumentos de perda e reforma do sistema*. Curitiba: Juruá, 2018, p. 92

jurídicos. Quanto às hipóteses de declaração, Lisowski descreve que o constituinte “quis que os pares estivessem vinculados por uma decisão tomada anteriormente por outro órgão ou, ainda, pelo reconhecimento de uma situação objetiva de fácil aferição⁸⁹”. O ponto central, para os fins deste trabalho, é que a condenação criminal transitada em julgado foi incluída pelo constituinte no rol das hipóteses que dependem de decisão da Casa, e não no rol das hipóteses de perda automática.

Isso significa que, mesmo após condenação penal definitiva, a perda do mandato não opera automaticamente, dependendo de deliberação do plenário da respectiva Casa, por maioria absoluta, com ampla defesa. O caráter deliberado dessa escolha é confirmado pelo registro da Assembleia Nacional Constituinte, em que a tese da competência do Plenário para decidir sobre a perda do mandato por condenação criminal foi sufragada por maioria expressiva de 407 votos⁹⁰. O constituinte, ao fazer essa escolha, aceitou o risco de que o Legislativo pudesse, em determinadas circunstâncias, manter o mandato de parlamentar condenado, risco que considerou inferior ao de transferir ao Judiciário a competência para decidir, de forma definitiva, sobre a composição de órgão representativo. Auro Augusto Caliman corrobora essa leitura apontando que:

Da análise das normas, conclui-se como especial a hipótese prevista no inciso VI do artigo 55, daí sua superior imperatividade em relação à norma geral de perda dos direitos políticos prevista no inciso IV deste mesmo artigo, combinado com o artigo 15, inciso III. Consequentemente, a decisão da perda do mandato parlamentar será constitutiva quando ocorrer condenação por infração criminal; e declaratória para as demais hipóteses de perda de direitos políticos. A perda do mandato, não só dos parlamentares federais, como também dos estaduais e distritais, em decorrência de condenação por infração criminal, não será automática, mediante ato declaratório da Mesa da respectiva Casa Legislativa. Poderá ocorrer, sim, mas somente após soberana decisão do plenário, na votação do projeto de resolução que preveja a perda em razão de condenação criminal. Trata-se de decisão política, não vinculada a nada⁹¹.

Extraí-se, portanto, que ao submeter a perda por condenação criminal ao procedimento do §2º, o constituinte fez escolha normativa consciente de atribuir ao plenário da Casa a competência final, inclusive com a possibilidade de manter o mandato do parlamentar condenado. A mesma formulação é sustentada sob ângulo complementar pelo autor ao observar que, do ponto de vista da separação de poderes, “a legitimidade para decidir, a final, sobre a perda do mandato parlamentar – oriundo do voto popular – é do próprio corpo de iguais, o

⁸⁹LISOWSKI, *Mandato parlamentar e crise de representatividade*, p. 91-92.

⁹⁰ O caráter deliberado da escolha constituinte é registrado no debate parlamentar reconstituído pelo ministro Lewandowski no julgamento da AP 470, em que se relata que a tese da competência do Plenário para decidir sobre a perda do mandato por condenação criminal foi aprovada na Assembleia Nacional Constituinte por 407 votos. BRASIL. STF. *AP n. 470/MG*. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 17 dez. 2012, p. 8.068. Discurso de Nelson Jobim reconstituído no voto do ministro Barroso na MC MS 32.326/DF (2013), p. 9.

⁹¹CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato Parlamentar: aquisição e perda antecipada*. São Paulo: Atlas, 2005, p. 153.

Legislativo, não do Judiciário⁹²". O mesmo entendimento encontra-se em José Afonso da Silva, que qualifica a deliberação da Casa como "decisão constitutiva"⁹³". Alexandre de Moraes, por sua vez, afirma que a perda do mandato nos casos do §2º constitui "ato político e discricionário da respectiva Casa, absolutamente independente da decisão judicial"⁹⁴". O autor oferece, ainda, a justificativa funcional dessa exceção: o artigo 55, inciso VI, combinado com o §2º, constitui "norma constitucional especial e excepcional em relação à previsão genérica do art. 15, inciso III", cuja razão de existência é "garantir ao Congresso Nacional a durabilidade dos mandatos de seus membros, com a finalidade de preservar a independência do Legislativo"⁹⁵".

Virgílio Afonso da Silva sustenta que, havendo condenação criminal transitada em julgado de deputado ou senador, "não há perda automática de seu mandato", cabendo à Câmara ou ao Senado avaliar se o crime cometido é incompatível com o exercício do mandato ou não⁹⁶. O autor justifica a exceção em termos funcionais: sem ela, a aplicação irrestrita do artigo 15, III, implicaria a perda de mandato até mesmo em razão de lesão corporal leve e não intencional – o que tornaria desproporcional o regime aplicável aos parlamentares federais e estaduais em comparação com os demais ocupantes de cargos eletivos. Ainda, considera que a formulação disposta no texto constitucional é taxativa, na medida em que “prevê uma lista exaustiva de casos que justificam essa perda. Fora desses casos, nenhuma decisão pela perda de mandato é compatível com a Constituição⁹⁷.”

Uma consequência relevante dessa arquitetura diz respeito à relação entre mandato e direitos políticos. Lisowski observa que, embora a condenação criminal transitada em julgado acarrete a suspensão dos direitos políticos (artigo 15, III), o texto constitucional parece ter aberto uma exceção para o caso de parlamentares:

De maneira no mínimo incoerente, o constituinte estipulou que, ocorrendo a perda ou suspensão dos direitos políticos do parlamentar, a Casa respectiva limitar-se-á a declarar a perda do mandato (art. 55, inciso IV, c/c art. 55, §3º, CRFB); havendo a condenação criminal transitada em julgado, porém, a Casa terá possibilidade de agir com maior discricionariedade e decidir, conforme as circunstâncias (até mesmo políticas) do caso, se cassará ou não o mandato de seu par. Diz-se que essa solução é incoerente porque, conforme expressamente previsto na mesma Constituição Federal, em seu art. 15, inciso III, a condenação criminal transitada em julgado tem como efeito imediato a suspensão dos direitos políticos. Mas, no caso da condenação criminal de parlamentar, o texto constitucional parece ter aberto uma exceção, de modo que o representante possa continuar exercendo o mandato até que haja uma decisão em sentido contrário por parte da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal – o que significa dizer, em última análise, que o Deputado ou Senador condenado

⁹²CALIMAN, *Mandato Parlamentar*, p. 121.

⁹³SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 545.

⁹⁴MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2023, p. 613.

⁹⁵MORAES, *Direito Constitucional*, p. 611-612.

⁹⁶SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*, p. 441.

⁹⁷SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*, p. 439.

criminalmente não perde seus direitos políticos de forma automática, ou então que o exercício do mandato parlamentar independe do pleno gozo dos direitos políticos⁹⁸.

A autora considera que essa solução é incoerente em relação à sistemática do artigo 15, III, mas sustenta que se trata de incoerência deliberada do constituinte: a opção foi por conferir ao mandato uma espécie de “sobrevida” em relação à suspensão dos direitos políticos, privilegiando a autonomia da Casa Legislativa⁹⁹. Caliman corrobora essa leitura ao afirmar que “o gozo dos direitos políticos acaba não sendo condição indispensável ao exercício do mandato parlamentar dos senadores, deputados federais, estaduais e distritais¹⁰⁰”. Virgílio Afonso da Silva discorre sobre a questão defendendo que o artigo 55 deve ser interpretado como exceção à regra geral do artigo 15, III, na medida em que, sem essa exceção, a perda de mandato seria desproporcional em hipóteses de condenações por crimes de menor gravidade¹⁰¹.

Observa-se que a questão da ampliação judicial das hipóteses de perda de mandato não é inédita no constitucionalismo brasileiro. Salgado, ao analisar a representação política, identifica precedente estruturalmente análogo: a criação, pelo STF, da perda de mandato por infidelidade partidária em 2007, em decisão que reconheceu hipótese não prevista no rol do artigo 55. A autora é contundente na crítica:

A mutação constitucional levada a cabo pelo Poder Judiciário pode levar à submissão dos mandatários aos partidos políticos, associações que ao menos no Brasil estão longe de ostentar práticas democráticas internas e coerência ideológica. Afirmar que os partidos políticos titularizam o mandato eletivo é distorcer o desenho constitucional. Vincular os mandatários às agremiações partidárias é ofender a noção de representação política e desvirtua o modelo deliberativo de democracia. [...] A Academia, no entanto, deve recusar-se a vergar sob a força constituinte do fato consumado e insistir na crítica, sob pena de tornar-se um repositório de comentários à jurisprudência¹⁰².

O quadro que emerge dessa análise é o de um regime constitucional de responsabilização parlamentar que distribui competências entre Judiciário e Legislativo de forma propositiva: o Judiciário julga a responsabilidade penal com todas as garantias processuais; o Legislativo decide, em hipóteses constitucionalmente qualificadas, sobre as

⁹⁸LISOWSKI, *Mandato parlamentar e crise de representatividade*, p. 111.

⁹⁹A autora observa que “pode-se até entender que a condenação criminal deveria ser caso de mera extinção do mandato, em razão da ocorrência de suspensão dos direitos políticos, como previsto no art. 15, inciso III, da Constituição Federal; mas para tanto haveria necessidade de promulgação de Emenda Constitucional, já que da forma como a Carta Magna está redigida não parece haver dúvidas de que o procedimento a ser seguido pela Casa é o da cassação” (Lisowski, p. 112). Pode-se dizer, assim, que “o direito ao exercício do mandato tem uma sobrevida em relação aos direitos políticos, não se extinguindo automaticamente sempre que estes venham a ser suspensos” (Lisowski, p. 139).

¹⁰⁰CALIMAN, *Mandato Parlamentar*, p. 154.

¹⁰¹SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*, p. 441.

¹⁰²SALGADO, Eneida Desiree. Representação política e o modelo democrático brasileiro. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (Org.). *Direito constitucional brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 1, p. 1101-1102. A autora se refere à decisão do TSE na Consulta n. 1.398 (27 de março de 2007), referendada pelo STF nos Mandados de Segurança n. 26.602, 26.603 e 26.604, julgados em 4 de outubro de 2007.

consequências políticas da condenação para o mandato. Essa distribuição é escolha do constituinte que aceita o risco de decisões legislativas imperfeitas em troca da preservação da autonomia do Parlamento e da força normativa do artigo 55.

A doutrina clássica sobre a matéria, representada por Paulo Brossard de Souza Pinto, já em 1965, formulava a questão em termos que permanecem atuais. Brossard sustenta que, quando a Câmara ou o Senado decide sobre a perda de mandato de um de seus membros, a decisão parlamentar é "incensurável e final", não podendo ser revisada pelo Judiciário nem sofrer interferência do Executivo. O autor reconhece, contudo, que o controle judicial é viável em situações excepcionais – quando haja "infração patente de uma cláusula constitucional" –, mas adverte que, mesmo nesses casos, "os tribunais devem proceder com particular recato, e somente contravenção a preceito constitucional pode autorizar, em apertados limites, a interferência judicial, sem jamais penetrar no mérito do processo ou torná-lo ineficaz"¹⁰³. Essa formulação estabelece o padrão que a jurisprudência do STF observou durante décadas e que foi progressivamente abandonado a partir da Ação Penal 470.

Erick Nakamura, em sistematização de 2023, atualiza esse diagnóstico ao reafirmar a distinção entre decisão e declaração no artigo 55 e observar que a controvérsia na jurisprudência do STF permanece pendente de pacificação¹⁰⁴. O autor registra que a incoerência da jurisprudência "é evidente, porque foi construída com base em critérios inexistentes no texto constitucional"¹⁰⁵. Infere-se que o problema não está na existência de desacordo sobre a melhor política institucional, desacordo que é inerente à democracia, mas na circunstância de que a Corte alterou o regime constitucional de competências sem encontrar fundamento textual para fazê-lo e sem enfrentar a convergência doutrinária que sustentava a orientação anterior.

Observa-se, nesse sentido, que a perda de mandato parlamentar ocupa, na formulação de Lisowski, um espaço de tensão entre as tradições democrática e republicana que compõem as poliarquias contemporâneas. O momento do voto e da escolha dos representantes é a ocasião

¹⁰³A formulação completa de Brossard é: "Quando a Câmara ou o Senado, pelo voto de dois terços de seus membros, cassa o mandato de um dos seus componentes e o expulsa do corpo legislativo, por considerar seu procedimento incompatível com o decoro parlamentar, pode agir com facciosismo ou espírito de vingança, pode proceder com arbítrio, abuso ou violência, pode praticar uma iniquidade, causar lesão no patrimônio moral e econômico do deputado ou senador, privando-o injustamente do mandato que lhe foi legitimamente outorgado e que ele legitimou pelo exercício regular e decente; mas a decisão parlamentar será incensurável e final. O Judiciário não poderá revisá-la e o Executivo nela não poderá interferir." PINTO, Paulo Brossard de Souza. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. Porto Alegre: Oficinas Gráficas da Livraria do Globo, 1965, p. 185-189

¹⁰⁴NAKAMURA, *Perda do mandato de parlamentares federais*, p. 71-72. Ver também NAKAMURA, Erick Kiyoshi. Cassação de mandato/perda de mandato. In: NASCIMENTO, Roberta Simões; SOBREIRA, Renan Guedes; NAKAMURA, Erick Kiyoshi (Orgs.). *Dicionário de Direito Parlamentar Brasileiro*. São Paulo: JusPodivm, 2025, p. 108-109 ("controvérsia pendente de pacificação").

¹⁰⁵NAKAMURA, *Perda do mandato de parlamentares federais*, p. 65.

por excelência de transformação dos ideais democráticos em ação política. O momento da perda de mandato parlamentar, por sua vez, representa a consagração dos ideais republicanos, por configurar essencialmente a consequência de uma conduta considerada um desvalor para um integrante de órgão representativo¹⁰⁶. A autora observa que, no sistema brasileiro, o modo de efetivação da responsabilização de parlamentares propicia o fortalecimento de um "elemento aristocrático" sempre que um órgão do Poder Judiciário toma decisão que, embora informada por critérios jurídicos, apresenta relevantes consequências políticas – como no caso das decisões que decretam perda de mandato ou suspendem direitos políticos –, o que é ainda mais grave quando essa decisão é imediatamente contrária à vontade manifestada democraticamente nas urnas¹⁰⁷. A advertência é complementada pela observação de que, quanto mais embaçadas forem as fronteiras entre o jurídico e o político, "maiores serão os riscos de que as Cortes ultrapassem a zona gris para adentrar no campo propriamente político, do que decorre a politização da justiça e o enfraquecimento daquelas características tão caras à atividade jurisdicional: a técnica, a imparcialidade e a contenção¹⁰⁸".

Renan Guedes Sobreira identifica, na jurisprudência recente, movimentos interpretativos que relativizam progressivamente a inviolabilidade, alterando seu alcance sem alteração formal do texto constitucional. O ponto não reside apenas na extensão da proteção, mas na redefinição dos limites entre liberdade parlamentar e controle jurisdicional. Essas atitudes, na formulação de Sobreira, contribuem para fortalecer a imagem do Poder Judiciário como tutor da democracia nacional, mas são, na perspectiva do autor, mecanismos de erosão interna do arranjo democrático¹⁰⁹.

O regime constitucional de responsabilização de parlamentares, tal como desenhado pelo artigo 55, constitui, em síntese, sistema que distribui riscos entre instituições com capacidades e legitimidades distintas¹¹⁰. Essa distribuição foi assentada na doutrina

¹⁰⁶LISOWSKI, *Mandato parlamentar e crise de representatividade*, p. 187.

¹⁰⁷LISOWSKI, *Mandato parlamentar e crise de representatividade*, p. 191.

¹⁰⁸LISOWSKI, *Mandato parlamentar e crise de representatividade*, p. 195.

¹⁰⁹SOBREIRA, Renan Guedes. Degradación de la inviolabilidad parlamentaria en la jurisprudencia de tribunales superiores de Brasil. *Cuadernos Manuel Giménez Abad, Zaragoza*, n. 23, p. 71-85, 2022, p. 84. No original: "*Las actitudes justicialistas y moralistas del Poder Judicial contribuyen para fortalecer su imagen de tutor de la democracia nacional, pero son verdaderos mecanismos de destrucción interna de la democracia.*" Tradução nossa.

¹¹⁰ Distingue-se, aqui, reforma constitucional – a alteração formal do texto operada pelo poder constituinte derivado, mediante o procedimento do art. 60 da Constituição – de mutação constitucional, que decorre da alteração do sentido normativo de um dispositivo sem modificação do texto, por via de interpretação judicial ou de práticas institucionais reiteradas. O padrão decisório do STF em relação ao artigo 55, reconstruído ao longo deste trabalho, pode ser qualificado como mutação constitucional não deliberada: altera o alcance da competência legislativa sobre a perda de mandato sem submissão aos controles procedimentais e à legitimação democrática que o art. 60 exige para a reforma formal.

constitucional brasileira ao longo de décadas, com convergência entre autores de orientações diversas, e era a orientação do próprio STF até a inflexão de 2012¹¹¹. Os capítulos seguintes documentam a trajetória jurisprudencial que alterou esse equilíbrio e analisam, à luz da teoria da constituição do risco, as consequências institucionais dessa alteração.

2.4 JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E DESLOCAMENTO DE CONFLITOS INSTITUCIONAIS

O arranjo constitucional que combina proteção institucional do mandato parlamentar e mecanismos de responsabilização compartilhados entre Legislativo e Judiciário se desenvolve em um ambiente marcado pela crescente judicialização da política. Nas últimas décadas, o Supremo Tribunal Federal passou a ocupar posição de protagonismo na vida pública brasileira, decidindo uma variedade de controvérsias de alta relevância política, social e moral, muitas delas relacionadas diretamente ao funcionamento das instituições representativas. A compreensão desse fenômeno é indispensável para situar o problema específico da intervenção judicial sobre mandatos parlamentares – objeto dos capítulos seguintes – no contexto mais amplo do deslocamento de conflitos institucionais para a arena jurisdicional.

O conceito de judicialização da política designa, na formulação de Débora Alves Maciel e Andrei Koerner, um processo de expansão do papel do Poder Judiciário no contexto decisório das democracias contemporâneas, tanto para designar a ampliação das áreas de atuação dos tribunais pela via do poder de revisão judicial de ações legislativas e executivas, quanto como proposta normativa sobre a extensão adequada dessa atuação¹¹². Para Neal Tate e Torbjörn Vallinder, trata-se de fenômeno global que se manifesta na expansão do campo de atuação das cortes em detrimento dos políticos e administradores, bem como na disseminação de métodos de decisão judicial fora do campo jurisdicional propriamente dito¹¹³. John Ferejohn

¹¹¹ A instabilidade jurisprudencial é reconhecida inclusive na doutrina de ensino. Fernandes sistematiza três posicionamentos adotados pelo STF: o primeiro, da AP 470, que sustenta a perda automática como efeito da condenação ("atualmente minoritário"); o segundo, da AP 396, que reafirma a competência da Casa nos termos do art. 55, §2º ("atualmente majoritário"); e o terceiro, da AP 694, que articula regime de pena e faltas parlamentares para converter a hipótese do inciso VI em perda automática pelo inciso III. FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 1056-1057, nota 118.

¹¹² MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova*, São Paulo, n. 57, p. 113-133, 2002.

¹¹³ TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press, 1995. Ver também VALLINDER, Torbjörn. A judicialização da política: um fenômeno mundial. In: MOREIRA, Luiz (Org.). *Judicialização da Política*. 1. ed. São Paulo: 22 Editorial, 2012, p. 15.

define o fenômeno em termos mais diretos, como "uma profunda transferência de poder do Legislativo para Tribunais e outras instituições jurídicas ao redor do mundo"¹¹⁴.

Ran Hirschl aprofunda a análise ao descrever a judicialização da política como consequência da supremacia constitucional, observando que "o aumento contínuo na confiança nos meios jurisdicionais transformou tribunais superiores nacionais em influentes órgãos políticos de tomada de decisão"¹¹⁵. Para o autor, o fenômeno ultrapassou os limites do controle de constitucionalidade de leis e da proteção de direitos fundamentais para alcançar o que denomina "judicialização da megapolítica" – a transferência para os tribunais de controvérsias que definem a própria identidade da comunidade política, incluindo questões eleitorais, transições de regime, prerrogativas do Executivo e a própria composição dos órgãos representativos¹¹⁶. Ao mesmo tempo, Hirschl aponta que as instituições políticas são percebidas como burocráticas e tendenciosas, enquanto os órgãos jurisdicionais são vistos como mais respeitáveis, imparciais e eficientes – assimetria perceptiva que favorece a transferência de expectativas normativas para o Judiciário¹¹⁷.

No Brasil, a judicialização da política tem raízes institucionais específicas. A Constituição de 1988, diferentemente das constituições liberais clássicas – que, na descrição de Oscar Vilhena Vieira, "estabeleciam poucos direitos e privilegiavam o desenho de instituições políticas voltadas a permitir que cada geração pudesse fazer as suas próprias escolhas substantivas, por intermédio da lei e de políticas públicas"¹¹⁸ –, adotou modelo ambicioso de constitucionalização, que confere ao STF competência extensa para revisar atos do Legislativo e do Executivo e alarga o rol de legitimados para provocar a jurisdição constitucional, facilitando o acesso de partidos, associações e demais atores políticos à Corte.

O resultado, na formulação de Vieira, é uma "supremocracia", em que o Supremo tem exercido o papel de "emitir a última palavra sobre inúmeras questões de natureza substantiva, ora validando e legitimando uma decisão dos órgãos representativos, outras vezes substituindo as escolhas majoritárias"¹¹⁹. A "hiper-constitucionalização" da vida contemporânea decorre não da democracia, mas da desconfiança em relação a ela, vez que "a opção institucional pela

¹¹⁴FEREJOHN, John. Judicializando a Política, Politizando o Direito. In: MOREIRA, Luiz (Org.). *Judicialização da Política*. 1. ed. São Paulo: 22 Editorial, 2012, p. 63.

¹¹⁵HIRSCHL, Ran. A judicialização da megapolítica e o surgimento dos tribunais políticos. In: MOREIRA, Luiz (Org.). *Judicialização da Política*. 1. ed. São Paulo: 22 Editorial, 2012, p. 28.

¹¹⁶HIRSCHL, A judicialização da megapolítica, p. 28. Os exemplos do autor incluem "o destino da presidência norte-americana, a guerra na Tchetchênia, a agitação política quase constante no Paquistão, a cidadania multicultural na Europa Ocidental, [...] a definição fundamental de Israel como 'Estado judeu e democrático'".

¹¹⁷HIRSCHL, A judicialização da megapolítica, p. 31.

¹¹⁸VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 4, n. 2., jul./dez. 2008, p. 443.

¹¹⁹VIEIRA, *Supremocracia*, p. 445.

ampliação do escopo das constituições e de reforço do papel do Judiciário, como guardião dos compromissos constitucionais, contribui para o amesquinamento do sistema representativo¹²⁰". Dimitri Dimoulis qualifica o fenômeno em termos convergentes, ao observar que determinadas teorias interpretativas "permitem que o Supremo Tribunal Federal aproprie-se indevidamente de competências que a Constituição reconheceu ao Senado Federal", configurando "tentativa de monopolizar o controle de constitucionalidade, sucumbindo à ambição que a doutrina estadunidense critica como exclusivismo judicial¹²¹".

Ferejohn identifica, nesse processo, três modos de expansão judicial que operam simultaneamente: a imposição de limites à atuação do Legislativo, a transformação das salas de audiência em espaço de política substantiva e a regulação da conduta da atividade política¹²². Os três modos são diretamente observáveis no campo dos mandatos parlamentares: o STF impõe limites ao regime de proteção do mandato ao restringir interpretativamente as imunidades, decide sobre a composição do Parlamento ao determinar perdas e afastamentos e regula a conduta de seus membros ao admitir medidas cautelares que condicionam o exercício da função legislativa. O próprio Ferejohn adverte, contudo, que essa expansão produz um efeito reflexo, na medida em que "aqueles interessados em decisões têm motivos para buscar influenciar e, se possível, controlar as nomeações para os tribunais e outras instituições jurídicas", a judicialização da política culmina também em uma "politização dos tribunais¹²³".

Cláudio Ladeira de Oliveira e Suellen Moura, em análise específica sobre a ilegitimidade da interferência do STF, descrevem esse processo como resultado de um ambiente em que a Corte passa a exercer papel protagonista na resolução de conflitos que a Constituição atribuiu a outros Poderes. Os autores observam que a judicialização da política, no contexto brasileiro, assume forma particularmente intensa porque combinada com um modelo de constituição analítica e com um sistema de controle de constitucionalidade de amplitude singular no direito comparado¹²⁴. Oliveira e Furlan, por sua vez, qualificam esse processo ao identificar o fenômeno que esse trabalho documenta:

A transferência da autoridade política decisória para o âmbito de competências das jurisdições lidarem com questões políticas – a judicialização da política – é reflexo da defesa de ambos os ideários como aportes metodológicos e pragmáticos, e assume

¹²⁰ VIEIRA, *Supremocracia*, p. 443.

¹²¹ DIMOULIS, Dimitri. Uma visão crítica do neoconstitucionalismo. In: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (Coords.). *Direitos fundamentais e estado constitucional*: estudos em homenagem a J. J. Gomes Canotilho. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 10.

¹²² FEREJOHN, *Judicializando a Política, Politizando o Direito*, p. 63.

¹²³ FEREJOHN, *Judicializando a Política, Politizando o Direito*, p. 91.

¹²⁴ OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; MOURA, Suellen. Judicialização da política e poder legiferante: a ilegitimidade da interferência do STF. *Revista Novos Estudos Jurídicos – Eletrônica*, Itajaí, v. 23, n. 2, p. 466-490, maio/ago. 2018.

várias formas, desde a utilização do judiciário como *veto-point*, "vanguarda iluminista", intervindo até mesmo no grande mercado político, desfazendo votos e formações de parlamento e governo em pleno exercício¹²⁵.

A intervenção judicial que "desfaz votos e formações de parlamento" constitui a expressão mais aguda da judicialização da política, por atingir o núcleo do processo representativo. Suellen Moura, em sua dissertação sobre as imunidades parlamentares, observa que a associação do "político" ao Legislativo e do "jurídico" ao Judiciário induz percepção de que as atividades legislativa e judiciária operam segundo princípios radicalmente distintos, visão que a autora qualifica como "demasiado simplista"¹²⁶. A consequência dessa simplificação é a naturalização da transferência de competências decisórias para o Judiciário, como se a decisão judicial fosse, por natureza, mais legítima que a decisão política. A autora afirma, a partir de Waldron, que "a fraqueza das credenciais democráticas da produção normativa pelo Judiciário surge da própria ideia de legislação como atividade essencialmente transparente e pública"¹²⁷. Moura formula o paradoxo nos seguintes termos:

O baluarte de garantia da Constituição pouco se justifica nestes casos, pois, utilizado como política institucional calcada no argumento de produção de melhores resultados, volta-se contra a própria razão de ser de uma Constituição, pois relê e reorienta a política em um discurso formalmente apolítico, mas substancialmente político¹²⁸.

Essa dinâmica, em que a jurisdição constitucional opera sob discurso formalmente apolítico mas substancialmente político, será documentada nos capítulos seguintes. A retórica da neutralidade técnica e da imparcialidade jurisdicional funciona, nesse contexto, como mecanismo de legitimação de decisões cujo conteúdo é inequivocamente político, na medida em que definem quem pode ou não exercer mandato representativo. Carl Schmitt, cuja análise da jurisdição constitucional é retomada por Cláudio Ladeira de Oliveira, adverte que "é um artifício especificamente político apresentar as próprias opiniões como apolíticas e as perguntas e opiniões do adversário como políticas"¹²⁹. O paradoxo materializa-se na medida em que quanto mais o tribunal se apresenta como instância técnica e imparcial, mais eficaz é sua capacidade de exercer poder político sem os controles e a accountability que recaem sobre os órgãos assumidamente políticos.

¹²⁵ OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; FURLAN, Lorenzo Emanuelli. Do neoconstitucionalismo ao constitucionalismo da otimização. In: OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; DUTRA, Delamar Volpato; MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira (Orgs.). *Ensaio sobre constitucionalismo político*. 1. ed. Florianópolis: Habitus, 2019, p. 231.

¹²⁶ MOURA, *Imunidades parlamentares à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*, p. 32.

¹²⁷ MOURA, *Imunidades parlamentares à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*, p. 32-33.

¹²⁸ MOURA, *Imunidades parlamentares à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*, p. 57.

¹²⁹ SCHMITT, Carl. *O guardião da Constituição*. Trad. Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 3, apud OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de. O caráter político da jurisdição constitucional: uma abordagem a partir de Carl Schmitt. *Princípios: Revista de Filosofia* (UFRN), Natal, v. 29, n. 60, p. 163-189, nov. 2022, p. 174.

A genealogia schmittiana permite compreender o risco institucional que a judicialização da política representa para o equilíbrio entre os Poderes. Schmitt observa que a transferência de decisões políticas para tribunais constitucionais não elimina o caráter político dessas decisões, apenas deslocando a titularidade de seu exercício para uma instituição menos sujeita a controle democrático. Na formulação de Ladeira de Oliveira, “nenhuma formalidade judicial poderia esconder o fato de que tal Tribunal do Estado ou constitucional seria uma instituição altamente política com poderes constitucionais. Do ponto de vista democrático, dificilmente seria possível transferir essas funções para uma aristocracia da toga¹³⁰.”

A expressão "aristocracia da toga" designa o risco de que um órgão composto por membros não eleitos, dotado de mandato vitalício e protegido por mecanismos de responsabilização indiretos, passe a exercer poder político substantivo sobre a composição e o funcionamento dos órgãos representativos. A obra de Schmitt descreve a consequência indicando que "O Guardião torna-se facilmente senhor da Constituição e surge o perigo de um duplo chefe de Estado [e com isso] um órgão inamovível, irresponsável e que decide à sua discrição¹³¹". Cláudio Ladeira de Oliveira, ao transpor a análise schmittiana para o contexto brasileiro, observa que o STF tem sido levado para o centro da arena política, passando a ser percebido pelos atores políticos como um "igual", com a consequência do surgimento de reações políticas que alimentam o ciclo de conflito interinstitucional¹³².

A judicialização da política brasileira é impulsionada, no plano empírico, por dois fenômenos inter-relacionados. De um lado, a percepção de déficit de representatividade e de *accountability* dos órgãos eleitos, especialmente do Congresso Nacional, que enfrenta baixos índices de confiança pública e recorrentes acusações de corrupção e corporativismo. De outro, a estratégia de atores políticos e sociais de transferir para o Judiciário questões que não conseguem vencer na arena legislativa – seja porque não dispõem de maioria parlamentar, seja porque o tema é politicamente custoso e preferem delegar a decisão a uma instituição não eleita.

Gabriela Fischer Armani documenta que a judicialização dos mandatos parlamentares tem dupla origem: a litigância de natureza político-partidária, em que partidos e parlamentares

¹³⁰SCHMITT, *O guardião da Constituição*, p. 155-156, apud OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de. Judicialização da política, auto-restrição judicial e a defesa da Constituição: lições de Carl Schmitt. *Revista Dois Pontos*, Curitiba, v. 17, n. 1, p. 62-85, 2020, p. 77.

¹³¹SCHMITT, *O guardião da Constituição*, p. 7, apud OLIVEIRA, Judicialização da política, auto-restrição judicial, p. 77.

¹³²OLIVEIRA, Judicialização da política, auto-restrição judicial, p. 68-70. A formulação de é construída a partir da análise de RECONDO, Felipe; WEBER, Luiz. *Os onze: o STF, seus bastidores e as suas crises*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. Segundo o autor, "o principal mérito do excelente trabalho de Recondo e Weber é descrever o processo mediante o qual, nos anos recentes, o STF foi levado para o centro da arena política, passando a ser percebido pelos atores políticos como um 'igual' – com a óbvia consequência do surgimento de reações políticas"

provocam o STF contra adversários, precede a litigância criminal em dezesseis anos, de modo que a judicialização política "foi levada e legitimada pelas próprias elites políticas"¹³³, os mesmos atores que posteriormente questionam o excesso de intervenção judicial. Camila Albuquerque e Sandro Bazzanella observam que essa transferência da atuação política para o Poder Judiciário "afasta a população do debate democrático, de modo que as leis, plurais e aplicáveis a todos, são substituídas por decisões, que valem para um ou alguns"¹³⁴.

Uma das consequências desse processo é a reconfiguração da percepção pública sobre as instituições. Enquanto os órgãos representativos são frequentemente retratados como burocráticos, tendenciosos ou capturados por interesses particulares, os tribunais superiores são apresentados como espaços de racionalidade, imparcialidade e integridade, supostamente mais aptos a produzir decisões corretas em matéria de direitos e princípios constitucionais. Vanessa Brand, à luz dos argumentos de Francis Fukuyama, observa que a judicialização exacerbada da vida e da política e o prejuízo causado pelas ações dos atores políticos por meio do Poder Judiciário "tendem a minar a confiança do povo no governo, em um sistema que se retroalimenta"¹³⁵. A análise de Brand identifica três danos colaterais desse processo: o crescimento exacerbado do Poder Judiciário às custas do enfraquecimento das instituições representativas, em ciclo vicioso de descrédito; a nutrição de uma desconfiança quanto ao próprio Poder Judiciário, na medida em que sua intervenção o expõe ao escrutínio e à contestação política; e o surgimento ou majoração de uma tensão entre os Poderes que, em vez de estabilizar o arranjo institucional, tende a escalá-lo¹³⁶. A autora sintetiza a assimetria perceptiva:

A atividade política é projetada como essencialmente corrupta e incapaz de representar o povo, o que se expressa pelo abuso das minorias decisórias, carência de reprodução da opinião pública majoritária e ausência de deliberação sobre temas importantes para a sociedade. Ao mesmo tempo, esta visão é contrastada com as virtudes e uma percepção até mesmo idealizada de juízes paladinos da justiça e da

¹³³ARMANI, Gabriela Fischer. Ingerência judicial no exercício de cargos eletivos: o comportamento do STF frente a pedidos de interferência em mandatos parlamentares. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 44., 2020. Anais [...]. São Paulo: ANPOCS, 2020. A autora demonstra que a litigância de natureza político-partidária (partidos e parlamentares provocando o STF contra adversários) precede a litigância criminal em dezesseis anos, concluindo que a judicialização dos mandatos parlamentares "foi levada e legitimada pelas próprias elites políticas".

¹³⁴ALBUQUERQUE; BAZZANELLA, A judicialização da política como fenômeno do neoconstitucionalismo, p. 169-170.

¹³⁵BRAND, Vanessa Bussolo. *Judicialização da nomeação de Ministros de Estado no Brasil pós 1988 à luz da otimização do risco político*. 2021. 153 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021, p. 45-46. A autora mobiliza FUKUYAMA, Francis. *Ordem e decadência: da revolução industrial à globalização da democracia*. Trad. Nivaldo Montiguelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 2018, p. 470-471.

¹³⁶BRAND, *Judicialização da nomeação de Ministros de Estado*, p. 124-127.

moral, capazes de analisar de maneira puramente jurídica e racional as questões a si apresentadas¹³⁷.

Essa assimetria reproduz, no imaginário político brasileiro, a mesma estrutura epistêmica que Renan Guedes Sobreira identificou na jurisprudência – o duplo padrão que avalia o Legislativo por seus piores episódios concretos e o Judiciário por suas melhores promessas abstratas¹³⁸. Jeremy Waldron sintetiza o mecanismo, defendendo que "construímos um retrato idealizado do julgar e o emolduramos junto com o retrato de má fama do legislar¹³⁹". Essa construção discursiva favorece a transferência de expectativas normativas para o Judiciário e reforça pressões para que a Corte intervenha em situações nas quais o Parlamento parece omissivo ou conivente, inclusive em temas de responsabilização de seus próprios membros. É precisamente nesse ponto que a reflexão sobre a judicialização da política em geral converge com o problema específico desta dissertação. A judicialização da composição do Parlamento – isto é, a transferência para o Judiciário de decisões sobre quem pode ou não exercer mandato representativo – representa modalidade particularmente problemática de judicialização, porque afeta diretamente o núcleo da representação democrática. Quando o Judiciário decide sobre a composição do Parlamento, determinando a perda ou suspensão de mandatos eletivos, está decidindo sobre quem pode falar em nome do povo, substituindo a escolha dos eleitores por decisão judicial.

Guillermo O'Donnell, ao analisar a *accountability* horizontal, qualifica essa modalidade de intervenção como *encroachment*: a invasão, por uma agência estatal, da jurisdição constitucionalmente atribuída a outra¹⁴⁰. O autor adverte que, quando as responsabilidades de *accountability* horizontal são esvaziadas por poderes superiores, "a consequência será não apenas a facilitação de transgressões desses poderes, mas também o descrédito das agências" cujas competências foram invadidas¹⁴¹. Essa substituição compromete a legitimidade democrática do Parlamento, porque reduz a margem de autonomia dos órgãos

¹³⁷ BRAND, *Judicialização da nomeação de Ministros de Estado*, p. 46.

¹³⁸ SOBREIRA, Renan Guedes. Degradación de la inviolabilidad parlamentaria en la jurisprudencia de tribunales superiores de Brasil. *Cuadernos Manuel Giménez Abad, Zaragoza*, n. 23, p. 71-85, 2022, p. 79-80. No original: "Utilizando parámetros de dos naturalezas – abstracto, casi arquetípico, y otro concreto – para establecer el nivel de confianza que los poderes merecen, los resultados siempre serán disyuntivos." Tradução nossa..

¹³⁹ WALDRON, Jeremy. *A dignidade da legislação*. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 2.

¹⁴⁰ O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 34-35. O autor distingue *accountability* horizontal de meras interações entre agências estatais: "HA refers to a subset of these interactions. It deals exclusively with those that share a common characteristic: they are undertaken by a state agency with the explicit purpose of preventing, cancelling, redressing and/or punishing actions [...] deemed unlawful, whether on grounds of encroachment or of corruption."

¹⁴¹ O'DONNELL, *Horizontal accountability*, p. 51-52.

eleitos para definir sua própria composição e para estabelecer padrões de conduta exigidos de seus membros. O processo tem consequências que ultrapassam o caso concreto, uma vez que cada intervenção judicial sobre mandatos redefine, na prática, o equilíbrio entre Judiciário e Legislativo, sinalizando aos atores políticos que a última palavra sobre a representação não pertence ao circuito democrático, mas à Corte. Nesse sentido, Cláudio Ladeira de Oliveira observa que o risco de arbitrariedade política não foi anulado pela maximização do controle judicial, mas "transferido de instituição"¹⁴². Virgílio Afonso da Silva oferece, nesse contexto, formulação que qualifica a especificidade do fenômeno. O autor propõe que o conceito de ativismo judicial seja definido não pela frequência com que o tribunal utiliza suas competências, mas pela autoatribuição de competências não explicitamente previstas no texto constitucional:

Segundo o conceito de ativismo que aqui se propõe, um tribunal é ativista quando assume competências que não são claramente atribuídas a ele, mas tampouco a outros órgãos, pelo texto constitucional ou pela legislação ordinária. Como competências são recursos limitados, quanto mais o tribunal as assume, tanto menos competências tendem a ter os outros poderes¹⁴³.

A definição evita o maniqueísmo que frequentemente caracteriza o debate sobre ativismo judicial, vez que a questão não é se o tribunal decide "bem" ou "mal" em termos substantivos, mas se as competências que exerce foram atribuídas pela Constituição ou por ele próprio. Virgílio observa que o STF já se autoatribuiu uma série de competências não explicitamente definidas pela Constituição, incluindo a possibilidade de "desconsiderar a inviolabilidade de parlamentares por opiniões e votos" e de "decretar a perda de mandato de deputados que mudem de partido"¹⁴⁴, competências diretamente relevantes para o problema desta dissertação.

Observa-se, contudo, que a judicialização não resulta exclusivamente de ativismo judicial. Salgado e Gabardo documentam que o papel do Poder Judiciário na erosão do Estado de Direito brasileiro envolve uma dinâmica de retroalimentação em que a desconfiança nas instituições representativas legitima a expansão judicial, que por sua vez enfraquece as instituições representativas, aprofundando a desconfiança¹⁴⁵. Salgado, em outro trabalho,

¹⁴² OLIVEIRA, *O caráter político da jurisdição constitucional*, p. 181-183. A formulação completa é: "no objetivo de minimizar o risco de arbitrariedade política das instituições explicitamente políticas, a maximização precaucionária do controle judicial criou condições para que praticamente qualquer assunto politicamente relevante ensejasse alguma espécie de revisão judicial, de modo que o risco de arbitrariedade política não foi anulado, mas transferido de instituição."

¹⁴³ SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Edusp, 2021, p. 510.

¹⁴⁴ SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*, p. 510-511. O autor lista sete competências autoatribuídas pelo STF, observando que "o simples fato de os ter à sua disposição é suficiente para caracterizá-lo como ativista", independentemente da frequência de uso.

¹⁴⁵ SALGADO, Eneida Desiree; GABARDO, Emerson. The role of the Judicial Branch in Brazilian rule of law erosion. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 731-769, set./dez. 2021. p. 760. No original: "When the Judicial Branch becomes a political actor, it loses the position of objective institutional

identifica essa dinâmica como "populismo judicial", a instrumentalização do discurso de combate à corrupção e de proteção da moralidade como fundamento para a expansão de competências judiciais, em desprezo à literalidade do texto constitucional¹⁴⁶. A advertência é particularmente relevante para o campo dos mandatos parlamentares, em que a pressão popular por "punição" de políticos investigados ou condenados tende a converter-se em legitimação de intervenções judiciais que ultrapassam as competências previstas no artigo 55.

A experiência brasileira recente oferece exemplos dos riscos associados à judicialização da composição do Parlamento. Como será analisado no capítulo seguinte, o STF tem admitido não apenas a perda automática de mandatos por condenação criminal – em hipótese que o artigo 55, §2º, submete a deliberação da Casa –, mas também prisões cautelares e afastamentos temporários de parlamentares sem autorização das Casas Legislativas, com fundamento em interpretações extensivas das competências judiciais e em aplicação analógica de dispositivos processuais penais concebidos para investigados comuns. Essas decisões têm gerado reações políticas intensas, incluindo propostas de emenda constitucional que visam redefinir os limites da intervenção judicial sobre mandatos – o que evidencia que a expansão da jurisdição constitucional sobre essa matéria não tem necessariamente contribuído para a estabilização do arranjo institucional, mas para a escalada do conflito entre Poderes¹⁴⁷.

No plano teórico, Bernardo Gonçalves Fernandes reconstrói, a partir de diferentes correntes da teoria constitucional contemporânea, os instrumentos conceituais que permitem avaliar criticamente esse fenômeno. A exposição do constitucionalismo popular de Mark Tushnet, por exemplo, é relevante porque sustenta que a interpretação judicial da Constituição não possui *a priori* peso superior em relação à interpretação feita por outro departamento estatal, e que o monopólio do STF sobre o sentido do texto constitucional "acaba por retirar a

stability and becomes an institution whose legitimacy depends on variations in society's mood. In a moment of democratic decay, the authoritarian profile rising of the people is a complicating element for a branch of the State that can only justify its existence based on the rule of law." Tradução nossa.

¹⁴⁶ SALGADO, Eneida Desiree. Populismo judicial, moralismo e o desprezo à Constituição: a democracia entre velhos e novos inimigos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 117, p. 193-217, jul./dez. 2018, p. 202.

¹⁴⁷ Em perspectiva comparada, Meyer qualifica a situação brasileira como "constitucionalismo instável" (*unstable constitutionalism*), mobilizando Tushnet e Khosla para observar que as anomalias no exercício de poderes por atores institucionais dentro do sistema constitucional geram instabilidade estrutural. O autor conclui, a partir da análise dos casos Delcídio, Cunha, Renan Calheiros e Aécio Neves, que "*there is no pattern and that the Justices are much more worried about their individual roles than about the court's institutional existence*" (p. 742). MEYER, Emilio Peluso Neder. Judges and Courts Destabilizing Constitutionalism: The Brazilian Judiciary's Political and Authoritarian Character. *German Law Journal*, Cambridge, v. 19, n. 4, p. 727-768, 2018, p. 742 e 766. Ver também TUSHNET, Mark; KHOSLA, Madhav. *Unstable Constitutionalism: Law and Politics in South Asia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

importância das opiniões que são prolatadas fora da Suprema Corte¹⁴⁸. A consequência, na formulação de Larry Kramer mobilizada por Fernandes, é que "a supremacia judicial é um princípio ideológico que leva os cidadãos a pensar que eles não podem contradizer os justices da Suprema Corte¹⁴⁹", o que constitui desincentivo à participação popular e ameaça à própria legitimidade da cultura constitucional.

O constitucionalismo democrático de Robert Post e Reva Siegel, também exposto por Fernandes, oferece perspectiva complementar ao tratar o fenômeno do *backlash* – a reação social e institucional contrária a decisões judiciais – não como ameaça ao constitucionalismo, mas como parte constitutiva de sua legitimação democrática¹⁵⁰. Para Post e Siegel, as cortes não encerram o debate político com suas decisões: a resposta judicial, embora definitiva para o caso concreto, é apenas provisória em relação ao desacordo maior subjacente¹⁵¹. Essa formulação é pertinente ao problema dos mandatos parlamentares, em que as PECs de "blindagem" discutidas no último capítulo podem ser lidas não como simples resistência corporativa, mas como expressão do desacordo institucional sobre a titularidade decisória em matéria de representação.

Por fim, Jeremy Waldron, oferece argumento sistemático contra a supremacia judicial em contextos de desacordo razoável, indicando que a autoridade do direito vem de consenso sobre procedimento moralmente justificado para a tomada de decisão – o processo legislativo democrático que garanta iguais possibilidades de participação – e a legislação possui uma "dignidade" especial que torna qualquer resposta a grandes questões de desacordo dada por órgãos não eleitos deficitária em legitimidade¹⁵². Waldron não nega ao Judiciário competência interpretativa, mas sustenta que a pretensão de dar a "última palavra" sobre questões políticas fundamentais – como a composição do Parlamento – não é justificável em democracias consolidadas nas quais as instituições representativas funcionam razoavelmente bem¹⁵³.

¹⁴⁸ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 224-225. Fernandes reconstrói a posição de Tushnet a partir de TUSHNET, Mark. *Taking the Constitution Away from the Courts*. Princeton: Princeton University Press, 1999.

¹⁴⁹ KRAMER, Larry D. *The People Themselves: Popular Constitutionalism and Judicial Review*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

¹⁵⁰ FERNANDES, *Curso de Direito Constitucional*, p. 232-249. A reconstrução de Post e Siegel é feita a partir de POST, Robert; SIEGEL, Reva. Roe rage: democratic constitutionalism and backlash. *Harvard Civil Liberties Law Review*, v. 42, n. 2, p. 373-433, 2007.

¹⁵¹ FERNANDES, *Curso de Direito Constitucional*, p. 233.

¹⁵² FERNANDES, *Curso de Direito Constitucional*, p. 249-253.

¹⁵³ WALDRON, Jeremy. The core of the case against judicial review. *Yale Law Journal*, New Haven, v. 115, n. 6, p. 1346-1406, 2006. Waldron formula quatro pressupostos para seu argumento: (i) instituições democráticas razoavelmente funcionais; (ii) instituições judiciais razoavelmente funcionais; (iii) comprometimento da maioria da sociedade com os direitos; (iv) desacordo persistente e de boa-fé sobre o conteúdo dos direitos.

A convergência entre essas correntes teóricas fornece o quadro conceitual necessário para compreender que a questão da titularidade decisória sobre mandatos parlamentares não é mera controvérsia processual, mas problema de teoria da democracia, que diz respeito à capacidade de uma comunidade política de resolver seus próprios conflitos pelos meios que a Constituição estabeleceu para esse fim. A partir desse quadro teórico-normativo, pode-se examinar com maior precisão como o arranjo desenhado pela CRFB/88 vem sendo concretamente operado pelo STF. Se, de um lado, o texto constitucional estrutura regime de proteção e responsabilização do mandato parlamentar que combina imunidades, prerrogativas e competências compartilhadas entre Judiciário e Legislativo, de outro, a dinâmica da judicialização da política e o protagonismo crescente da Corte sugerem a existência de tensões entre o modelo normativo e a prática institucional.

Cass Sunstein e Adrian Vermeule formulam premissa que será desenvolvida no capítulo normativo, segundo a qual a questão central não é como, em princípio, um texto deve ser interpretado, mas como certas instituições, com suas capacidades e limitações específicas, devem interpretar certos textos¹⁵⁴. Essa formulação desloca o eixo da discussão: em vez de perguntar "qual é a melhor interpretação do artigo 55?", a análise institucional pergunta se "o STF está em posição de produzir essa interpretação de forma consistente, previsível e sem efeitos sistêmicos adversos?". Os autores observam que teorias interpretativas frequentemente operam "com uma visão idealizada, quase heroica, das capacidades judiciais e, como corolário, com uma visão depreciativa das capacidades dos demais agentes normativos¹⁵⁵". A "virada institucional" proposta por Vermeule, operacionalizada nesta dissertação a partir de *The Constitution of Risk*, exige que a avaliação da atuação do STF em matéria de mandatos considere não apenas a correção substantiva dos resultados, mas os custos de segunda ordem da intervenção¹⁵⁶: instabilidade de critérios, concentração de competências, reações legislativas defensivas e erosão da força normativa do texto constitucional.

¹⁵⁴ SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. Interpretation and institutions. *Michigan Law Review*, v. 101, n. 4, p. 885-951, 2003, p. 885. No original: "The central question is not 'how, in principle, should a text be interpreted?' The question instead is 'how should certain institutions, with their distinctive abilities and limitations, interpret certain texts?'"

¹⁵⁵ SUNSTEIN; VERMEULE, *Interpretation and institutions*, p. 886.

¹⁵⁶ A preocupação com os custos de segunda ordem da instabilidade normativa fundamenta-se na teoria constitucional de Jon Elster, que sustenta que constituições funcionam como mecanismos de neutralização das paixões majoritárias e que "a constante mudança do sistema geraria fadiga e anarquia", de modo que a estabilidade das normas constitucionais constitui valor que justifica a exigência de maiorias qualificadas para sua alteração. Ver SGARBOSSA, Luís Fernando; IENSUE, Geziela. A Constituição como autorrestrrição ou como restrição ao outro: uma comparação entre as visões de Elster e Buchanan-Tullock. *Revista de Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 18, n. 18, p. 14-37, 2015, p. 22-24, a partir de ELSTER, Jon. *Ulisses liberto: estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições*. Trad. Cláudia Sant'Ana Martins. São Paulo: Editora UNESP, 2009, p. 156-199.

Para compreender em que medida essas tensões se manifestam na prática e quais são seus efeitos sobre a autonomia do Parlamento e sobre a configuração da representação democrática, o próximo capítulo reconstrói a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal relativa à perda e à suspensão de mandatos parlamentares federais desde a promulgação da Constituição de 1988, identificando padrões de decisão, fases de interpretação do artigo 55 e modos de atuação em medidas cautelares com impacto direto no exercício do mandato.

3 A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE PERDA E SUSPENSÃO DE MANDATO PARLAMENTAR

O capítulo anterior reconstruiu os fundamentos teórico-normativos do regime de proteção e responsabilização do mandato parlamentar na CRFB/88, identificando a convergência doutrinária sobre a não automaticidade da perda por condenação criminal e os riscos associados ao deslocamento dessa competência para o Judiciário. A partir dessas premissas, o presente capítulo examina como o Supremo Tribunal Federal tem concretamente avaliado esse regime desde a promulgação da Constituição.

Este capítulo desenvolve a análise crítica da jurisprudência nacional relativa às intervenções judiciais no exercício de mandatos parlamentares federais, tanto em caráter definitivo – aqui compreendidas as decisões de perda de mandato por condenação criminal, nos termos do art. 55, VI, da CRFB/88 – quanto em caráter provisório, abarcando medidas cautelares que impliquem suspensão do mandato ou do exercício de suas funções essenciais. O objetivo é realizar um levantamento sistemático e um estudo técnico desses casos apenas no que se refere à disciplina constitucional do exercício do mandato, de modo a identificar, a partir de um perfil de julgamento, quais pressupostos hermenêuticos têm orientado a fundamentação das decisões analisadas. Não se examina, portanto, o mérito das condutas penais subjacentes, restringindo-se a investigação acerca da forma como a Corte compreende e decide acerca da continuidade do mandato diante da imposição de sanções penais ou cautelares. O marco constitucional de 1988 é adotado como limite lógico da pesquisa, por inaugurar o regime constitucional vigente e o estatuto normativo aplicável ao mandato parlamentar, e não como recorte histórico autônomo.

O *corpus* empírico é composto majoritariamente¹⁵⁷ por acórdãos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal após a promulgação da Constituição de 1988, abrangendo os casos

¹⁵⁷ Em razão da pertinência fática e temática, foram incluídas no capítulo de análise jurisprudencial, pontualmente, algumas decisões monocráticas, como a proferida na Medida Cautelar em Mandado de

decididos desde então até o final do ano de 2025. A seleção dos julgados relevantes partiu de consulta à base eletrônica de jurisprudência do Tribunal, disponível em seu sítio institucional, por meio da ferramenta de “pesquisa livre de jurisprudência”, com emprego de critérios inicialmente amplos, a fim de indexar o conjunto de decisões potencialmente pertinentes. As palavras-chave utilizadas resultaram da combinação dos elementos centrais da investigação, como “mandato parlamentar”, “perda”, “suspensão”, “afastamento” e “cautelar”.

Complementarmente, foi formulada, em 19 de agosto de 2025, solicitação de pesquisa junto ao serviço institucional do STF, requerendo o levantamento de acórdãos e decisões em que tenha sido decretada a perda de mandato de parlamentar julgado pela Corte, a partir de 5 de outubro de 1988. As respostas encaminhadas pela Coordenadoria de Difusão da Informação (CODI), vinculada à Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação (SAE), foram então confrontadas com os resultados obtidos na pesquisa livre.

A triagem dos acórdãos relacionados ao tema deu-se em etapas sucessivas. Inicialmente, os julgados identificados pela pesquisa livre foram cruzados com aqueles encaminhados pela CODI. Em seguida, procedeu-se à leitura sistemática das ementas e dos votos condutores, com posterior exclusão dos casos que não se enquadrassem no recorte material definido. Foram descartados, assim, os processos que, embora envolvessem condenações penais de agentes políticos, não ensejaram debate direto ou indireto acerca da perda ou suspensão do mandato nos termos do art. 55 da Constituição, bem como aqueles que não versassem sobre mandatos de deputados federais ou senadores, os casos em que o mandato se encerrou antes da conclusão do processo ou em que foi declarada a prescrição da pretensão punitiva. Essa delimitação decorre de opção metodológica por concentrar a análise nas decisões em que a tensão entre os efeitos da condenação penal e os dispositivos constitucionais foi efetivamente enfrentada pelo Tribunal.

A partir da amostra resultante, os casos foram examinados mediante leitura das teses vencedoras e organizados tematicamente, conforme as hipóteses analisadas – perda ou suspensão do mandato –, com subcategorização, no grupo relativo à perda do mandato, a partir da lógica decisória adotada em cada conjunto de julgados. São, assim, considerados relevantes e serão objeto de estudo neste capítulo, entre outros, os seguintes casos: RE n. 179.502-6/SP, Rel. Min. Moreira Alves; AP n. 481/PA, Rel. Min. Dias Toffoli; AP n. 565/RO, Rel. Min. Cármen Lúcia; AP n. 563/SP, Rel. Min. Teori Zavascki; AP n. 572/RR, Rel. Min. Gilmar Mendes; AP n. 935/AM, Rel. Min. Alexandre de Moraes; AP n. 996/DF, Rel. Min. Edson

Segurança n. 32.326/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, também será considerada, em razão de sua relevância para o tema.

Fachin; AP n. 470/MG, Rel. Min. Joaquim Barbosa; AP n. 396/QO, Rel. Min. Cármen Lúcia; AP n. 694/MT, Rel. Min. Rosa Weber; AP n. 863/SP, Rel. Min. Edson Fachin; AP n. 1.044/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes; AP n. 2.415, Rel. Min. Gilmar Mendes; AP n. 2.428, Rel. Min. Alexandre de Moraes; AP n. 2.668, Rel. Min. Alexandre de Moraes. No que toca às medidas cautelares incidentes sobre mandatos, compõem o conjunto de decisões examinadas as AC n. 4.036, AC n. 4.039, AC n. 4.070, MS n. 34.327, PET n. 9.218 e ADI n. 5.526, além de outras decisões mobilizadas pontualmente ao longo da análise.

A técnica metodológica de apresentação é o estudo de caso, por meio de análise de conteúdo, contemplando a descrição sintética de cada controvérsia e a reconstrução dos fundamentos adotados pelo Tribunal nas diferentes hipóteses enfrentadas. A análise se concentra nos fundamentos jurídicos que conduziram à decisão prevalente, privilegiando os votos vencedores e os argumentos neles convergentes; os votos vencidos são mobilizados apenas quando relevantes para a compreensão do conflito institucional subjacente. A inclusão excepcional de decisões monocráticas justifica-se quando produzem efeitos diretos e imediatos sobre o exercício do mandato parlamentar ou estabelecem parâmetros hermenêuticos posteriormente retomados ou debatidos em sede colegiada.

Os julgados selecionados mostram-se particularmente relevantes em razão da diversidade de soluções adotadas pelo Supremo Tribunal Federal e do impacto institucional produzido sobre a definição do exercício do mandato parlamentar, permitindo identificar padrões decisórios, tensões interpretativas e eventuais deslocamentos do locus decisório em matéria de mandatos em direção ao Judiciário, em linha com o problema teórico delineado no capítulo anterior.

3.1 PERDA DE MANDATO DECORRENTE DE DECISÃO JUDICIAL

A primeira categoria de casos diz respeito às decisões em que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar ações penais ou recursos criminais envolvendo parlamentares federais, enfrentou de modo direto a questão da perda do mandato como possível efeito da condenação. Nesses julgados, a Corte não apenas define a responsabilidade penal do réu, mas também delimita o alcance do art. 55, VI, da Constituição e o modo como se distribuem, entre o Judiciário e a Casa Legislativa, as competências para decidir sobre a continuidade do vínculo representativo.

A análise dos acórdãos selecionados revela que a jurisprudência do Tribunal não se desenvolveu de forma linear, tendo os ministros oscilado, em diferentes momentos, entre

leituras que aproximam a perda do mandato de um efeito automático da condenação criminal e interpretações que reforçam o papel decisório das Casas Legislativas. Para explicitar essas variações, os casos serão organizados em três movimentos, de acordo com a lógica decisória predominante em cada período. No primeiro, examinam-se os precedentes em que o Tribunal afirma de modo enfático que a perda do mandato, na hipótese de condenação transitada em julgado, depende de deliberação da Casa Legislativa, cabendo à Corte apenas comunicar a decisão penal para que se instaure o procedimento político correspondente. No segundo, analisam-se os casos em que o STF passa a admitir uma atuação mais incisiva sobre a situação funcional do parlamentar condenado, seja aproximando a perda do mandato de um efeito direto da condenação, seja restringindo, na prática, o espaço de conformação das Casas. No terceiro, investigam-se decisões em que o Tribunal procura compatibilizar, por meio de arranjos híbridos, o exercício de sua jurisdição penal com a autonomia institucional do Legislativo, produzindo soluções que oscilam entre a deferência e a intervenção.

3.1.1 Primeira fase: afirmação da centralidade decisória do Legislativo

Na fase inicial de aplicação do art. 55, VI, da Constituição, prevaleceu no Supremo Tribunal Federal a leitura segundo a qual a condenação criminal transitada em julgado não acarretaria, por si só, a perda automática do mandato parlamentar. Partindo da literalidade do § 2º do mesmo artigo, a Corte enfatizou que a decisão sobre a manutenção ou não do mandato, nesses casos, caberia à respectiva Casa Legislativa, por maioria absoluta, após provocação e observância do devido processo interno. Nessa perspectiva, a jurisdição penal do STF e a competência político-disciplinar da Câmara dos Deputados e do Senado Federal foram concebidas como esferas distintas, ainda que articuladas, nas quais o Tribunal julgaria o crime e a Casa deliberaria sobre o destino do mandato. Esses julgados consagram um modelo de separação relativamente nítida entre o juízo jurídico-penal e o juízo político-parlamentar, conferindo às Casas Legislativas a palavra final sobre a ruptura do vínculo representativo, ainda que a condenação penal constitua pressuposto necessário para esse debate.

3.1.1.1 Recurso Extraordinário n. 179.502-6/SP: uma discussão incidental (1995)

O Recurso Extraordinário (RE) n. 179.502-6/SP¹⁵⁸, julgado em 31 de maio de 1995 pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, sob relatoria do ministro Moreira Alves, constitui o primeiro precedente em que a Corte enfrentou, de maneira incidental, a relação entre condenação criminal e perda de mandato eletivo. O caso dizia respeito à cassação do diploma de candidato eleito ao cargo de vereador, condenado por crime eleitoral contra a honra, em contexto no qual se encontrava no curso da suspensão condicional da pena (*sursis*). Embora o objeto central não envolvesse mandato de membro do Congresso Nacional, a controvérsia sobre a incidência da suspensão dos direitos políticos prevista nos termos do art. 15, III, da CRFB/88 acabou por ensejar discussão incidental no que diz respeito à tensão normativa entre essa disposição e o art. 55 da Constituição. Para o relator, existiria antinomia “total-parcial¹⁵⁹”, solucionável pelo critério da especialidade – de modo que concluiu que o art. 55 seria norma especial relativamente à disciplina da perda de mandato parlamentar, enquanto o art. 15 estabeleceria regra geral sobre suspensão de direitos políticos.

O ministro Celso de Mello, acompanhando essa linha de raciocínio, salientou que o regime estabelecido pelo art. 55 constitui garantia institucional voltada à proteção da intangibilidade do mandato, de modo a impedir que decisão de outro Poder importe, diretamente, na suspensão de direitos políticos e na perda do mandato parlamentar¹⁶⁰. Assinalou que esse tratamento diferenciado “certamente teve em consideração a necessidade de atender ao postulado da separação de poderes e de fazer respeitar a independência político-jurídica dos membros do Congresso Nacional¹⁶¹”.

A partir desse julgamento, o Supremo Tribunal Federal fixou, a partir do critério da especialidade, a compreensão segundo a qual a suspensão dos direitos políticos decorrente de condenação criminal não autoriza, automaticamente, o Poder Judiciário a decretar a perda do mandato parlamentar. A competência para tanto, após o trânsito em julgado da sentença penal condenatória, residiria primordialmente nas Casas Legislativas.

3.1.1.2 Ação Penal n. 481: Asdrúbal Mendes Bentes (2011)

¹⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 179.502-6/SP*. Relator: Ministro Moreira Alves. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 31 de maio de 1995.

¹⁵⁹ BRASIL. STF. *RE n. 179.502-6/SP*. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, 31 maio 1995, p. 31.

¹⁶⁰ BRASIL. STF. *RE n. 179.502-6/SP*. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, 31 maio 1995, pp. 64-65.

¹⁶¹ BRASIL. STF. *RE n. 179.502-6/SP*. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, 31 maio 1995, p. 65.

A Ação Penal n. 481/PA¹⁶² foi julgada em 08 de setembro de 2011 pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, sob relatoria do ministro Dias Toffoli e revisão do ministro Luiz Fux. Asdrúbal Mendes Bentes, à época deputado federal, foi denunciado pelos crimes de corrupção eleitoral (art. 299 do Código Eleitoral¹⁶³), por ter oferecido a realização de cirurgia de esterilização a eleitoras com o intuito de angariar votos, bem como de prática de esterilização cirúrgica irregular (art. 15 da Lei n. 9.263/1996¹⁶⁴).

A ação foi julgada parcialmente procedente, com condenação do réu à pena de 3 (três) anos, 1 (um) mês e 10 (dez) dias de reclusão e 14 (quatorze) dias-multa, sob regime aberto. No que concerne aos efeitos da condenação sobre o mandato parlamentar, o ministro relator adotou leitura estrita ao art. 55, VI, e §2º da CRFB/88, determinando apenas o envio de ofício à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados para que deliberasse acerca da eventual perda do mandato. A posição majoritária reafirmou a orientação consolidada no RE n. 179.502-6/SP, segundo a qual a suspensão dos direitos políticos decorrente de condenação criminal não implica a extinção automática do mandato parlamentar.

Embora a solução adotada tenha sido deferente ao texto da Constituição, o julgamento ensejou discussões que viriam a ser aprofundadas em casos posteriores. O Plenário debateu a relação entre a suspensão dos direitos políticos prevista no art. 15, III, da CRFB/88 e o regime específico estabelecido no art. 55, examinando-se o caráter automático ou não dos efeitos da condenação criminal sobre o mandato eletivo e os limites da intervenção judicial em face da representação popular. Nesse ponto, o ministro relator consignou expressamente existir “uma interdição que a Constituição impõe ao Judiciário de interferir no mandato popular¹⁶⁵”, sublinhando a competência exclusiva do Parlamento para deliberação sobre a perda do mandato. Em sentido convergente, o ministro Ayres Britto destacou que os critérios de conveniência e oportunidade são os que guiam as decisões parlamentares, em contraposição ao juízo técnico da Corte¹⁶⁶.

Essas discussões não foram determinantes para o desfecho específico da Ação Penal n. 481, já que a pena fixada em regime aberto afastava eventual incompatibilidade imediata

¹⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal n. 481/PA*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Asdrúbal Mendes Bentes. Relator: Ministro Dias Toffoli. Revisor: Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 8 de setembro de 2011.

¹⁶³ Art. 299. Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita. Pena – reclusão até quatro anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa.

¹⁶⁴ Art. 15. Realizar esterilização cirúrgica em desacordo com o estabelecido no art. 10 desta Lei. Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, se a prática não constitui crime mais grave.

¹⁶⁵ BRASIL. STF. *AP n. 481/PA*. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, 8 set. 2011, p. 221.

¹⁶⁶ BRASIL. STF. *AP n. 481/PA*. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, 8 set. 2011, p. 223.

entre restrição de liberdade e exercício do mandato. Mesmo assim, o julgamento deixou subjacente a tensão que se tornaria central em casos posteriores: se, e em que medida, determinadas modalidades de condenação poderiam tornar insustentável a permanência do parlamentar no exercício da função representativa sem deliberação judicial direta.

No âmbito da Casa Legislativa, antes mesmo da instauração do processo interno de cassação, o parlamentar apresentou carta de renúncia¹⁶⁷ em 26 de março de 2014. A solução do caso evidencia, de um lado, a postura deferente do Tribunal em relação ao texto constitucional e, de outro, que a cessação do mandato decorreu de iniciativa do próprio parlamentar, sem que a Casa chegasse a deliberar formalmente sobre a perda.

3.1.1.3 Ação Penal n. 565: Ivo Cassol (2013)

A Ação Penal n. 565/RO¹⁶⁸ foi julgada em 08 de agosto de 2013 pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, sob relatoria da ministra Cármen Lúcia e revisão do ministro Dias Toffoli. O réu Ivo Narciso Cassol, então Senador da República, foi denunciado pela prática do crime de fraude a licitações (art. 90 da Lei n. 8.666/1993¹⁶⁹), em virtude de irregularidades em procedimentos licitatórios realizados durante o seu mandato enquanto prefeito do município de Rolim de Moura/RO.

A ação penal foi julgada parcialmente procedente e o parlamentar foi condenado, por unanimidade, à pena de 4 (quatro) anos, 8 (oito) meses e 26 (vinte e seis) dias de detenção, a ser cumprida em regime inicial semiaberto, além de pena de multa. Quanto aos efeitos da condenação sobre o mandato, o Tribunal decidiu, por maioria, pela aplicação do §2º do art. 55, VI, da CRFB, remetendo à Casa Legislativa a deliberação sobre eventual perda. O julgamento foi marcado por intenso debate e representou ponto de inflexão em relação ao que havia sido decidido pouco tempo antes na AP n. 470, examinada em item próprio deste trabalho¹⁷⁰.

Em seu voto, a ministra relatora pontuou a necessidade de que a interpretação e aplicação da Constituição quanto ao art. 15, III seja feita em consonância com o princípio da

¹⁶⁷ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Asdrubal Bentes renuncia ao mandato de deputado federal*. Brasília, DF, 26 mar. 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/429643-asdrubal-bentes-renuncia-ao-mandato-de-deputado-federal/>. Acesso em: 17 out. 2025

¹⁶⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal n. 565/RO*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Ivo Narciso Cassol e outros. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Revisor: Ministro Dias Toffoli. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 8 de agosto de 2013.

¹⁶⁹ Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação. Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

¹⁷⁰ Cf. item 3.1.2.1 (*Ação Penal n. 470: Mensalão*), *infra*.

separação de poderes, considerando que o ofício da Corte é fazer o encaminhamento para que se cumpra o art. 55, em especial o §2º. Para a relatora, a cassação configura consectário lógico em situações de condenação, mas que deve ser formalizada pelo órgão constitucionalmente competente, isto é, pela respectiva Casa do Congresso Nacional.

Aderindo à tese vencedora, o ministro Teori Zavascki declarou que, embora a suspensão dos direitos políticos constitua efeito secundário, natural e necessário à condenação criminal, ela não implica automaticamente a perda do cargo público. Em sua formulação, defendeu que

a suspensão dos direitos políticos é condição de assunção de cargo público, é condição legal de elegibilidade, mas não é uma condição necessária para manutenção de cargo, especialmente de cargos públicos estáveis. [...] No caso específico dos parlamentares, essa relação natural entre suspensão dos direitos políticos e perda do cargo público também não se estabelece como consequência natural.¹⁷¹

O ministro Luís Roberto Barroso, por sua vez, manifestou que apesar de adotar posicionamento doutrinário no sentido de que a perda do mandato deveria decorrer logicamente da condenação, encontra “obstáculo intransponível na literalidade do art. 55, VI, e seu parágrafo 2º¹⁷²”. A divergência ficou explícita no debate travado com o ministro Joaquim Barbosa, para quem caberia à própria Corte decretar a perda do mandato tão logo a sentença transitasse em julgado - algo de que o Tribunal não poderia “abrir mão, abdicar desse seu dever¹⁷³”. Essa posição expressava preocupação com eventual comprometimento da eficácia das decisões judiciais - mencionando, inclusive, que considerava tratar-se de “criar fatores de inexequibilidade” das decisões da Corte. O ministro Barroso, embora reconhecendo a incongruência institucional apontada, sustentou que não lhe seria dado produzir a solução que reputaria mais adequada em termos de política institucional, sob pena de transformar os julgadores em “usurpadores do Poder Constituinte¹⁷⁴”.

O ministro Gilmar Mendes, que se alinhou à corrente vencida, considerou inconcebível “o exercício de mandato parlamentar por aquele cujos políticos estejam suspensos¹⁷⁵”. Propôs, nesse quadro, uma distinção: nas hipóteses em que a condenação criminal explicita a improbidade administrativa como elementar do tipo, bem como nos casos em que seja aplicada pena privativa de liberdade superior a quatro anos, com incidência do art. 92 do Código Penal, a própria condenação deveria produzir, de forma automática, a perda do mandato parlamentar. Para o ministro, a proposta não esvaziaria o conteúdo normativo presente no art. 55, VI, §2º,

¹⁷¹ BRASIL. STF. *AP n. 565/RO*. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF, 8 ago. 2013, p. 286.

¹⁷² BRASIL. STF. *AP n. 565/RO*. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF, 8 ago. 2013, pp. 287-288.

¹⁷³ BRASIL. STF. *AP n. 565/RO*. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF, 8 ago. 2013, p. 291.

¹⁷⁴ BRASIL. STF. *AP n. 565/RO*. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF, 8 ago. 2013, pp. 292-293.

¹⁷⁵ BRASIL. STF. *AP n. 565/RO*. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF, 8 ago. 2013, p. 302.

“uma vez que, nas demais hipóteses de condenação criminal, a perda do mandato dependerá de decisão da Casa Legislativa a que pertencer o congressista, tal como nos crimes de menor potencial ofensivo”. Defendeu que seria missão institucional da Corte a de buscar uma compatibilização normativa entre o regime constitucional dos mandatos e os efeitos penais da condenação, sob pena de se legitimar o que chama de “fórmula jabuticaba”, em que o parlamentar permaneceria titular do mandato, mas estaria impossibilitado de exercê-lo em razão da prisão¹⁷⁶.

A AP 565 ocupa posição central na evolução da jurisprudência do STF sobre o tema, sendo frequentemente retomada pelos ministros em julgamentos posteriores de casos análogos. O caso sucedeu ao julgamento da Ação Penal n. 470, que havia inaugurado compreensão diversa quanto à decretação judicial da perda do mandato, e a decisão na AP 565 representa, nesse sentido, um movimento de recomposição da leitura deferente ao art. 55 da Constituição. A tensão estrutural entre dois modelos interpretativos ficou explícita: de um lado, a compreensão segundo a qual a jurisdição constitucional deve assegurar a máxima eficácia da condenação penal; de outro, a leitura que reconhece a autonomia institucional do Legislativo para deliberar sobre a permanência de seus membros, mesmo diante de condenação transitada em julgado.

Quanto às consequências práticas da condenação no âmbito da Casa Legislativa, em 2017, o STF reduziu a pena privativa de liberdade e a converteu em prestação de serviços à comunidade, o que manteve a condenação, mas afastou a prisão em regime fechado, preservando a discussão sobre os efeitos políticos da sentença¹⁷⁷. Em agosto de 2018, a então presidente do STF, ministra Cármen Lúcia, determinou o início da execução da pena alternativa e, ao mesmo tempo, expediu determinação para que o Senado fosse oficiado “para que declare a perda do mandato eletivo” de Ivo Cassol, afirmando expressamente a suspensão de seus direitos políticos enquanto durassem os efeitos da condenação¹⁷⁸.

Na prática, contudo, a deliberação nunca foi consumada pela Mesa nem pelo Plenário do Senado. Segundo a fonte da página oficial do Senado, consta que o ex-parlamentar cumpriu seu mandato até o fim da legislatura de 2018, sem ato formal de cassação¹⁷⁹. Esse desfecho

¹⁷⁶ BRASIL. STF. *AP n. 565/RO*. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF, 8 ago. 2013, p. 304.

¹⁷⁷ STF reduz pena de Ivo Cassol e substitui prisão por multa. *G1*, 23 de maio de 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/stf-reduz-pena-de-ivo-cassol-e-substitui-prisao-por-multa.ghtml>. Acesso em: 17 out. 2025.

¹⁷⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ministra Cármen Lúcia determina cumprimento da pena do senador Ivo Cassol*. Brasília, DF, 2 de agosto de 2018. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/ministra-carmen-lucia-determina-cumprimento-da-pena-do-senador-ivo-cassol/>. Acesso em: 17 out. 2025.

¹⁷⁹ SENADO FEDERAL. *Ivo Cassol: mandato 2011-2019*. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/senador/-/perfil/5004>. Acesso em: 17 out 2025.

ilustra de forma paradigmática a combinação entre a orientação jurisprudencial que devolve ao Parlamento a palavra final sobre a perda do mandato e a prática política em que a Casa, mesmo diante de condenação definitiva e de provocação explícita do STF, opta por não exercer essa competência, deixando que o mandato se extinga com o término da legislatura.

3.1.1.4 Ação Penal n. 563: Protógenes Queiroz (2014)

A Ação Penal n. 563/SP¹⁸⁰ tramitou inicialmente na Justiça Federal do Estado de São Paulo e, posteriormente, teve a competência deslocada ao STF em razão da prerrogativa de foro, uma vez que o réu Protógenes Queiroz assumiu mandato de deputado federal após a decisão condenatória proferida na instância originária. Distribuída à Segunda Turma da Corte, sob relatoria do ministro Teori Zavascki, o colegiado examinou o recurso de apelação que estava pendente de julgamento, contra decisão que condenou Queiroz pela prática dos crimes de fraude processual (art. 347, parágrafo único do Código Penal¹⁸¹) e violação do dever de sigilo profissional (art. 325, §2º do CP¹⁸²).

No julgamento, ocorrido em 21 de outubro de 2014, a Corte manteve parcialmente a condenação, reconhecendo a prática do crime de violação de sigilo funcional, com aplicação de pena de dois anos e seis meses de reclusão, em regime aberto, além do pagamento de doze dias-multa. O réu foi absolvido da acusação de fraude processual. Quanto à perda do mandato, a conclusão do colegiado foi unânime no sentido de afirmar a competência da Casa Legislativa para deliberar sobre o tema, nos exatos termos do art. 55, §2º, da Constituição. A própria ementa do acórdão, contudo, registra a existência de controvérsia interna no âmbito do STF quanto à extensão dessa competência e à possibilidade de decretação judicial da perda do mandato em hipóteses de condenação penal.

No voto condutor, o ministro Teori Zavascki procedeu a breve reconstrução dos precedentes do Tribunal, assinalando que, em manifestações mais antigas, o STF firmara entendimento no sentido de atribuir ao Legislativo a competência para decretar a perda do

¹⁸⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal n. 563/SP*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Protógenes Pinheiro de Queiroz e outros. Relator: Ministro Teori Zavascki. Revisor: Ministro Celso de Mello. Segunda Turma. Brasília, DF, 21 de outubro de 2014.

¹⁸¹ Art. 347 - Inovar artificiosamente, na pendência de processo civil ou administrativo, o estado de lugar, de coisa ou de pessoa, com o fim de induzir a erro o juiz ou o perito: Pena - detenção, de três meses a dois anos, e multa. Parágrafo único - Se a inovação se destina a produzir efeito em processo penal, ainda que não iniciado, as penas aplicam-se em dobro.

¹⁸² Art. 325 - Revelar fato de que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segredo, ou facilitar-lhe a revelação. § 2º Se da ação ou omissão resulta dano à Administração Pública ou a outrem: Pena - reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

mandato. Indicou que, posteriormente, no julgamento da AP n. 470, o Plenário, por maioria, admitira que a perda do mandato poderia, “pelo menos em alguns casos”, ser declarada diretamente pelo próprio Tribunal. Concluiu, porém, que, ao decidir a AP n. 565, o Plenário teria retomado sua orientação original, reafirmando a competência da Casa Legislativa à qual pertence o parlamentar condenado¹⁸³.

O ministro Celso de Mello, revisor do caso, consignou expressamente possuir opinião pessoal diversa, alinhada àquela adotada nos casos da AP 470 e da AP 396/QO. Ainda assim, acompanhou o voto do relator, por reconhecer que o Plenário do STF teria alterado sua compreensão em torno da matéria, como foi estabelecido em julgados contemporâneos, tais quais a AP 481 e a AP 565, restabelecendo a leitura original, deferente ao Legislativo. Explicitou que o fazia em atenção à “orientação jurisprudencial” da Corte e em respeito ao princípio da colegialidade, com ressalva expressa a sua posição pessoal¹⁸⁴. A ministra Cármen Lúcia também acompanhou o relator, formulando ressalvas de idêntico teor.

Embora o resultado tenha sido unânime, dos votos proferidos extrai-se reconhecimento de que o Tribunal passou a considerar adequada a aplicação do art. 55, VI, §2º, como regra geral, reputando as decisões em sentido diverso – notadamente na AP 470 e na AP 396-QO – como episódios pontuais, posteriormente superados com a “retomada [de] sua orientação original¹⁸⁵”. A conclusão adotada reforça a excepcionalidade do regime aplicável aos parlamentares e indica que, naquele momento, a tendência do STF era a de consolidar esse entendimento.

Quanto às consequências práticas, a decisão ensejou comunicação à Câmara dos Deputados para eventual deliberação sobre a situação do mandato de Protógenes Queiroz. O parlamentar, contudo, não foi reeleito no pleito de 2014, e o mandato encerrou-se com o término da legislatura, sem que a Casa tenha instaurado processo de cassação¹⁸⁶.

3.1.1.5 Ação Penal n. 572: Francisco Vieira Sampaio (2014)

¹⁸³ BRASIL. STF. *AP n. 563/SP*. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF, 21 out. 2014, pp. 49-50.

¹⁸⁴ BRASIL. STF. *AP n. 563/SP*. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF, 21 out. 2014, p. 79.

¹⁸⁵ BRASIL. STF. *AP n. 563/SP*. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF, 21 out. 2014, p. 50.

¹⁸⁶ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Câmara poderá analisar perda de mandato de Protógenes, após decisão do STF*. Brasília, DF, 21 de outubro de 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/443483-CAMARA-PODERA-ANALISAR-PERDA-DE-MANDATO-DE-PROTOGENES-APOS-DECISAO-DO-STF>. Acesso em: 17 out. 2025

A Ação Penal n. 572/RR¹⁸⁷ foi julgada em 11 de novembro de 2014 pela Segunda Turma do STF, sob relatoria do ministro Gilmar Mendes e revisão da ministra Cármen Lúcia. Francisco Vieira Sampaio, então deputado federal, foi denunciado pela prática dos crimes de falsificação de documento público para fins eleitorais (art. 348 do Código Eleitoral¹⁸⁸) e corrupção ativa (art. 333 do Código Penal¹⁸⁹). Em relação ao primeiro delito, foi reconhecida a prescrição da pretensão punitiva. Quanto à corrupção ativa, o réu foi condenado, por unanimidade, à pena de 4 (quatro) anos e 8 (oito) meses de reclusão, a ser cumprida em regime inicial semiaberto, e 135 (cento e trinta e cinco) dias-multa.

Quanto à perda de mandato, a solução adotada foi igualmente unânime – a Turma determinou a comunicação à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados para deliberação nos termos do art. 55, §2º da Constituição. O ministro Gilmar Mendes registrou entendimento pessoal no sentido de que deveria ser decretada a perda imediata do mandato nos casos em que a conduta importasse também em improbidade administrativa, ou nos casos em que cabível a aplicação do art. 92, I, do CP¹⁹⁰. Não obstante, afirmou que adotaria o posicionamento então prevalecente no Tribunal, citando a AP 565 e a AP 563 como precedentes em que o STF assentou não competir ao Poder Judiciário decretar a perda de mandato parlamentar em razão da condenação criminal.

Nesse mesmo sentido, o ministro Celso de Mello, tal como ocorrera na AP 563, acompanhou o voto do relator com ressalva expressa de sua posição pessoal, consignando que o fazia “em atenção e em respeito ao princípio da colegialidade”, por reconhecer a consolidação da “nova orientação jurisprudencial firmada” pela Corte¹⁹¹. A convergência dos votos, mesmo diante de convicções pessoais contrárias, reforça o padrão observado desde a AP n. 565, de um processo em curso de consolidação pela aderência à leitura deferente ao art. 55, §2º, e não por convencimento substantivo de todos os membros da Turma.

No plano prático, a decisão ensejou comunicação à Câmara dos Deputados. Proferido o acórdão ao final de 2014 e não tendo o parlamentar sido reeleito naquele pleito, o mandato

¹⁸⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal n. 572/RR*. Autor: Ministério Público Eleitoral. Réu: Francisco Vieira Sampaio. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Revisora: Ministra Cármen Lúcia. Segunda Turma. Brasília, DF, 11 de novembro de 2014.

¹⁸⁸ Art. 348. Falsificar, no todo ou em parte, documento público, ou alterar documento público verdadeiro, para fins eleitorais: Pena – reclusão de dois a seis anos e pagamento de 15 a 30 dias-multa.

¹⁸⁹ Art. 333. Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício. Pena – reclusão, de 1 (um) a 8 (oito) anos, e multa. Parágrafo único. A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional. (redação vigente à época dos fatos)

¹⁹⁰ BRASIL. STF. *AP n. 572/RR*. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 11 nov. 2014, p. 22.

¹⁹¹ BRASIL. STF. *AP n. 572/RR*. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 11 nov. 2014, p. 25.

encerrou-se com o término da legislatura, sem que a Casa tenha instaurado processo de cassação¹⁹².

3.1.1.6 Ação Penal n. 935: Acir Marcos Gurgacz (2018)

A Ação Penal n. 935/AM¹⁹³ foi julgada em 27 de fevereiro de 2018 pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, sob relatoria do ministro Alexandre de Moraes e revisão do ministro Marco Aurélio. O réu Acir Marcos Gurgacz, senador da república à época do julgamento, foi condenado pela prática do crime de aplicação dos recursos provenientes de financiamento concedido pelo Banco da Amazônia (BASA), em finalidade diversa da prevista no contrato (art. 20 da Lei n. 7.492/1986¹⁹⁴). A pena foi fixada em 4 (quatro) anos e 6 (seis) meses de reclusão, em regime inicial semiaberto, e multa.

A Turma, por unanimidade, decretou a suspensão dos direitos políticos do réu, nos termos do disposto no art. 15, III, da Constituição, e determinou que fosse enviado ofício ao Senado Federal para que a perda do mandato fosse submetida ao Plenário da Casa, nos termos do art. 55, VI, §2º. No voto condutor, o ministro relator reconheceu a existência de divergência histórica na Corte quanto aos efeitos institucionais da condenação criminal sobre o mandato parlamentar e a necessidade de compatibilizar a suspensão dos direitos políticos, regra geral do texto constitucional, com o regime específico e excepcional conferido aos parlamentares.

Para o relator, o art. 55, VI, §2º consubstancia norma especial e excepcional, cujo objetivo é “garantir ao Congresso Nacional a durabilidade dos mandatos de seus membros [...], com a finalidade de preservar a independência do Legislativo perante os demais poderes¹⁹⁵”. A interpretação adotada conclui que, embora a condenação criminal implique na suspensão dos direitos políticos do parlamentar, dela não decorre a perda automática do mandato eletivo – a decisão sobre essa consequência constituiria ato político, deliberativo e discricionário da respectiva Casa Legislativa Federal, “absolutamente independente da decisão judicial¹⁹⁶”.

¹⁹² STF condena deputado Chico das Verduras por corrupção durante eleição. *GI*, 11 de novembro de 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2014/11/stf-condena-deputado-chico-das-verduras-por-corrupcao-durante-eleicao.html>. Acesso em: 19 out. 2025.

¹⁹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal n. 935/AM*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Acir Marcos Gurgacz. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Revisor: Ministro Marco Aurélio. Primeira Turma. Brasília, DF, 27 de fevereiro de 2018.

¹⁹⁴ Art. 20. Aplicar, em finalidade diversa da prevista em lei ou contrato, recursos provenientes de financiamento concedido por instituição financeira oficial ou por instituição credenciada para repassá-lo: Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

¹⁹⁵ BRASIL. STF. *AP n. 935/AM*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 27 fev. 2018, p. 30.

¹⁹⁶ BRASIL. STF. *AP n. 935/AM*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 27 fev. 2018, p. 32.

O relator acrescentou distinção relevante em relação ao entendimento adotado na AP n. 694, observando que o regime semiaberto autoriza o trabalho externo e, portanto, ao menos em tese, permite o comparecimento do parlamentar condenado às sessões ordinárias da Casa Legislativa que integra, afastando a ideia de perda automática do mandato em virtude da impossibilidade material de exercício¹⁹⁷. Essa diferenciação antecipa a lógica que se tornaria central nos julgados do bloco híbrido, examinados adiante.

No plano político-institucional, a condenação ensejou debate intenso no Senado sobre a situação do mandato. Em outubro de 2018, a Presidência da Casa afirmou publicamente que a decisão sobre eventual perda de mandato de Acir Gurgacz competiria ao Plenário, indicando que submeteria o tema à deliberação dos senadores¹⁹⁸. Paralelamente, a Advocacia do Senado apresentou recurso ao STF e petição defendendo a possibilidade de o parlamentar seguir exercendo suas atividades legislativas mesmo em regime semiaberto, até que o Plenário do deliberasse sobre a perda do mandato, enfatizando que o mandato estava em curso até 2023¹⁹⁹. O ministro Alexandre de Moraes autorizou o senador a retomar suas atividades na Casa durante o dia, mantendo o cumprimento da pena em regime semiaberto no período noturno. Não há registro de deliberação plenária que tenha declarado a perda do mandato. Registros oficiais indicam que Acir Gurgacz exerceu o cargo até o término do mandato em 2022, despedindo-se formalmente do Senado ao final da legislatura²⁰⁰. O desfecho reforça o padrão observado no caso Cassol: a orientação jurisprudencial que devolve ao Parlamento a palavra final sobre a perda do mandato, combinada com a prática política de não exercer essa competência, resultando na extinção do mandato pelo decurso do tempo.

3.1.1.7 Ação Penal n. 996: Nelson Meurer (2018)

¹⁹⁷ BRASIL. STF. AP n. 935/AM. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 27 fev. 2018, p. 44.

¹⁹⁸ SENADO FEDERAL. *Decisão sobre perda de mandato de Acir Gurgacz compete ao Plenário, diz Eunício Oliveira*. Brasília, DF, 23 de outubro de 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/10/23/decisao-sobre-perda-de-mandato-de-acir-gurgacz-competite-ao-plenario-diz-eunicio-oliveira>. Acesso em: 19 out. 2025.

¹⁹⁹ SENADO FEDERAL. *Senado entra com recurso para suspender prisão de Acir Gurgacz*. Brasília, DF, 19 de outubro de 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/10/19/senado-entra-com-recurso-para-suspender-prisao-de-acir-gurgacz>. Acesso em: 19 out. 2025.

²⁰⁰ SENADO FEDERAL. *Acir Gurgacz se despede do Senado após 16 anos de mandato*. Brasília, DF, 20 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/12/20/acir-gurgacz-se-despede-do-senado-apos-16-anos-de-mandato>. Acesso em: 19 out. 2025

A Ação Penal n. 996/DF²⁰¹ foi julgada em 29 de maio de 2018 pela Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, sob relatoria do ministro Edson Fachin e revisão do ministro Celso de Mello. Nelson Meurer, deputado federal à época, foi condenado pela prática dos crimes de corrupção passiva (art. 317, §1º, do Código Penal²⁰²) e lavagem de dinheiro (art. 1º, caput, da Lei n. 9.613/1998²⁰³). A pena foi fixada em 13 (treze) anos, 9 (nove) meses e 10 (dez) dias de reclusão, em regime inicial fechado, e o pagamento de 122 (cento e vinte e dois) dias-multa. Quanto à perda de mandato, a Segunda Turma deliberou, por maioria, que esta não opera automaticamente, determinando que se oficiasse à Câmara dos Deputados.

A decisão a respeito do tema não foi unânime e gerou extenso debate no colegiado. Prevaleceu a tese defendida pelo ministro Dias Toffoli, vencidos o ministro relator Edson Fachin e o ministro revisor Celso de Mello, que entendiam cabível a decretação pelo próprio Poder Judiciário. Diferentemente de casos anteriormente examinados, a solução deferente ao Parlamento resultou aqui de acentuada divergência interna, revelando cenário mais fragmentado da Corte quanto aos efeitos da condenação de parlamentares.

O relator votou no sentido de seguir a tese adotada no julgamento da AP 694²⁰⁴ – que será objeto de análise específica em tópico próprio –, para decretar a perda do mandato, diante da quantidade de pena fixada e o regime inicial de pena estabelecido, com fundamento no art. 55, III e §3º da CRFB/88²⁰⁵. O revisor Celso de Mello, em entendimento semelhante, considerou que a condenação criminal transitada em julgado seria fato extintivo do mandato parlamentar, por efeito direto e imediato da incidência da regra do art. 15, III e o art. 55, VI. Para o ministro, a manutenção do mandato em tais circunstâncias provocaria “a consumação de uma situação juridicamente esdrúxula, moralmente inaceitável e politicamente lesiva”, não fazendo sentido permitir que condenados “continuem a exercer, aos olhos de uma Nação justamente estarecida e indignada, o mandato parlamentar, cuja respeitabilidade por eles foi ultrajada e conspurcada²⁰⁶”.

²⁰¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal n. 996/DF*. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Nelson Meurer e outros. Relator: Ministro Edson Fachin. Revisor: Ministro Celso de Mello. Segunda Turma. Brasília, DF, 29 de maio de 2018.

²⁰² Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem. Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. § 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

²⁰³ Art. 1º Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal. Pena: reclusão, de 3 (três) a 10 (dez) anos, e multa.

²⁰⁴ Cf. item 3.1.3.2 (*Ação Penal n. 694: Paulo Feijó Torres*), *infra*.

²⁰⁵ BRASIL. STF. *AP n. 996/DF*. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 29 maio 2018, p. 240.

²⁰⁶ BRASIL. STF. *AP n. 996/DF*. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 29 maio 2018, p. 363.

A divergência foi inaugurada pelo ministro Dias Toffoli, que manteve posicionamento já externado em casos anteriores, no sentido de que a perda não seria automática, cumprindo obedecer ao disposto no art. 55, VI e § 2º, tanto pela compreensão de que essa norma prevalece pelo critério da especialidade quanto pela exigência de juízo político de conveniência a ser proferido pelo Parlamento.

O ministro Ricardo Lewandowski, acompanhando a divergência, pontuou que a decretação de perda por razões distintas daquelas dispostas no texto constitucional “implicará grave violação ao princípio da soberania popular e, ademais, um sério agravo ao consagrado mecanismo de freios e contrapesos estabelecido no art. 2º da nossa Lei Maior, que prevê a convivência independente, porém harmônica, entre os Poderes do Estado²⁰⁷”. Destacou que “por mais bem intencionados que sejam, não é lícito aos juízes alterar, pela via interpretativa, o sentido da Constituição e das leis que juraram defender²⁰⁸”, concluindo que a Corte deveria adotar postura de autocontenção, sob pena de “desencadear um indesejável conflito institucional²⁰⁹”.

O ministro Gilmar Mendes, também acompanhando a divergência, reconheceu expressamente ter defendido, em momento anterior, entendimento diverso. Assinalou tratar-se de questão juridicamente delicada, em razão do necessário equilíbrio entre os Poderes, e criticou a adoção de critérios distintos conforme o regime de cumprimento da pena – a que se referiu, de modo jocoso, como “solução salame”, e concluiu que, “em nome da coerência e integridade do sistema²¹⁰”, deveria ser mantida a posição do Plenário da Corte, no sentido de submeter a perda do mandato à deliberação parlamentar.

Em que pese a solução final deferente ao art. 55, VI, §2º, o conjunto dos votos proferidos na AP 996 evidencia divergência hermenêutica significativa no Tribunal. Ao preservar o modelo delineado no texto constitucional, a Segunda Turma assumiu postura de autocontenção judicial, de observância à jurisprudência então dominante e de respeito à separação de poderes. Essa orientação, embora vitoriosa, permaneceu sujeita a questionamentos e reavaliações posteriores, como se verifica em decisões futuras que voltarão a tensionar a repartição de competências entre STF e Parlamento.

²⁰⁷ BRASIL. STF. *AP n. 996/DF*. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 29 maio 2018, p. 479

²⁰⁸ BRASIL. STF. *AP n. 996/DF*. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 29 maio 2018, p. 480.

²⁰⁹ BRASIL. STF. *AP n. 996/DF*. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 29 maio 2018, p. 480.

²¹⁰ BRASIL. STF. *AP n. 996/DF*. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 29 maio 2018, pp. 482-483.

De outro turno, quanto às consequências práticas do julgamento, a condenação de Nelson Meurer desencadeou a instauração da Representação n. 27/2018²¹¹ no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Em julho de 2018, o Conselho deliberou pela abertura de processo disciplinar, mas, poucos meses depois, aprovou parecer que sugeria o arquivamento do feito, sob o argumento de que o caso ainda se encontrava *sub judice*, uma vez que não havia trânsito em julgado da condenação, e de que os fatos remontavam a mandato anterior²¹². O relator no Conselho enfatizou que, apenas após a decisão definitiva do STF, caberia à Mesa Diretora comunicar o Plenário para eventual cassação, advertindo, porém, que isso não deveria ocorrer até o término da legislatura em curso.

A legislatura de Nelson Meurer encerrou em 2018, sem que o Plenário da Câmara deliberasse sobre a perda de seu mandato. Posteriormente, já na condição de ex-deputado, Meurer iniciou o cumprimento da pena em regime fechado e veio a falecer em julho de 2020, em decorrência de Covid-19, enquanto se encontrava preso²¹³. O desfecho confirma o padrão identificado nos casos Cassol e Gurgacz: apesar da comunicação determinada pelo STF e da abertura de procedimento ético-disciplinar, o mandato se extinguiu pelo decurso do tempo, sem ato formal de cassação.

3.1.1.8 Síntese do bloco deferente

O conjunto dos precedentes examinado evidencia, com oscilações pontuais, a consolidação de uma orientação jurisprudencial predominantemente deferente à disciplina estabelecida no art. 55, VI, e § 2º, da Constituição. Nos casos analisados – AP n. 481, 565, 563, 572, 935 e 996 –, o Tribunal, tanto no Plenário quanto nas Turmas, rejeitou a tese da perda automática do mandato, afirmando a necessidade de deliberação política pela Casa Legislativa competente. Essa orientação foi expressamente qualificada, em diversos votos, como

²¹¹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Conselho de Ética abre processos contra dois deputados*. Brasília, DF, 4 de julho de 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/541549-conselho-de-etica-abre-processos-contradois-deputados/>. Acesso em: 19 out. 2025. Cf. também CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Representação n. 27/2018 – Nelson Meurer*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/eticaedecoro/representacoes/representacao-no-27-2018-nelson-meurer>. Acesso em: 19 out. 2025.

²¹² CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Conselho de Ética aprova parecer que pede arquivamento de processo contra Nelson Meurer*. Brasília, DF, 17 de outubro de 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/547080-conselho-de-etica-aprova-parecer-que-pede-arquivamento-de-processo-contranelson-meurer/>. Acesso em: 19 out. 2025.

²¹³ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Ex-deputado Nelson Meurer falece no Paraná*. Brasília, DF, 15 de julho de 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/675604-ex-deputado-nelson-meurer-falece-no-parana/>. Acesso em: 19 out. 2025.

“retomada” ou “restabelecimento” da posição original da Corte, após decisões pontuais em sentido diverso.

O ponto estruturante desta compreensão diz respeito à leitura do art. 55 como norma especial e excepcional em relação à regra geral do art. 15, III, da CRFB/88, destinada a proteger a durabilidade dos mandatos parlamentares e a preservar a independência institucional do Legislativo frente aos demais Poderes. A suspensão dos direitos políticos foi reconhecida como efeito jurídico necessário da condenação criminal definitiva – todavia, a cessação do mandato eletivo foi tratada como consequência que exige mediação institucional do Parlamento.

Essa postura, contudo, não se impôs sem resistência interna. As manifestações de ministros como Joaquim Barbosa, Celso de Mello e, em momento anterior, Gilmar Mendes, ilustram polo hermenêutico, que insiste na necessidade de evitar “situações juridicamente esdrúxulas” e “fatores de inexequibilidade” das decisões penais, tensões que permearam de forma visível os julgamentos das APs n. 565 e 996.

No plano empírico, os desfechos políticos reforçam o caráter deferente, e, em alguns casos, dilatório, do modelo. Em Asdrúbal Bentes, o mandato se encerrou por renúncia. Nos casos de Protógenes Queiroz, Francisco Vieira Sampaio, Ivo Cassol, Acir Gurgacz e Nelson Meurer, não houve deliberação plenária de cassação, tendo os mandatos se encerrado pelo término da legislatura, pela não reeleição ou pela própria dissolução do vínculo, muitas vezes após procedimentos disciplinares inconclusos ou arquivados. A devolução da “palavra final” ao Parlamento, portanto, não se limitou a afirmação no plano normativo, mas também repercutiu na prática institucional, permitindo que a cessação dos mandatos, em vários casos, se desse sem ato formal de perda, por inércia ou opção política das Casas.

Esse quadro fornece o pano de fundo necessário para compreender o contraste que será examinado no bloco seguinte, dedicado aos casos de ruptura (AP n. 470 e AP n. 396-QO). Neles, a Corte experimenta soluções mais interventivas, nas quais a condenação penal é tomada como fundamento suficiente para a decretação direta da perda pelo STF, tensionando de forma aberta o modelo deferente aqui reconstruído e reabrindo a disputa sobre quem, em última instância, decide a sorte do mandato parlamentar em face da condenação criminal.

3.1.2 Segunda fase: afirmação da autoridade do STF

O padrão inaugurado na fase inicial sofre mudança relevante a partir do julgamento da Ação Penal n. 470/MG, em que o Supremo Tribunal Federal enfrentou, de maneira inédita, a questão da perda de mandato de parlamentares condenados em um caso de grande repercussão

política e social. Ao deliberar sobre os efeitos da condenação, parte da Corte passou a defender a possibilidade de o próprio Tribunal decretar a perda como consequência direta da sentença penal, reduzindo, na prática, o espaço de decisão das Casas Legislativas. Ainda que tenha havido divergências internas e ajustes posteriores, o julgamento marca um momento em que a jurisdição penal do STF se aproxima de uma competência de intervenção mais direta na composição do Parlamento.

Essa segunda fase revela, nesse sentido, mudança significativa no equilíbrio originalmente traçado entre o juízo jurídico-penal e o juízo político-parlamentar, aproximando o modelo brasileiro de arranjos em que tribunais constitucionais exercem controle mais direto sobre quem pode permanecer no exercício de cargos eletivos. Ao mesmo tempo, abre-se campo de tensão com a literalidade do art. 55, § 2º, que segue atribuindo às Casas Legislativas a decisão sobre a perda do mandato, exigindo da Corte a construção de argumentos que, por via interpretativa, relativizam a centralidade decisória do Parlamento em nome de outros valores constitucionais.

3.1.2.1 Ação Penal n. 470: “Mensalão” (2012)

A Ação Penal 470/MG²¹⁴ foi julgada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal entre os anos de 2012 e 2013, ao longo de quase setenta sessões, sob relatoria do ministro Joaquim Barbosa e revisão do ministro Ricardo Lewandowski. O processo, nacionalmente conhecido como o “Mensalão”, envolveu a apuração de complexo esquema de corrupção e desvio de recursos públicos, com mais de trinta acusados. Entre eles, encontravam-se parlamentares em exercício de mandato: João Paulo Cunha, Valdemar Costa Neto e Pedro Henry. Os três réus foram condenados pela prática de lavagem de dinheiro (art. 1º da Lei n. 9.613/1998²¹⁵), tendo os dois últimos sido condenados também por corrupção passiva (art. 317 do Código Penal²¹⁶). A extensão do caso e a centralidade que a controvérsia sobre a perda dos mandatos adquiriu no debate colegiado justificam o tratamento analítico mais detalhado que se confere a este item, com mapeamento aprofundado dos pronunciamentos ministeriais.

²¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal n. 470/MG*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: José Dirceu de Oliveira e outros. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Revisor: Ministro Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2012.

²¹⁵ Art. 1º Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal. Pena: reclusão, de 3 (três) a 10 (dez) anos, e multa.

²¹⁶ Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem. Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

Entre os múltiplos temas enfrentados, como autoria, tipicidade, dosimetria e regimes de cumprimento, ganhou destaque a controvérsia sobre a perda dos mandatos dos réus detentores de cargos eletivos. Por maioria estreita de cinco votos a quatro, prevaleceu o entendimento de que a perda do mandato decorreria diretamente da condenação criminal, sem necessidade de submissão prévia ou condicionada ao juízo político da respectiva Casa Legislativa. Formaram a corrente vencedora os ministros Joaquim Barbosa, Luiz Fux, Marco Aurélio, Gilmar Mendes e Celso de Mello.

O ministro relator Joaquim Barbosa, ao inaugurar a corrente majoritária, propôs distinção entre as hipóteses constitucionais de perda de mandato, entre aquelas fundadas em juízo político – consubstanciadas naquelas previstas no art. 55 da CRFB/88 –, que seriam voltadas à proteção contra maiorias circunstanciais que pretendam subtrair o mandato de representantes eleitos, e as decorrentes do “regular exercício da função jurisdicional”, seguindo normas específicas da legislação penal e processual penal²¹⁷. Com base nessa categorização, concluiu que, uma vez condenado o parlamentar no curso do mandato, “inexiste espaço para o exercício de juízo político ou de conveniência pelo Legislativo, pois a suspensão dos direitos políticos, com a subsequente perda do mandato eletivo, é efeito irreversível da sentença condenatória²¹⁸”. Para o relator, subordinar o juízo condenatório definitivo a uma avaliação ulterior de conveniência política pelo Parlamento, sob pena de comprometimento do equilíbrio, da independência e da harmonia entre os Poderes²¹⁹. Assim, a deliberação prevista no art. 55, §2º, teria caráter meramente declaratório – defendendo que

[...] A Constituição já fixou a instância definidora do juízo de certeza sobre a condenação criminal. Revê-lo é por em jogo a autoridade do Poder Judiciário e, em particular, a deste Supremo Tribunal Federal. Mais grave: solução diversa acarretaria distinção sem fundamento e desacreditaria a República.²²⁰

O ministro Gilmar Mendes aderiu à corrente vencedora, defendendo “interpretação harmonizadora” à luz do princípio da unidade da Constituição. Para ele, não haveria “nenhum desvalor em relação à autonomia de cada uma das Casas do Congresso, ou às Assembleias Legislativas, quando se reconhece que, em dados casos, compete ao Judiciário, ele próprio, como efeito da condenação, também decretar a perda da função do cargo, e, se for o caso, do mandato eletivo²²¹”. Pontuou a existência de antinomia entre o art. 15, III, e o art. 55, § 2º, e propôs a resolvê-la a partir de “substrato axiológico” ancorado na ética e na moralidade da

²¹⁷ BRASIL. STF. *AP n. 470/MG*. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 17 dez. 2012, p. 8.040.

²¹⁸ BRASIL. STF. *AP n. 470/MG*. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 17 dez. 2012, p. 8.041.

²¹⁹ BRASIL. STF. *AP n. 470/MG*. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 17 dez. 2012, p. 8.047.

²²⁰ BRASIL. STF. *AP n. 470/MG*. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 17 dez. 2012, pp. 8.047-8.048.

²²¹ BRASIL. STF. *AP n. 470/MG*. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 17 dez. 2012, p. 8.172.

política²²². Propôs distinção operacional, sugerindo que nas condenações por crimes que contenham improbidade administrativa como elementar do tipo, bem como naquelas com pena privativa de liberdade superior a quatro anos (art. 92, I, do CP), a perda seria automática, cabendo à Casa apenas declará-la; nas demais hipóteses, permaneceria íntegro o regime do art. 55, VI, § 2º, com competência decisória do Parlamento²²³. O ministro Marco Aurélio, aderindo a essa construção, qualificou como "impensável" a submissão da decisão do Supremo à deliberação da Câmara ou do Senado e enfatizou o papel central que a ordem constitucional confere ao STF em matéria de interpretação da Constituição²²⁴. Sustentou

a plena legitimidade da atuação do Poder Judiciário na restauração da ordem jurídica lesada e, em particular, a intervenção do Supremo Tribunal Federal, que detém, em tema de interpretação constitucional, e por força de expressa delegação que lhe foi atribuída pela própria Assembleia Nacional Constituinte, o monopólio da última palavra²²⁵.

Do seu ponto de vista, é justamente a sujeição de autoridades públicas aos pronunciamentos judiciais irrecorríveis que consagra a separação de poderes, na medida em que a supremacia da interpretação jurisdicional não poderia ser objeto de revisão por outras esferas. Daí concluir que nem mesmo “eventual interpretação desfavorável das normas jurídicas²²⁶” autorizaria Executivo ou Legislativo a invocarem ofensa ao princípio da separação de poderes.

O ministro Luiz Fux sustentou que a previsão do art. 55, VI, § 2º, seria aplicável essencialmente a hipóteses de crimes anteriores à diplomação²²⁷. Considerando que o art. 53, § 3º, autoriza o Legislativo a sustar o andamento de ações penais, concluiu que, se a Casa não deliberou pela sustação, teria, em certa medida, convalidado a atuação do Judiciário. Votou, assim, pela perda automática, alinhando-se à corrente que entendia possível ao STF decretar diretamente a cassação.

A corrente vencida – composta pelos ministros Ricardo Lewandowski, Rosa Weber, Cármen Lúcia e Dias Toffoli – sustentou posição diametralmente oposta. O ministro revisor Lewandowski assinalou em seu voto que as disposições do Código Penal sobre perda de mandato eletivo deveriam ser interpretadas “em harmonia com o que dispõe a Carta Magna, e não o contrário²²⁸”. Para o ministro, a condenação penal constitui condição necessária, mas não

²²² BRASIL. STF. *AP n. 470/MG*. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 17 dez. 2012, p. 8.192.

²²³ BRASIL. STF. *AP n. 470/MG*. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 17 dez. 2012, pp. 8.211-8.212.

²²⁴ BRASIL. STF. *AP n. 470/MG*. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 17 dez. 2012, p. 8.332.

²²⁵ BRASIL. STF. *AP n. 470/MG*. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 17 dez. 2012, p. 8.332.

²²⁶ BRASIL. STF. *AP n. 470/MG*. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 17 dez. 2012, p. 8.333.

²²⁷ BRASIL. STF. *AP n. 470/MG*. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 17 dez. 2012, p. 5.581.

²²⁸ BRASIL. STF. *AP n. 470/MG*. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 17 dez. 2012, p. 8.058.

suficiente, à declaração da perda do mandato, vez que o juízo político é constitucionalmente reservado ao Parlamento²²⁹. Qualquer solução que se afastasse das hipóteses e do procedimento traçados pela Constituição implicaria “grave violação ao princípio da soberania popular e, ademais, um sério agravo ao consagrado mecanismo de freios e contrapesos estabelecido no art. 2º de nossa Lei Maior²³⁰”. No debate registrado no acórdão, Lewandowski insistiu em que a decisão da Casa não pode ser reduzida a ato meramente declaratório, recordando que o constituinte originário, “por maioria esmagadora” de 407 votos, sufragou a tese de que o Congresso pode emitir juízo político sobre a perda do mandato. Joaquim Barbosa advertiu, em réplica, que submeter a função judicial ao “jogo político” significaria relativizar a autoridade da decisão judicial²³¹.

A ministra Rosa Weber sublinhou a indissociabilidade entre democracia representativa e intangibilidade do mandato²³², afirmando que “o juiz competente para julgar sobre o exercício do poder político, do poder de representação, em uma democracia, é o povo soberano, que o faz diretamente [...] ou por meio de representantes”²³³. No plano hermenêutico, sustentou que o art. 92 do Código Penal não poderia servir de “vetor interpretativo a partir do qual se deduz o sentido dos arts. 15, III, e 55, IV e VI, da Lei Maior”, pois é o Código Penal que deve ter sua exegese submetida à Constituição, e não o contrário²³⁴. Ademais, quanto à separação de poderes, ponderou que

Ao se preservar o princípio da separação e independência entre os poderes, consagrado no art. 2º da Carta Política, não há desprestígio ao princípio da confiança pública. Reconhecer a prerrogativa do Parlamento para decidir sobre a perda do mandato não significa que os condenados não serão punidos com essa sanção, em virtude da quebra da confiança, mas tão-somente que a Constituição da República reservou essa decisão ao próprio Parlamento.²³⁵

Concluiu que atribuir ao STF a competência para decretar diretamente a perda, nas hipóteses do caso, implicaria ultrapassar o texto constitucional expresso e desconsiderar o caráter representativo que singulariza o Poder Legislativo.

A AP n. 470 constitui, assim, marco jurisprudencial em que a Corte assume papel interventivo direto na esfera da representação política, em ruptura com a interpretação deferente que prevalecera de forma consistente desde o RE n. 179.502-6/SP.

²²⁹ BRASIL. STF. AP n. 470/MG. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 17 dez. 2012, p. 8.073.

²³⁰ BRASIL. STF. AP n. 470/MG. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 17 dez. 2012, p. 8.068.

²³¹ BRASIL. STF. AP n. 470/MG. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 17 dez. 2012, p. 8.082-8.084.

²³² BRASIL. STF. AP n. 470/MG. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 17 dez. 2012, p. 1.447.

²³³ BRASIL. STF. AP n. 470/MG. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 17 dez. 2012, p. 1.448.

²³⁴ BRASIL. STF. AP n. 470/MG. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 17 dez. 2012, p. 1.452.

²³⁵ BRASIL. STF. AP n. 470/MG. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 17 dez. 2012, p. 1.470.

No plano político-institucional, contudo, a decisão pela perda automática dos mandatos não chegou a ser efetivamente implementada pela Câmara dos Deputados. Após a comunicação das condenações e diante da perspectiva de instauração de processos de cassação, os três parlamentares que ainda detinham mandato apresentaram cartas de renúncia – João Paulo Cunha²³⁶, Valdemar Costa Neto²³⁷ e Pedro Henry²³⁸ – logo após a expedição dos mandados de prisão, o que levou à extinção imediata dos respectivos mandatos e ao cancelamento das reuniões em que se deliberaria sobre a cassação. A cessação dos mandatos decorreu, portanto, de iniciativa dos próprios deputados, e não de ato formal da Câmara implementando a decisão do Supremo. Embora o julgamento tenha representado demonstração inequívoca de autoridade institucional do Tribunal, a extinção dos mandatos resultou, em termos práticos, de ato do próprio Legislativo.

3.1.2.2 *Questão de Ordem na Ação Penal n. 396: Natan Donadon (2013)*

A Questão de Ordem na Ação Penal n. 396²³⁹ foi suscitada após a diplomação de Natan Donadon como Deputado Federal, em momento posterior à condenação proferida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal em 28 de janeiro de 2010, pela prática dos crimes de peculato (art. 312 do Código Penal²⁴⁰) e formação de quadrilha (art. 288 do CP²⁴¹), em concurso material e de pessoas (arts. 29 e 69 do CP). A pena foi fixada em 13 (treze) anos, 4 (quatro) meses e 10 (dez) dias de reclusão, e 66 (sessenta e seis) dias-multa, em regime inicial fechado, e o acórdão determinou, ainda, a suspensão dos direitos políticos com fundamento no art. 15, III, da Constituição, nos termos do voto da ministra relatora.

²³⁶ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *João Paulo Cunha renuncia ao mandato de deputado federal*. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/426204-joao-paulo-cunha-renuncia-ao-mandato-de-deputado-federal/>. Acesso em: 18 nov. 2025

²³⁷ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Valdemar Costa Neto renuncia ao mandato de deputado federal*. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/422830-valdemar-costa-neto-renuncia-ao-mandato-de-deputado-federal/>. Acesso em: 18 nov. 2025

²³⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Deputado Pedro Henry renuncia ao mandato e se entrega à Polícia Federal*. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/423568-deputado-pedro-henry-renuncia-ao-mandato-e-se-entrega-a-policia-federal/>. Acesso em: 18 nov. 2025

²³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Questão de Ordem na Ação Penal n. 396/RO*. Autor: Ministério Público do Estado de Rondônia. Réu: Natan Donadon. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 26 de junho de 2013.

²⁴⁰ Art. 312. Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio. Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

²⁴¹ Art. 288. Associarem-se mais de três pessoas, em quadrilha ou bando, para o fim de cometer crimes. Pena – reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos.

Após a condenação, Natan Donadon concorreu às eleições e foi eleito e diplomado Deputado Federal pelo Estado de Rondônia em 21 de dezembro de 2010. Sua defesa suscitou questão de ordem, alegando que, uma vez em pleno exercício do mandato, o réu faria jus às prerrogativas parlamentares, entre as quais aquelas previstas nos arts. 53, §2º, e 55, §2º, da Constituição, as quais, por consubstanciarem garantias institucionais especiais, deveriam prevalecer sobre o disposto no art. 15, III, da CRFB/88²⁴².

A ministra Cármen Lúcia, relatora, ponderou que a determinação de suspensão dos direitos políticos se tornaria inócua se o exercício de um novo mandato eletivo impedisse a eficácia da cassação desses direitos. Para a relatora, a perda do mandato decorreria do próprio preceito lógico-constitucional segundo o qual a suspensão dos direitos políticos somente se torna efetiva, em relação a quem exerce mandato eletivo, mediante a correspondente perda do cargo. Concluiu, assim, pela necessidade de compatibilizar a condenação penal com a situação superveniente de investidura parlamentar. Ao resolver a questão de ordem, a relatora assentou que

tanto a suspensão quanto a perda do cargo são medidas decorrentes daquela decisão e imediatamente exequíveis após o trânsito em julgado da condenação criminal, sendo desimportante para a conclusão o exercício ou não de cargo eletivo no momento do julgamento²⁴³.

O Plenário, por maioria, acompanhou o voto da relatora, fixando o entendimento de que a diplomação posterior não tem o condão de neutralizar a suspensão dos direitos políticos nem impedir a execução dos efeitos da condenação. Assim, afirmou-se a possibilidade de perda do mandato parlamentar como efeito direto da condenação, ainda que o mandato tenha sido assumido após o julgamento condenatório.

No plano político-institucional, a decisão do STF produziu efeitos imediatos na Câmara dos Deputados. Em junho de 2013, logo após a determinação de execução da pena e a ordem de prisão de Natan Donadon, a Mesa Diretora instaurou processo para a perda do mandato, em cumprimento à decisão da Corte²⁴⁴. Em agosto de 2013, o Plenário da Câmara realizou votação secreta sobre a cassação, e, embora o deputado já se encontrasse preso, a

²⁴² BRASIL. STF. *AP 396-QO/RO*. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF, 26 jun. 2013, p. 8.

²⁴³ BRASIL. STF. *AP 396-QO/RO*. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF, 26 jun. 2013, p. 14.

²⁴⁴ SENADO FEDERAL. *Supremo determina prisão do deputado Natan Donadon e Câmara inicia processo de cassação*. Brasília, DF, 26 de junho de 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/06/26/supremo-determina-prisao-do-deputado-natan-donadon-e-camara-inicia-processo-de-cassacao>. Acesso em: 19 nov. 2025.

maioria dos presentes rejeitou a perda do mandato, o que levou à manutenção formal da condição de deputado, situação que gerou forte reação pública e institucional²⁴⁵.

A controvérsia culminou na impugnação da sessão pela Procuradoria-Geral da República e em decisão monocrática do STF suspendendo os efeitos da votação que havia preservado o mandato²⁴⁶, por entender que a deliberação contrariava a própria condenação e o regime constitucional aplicável. Em fevereiro de 2014, já sob o regime de votação aberta em casos de perda de mandato introduzido pela Emenda Constitucional (EC) n. 76/2013, a Câmara voltou a apreciar a cassação e, desta vez, decidiu pela perda do mandato em votação nominal e aberta²⁴⁷. Consumou-se, assim, no plano parlamentar, o efeito político da condenação penal, encerrando a situação de dissonância entre a decisão do STF e o ato da Casa Legislativa.

3.1.2.3 Síntese do bloco de ruptura

A análise conjunta da Questão de Ordem na Ação Penal n. 396 e da Ação Penal n. 470 permite identificar a inflexão jurisprudencial que inaugura o bloco de ruptura na trajetória do STF quanto aos efeitos da condenação criminal sobre o mandato parlamentar. Nessas decisões, a Corte se afasta do modelo deferente ao Parlamento e afirma de modo enfático a possibilidade de decretar diretamente a cessação do mandato como efeito da condenação penal. A perda é concebida como consequência necessária e imediata da sentença condenatória transitada em julgado, vinculada à suspensão dos direitos políticos prevista no art. 15, III, e não como resultado de um juízo político autônomo a ser formulado pelas Casas Legislativas nos termos do art. 55, VI, §2º, da Constituição. A lógica subjacente é a de que não haveria “espaço” para uma deliberação de conveniência do Parlamento após a formação do juízo definitivo de culpabilidade pelo STF, sob pena de vulnerar a autoridade da decisão judicial e de instaurar um quadro de incongruência institucional.

Do ponto de vista argumentativo, a AP n. 470 representa o ápice dessa inflexão. O voto do relator e a posição da corrente majoritária partem da premissa de que, uma vez afirmada

²⁴⁵ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Câmara mantém mandato do deputado Natan Donadon, preso há dois meses*. Brasília, DF, 28 de agosto de 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/413103-camara-mantem-mandato-do-deputado-natan-donadon-presos-ha-dois-meses/>. Acesso em: 19 nov. 2025.

²⁴⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Liminar suspende decisão que manteve mandato de Natan Donadon*. Brasília, DF, 4 de setembro de 2013. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/liminar-suspende-decisao-que-manteve-mandato-de-natan-donadon/>. Acesso em: 19 nov. 2025. Cf. item 3.1.3.1 (*Medida Cautelar em MS n. 32.326: Natan Donadon*), *infra*.

²⁴⁷ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Em votação aberta, Câmara cassa mandato de Natan Donadon*. Brasília, DF, 12 de fevereiro de 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/426555-em-votacao-aberta-camara-cassa-mandato-de-natan-donadon/>. Acesso em: 19 nov. 2025.

a responsabilidade penal de parlamentares pelo próprio STF, a deliberação das Casas Legislativas deve assumir caráter meramente declaratório, limitada a reconhecer a perda do mandato já decidida pela jurisdição constitucional. A supremacia da função jurisdicional e a ideia de “última palavra” em matéria constitucional são mobilizadas como fundamentos para afastar a possibilidade de o Parlamento reverter, neutralizar ou mesmo condicionar os efeitos políticos da condenação, sob o argumento de que isso equivaleria a submeter o Poder Judiciário ao “jogo político”. Nesse cenário, a separação de poderes é lida prioritariamente em chave de proteção da autoridade das decisões judiciais, mesmo à custa de reduzir o espaço de deliberação das Casas sobre a sorte de seus membros.

A Questão de Ordem na AP 396, embora situada em contexto fático distinto, com a peculiaridade de o mandato ter sido assumido após a condenação, reforça a mesma matriz interpretativa. Ao afirmar que “tanto a suspensão quanto a perda do cargo são medidas [...] imediatamente exequíveis após o trânsito em julgado”, independentemente de o réu exercer ou não mandato no momento do julgamento, o STF projeta sobre o mandato eletivo uma consequência direta da condenação, concebendo a perda do cargo como condição lógica para a eficácia da suspensão dos direitos políticos. Na prática, a decisão reafirma que a superveniência de um mandato não reabre espaço decisório para o Parlamento, mas deve ser integrada ao comando condenatório de modo a preservar a integridade e a efetividade da decisão judicial. Em termos estruturais, o bloco de ruptura caracteriza-se pela afirmação da possibilidade de decretação judicial direta da perda do mandato, pela redução do espaço deliberativo do Parlamento nos casos de condenação definitiva e pelo reforço da dimensão normativa da decisão penal como expressão integral da ordem constitucional.

No plano institucional, contudo, os desfechos parlamentares desses casos revelam tensões importantes e, em certa medida, os limites práticos desse ciclo de ruptura. Na AP n. 470, embora o STF tenha declarado a perda automática dos mandatos, a Câmara dos Deputados não chegou a deliberar sobre a cassação, pois os parlamentares condenados renunciaram antes da abertura ou conclusão de processos internos, permitindo que a cessação dos mandatos se desse por iniciativa dos próprios réus, e não por ato explícito da Casa em cumprimento à decisão judicial. Na AP n. 396, o contraste foi ainda mais agudo: a Câmara inicialmente manteve o mandato de Natan Donadon em votação secreta, mesmo após sua prisão, forçando uma reação do STF, que suspendeu os efeitos da sessão. Somente em novo julgamento, já sob voto aberto, o Plenário deliberou pela cassação. Em ambos os casos, a tentativa de afirmar posição mais interventiva sobre o mandato encontrou resistência ou descompasso na arena legislativa, expondo os custos institucionais de um modelo de perda automática fundado diretamente na

decisão penal. Essa reconfiguração do debate constitucional deslocou a controvérsia do campo da deferência institucional para uma arena de disputa aberta acerca dos limites da intervenção judicial na esfera da representação política, disputa que continuaria a se desenvolver nos julgados subsequentes, examinados no bloco híbrido.

3.1.3 Terceira fase: regime “híbrido”

A partir de julgados mais recentes, observa-se esforço do Supremo Tribunal Federal para formular soluções intermediárias que, ao mesmo tempo, preservem a autoridade de sua jurisdição constitucional e reconheçam a autonomia decisória das Casas Legislativas em matéria de perda de mandato. Nas AP n. 694/MT, AP n. 863/SP, AP n. 1.044/DF, AP n. 2.428/DF, AP n. 2.415/SP e AP n. 2.668/DF, a Corte passa a modular com maior cuidado os efeitos funcionais de suas condenações, seja delimitando o momento e a forma de comunicação às Mesas Diretoras, seja explicitando que determinadas consequências devem ser objeto de deliberação política interna²⁴⁸. Nesses casos, a perda do mandato deixa de ser tratada apenas como efeito automático da condenação ou como decisão exclusiva das Casas, para assumir configuração híbrida em que o Tribunal fixa parâmetros normativos e o Parlamento, em tese, conserva um espaço de decisão, ainda que condicionado.

3.1.3.1 Medida Cautelar em MS n. 32.326: Natan Donadon (2013)

O Mandado de Segurança n. 32.326/DF²⁴⁹ foi impetrado pelo deputado federal Carlos Sampaio contra ato do presidente da Câmara dos Deputados, no âmbito da Representação n. 20/2013, que tratava da deliberação quanto à perda do mandato do então deputado federal Natan Donadon. Como visto, na QO na AP n. 396/RO, Donadon fora condenado pelo STF à pena de 13 anos, 4 meses e 10 dias de reclusão, em regime inicial fechado, além de multa, com determinação de suspensão de seus direitos políticos, nos termos do art. 15, III, da Constituição.

O impetrante sustentou que, após a Emenda Constitucional n. 35/2001, tendo sido suprimida a necessidade de autorização da Casa Legislativa para a instauração de processo penal contra parlamentares, não subsistiria mais a competência do Plenário para deliberar, em

²⁴⁸ Inicialmente, integrava o corpo de decisões analisadas a AP n. 965. Todavia, ela foi excluída do trabalho após a verificação de que a admissão de recurso promoveu a reversão da condenação anteriormente imposta.

²⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar em Mandado de Segurança n. 32.326/DF*. Impetrante: Carlos Henrique Focesi Sampaio. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 2 de setembro de 2013.

novo juízo político, sobre a perda de mandato quando já houvesse condenação criminal definitiva. Em síntese, a tese era a de que, uma vez afastado o poder de veto prévio ao processo penal, não faria sentido manter um poder de veto posterior à eficácia plena da condenação.

A medida cautelar foi apreciada monocraticamente pelo ministro Luís Roberto Barroso, em 2 de setembro de 2013. Na decisão, o relator iniciou lembrando que, até aquele momento, o STF havia oscilado entre ao menos dois entendimentos: de um lado, o precedente da AP n. 470, em que o Plenário afirmara que a perda do mandato seria decorrência natural da condenação criminal transitada em julgado. De outro, a orientação firmada na AP n. 565, segundo a qual a perda do mandato dependeria de deliberação constitutiva da Casa Legislativa, nos termos do art. 55, VI, §2º. Registrou também a proposta intermediária formulada pelo ministro Gilmar Mendes na AP n. 470, que defendia uma solução mista: em casos de condenação por crimes que contivessem improbidade administrativa em seu tipo ou nos quais a pena privativa de liberdade fosse superior a quatro anos, a decisão judicial implicaria perda do mandato, cabendo às Casas apenas declará-la, com base no art. 92, I, do Código Penal.

Barroso registrou expressamente sua adesão à linha adotada na AP 565, isto é, à compreensão de que, como regra, cabe ao Poder Legislativo a última palavra quanto à perda do mandato parlamentar, por força do art. 55, VI, §2º. Em sua fundamentação, pontuou que "imaginar o Poder Judiciário como um tutor geral da República, além de comprometer a legitimidade democrática do poder político, significaria decretar a menoridade das demais instituições²⁵⁰". E advertiu que a criação de precedente em sentido contrário "abriria a porta para um tipo de hegemonia judicial que, em breve espaço de tempo, poderia produzir um curto circuito nas instituições²⁵¹". Na mesma linha, observou que "se o texto inequívoco da norma não funcionar como limite ao intérprete, o Direito se diluirá na política, e os tribunais perderão o seu papel de árbitros imparciais²⁵²".

No plano hermenêutico, o relator qualificou a controvérsia como "caso fácil" do ponto de vista técnico, sustentando que o art. 55, VI, e § 2º, trazem em si a solução do problema, sem necessidade de recurso a técnicas de ponderação ou concordância prática. Percorreu os quatro métodos tradicionais de interpretação e concluiu que todos convergem para a mesma resposta: a decisão sobre a perda do mandato, em caso de condenação criminal, pertence ao Plenário da Casa. Na reconstrução histórica, reproduziu o discurso do constituinte Nelson Jobim, que defendeu expressamente que a perda do mandato deveria ser "decisão política a ser tomada pelo

²⁵⁰ BRASIL. STF. *MC em MS n. 32.326/DF*. Relator: Min. Luís R. Barroso. Brasília, DF, 2 set. 2013, pp. 5-6.

²⁵¹ BRASIL. STF. *MC em MS n. 32.326/DF*. Relator: Min. Luís R. Barroso. Brasília, DF, 2 set. 2013, p. 14.

²⁵² BRASIL. STF. *MC em MS n. 32.326/DF*. Relator: Min. Luís R. Barroso. Brasília, DF, 2 set. 2013, pp. 13-14.

Plenário de cada uma das Casas, na hipótese de condenação judicial de um Parlamentar, e não teríamos uma imediatez entre a condenação e a perda do mandato²⁵³" – formulação aprovada por maioria esmagadora de 407 votos na Assembleia Nacional Constituinte. Na interpretação teleológica, assentou que o valor subjacente ao § 2º do art. 55 é a preservação da separação de poderes, garantindo à Casa a competência para definir sobre a continuidade do mandato de seus membros, e que, embora "esta não era a única solução possível e, provavelmente, não é a melhor", foi "a decisão política do constituinte"²⁵⁴.

No entanto, introduziu uma exceção a esse esquema, que inaugura o que esse trabalho denomina regime "híbrido". A hipótese excepcional diz respeito a situações em que a própria condenação penal torna, ao mesmo tempo, jurídica e fisicamente impossível o exercício do mandato, em razão do regime de cumprimento da pena e do tempo remanescente de legislatura.

A premissa central do relator é que a competência do STF para julgar e condenar o parlamentar não desloca, em regra, a competência do Parlamento para decidir sobre a perda do mandato, sobretudo porque essa decisão incide diretamente sobre a composição da Casa Legislativa. Ainda assim, no caso concreto, entendeu que não se aplicava o procedimento do art. 55, VI, §2º, por considerar que a situação de Natan Donadon configurava uma impossibilidade absoluta de exercício do mandato. Partindo da disciplina da execução penal, Barroso observou que, no regime inicial fechado, o sentenciado deve cumprir, no mínimo, 1/6 da pena no estabelecimento prisional (Lei de Execução Penal – LEP, art. 87, na redação então vigente), antes de progredir de regime. Se o tempo remanescente de mandato for inferior a esse mínimo, não há como o parlamentar exercer suas funções: do ponto de vista jurídico, a Constituição exige o comparecimento às sessões como condição para a manutenção do mandato (art. 55, III, e art. 56, II); do ponto de vista fático, o regime fechado impede a presença do condenado na Casa²⁵⁵.

Aplicando esse critério ao caso de Natan Donadon, o ministro destacou que o mandato se encerraria em 31 de janeiro de 2015, cerca de 17 meses após a deliberação da Câmara, enquanto um sexto de uma pena de 13 anos, 4 meses e 10 dias correspondia a pouco mais de 26 meses em regime fechado – período que superava o tempo remanescente de mandato²⁵⁶. A partir dessa constatação, Barroso concluiu que, em hipóteses em que o tempo de cumprimento da pena em regime inicial fechado excede o período restante de mandato, a perda do mandato

²⁵³ BRASIL. STF. *MC em MS n. 32.326/DF*. Relator: Min. Luís R. Barroso. Brasília, DF, 2 set. 2013, p. 14.

²⁵⁴ BRASIL. STF. *MC em MS n. 32.326/DF*. Relator: Min. Luís R. Barroso. Brasília, DF, 2 set. 2013, p. 12.

²⁵⁵ BRASIL. STF. *MC em MS n. 32.326/DF*. Relator: Min. Luís R. Barroso. Brasília, DF, 2 set. 2013, pp. 15-16.

²⁵⁶ BRASIL. STF. *MC em MS n. 32.326/DF*. Relator: Min. Luís R. Barroso. Brasília, DF, 2 set. 2013, p. 16.

se configura como efeito “direto e inexorável²⁵⁷” da condenação. A decisão da Câmara deixaria de ser constitutiva para assumir caráter vinculado e meramente declaratório, limitada a reconhecer a impossibilidade de manutenção do mandato diante da incompatibilidade absoluta entre o regime de cumprimento da pena e o exercício das funções parlamentares. Com base nesse entendimento, concedeu a liminar para suspender os efeitos da deliberação que havia mantido o mandato de Natan Donadon.

Em 12 de fevereiro de 2014, já sob o impacto da repercussão pública do caso e após a decisão do STF na AP 396-QO, a Câmara dos Deputados realizou nova votação e, em regime de votação aberta, deliberou pela perda do mandato de Natan Donadon. Diante dessa mudança fática, o ministro Barroso entendeu que o mandado de segurança havia perdido o objeto e julgou prejudicado o *writ* em 19 de março de 2014.

Ainda assim, a decisão cautelar proferida no MS n. 32.326 manteve relevância doutrinária e jurisprudencial. O raciocínio ali elaborado, que articula o critério objetivo do tempo de cumprimento em regime fechado com o período remanescente de mandato, para definir situações de impossibilidade jurídica e física de exercício do cargo, passou a ser utilizado como referência em decisões posteriores do STF, constituindo o primeiro esforço sistemático de formulação de um critério intermediário entre o modelo deferente e o modelo de ruptura. As advertências do próprio relator sobre os riscos da “hegemonia judicial” e da “menoridade das demais instituições” conferem a essa decisão um caráter paradoxal: ao mesmo tempo em que inaugura o regime híbrido, ela formula os argumentos contra a concentração unilateral do poder de decidir sobre mandatos parlamentares.

3.1.3.2 Ação Penal n. 694: Paulo Feijó Torres (2017)

A Ação Penal n. 694/MT²⁵⁸ foi julgada pela Primeira Turma do STF em sessões realizadas em 4 de abril e 2 de maio de 2017, sob relatoria da ministra Rosa Weber e revisão do ministro Luís Roberto Barroso. O então deputado federal Paulo Fernando Feijó Torres foi condenado pelos crimes de corrupção passiva (art. 317, §1º, do CP²⁵⁹), e lavagem de dinheiro

²⁵⁷ BRASIL. STF. *MC em MS n. 32.326/DF*. Relator: Min. Luís R. Barroso. Brasília, DF, 2 set. 2013, p. 17.

²⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal n. 694/MT*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Paulo Fernando Feijó Torres. Relatora: Ministra Rosa Weber. Revisor: Ministro Luís Roberto Barroso. Primeira Turma. Brasília, DF, 2 de maio de 2017.

²⁵⁹ Art. 317. Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem. Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. § 1º. A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

(art. 1º da Lei n. 9.613/1998²⁶⁰), em decorrência de sua participação no esquema conhecido como “máfia dos sanguessugas”. A pena foi fixada em 12 (doze) anos, 6 (seis) meses e 6 (seis) dias de reclusão, em regime inicial fechado, além do pagamento de 374 (trezentos e setenta e quatro) dias-multa.

Quanto à perda do mandato, a Primeira Turma reafirmou, em linha com a orientação consolidada no Plenário, que, em regra, cabe às Casas Legislativas decidir sobre a perda do mandato do congressista condenado criminalmente, nos termos do art. 55, VI, §2º, da Constituição. Entendeu, contudo, por unanimidade, que o caso configurava hipótese de exceção à regra geral²⁶¹.

O colegiado adotou a tese proposta pelo revisor, ministro Barroso, já formulada na MC no MS n. 32.326: quando a condenação impõe cumprimento de pena em regime fechado e não é viável o trabalho externo diante da impossibilidade de cumprimento da fração mínima de um sexto da pena antes de consumada a ausência do congressista a um terço das sessões ordinárias da Casa, configura-se impossibilidade jurídica e física de exercício do mandato²⁶². Nessas condições, a perda não dependeria de deliberação política discricionária, cabendo à Mesa proceder à mera declaração da vacância, com fundamento no art. 55, III e § 3º, da CRFB/88, por ausência injustificada decorrente da privação de liberdade.

A AP n. 694 representa, assim, a primeira aplicação, em sede colegiada, da tese construída por Barroso na MC no MS n. 32.326, consolidando o regime “híbrido”: preserva-se, como regra, a competência das Casas Legislativas para decidir sobre a perda do mandato, mas afirma-se um núcleo de situações em que a incompatibilidade objetiva entre o regime de cumprimento da pena e o exercício do cargo transforma a decisão parlamentar em ato meramente declaratório, sem margem de discricionariedade.

No plano prático, a Câmara foi comunicada da decisão – a princípio, houve reação institucional, com o ajuizamento da ADPF n. 511, que visava justamente provocar a fixação definitiva de um regime interpretativo do art. 55. Todavia, o parlamentar não foi reeleito, de modo que o mandato se encerrou com o término da legislatura, sem que a controvérsia sobre a declaração formal de perda chegasse a ser concretamente enfrentada pela Mesa Diretora.

²⁶⁰ Art. 1º. Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal. Pena – reclusão, de 3 (três) a 10 (dez) anos, e multa.

²⁶¹ BRASIL. STF. AP n. 694/MT. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, DF, 2 maio 2017, p. 4.

²⁶² BRASIL. STF. AP n. 694/MT. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, DF, 2 maio 2017, p. 3.

3.1.3.3 Ação Penal n. 863: Paulo Salim Maluf (2017)

A Ação Penal n. 863/SP²⁶³ teve origem em denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal à Justiça Federal em São Paulo e, em razão do foro por prerrogativa de função, foi posteriormente remetida ao STF. Coube à Primeira Turma julgar as imputações dirigidas a Paulo Salim Maluf, então deputado federal, sob a relatoria do ministro Edson Fachin e revisão do ministro Marco Aurélio. Em sessões realizadas em 9 e 23 de maio de 2017, o colegiado condenou o réu, por unanimidade, pela prática do crime de lavagem de dinheiro (art. 1º da Lei n. 9.613/1998), à pena de 7 (sete) anos, 9 (nove) meses e 10 (dez) dias de reclusão, em regime inicial fechado, além de 248 (duzentos e quarenta e oito) dias-multa. A Turma decidiu, também por unanimidade, pela perda do mandato, determinando a comunicação da decisão à Câmara dos Deputados para os fins do art. 55, §3º, e não do §2º, da Constituição²⁶⁴.

O colegiado aplicou a mesma construção hermenêutica anteriormente explicitada na MC no MS n. 32.326/DF e consolidada na AP n. 694. A ministra Rosa Weber registrou expressamente que endossava "a proposta intermediária trazida pelo Ministro Luís Roberto Barroso quanto à perda do mandato²⁶⁵", como já fizera na AP n. 694, sob sua relatoria. O ministro Luiz Fux, por sua vez, assinalou que, embora tivesse ficado vencido na AP n. 470, "aqui, na Turma, nós conseguimos então assentar a tese de que o regime fechado torna o exercício do mandato incompatível, cabendo à Mesa só a sua declaração²⁶⁶", formulação que explicita a migração de posição entre os blocos de ruptura e híbrido.

Assim, a AP n. 863 reproduz e reforça o desenho do regime híbrido: preserva, em tese, a competência das Casas Legislativas para decidir sobre a perda do mandato, mas, em situações em que o regime e a duração da pena tornam impossível o comparecimento mínimo exigido para o exercício do cargo, considera a cassação como efeito automático da sentença penal, atribuindo à Câmara função meramente declaratória.

No plano institucional, a condenação ensejou a adoção, pela Câmara dos Deputados, do modelo de perda automática delineado pelo STF. O presidente da Casa determinou o afastamento de Paulo Maluf do exercício do mandato, sob o fundamento de que a prisão

²⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal n. 863/SP*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Paulo Salim Maluf. Relator: Ministro Edson Fachin. Revisor: Ministro Marco Aurélio. Primeira Turma. Brasília, DF, 23 de maio de 2017.

²⁶⁴ BRASIL. STF. *AP n. 863/SP*. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 23 maio 2017, p. 3.

²⁶⁵ BRASIL. STF. *AP n. 863/SP*. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 23 maio 2017, p. 205.

²⁶⁶ BRASIL. STF. *AP n. 863/SP*. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 23 maio 2017, p. 206.

inviabilizava seu comparecimento às sessões²⁶⁷. Em agosto de 2018, a Mesa Diretora, por unanimidade, editou o Ato da Mesa n. 239/2018²⁶⁸, declarando a perda do mandato com base na decisão da Primeira Turma e no art. 55, § 3º, da Constituição, sem submissão da matéria ao Plenário. Na ocasião, registrou-se em Plenário o desconforto de parte dos parlamentares com o fato de a cassação decorrer de ato vinculado da Mesa em cumprimento a ordem judicial, e não de deliberação política do colegiado²⁶⁹, reação que evidencia, na prática, os custos institucionais do regime híbrido e a tensão entre a lógica jurisdicional e a lógica parlamentar na gestão da composição da Casa.

3.1.3.4 Ação Penal n. 1044: Daniel Lúcio da Silveira (2022)

A Ação Penal n. 1.044/DF²⁷⁰ teve origem em denúncia oferecida pela Procuradoria-Geral da República contra o deputado federal Daniel Lúcio da Silveira. O caso foi julgado pelo Plenário do STF em 20 de abril de 2022, sob a relatoria do ministro Alexandre de Moraes e revisão do ministro Nunes Marques. Ao final, o réu foi condenado pelos crimes de tentar impedir, com emprego de violência ou grave ameaça, o livre exercício de qualquer dos Poderes da União (art. 18 da Lei n. 7.170/1983²⁷¹, então vigente, com continuidade normativo-típica no art. 359-L do CP) e de coação no curso do processo (art. 344 do CP²⁷²), reconhecida a continuidade delitiva nos termos do art. 71 do CP. A pena total foi fixada em 8 (oito) anos e 9 (nove) meses de reclusão, em regime inicial fechado, além de 35 (trinta e cinco) dias-multa. O acórdão consignou a suspensão dos direitos políticos de Daniel da Silveira, com fundamento

²⁶⁷ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Paulo Maluf é afastado do mandato por decisão do presidente da Câmara*. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/532115-paulo-maluf-e-afastado-do-mandato-por-decisao-do-presidente-da-camara/>. Acesso em: 15 dez. 2025.

²⁶⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Ato da Mesa n. 239, de 22 de agosto de 2018*. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2018/atodamesa-239-22-agosto-2018-787094-publicacaooriginal-156242-cd-mesa.html>. Acesso em: 15 dez. 2025.

²⁶⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Mesa Diretora declara a perda do mandato de Maluf*. Brasília, DF, 22 de agosto de 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/543793-mesa-diretora-declara-a-perda-do-mandato-de-maluf>. Acesso em: 15 dez. 2025.

²⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal n. 1.044/DF*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Daniel Lúcio da Silveira. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Revisor: Ministro Nunes Marques. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 20 de abril de 2022.

²⁷¹ Art. 18 - Tentar impedir, com emprego de violência ou grave ameaça, o livre exercício de qualquer dos Poderes da União ou dos Estados. Pena: reclusão, de 2 a 6 anos.

²⁷² Art. 344 - Usar de violência ou grave ameaça, com o fim de favorecer interesse próprio ou alheio, contra autoridade, parte, ou qualquer outra pessoa que funciona ou é chamada a intervir em processo judicial, policial ou administrativo, ou em juízo arbitral. Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa, além da pena correspondente à violência

no art. 15, III, da Constituição, e determinou a perda do mandato parlamentar, com base no art. 55, VI, §3º²⁷³, da Constituição e no art. 92 do CP.

No voto, o relator não desenvolveu extensa fundamentação específica sobre a perda do mandato, aderindo à linha consolidada em precedentes como as APs 694 e 863: em hipóteses de condenação a pena em regime inicial fechado, que torna inviável o comparecimento às sessões e o exercício das funções parlamentares, a perda do mandato operaria de forma automática. Acompanharam essa orientação os ministros Gilmar Mendes, Luís Roberto Barroso, Dias Toffoli, bem como as ministras Rosa Weber e Cármen Lúcia.

O ministro André Mendonça divergiu parcialmente quanto ao tema, defendendo a aplicação do procedimento do art. 55, VI, § 2º. Em seu voto, sustentou que a separação de poderes, como cláusula pétrea (art. 60, §4º, III), exige que todas as hipóteses de intervenção de um Poder sobre outro estejam expressamente previstas na Constituição e que, na dúvida interpretativa, deve prevalecer a leitura mais deferente à independência dos Poderes. Destacou o caráter representativo do mandato parlamentar, consignando que

99. Vejo até mesmo um simbolismo nessa autocontenção que ora defendo. Nenhum parlamentar é eleito senão pelo voto popular. O seu mandato, portanto, é representativo da vontade do povo. Sendo assim, salvo nas hipóteses taxativamente previstas na Constituição, a perda desse mandato caberá aos demais parlamentares, igualmente legitimados pelo voto popular. Em definitivo, se é a vontade popular que concede o mandato parlamentar a alguém, deve ser essa mesma vontade popular quem, agora representada pela manifestação dos demais parlamentares, irá decidir se mantém ou não aquele mesmo mandato²⁷⁴

A tese foi acompanhada pelo ministro Ricardo Lewandowski. O revisor, ministro Nunes Marques, votou pela improcedência total da denúncia, não se pronunciando sobre a questão da perda²⁷⁵.

No plano institucional, o caso assumiu contornos singulares em razão da concessão de graça constitucional (indulto individual) pelo presidente da República no dia seguinte ao julgamento²⁷⁶, extinguindo as penas impostas pelo STF. A medida gerou intensa controvérsia política e jurídica. Em maio de 2023, ao julgar as ADPFs n. 964, 965, 966 e 967, o Plenário formou maioria de oito a dois para declarar a inconstitucionalidade do decreto, determinando o

²⁷³ A ementa do acórdão contém referências divergentes quanto ao fundamento constitucional da perda do mandato: o cabeçalho indica o art. 55, VI e §2º, enquanto o item 14 do dispositivo determina a perda "nos termos do artigo 55, III, VI [...], combinado com o §3º". Adota-se neste trabalho a referência ao §3º, por ser a que consta do dispositivo e por corresponder à lógica do regime híbrido consolidado nas APs n. 694 e 863, em que a impossibilidade de comparecimento decorrente do regime fechado é enquadrada no inciso III, com declaração pela Mesa nos termos do §3º.

²⁷⁴ BRASIL. STF. *AP n. 1.044/DF*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 20 abr. 2022, pp. 221- 222.

²⁷⁵ BRASIL. STF. *AP n. 1.044/DF*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 20 abr. 2022, p. 190.

²⁷⁶ BRASIL. *Decreto de 21 de abril de 2022. Concede graça constitucional a Daniel Lúcio da Silveira*. Brasília, DF, 21 de abril de 2022. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/sn/2022/decreto-58416-21-abril-2022-792543-publicacaooriginal-165040-pe.html>. Acesso em: 15 dez. 2025.

restabelecimento integral da pena e preservando todos os efeitos penais e políticos da condenação, inclusive a inelegibilidade²⁷⁷.

Quanto à relação entre o STF e a Câmara dos Deputados, a condenação e a determinação de perda foram seguidas de reação institucional. O presidente da Câmara declarou publicamente que "decisão sobre cassação de mandato é do Congresso", afirmando que ao STF compete julgar, ao presidente da República conceder graça, e ao Parlamento deliberar sobre mandatos²⁷⁸. A Câmara ingressou no STF com recurso para ver reconhecida sua prerrogativa exclusiva de decidir sobre a perda de mandato²⁷⁹, reforçando o conflito interpretativo em torno dos limites da jurisdição penal sobre a composição do Parlamento.

3.1.3.5 Ação Penal n. 2428: Carla Zambelli (2025)

A Ação Penal n. 2.428/DF²⁸⁰ foi julgada pela Primeira Turma do STF em sessão virtual realizada entre 9 e 16 de maio de 2025, sob relatoria do Ministro Alexandre de Moraes. A então deputada federal Carla Zambelli Salgado de Oliveira foi condenada à unanimidade pela prática dos crimes de invasão de dispositivo informático qualificado pelo prejuízo econômico (art. 154-A, § 2º, do CP²⁸¹) e falsidade ideológica (art. 299 do CP²⁸²). A pena total foi fixada em 10 (dez) anos de reclusão, em regime inicial fechado, e 200 (duzentos) dias-multa. Os fatos referiam-se à invasão dos sistemas informáticos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e à inserção de

²⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 964, 965, 966 e 967*. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 2023.

²⁷⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Lira diz que a Câmara não abre mão da prerrogativa de decidir sobre perda de mandato*. Brasília, DF, 26 abr. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/868788-lira-diz-que-a-camara-nao-abre-mao-da-prerrogativa-de-decidir-sobre-perda-de-mandato/>. Acesso em 15 dez. 2025.

²⁷⁹ Foi interposto Agravo Interno em face da decisão de extinção por perda do objeto proferida no âmbito da ADPF n. 511 após o fim do mandato de Paulo Feijó Torres, condenado na AP n. 694. Posteriormente, a Câmara desistiu do recurso.

²⁸⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal n. 2.428/DF*. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Carla Zambelli Salgado de Oliveira e Walter Delgatti Neto. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Primeira Turma. Brasília, DF, 19 de maio de 2025.

²⁸¹ Art. 154-A. Invadir dispositivo informático de uso alheio, conectado ou não à rede de computadores, com o fim de obter, adulterar ou destruir dados ou informações sem autorização expressa ou tácita do usuário do dispositivo ou de instalar vulnerabilidades para obter vantagem ilícita: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa. § 2º Aumenta-se a pena de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços) se da invasão resulta prejuízo econômico.

²⁸² Art. 299 - Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante: Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa, se o documento é público, e reclusão de um a três anos, e multa, de quinhentos mil réis a cinco contos de réis, se o documento é particular.

documentos falsos, como ordens de bloqueio de ativos, alvarás de soltura e mandados de prisão²⁸³.

No tocante à perda do mandato, a Primeira Turma a decretou também por unanimidade, determinando que, após o trânsito em julgado, a Mesa da Câmara procedesse à sua declaração, com fundamento no art. 55, III, IV e VI, § 3º, da Constituição, e no art. 92 do CP²⁸⁴. O acórdão explicita a arquitetura normativa do regime híbrido com maior detalhamento, explicitando a arquitetura normativa que distingue os dois papéis constitucionais da Casa Legislativa diante da perda de mandato²⁸⁵:

Na hipótese do período de prisão definitiva do parlamentar, a ser cumprido em regime fechado, ser superior a 120 dias, a condenação criminal acarretará a perda do mandato parlamentar, independentemente da deliberação do órgão legislativo do qual o réu faça parte. Isso porque o inciso III do art. 55 da Constituição é expresso em estabelecer a perda do mandato caso o parlamentar deixe de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada. [...] Os §§ 2º e 3º do art. 55 da Constituição estabelecem dois papéis diferentes para a Casa Parlamentar, no que tange à perda de mandato de Deputado Federal ou de Senador. De um lado, o § 2º prevê uma função decisória, hipótese em que a maioria absoluta dos membros da respectiva Casa resolve se haverá ou não a perda do mandato; de outro, o § 3º estatui uma atribuição meramente declaratória da Mesa do órgão legislativo a que pertença o condenado, da mesma maneira que ocorre na hipótese de condenação por improbidade administrativa.

Observa-se que o acórdão, ao explicitar essa distinção, confere ao regime híbrido sua formulação mais textualmente elaborada, detalhando que não se trata apenas de afirmar que a perda é automática em determinadas hipóteses, mas de demonstrar por que, nesses casos, o procedimento constitucional aplicável é o do § 3º (declaração pela Mesa) e não o do § 2º (deliberação pelo Plenário)²⁸⁶.

Em 6 de junho de 2025, a Primeira Turma, também por unanimidade, rejeitou embargos de declaração opostos pela defesa e reiterou a determinação de perda do mandato, consignando o caráter meramente protelatório dos recursos²⁸⁷. O trânsito em julgado ocorreu em 7 de junho de 2025.

O desfecho institucional do caso constitui o episódio mais agudo de confronto entre o STF e a Câmara dos Deputados na matéria objeto desta dissertação. Em 10 de dezembro de 2025, a Mesa Diretora da Câmara, ao invés de declarar a perda nos termos do § 3º, formulou a

²⁸³ BRASIL. STF. *AP n. 2.428/DF*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 19 maio 2025, pp. 1-3.

²⁸⁴ BRASIL. STF. *AP n. 2.428/DF*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 19 maio 2025, p. 3.

²⁸⁵ BRASIL. STF. *AP n. 2.428/DF*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 19 maio 2025, pp. 4-5.

²⁸⁶ A ementa da *AP n. 2.428* cita expressamente como precedentes a MC no MS n. 32.326/DF (Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 4/9/2013) e a *AP n. 694/MT* (Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 31/8/2017).

Cf. BRASIL. STF. *AP n. 2.428/DF*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 19 maio 2025, p. 5.

²⁸⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Execução Penal n. 149/DF*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 11 de dezembro de 2025, pp. 1-2.

Representação n. 2/2025 e submeteu a questão ao Plenário, tratando-a como hipótese de deliberação política nos moldes do § 2º. Na votação de 11 de dezembro de 2025, o Plenário rejeitou a perda do mandato por insuficiência de votos pela cassação, com 227 votos favoráveis, 110 contrários e 10 abstenções, sem alcançar o quórum de 257²⁸⁸.

Da tramitação legislativa da Representação n. 2/2025, extrai-se o posicionamento da Casa Legislativa a respeito do desfecho institucional de decreto condenatório. A Mesa Diretora da Câmara dos Deputados a formulou com base no art. 55, VI, e §2º - portanto, invocando o procedimento de deliberação política pelo Plenário, não o de declaração pela mesa previsto no §3º. Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o relator originário, deputado Diego Garcia, votou pela improcedência e pelo arquivamento. O parecer vencedor, do deputado Claudio Cajado, votou pela procedência – mas, de modo significativo para a controvérsia aqui examinada, rejeitou expressamente a tese da perda automática adotada pelo STF. Em suas palavras:

A perda do mandato de parlamentar condenado criminalmente não é efeito automático da sentença judicial, mas sim objeto de deliberação constitutiva do Plenário. O texto constitucional, em seu artigo 55, inciso VI, combinado com o § 2º, estabelece com clareza que, nos casos de condenação criminal transitada em julgado, a perda do mandato "será decidida" pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por maioria absoluta. A utilização do verbo "decidir" pelo constituinte originário não foi aleatória; ela denota um juízo de valor político-institucional, diferindo substancialmente do verbo "declarar", utilizado no § 3º para hipóteses de extinção automática.²⁸⁹

O parecer vencedor rechaçou, ainda, a construção hermenêutica que sustenta o regime híbrido, qualificando-a como "desvio de finalidade normativa, utilizando uma regra administrativa para contornar a garantia política do § 2º²⁹⁰". Para o relator do parecer vencedor, "o parlamentar preso não falta às sessões de forma voluntária, mas por impedimento estatal", razão pela qual a via constitucional seria a deliberação plenária, e não a declaração da Mesa. Mesmo assim, votou pela perda, por considerar que a incompatibilidade fática entre o regime fechado e o exercício do mandato era insuperável.

²⁸⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Por insuficiência de votos pela cassação, Câmara mantém mandato da deputada Carla Zambelli*. Brasília, DF, 11 dez. 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1232065-por-insuficiencia-de-votos-pela-cassacao-camara-mantem-mandato-da-deputada-carla-zambelli> Acesso em: 09 jan. 2026.

²⁸⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. *Representação n. 2/2025. Parecer vencedor do Deputado Claudio Cajado*. Brasília, DF, 10 de dezembro de 2025, p. 8. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3065664&filename=Avulso+REP+2%2F2025. Acesso em: 09 jan. 2026.

²⁹⁰ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. *Representação n. 2/2025. Parecer vencedor do Deputado Claudio Cajado*. Brasília, DF, 10 de dezembro de 2025, p. 9.

É dizer então que a Câmara dos Deputados, por meio de seu próprio parecer favorável à cassação, afirmou que a competência era sua e que o procedimento correto era o do § 2º, posição da qual o Tribunal já se distanciou desde o MC no MS n. 32.326. A deliberação foi declarada nula pelo STF horas depois.

Nos autos da Execução Penal (EP) n. 149/DF²⁹¹, o ministro relator Alexandre de Moraes proferiu decisão monocrática declarando nula a rejeição da Representação n. 2/2025. Reconstruiu o itinerário jurisprudencial desde a AP n. 470, passando pela QO na AP n. 396, pela AP n. 565 e pelos precedentes paradigmáticos do regime híbrido (MS n. 32.326 e AP n. 863), para concluir que a competência da Casa, na hipótese, era exclusivamente declaratória, e que a submissão ao Plenário representava violação aos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade, configurando desvio de finalidade²⁹². Decretou a perda imediata do mandato e determinou ao presidente da Câmara que efetivasse a posse do suplente no prazo de 48 horas.

A decisão monocrática foi submetida a referendo da Primeira Turma em sessão virtual de 15 de dezembro de 2025, tendo sido referendada por unanimidade²⁹³. Os votos dos demais ministros reforçam a tese da perda automática e desenvolvem argumentos que dialogam diretamente com o marco teórico democrático desta dissertação.

A ministra Cármen Lúcia, relatora das APs n. 396-QO e 565 – julgados em que remetera a perda à Casa Legislativa –, reafirmou que a condenação em regime fechado torna a perda incontornável²⁹⁴. Em formulação que explicita a impossibilidade fática com particular incisividade, questionou

como seria possível, material e juridicamente, estar presente na Casa Legislativa para exercer o mandato que lhe foi entregue pelo voto popular, sem descumprimento das regras do comparecimento mínimo de sessões (às quais ela não poderá ir) e exercer o mandato ausente das deliberações?²⁹⁵

A ministra acrescentou argumento de igualdade: se a Lei da Ficha Limpa impõe inelegibilidade a parlamentares que tenham perdido mandatos por quebra de decoro, seria incongruente manter no cargo aqueles que se tornaram inelegíveis por condenação criminal²⁹⁶. O ministro Cristiano Zanin afirmou que a perda do mandato configurava "decorrência

²⁹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Execução Penal n. 149/DF*. Decisão monocrática. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 11 de dezembro de 2025.

²⁹² BRASIL. STF. *EP n. 149/DF*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 11 dez. 2025, p. 10.

²⁹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Referendo na Execução Penal n. 149/DF*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Primeira Turma. Brasília, DF, 15 de dezembro de 2025.

²⁹⁴ BRASIL. STF. *Ref. na EP n. 149/DF*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 15 dez. 2025. Voto da Ministra Cármen Lúcia, pp. 4-5.

²⁹⁵ BRASIL. STF. *Ref. na EP n. 149/DF*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 15 dez. 2025. Voto da Ministra Cármen Lúcia, p. 5.

²⁹⁶ BRASIL. STF. *Ref. na EP n. 149/DF*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 15 dez. 2025. Voto da Ministra Cármen Lúcia, p. 5.

automática da condenação", de modo que "a decisão da Mesa da Câmara dos Deputados constitui ato vinculado", nos termos do § 3º do art. 55²⁹⁷. O ministro Flávio Dino desenvolveu fundamentação que articula representação política e impossibilidade fática, invocando expressamente Hanna Pitkin e Nadia Urbinati, autoras que integram o marco teórico democrático deste trabalho:

Conforme ensina Hanna Pitkin, em sua concepção substantiva, representação política consiste em "atuar no interesse dos representados, de uma maneira sensível a eles". A legitimidade do representante está condicionada a um fluxo ininterrupto de interação com os representandos – isto é, "as eleições 'engendram' a representação, mas não 'engendram' os representantes". Nesse contexto, razões análogas justificam a perda automática do mandato parlamentar no caso em análise: não é dado ao Parlamento convalidar formas fictícias de exercício da representação política, sobretudo porque a legitimidade democrática se constitui também durante processo de representação. Por esse motivo, é falsa a opção entre preservação ou não do mandato quando as circunstâncias fáticas inviabilizam o exercício das atribuições ínsitas à função parlamentar²⁹⁸.

Antes que o confronto institucional se aprofundasse, Carla Zambelli apresentou carta de renúncia ao mandato, e o presidente da Câmara convocou o suplente Adilson Barroso para tomar posse²⁹⁹. A renúncia esvaziou parcialmente a disputa sobre a eficácia da decisão, ainda assim deixou marco importante, uma vez que a EP n. 149 é a primeira ocasião em que o STF, primeiro por decisão monocrática e em seguida por referendo unânime da Primeira Turma, declarou nula uma deliberação do Plenário da Câmara dos Deputados sobre mandato parlamentar e determinou, diretamente, a perda imediata com ordem de posse do suplente.

3.1.3.6 Ação Penal n. 2415: Carla Zambelli (2025)

A Ação Penal n. 2.415/SP³⁰⁰ foi julgada pelo Plenário do STF em sessões virtuais realizadas entre 21 e 28 de março de 2025 e entre 15 e 22 de agosto de 2025, sob relatoria do ministro Gilmar Mendes e revisão da ministra Cármen Lúcia. A ré, deputada federal à época dos fatos, foi denunciada pela prática dos crimes de porte ilegal de arma de fogo (art. 14 da Lei

²⁹⁷ BRASIL. STF. *Ref. na EP n. 149/DF*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 15 dez. 2025. Voto do Ministro Cristiano Zanin, p. 3.

²⁹⁸ BRASIL. STF. *Ref. na EP n. 149/DF*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 15 dez. 2025. Voto do Ministro Flávio Dino, p. 4.

²⁹⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Carla Zambelli renuncia ao mandato; Adilson Barroso é convocado para tomar posse*. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1232851-carla-zambelli-renuncia-ao-mandato-adilson-barroso-e-convocado-para-tomar-posse/>. Acesso em 09 jan. 2026

³⁰⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal n. 2.415/SP*. Autor: Ministério Público Federal. Ré: Carla Zambelli Salgado de Oliveira. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Revisora: Ministra Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 25 de agosto de 2025.

n. 10.826/2003³⁰¹) e constrangimento ilegal qualificado pelo uso de arma (art. 146, § 1º, do CP³⁰²), em concurso material. Ao final, a Corte julgou procedente, por maioria, a ação penal, condenando Carla Zambelli a 5 (cinco) anos e 3 (três) meses de pena privativa de liberdade – 3 (três) anos e 6 (seis) meses de reclusão e 1 (um) ano e 9 (nove) meses de detenção –, em regime inicial semiaberto, além de 80 (oitenta) dias-multa. Foram vencidos o ministro Nunes Marques, que julgava a ação totalmente improcedente, e, parcialmente, o ministro André Mendonça.

Como efeito da condenação, o Plenário decretou a perda do mandato parlamentar, com fundamento no art. 55, IV, VI, e § 3º, da CRFB/88, e no art. 92 do CP, determinando a comunicação ao presidente da Câmara para os fins do § 3º. A lógica é a mesma que já aparecera na AP n. 2.428, mas aplicada a uma pena em regime inicial semiaberto: a perda do mandato é concebida como efeito jurisdicional da condenação, cabendo à Câmara apenas ato administrativo de reconhecimento. O voto do relator não reconstrói em profundidade a fundamentação do regime híbrido; limita-se a registrar que a orientação firmada na AP n. 565 – segundo a qual a perda dependeria de deliberação da Casa – fora superada pela AP n. 1.044, que, "por larga maioria", assentou que a condenação criminal transitada em julgado resulta na perda do mandato "independentemente da quantidade de pena aplicada, do regime de cumprimento de pena ou de posterior decisão da Casa do parlamentar"³⁰³.

Não há, no voto do relator, uma longa reconstrução teórica do regime híbrido, mas a aplicação direta da fórmula: condenação criminal, suspensão de direitos políticos e incompatibilidade entre a conduta e o exercício da função representam pressupostos suficientes para que o próprio Tribunal decrete a perda.

Merece registro que o relator, ministro Gilmar Mendes, havia adotado posições distintas nos precedentes anteriores: na AP n. 470, propusera solução mista (perda automática limitada a crimes com improbidade ínsita ou pena superior a quatro anos); na AP n. 565, votara pela competência da Casa. A adesão ao regime híbrido pleno na AP n. 2.415 sem as restrições materiais que antes defendera indica uma migração de posição que consolida o critério no âmbito do Plenário, não mais limitado às Turmas.

³⁰¹ Art. 14. Portar, deter, adquirir, fornecer, receber, ter em depósito, transportar, ceder, ainda que gratuitamente, emprestar, remeter, empregar, manter sob guarda ou ocultar arma de fogo, acessório ou munição, de uso permitido, sem autorização e em desacordo com determinação legal ou regulamentar. Pena – reclusão, de 2 a 4 anos, e multa.

³⁰² Art. 146. Constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, ou depois de lhe haver reduzido, por qualquer outro meio, a capacidade de resistência, a não fazer o que a lei permite, ou a fazer o que ela não manda. Pena – detenção, de 3 meses a 1 ano, ou multa. § 1º. As penas aplicam-se cumulativamente e em dobro, quando, para a execução do crime, se reúnem mais de três pessoas, ou há emprego de armas.

³⁰³ BRASIL. STF. AP n. 2.415/SP. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 25 ago. 2025, pp. 45-46 do voto do relator.

A divergência mais estruturada veio do ministro André Mendonça. Em preliminar, sustentou a incompetência absoluta do STF para o julgamento, sob o argumento de que os fatos não guardavam relação com o exercício das funções parlamentares, configurando-se situação ordinária que deveria ser processada pela Justiça comum de primeiro grau³⁰⁴. No mérito, acompanhou o relator quanto à condenação pelo constrangimento ilegal (art. 146, § 1º), mas divergiu quanto ao porte ilegal de arma de fogo, votando pela absolvição nesse ponto ao entender que a existência de autorização de porte afasta a tipicidade da conduta, ainda que o uso tenha extrapolado seus limites, caso em que a consequência seria apenas administrativa³⁰⁵. Fixou a pena em 8 (oito) meses de detenção em regime aberto.

Quanto à perda do mandato, Mendonça recusou de forma explícita a aplicação do regime híbrido, sustentando que a competência para decidir sobre a perda de mandato em curso "possui natureza política e cabe ao Poder Legislativo", por expressa opção do constituinte originário³⁰⁶. Remeteu à orientação da Segunda Turma na AP n. 996 e do Plenário na AP n. 565, reconhecendo a existência de precedentes em sentido diverso – as APs n. 470 e 1.044 – mas afirmando que, à luz da separação de poderes como cláusula pétrea, as hipóteses de intervenção de um poder sobre outro devem estar expressamente contempladas na Constituição. Acrescentou um argumento de representação democrática: "se é a vontade popular que concede o mandato parlamentar a alguém, deve ser essa mesma vontade popular quem, agora representada pela manifestação dos demais parlamentares, irá decidir se mantém ou não aquele mesmo mandato"³⁰⁷.

Propôs, assim, a aplicação do art. 55, IV, e § 2º, com mera ciência à Câmara para que deliberasse politicamente. A AP n. 2.415 revela um movimento afirmativo do Plenário em favor da atuação direta sobre o mandato, agora não apenas em hipóteses de regime fechado e pena longa (como nas APs n. 694, 863 e 2.428), mas também em caso de regime semiaberto e pena de média duração. A maioria aplica, sem maiores reservas, a combinação entre art. 55, IV e VI, § 3º, e art. 92 do CP para decretar a perda como ato vinculado. A divergência de Mendonça,

³⁰⁴ BRASIL. STF. *AP n. 2.415/SP*. Voto do Min. André Mendonça. Brasília, DF, 25 ago. 2025, pp. 1-4 do voto. O argumento retoma a orientação fixada na QO AP 937/RJ (Rel. Min. Roberto Barroso), segundo a qual o foro por prerrogativa de função aplica-se apenas a crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas.

³⁰⁵ BRASIL. STF. *AP n. 2.415/SP*. Voto do Min. André Mendonça. Brasília, DF, 25 ago. 2025, pp. 6-8 do voto. Mendonça acompanhou nesse ponto a divergência inaugurada por Nunes Marques e a doutrina de Roberto Delmanto Júnior e Fabio Machado Delmanto, segundo a qual a conjunção "e" no art. 14 da Lei n. 10.826/2003 exige cumulativamente a ausência de autorização e o desacordo com determinação legal.

³⁰⁶ BRASIL. STF. *AP n. 2.415/SP*. Voto do Min. André Mendonça. Brasília, DF, 25 ago. 2025, pp. 10-11 do voto.

³⁰⁷ BRASIL. STF. *AP n. 2.415/SP*. Voto do Min. André Mendonça. Brasília, DF, 25 ago. 2025, pp. 11-12 do voto.

acompanhada por Nunes Marques quanto à improcedência total, registra no acórdão uma resistência argumentativa importante, ancorada na separação de poderes e no modelo clássico do § 2º, agora com a Corte dividida sobre até onde pode ir a transferência ao Judiciário da palavra final sobre o mandato parlamentar.

3.1.3.7 Ação Penal n. 2668: Alexandre Ramagem (2025)

A Ação Penal n. 2.668/DF³⁰⁸ foi julgada pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal em sessões realizadas entre 2 e 11 de setembro de 2025, sob relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, e integra o conjunto de ações penais sobre a tentativa de golpe de Estado e os atos antidemocráticos que culminaram em 8 de janeiro de 2023. A imputação abrangeu os crimes de organização criminosa armada (art. 2º da Lei n. 12.850/2013³⁰⁹), abolição violenta do Estado Democrático de Direito (art. 359-L do CP³¹⁰), golpe de Estado (art. 359-M do CP³¹¹), dano qualificado ao patrimônio público (art. 163, parágrafo único, I, III e IV, do CP³¹²) e deterioração de patrimônio tombado (art. 62, I, da Lei n. 9.605/1998³¹³), em concurso material e de pessoas.

A Turma julgou procedente, por maioria, a ação penal contra todos os réus, reconhecendo a autoria e a materialidade dos delitos imputados. O réu Alexandre Ramagem Rodrigues, deputado federal à época, foi condenado à pena de 16 (dezesseis) anos, 1 (um) mês e 15 (quinze) dias de reclusão, em regime inicial fechado, além de 50 (cinquenta) dias-multa. Foi vencido o ministro Luiz Fux.

³⁰⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal n. 2.668/DF*. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Alexandre Ramagem Rodrigues e outros. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Primeira Turma. Brasília, DF, 11 de setembro de 2025. Acórdão publicado em 15 de outubro de 2025.

³⁰⁹ Art. 2º Promover, constituir, financiar ou integrar, pessoalmente ou por interposta pessoa, organização criminosa: Pena - reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa, sem prejuízo das penas correspondentes às demais infrações penais praticadas.

³¹⁰ Art. 359-L. Tentar, com emprego de violência ou grave ameaça, abolir o Estado Democrático de Direito, impedindo ou restringindo o exercício dos poderes constitucionais: Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, além da pena correspondente à violência.

³¹¹ Art. 359-M. Tentar depor, por meio de violência ou grave ameaça, o governo legitimamente constituído: Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 12 (doze) anos, além da pena correspondente à violência.

³¹² Art. 163 - Destruir, inutilizar ou deteriorar coisa alheia: Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa. Parágrafo único - Se o crime é cometido: I - com violência à pessoa ou grave ameaça; III - contra o patrimônio da União, de Estado, do Distrito Federal, de Município ou de autarquia, fundação pública, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviços públicos; IV - por motivo egoístico ou com prejuízo considerável para a vítima: Pena - detenção, de seis meses a três anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

³¹³ Art. 62. Destruir, inutilizar ou deteriorar: I - bem especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial; Pena - reclusão, de um a três anos, e multa.

Quanto aos efeitos da condenação sobre o mandato, o dispositivo registra que a Turma, por maioria, "decreta a perda do mandato eletivo do réu Alexandre Ramagem Rodrigues, nos termos do artigo 55, III e §3º da Constituição Federal, que deverá ser declarada pela Mesa da Câmara dos Deputados", determinando o envio de ofício ao presidente da Câmara "para os fins do artigo 55, III, e §3º³¹⁴". O fundamento retoma, de forma concentrada, o regime híbrido: a pena imposta, a ser cumprida em regime inicial fechado, por tempo superior ao período remanescente do mandato, torna faticamente impossível o comparecimento às sessões e o desempenho das funções parlamentares, enquadrando-o na hipótese do art. 55, III, da Constituição, cuja perda é declarada pela Mesa, na forma do § 3º.

Na linha das APs n. 2.428 e 2.415, a Turma não remete à Câmara a decisão política sobre a conveniência de cassar ou não o mandato, mas apenas a declaração da perda já produzida pela condenação. A referência exclusiva ao art. 55, III e § 3º no dispositivo é indicativa dessa opção: o ato da Mesa é concebido como administrativo e vinculado, destinado a reconhecer uma situação de vacância que decorre, automaticamente, da impossibilidade jurídica e fática de exercício do mandato.

Em termos de posição institucional do STF, a AP 2.668 pode ser lida como a projeção do regime híbrido para um contexto ainda mais sensível: o de uma organização criminosa armada voltada à subversão do Estado Democrático de Direito. Ao decretar, diretamente, a perda do mandato de um deputado federal por participação em tentativa de golpe de Estado e remeter à Câmara apenas a declaração da vacância, a Primeira Turma reafirma o padrão de atuação interventiva que vem se consolidando nos últimos anos, agora associado a um discurso forte de proteção das instituições democráticas frente a ataques engendrados a partir do próprio núcleo do poder político.

Após a condenação na AP n. 2.668 e a decretação, pela Primeira Turma, da perda do mandato de Alexandre Ramagem, a questão deslocou-se para a Câmara dos Deputados, reproduzindo o conflito institucional já observado no caso de Carla Zambelli. Inicialmente, o presidente da Câmara, Hugo Motta, resistiu a seguir o modelo indicado pelo STF³¹⁵. Em novembro e início de dezembro de 2025, sinalizou publicamente que submeteria a perda do mandato de Ramagem ao Plenário, contrariando o entendimento da Primeira Turma de que

³¹⁴ BRASIL. STF. AP n. 2.668/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 11 set. 2025, pp. 13 e 18.

³¹⁵ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Direto da Câmara: Hugo Motta protocola ação que busca reverter decisão do STF no caso Ramagem*. Brasília, DF, 14 maio 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/tv/direto-da-camara/1158392-direto-da-camara-hugo-motta-protocola-acao-que-busca-reverter-decisao-do-stf-no-caso-ramagem/>. Acesso em: 09 jan. 2026.

bastaria ato da Mesa, e contornando o rito interno tradicional, que passaria pela Comissão de Constituição e Justiça.

Paralelamente, a Câmara manejou instrumentos jurídicos perante o STF para questionar a atuação da Corte no caso Ramagem. Após a Primeira Turma aplicar apenas parcialmente a Resolução n. 18/2025, sustando a ação penal somente quanto aos crimes praticados após a diplomação, a Mesa da Câmara ajuizou a ADPF n. 1.227, buscando a suspensão integral da AP 2.668 em relação ao deputado, com fundamento no art. 53, §3º, da Constituição³¹⁶. A ação foi liminarmente inadmitida pelo ministro Alexandre de Moraes, que negou seguimento por ausência de subsidiariedade e por se tratar de ADPF dirigida contra decisão do próprio STF³¹⁷. Embora o objeto dessa ação não fosse a perda do mandato, mas a sustação da ação penal, o episódio evidencia a intensidade do conflito institucional entre os Poderes no contexto da AP 2.668.

Em 18 de dezembro de 2025, a Mesa Diretora da Câmara decidiu declarar, "de ofício", a perda dos mandatos de Alexandre Ramagem e de Eduardo Bolsonaro – cuja perda decorreu não de condenação penal, mas da ausência às sessões deliberativas –, em decisão liderada por Hugo Motta³¹⁸. No caso de Ramagem, o ato fundamenta a perda expressamente no art. 55, III e § 3º³¹⁹: registra que, em razão da condenação em regime fechado, ele deixará de comparecer, na sessão legislativa subsequente, à terça parte das sessões deliberativas, configurando hipótese de perda automática do mandato, em consonância com o entendimento da Primeira Turma. A decisão representou um recuo em relação à intenção inicial de levar o caso ao Plenário e foi interpretada, por veículos de imprensa e por parlamentares, como adoção do rito indicado pelo STF para evitar a repetição do constrangimento institucional vivido no caso de Carla Zambelli.

³¹⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Câmara dos Deputados pede suspensão integral de ação penal contra deputado Alexandre Ramagem (PL-RJ). Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/camara-dos-deputados-pede-suspensao-integral-de-acao-penal-contradeputado-alexandre-ramagem-pl-rj/>. Acesso em: 09 jan. 2026.

³¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 1.227/DF*. Requerente: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Decisão monocrática. Brasília, DF, 23 de março de 2026. O relator negou seguimento com fundamento no art. 4º, caput e §1º, da Lei 9.882/1999, por ausência de subsidiariedade e por se tratar de impugnação dirigida contra decisão do próprio STF. Embora o recorte temporal do corpus empírico desta dissertação compreenda decisões proferidas até o final do ano de 2025, o registro deste desdobramento justifica-se por ter sido publicado antes da defesa do trabalho e por constituir desfecho processual diretamente vinculado à AP n. 2.668, integrante do corpus analisado.

³¹⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Mesa Diretora da Câmara declara a perda dos mandatos de Eduardo Bolsonaro e Delegado Ramagem*. Brasília, DF, 18 dez. 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1234829-mesa-diretora-da-camara-declara-a-perda-dos-mandatos-de-eduardo-bolsonaro-e-delegado-ramagem/>. Acesso em: 09 jan. 2026.

³¹⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Decisão da Mesa n. 58.782, de 18 de dezembro de 2025*. Declara a perda do mandato dos Deputados Eduardo Bolsonaro e Alexandre Ramagem. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/dmsn/2025/decisaodamesa-58782-18-dezembro-2025-798481-publicacaooriginal-177427-cd-mesa.html>. Acesso em: 09 jan. 2026.

3.1.3.8 Síntese do bloco híbrido

O regime híbrido, tal como reconstruído a partir dos casos analisados, configura hoje uma técnica de articulação entre os arts. 15, III, 55, III, IV, VI e §3º da Constituição e o art. 92 do Código Penal que, na prática, desloca para o STF a palavra final sobre a subsistência do mandato parlamentar em hipóteses de condenação penal. A trajetória parte de um modelo deferente e chega a um arranjo em que, sempre que a pena impõe incompatibilidade fática e jurídica com o exercício do mandato, a perda é tratada como efeito automático da sentença, a ser decretado pelo próprio Tribunal, cabendo à Mesa apenas a declaração administrativa de vacância, com base no art. 55, III e §3º.

O ponto de partida do modelo é a MC no MS n. 32.326, na qual o ministro Luís Roberto Barroso formula a distinção entre as hipóteses de perda sujeitas ao § 2º e aquelas subsumíveis ao § 3º, propondo a "solução intermediária" que, sem adotar a tese da perda automática universal, admite que a combinação entre regime fechado e tempo de pena superior ao mandato remanescente gere, por si, a impossibilidade fática de comparecimento às sessões. Essa formulação é adotada e consolidada nas APs n. 694 e 863, e recebe sua projeção mais explícita na AP n. 1.044. Em todos esses casos, o fundamento constitucional combina a suspensão de direitos políticos com a impossibilidade de exercício do mandato, e o papel da Câmara é deslocado para um ato declaratório vinculado.

Em um segundo momento, as APs n. 2.428 e 2.415 projetam o modelo sobre casos de forte repercussão institucional. Na AP n. 2.428, a Primeira Turma decreta a perda do mandato de parlamentar condenada a regime fechado por crimes praticados em contexto de violência política. Na AP n. 2.415, o Plenário aplica a mesma lógica a uma pena em regime inicial semiaberto e de média duração, ampliação que rompe com a premissa originária do regime híbrido, até então limitada a hipóteses de regime fechado e pena longa. O ápice desse movimento ocorre quando o Tribunal deixa de apenas desenhar o regime híbrido em abstrato e passa a intervir sobre atos parlamentares praticados sob o prisma do juízo político. No caso Zambelli, a EP n. 149 declara nula a decisão do Plenário da Câmara que, invocando o art. 55, VI e § 2º, havia optado por manter o mandato, e decreta diretamente a perda imediata, qualificando a deliberação legislativa como ato inconstitucional e desviado de finalidade. Na AP n. 2.668, a Primeira Turma aplica a mesma lógica ao mandato de Alexandre Ramagem, decreta a perda com base no art. 55, III e § 3º e, após resistência inicial, vê a Mesa da Câmara declarar a perda por ato próprio, assumidamente para evitar um novo choque institucional. Em

ambos os casos, o papel do Parlamento é reconfigurado: a decisão política sobre a continuidade do mandato deixa de ser espaço aberto de deliberação e passa a ser entendida como dever jurídico de dar eficácia à condenação penal, sob pena de declaração de nulidade.

A anulação da deliberação do Plenário da Câmara pela EP n. 149 não constitui inovação institucional isolada, mas retoma padrão de intervenção já registrado no bloco de ruptura, doze anos antes. Na Questão de Ordem na Ação Penal n. 396, o STF já havia suspenso, por decisão monocrática, os efeitos de votação da Câmara que preservava o mandato de Natan Donadon, sob o fundamento de que a deliberação contrariava a execução da condenação já transitada em julgado. A diferença entre os dois episódios está no fundamento jurídico invocado, não na estrutura da intervenção: em 2013, a anulação apoiou-se na executoriedade imediata da suspensão de direitos políticos, ao passo que em 2025, a decisão foi fundada na qualificação da deliberação da Câmara como desvio de finalidade em relação ao procedimento do art. 55, § 3º. Em ambos os casos, contudo, o resultado institucional coincide: o Tribunal reserva para si a prerrogativa de invalidar, em sede de execução da própria condenação penal, ato deliberativo do Plenário que optara por preservar o mandato. O regime híbrido, nesse sentido, não introduz mecanismo interpretativo inteiramente novo na AP n. 2.428, mas importa, para dentro de sua arquitetura, instrumento de controle que a Corte já empregara na fase de ruptura, agora aplicado a um arranjo que, em tese, preservava espaço de deliberação legislativa.

À luz desse conjunto, o regime híbrido deixa de ser uma fórmula intermediária entre prevalência do STF e deferência ao Legislativo e passa a operar, no recorte desta dissertação, como um modelo de atuação interventiva direta sobre mandatos parlamentares. A partir dele, a Corte justifica tanto a adoção da perda automática em hipóteses cada vez mais amplas quanto o controle de constitucionalidade de atos internos da Câmara e do Senado, esvaziando, no limite, o espaço do juízo político previsto no art. 55, VI e § 2º. O bloco híbrido, assim fechado, registra uma transição clara: de um modelo deferente, centrado na autonomia parlamentar, para um arranjo em que a jurisdição constitucional assume explicitamente a palavra final sobre a continuidade da representação política quando em jogo condenações criminais de parlamentares.

3.2 SUSPENSÃO DE MANDATO E MEDIDAS CAUTELARES ATÍPICAS

Além dos casos em que a perda do mandato parlamentar se apresenta como possível efeito definitivo da condenação criminal, a jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal

passou a enfrentar, com intensidade crescente, a adoção de medidas cautelares que restringem, de modo provisório, o exercício do mandato. Nessas hipóteses, não se trata, em princípio, de declarar a ruptura definitiva do vínculo representativo, mas de impor limitações temporárias, como o afastamento do cargo ou a proibição de comparecimento à Casa Legislativa, com fundamento em dispositivos processuais penais ou em construções hermenêuticas voltadas à proteção da instrução processual, da ordem pública ou da própria integridade das instituições.

O exame desses casos adquire relevância particular porque, embora formalmente qualificados como cautelares, seus efeitos práticos podem aproximar-se, em certa medida, de uma suspensão de fato do mandato, impactando diretamente a representação política e a composição do corpo parlamentar. No conjunto de decisões que será analisado a seguir, o Tribunal foi chamado a definir até que ponto pode impor, de forma unilateral, restrições ao exercício das funções legislativas de parlamentares federais, bem como qual o papel das Casas na recepção e implementação dessas medidas. A reconstrução dos precedentes será organizada em dois eixos: o primeiro, dedicado às prisões cautelares de parlamentares federais; o segundo, às medidas cautelares diversas da prisão que implicam restrição ao exercício do mandato.

3.2.1 Prisão cautelar de parlamentares

A prisão cautelar de parlamentar federal em exercício constitui a modalidade mais intensa de intervenção judicial sobre o mandato, na medida em que priva o representante eleito de sua liberdade pessoal e, por consequência, do exercício de suas funções legislativas. No regime inaugurado pela Constituição de 1988, a regra do art. 53, § 2º, admite como única hipótese de prisão cautelar de congressista o flagrante de crime inafiançável, condicionado ainda à deliberação da Casa respectiva sobre a manutenção ou revogação da medida. A partir de 2015, contudo, o Supremo Tribunal Federal passou a enfrentar situações concretas em que essa cláusula de proteção foi submetida a releituras ampliativas, progressivamente consolidadas nos casos que se analisam a seguir.

3.2.1.1 Ação Cautelar n. 4.039: Prisão cautelar do senador Delcídio do Amaral (2015)

Em 24 de novembro de 2015, configurou-se situação sem precedentes no ordenamento constitucional brasileiro: determinou-se a prisão cautelar de Senador em pleno exercício do mandato. A decisão monocrática foi proferida pelo ministro Teori Zavascki na AC (Ação Cautelar) n. 4.039, a partir de requerimento formulado pelo Procurador-Geral da República,

vinculado a um acordo de colaboração premiada celebrado com Nestor Cerveró, ex-diretor da área internacional da Petrobras³²⁰.

O objeto da cautelar era a imposição de medidas restritivas de liberdade em face do senador Delcídio do Amaral (PT/MS), então líder do governo no Senado, e de três corréus, aos quais se imputava a prática do crime de embaraço de investigação de organização criminosa (art. 2º, § 1º, na forma do § 4º, II, da Lei n. 12.850/2013). O conjunto probatório apresentado pelo PGR compreendia gravações ambientais, depoimentos de colaborador e documentos que indicariam atuação concertada dos investigados para dissuadir Cerveró de firmar acordo de colaboração premiada com o Ministério Público Federal, mediante promessa de auxílio financeiro e de intercessão junto a ministros do STF³²¹.

O núcleo da controvérsia constitucional dizia respeito à compatibilidade entre a decretação de prisão cautelar de parlamentar federal em exercício e a norma do art. 53, § 2º, da Constituição, que veda a prisão de congressista salvo em flagrante de crime inafiançável. A decisão partiu de formulação explícita do PGR quanto ao atrito entre a literalidade do dispositivo e a necessidade de reação institucional a condutas que importariam obstrução às investigações e tentativa de comprometimento da própria jurisdição do STF.

O requerimento do PGR sustentava que as proteções conferidas aos parlamentares faziam sentido à época da Nova República, em virtude do risco de retorno ao regime autoritário, mas que, com a consolidação da normalidade democrática, o risco de abrir hiato de impunidade e de criar casta hiperprivilegiada sobrepujara largamente aquele risco original. Nessa linha, propunha que fosse cabível a prisão preventiva de congressista desde que houvesse elevada clareza probatória da prática de crime e dos pressupostos da custódia cautelar, em patamar próximo aos critérios legais da prisão em flagrante, e que estivessem preenchidos os pressupostos legais que autorizam genericamente a prisão preventiva (art. 313 do CPP) e os que impunham inafiançabilidade em 2001³²².

Para o MPF, “[a] Carta Magna não pode ser interpretada de modo a colocar o Supremo Tribunal Federal, intérprete e guardião máximo da Constituição Federal, em posição de impotência frente à organização criminosa que se embrenhou dentro do Estado³²³”. Assim, as razões para o cabimento da prisão preventiva do senador estariam cristalinos, uma vez que

³²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Cautelar n. 4.039/DF*. Relator: Ministro Teori Zavascki. Requerente: Ministério Público Federal. Decisão monocrática em 24 de novembro de 2015. Referendada pela Segunda Turma, por unanimidade, em 25 de novembro de 2015.

³²¹ BRASIL. STF. *AC n. 4.039/DF*. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF, 24 nov. 2015, p. 1-3.

³²² BRASIL. STF. *AC n. 4.039/DF*. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF, 24 nov. 2015, p. 13.

³²³ BRASIL. STF. *AC n. 4.039/DF*. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF, 24 nov. 2015, p. 14.

estaria agindo para evitar que fossem produzidas provas contra si e contra banqueiro investigado na operação Lava Jato, além de estar “maculando a reputação do Supremo Tribunal Federal e a honradez de Ministros nominalmente identificados³²⁴”.

Em sua fundamentação, o ministro relator estabeleceu três premissas para a decretação da prisão preventiva: a medida somente se legitimaria como único meio eficiente para preservar os valores jurídicos que a lei penal visa proteger; além da demonstração de materialidade e de indício suficiente de autoria, deveria estar presente ao menos um dos fundamentos indicativos da razão determinante da medida cautelar; e, em qualquer dessas situações, deveria ficar evidenciado que o encarceramento do acusado seria o único modo eficaz para afastar o risco, de modo que nenhuma das medidas alternativas indicadas no art. 319 do CPP teria aptidão para atender aos mesmos fins³²⁵.

Confrontado pelo regime do art. 53, § 2º, da Constituição, o relator desenvolveu fundamentação orientada a demonstrar a incompatibilidade entre a interpretação literal do dispositivo e a coerência do sistema constitucional. Nesse passo, consignou:

O tom absolutista do preceito proibitivo de prisão cautelar do art. 53, § 2º, da Constituição da República não se coaduna com o modo de ser do próprio sistema constitucional: se não são absolutos sequer os direitos fundamentais, não faz sentido que seja absoluta a prerrogativa parlamentar à prisão cautelar. Essa prerrogativa, embora institucional, é de fruição estritamente individual e, lida em sua literalidade, assume, na normalidade democrática do constitucionalismo brasileiro, coloração perigosamente próxima de um privilégio odioso³²⁶.

A decisão prosseguiu qualificando a imunidade não como proteção pessoal, mas como garantia da função parlamentar:

Destaque-se, por relevante, que a imunidade parlamentar é garantia do mandato (não da pessoa que o exerce de forma transitória) e do livre exercício da relevante função parlamentar. A hipótese em tela revela incontestemente desvio de finalidade do exercício do mandato por parte de Delcídio Amaral, visto que o parlamentar, integrante de organização criminosa, vem utilizando as prerrogativas e os poderes ínsitos à função com o desiderato de influenciar e embaraçar investigação que se desenvolve perante a mais alta Corte do país³²⁷.

O ministro Teori Zavascki entendeu que estavam presentes todos os elementos que autorizavam a custódia, concluindo que nenhuma medida cautelar menos gravosa seria suficiente para inibir a continuidade das práticas atribuídas ao senador. Para superar o regime do art. 53, § 2º, qualificou o delito de integrar organização criminosa como crime permanente,

³²⁴ BRASIL. STF. *AC n. 4.039/DF*. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF, 24 nov. 2015. p. 14

³²⁵ BRASIL. STF. *AC n. 4.039/DF*. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF, 24 nov. 2015, p. 15-16. Trata-se de premissas que o relator extrai da jurisprudência da própria Segunda Turma, com referência aos HC n. 127.186 e HC n. 128.278.

³²⁶ BRASIL. STF. *AC n. 4.039/DF*. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF, 24 nov. 2015, p. 13.

³²⁷ BRASIL. STF. *AC n. 4.039/DF*. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF, 24 nov. 2015, p. 14.

de modo que estaria configurado flagrante em sentido técnico. A inafiançabilidade, por sua vez, decorreria do disposto no art. 324, IV, do CPP³²⁸. A argumentação do relator invocou, ainda, o voto da ministra Cármen Lúcia no julgamento do HC n. 89.417, no qual se afirmara que

à excepcionalidade do quadro há de corresponder a excepcionalidade da forma de interpretar e aplicar os princípios e regras do sistema constitucional, não permitindo que para prestigiar uma regra - mais ainda, de exceção e de proibição e aplicada a pessoas para que atuem em benefício da sociedade - se transmute pelo seu isolamento de todas as outras do sistema e, assim, produza efeitos opostos aos quais se dá e para o que foi criada e compreendida no ordenamento.³²⁹

Na sessão extraordinária de 25 de novembro de 2015, a Segunda Turma, por unanimidade, referendou a decisão monocrática que decretara a prisão preventiva do senador Delcídio do Amaral na AC n. 4.039. Na mesma sessão, a Turma referendou, também por unanimidade, a decisão proferida na AC n. 4.036, que decretara a prisão preventiva do advogado Edson Ribeiro e as prisões temporárias do banqueiro André Esteves e do assessor Diogo Ferreira. Participaram do julgamento os ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia e Teori Zavascki, sob a presidência do ministro Dias Toffoli³³⁰.

Na proclamação, registrou-se que a decisão relativa ao senador deveria ser comunicada ao Senado Federal no prazo de vinte e quatro horas, para que a Casa deliberasse, pelo voto da maioria de seus membros, sobre a manutenção ou revogação da prisão, nos termos do art. 53, § 2º, da Constituição. O Senado deliberou pela manutenção da custódia, o que representou, na prática, um alinhamento institucional ao juízo de excepcionalidade formulado pelo STF³³¹. O Plenário da Casa, em sessão extraordinária realizada em 25 de novembro de 2015, deliberou pela manutenção da prisão por 59 votos a favor, 13 contrários e uma abstenção, em votação aberta.

Do ponto de vista institucional, o caso revela uma postura de atuação interventiva direta do STF sobre a esfera da liberdade pessoal de parlamentar federal, ao admitir a decretação de prisão preventiva de senador em exercício mediante reinterpretação ampliativa da cláusula de flagrante de crime inafiançável. Embora se preserve formalmente o rito de comunicação ao

³²⁸ O relator fundamenta a inafiançabilidade no art. 324, IV, do CPP, que veda a fiança quando presentes os motivos que autorizam a decretação da prisão preventiva. A qualificação como crime permanente apoia-se em precedentes do próprio STF que reconhecem o delito de organização criminosa como de natureza permanente, admitindo flagrante a qualquer tempo (HC n. 112.454, Rel. Min. Rosa Weber, 1ª Turma, j. 19/03/2013; HC n. 101.095, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, j. 31/08/2010).

³²⁹ BRASIL. STF. *HC n. 89.417/RO*. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Primeira Turma, j. 22 ago. 2006, DJ 15 dez. 2006. Trecho citado na AC n. 4.039, p. 37.

³³⁰ BRASIL. STF. *AC n. 4.036/DF*. Relator: Min. Teori Zavascki. Segunda Turma, j. 25 nov. 2015. Acórdão e extrato de ata. A AC 4.036 é feito apartado, no qual foram referendadas as prisões dos corrêus; a AC 4.039 refere-se exclusivamente à prisão do senador Delcídio do Amaral.

³³¹ SENADO FEDERAL. *Senadores decidem manter prisão de Delcídio do Amaral*. Senado Notícias, Brasília, DF, 25 nov. 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/11/25/senadores-decidem-manter-prisao-de-deldicio-do-amaral>. Acesso em: 11 jan. 2026.

Senado e a prerrogativa de deliberação política da Casa sobre a manutenção da prisão, o Tribunal assume para si a palavra inicial sobre a admissibilidade da custódia cautelar, ao qualificar o delito como crime permanente e inafiançável. A decisão não nega explicitamente a centralidade do art. 53, § 2º, nem desloca por completo o papel do Legislativo, mas reconstrói o dispositivo em chave mais flexível, tratando a incoercibilidade como garantia relativa e condicionada ao não comprometimento da jurisdição penal da Corte.

O desfecho político-institucional sinalizou, no plano das relações entre STF e Parlamento, uma disposição do Senado em não confrontar a decisão judicial em contexto de forte pressão social e de intensa mobilização pública em torno da Operação Lava Jato. Ao mesmo tempo, a experiência revelou os potenciais custos democráticos de decisões cautelares de grande impacto sobre mandatos eletivos, o que contribuiria para o subsequente esforço de definição de balizas mais explícitas no julgamento da ADI 5.526.

3.2.1.2 *Inquérito n. 4.781: Prisão cautelar de Daniel Silveira (2021)*

A prisão do deputado federal Daniel Silveira (PSL-RJ) foi decretada monocraticamente pelo ministro Alexandre de Moraes, em 16 de fevereiro de 2021, no Inq. (Inquérito) 4.781³³², instaurado para apurar notícias fraudulentas, denúncias caluniosas, ameaças e infrações que atingiam a honorabilidade e a segurança do STF, de seus membros e familiares. A custódia foi qualificada como prisão em flagrante por crime inafiançável, fundada na divulgação, pelo parlamentar, de vídeo com ataques e ameaças aos ministros do Supremo, apologia do AI-5 e defesa de meios antidemocráticos para destituição dos integrantes da Corte, bem como instigação à adoção de medidas violentas contra a vida e a segurança dos magistrados³³³. Na decisão, o relator qualificou as manifestações nos seguintes termos:

As manifestações do parlamentar DANIEL SILVEIRA, por meio das redes sociais, revelam-se gravíssimas, pois, não só atingem a honorabilidade e constituem ameaça ilegal à segurança dos Ministros do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, como se revestem de claro intuito visando a impedir o exercício da judicatura, notadamente a independência do Poder Judiciário e a manutenção do Estado Democrático de Direito³³⁴.

As condutas foram enquadradas como crimes previstos na então vigente Lei de Segurança Nacional (Lei n. 7.170/1983), especificamente nos arts. 17, 18, 22, incisos I e IV,

³³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Inquérito n. 4.781/DF*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Decisão monocrática em 16 de fevereiro de 2021. Referendada pelo Tribunal Pleno, por unanimidade, em 17 de fevereiro de 2021.

³³³ BRASIL. STF. *Inq n. 4.781/DF*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 16 fev. 2021, p. 1.

³³⁴ BRASIL. STF. *Inq n. 4.781/DF*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 16 fev. 2021, p. 1-2.

23, incisos I, II e IV, e 26, além de crimes contra a honra do Poder Judiciário e de seus membros³³⁵. A decisão registrou, ainda, que o deputado já era investigado em inquérito policial perante a Corte, a pedido da PGR, por associação destinada a modificar o regime vigente e o Estado de Direito, o que configurava reiteração na prática criminosa.

O relator sustentou que as condutas não estariam protegidas pela imunidade parlamentar material, por não se confundirem com opinião, palavra ou voto no exercício da função, mas representarem atos de violência verbal e grave ameaça às instituições. Ao delimitar os contornos entre liberdade de expressão e conduta antidemocrática, a decisão consignou que são inconstitucionais tanto as manifestações que visam aniquilar o pensamento crítico indispensável ao regime democrático quanto aquelas que pretendem destruí-lo, "pregando a violência, o arbítrio, o desrespeito à Separação de Poderes e aos direitos fundamentais"³³⁶.

Para configurar o flagrante, o ministro enfatizou que o vídeo permanecia disponível na rede mundial de computadores, acumulando, naquele momento, mais de 55 mil acessos em um único canal. Essa permanência, na leitura do relator, mantinha o parlamentar "em infração permanente e consequentemente em flagrante delito"³³⁷. A inafiançabilidade, por sua vez, foi construída a partir da presença dos requisitos da prisão preventiva (art. 312 do CPP).

Na sessão de 17 de fevereiro de 2021, o Plenário do STF, por unanimidade, referendou a decisão monocrática e manteve a prisão em flagrante, reconhecendo o caráter inafiançável dos delitos imputados. Em obediência ao art. 53, § 2º, da Constituição, a decisão foi encaminhada em 24 horas à Câmara dos Deputados, que, em sessão de 19 de fevereiro de 2021, deliberou pela manutenção da prisão, em votação nominal, por 364 votos a 130, com 3 abstenções³³⁸. A deliberação foi convertida em resolução promulgada na própria sessão³³⁹.

Institucionalmente, o caso Daniel Silveira representa nova afirmação da competência do STF para determinar prisão de parlamentar em exercício quando entender presentes os requisitos para prisão preventiva, requalificando o quadro como flagrante de crime inafiançável

³³⁵ BRASIL. STF. *Inq n. 4.781/DF*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 16 fev. 2021, pp. 5-6. Os tipos penais da Lei de Segurança Nacional, invocados na decisão, foram posteriormente revogados pela Lei n. 14.197/2021, que inseriu no Código Penal os crimes contra o Estado Democrático de Direito.

³³⁶ BRASIL. STF. *Inq n. 4.781/DF*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 16 fev. 2021, pp. 2-3.

³³⁷ BRASIL. STF. *Inq n. 4.781/DF*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 16 fev. 2021, p. 7.

³³⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *STF decide, por unanimidade, manter a prisão do deputado Daniel Silveira*. Agência Câmara Notícias, Brasília, DF, 17 fev. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/728458-stf-decide-por-unanimidade-manter-a-prisao-do-deputado-daniel-silveira/>. Acesso em: 11 jan. 2026.

³³⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Câmara decide manter prisão do deputado Daniel Silveira*. Agência Câmara Notícias, Brasília, DF, 19 fev. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/729294-camara-decide-manter-prisao-do-deputado-daniel-silveira/>. Acesso em: 11 jan. 2026. A tramitação legislativa ocorreu como Comunicação de Medida Cautelar n. 1/2021 (CMC 1/2021).

para se adequar ao art. 53, § 2º. A Corte assume, mais uma vez, a iniciativa decisória sobre a privação da liberdade de membro do Legislativo, cabendo à Câmara apenas um controle posterior quanto à manutenção da medida, exercido em votação política.

Ao afastar a incidência da imunidade parlamentar sobre as falas do deputado e tratar as manifestações como ataques institucionais graves, o STF reforça uma leitura restritiva da inviolabilidade por palavras, opiniões e votos, sobretudo quando o conteúdo é qualificado como incitação a atos antidemocráticos e ameaça ao funcionamento do próprio Judiciário. A posição institucional é de atuação interventiva direta em defesa das instituições democráticas, com deferência apenas limitada ao Legislativo, que é chamado a referendar ou não a prisão já determinada.

3.2.1.3 Inquérito n. 4.954: Prisão cautelar de Chiquinho Brazão (2024)

A prisão cautelar do deputado federal João Francisco Inácio Brazão (Chiquinho Brazão), do Rio de Janeiro, foi decretada pelo ministro Alexandre de Moraes, em 23 de março de 2024, no âmbito do Inquérito 4.954³⁴⁰, instaurado no STF para apurar os homicídios da vereadora Marielle Franco e do motorista Anderson Gomes, bem como tentativa de homicídio de assessora que os acompanhava. A decisão determinou a prisão preventiva do parlamentar, efetivada pela Polícia Federal em 24 de março de 2024, e foi posteriormente referendada, por unanimidade, pela Primeira Turma do STF.

Nos termos do art. 53, § 2º, da Constituição, Moraes comunicou à Câmara dos Deputados, por meio de ofício, a decretação da medida, apontando que a prisão se dava “em face de flagrante delito” pela prática do crime de obstrução de justiça em organização criminosa, tipificado no art. 2º, §§ 3º e 4º, II, da Lei 12.850/2013³⁴¹, no curso das investigações sobre os homicídios qualificados descritos no art. 121, § 2º, incisos I, IV e V, e tentativa de homicídio, todos na forma do art. 69 do CP.

No despacho de comunicação ao presidente da Câmara, o ministro Alexandre de Moraes registrou que a prisão preventiva foi decretada com fundamento na presença de fortes indícios de materialidade e autoria dos delitos de homicídio duplamente qualificado, tentativa

³⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Inquérito 4.954/RJ*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Decisão monocrática de 23 mar. 2024, referendada pela Primeira Turma em 25 mar. 2024.

³⁴¹ Art. 2º Promover, constituir, financiar ou integrar, pessoalmente ou por interposta pessoa, organização criminosa: Pena - reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa, sem prejuízo das penas correspondentes às demais infrações penais praticadas. § 2º As penas aumentam-se até a metade se na atuação da organização criminosa houver emprego de arma de fogo. § 3º A pena é agravada para quem exerce o comando, individual ou coletivo, da organização criminosa, ainda que não pratique pessoalmente atos de execução.

de homicídio e obstrução de justiça em organização criminosa, e na necessidade de garantir a ordem pública, a conveniência da instrução criminal e a aplicação da lei penal. A decisão ressalta que, segundo relatório da Polícia Federal acolhido pela PGR, há elementos eloquentes de autoria mediata do deputado e de seu irmão, bem como de atuação recente voltada a criar obstáculos à elucidação dos crimes, o que evidenciaria a contemporaneidade das condutas e o risco concreto decorrente de sua liberdade³⁴².

Na análise dos requisitos constitucionais do art. 53, § 2º, a fundamentação – tal como reproduzida no parecer da CCJ – enfatiza que o crime de obstrução de justiça em organização criminosa, no contexto do Inquérito 4.954, assume natureza de crime permanente, uma vez que os atos de obstrução se prolongariam no tempo, com atuação continuada do parlamentar e de outros envolvidos para frustrar diligências relevantes (como captação e análise de imagens e outras medidas investigativas). A partir dessa qualificação, entendeu-se configurado estado de flagrância, seja pela permanência da conduta, seja pela persistência dos atos de obstrução às vésperas da decretação da prisão³⁴³.

Quanto à inafiançabilidade, a decisão monocrática de 23 de março de 2024 explicita a construção jurisprudencial aplicável ao caso, remetendo expressamente aos precedentes da AC 4.039 (Dalcídio) e do Inq 4781 (Daniel Silveira). Ao tratar da incidência do art. 53, § 2º, sobre o deputado Brazão, o ministro Alexandre de Moraes consigna

Importante ressaltar que, em relação a JOÃO FRANCISCO INÁCIO BRAZÃO (deputado federal) e DOMINGOS INÁCIO BRAZÃO (conselheiro de tribunal de contas) há a incidência, respectivamente, do artigo 53, §2º da Constituição Federal e do artigo 33, inciso I, da LOMAN – aplicado aos Tribunais de Contas por força do artigo 73, §3º da Constituição Federal –, que, entretanto, na presente hipótese, AUTORIZAM A DECRETAÇÃO DA PRISÃO PREVENTIVA, conforme definido por essa SUPREMA CORTE, pois “nos termos do art 324, IV, do Código de Processo Penal, não será autorizada a fiança quando presentes os motivos que autorizam a decretação da prisão preventiva. A presença dos requisitos autorizadores da prisão preventiva afasta a afiançabilidade do crime, permitindo a prisão em flagrante do parlamentar. Precedente da CORTE: AC 4.039 Ref-MC/DF, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma”, sem, contudo, afastar a “necessidade de que a Câmara dos Deputados, nos termos do §2º, do art 53, da Constituição Federal, resolva, pela maioria absoluta de seus membros, em votação nominal e aberta, sobre a prisão do parlamentar” (Inq 4781, PLENO, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, julgado em 17.02.2021, DJe-092, publicado em 14-05-2021)³⁴⁴.

No âmbito legislativo, a Comissão de Constituição e Justiça aderiu ao entendimento de afastar a afiançabilidade do crime e, combinando isso com a gravidade dos delitos subjacentes (homicídios qualificados, inclusive considerados hediondos, e obstrução de justiça

³⁴² BRASIL. STF. *Inq 4.954/RJ*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 23 mar. 2024, p. 2-3.

³⁴³ BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. *Parecer à Comunicação de Medida Cautelar n. 1/2024*. Relator: Dep. Darci de Matos. Brasília, DF, 10 abr. 2024, p. 5.

³⁴⁴ BRASIL. STF. *Inq 4.954/RJ*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 23 mar. 2024, p. 17.

em organização criminosa), a Câmara reconhece que se encontram preenchidos os requisitos de flagrância e inafiançabilidade exigidos pelo art. 53, § 2º, para legitimar a prisão de parlamentar em exercício³⁴⁵.

Institucionalmente, o caso Chiquinho Brazão reafirma o padrão inaugurado em Delcídio e reiterado em Daniel Silveira: o STF exerce iniciativa decisória sobre a prisão preventiva de parlamentar, requalificando o cenário como flagrante de crime inafiançável a partir da natureza permanente da conduta e do regime da prisão preventiva, enquanto a Câmara atua em momento subsequente como instância de controle político sobre a manutenção da medida. O parecer do relator na CCJ, deputado Darci de Matos, explicita alinhamento à jurisprudência do Supremo, afirmando que a imunidade à prisão cautelar não é absoluta e que não seria razoável supor que o constituinte tenha pretendido proteger congressistas em casos de extrema gravidade, como o envolvimento em homicídios qualificados e obstrução de investigações de organização criminosa³⁴⁶. De outro turno, o próprio relator registra preocupação de lege ferenda com o risco de esvaziamento das prerrogativas do art. 53, §2º, sugerindo que se poderia discutir, em casos futuros, interpretação mais restrita que vincule a inafiançabilidade apenas a hipóteses definidas em abstrato pela Constituição e pela lei, sem depender da presença, em concreto, dos motivos da prisão preventiva³⁴⁷. Essa passagem revela consciência institucional, na própria Câmara, de que a adesão à construção do STF tem custos potenciais para a autonomia do Legislativo, ainda que, no caso concreto, a posição adotada tenha sido de concordância com a decisão da Primeira Turma.

Observa-se, nesse sentido, que o caso Brazão amplia o espectro de aplicação do modelo consolidado pelo STF. Diferentemente de Daniel Silveira, em que a prisão cautelar se ancorava em ataques discursivos às instituições enquadrados na Lei de Segurança Nacional, a dimensão cautelar se funda aqui em crimes clássicos contra a vida combinados com obstrução de justiça em organização criminosa, o que reforça a elasticidade da interpretação de flagrante e de inafiançabilidade e evidencia que o modelo é aplicável tanto a situações de discurso antidemocrático quanto a casos de macrocriminalidade violenta com forte impacto institucional.

³⁴⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. CCJC. *Parecer à CMC n. 1/2024*. Relator: Dep. Darci de Matos. Brasília, DF, 10 abr. 2024, p. 4.

³⁴⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. CCJC. *Parecer à CMC n. 1/2024*. Relator: Dep. Darci de Matos. Brasília, DF, 10 abr. 2024, p. 6.

³⁴⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. CCJC. *Parecer à CMC n. 1/2024*. Relator: Dep. Darci de Matos. Brasília, DF, 10 abr. 2024, pp. 6-7.

Após o recebimento do ofício do ministro Alexandre de Moraes, o presidente da Câmara despachou a matéria para tramitação, encaminhando-a à CCJ, nos termos do art. 251 do Regimento Interno. O parecer do relator, deputado Darci de Matos, apresentado em 26 de março de 2024, concluiu pela presença dos requisitos constitucionais para a decretação da medida e pela preservação da eficácia da decisão do STF, acompanhado de projeto de resolução que determinava expressamente a preservação dos efeitos da prisão preventiva. Em sessão extraordinária realizada em 10 de abril de 2024, a CCJ aprovou o parecer por 39 votos favoráveis contra 25 contrários, com uma abstenção³⁴⁸.

Na mesma data, em sessão plenária deliberativa, a Câmara dos Deputados aprovou a resolução por 277 votos favoráveis, 129 contrários e 28 abstenções, superando com folga a maioria absoluta de 257 votos exigida pelo art. 53, § 2º, da Constituição, e comunicou ao STF a decisão de manter a prisão do parlamentar.³⁴⁹ O resultado sinaliza alinhamento entre o Supremo e a Casa Legislativa, semelhante ao verificado em Delcídio e Daniel Silveira, com a particularidade de que, neste caso, o próprio parecer da CCJ registrou, em termos de *lege ferenda*, preocupação com o equilíbrio entre a proteção das prerrogativas parlamentares e a necessidade de enfrentamento de crimes graves e obstrução da justiça em contextos de organização criminosa.

3.2.1.4 Prisão cautelar e interpretação extensiva

O subgrupo formado pelos casos Delcídio do Amaral, Daniel Silveira e Chiquinho Brazão permite visualizar, em sequência, a consolidação de um padrão de intervenção cautelar do STF sobre parlamentares federais, sempre ancorado na exceção do art. 53, § 2º, da Constituição (flagrante de crime inafiançável) e na atuação subsequente das Casas Legislativas como instância de controle político. Em todos eles, a lógica decisória combina três elementos: qualificação das condutas como crimes permanentes ou de efeitos continuados, construção da inafiançabilidade a partir da presença dos requisitos da prisão preventiva e remessa imediata ao Parlamento para deliberação sobre a manutenção da medida.

Do ponto de vista do arranjo entre STF e Parlamento, o traço comum é a repartição em duas etapas: o Supremo toma a iniciativa de privar cautelarmente a liberdade do parlamentar,

³⁴⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. CCJC. *Parecer à CMC n. 1/2024*. Brasília, DF, 10 abr. 2024, p. 13. A votação registrou 39 votos favoráveis, 25 contrários e uma abstenção (Dep. João Leão).

³⁴⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Câmara decide manter prisão preventiva do deputado Chiquinho Brazão*. Brasília, DF, 10 abr. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1050938>. Acesso em: 11 jan. 2026.

mediante reinterpretação ampliativa de “flagrante de crime inafiançável”, e as Casas – Senado em Delcídio, Câmara em Daniel Silveira e Brazão – são chamadas a exercer um controle político subsequente sobre a continuidade da medida. Em todos os três episódios, o Legislativo opta por referendar a prisão, com votações expressivas, sinalizando, naquele contexto, mais convergência do que conflito institucional e afastando o uso das imunidades como mecanismo de proteção corporativa. Ao mesmo tempo, sobretudo no parecer da CCJ no caso Brazão, surgem indícios de incômodo explícito com a elasticidade do critério de inafiançabilidade e com o risco de esvaziamento progressivo da incoercibilidade pessoal de parlamentares, sugerindo que esse padrão de deferência ao STF convive com a percepção de que o equilíbrio entre proteção institucional do mandato e enfrentamento de crimes graves permanece em disputa.

3.2.2 Medidas cautelares diversas da prisão

Em paralelo à linha de casos centrados na prisão, desenvolve-se, ao longo do mesmo período, uma segunda trilha jurisprudencial dedicada às medidas cautelares pessoais diversas da prisão. O elemento comum aqui é o esforço do Tribunal para encontrar respostas intermediárias entre a inércia e a custódia, modulando o exercício do mandato por meio das ferramentas do art. 319 do CPP, sob o controle condicional das Casas Legislativas.

As subseções seguintes reconstroem, em sequência cronológica, os casos que compõem essa segunda trilha: o afastamento de Eduardo Cunha do mandato e da presidência da Câmara (AC 4.070, 2016), a imposição de cautelares alternativas a Aécio Neves e a subsequente reação do Senado Federal (AC 4.327, 2017), a sistematização do regime pelo Plenário na ADI 5.526 (2017) e a aplicação do modelo ao senador Chico Rodrigues (Pet. 9.218, 2020). A seção encerra com síntese integrativa dos contornos institucionais resultantes desse percurso.

3.2.2.1 Ação Cautelar n. 4.070: Suspensão do mandato de Eduardo Cunha (2016)

No conjunto das cautelares diversas da prisão, o caso Eduardo Cunha marca o momento em que o STF explicita a possibilidade de afastar parlamentar do mandato, por via penal cautelar, sem recorrer à prisão e sem submeter a medida, naquele momento, à deliberação da Casa Legislativa. Em 4 de maio de 2016, o ministro Teori Zavascki, em decisão monocrática proferida na Ação Cautelar n. 4.070, acolheu o pedido formulado pela Procuradoria-Geral da

República e determinou a suspensão do exercício de mandato de deputado federal de Eduardo Consentino da Cunha e, determinando, consequentemente, seu afastamento da função de Presidente da Câmara dos Deputados que ocupava à época³⁵⁰. No dia seguinte, a decisão foi referendada por unanimidade pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal³⁵¹.

A medida foi adotada no contexto dos Inquéritos 3.983 e 4.146, que apuravam corrupção passiva, lavagem de dinheiro e manutenção de valores não declarados em contas no exterior, no âmbito da Operação Lava Jato. Poucos meses antes, o Plenário da Corte já havia recebido denúncia oferecida no Inq 3.983, tornando Eduardo Cunha réu perante a Corte, por unanimidade³⁵². Na data da decisão cautelar, o deputado já respondia a cinco inquéritos no Tribunal – Inq. n. 3.983, 4.146, 4.207, 4.231 e 4.232 –, todos relacionados a crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro praticados no exercício do mandato parlamentar³⁵³. O fundamento utilizado para justificar a adoção da medida foi o art. 319, VI, do CPP, que prevê a suspensão do exercício de função pública quando houver justo receio de sua utilização para a prática de infrações penais.

O MPF requereu o afastamento de Cunha com o argumento de que ele utilizaria o mandato e, especialmente, a presidência da Câmara para pressionar agentes econômicos e delatores mediante requerimentos formulados por interpostas pessoas em comissões parlamentares, interferir em processos de colaboração premiada, patrocinar projetos de lei de interesse de financiadores privados em troca de vantagens indevidas e obstruir o funcionamento do Conselho de Ética responsável por apurar sua conduta. Sustentou-se que tais condutas configurariam reiteração criminosa e uso indevido da função pública para frustração da aplicação da lei penal, preenchendo os requisitos do art. 312 do CPP e autorizando medida cautelar menos gravosa que a prisão, nos termos do art. 282, § 6º, e art. 319, VI, do CPP³⁵⁴.

Na fundamentação da decisão monocrática, o ministro Zavascki dedicou atenção especial à delimitação da natureza e da finalidade da medida cautelar de suspensão de função

³⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cautelar n. 4.070/DF. Relator: Ministro Teori Zavascki. Decisão monocrática em 4 de maio de 2016. Referendada pelo Tribunal Pleno, por unanimidade, em 5 de maio de 2016, p. 73.

³⁵¹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Por unanimidade, Supremo confirma afastamento de Cunha*. Brasília, DF, 5 maio 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/487223-por-unanimidade-supremo-confirma-afastamento-de-cunha/>. Acesso em: 23 jan. 2026.

³⁵² CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Entenda o caso do deputado Eduardo Cunha*. Brasília, DF, 7 jul. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/492608-entenda-o-caso-do-deputado-eduardo-cunha/>. Acesso em: 23 jan. 2026. De acordo com a Câmara, o recebimento da denúncia no Inq 3.983 se deu por unanimidade (10 x 0), em julgamento de 3 de março de 2016, pelos crimes de corrupção passiva majorada (art. 317, § 1º, do Código Penal) e lavagem de dinheiro (art. 1º, V, VI e VII, da Lei 9.613/1998).

³⁵³ BRASIL. STF. *AC 4.070/DF*. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF, 4 maio 2016, p. 27.

³⁵⁴ BRASIL. STF. *AC 4.070/DF*. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF, 4 maio 2016, p. 7.

pública quando direcionada a parlamentar. O relator recusou tanto a leitura estritamente literal do art. 319, VI – que sugeriria abrangência limitada ao receio de novos delitos – quanto a tese da blindagem absoluta do mandato contra qualquer intervenção cautelar do Judiciário. Ao contrário, sustentou que a medida cumpre simultaneamente duas funções: a preservação da utilidade do processo penal e a preservação da finalidade pública do cargo. Nas palavras do relator:

Em outras palavras, a norma do art. 319, VI, do Código de Processo Penal tutela igualmente – e a um só tempo – o risco de (prática da) delinquência no poder e o risco (de uso) do poder para delinquir. A não ser por um exercício de puro abstracionismo retórico, não há como separar essas realidades.³⁵⁵

Um dos eixos centrais da decisão é a relação entre a competência exclusiva do Legislativo para decidir sobre a perda definitiva do mandato, nos termos do art. 55, §§ 1º e 2º, da Constituição, e o poder cautelar do Judiciário para suspender temporariamente o exercício de funções parlamentares. O ministro Teori Zavascki reconheceu de modo explícito a competência constitucional das Casas Legislativas para a cassação, mas distinguiu com nitidez essa atribuição do poder cautelar penal exercido pelo STF. Ao desenvolver o ponto, registrou a possibilidade de que o mandato parlamentar subsista mesmo diante de condenação criminal transitada em julgado, observando:

Isso implica admitir – por mais excêntrico que possa parecer à consciência cívica em geral – que um mandato parlamentar pode vir a subsistir ainda quando o seu titular tenha tido seus direitos políticos suspensos pela Justiça, por decisão transitada em julgado.³⁵⁶

Sustentou que essa prerrogativa legislativa diz respeito ao juízo definitivo sobre o mandato, e não ao controle cautelar das circunstâncias do seu exercício, o qual permaneceria na esfera da jurisdição penal. Nessa perspectiva, fora das hipóteses taxativas previstas no art. 53 da Constituição, as investigações e processos criminais deflagrados contra parlamentares haveriam de transcorrer ordinariamente, sem interferência do Poder Legislativo, inclusive quanto à execução de medidas cautelares previstas no ordenamento processual penal³⁵⁷. Inclusive, argumentou o ministro relator que a exclusão dos congressistas do alcance das medidas cautelares criaria assimetria injustificável no desenho constitucional de freios e contrapesos³⁵⁸. E o fez reconhecendo expressamente a inexistência de previsão constitucional específica para o afastamento cautelar de parlamentar pelo Judiciário, mas concluiu pela possibilidade da medida com fundamento em leitura sistêmica dos princípios constitucionais:

³⁵⁵ BRASIL. STF. *AC 4.070/DF*. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF, 4 maio 2016, pp. 13-14.

³⁵⁶ BRASIL. STF. *AC 4.070/DF*. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF, 4 maio 2016, pp. 15-16.

³⁵⁷ BRASIL. STF. *AC 4.070/DF*. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF, 4 maio 2016, p. 25.

³⁵⁸ BRASIL. STF. *AC 4.070/DF*. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF, 4 maio 2016, p. 67.

Mesmo que não haja previsão específica, com assento constitucional, a respeito do afastamento, pela jurisdição criminal, de parlamentares do exercício de seu mandato, ou a imposição de afastamento do Presidente da Câmara dos Deputados quando o seu ocupante venha a ser processado criminalmente, está demonstrado que, no caso, ambas se fazem claramente devidas³⁵⁹.

A decisão é, admitidamente, ancorada no argumento da excepcionalidade – justifica-se a medida pela singularidade do caso concreto. Essa postura de intervenção pontual, justificada pela gravidade das circunstâncias, seria mais tarde confrontada com o modelo institucionalizado pela ADI 5.526, que introduziria o mecanismo de submissão da decisão judicial ao crivo da Casa Legislativa.

Temporalmente, a decisão de afastamento de Cunha é anterior à fixação, em Plenário, do regime híbrido na ADI 5.526, mas já antecipa alguns de seus elementos centrais: a afirmação de que medidas cautelares diversas da prisão podem ser aplicadas a parlamentares, a leitura das imunidades em chave funcional e não absoluta, e a ideia de que o uso distorcido do mandato pode justificar restrições ao seu exercício para proteger a jurisdição penal. Ao mesmo tempo, a AC 4.070 ainda não articula, de forma sistemática, a necessidade de controle político posterior pela Casa Legislativa. Na prática, o caso operou como uma espécie de laboratório argumentativo, em que a Corte testou os limites de seu poder cautelar sobre o mandato parlamentar, deslocando a discussão da prisão em flagrante por crime inafiançável para o terreno das cautelares substitutivas, sobretudo o afastamento da função pública.

Na sequência da AC n. 4.070, Eduardo Cunha foi efetivamente afastado do exercício do mandato e da presidência da Câmara, e a Casa passou a funcionar sob o comando de seu primeiro vice-presidente, sem que houvesse deliberação formal do Plenário da Câmara para manter ou revogar a medida judicial. Em 7 de julho de 2016, Cunha formalizou a renúncia ao cargo de Presidente da Câmara dos Deputados³⁶⁰. Paralelamente, o Conselho de Ética deu curso ao processo de cassação por quebra de decoro instaurado pela Representação n. 1/2015, e a Comissão de Constituição e Justiça, em 14 de julho de 2016, negou provimento ao recurso interposto pelo representado contra a decisão do Conselho de Ética, nos termos do parecer do relator substituto, deputado Max Filho (PSDB/ES)³⁶¹.

³⁵⁹ BRASIL. STF. *AC 4.070/DF*. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF, 4 maio 2016, pp. 72-73

³⁶⁰ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Eduardo Cunha renuncia à Presidência da Câmara dos Deputados*. Rádio Câmara (A Voz do Brasil). Brasília, DF, 7 jul. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/492659-eduardo-cunha-renuncia-a-presidencia-da-camara-dos-deputados/>. Acesso em: 23 jan. 2026.

³⁶¹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *REP 1/2015: Representação em desfavor do Deputado Eduardo Cunha, por quebra de decoro parlamentar*. Brasília, DF, 2015-2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2025146>. Acesso em: 23 jan. 2026.

Diante do prosseguimento do processo disciplinar durante o período de afastamento cautelar, Eduardo Cunha impetrou o Mandado de Segurança n. 34.327 perante o STF, com pedido liminar, contra atos da CCJC e do Conselho de Ética da Câmara dos Deputados³⁶². O impetrante sustentou, em síntese, a existência de direito líquido e certo à suspensão do processo político-parlamentar enquanto durasse o afastamento determinado na AC 4.070, sob o argumento de que o fator determinante para a suspensão do mandato seria estranho ao processo disciplinar e que, estando afastado das atividades parlamentares, não poderia ser processado por quebra de decoro.

O Plenário do STF, em sessão de 8 de setembro de 2016, denegou a segurança por maioria de votos, vencido o ministro Marco Aurélio, nos termos do voto do relator, ministro Luís Roberto Barroso. A premissa geral do voto condutor firmou os limites da intervenção judicial sobre processos de cunho político no interior do Legislativo:

o Supremo Tribunal Federal somente deve intervir em procedimentos legislativos para assegurar o cumprimento da Constituição, proteger direitos fundamentais e resguardar os pressupostos de funcionamento da democracia e das instituições republicanas. Exemplo típico na jurisprudência é a preservação dos direitos das minorias. Em se tratando de processos de cunho acentuadamente político, como é o caso da cassação de mandato parlamentar, a Corte deve se pautar pela deferência e pela autocontenção, somente intervindo em casos excepcionálíssimos³⁶³.

Sobre a tese central do impetrante, o relator recusou a pretensão de que o afastamento cautelar geraria direito à paralisação do processo de cassação. A Corte entendeu que acolher esse argumento equivaleria a permitir que o parlamentar se beneficiasse da própria conduta que motivara a intervenção judicial³⁶⁴.

O desfecho político do caso ocorreu quatro dias após o julgamento do MS 34.327. Em 12 de setembro de 2016, o Plenário da Câmara dos Deputados cassou o mandato de Eduardo Cunha por 450 favoráveis, 10 contrários e 9 abstenções, em votação aberta, com fundamento em quebra de decoro parlamentar por ter faltado com a verdade em depoimento à CPI da Petrobras ao negar a existência de contas no exterior³⁶⁵.

3.2.2.2 Ação Cautelar n. 4.327: Suspensão do mandato de Aécio Neves (2017)

³⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 34.327/DF*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 8 set. 2016. Plenário. Segurança denegada por maioria, vencido o Min. Marco Aurélio.

³⁶³ BRASIL. STF. *MS 34.327/DF*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 8 set. 2016, p. 6.

³⁶⁴ BRASIL. STF. *MS 34.327/DF*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 8 set. 2016, p. 7.

³⁶⁵ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Câmara cassa mandato de Eduardo Cunha*. Brasília, DF, 13 set. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/497951-camara-cassa-mandato-de-eduardo-cunha>. Acesso em: 23 jan. 2026.

A controvérsia envolvendo o senador Aécio Neves chegou ao STF no contexto de investigações relacionadas à Operação Lava Jato, nas quais o MPF imputava-lhe corrupção passiva e obstrução de justiça, com base em gravações ambientais e elementos de colaboração premiada. O relator originário, ministro Edson Fachin, havia determinado, em decisão monocrática, a imposição de medidas cautelares diversas da prisão ao senador, entre as quais a suspensão do exercício das funções parlamentares³⁶⁶. Posteriormente, o ministro Marco Aurélio, que assumiu a relatoria por redistribuição, reconsiderou monocraticamente aquela decisão e revogou todas as restrições cautelares, restituindo o parlamentar ao exercício do mandato³⁶⁷. O Ministério Público Federal interpôs agravo regimental contra essa decisão, requerendo, em primeiro lugar, a prisão preventiva do senador e, subsidiariamente, o restabelecimento das medidas cautelares revogadas³⁶⁸.

A Primeira Turma do STF, em sessão de 26 de setembro de 2017, deu parcial provimento ao agravo regimental do Ministério Público, nos termos do voto do ministro Luís Roberto Barroso, que redigiu o acórdão, vencidos os ministros Marco Aurélio (relator) e Alexandre de Moraes. A Turma rejeitou o pedido de prisão preventiva, registrando haver "dúvida razoável" quanto ao preenchimento dos requisitos do art. 53, §2º, da CRFB/88 para a decretação de prisão de parlamentar, mas restabeleceu as medidas cautelares anteriormente fixadas: suspensão do exercício das funções parlamentares ou de qualquer outra função pública, proibição de contatar outros investigados ou réus nos feitos correlatos e proibição de se ausentar do país, com entrega de passaportes. Acrescentou, ainda, por maioria, o recolhimento domiciliar noturno, previsto no art. 319, V, do CPP³⁶⁹.

Na fundamentação, o ministro Barroso reconheceu a gravidade dos indícios de materialidade e autoria, destacando que os elementos probatórios indicavam habitualidade na prática delitiva e utilização do mandato parlamentar para promover interesses privados e obstruir investigações. Sobre a proporcionalidade da imposição de cautelares diversas da prisão a parlamentar, registrou:

diante de dúvida razoável, deixo de decretar a prisão preventiva, mas entendo plenamente proporcional e razoável, a imposição de medida cautelar de afastamento de função pública. É que o exercício de função pública, em especial o mandato

³⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Cautelar n. 4.327/DF (Ag.Reg. no Terceiro Ag.Reg.)*. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Primeira Turma. Brasília, DF, 26 set. 2017, p. 4.

³⁶⁷ BRASIL. STF. *AC 4.327/DF (Ag.Reg. no Terceiro Ag.Reg.)*. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 26 set. 2017, pp. 8-9.

³⁶⁸ BRASIL. STF. *AC 4.327/DF (Ag.Reg. no Terceiro Ag.Reg.)*. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 26 set. 2017, pp. 4-7.

³⁶⁹ BRASIL. STF. *AC 4.327/DF (Ag.Reg. no Terceiro Ag.Reg.)*. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 26 set. 2017, p. 1.

parlamentar, não pode nem deve servir de escudo para prática de crimes ou de atos tendentes a embaraçar as investigações. Do contrário, teríamos a transformação de uma prerrogativa estabelecida em prol do interesse público em um odioso privilégio pessoal³⁷⁰

O voto registrou, ainda, o descumprimento das medidas cautelares anteriores pelo senador, que, mesmo proibido de exercer atividades parlamentares, reuniu-se com senadores de seu partido para discutir votações no Congresso e agenda política, publicando notícia do encontro em rede social. Esse fato, por si só, justificou o acréscimo do recolhimento domiciliar noturno como medida destinada a conferir efetividade às restrições já impostas³⁷¹. A ministra Rosa Weber, ao acompanhar a divergência aberta por Barroso, acrescentou que o descumprimento das cautelares pelo próprio senador reforçava a necessidade de mantê-las, observando que eventuais questionamentos sobre a adequação das medidas deveriam ser dirigidos à Corte, e não simplesmente ignorados pelo destinatário³⁷².

O ministro Marco Aurélio, relator vencido, manteve a posição que o levava a revogar as cautelares monocraticamente. Sustentou que as medidas impostas pelo ministro Fachin equivaliam, na prática, a uma restrição desproporcionada ao exercício do mandato conferido pelo voto popular, e que o desenho constitucional do art. 53, §2º, não autorizaria o afastamento cautelar de parlamentar fora das hipóteses de prisão em flagrante por crime inafiançável³⁷³. O ministro Alexandre de Moraes também divergiu da maioria.

Na perspectiva institucional, a AC 4.327 funciona como piloto para o regime híbrido que seria sistematizado na ADI 5.526 poucas semanas depois. A Primeira Turma demonstrou, na prática, que o STF estava disposto a substituir a prisão de parlamentar por um conjunto de cautelares que incluía a suspensão do exercício do mandato e o recolhimento domiciliar noturno, enquadrando tais medidas como compatíveis com o desenho constitucional e proporcionais à gravidade das circunstâncias. Ao mesmo tempo, a decisão já antecipava a tensão que viria a se materializar: a imposição unilateral de cautelares restritivas do mandato, sem submissão prévia à Casa Legislativa, provocaria reação institucional imediata.

O Senado recebeu a comunicação da decisão por meio do Ofício n. 70/2017 e, antes de deliberar, adiou a votação para aguardar o julgamento da ADI 5.526 pelo Plenário do STF,

³⁷⁰ BRASIL. STF. *AC 4.327/DF (Ag.Reg. no Terceiro Ag.Reg.)*. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 26 set. 2017, p. 47.

³⁷¹ BRASIL. STF. *AC 4.327/DF (Ag.Reg. no Terceiro Ag.Reg.)*. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 26 set. 2017, pp. 47-48.

³⁷² BRASIL. STF. *AC 4.327/DF (Ag.Reg. no Terceiro Ag.Reg.)*. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 26 set. 2017, pp. 50-51.

³⁷³ BRASIL. STF. *AC 4.327/DF (Ag.Reg. no Terceiro Ag.Reg.)*. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 26 set. 2017, pp. 8-32.

previsto para 11 de outubro de 2017. Nesse intervalo, a Advocacia do Senado produziu nota técnica sustentando a impossibilidade de suspensão do mandato parlamentar por ato unilateral do Judiciário, sem participação da Casa Legislativa³⁷⁴.

Em 17 de outubro de 2017, o Plenário do Senado, em votação nominal e aberta, rejeitou a manutenção das medidas cautelares por 44 votos contrários e 26 favoráveis, alcançada a maioria absoluta exigida pelo art. 53, §2º, da Constituição³⁷⁵. A decisão teve efeito imediato, e Aécio Neves retomou o exercício do mandato no dia seguinte. O episódio consolidou, assim, a lógica do regime híbrido: o Judiciário pode impor cautelares diversas da prisão a parlamentares, mas a eficácia de medidas que afetem o núcleo do mandato depende da interação com a Casa Legislativa, que se reserva um poder de confirmação ou recusa, em chave política. A reversão das cautelares pelo Senado demonstrou que o mecanismo de controle político posterior, formalizado pouco depois na ADI 5.526, não era mera formalidade procedimental, mas instrumento efetivo de contraposição institucional.

3.2.2.3 Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5526

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5.526³⁷⁶ é o julgado em que o Plenário do STF sistematiza o regime das medidas cautelares penais aplicáveis a parlamentares federais, definindo simultaneamente os limites da prisão e o alcance das cautelares diversas. A ADI foi proposta pelos partidos Progressista (PP), Social Cristão (PSC) e Solidariedade para questionar a aplicação dos arts. 312 e 319 do CPP a membros do Congresso Nacional, em reação direta aos afastamentos cautelares impostos a parlamentares na Operação Lava Jato, especialmente nos casos de Eduardo Cunha (AC 4.070) e Aécio Neves (AC 4.327).

Na condição de interessados, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal apresentaram posições convergentes quanto à proteção do mandato, embora divergentes em extensão. Ao passo em que o Presidente do Senado sustentou que a eventual imposição de cautelares do art. 319 que implicassem afastamento do cargo deveria ser seguida de remessa

³⁷⁴ SENADO FEDERAL. *Nota técnica da Advocacia do Senado*. Brasília, DF, 3 out. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2017/10/03/nota-tecnica-da-advocacia>. Acesso em: 23 jan. 2026. O advogado Hugo Souto Kalil argumentou que "se uma medida cautelar, mesmo que não chegue a ser uma prisão, pode influir na qualidade ou no desempenho do mandato parlamentar, é natural e até um consectário lógico do texto constitucional que a Casa legislativa se pronuncie sobre a situação."

³⁷⁵ SENADO FEDERAL. *Plenário rejeita medidas cautelares contra Aécio Neves e senador retoma mandato*. Agência Senado, Brasília, DF, 17 out. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/17/senado-devolve-mandato-a-aecio-neves>. Acesso em: 23 jan. 2026.

³⁷⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.526/DF*. Relator: Min. Edson Fachin. Redator do acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Plenário. Brasília, DF, 11 out. 2017.

dos autos à Casa Legislativa respectiva para deliberação, o Presidente da Câmara dos Deputados sustentou a inaplicabilidade de ambos os arts. 312 e 319 aos congressistas, invocando a "inafastabilidade do controle político em face da supressão de prerrogativas parlamentares"³⁷⁷. A Advocacia-Geral da União (AGU), por sua vez, admitiu a aplicabilidade das cautelares do art. 319 com fundamento nos princípios da inafastabilidade da jurisdição e da presunção de inocência, posicionando-se em sentido intermediário.

O julgamento ocorreu em 11 de outubro de 2017, sob relatoria do ministro Edson Fachin, tendo a redação do acórdão sido atribuída ao ministro Alexandre de Moraes, cujo voto prevaleceu no ponto central da controvérsia. A ação foi julgada parcialmente procedente, em decisão que se desdobrou em três eixos. O primeiro eixo firmou a inaplicabilidade da prisão preventiva prevista no art. 312 do CPP a parlamentares federais. A Corte entendeu, por maioria, que a imunidade formal do art. 53, §2º, da Constituição impede, desde a expedição do diploma, qualquer forma de prisão cautelar que não seja a prisão em flagrante de crime inafiançável³⁷⁸.

O segundo eixo afirmou a competência plena do Poder Judiciário para impor a parlamentares federais as medidas cautelares previstas no art. 319 do CPP, tanto em substituição à prisão em flagrante por crime inafiançável como alternativa menos gravosa quanto autonomamente, em circunstâncias de excepcional gravidade.

Quanto ao terceiro eixo, por maioria apertada, o Tribunal deliberou que a decisão judicial que aplicar medida cautelar do art. 319 a parlamentar federal, sempre que a execução desta impossibilitar, direta ou indiretamente, o pleno e regular exercício do mandato parlamentar, será remetida em 24 horas à Casa respectiva, para que, pelo voto nominal e aberto da maioria de seus membros, resolva sobre a manutenção ou não da medida, nos termos do art. 53, §2º, da Constituição³⁷⁹. Ficaram vencidos os ministros Edson Fachin (relator), Luís Roberto Barroso, Rosa Weber, Luiz Fux e Celso de Mello, que sustentavam a competência judicial autônoma e plena para a imposição de cautelares, sem necessidade de submissão à Casa Legislativa. A tese vencedora foi composta pelos votos dos ministros Alexandre de Moraes

³⁷⁷ BRASIL. STF. *ADI 5.526/DF*. Relator: Min. Edson Fachin. Redator do acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 11 out. 2017, pp. 56-57

³⁷⁸ Item 3 da ementa: "A imunidade formal prevista constitucionalmente somente permite a prisão de parlamentares em flagrante delito por crime inafiançável, sendo, portanto, incabível aos congressistas, desde a expedição do diploma, a aplicação de qualquer outra espécie de prisão cautelar, inclusive de prisão preventiva prevista no artigo 312 do Código de Processo Penal." BRASIL. STF. *ADI 5.526/DF*, p. 1.

³⁷⁹ Item 5 da ementa: "Os autos da prisão em flagrante delito por crime inafiançável ou a decisão judicial de imposição de medidas cautelares que impossibilitem, direta ou indiretamente, o pleno e regular exercício do mandato parlamentar e de suas funções legislativas, serão remetidos dentro de vinte e quatro horas a Casa respectiva, nos termos do §2º do artigo 53 da Constituição Federal, para que, pelo voto nominal e aberto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão ou a medida cautelar." BRASIL. STF. *ADI 5.526/DF*, p. 2.

(redator), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Cármen Lúcia e Marco Aurélio.

O acórdão distingue, na prática, dois grupos de cautelares: aquelas que não interferem de forma relevante no exercício do mandato, como comparecimento periódico em juízo ou proibição de contato com determinados indivíduos, e aquelas que retiram ou comprometem substancialmente o exercício funcional, como a suspensão do exercício de função pública ou o recolhimento domiciliar em horários incompatíveis com a atividade parlamentar. Definiu-se que apenas para o segundo grupo se exige a submissão ao crivo político da Casa Legislativa.

No plano teórico, a fundamentação do voto condutor de Alexandre de Moraes articulou-se em torno da distinção entre as garantias institucionais dos Poderes de Estado e a conduta individual de seus membros, formulada nos termos de uma separação entre o "continente" e o "conteúdo":

a suposta prática de atos ilícitos por parlamentares ("conteúdo") não autoriza a anulação das garantias estruturantes previstas pela Constituição Federal ao Poder Legislativo ("continente"); sob pena de criarmos perigoso precedente que permitirá, em hipotética situação futura, nova licença interpretativa que autorize o afastamento, em casos concretos, das garantias dos demais Poderes e Instituições, como, por exemplo, a vitaliciedade dos membros da magistratura ou do Ministério Público³⁸⁰.

Essa argumentação desloca a justificação das imunidades do campo das prerrogativas individuais do parlamentar para o campo das garantias estruturais do sistema de separação de poderes, advertindo que a erosão das imunidades do Legislativo abriria precedente para a relativização das garantias dos demais Poderes.

Os cinco ministros vencidos representam uma posição que favorece a plena autonomia judicial sobre o mandato parlamentar, dispensando o filtro político da Casa Legislativa para qualquer cautelar, inclusive as que suspendam o exercício do mandato. Na posição do ministro Barroso, que integrou esta corrente, a submissão das cautelares à Casa Legislativa equivaleria a conferir ao Parlamento um poder de veto sobre decisões judiciais fundadas em elementos probatórios concretos³⁸¹. Já o ministro Dias Toffoli, que integrou a maioria vencedora, argumentou que, se a Constituição permite à Casa Legislativa sustar a própria ação penal após o recebimento da denúncia (art. 53, §3º), com maior razão deve reconhecer-lhe a prerrogativa

³⁸⁰ BRASIL. STF. *ADI 5.526/DF*. Relator: Min. Edson Fachin. Redator do acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 11 out. 2017, pp. 61-62

³⁸¹ BRASIL. STF. *ADI 5.526/DF*. Relator: Min. Edson Fachin. Redator do acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 11 out. 2017, p. 80.

de deliberar sobre medidas cautelares que afetem o mandato – sob pena de admitir a cassação de fato por via oblíqua³⁸².

A ADI 5.526 acabou por fornecer a chave interpretativa e a delimitação de espaço para que o Parlamento reaja, na medida em que pela dinâmica estabelecida o Judiciário decide sobre a imposição das medidas por autoridade própria, enquanto a Casa Legislativa detém a palavra final sobre sua continuidade quando o mandato é, na prática, suspenso ou severamente restringido.

3.2.2.4 *Petição n. 9.218: Suspensão de mandato de Chico Rodrigues (2020)*

No arco das cautelares diversas da prisão, o caso do senador Chico Rodrigues aparece como aplicação direta do “regime híbrido” formulado na ADI 5.526, com afastamento do mandato e submissão da medida ao Senado. O caso tramitou na Petição (Pet) n. 9.218, objeto de decisão monocrática proferida pelo ministro Luís Roberto Barroso em 15 de outubro de 2020³⁸³, a partir de representação da Polícia Federal (PF) que relatava supostos desvios de recursos públicos destinados ao combate à Covid-19 no Estado de Roraima, com participação do senador Francisco de Assis Rodrigues (Chico Rodrigues) em organização criminosa voltada ao direcionamento e superfaturamento de contratos na área de saúde. No curso de busca e apreensão em sua residência, autorizada pelo próprio relator nos autos da Pet. 9.009, a PF encontrou maços de dinheiro escondidos nas vestes íntimas do parlamentar, fato que desencadeou pedido de reconhecimento de flagrante, decretação de prisão preventiva e afastamento das funções parlamentares³⁸⁴.

A decisão reconheceu a existência de indícios de materialidade e autoria quanto aos crimes de peculato (art. 312 do CP) e organização criminosa (art. 2º da Lei 12.850/2013), destacando a posição de Rodrigues na CN-Covid-19 – Comissão Mista destinada a acompanhar a execução orçamentária das medidas relativas à pandemia –, a vinculação com empresas contratadas e o contexto de grave deficiência na oferta de leitos e UTI em Roraima, apesar dos repasses federais. Barroso descreveu a ocultação de dinheiro nas roupas, durante a busca, como conduta eticamente reprovável e com consequências processuais, mas entendeu que,

³⁸² BRASIL. STF. *ADI 5.526/DF*. Relator: Min. Edson Fachin. Redator do acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 11 out. 2017, pp.131-132.

³⁸³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição n. 9.218/DF*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Decisão monocrática. Brasília, DF, 15 out. 2020.

³⁸⁴ BRASIL. STF. *Pet. 9.218/DF*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 15 out. 2020, pp. 1-3.

isoladamente, não configura crime de lavagem de dinheiro nem obstrução de justiça em organização criminosa, afastando, assim, a tese de flagrante delito³⁸⁵.

Ainda assim, o ministro afirmou que a tentativa de esconder o provável produto dos ilícitos, no momento da busca, justificaria, em tese, a prisão preventiva, por necessidade da instrução criminal e para assegurar a aplicação da lei penal, já que as cédulas consubstanciam, a um só tempo, prova e possível objeto de perdimento futuro³⁸⁶.

Contudo, ao examinar a possibilidade de prisão preventiva, o relator registrou o que qualificou como "fundada dúvida" sobre a legitimidade dessa medida em face de parlamentar federal, e confrontou o precedente firmado na ADI 5.526. Embora a ementa daquele julgado consigne a inaplicabilidade da prisão preventiva a congressistas, Barroso observou que essa conclusão não teria sido efetivamente adotada pela maioria dos ministros, uma vez que a ministra Cármen Lúcia – cujo voto compôs a maioria pela parcial procedência – não se pronunciara especificamente sobre a possibilidade de prisão preventiva³⁸⁷. Registrou, ainda, que, com a aposentadoria do ministro Celso de Mello, apenas quatro ministros em exercício na Corte, entre os quais o próprio relator, haviam se manifestado claramente pela possibilidade de decretação de prisão preventiva de parlamentar. Diante dessa incerteza, o relator optou por não decretar a prisão e examinar a necessidade de imposição de cautelares diversas.

Observa-se que a PGR havia proposto solução distinta: o confinamento do senador à sua residência, mediante monitoramento eletrônico, acompanhado de proibição de comunicação com os demais investigados – baseado na ideia de que essa medida não impediria o exercício das funções parlamentares, considerada a instituição de teletrabalho e a realização de sessões por videoconferência no contexto das restrições sanitárias da pandemia, de modo que sequer seria necessário notificar o Senado Federal a respeito da decisão³⁸⁸. O ministro Barroso recusou essa proposta por considerá-la insuficiente para coarctar a capacidade do senador de dificultar as apurações e continuar a cometer delitos, entendendo necessário o afastamento integral da função parlamentar³⁸⁹.

Desse modo, em vez da prisão, Barroso determinou o afastamento de Chico Rodrigues do mandato eletivo pelo prazo de 90 dias, renováveis, e a proibição de contato com os demais

³⁸⁵ BRASIL. STF. *Pet. 9.218/DF*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 15 out. 2020, pp. 17-19.

³⁸⁶ BRASIL. STF. *Pet. 9.218/DF*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 15 out. 2020, pp. 19-20.

³⁸⁷ BRASIL. STF. *Pet. 9.218/DF*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 15 out. 2020, pp. 20-21.

Nos termos do relator: "o que restou decidido pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 5526, foi que toda medida cautelar que impossibilite, direta ou indiretamente, o exercício do mandato parlamentar e de suas funções legislativas, deve ser remetida dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva. Mas nada se decidiu, de modo claro e definitivo, sobre a possibilidade ou não de decretação da prisão preventiva."

³⁸⁸ BRASIL. STF. *Pet. 9.218/DF*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 15 out. 2020, p. 9.

³⁸⁹ BRASIL. STF. *Pet. 9.218/DF*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 15 out. 2020, p. 22.

investigados no Inq. 4.852 até o fim do inquérito, com fundamento no art. 319, incisos III e VI, do CPP, por necessidade da instrução, para assegurar a aplicação da lei penal e para resguardo da ordem pública. Em paralelo, determinou o encaminhamento imediato de cópias dos autos ao Senado Federal, para que resolvesse sobre a manutenção da medida cautelar, por aplicação analógica do art. 53, §2º, da CRFB/88, na linha do que se firmou na ADI 5.526³⁹⁰.

A decisão opera dentro do modelo híbrido, vez que, reconhecida a dificuldade de prender parlamentar em hipóteses que não se enquadrem de forma inequívoca como flagrante de crime inafiançável, o STF recorre à suspensão do exercício do mandato como cautelar diversa da prisão. Ao contrário do que ocorreu no caso Cunha, em que o afastamento foi decretado sem participação da Casa Legislativa, o relator determinou desde logo a remessa ao Senado, reforçando a ideia de que medidas que afetem o núcleo do mandato devem transitar pelo filtro político da Casa respectiva. Na fundamentação do dispositivo, o ministro Barroso registrou expressamente a tensão entre o afastamento cautelar e o princípio democrático:

O afastamento de parlamentar do cargo é medida absolutamente excepcional, por representar restrição ao princípio democrático. No entanto, tal providência se justifica quando há graves indícios de que a posição de poder e prestígio de que desfruta o congressista é utilizada contra os interesses da própria sociedade que o elegeu. Não podemos enxergar essas ações como aceitáveis. Precisamos continuar no esforço de desnaturalização das coisas erradas no Brasil³⁹¹.

A decisão recusou, de outro turno, a leitura maximalista das imunidades, argumentando que não seria constitucionalmente aceitável que um senador supostamente envolvido em desvio de verbas emergenciais de saúde continuasse a exercer funções capazes de influenciar diretamente a destinação e execução desses recursos, sem qualquer resposta cautelar. O caso adotou a leitura de que a gravidade concreta dos delitos poderia justificar restrições severas ao mandato, sem que isso implicasse banalização da exceção do art. 53, §2º, justamente porque, em vez da prisão, utiliza-se a via das cautelares diversas e do controle político subsequente.

Na sequência, o próprio senador apresentou pedido de licença do mandato por 121 dias, em 20 de outubro de 2020, nos termos do art. 56, II, da CRFB/88³⁹². Ao término do período, em 17 de fevereiro de 2021, o ministro Barroso não prorrogou o afastamento cautelar, considerando ausentes fatos recentes que justificassem nova restrição ao mandato, mas manteve

³⁹⁰ BRASIL. STF. *Pet. 9.218/DF*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 15 out. 2020, pp. 22-23.

³⁹¹ BRASIL. STF. *Pet. 9.218/DF*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 15 out. 2020, p. 22.

³⁹² SENADO FEDERAL. *Chico Rodrigues pede licença do mandato de senador por 121 dias*. Agência Senado, Brasília, DF, 20 out. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/10/20/chico-rodrigues-amplia-licenca-para-121-dias>. Acesso em: 25 jan. 2026.

a proibição de o senador integrar a CN-Covid-19, comissão diretamente relacionada aos fatos investigados³⁹³.

O caso, assim, demonstra que o modelo de cautelares diversas da prisão com controle político tem a capacidade de operar como mecanismo de contenção de riscos em situações de alta gravidade, ao mesmo tempo em que incentiva saídas negociadas, como licenças e substituições internas, que abrandam choques diretos entre os Poderes.

3.2.2.5 Medidas cautelares e os novos contornos institucionais

O capítulo sobre medidas cautelares permite identificar, em perspectiva integrada, um redesenho progressivo do regime constitucional aplicável a parlamentares federais, no qual o STF consolida uma posição de protagonismo cautelar, embora reconheça, sobretudo a partir da ADI 5.526, a necessidade de cooperação institucional com o Congresso Nacional.

No subgrupo das prisões, os casos Delcídio, Daniel Silveira e Chiquinho Brazão revelam a transformação da cláusula de exceção do art. 53, §2º, em instrumento operativo central, nos quais a Corte requalificou condutas como crimes permanentes ou de efeitos continuados, extraiu a inafiançabilidade da presença dos requisitos da prisão preventiva e decretou prisões cautelares em contextos de macrocriminalidade, ataques às instituições e homicídios qualificados, com posterior remessa às Casas Legislativas, que, nesses episódios paradigmáticos, optaram por manter as custódias.

No campo das cautelares diversas da prisão, a trajetória desde o caso de Eduardo Cunha até o de Chico Rodrigues mostra outro movimento de expansão, acompanhado de progressiva institucionalização. Em 2016, o STF afastou Eduardo Cunha do mandato e da presidência da Câmara com base no art. 319, VI, do CPP, sem submeter a medida ao Plenário da Casa, em decisão ancorada na excepcionalidade do caso concreto. Na mesma sequência, o MS 34.327 demonstrou que a via cautelar penal e a via disciplinar interna agiram simultaneamente: o STF recusou suspender o processo de cassação por decoro durante o afastamento cautelar, rejeitando a tese de que o parlamentar poderia se beneficiar da própria conduta reprovável para paralisar a responsabilização política. O desfecho foi a cassação pelo Plenário da Câmara, em votação aberta, poucos dias após o julgamento do mandado de

³⁹³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Barroso não prorroga afastamento de Chico Rodrigues*. Notícias STF, Brasília, DF, 17 fev. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=460679&ori=1>. Acesso em: 25 jan. 2026.

segurança, configurando divisão funcional em que a esfera penal-cautelar e a esfera político-disciplinar se complementaram sem que uma obstasse diretamente a outra.

O caso Aécio Neves inaugurou a segunda etapa dessa trajetória, ocasião em que a Primeira Turma do STF impôs ao senador um conjunto de cautelares que inclui suspensão do mandato, proibição de contatos e recolhimento domiciliar noturno, gerando forte reação política e levando à judicialização abstrata da matéria. A resposta institucional do Senado não foi meramente política, uma vez que a Advocacia da Casa produziu nota técnica sustentando que o controle parlamentar sobre cautelares restritivas do mandato é consectário lógico do texto constitucional. Neste caso, o Plenário do Senado decidiu por rejeitar as medidas cautelares e Aécio Neves retomou o exercício do mandato – configurando o único caso, no *corpus* analisado, em que a Casa Legislativa efetivamente reverteu cautelares impostas pelo STF.

Seis dias antes dessa deliberação, o Plenário do STF julgou a ADI 5.526, que sistematizou o regime híbrido. A decisão vedou a prisão preventiva de parlamentares, autorizou o uso amplo das cautelares do art. 319 do CPP e condicionou à deliberação da Casa respectiva apenas aquelas que, direta ou indiretamente, impossibilitem o exercício regular do mandato. A margem apertada da votação revela, contudo, que o regime híbrido não se consolidou em ambiente hermenêutico pacificado.

Essa instabilidade interna do precedente se manifestou na aplicação subsequente. Na Pet. 9.218, já sob a moldura da ADI 5.526, o ministro Barroso determinou o afastamento do senador por 90 dias e remeteu a decisão ao Senado, em expressão consequente do regime híbrido. Ao mesmo tempo, porém, o relator contestou a leitura da ementa quanto à vedação da prisão preventiva, observando que essa conclusão não teria sido efetivamente adotada pela maioria dos ministros e que apenas quatro dos ministros então em exercício se haviam manifestado favoravelmente a essa possibilidade. O caso também introduziu uma terceira dinâmica de desfecho, em que a licença voluntária do parlamentar, por prazo superior ao da cautelar judicial, absorveu na prática o afastamento determinado pelo STF e evitou a necessidade de deliberação plenária pelo Senado. Na sequência, o ministro Barroso não prorrogou o afastamento, mas manteve a restrição à participação do senador na comissão responsável pela execução orçamentária das medidas de combate à Covid-19, evidenciando uma modulação pontual das cautelares que distingue entre o exercício genérico do mandato e funções específicas vinculadas ao objeto da investigação.

A despeito da conduta do STF observada nos precedentes examinados contar, recorrentemente, com uma autoatribuição de competências pela Corte no que diz respeito ao exercício dos mandatos eletivos, bem como pela fragilidade da maioria formada, deve-se

reconhecer que a ADI n. 5.526 ocupa papel relevante no arranjo normativo e jurisprudencial para oferecer parâmetro mais estável e previsível de decisões, uma vez que fornece uma moldura de atuação tanto para a Corte quanto para o Parlamento. Além disso, a decisão acabou por distribuir ao Legislativo e ao Judiciário, em tempos distintos, a responsabilidade sobre o alcance das medidas cautelares incidentes sobre mandatos eletivos. Esse panorama sugere que o arranjo institucional resultante tem equilíbrio dinâmico, cuja configuração concreta depende, em cada caso, da correlação entre a gravidade dos fatos, a composição da Corte e a disposição política da Casa Legislativa em exercer o poder de controle que lhe foi conferido.

4 EXTENSÃO DO EXERCÍCIO JURISDICIONAL E LIMITES À INTERVENÇÃO DO STF EM MANDATOS PARLAMENTARES

O capítulo anterior reconstruiu, em perspectiva histórica, a atuação do Supremo Tribunal Federal em matéria de perda e suspensão de mandatos parlamentares desde a promulgação da Constituição de 1988. A análise evidenciou oscilações significativas quanto à definição de quem decide sobre o mandato e quanto aos instrumentos utilizados para restringi-lo. A alternância entre posturas deferentes às Casas Legislativas, afirmações de perda automática e formulações intermediárias, bem como a admissão de medidas cautelares com efeitos equivalentes à suspensão do mandato sem previsão constitucional explícita, revela padrão decisório marcado não apenas por rupturas e redefinições interpretativas relevantes, mas pela ausência de critério constitucional estável que organize as viragens interpretativas e confira previsibilidade ao regime jurídico aplicado ao artigo 55 do texto constitucional.

Esse quadro empírico não se reduz a variações casuísticas ou a simples divergências hermenêuticas. Aponta para questão institucional mais profunda, que é a redefinição prática da matriz de distribuição de competências prevista nos artigos 53 e 55 da Constituição. Ao reinterpretar esses dispositivos, o STF passou a exercer papel cada vez mais relevante na determinação da continuidade de mandatos parlamentares, alterando, por via jurisprudencial, o equilíbrio originalmente delineado entre Judiciário e Legislativo e configurando os riscos de segunda ordem associados ao desenho institucional do Estatuto dos Congressistas.

A hipótese que orienta este capítulo é que esse movimento implica a reconfiguração da alocação constitucional do risco político inerente à representação parlamentar. A CRFB/88 estruturou a perda e a suspensão de mandatos como processo no qual decisões judiciais e deliberações políticas desempenham funções distintas e, em certas circunstâncias, complementares - distribuindo entre instituições diferentes a gestão dos riscos associados à permanência de parlamentares investigados ou condenados. Quando essa redistribuição é reinterpretada de forma expansiva, a gestão do risco tende a concentrar-se no Judiciário, com repercussões sistêmicas que ultrapassam o caso concreto.

Para examinar esse deslocamento, o capítulo mobiliza o referencial desenvolvido por Adrian Vermeule em sua obra *The Constitution of Risk*. A escolha deste marco teórico decorre de sua adequação específica ao problema identificado, uma vez que Vermeule propõe que constituições sejam compreendidas como instrumentos de regulação de riscos políticos e que a questão institucional central não deve ser a eliminação do risco, mas a sua distribuição entre os

órgãos dotados de capacidades, incentivos e limitações distintas. Essa formulação permite ultrapassar a análise casuística de precedentes e enquadrar a jurisprudência do STF sobre mandatos como um problema de alocação de autoridade, isto é, uma disputa sobre quem deve (e quem poderia) gerir quais riscos e sob quais condições. Partindo de uma crítica à invisibilização dos *trade-offs* pela aplicação de uma abordagem precaucionária, Vermeule demonstra que estratégias voltadas à neutralização máxima de determinados riscos podem produzir efeitos institucionais paralelos, especialmente quando implicam a redistribuição informal de competências. A distinção entre postura precaucionária e postura de otimização permite avaliar não apenas o resultado substantivo das decisões, mas seus impactos sobre a arquitetura constitucional.

Sob esta perspectiva, as controvérsias sobre perda automática de mandato, prisões cautelares e medidas diversas da prisão, além da subjacente discussão quanto à delimitação da competência das Casas Legislativas, deixam de ser apenas debates interpretativos pontuais e passam a ser compreendidas como escolhas institucionais sobre quem deve gerir quais riscos e sob quais condições. O foco desloca-se do mérito do caso concreto para os efeitos estruturais da intervenção judicial, em particular para a forma como determinadas decisões judiciais concentram em um único ator constitucional a gestão de riscos que o texto de 1988 distribuiu entre instituições distintas.

O capítulo desenvolve essa análise em quatro etapas. Num primeiro momento, faz-se retomada sintética do panorama empírico da jurisprudência e identifica o padrão de deslocamento decisório. Depois, estabelecido o contexto fático, apresenta-se o marco teórico da constituição do risco e a crítica ao constitucionalismo precaucionário, estabelecendo o vocabulário analítico que orienta as seções seguintes. Na terceira seção, articula-se esse arcabouço teórico com a atuação concreta do STF em matéria de mandatos parlamentares, explorando dimensões como violação do desenho constitucional, ausência de critérios constitucionais, antecipação de decisões políticas, concentração unilateral da gestão do risco e autoautorização para ultrapassar o texto. Por fim, a quarta seção propõe critério interpretativo compatível com a preservação da arquitetura constitucional de 1988, a partir das consequências sistêmicas identificadas nas seções anteriores, inspirado em um modelo de constitucionalismo de otimização e em uma exigência de autocontenção judicial em temas de representação política.

4.1 PROBLEMA INSTITUCIONAL REVELADO PELA JURISPRUDÊNCIA

O material reconstruído no capítulo anterior evidencia que, desde 1988, a atuação do Supremo Tribunal Federal no que diz respeito a mandatos parlamentares desenvolveu-se em dois eixos principais: a perda de mandato decorrente de condenação criminal transitada em julgado e a imposição de medidas cautelares capazes de restringir ou suspender o exercício da função parlamentar. Em ambos os eixos, a jurisprudência percorreu trajetórias marcadas por oscilações relevantes quanto à extensão da intervenção judicial e ao papel atribuído às Casas Legislativas.

No que se refere à perda de mandato por condenação criminal, é possível identificar três modelos decisórios ao longo do período constitucional, sem que houvesse consolidação definitiva de nenhum deles³⁹⁴. Na fase inicial, predominante até 2012, a Corte adotou postura deferente ao artigo 55, §2º, reconhecendo às respectivas Casas a competência para deliberar sobre a perda do mandato após a comunicação da condenação criminal – de modo que a decisão judicial era condição necessária, mas não autossuficiente, para causar a vacância do cargo³⁹⁵. O STF julgava o crime e remetia a decisão ao Parlamento, preservando a separação entre julgamento penal e deliberação política sobre a continuidade do mandato.

A partir da Ação Penal n. 470, inaugurou-se orientação distinta. O Tribunal passou a afirmar que a condenação criminal poderia acarretar perda automática do mandato, cabendo às Casas apenas formalizar a vacância. Essa interpretação aproximou determinadas hipóteses do regime previsto no §3º do artigo 55, deslocando ao STF a definição substancial acerca da composição parlamentar. A mudança representou ruptura explícita com a prática anterior, sem alteração textual da Constituição. A doutrina especializada assinala que essa mudança não decorreu propriamente da resolução de uma “lacuna”, mas de uma releitura da tensão já identificada entre o art. 55, VI e o art. 15, III, do texto constitucional³⁹⁶.

Nos anos subsequentes, a Corte voltou a reconhecer a necessidade de deliberação das Casas em hipóteses específicas, como em julgados envolvendo os parlamentares Ivo Cassol e Nelson Meurer. Tal oscilação evidenciou ausência de critério uniforme para distinguir as situações em que a decisão sobre o mandato competiria exclusivamente ao STF daquelas em

³⁹⁴ Frisa-se que esta instabilidade não é episódica. Em trabalho da Ciência Política que examinou a ingerência judicial no exercício de mandatos parlamentares no período de 1988 a 2022, a autora Gabriela Fischer Armani sistematizou quatro ciclos de interação entre o STF e os membros do Congresso, demonstrando que nenhum deles convergiu para critério estável: a alternância entre posturas mais e menos intervencionistas acompanha mudanças na composição da Corte e no ambiente político, sem consolidar padrão institucional durável.

ARMANI, Gabriela Fischer. *Controle judicial de mandatos: Supremo Tribunal Federal e parlamentares federais (1988-2022)*. 2023. 270 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023, p. 141-158.

³⁹⁵ Cf. LISOWSKI, Telma Rocha. *Mandato Parlamentar e Crise de Representatividade*. Curitiba: Juruá, 2018, p. 91-92.

³⁹⁶ LISOWSKI, *Mandato Parlamentar e Crise de Representatividade*, p. 111 e 138-139.

que deveria permanecer sob responsabilidade parlamentar. Em sistematização recente, Erick Kiyoshi Nakamura observa que a “incoerência da jurisprudência é evidente, porque foi construída com base em critérios inexistentes no texto constitucional³⁹⁷”, identificando nesse movimento um elemento central do quadro de incerteza quanto ao alcance do artigo 55.

Foi a partir de 2017 que se consolidou modelo intermediário. Em decisões como a proferida na Ação Penal n. 694, o Tribunal passou a entender que, quando a condenação impusesse pena em regime inicial fechado por período superior ao restante do mandato, a perda ocorreria automaticamente, não por aplicação direta do inciso VI do artigo 55, mas por equiparação à hipótese de faltas reiteradas prevista no inciso III. Sob esse raciocínio, a impossibilidade física de comparecimento às sessões justificaria a vacância do cargo, reduzindo novamente o espaço de deliberação política previsto no §2º.

O resultado desse percurso é a coexistência sucessiva de três modelos – deferente, automático e híbrido – ao longo de quase quatro décadas, sem alteração formal do texto constitucional. A definição de quem decide sobre a continuidade do mandato variou significativamente conforme o entendimento jurisprudencial vigente, o que indica que o regime do artigo 55 foi progressivamente reinterpretado quanto à distribuição de competências entre Judiciário e Legislativo. Trata-se, como sistematiza Erick Kiyoshi Nakamura em verbete especializado, de “controvérsia na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pendente de pacificação³⁹⁸”, cuja instabilidade não decorre de lacuna normativa, mas de sucessivas redefinições interpretativas que não convergiram para regra estável.

Nesse sentido, a distinção entre responsabilização política e responsabilização jurídica formulada por Lisowski oferece chave analítica para compreender essa oscilação. Ao sistematizar as hipóteses constitucionais de perda de mandato, a autora demonstra que o art. 55 institui arranjo híbrido, no qual mecanismos de natureza jurídico-penal convivem com deliberação política *interna corporis*, produzindo tensão estrutural entre os dois planos³⁹⁹. A autora observa que a incidência de decisões judiciais pode, na prática, reduzir o espaço deliberativo originalmente reservado ao Parlamento, sobretudo quando a condenação penal opera como fator quase determinante da perda do mandato⁴⁰⁰. Nesse sentido, a própria AP n. 470, apesar de sua visibilidade como precedente de ruptura, não pacificou a matéria. Ao

³⁹⁷ NAKAMURA, Erick Kiyoshi. *Perda do mandato de parlamentares federais por quebra de decoro (1988-2023)*. Dissertação (Mestrado) – UFPR, Curitiba, 2023, p. 65.

³⁹⁸ NAKAMURA, Erick Kiyoshi. Cassação de mandato/perda de mandato. In: NASCIMENTO, Roberta Simões; SOBREIRA, Renan Guedes; NAKAMURA, Erick Kiyoshi (Orgs.). *Dicionário de Direito Parlamentar Brasileiro*. São Paulo: JusPodivm, 2025, p. 108-109.

³⁹⁹ LISOWSKI, *Mandato parlamentar e crise de representatividade*, p. 89-92.

⁴⁰⁰ LISOWSKI, *Mandato parlamentar e crise de representatividade*, p. 145-150.

contrário, inaugurou um ciclo de instabilidade interpretativa que as decisões posteriores não conseguiram encerrar⁴⁰¹. A jurisprudência analisada parece intensificar o movimento identificado por Lisowski, ao deslocar progressivamente para o Judiciário decisões que o texto constitucional submetera, ao menos em parte, à deliberação parlamentar.

No eixo das medidas cautelares, o deslocamento mostra-se igualmente expressivo. A Constituição prevê regime específico para a prisão de parlamentares, condicionado ao flagrante de crime inafiançável e à subsequente deliberação da Casa respectiva. Não há, contudo, previsão textual explícita de afastamento cautelar do exercício do mandato fora dessa hipótese. Ainda assim, a partir de meados da década de 2010, o STF passou a admitir, com fundamento em poderes cautelares do processo penal, restrições que, na prática, impactam diretamente o exercício da função parlamentar.

A prisão do senador Delcídio do Amaral, em 2015, marcou inflexão relevante na interpretação do regime de imunidades. O Tribunal, sob o argumento de excepcionalidade, admitiu a prisão cautelar fora da hipótese clássica de flagrante de crime inafiançável, reinterpretando o regime de imunidades em chave expansiva dos poderes do Judiciário⁴⁰². A doutrina especializada registra que, a partir desse caso, consolidou-se a possibilidade de decretação de prisão cautelar de parlamentares em cenários de “zona de penumbra” quanto ao flagrante e à inafiançabilidade, acompanhada de fundamentos considerados “heterodoxos” em relação ao texto constitucional⁴⁰³.

Em decisões posteriores, como nos casos de Daniel Silveira e de outros parlamentares federais, o Tribunal admitiu afastamentos cautelares do exercício do mandato e outras medidas restritivas, como a suspensão de funções parlamentares, o recolhimento domiciliar noturno e a proibição de participação em comissões vinculadas ao objeto da investigação, submetendo-as às Casas para controle político posterior, e não como condição prévia de eficácia. Nesse sentido, Erick Nakamura e Alberto Bastos observam que esse padrão inaugurou uma forma de intervenção que, embora formalmente cautelar, produz efeitos substanciais sobre o mandato,

⁴⁰¹ LISOWSKI, *Mandato parlamentar e crise de representatividade*, p. 118-125.

⁴⁰² A expansão do conceito de flagrante e de inafiançabilidade como fundamento para a prisão cautelar de parlamentares é analisada criticamente por Bastos e Nakamura, que identificam inconsistências na argumentação utilizada pelo STF nos casos Delcídio do Amaral e Daniel Silveira. BASTOS, Alberto Luiz Hanemann; NAKAMURA, Erick Kiyoshi. Prisão de parlamentar. In: NASCIMENTO, Roberta Simões; SOBREIRA, Renan Guedes; NAKAMURA, Erick Kiyoshi (Orgs.). *Dicionário de Direito Parlamentar Brasileiro*. São Paulo: JusPodivm, 2025, p. 544-546.

⁴⁰³ A expressão “zona de penumbra” quanto ao flagrante é de ARMANI, Gabriela Fischer. *Controle judicial de mandatos: Supremo Tribunal Federal e parlamentares federais (1988-2022)*. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023, p. 158-159, que atribui a formulação a VIEIRA, Oscar Vilhena (2018).

deslocando a deliberação política para momento posterior e reduzindo o papel das Casas a instância de revisão ou confirmação de decisões já implementadas⁴⁰⁴.

Na ADI 5.526, o STF consolidou entendimento segundo o qual medidas cautelares diversas da prisão poderiam ser impostas independentemente de autorização prévia do Parlamento, cabendo às Casas eventual revisão posterior. Esse fenômeno foi sistematizado por Gabriela Fischer Armani como forma de “controle judicial não ortodoxo⁴⁰⁵”, caracterizada pela interrupção do exercício do mandato por decisão judicial antes do trânsito em julgado da condenação, em ambiente de previsões normativas amplas e vagas, em que cautelares se convertem em instrumentos centrais de alteração do status quo representativo. A autora mostra que tais medidas passaram a desempenhar papel relevante na gestão de situações de crise envolvendo parlamentares, em paralelo e, por vezes, em sobreposição aos mecanismos políticos internos às Casas, como processos por quebra de decoro e deliberações sobre perda de mandato⁴⁰⁶.

Por maioria apertada de seis votos a cinco, o STF manteve a possibilidade de afastamentos cautelares sem autorização prévia, ancorando sua decisão na distinção entre prisão (que exigiria deliberação imediata) e medidas “menos gravosas”, cuja confirmação política poderia ser diferida. Na prática, consolidou-se entendimento segundo o qual o Tribunal pode impor, de forma unilateral, restrições substanciais ao mandato, cabendo às Casas apenas referendar ou revisar essas decisões em momento posterior.

Em diversos casos, as Casas efetivamente confirmaram a perda ou cassação do mandato por deliberação própria. Em ao menos um caso, o Senado exerceu o controle político em sentido oposto ao da decisão judicial: a deliberação sobre as cautelares impostas ao senador Aécio Neves, rejeitadas em 17 de outubro de 2017, com efeito imediato de restituição do mandato⁴⁰⁷. Esses episódios demonstram não apenas a coexistência de instrumentos políticos aptos a enfrentar as situações de crise, mas sobretudo que os mecanismos de responsabilização política previstos pela Constituição não se mostraram estruturalmente inertes – dado relevante para a avaliação, desenvolvida nas seções seguintes, sobre a necessidade e a proporcionalidade das intervenções judiciais antecipatórias. A questão, porém, é que nesse modelo a primeira

⁴⁰⁴ BASTOS; NAKAMURA. “Afastamento judicial de parlamentar”, p. 54-56.

⁴⁰⁵ ARMANI, Gabriela Fischer. *Controle judicial de mandatos: Supremo Tribunal Federal e parlamentares federais (1988-2022)*. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023, p. 134-140.

⁴⁰⁶ ARMANI, *Controle judicial de mandatos*, p. 140-145.

⁴⁰⁷ SENADO FEDERAL. *Plenário rejeita medidas cautelares contra Aécio Neves e senador retoma mandato*. Agência Senado, Brasília, DF, 17 out. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/17/senado-devolve-mandato-a-aecio-neves>. Acesso em: 29 jan. 2026.

decisão substantiva sobre a continuidade do mandato passou a ser tomada pelo Judiciário, invertendo a ordem deliberativa prevista na Constituição e relegando as Casas ao papel de instância confirmatória *ex post*⁴⁰⁸.

Em síntese, tanto na disciplina da perda quanto na imposição de cautelares, a jurisprudência revela movimento de redefinição da extensão do exercício jurisdicional em matéria de mandatos parlamentares. A variação entre deferência e intervenção ampliada, sem modificação textual da Constituição, indica que o problema não se limita à interpretação isolada de precedentes, mas envolve a própria matriz de distribuição de competências prevista nos artigos 53 e 55⁴⁰⁹. O panorama empírico, contudo, não responde sozinho a questão acerca dos efeitos desta redistribuição de competências: se ela foi capaz de reduzir, no agregado, os riscos institucionais que a motivaram, ou se acabou por produzir riscos de segunda ordem de magnitude comparável ou superior⁴¹⁰. É nesse contexto que se coloca a questão central do capítulo: como compreender, em termos institucionais, esse deslocamento progressivo da gestão do risco associado à representação parlamentar, e quais são as consequências sistêmicas de concentrar no STF a administração de um risco que a Constituição de 1988 buscou distribuir.

4.2 CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO RISCO: O VIÉS PRECAUCIONÁRIO E O DE OTIMIZAÇÃO

As balizas interpretativas que orientam este capítulo situam-se no campo da teoria institucional da regulação de riscos políticos, tomando como eixo a formulação proposta por Adrian Vermeule. A reconstrução jurisprudencial realizada na seção anterior demonstrou que a atuação do STF em matéria de perda e suspensão de mandatos parlamentares não se desenvolveu de forma linear. Ao contrário, houve alternância entre modelos deferentes, formulações de perda automática e construções intermediárias, paralelamente à expansão do

⁴⁰⁸ BASTOS; NAKAMURA. “Afastamento judicial de parlamentar”, p. 54-56.

⁴⁰⁹ Como observam Arguelhes e Pereira, “é preciso aceitar a possibilidade de que as regras constitucionais sobre separação de poderes, competências e procedimentos, se corretamente interpretadas, impeçam que determinados atores, em determinadas instituições, resolvam as questões constitucionais para as quais eles acreditam ter a melhor resposta”. A distinção entre a pergunta substantiva (“o que a Constituição quer dizer?”) e a pergunta de autoridade (“quem tem competência para decidir esta questão?”) é central para o enquadramento desenvolvido nas seções seguintes. ARGUELHES, Diego Werneck; PEREIRA, Thomaz. Separação de poderes como alocação de autoridade: uma espécie ameaçada no direito constitucional brasileiro? In: LEAL, Fernando (Coord.). *Constitucionalismo de realidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 104.

⁴¹⁰ A noção de “riscos de segunda ordem” é empregada na acepção proposta por Vermeule: riscos que não derivam do comportamento do agente sobre o qual incide a regulação, mas da própria atividade regulatória, isto é, riscos criados pela intervenção institucional destinada a reduzir o risco de primeira ordem. VERMEULE, Adrian. *The Constitution of Risk*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 2.

uso de medidas cautelares capazes de restringir, na prática, o exercício do mandato. A oscilação interpretativa, nesta análise, revela deslocamentos estruturais na distribuição de competências entre Judiciário e Legislativo, com a alteração gradual das condições institucionais sob as quais se decide sobre a continuidade do vínculo representativo.

A análise desse fenômeno exige enquadramento teórico capaz de ultrapassar a leitura episódica dos precedentes. A chave teórica proposta por Adrian Vermeule parte da ideia de que constituições e, em sentido amplo, o direito público, podem ser compreendidos como instrumentos para administrar riscos políticos⁴¹¹. O autor distingue, nesse contexto, os riscos de primeira ordem - associados a decisões substantivas de política pública, como criminalidade, corrupção ou segurança - dos riscos de segunda ordem, que decorrem do desenho institucional: da forma como o poder é distribuído entre órgãos distintos e da seleção das autoridades que os compõem⁴¹². O autor assevera que não há possibilidade de eliminação completa dos riscos, de modo que a escolha constitucional fundamental não é entre risco e ausência de risco, mas entre diferentes arranjos de distribuição e gestão de riscos entre instituições dotadas de capacidades, incentivos e limitações distintas⁴¹³.

Essa formulação é aprofundada em sua obra *The System of the Constitution*, na qual Vermeule descreve ordens constitucionais como “sistemas de sistemas”, cujas propriedades emergentes resultam da interação entre instituições⁴¹⁴. Neste quadro complexo, quaisquer decisões constitucionais são capazes de alterar a matriz de incentivos e ter como resultado a redistribuição de autoridade decisória – como assevera ao demonstrar que mesmo escolhas institucionais que pareçam meramente procedimentais têm efeitos estruturais relevantes⁴¹⁵.

Vermeule identifica dois modelos principais de constitucionalismo sob esse prisma: o constitucionalismo precaucionário e o constitucionalismo de otimização. O constitucionalismo precaucionário, análogo ao princípio da precaução em direito ambiental, orienta-se pela ideia de que, diante da possibilidade de um dano grave e irreversível, a decisão correta é aquela que minimiza ou elimina a ocorrência desse dano, ainda que isso implique custos elevados ou a criação de novos riscos em outras dimensões. Caracteriza-se por uma desconfiança intensa e assimétrica em relação a determinados atores ou cenários, combinada com a ambição de reduzir a zero a probabilidade de ocorrência de certos riscos politicamente salientes - por exemplo, o

⁴¹¹ VERMEULE, Adrian. *The Constitution of Risk*. Cambridge University Press: 2014. p. 2.

⁴¹² VERMEULE, Adrian. *The Constitution of Risk*, p. 3-4

⁴¹³ VERMEULE, Adrian. *The Constitution of Risk* p. 1-15; 71-104.

⁴¹⁴ VERMEULE, Adrian. *The System of the Constitution*. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 3-18.

⁴¹⁵ VERMEULE, Adrian. *Mechanisms of democracy: institutional design writ small*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

abuso de poder por majorias legislativas, a consolidação de regimes autoritários, ou a captura de instituições por coalizões momentâneas⁴¹⁶.

Seus pressupostos centrais são:⁴¹⁷ (i) se o poder pode ser abusado, ele será; (ii) instituições, ao lado de indivíduos, tenderiam a expandir sua atuação sempre que tiverem oportunidade; (iii) necessidade de adoção de mecanismos plurais e robustos sempre prévios (*ex ante*) à materialização do risco; (iv) a perspectiva de que se deve sempre esperar pelo pior cenário político possível, tratando-o como possibilidade suficientemente concreta para justificar precauções máximas.

Vermeule observa que essa abordagem opera em dois níveis distintos: no plano *wholesale* (agregado), como princípio geral segundo o qual instituições devem prevenir abusos de poder; e no plano *retail* (varejo), como justificação de regras e decisões específicas concebidas como precauções contra patologias políticas concretas⁴¹⁸. A distinção permite identificar um mecanismo recorrente na jurisprudência do STF em matéria de mandatos: cada decisão é justificada no nível *retail*, como precaução específica contra uma patologia concreta – como corrupção, obstrução da justiça ou omissão legislativa. Contudo, o efeito agregado dessas intervenções pontuais produz reconfiguração *wholesale* da separação de poderes, sem que esse efeito sistêmico seja considerado nas fundamentações das decisões⁴¹⁹.

Com base nessas premissas, o constitucionalismo precaucionário privilegia mecanismos desenhados para atuar *ex ante* sobre o risco: cláusulas rígidas, múltiplos vetos, controles amplos de constitucionalidade, fortalecimento de órgãos contramajoritários e recurso intensivo a princípios que justifiquem intervenções antecipatórias. Vermeule indica que, em sua forma mais forte, chamada de *maximin constitutionalism*⁴²⁰, o foco do constitucionalismo precaucionário recai sobre riscos extremos, os chamados “fat-tail risks⁴²¹”, cuja probabilidade

⁴¹⁶ VERMEULE, *The Constitution of Risk*, p. 10-13.

⁴¹⁷ VERMEULE, *The Constitution of Risk*, p. 47-51.

⁴¹⁸ VERMEULE, *The Constitution of Risk*, p. 47-51. A distinção entre os níveis *wholesale* e *retail* é desenvolvida ao longo do Capítulo 1, em que Vermeule demonstra que o constitucionalismo precaucionário opera simultaneamente como princípio geral de desconfiança do poder e como justificação de medidas específicas contra patologias concretas.

⁴¹⁹ Nessa perspectiva, os dados levantados por Armani são interessantes pois revelam que 67,2% das decisões do STF envolvendo mandatos parlamentares entre 1988 e 2022 foram proferidas monocraticamente - o que indica, ao menos a nível de hipótese, que o deslocamento de competências não resulta deliberadamente nem exclusivamente de deliberação colegiada consciente, mas da acumulação de decisões individuais com consequências institucionais que ultrapassam o cálculo de cada julgador. ARMANI, Gabriela Fischer. *Controle judicial de mandatos: Supremo Tribunal Federal e parlamentares federais (1988-2022)*. 2023. 270 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023, p. 159-166.

⁴²⁰ VERMEULE, *The Constitution of Risk*, p. 11

⁴²¹ Os chamados “fat-tail risks”, descritos por Vermeule como aqueles que são extremamente improváveis de ocorrer – mas, caso se materializem, produzirão efeitos devastadores. No original: “[...] risks that are

de ocorrência é vista como pequena, mas cujas consequências seriam devastadoras, o que guia o desenho e a interpretação das normas constitucionais.

Aplicado ao campo institucional, esse modelo tende a concentrar poder decisório em instituições consideradas mais confiáveis ou menos suscetíveis a captura política – tipicamente, tribunais – e a justificar intervenções judiciais intensas sempre que houver risco de que outras instituições ajam de forma inadequada, mesmo que essas intervenções não tenham previsão constitucional clara ou gerem efeitos colaterais significativos. Nesse aspecto, Cláudio Ladeira de Oliveira e Lorenzo Furlan advertem que, pela lógica precaucionária, a atividade jurisdicional é defendida contra a “natureza negativa da atividade política”, sob a justificativa de que

O Estado deveria dispor do mecanismo de revisão judicial sob a guarda da presunção da liberdade para avaliar a necessidade corretiva dos abusos do legislativo ou do executivo. Desta forma, a precaução milita em favor da intervenção da autoridade judicial como estrutura constitucional no agregado da interpretação constitucional⁴²².

Essa lógica encontra expressão direta no constitucionalismo brasileiro. Cláudio Ladeira de Oliveira, ao analisar a jurisdição constitucional a partir de Carl Schmitt e Vermeule, qualifica a Constituição de 1988, com seu amplo sistema de controle judicial, como “tipicamente precaucionária”, e identifica no padrão de atuação do STF um “típico caso de perversidade” nos termos da crítica de Vermeule: a maximização do controle judicial, concebida para reduzir o risco de arbitrariedade política, criou condições para que praticamente qualquer assunto politicamente relevante possa ensejar revisão judicial, transferindo e potencialmente ampliando o risco de arbitrariedade que se pretendia neutralizar⁴²³.

Vermeule argumenta que o constitucionalismo precaucionário, embora intuitivamente atraente em contextos de crise ou escândalo, não é o modelo mais adequado para a gestão de riscos políticos, tanto em questão de *design* institucional quanto de interpretação normativa. Para sustentar essa crítica, o autor articula quatro argumentos estruturais, inspirados na tipologia desenvolvida por Albert Hirschman, correspondentes a falhas distintas da lógica

*exceedingly unlikely to materialize, but more likely than in a normal distribution, and that are exceedingly damaging if they do materialize.”. VERMEULE, *The Constitution of Risk*, p. 49*

⁴²² OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; FURLAN, Lorenzo Emanuelli. Do neoconstitucionalismo ao constitucionalismo da otimização: um estudo crítico do REsp 19392 PI – o caso da fraude à “cota de gênero”. In: OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de Oliveira; DUTRA, Delamar Volpato; MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira (Orgs.). *Ensaio sobre constitucionalismo político*. 1. ed. Florianópolis: Habitus, 2019, p. 222.

⁴²³ OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de. O caráter político da jurisdição constitucional: uma abordagem a partir de Carl Schmitt. *Princípios: Revista de Filosofia* (UFRN), Natal, v. 29, n. 60, p. 163-189, nov. 2022, p. 171-180. A conexão entre Schmitt e Vermeule é desenvolvida pelo autor a partir da observação de que “as teses de Schmitt em *Der Hüter der Verfassung* podem ser compreendidas como um exemplo de uma perspectiva teórica que o próprio Vermeule denomina ‘constitucionalismo de otimização’”. OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de. Judicialização da política, auto-restrição judicial e a defesa da Constituição: lições de Carl Schmitt. *Revista Dois Pontos*, Curitiba, v. 17, n. 1, p. 62-85, 2020, p. 67.

precaucionária⁴²⁴. É esse mesmo padrão que permite qualificar a atuação do STF em matéria de mandatos parlamentares como jurisprudência de crise: cada intervenção é apresentada como resposta pontual a um escândalo ou a uma urgência institucional específica – a Ação Penal 470, a prisão de Delcídio do Amaral, o afastamento de Eduardo Cunha, a condenação de Carla Zambelli –, sem que a Corte reconheça o efeito cumulativo dessas respostas sobre o desenho do artigo 55. A crise institucional que abre esta dissertação não é, somente o pano de fundo do problema de pesquisa, mas o próprio mecanismo de produção das decisões que o trabalho examina, identificando justamente que é em nome de crises sucessivas, tratadas isoladamente, que o modelo precaucionário se consolida, com o efeito de perversidade correspondente.

O primeiro deles é o argumento da futilidade, segundo o qual precauções amplas frequentemente falham em reduzir o risco visado, seja porque os atores desenvolvem estratégias de contorno, seja porque o problema é estruturalmente irreduzível⁴²⁵. No contexto desta pesquisa, a futilidade opera como evidência empírica: a oscilação entre três modelos decisórios, sem estabilização de critérios ao longo de quase quarenta anos, demonstra que a estratégia precaucionária adotada pelo STF não produziu regra previsível - ou seja, o problema que pretendia resolver persiste sob nova forma.

O segundo argumento é o da sabotagem (*jeopardy*), o qual sustenta que a prevenção intensiva em uma área específica pode fragilizar outros componentes do sistema e gerar vulnerabilidades paralelas⁴²⁶. Nesse sentido, pode-se identificá-lo em uma análise estrutural do problema identificado neste trabalho: ao concentrar a atenção em circunstâncias potenciais específicas indesejadas (como seria, para a Corte, em caso de manutenção do mandato de parlamentar que tenha sido condenado criminalmente), o STF acaba por colaborar com a erosão da força normativa do art. 55, reconfigurar informalmente a separação de poderes e, em última instância, concentrar unilateralmente em si a gestão do risco - fatores frequentemente menos visíveis no curto prazo, mas potencialmente mais graves para a estabilidade constitucional.

O terceiro é o da perversidade, diretamente vinculado ao argumento central dessa dissertação, sobre o qual intervenções destinadas a prevenir determinado risco podem, no longo prazo, intensificá-lo, especialmente quando desencadeiam respostas institucionais simétricas ou dinâmicas de escalada⁴²⁷. A perversidade tende a ocorrer quando determinado valor é sacralizado naquele momento da sociedade – como por exemplo, “segurança contra corrupção”,

⁴²⁴ VERMEULE, *The Constitution of Risk*, p. 54

⁴²⁵ VERMEULE, *The Constitution of Risk*, p. 54

⁴²⁶ VERMEULE, *The Constitution of Risk*, p. 58

⁴²⁷ VERMEULE, *The Constitution of Risk*, p. 63-64

“impedir a impunidade” ou mesmo a “integridade da Constituição” - a ponto de se tornar politicamente delicado argumentar contra qualquer medida que se apresente como proteção desse valor⁴²⁸. Nessas condições, a expansão contínua de precauções em nome desse bem supremo pode gerar dinâmicas institucionais que, ao fim, ampliam exatamente o risco que se pretendia neutralizar, seja por reação dos demais poderes, seja por perda de legitimidade da própria instituição que as promove.

Vermeule leva esse argumento à sua forma mais aguda ao demonstrar que as próprias precauções podem ter *fat tails*: as estruturas criadas para prevenir riscos extremos podem elas próprias acarretarem numa chance remota de resultado igualmente extremo⁴²⁹. Aplicado ao objeto desta pesquisa, o argumento da perversidade evidencia o paradoxo central, no sentido de que a concentração judicial de competências sobre mandatos, justificada como precaução contra o *fat-tail risk* de um Parlamento sistematicamente omissivo, cria ela própria um *fat-tail risk* equivalente: um Poder Judiciário que controla a composição do Legislativo sem *accountability* democrática direta. Ambos os cenários extremos são incompatíveis com o constitucionalismo democrático, e a lógica *maximin* não consegue escolher entre eles de forma coerente, precisamente porque as precauções contra um podem desencadear o outro. As propostas de emenda constitucional voltadas à "blindagem" de mandatos, analisadas adiante, constituem a evidência empírica mais direta dessa contradição.

O quarto argumento, dos remédios posteriores, questiona a premissa de que apenas as intervenções *ex ante* são legítimas, defendendo a consideração de mecanismos corretivos *ex post* como parte integrante do desenho institucional⁴³⁰. Esse argumento sustenta diretamente a proposta interpretativa contida no trabalho, de que a Constituição de 1988 já prevê remédios posteriores, como a cassação pelas Casas Legislativas, responsabilização eleitoral e até mesmo o controle judicial de eventuais decisões arbitrárias do Parlamento, cuja capacidade funcional não é sistematicamente avaliada nas fundamentações do STF.

A essa altura, cabe uma qualificação importante. A crítica ao constitucionalismo precaucionário não supõe que a separação de poderes, mesmo aliada ao mecanismo dos freios e contrapesos, seja suficiente para evitar todo abuso. Como observa Vanessa Brand, “não há efetivo impedimento de que seja instaurada uma ditadura pelo Poder Executivo, que o Poder

⁴²⁸ VERMEULE, *The Constitution of Risk*, p. 63-64. A noção de "sacralização de valores" é desenvolvida ao longo do argumento de perversidade e retomada na análise do judicial review no Capítulo 4 da obra (p. 107-139).

⁴²⁹ No original: "*The precautions themselves can have fat tails. [...] The structures created to prevent extreme risks can themselves create a remote chance of an equally extreme outcome.*" VERMEULE, *The Constitution of Risk*, p. 80-81.

⁴³⁰ VERMEULE, *The Constitution of Risk*, p. 72.

Legislativo edite normas que prejudiquem as minorias ou que o Poder Judiciário seja arbitrário⁴³¹”. Aliás, o próprio cenário analisado neste trabalho demonstra que, a despeito das intenções contidas nas decisões judiciais analisadas, os resultados por elas pretendidos não são necessariamente concretizados.

A questão, contudo, é que a elevação do Poder Judiciário ao papel de “defensor das regras do jogo democrático”, em contexto em que a sua atuação não é necessariamente alinhada ao texto constitucional e em que são deficientes os mecanismos de responsabilização de seus membros, não elimina o risco de arbitrariedade - apenas o redistribui. É o que Cláudio Ladeira de Oliveira adverte ao observar que, no objetivo de minimizar o risco de arbitrariedade política das instituições explicitamente políticas, a maximização precaucionária do controle judicial criou condições para que praticamente qualquer assunto politicamente relevante ensejasse alguma espécie de revisão judicial, de modo que “o risco de arbitrariedade política não foi anulado, mas transferido de instituição⁴³²”.

Essas quatro críticas fornecem um vocabulário analítico para compreender o deslocamento do STF em direção a um modelo precaucionário em matéria de mandatos parlamentares. Ao buscar eliminar, por antecipação, o risco de permanência de parlamentares condenados ou de inação das Casas, a Corte pode estar, ao mesmo tempo, produzindo efeitos de sabotagem e perversidade sobre o próprio desenho de 1988, além de negligenciar remédios posteriores já disponíveis no sistema. Também não há indícios de que os tribunais cheguem a melhores conclusões do que as legislaturas.

O diagnóstico de Vanessa Brand sobre a judicialização da nomeação de ministros de Estado no Brasil ilustra, em chave empírica, esse padrão de raciocínio precaucionário: como visto no Capítulo 2, a autora descreve a assimetria perceptiva entre a imagem da atividade política como estruturalmente corrupta e a percepção idealizada do Judiciário como instância de juízes imparciais e racionais⁴³³ – assimetria que, no caso da nomeação de ministros de Estado, opera na relação entre Executivo e Judiciário de forma muito semelhante como opera, em matéria de mandatos, na relação entre Legislativo e Judiciário.

⁴³¹ BRAND, Vanessa Bussolo. *Judicialização da nomeação de Ministros de Estado no Brasil pós 1988 à luz da otimização do risco político. Dissertação (Mestrado)* - Curso de Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021. p. 63

⁴³² OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de. Judicialização da política, auto-restrição judicial e a defesa da Constituição: lições de Carl Schmitt. *Revista Dois Pontos*, Curitiba, v. 17, n. 1, p. 62-85, 2020, p. 77. A formulação é retomada pelo autor em termos sintéticos em OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de. O caráter político da jurisdição constitucional: uma abordagem a partir de Carl Schmitt. *Princípios: Revista de Filosofia* (UFRN), Natal, v. 29, n. 60, p. 163-189, nov. 2022, p. 180.

⁴³³ BRAND, *Judicialização da nomeação de Ministros de Estado*.

É justamente essa assimetria que reforça a tendência a naturalizar a transferência de decisões estruturais para o Judiciário, mesmo quando ausentes quaisquer evidências que as cortes sistematicamente alcancem resultados melhores do que legislaturas em termos de alta controvérsia política.

Em contraposição, o constitucionalismo de otimização parte do reconhecimento de que riscos concorrentes são inevitáveis e de que a decisão institucional deve ser avaliada pelo impacto agregado sobre o sistema. Esta posição fundamenta-se em dois pilares principais: (i) há riscos e perigos tanto na ação quanto na inação, e ambos devem ser sopesados e considerados na medida do possível; e (ii) as consequências tanto da ação quanto da inação nunca serão completamente previstas, de modo que não há como se ter certeza que o pior cenário possível se concretizará.

Assim, o constitucionalismo de otimização sustenta que, considerados todos os riscos relevantes, é papel do elaborador do sistema e dos seus intérpretes tomar precauções otimizadas e não máximas⁴³⁴. Vermeule traduz essa exigência em termos analíticos ao propor que a regulação ótima, diante de um risco-alvo (*target risk*) e de um risco compensatório (*countervailing risk*), deve considerar ambos seriamente e buscar maximizar a diferença entre a redução do primeiro e o aumento do segundo ($\Delta TR - \Delta CR$)⁴³⁵. Em termos práticos, isso significa que a avaliação de uma intervenção institucional não pode considerar apenas o risco que pretende reduzir, nesse caso, a permanência de parlamentares condenados, mas deve incorporar os riscos que a própria intervenção cria ou agrava, como a erosão do desenho constitucional, concentração decisória, reações legislativas defensivas. Como sintetizam Oliveira e Furlan, a posição madura "contribui para demonstrar o perigo de bases *a priori* de justificação da alocação de competências e sugere o modelo segundo o qual essa distribuição deve se atentar para a diferença entre os riscos prevenidos e os riscos causados pelas precauções constitucionais no agregado"⁴³⁶.

Nessa "posição madura", o objetivo não é maximizar precauções contra um único risco, mas tomar precauções otimizadas, que ponderem riscos concorrentes e aceitem algum grau de incerteza como inerente à vida constitucional. Para Brand, esta perspectiva tem como objetivo implementar um sistema com regulamentações ideais, considerando-se a possibilidade

⁴³⁴ VERMEULE. *The Constitution of Risk*, p. 77

⁴³⁵ No original: "Optimal regulation in the face of a target risk (TR) and a countervailing risk (CR) would take both seriously and strive to maximize their difference ($\Delta TR - \Delta CR$).". VERMEULE, *The Constitution of Risk*, p. 77.

⁴³⁶ OLIVEIRA; FURLAN, *Do neoconstitucionalismo ao constitucionalismo da otimização*, p. 230-231.

de existência de riscos compensatórios àqueles que se pretendia evitar, além de potenciais efeitos colaterais de tais precauções⁴³⁷

Vermeule argumenta, ainda, que a posição madura do constitucionalismo de otimização é relevante porque filtra obsessões com riscos específicos. A formulação é direta e expressa: elaboradores e intérpretes constitucionais não devem ter obsessões⁴³⁸. Uma posição otimizadora reconhece a existência de riscos políticos, inclusive do abuso de poder, em quaisquer questões relevantes constitucionais, o que possibilita uma abordagem mais sistêmica do gerenciamento destes riscos, evitando uma “miopia direcionada” em um risco específico, tipicamente associada a um viés precaucionário⁴³⁹. Em circunstâncias de excepcionalidade política e altos riscos - tal qual é o da destituição de parlamentar de seu mandato -, não é incomum que surjam interpretações distorcidas e motivadas por um alto grau de desconfiança. Assim, o constitucionalismo de otimização pode atuar como um “corretivo intelectual”, que identifica todos os riscos relevantes diante dos atores responsáveis pela elaboração e interpretação da constituição, além do público por ela afetado, de modo que pode possibilitar a tomada de decisões a partir de uma perspectiva mais informada⁴⁴⁰.

Vale ressaltar que Vermeule afirma explicitamente que o constitucionalismo de otimização não pretende determinar como deve ser uma constituição em termos substantivos, mas tão somente propor que o pensamento sobre regras constitucionais seja conduzido de forma madura e considerando todos os aspectos relevantes⁴⁴¹. Essa postura metodológica é essencial para o desenvolvimento deste trabalho, uma vez que não se pretende prescrever e delimitar o modelo ideal de atuação judicial, mas oferecer instrumentos que possibilitem a reflexão sobre o tema de maneira mais completa.

A convergência dessas perspectivas permite reler o art. 55 da CRFB/1988 como cláusula de alocação deliberada de riscos institucionais. O dispositivo faz mais do que enumerar hipóteses de perda de mandato, ele organiza a titularidade decisória sobre a ruptura do vínculo representativo. Ao atribuir às Casas Legislativas a deliberação final em determinadas hipóteses, inclusive após condenação criminal transitada em julgado, o constituinte não ignorou o risco de corporativismo ou omissão, mas optou por distribuí-lo em conjunto com mecanismos

⁴³⁷ BRAND, *Judicialização da nomeação de Ministros de Estado*, p. 81

⁴³⁸ No original: “Constitutional rulemakers should have no obsessions.” VERMEULE, *The Constitution of Risk*, p. 85.

⁴³⁹ VERMEULE, *The Constitution of Risk*, p. 13-14

⁴⁴⁰ VERMEULE, *The Constitution of Risk*, p. 84-86

⁴⁴¹ VERMEULE, *The Constitution of Risk*, p. 84-86.

compensatórios: julgamento penal pelo Judiciário, publicidade da deliberação política, controle eleitoral e pluralismo interno.

Sob a lente sistêmica de Vermeule, esse desenho assume riscos compensatórios e evita concentrar em um único polo institucional o ônus de decidir sob incerteza. Sob a lente democrática de Waldron, preserva-se uma arena deliberativa dotada de legitimidade representativa para decidir sobre a continuidade do mandato em hipóteses constitucionalmente qualificadas⁴⁴². Sua crítica não pressupõe idealização do Legislativo, mas questiona a naturalização da transferência da palavra final para órgãos não eleitos. Como observam Silveira e Ladeira de Oliveira, essa posição não é meramente procedimentalista: sustenta a substância do debate democrático, e não a substância de "boas" decisões a que juízes seriam supostamente mais propensos⁴⁴³. Em termos próximos aos de Vermeule, a substituição da arena representativa por decisão judicial definitiva não elimina o risco de erro, mas sim altera sua titularidade institucional e desloca o custo democrático do desacordo.

Quando a jurisprudência do STF redefine essa fronteira, o risco político não desaparece, é apenas redistribuído. Reduz-se o risco de manutenção de parlamentares condenados ou investigados, mas ampliam-se outros: enfraquecimento da responsabilidade deliberativa das Casas, concentração decisória no Judiciário e estímulo a reações legislativas defensivas. A linguagem de excepcionalidade, frequentemente mobilizada para sustentar tais deslocamentos, tende a consolidar-se como precedente e a produzir efeitos de irreversibilidade, ponto sensível à crítica de Vermeule ao estilo precaucionário.

À luz desse marco teórico, a jurisprudência do STF sobre perda e suspensão de mandatos pode ser lida como manifestação de um constitucionalismo precaucionário marcado por uma dupla fixação: evitar a qualquer custo que parlamentares condenados ou investigados mantenham seus mandatos e prevenir a erosão da autoridade institucional do próprio Tribunal. Em ambos os casos, a Corte parece operar com a premissa de que, se o poder das Casas Legislativas pode ser abusado – seja por omissão, seja por corporativismo –, ele provavelmente o será, e que a demora em reagir produziria danos irreversíveis à confiança pública na Constituição.

⁴⁴² WALDRON, Jeremy. *Law and disagreement*. Oxford: Oxford University Press, 1999. p. 211-232;

WALDRON, Jeremy. The core of the case against judicial review. *Yale Law Journal*, New Haven, v. 115, n. 6, 2006, p. 1346-1406.

⁴⁴³ SILVEIRA, Ramais de Castro; LADEIRA DE OLIVEIRA, Cláudio. A disputa pela palavra final: argumentos contra a supremacia judicial em Waldron e Vermeule. In: CONPEDI, 2016. Florianópolis: CONPEDI, 2016. Os autores observam que a posição "não é meramente procedimentalista: creem na substância, porém, não na substância de 'boas' decisões a que seriam mais propensos os juízes, e sim no debate sobre a substância, algo que é plausivelmente divergente na própria sociedade e que somente na decisão democrática do legislativo se poderia resolver pela regra da maioria".

Essa mentalidade se expressa, primeiro, nas decisões que transformam a condenação penal em consequência quase automática de perda de mandato, seja pela via direta da AP 470, seja pelo modelo híbrido que reclassifica determinadas hipóteses como perda por ausência. Em ambos os modelos, o risco de que as Casas decidam pela manutenção de um condenado é tratado como inaceitável, e a resposta é redesenhar, por via interpretativa, a fronteira entre decisão judicial e decisão política, esvaziando o espaço reservado ao Parlamento. Do ponto de vista de Vermeule, trata-se de precauções máximas: escolhe-se reduzir a quase zero a probabilidade de um risco visível, ao custo de aumentar outros riscos de segunda ordem.

Em segundo lugar, a admissão de medidas cautelares atípicas, como prisões e afastamentos de parlamentares sem observância estrita das imunidades do artigo 53 e sem autorização prévia da Casa, revela uma mesma lógica de antecipação. O Tribunal invoca a excepcionalidade das situações, a necessidade de preservar investigações e o dever de proteger a própria integridade do sistema constitucional para justificar intervenções imediatas, mesmo na ausência de previsão textual específica. A mensagem implícita é que confiar no exercício posterior da competência das Casas para decidir sobre o mandato seria uma aposta arriscada demais, incompatível com o grau de proteção que se atribui ao “bom funcionamento” das instituições.

Nessa configuração, os riscos ignorados ou desconsiderados tornam-se evidentes. Ao concentrar em si a gestão do risco associado a mandatos problemáticos, o STF ignora ou minimiza: (i) o risco de usurpação da esfera decisória do Legislativo e de reforço da percepção de “supremocracia”, com impactos negativos sobre a legitimidade de longo prazo da Corte; (ii) o risco de que decisões judiciais seletivas ou voláteis alimentem narrativas de perseguição política ou de judicialização excessiva da representação; e (iii) o risco de reações legislativas extremas, como propostas de emenda destinadas a blindar mandatos contra qualquer forma de intervenção judicial, que podem comprometer mecanismos legítimos de responsabilização.

À luz das quatro críticas de Vermeule, a atuação do STF em matéria de mandatos apresenta traços claros de sabotagem e perversidade. Sob o argumento de proteger a Constituição e a democracia contra a omissão das Casas, a Corte contribui para enfraquecer a força normativa de dispositivos centrais, como o artigo 55, e para estimular respostas defensivas do Parlamento que visam reduzir o alcance de decisões judiciais em temas sensíveis. O caso da “PEC da blindagem”, discutidas adiante, exemplifica esse mecanismo: intervenções precaucionárias no curto prazo geram pressões para reformas constitucionais que, em perspectiva, podem restringir de maneira drástica a possibilidade de atuação judicial mesmo em situações em que ela seria justificável.

Por outro lado, os remédios posteriores disponíveis – cassação pelo plenário após condenação, revisões judiciais de eventuais decisões arbitrárias das Casas, responsabilização eleitoral de parlamentares e de partidos – são tratados como insuficientes ou pouco confiáveis, sem que se ofereça uma análise sistemática de sua efetiva capacidade de operar. A escolha pela antecipação máxima, assim, não é produto de um cálculo explícito de riscos, mas da adoção implícita de um estilo precaucionário que privilegia determinados perigos e invisibiliza outros. O contraste com a posição de otimização, que aceitaria algum risco de omissão legislativa em troca da preservação do equilíbrio entre Poderes e da força normativa do texto, delineia, portanto, o núcleo normativo do diagnóstico que este capítulo formula sobre o papel do STF na erosão do arranjo constitucional de 1988 em matéria de mandatos parlamentares. A seção seguinte sistematiza esse diagnóstico em cinco dimensões analíticas.

4.3 DIMENSÕES DO PROBLEMA INSTITUCIONAL: UMA LEITURA A PARTIR DE VERMEULE

À luz do marco teórico apresentado na seção anterior, a trajetória jurisprudencial do STF em matéria de mandatos parlamentares indica um padrão consistente com o constitucionalismo precaucionário, com deslocamento progressivo em direção a precauções máximas, isto é, a tentativa de reduzir a quase zero certos riscos politicamente salientes – em particular, a permanência de parlamentares condenados ou investigados no exercício do mandato e a possibilidade de inação ou leniência das Casas Legislativas – por meio de reinterpretações que comprimem o espaço decisório do Parlamento e expandem o campo de intervenção judicial.

Em vez de aceitar a distribuição original de riscos feita pela Constituição, que reparte entre Judiciário e Legislativo a gestão das incertezas associadas à perda e à suspensão de mandatos, a Corte passa a redesenhar, por via interpretativa, quem decide e em que condições, buscando reduzir a quase zero riscos específicos que considera intoleráveis. Esta seção organiza esse diagnóstico em cinco dimensões: violação do desenho constitucional de alocação de competências; ausência de critérios constitucionais estáveis; antecipação de decisões políticas por meio de medidas cautelares; concentração unilateral da gestão do risco institucional; e autoautorização para descumprir a Constituição em nome de sua própria proteção.

4.3.1 Violação do desenho constitucional

Partindo da ideia de que constituições regulam riscos principalmente por meio da distribuição de competências⁴⁴⁴, o primeiro problema que se evidencia é a ruptura do desenho instituído em 1988. O artigo 55 não apenas lista hipóteses de perda de mandato, mas define textualmente de maneira clara, quais situações são tratadas como perda automática, declarada pela Mesa (§3º), e quais exigem juízo político denso do plenário, por maioria absoluta (§2º). Ao incluir a condenação criminal transitada em julgado no rol de hipóteses que dependem de decisão da Casa, o constituinte aceitou explicitamente o risco de decisões controvertidas sobre a permanência de condenados, apostando na combinação de responsabilidade eleitoral, publicidade e pluralidade interna como contrapesos⁴⁴⁵. Essa opção não é uma excentricidade brasileira. Em análise comparada, Vermeule demonstra que a competência da Casa legislativa sobre a expulsão de seus membros constitui a regra histórica e comparada dominante⁴⁴⁶, e que a solução proposta por Madison, quanto à autoridade cameral de expulsão combinada com regra de maioria qualificada, tem pretensão plausível de representar um conjunto ótimo de precauções⁴⁴⁷. O artigo 55, §2º, ao reservar às Casas a deliberação final por maioria absoluta, replica essa precaução ótima: distribui o risco entre Judiciário e Legislativo, sem concentrar ambas as competências em um único polo institucional. Pode-se dizer, então, que o STF não age para corrigir uma falha verificada no desenho constitucional quando intervém sobre mandatos, mas sim que faz alterações em desenho que já incorporava precaução adequada.

A jurisprudência do STF, porém, altera gradualmente esse arranjo. A fase inicial de deferência ao artigo 55, §2º, em que a Corte se limitava a comunicar a condenação e reconhecia às Casas a última palavra, cede espaço a decisões que afirmam a perda automática como efeito direto da condenação, como na AP n. 470, esvaziando na prática o espaço de deliberação parlamentar. Em seguida, o modelo híbrido que reclassifica determinadas condenações como hipóteses de perda por ausência (inciso III), em razão de cumprimento de pena em regime

⁴⁴⁴VERMEULE, *The Constitution of Risk*. p. 107-139. O Capítulo 4 da obra desenvolve a ideia de que a separação de poderes é, em si mesma, uma precaução constitucional, e que sua eficácia depende de que nenhum dos poderes redefina unilateralmente os termos da distribuição.

⁴⁴⁵ A doutrina brasileira era convergente nesse ponto antes da ruptura jurisprudencial de 2012. Caliman, em obra de publicada em 2005, sustenta que "a legitimidade para decidir, a final, sobre a perda do mandato parlamentar - oriundo do voto popular - é do próprio corpo de iguais, o Legislativo, não do Judiciário", e qualifica essa decisão como "política, não vinculada a nada". CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato Parlamentar: aquisição e perda antecipada*. São Paulo: Atlas, 2005, p. 121; 153. No mesmo sentido, Brossard, em obra clássica sobre o *impeachment*, sustentava que a decisão da Casa sobre a perda de mandato é "incensurável e final", cabendo ao Judiciário revisá-la apenas em caso de "infração patente" de garantias procedimentais. PINTO, Paulo Brossard de Souza. *O impeachment*. Porto Alegre: Globo, 1965.

⁴⁴⁶ VERMEULE, *The Constitution of Risk*, p. 114.

⁴⁴⁷ No original: "[Madison's solution combines] cameral authority of expulsion with a qualified majority voting rule [that has] a plausible claim to represent an optimal set of precautions." VERMEULE, *The Constitution of Risk*, p. 114-115.

fechado, desloca uma situação que o texto submeteu à deliberação política para a categoria de mera declaração pela Mesa. No plano cautelar, a criação jurisprudencial de afastamentos do mandato com base em um “poder geral de cautela”, sem previsão no regime das imunidades, introduz nova hipótese de suspensão de mandato à margem do catálogo constitucional⁴⁴⁸.

Para compreender esse movimento, retoma-se a distinção entre pergunta substantiva e pergunta de autoridade, já apresentada no Capítulo 2: Arguelhes e Pereira demonstram que o pensamento jurídico brasileiro tende a dissolver a segunda na primeira: ao formular o problema sempre em termos de “respeito à Constituição”, o STF vai diretamente ao mérito substantivo da questão sem antes enfrentar a pergunta de autoridade⁴⁴⁹.

Arguelhes e Pereira pontuam que, ainda que dado agente estatal tenha uma boa resposta para a pergunta sobre o conteúdo da Constituição, “é preciso antes que se pergunte se lhe cabe, como integrante de uma das múltiplas instituições que integram o arranjo da separação de poderes, responder a essa pergunta nesse caso específico⁴⁵⁰”. Em matéria de mandatos, essa distinção é fundamental, uma vez que a pergunta constitucional relevante não é se o parlamentar condenado deveria perder o mandato, mas a quem a Constituição atribuiu a competência para decidir sobre essa perda. Quando o STF responde à primeira pergunta sem enfrentar a segunda, desloca o centro do regime do mandato para fora da arena representativa e transforma-se, na prática, em gestor primário de quem exerce a representação.

A objeção de sabotagem é o núcleo do argumento de risco de segunda ordem: ao concentrar atenção em um perigo politicamente saliente, o decisor introduz ou amplifica riscos paralelos, frequentemente menos visíveis no curto prazo, mas mais graves para a estabilidade constitucional. Em mandatos parlamentares, essa sabotagem aparece, sobretudo, como erosão da força normativa do artigo 55 e como reconfiguração informal da separação de poderes, acompanhada de concentração unilateral de gestão do risco no STF⁴⁵¹.

⁴⁴⁸ A objeção à interferência judicial em assuntos de prerrogativa legislativa tem raízes na doutrina constitucional brasileira anterior a 1988. Francisco Campos sustentava que “a interferência do judiciário nos assuntos de prerrogativa legislativa significaria o fim da discriminação de competências estabelecido pelo princípio da separação dos poderes”. CAMPOS, Francisco. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956.

⁴⁴⁹ ARGUELHES; PEREIRA, *Separação de poderes como alocação de autoridade*, p. 107.

⁴⁵⁰ ARGUELHES; PEREIRA, *Separação de poderes como alocação de autoridade*, p. 103-104.

⁴⁵¹ A redefinição é tanto mais significativa na medida em que o próprio STF, em jurisprudência anterior, reconhecia a natureza político-disciplinar da cassação e a incompetência do Judiciário para decidir sobre o enquadramento da conduta nas previsões regimentais (MS 21.443-1/DF, Rel. Min. Octavio Gallotti, 1992). A inversão dessa orientação, sem enfrentamento explícito de seus fundamentos, é registrada por Oliveira, Pinto e Penha. OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; PINTO, Lucas Pieczarcka Guedes; PENHA, Gerhard de Souza. Revisão judicial dos processos de cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar. *Revista do Legislativo Paranaense*, Curitiba, n. 6, p. 28-29, 2022.

Mesmo que se aceite que determinados parlamentares oferecem riscos relevantes à investigação ou à integridade do processo penal, a pergunta constitucional, reiteradamente evitada pela jurisprudência, diz respeito a sopesar se o custo de transferir ao Judiciário a gestão primária do risco representativo é compatível com o pacote de escolhas do constituinte. A partir de uma leitura guiada pela posição de Vermeule, verifica-se a configuração de sabotagem, na medida em que compreende-se que ao fazer isso, o Tribunal sabota o próprio desenho que afirma proteger.

Do ponto de vista da teoria da constituição do risco, essas operações significam que o STF deixa de aceitar o pacote de riscos desenhado pelo constituinte – riscos de erro penal e riscos de erro político repartidos entre instituições distintas – para substituí-lo por arranjo em que a Corte se reserva o poder de alterar, conforme o caso, quem decide sobre mandatos. A separação de poderes, em vez de atuar como limite textual à atuação de cada órgão, passa a ser modulada pelo próprio Tribunal, que decide quando e em que medida a competência do Legislativo será efetiva. Na lógica de Vermeule, trata-se de reconfiguração informal da matriz de riscos, orientada pela desconfiança em relação às Casas e pela busca de precauções máximas contra determinados cenários.

4.3.2 Ausência de critérios constitucionais

A objeção de futilidade, em Vermeule, não significa que a medida seja inepta no caso concreto, mas que ela tende a falhar em produzir, no agregado, o tipo de estabilidade ou redução de risco que promete, porque ignora respostas estratégicas, deslocamentos de arena e mecanismos de adaptação institucional⁴⁵². Em matéria de mandatos, o STF repetidamente justifica a compressão do espaço decisório das Casas como condição para evitar um resultado “intolerável” (manutenção do condenado, obstrução da justiça, risco à investigação). Porém, essa estratégia é fútil em sentido institucional quando não estabiliza critérios nem oferece uma regra previsível para casos futuros; e quando termina por redesenhar competências sem reduzir, de forma consistente, o conjunto de riscos relevantes.

Isso aparece, em primeiro lugar, na violação do desenho constitucional combinada com a ausência de critérios constitucionais estáveis. A oscilação entre deferência, perda automática e modelo híbrido não apenas dificulta previsão, mas sinaliza que o sistema não internalizou uma solução institucional durável – operando, caso a caso, com justificativas que

⁴⁵² VERMEULE, *The Constitution of Risk*, p. 54.

mudaram de acordo com o ambiente político e com a composição decisória⁴⁵³. A tese da perda automática na AP n. 470, seguida do recuo parcial e, depois, de um novo deslocamento pela via do inciso III (ausência) nas APs posteriores, é exemplo paradigmático de resposta que promete eliminar um risco (decisão “corporativa” ou “omissa” do Parlamento), mas, ao fazê-lo, substitui um problema (como controlar decisões legislativas em matéria de mandato) por outro mais instável (quem decide, quando decide e com qual fundamento, se o próprio Tribunal altera o regime por mutações sucessivas)⁴⁵⁴. A futilidade aqui decorre do fato de que a estratégia não produz regra clara, mas sim repertório de decisões frequentemente incompatíveis entre si.

Em segundo lugar, a futilidade se manifesta no campo cautelar, em que a criação jurisprudencial de afastamentos e restrições equivalentes à suspensão do mandato, sob fórmulas como excepcionalidade e poder geral de cautela, tende a operar como solução “de emergência” que, por repetição, perde o estatuto de exceção e passa a funcionar como novo padrão⁴⁵⁵⁴⁵⁶. O caso de Eduardo Cunha é ilustrativo: o STF o afastou da presidência da Câmara e do exercício do mandato por via cautelar, em decisão fundamentada na necessidade de preservar o processo penal; posteriormente, o Parlamento cassou o mandato por quebra de decoro, demonstrando que a intervenção antecipatória, embora apresentada como indispensável, não era a única via institucional disponível⁴⁵⁷. A esse respeito, Oliveira e Moura observam que o STF, nesses casos, munuiu-se de mecanismos estranhos a qualquer legislação, alegando reiteradamente que a excepcionalidade do quadro autorizaria forma igualmente excepcional de interpretar e aplicar

⁴⁵³ Silveira e Ladeira de Oliveira observam, a partir de Waldron, que a existência de controle judicial pode paradoxalmente agravar a disfuncionalidade legislativa: com a expectativa de correção judicial, legisladores sentem menor necessidade de alterar suas próprias práticas. Desse modo, a intervenção judicial não apenas falha em produzir estabilidade, mas pode desincentivar as Casas a desenvolver critérios próprios para a gestão de mandatos problemáticos. SILVEIRA, Ramais de Castro; LADEIRA DE OLIVEIRA, Cláudio. *A disputa pela palavra final: argumentos contra a supremacia judicial em Waldron e Vermeule*. In: CONPEDI, 2016.

⁴⁵⁴ A instabilidade é documentada longitudinalmente por Armani, que demonstra que a alternância entre posturas mais e menos intervencionistas acompanha mudanças na composição da Corte e no ambiente político, sem consolidar padrão institucional durável. ARMANI, *Controle judicial de mandatos*, p. 141-158.

⁴⁵⁵ Nakamura sintetiza o diagnóstico ao observar que “a incoerência da jurisprudência é evidente, porque foi construída com base em critérios inexistentes no texto constitucional”. NAKAMURA, Erick Kiyoshi. *Perda do mandato de parlamentares federais por quebra de decoro no período de 1988 a 2023: uma sistematização crítica da atuação do Supremo Tribunal Federal*. 2023. 283 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023, p. 65.

⁴⁵⁶ As inconsistências argumentativas são documentadas em verbete especializado: nos casos Delcídio do Amaral e Daniel Silveira, o STF mobilizou fundamentos distintos e parcialmente contraditórios para admitir a prisão cautelar de parlamentares, sem consolidar critério estável para a aplicação do regime de imunidades. BASTOS, Alberto Luiz Hanemann; NAKAMURA, Erick Kiyoshi. *Prisão de parlamentar*. In: NASCIMENTO, Roberta Simões; SOBREIRA, Renan Guedes; NAKAMURA, Erick Kiyoshi (Orgs.). *Dicionário de Direito Parlamentar Brasileiro*. São Paulo: JusPodivm, 2025, p. 544-546.

⁴⁵⁷ A normalização de mecanismos excepcionais é identificada em perspectiva comparada por Meyer, que conclui que, desde a primeira prisão de senador, “no coherent arguments were presented” para justificar a expansão do repertório cautelar. MEYER, Emilio Peluso Neder. *Judges and Courts Destabilizing Constitutionalism: The Brazilian Judiciary's Political and Authoritarian Character*. *German Law Journal*, Cambridge, v. 19, n. 4, p. 727-768, 2018, p. 741.

o sistema constitucional⁴⁵⁸. O resultado sistêmico configura, antes, a normalização de um mecanismo cuja principal característica é a adaptabilidade retórica, vez que serve para muitos casos justamente porque seus critérios são elásticos⁴⁵⁹. Essa instabilidade de critérios intensifica a incerteza sobre o papel relativo de cada Poder e reforça a percepção de que a alocação de riscos institucionais está sendo recalibrada caso a caso, em um ambiente de "pior-caso" permanente.

Em vez de tornar o sistema mais previsível e confiável, a intervenção amplia a discricionariedade e, com ela, o espaço para seletividade e contestação política. Os dados empíricos levantados por Gabriela Armani reforçam esse diagnóstico, indicando que a receptividade do STF às demandas envolvendo mandatos parlamentares não é uniforme, sendo significativamente maior em casos de natureza criminal (superior a 50%) do que em casos de natureza político-partidária (inferior a 20%)⁴⁶⁰. Essa seletividade indica que os critérios de intervenção não derivam de uma regra institucional estável, variando conforme a natureza do conflito e, presumivelmente, conforme a saliência política do caso concreto. Em ambos os eixos, critérios constitucionais claros são substituídos por construções casuísticas orientadas pelo resultado desejado em cada contexto⁴⁶¹.

4.3.3 Antecipação de decisões políticas

Uma das marcas do constitucionalismo precaucionário é a preferência por mecanismos *ex ante*, concebidos para impedir a materialização de riscos considerados inaceitáveis, mesmo que isso implique sacrificar procedimentos e remédios posteriores. No caso dos mandatos parlamentares, essa preferência se expressa na decisão de afastar representantes por via judicial,

⁴⁵⁸ OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; MOURA, Suellen. Judicialização da política e poder legiferante: a ilegitimidade da interferência do STF. *Revista Novos Estudos Jurídicos – Eletrônica*, Itajaí, v. 23, n. 2, maio-ago. 2018, p. 486-487.

⁴⁵⁹ Sobreira nomeia como "viragem interpretativa" a passagem, operada pelo STF, de um critério de nexo funcional para um critério democrático na interpretação das prerrogativas parlamentares, observando que essa transição não foi acompanhada de fundamentação consistente. SOBREIRA, Renan Guedes. Inviolabilidade parlamentar. In: NASCIMENTO, Roberta Simões; SOBREIRA, Renan Guedes; NAKAMURA, Erick Kiyoshi (Orgs.). *Dicionário de Direito Parlamentar Brasileiro*. São Paulo: JusPodivm, 2025, p. 344-345.

⁴⁶⁰ ARMANI, *Controle judicial de mandatos*, p. 159-166. A autora demonstra que a receptividade do STF varia conforme a natureza da demanda: casos de natureza criminal obtêm provimento em mais de 50% das vezes, enquanto demandas de natureza político-partidária têm receptividade inferior a 20%.

⁴⁶¹ Cláudio Ladeira de Oliveira observa, em termos convergentes, que tribunais não podem funcionar como guardiões eficazes contra ameaças reais ao sistema constitucional quando operam com critérios instáveis e sensíveis ao contexto político. OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de. O caráter político da jurisdição constitucional: uma abordagem a partir de Carl Schmitt. *Princípios: Revista de Filosofia* (UFRN), Natal, v. 29, n. 60, nov. 2022, p. 175-176.

antes que as Casas possam deliberar, e na tendência a transformar a condenação penal em gatilho direto de perda de mandato, reduzindo o papel do plenário a mera declaração.

Os casos de Delcídio do Amaral e Eduardo Cunha são exemplares nesse ponto. Em ambos, o STF optou por impor, cautelarmente, restrições severas ao exercício do mandato, com o argumento de que aguardar a deliberação da Casa colocaria em risco a integridade do processo penal ou da própria ordem constitucional. Posteriormente, o Legislativo cassou os mandatos, demonstrando que existia capacidade política de reação e que o risco de inação absoluta não era dado. No caso das cautelares impostas a Aécio Neves, o Senado exerceu o controle político em sentido oposto ao da decisão judicial, rejeitando as medidas e restituindo o mandato, o que evidencia que a capacidade de reação institucional do Legislativo não se limita à mera confirmação de decisões judiciais prévias. Ainda assim, a lógica da Corte foi a de que confiar exclusivamente nesses mecanismos *ex post* seria incompatível com a magnitude do risco percebido, o que justificaria a antecipação judicial.

A Execução Penal n. 149, relativa à deputada Carla Zambelli, levou essa lógica antecipatória a um patamar distinto. O Plenário da Câmara dos Deputados, invocando o art. 55, VI e §2º, havia deliberado pela manutenção do mandato da parlamentar condenada, em votação nominal e aberta. A Primeira Turma, contudo, declarou nula essa deliberação, qualificando-a como ato inconstitucional e desviado de finalidade, e decretou diretamente a perda imediata do mandato. Observa-se que, nesse caso, a Corte não atuou antes da Casa nem em substituição a uma omissão legislativa, mas contra deliberação já consumada no exercício da competência constitucional do §2º. O episódio evidencia que, na dinâmica precaucionária, o resultado da deliberação parlamentar passa a ser tratado como variável subordinada ao juízo do Tribunal sobre o risco envolvido, de modo que a própria competência constitucional da Casa se torna condicional à convergência com a orientação da Corte.

Essa estratégia, entretanto, tem implicações normativas relevantes. Do ponto de vista da democracia de processos, a decisão sobre a continuidade do mandato deixa de ser tomada no foro em que o eleitorado pode acompanhar, pressionar e, em última instância, sancionar – o plenário da Casa – e passa a ser deslocada para o campo judicial, em que a participação pública é mediada e os critérios de decisão são predominantemente jurídicos. Ao privilegiar precauções *ex ante*, o STF reduz drasticamente o espaço dos remédios posteriores previstos pela Constituição, tais quais a cassação em plenário, a responsabilização eleitoral, o controle judicial de eventuais decisões arbitrárias das Casas, sem demonstrar que esses remédios seriam estruturalmente incapazes de lidar com os riscos envolvidos. Vermeule sustenta que a consideração dos remédios posteriores como parte integrante do desenho institucional é

condição para uma avaliação não enviesada dos riscos, observando que a fixação em intervenções *ex ante* tende a obscurecer a existência de mecanismos corretivos já disponíveis no sistema⁴⁶². Além disso, a antecipação judicial não apenas substitui a deliberação parlamentar, mas pode acabar por deslegitimá-la prospectivamente, uma vez que ao sinalizar que não confia na Casa para decidir, a Corte reduz o incentivo político para que o Parlamento exerça essa competência de forma autônoma e tempestiva⁴⁶³.

4.3.4 Concentração unilateral da gestão do risco

A quarta dimensão corresponde à concentração, no STF, da gestão de um risco institucional que a Constituição buscou distribuir. Como visto anteriormente, o arranjo do artigo 55 pode ser interpretado como tentativa de combinar diferentes capacidades e legitimidades: o Judiciário julga crimes com garantias processuais, enquanto o Legislativo decide, em certas hipóteses, sobre a continuidade do mandato, levando em conta a repercussão institucional e política dessa decisão. Nesse modelo, nenhum órgão controla sozinho o risco associado a mandatos problemáticos – o risco é repartido, e o erro de uma instituição pode ser ao menos parcialmente compensado pela atuação da outra.

Quando o STF afirma, em determinados momentos, a perda automática do mandato e, em outros, admite medidas cautelares que suspendem de fato o exercício de funções essenciais do mandato sem autorização prévia das Casas, ele absorve para si o risco por completo. A Corte passa a ser o principal gestor do risco institucional associado à manutenção de parlamentares condenados ou investigados, relegando o Legislativo a papel residual de declarador ou de revisor *ex post* de decisões já tomadas.

Ao concentrar unilateralmente a gestão do risco, o STF altera a lógica dos freios e contrapesos, já que o controle recíproco entre poderes é substituído por uma dinâmica em que o Tribunal se coloca como instância de correção antecipatória das falhas alheias, reduzindo o espaço de experimentação e de autocorreção do Legislativo⁴⁶⁴. Além disso, aumenta a

⁴⁶² VERMEULE, *The Constitution of Risk*, p. 72. O autor argumenta que a avaliação de estratégias precaucionárias deve incorporar a existência de "*posterior remedies*" como alternativa funcional às intervenções antecipatórias, sob pena de sobrevalorizar os riscos da inação e subestimar os custos da ação.

⁴⁶³ O paradoxo é identificado por Silveira e Ladeira de Oliveira a partir de Waldron: ao antecipar a decisão sobre o mandato, a Corte não apenas substitui a deliberação parlamentar, mas reduz a pressão política sobre o Parlamento para que exerça essa competência de forma autônoma, criando um ciclo em que a inação legislativa, ao confirmar a desconfiança judicial, retroalimenta novas intervenções antecipatórias. SILVEIRA, Ramaís de Castro; LADEIRA DE OLIVEIRA, Cláudio. A disputa pela palavra final: argumentos contra a supremacia judicial em Waldron e Vermeule. In: CONPEDI, 2016.

⁴⁶⁴ Oliveira e Moura observam que "o controle da política pela jurisdição constitucional gera uma fragilidade do sistema representativo em responder as expectativas a ele direcionadas", uma vez que a intervenção judicial

assimetria de *accountability*, tendo em vista que decisões que impactam diretamente a representação política e a composição do Parlamento deixam de ser tomadas por órgãos sujeitos a eleições periódicas e passam a ser proferidas por um órgão com mecanismos de responsabilização muito mais indiretos⁴⁶⁵. Lisowski observa que essa dinâmica introduz, pela via judicial, um elemento aristocrático na gestão da composição parlamentar: a decisão sobre quem pode exercer mandato representativo deixa de pertencer ao circuito democrático e passa a ser mediada por uma instância que não responde diretamente ao eleitorado⁴⁶⁶.

A objeção de perversidade, em Vermeule, é mais forte do que a de sabotagem, considerando que não se trata apenas de criar riscos paralelos, mas de produzir respostas que agravam o problema inicial ou criam um problema institucional de magnitude equivalente. Em mandatos, o mecanismo perverso típico é a escalada: quanto mais o STF utiliza precauções máximas para neutralizar o risco de leniência legislativa, mais incentiva respostas legislativas maximalistas que buscam neutralizar, por sua vez, a capacidade do Judiciário de atuar⁴⁶⁷, inclusive em situações em que a intervenção judicial poderia ser considerada justificável.

As principais manifestações desse movimento são a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 3/2021 e a PEC n. 5/2024, ambas apresentadas em contextos de forte tensão entre os Poderes. A PEC n. 3/2021, de autoria do deputado federal Celso Sabino (PSDB/PA), foi apresentada na Câmara dos Deputados em 24 de fevereiro de 2021, oito dias após a prisão em flagrante do deputado federal Daniel Silveira, determinada monocraticamente pelo ministro Alexandre de Moraes no âmbito do Inquérito 4.781 e posteriormente referendada pelo Plenário⁴⁶⁸. A proposta tinha como objetivo central alterar o artigo 53 da Constituição para determinar que membros do Congresso Nacional não pudessem ser processados criminalmente

reduz a pressão institucional para que o Legislativo desenvolva mecanismos próprios de responsabilização. OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; MOURA, Suellen. Judicialização da política e poder legiferante: a ilegitimidade da interferência do STF. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, v. 23, n. 2, p. 488, 2018.

⁴⁶⁵ O déficit de *accountability* do STF como consequência estrutural da concentração de competências sobre mandatos é analisado por Juruena, que observa que a *accountability* vertical, exercida pelo eleitorado sobre representantes eleitos, é interrompida quando a decisão sobre mandatos é deslocada para órgão jurisdicional não sujeito a eleições periódicas. JURUENA, Cynthia Gruendling. Accountability. In: NASCIMENTO, Roberta Simões; SOBREIRA, Renan Guedes; NAKAMURA, Erick Kiyoshi (Orgs.). *Dicionário de Direito Parlamentar Brasileiro*. São Paulo: JusPodivm, 2025, p. 45-46.

⁴⁶⁶ LISOWSKI, *Mandato parlamentar e crise de representatividade*, p. 188-189.

⁴⁶⁷ A dinâmica de escalada pode ser descrita, em termos da teoria constitucional, como espiral de *constitutional hardball*: o STF pratica *hardball* hermenêutico ao reinterpretar expansivamente suas competências sobre mandatos, e o Parlamento responde com *hardball* legislativo na forma de propostas de emenda que blindam mandatos contra qualquer intervenção judicial. Ver KREUZ, Letícia Regina Camargo. Jogo Duro Constitucional. In: NASCIMENTO, Roberta Simões; SOBREIRA, Renan Guedes; NAKAMURA, Erick Kiyoshi (Orgs.). *Dicionário de Direito Parlamentar Brasileiro*. São Paulo: JusPodivm, 2025, p. 347-349.

⁴⁶⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição n. 3, de 2021*. Autor: Dep. Celso Sabino (PSDB/PA). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2270800>. Acesso em: 01 fev. 2026

sem prévia licença da respectiva Casa, por voto secreto da maioria absoluta de seus membros, no prazo de até 90 dias do recebimento da ordem do STF⁴⁶⁹.

Na prática, a PEC 3/2021 buscava reverter, por via de emenda, a jurisprudência consolidada nas ACs n. 4.039, 4.070 e no MS n. 34.327, que haviam admitido a prisão cautelar e o afastamento de parlamentares em situações consideradas excepcionais, sem necessidade de prévia autorização da Casa. A justificativa da proposta era explícita quanto ao seu caráter reativo: sustentava-se que a ampliação dos poderes judiciais sobre mandatos parlamentares teria rompido o equilíbrio institucional previsto na Constituição de 1988, e que seria necessário restabelecer, por meio de norma constitucional mais clara e menos suscetível a interpretações expansivas, os limites da interferência judicial. A proposta também estendia aos presidentes nacionais de partidos políticos com representação no Congresso o foro por prerrogativa de função junto ao STF nas infrações penais comuns.

Por sua vez, a PEC n. 5/2024⁴⁷⁰, de autoria do senador Jorge Seif (PL/SC) e outros senadores, foi apresentada em maio de 2024 e representava um aprofundamento da lógica defensiva. Além de dispor sobre a ampliação das inviolabilidades parlamentares, a proposta estabelecia que deputados e senadores seriam protegidos de forma absoluta por seus votos, opiniões e palavras, independentemente do meio, local, circunstância, conteúdo e finalidade com que fossem proferidos ou publicados. Nesse aspecto, a PEC 5/2024 respondia diretamente aos inquéritos e processos instaurados pelo STF em que parlamentares haviam sido responsabilizados por declarações proferidas no exercício do mandato ou em plataformas digitais, buscando blindar a imunidade material contra qualquer forma de relativização judicial.

Do ponto de vista do conflito institucional, essas propostas representam a tentativa do Legislativo de recuperar, por meio da via formal de alteração constitucional, espaço decisório que considera ter sido indevidamente ocupado pelo Judiciário por via interpretativa⁴⁷¹. A percepção subjacente é a de que o STF, ao admitir prisões cautelares e afastamentos sem

⁴⁶⁹ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição n. 3, de 2021 (recebida da Câmara dos Deputados)*. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/170519>. Acesso em: 06 fev. 2026.

⁴⁷⁰ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição n. 5, de 2024*. Autor: Sen. Jorge Seif (PL/SC) e outros. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/162113>. Acesso em: 06 fev. 2026.

⁴⁷¹ A reação institucional do Legislativo não se manifestou apenas por via de emendas constitucionais. Já em outubro de 2017, a Advocacia do Senado produziu nota técnica sustentando que o controle parlamentar sobre cautelares restritivas do mandato é "consectário lógico do texto constitucional", em fundamentação que antecedeu a deliberação do Senado sobre as cautelares impostas a Aécio Neves. SENADO FEDERAL. *Nota técnica da Advocacia do Senado*. Brasília, DF, 3 out. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2017/10/03/nota-tecnica-da-advocacia>. Acesso em: 06 fev. 2026.

autorização das Casas, e ao oscilar entre modelos de perda automática e perda dependente de deliberação parlamentar, não apenas desrespeitou a Constituição, mas construiu regime de intervenção *ad hoc*, orientado mais por considerações políticas de curto prazo do que por critérios jurídicos estáveis⁴⁷². Nesse sentido, as “PECs da blindagem” podem ser lidas como esforços de “reconstitucionalização” da matéria – a partir da lógica que, diante da erosão do art. 55 por via jurisprudencial, o Parlamento estaria buscando reafirmar, com linguagem mais explícita e menos suscetível a flexibilizações interpretativas, os limites da interferência judicial⁴⁷³.

A narrativa que sustenta essas propostas é a de que o STF teria ultrapassado os limites do controle de constitucionalidade e passado a exercer um papel de “superlegislador” ou de “terceira casa revisora”, decidindo não apenas sobre a validade de leis ou sobre a responsabilidade penal de indivíduos, mas sobre quem pode ou não exercer mandato representativo, usurpando competência que a Constituição teria reservado ao Parlamento. Essa narrativa encontra respaldo em parte da doutrina constitucional que critica a judicialização excessiva da política e defende que, em temas de representação, a última palavra deve caber aos órgãos eleitos, não aos órgãos jurisdicionais⁴⁷⁴.

O desfecho da PEC 3/2021 é, ele próprio, evidência da complexidade da dinâmica institucional. A proposta foi aprovada pela Câmara dos Deputados em 17 de setembro de 2025 e encaminhada ao Senado Federal. Sete dias depois, em 24 de setembro de 2025, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado rejeitou a proposta por unanimidade. O relator, senador Alessandro Vieira (MDB-SE), qualificou a PEC como “golpe fatal” na legitimidade do Parlamento e observou que, embora formalmente se apresentasse como instrumento de defesa da autonomia legislativa, ela configuraria, na prática, abertura para a transformação do

⁴⁷² Esse fenômeno é catalogado na literatura como *backlash* legislativo, definido como “correção legislativa das decisões judiciais”: uma reação institucional que busca reverter, por via de alteração normativa, orientações jurisprudenciais percebidas como excessivas. JURUENA, Cynthia Gruending; FRAGA, Juliana Machado. *Backlash*. In: NASCIMENTO, Roberta Simões; SOBREIRA, Renan Guedes; NAKAMURA, Erick Kiyoshi (Orgs.). *Dicionário de Direito Parlamentar Brasileiro*. São Paulo: JusPodivm, 2025, p. 83-84.

⁴⁷³ A dinâmica de escalada é documentada empiricamente por Armani, que demonstra que o padrão de intervenção judicial sobre mandatos persiste para além dos casos de corrupção, configurando expansão estrutural e não episódica. A autora observa que o STF avança “um passo atrás a cada dois para frente”, em um reequilíbrio assimétrico, e que PECs, litigância e votações parlamentares confirmam o *backlash* como resposta institucional. ARMANI, *Controle judicial de mandatos*, p. 141-166; 192-194.

⁴⁷⁴ Gabriela Armani demonstra que a judicialização de questões envolvendo mandatos parlamentares foi inicialmente impulsionada por demandas de natureza político-partidária - litigância que precede em 16 anos a judicialização de natureza criminal - e que foram as próprias elites políticas que, ao utilizar o STF como arena de disputa, contribuíram para legitimar o protagonismo judicial que posteriormente contestaram. ARMANI, Gabriela Fischer. Ingerência judicial no exercício de cargos eletivos: o comportamento do STF frente a pedidos de interferência em mandatos parlamentares. In: ANPOCS, 44., 2020, p. 8-12.

Congresso em abrigo seguro para a prática de crimes. A rejeição foi confirmada pelo Plenário do Senado no mesmo dia, encerrando a tramitação⁴⁷⁵.

Da mesma maneira, a rejeição não ocorreu em ambiente político neutro. Entre a aprovação pela Câmara e a votação no Senado, a proposta gerou intensa mobilização popular – em 21 de setembro de 2025, manifestações foram registradas em mais de 30 cidades e em todas as capitais do país, sob o mote "Congresso Inimigo do Povo", com alta adesão⁴⁷⁶. O monitoramento do instituto Quaest contabilizou 2,3 milhões de menções à PEC nas redes sociais entre 16 e 19 de setembro, das quais 83% eram negativas, com alcance médio de 44 milhões de perfis por hora⁴⁷⁷.

A pressão popular repercutiu no próprio Congresso, o que levou a que deputados previamente favoráveis à PEC na Câmara se retratassem publicamente, e o presidente do Senado antecipou a rejeição antes mesmo da análise pela CCJ⁴⁷⁸. Pronunciamentos públicos de senadores opositores à proposta antecederam a deliberação da CCJ e contribuíram para a definição do ambiente político em que a rejeição se consolidou⁴⁷⁹. O dado é analiticamente significativo porque evidencia que os mecanismos de responsabilização política previstos no sistema constitucional, tais quais controle eleitoral, pressão da opinião pública, publicidade dos atos parlamentares, pluralismo interno do Legislativo, não são meras abstrações teóricas. No caso concreto, operaram como freio efetivo à reação legislativa maximalista, sem que tenha sido necessária intervenção judicial para conter a PEC.

O episódio revela que a dinâmica de escalada não opera de forma linear: a reação legislativa maximalista (aprovação pela Câmara) foi contida por mecanismo de autocorreção interna do próprio Legislativo (rejeição pelo Senado), o que sugere que os freios institucionais não se esgotam na relação entre Poderes, mas operam também dentro de cada Poder, entre suas Casas.

⁴⁷⁵ SENADO FEDERAL. *CCJ rejeita PEC que exige autorização para ação penal contra parlamentares*. Agência Senado, Brasília, DF, 24 set. 2025. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/09/24/ccj-rejeita-pec-que-exige-autorizacao-para-acao-penal-contra-parlamentares>. Acesso em: 07 fev. 2026

⁴⁷⁶ AGÊNCIA BRASIL. *Em todo país, milhares protestam contra anistia e PEC da Blindagem*. Brasília, DF, 21 set. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2025-09/multidoes-ocupam-capitais-contra-anistia-e-pec-da-blindagem>. Acesso em: 07 fev. 2026.

⁴⁷⁷ CNN BRASIL. *PEC da Blindagem tem 83% de menções negativas nas redes, aponta Quaest*. São Paulo, 20 set. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/pec-da-blindagem-tem-83-de-mencoes-negativas-nas-redes-aponta-quaest>. Acesso em: 07 fev. 2026.

⁴⁷⁸ Na consulta pública do Senado Federal, a PEC 3/2021 recebeu 597 votos favoráveis e 35.174 contrários. BRASIL. Senado Federal. Consulta pública – PEC 3/2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/170519>. Acesso em: 07 fev. 2026.

⁴⁷⁹ SENADO FEDERAL. *Girão: "PEC da Blindagem é indefensável e votarei contra"*. Agência Senado, Brasília, DF, 18 set. 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/09/18/girao-pec-da-blindagem-e-indefensavel-e-votarei-contra>. Acesso em: 07 fev. 2026.

Sob a perspectiva da gestão de riscos, o ciclo completo ilustra com precisão o risco de perversidade que Vermeule identifica como problema central das estratégias precaucionárias. Ao concentrar unilateralmente a decisão sobre mandatos e adotar modelo de intervenção máxima para reduzir a zero o risco de impunidade ou omissão legislativa, o STF não eliminou o problema institucional, mas o deslocou⁴⁸⁰. O Poder Legislativo, sentindo-se ameaçado em sua autonomia e legitimidade, respondeu com proposta que, se aprovada integralmente, eliminaria quase completamente a possibilidade de responsabilização penal efetiva durante o exercício do mandato. As PECs examinadas materializam, assim, o que Vermeule denomina *fat tails* das precauções: a própria estrutura precaucionária criou as condições para um resultado extremo simétrico ao que pretendia evitar⁴⁸¹. A reação legislativa pode ser lida como comportamento institucional previsível em cenário de desconfiança recíproca e disputa por titularidade decisória. A perversidade, aqui, não é efeito colateral accidental, mas sim efeito estrutural de estratégia que tenta eliminar unilateralmente o risco alocado ao outro Poder.

4.3.5 Autoautorização para descumprir a Constituição

Por fim, a quinta dimensão retoma um dos aspectos mais problemáticos do constitucionalismo precaucionário sob a ótica de Vermeule, que é a tendência de instituições contramajoritárias a se autoautorizar a descumprir regras constitucionais em nome de sua proteção. No caso brasileiro, a justificativa recorrente para interpretações expansivas do poder judicial sobre mandatos é a necessidade de “salvar” a Constituição de 1988 de um Parlamento omissivo, corporativo ou hostil ao projeto democrático⁴⁸². Essa percepção não se forma no vazio, desenvolvendo-se em ambiente que Vermeule descreve como *constitutional availability*

⁴⁸⁰ Cláudio Ladeira de Oliveira observa que as controvérsias judicializadas permanecem políticas mesmo quando processadas pelo Judiciário, e que a negação radicalizada da política pode gerar o efeito colateral de “anestesiá-la” o público quanto à natureza também política das decisões judiciais. OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de. O caráter político da jurisdição constitucional: uma abordagem a partir de Carl Schmitt. *Princípios: Revista de Filosofia* (UFRN), Natal, v. 29, n. 60, p. 163-189, nov. 2022, p. 180. Em termos convergentes, Sobreira observa que “las actitudes justicialistas y moralistas del Poder Judicial contribuyen para fortalecer su imagen de tutor de la democracia nacional, pero son verdaderos mecanismos de destrucción interna de la democracia”. SOBREIRA, Renan Guedes. Degradación de la inviolabilidad parlamentaria en la jurisprudencia de tribunales superiores de Brasil. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Zaragoza, n. 23, p. 71-85, 2022, p. 84.

⁴⁸¹ A formulação de Vermeule é: “The precautions themselves can have fat tails. [...] The structures created to prevent extreme risks can themselves create a remote chance of an equally extreme outcome.” VERMEULE, *The Constitution of Risk*, p. 80-81. No caso das PECs da blindagem, o resultado extremo não é mais meramente remoto: é proposta legislativa formalmente apresentada, com tramitação em curso.

⁴⁸² Erick Nakamura identifica essa premissa como uma “aposta irrestrita na jurisdição”, em que a confiança arquetípica no Judiciário é mobilizada sem demonstração empírica de que a intervenção judicial produz resultados sistematicamente superiores aos da deliberação parlamentar. NAKAMURA, *Perda do mandato de parlamentares federais*, p. 217-218.

cascade, um ciclo em que a percepção de risco é amplificada pela repetição e pela saliência de casos emblemáticos, criando pressão por intervenções cada vez mais intensas, independentemente da probabilidade real de que o risco se materialize em cada caso⁴⁸³. No contexto brasileiro, os episódios de alta visibilidade pública, como o Mensalão, a Operação Lava Jato e os inquéritos por ameaça às instituições democráticas, compuseram ambiente em que a intervenção judicial sobre mandatos passou a ser percebida como necessária e legítima quase por definição, enquanto a deliberação parlamentar passou a ser tratada como fator de risco⁴⁸⁴. Sob essa lógica, flexibilizar o artigo 55, redefinir o alcance do artigo 53 ou admitir cautelares atípicas não seriam propriamente violações, mas ajustes indispensáveis para preservar o núcleo da ordem constitucional⁴⁸⁵.

Do ponto de vista da teoria desenvolvida por Vermeule, esse raciocínio é exemplar do estilo precaucionário: parte-se da premissa de que, se se confiar ao Legislativo a decisão sobre mandatos, o pior cenário, a manutenção injustificável de condenados, tenderá a se concretizar, de modo que é necessário criar salvaguardas judiciais mesmo à custa de contrariar o texto ou a prática consolidada. A consequência é que o STF passa a operar não apenas como guardião da Constituição, mas como guardião de si mesmo, redefinindo os limites de sua atuação sempre que entende que a observância estrita das regras existentes colocaria em risco sua autoridade ou a integridade do sistema⁴⁸⁶.

A esse respeito, Vermeule oferece crítica precisa à invocação da imparcialidade judicial como justificativa para a concentração de competências. O autor demonstra que o princípio *nemo iudex in causa sua* é uma "meia-verdade enganosa" quando invocado para sustentar o judicial review⁴⁸⁷, tendo em vista que a revisão judicial viola *nemo iudex* tanto quanto a supremacia legislativa, na medida em que a corte define os limites de sua própria

⁴⁸³ VERMEULE, *The Constitution of Risk*, p. 63-64.

⁴⁸⁴ Emílio Meyer reafirma esse diagnóstico em perspectiva comparada, observando que o STF, nos casos envolvendo mandatos parlamentares, "*has given more attention to how the media and a fraction of popular opinion see the facts, than to what the constitutional norms establish*". MEYER, Emilio Peluso Neder. Judges and Courts Destabilizing Constitutionalism: The Brazilian Judiciary's Political and Authoritarian Character. *German Law Journal*, Cambridge, v. 19, n. 4, p. 727-768, 2018, p. 741.

⁴⁸⁵ A seletividade da autoatribuição de competência é documentada por Armani, que demonstra que o STF seleciona estrategicamente quais demandas envolvendo mandatos parlamentares avaliza, com senadores sistematicamente mais protegidos do que deputados, assimetria sem base no texto do artigo 55, que não diferencia entre as Casas. ARMANI, *Controle judicial de mandatos*, p. 166-178.

⁴⁸⁶ Moura analisa o fenômeno como subversão do controle vertical em horizontal: a Corte "controla parlamentares pessoalmente, sob argumentos morais e políticos, retraindo em uma instituição não eleita a autoridade soberana popular", de modo que "não é o respeito à divisão de poderes que está sendo reforçado, mas exatamente o seu desequilíbrio". MOURA, Suellen Patrícia. *Imunidades parlamentares à luz da jurisprudência do STF: separação de poderes e Constituição radical*. 2019. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019, p. 138-139.

⁴⁸⁷ No original: "*Nemo iudex in causa sua is a misleading half-truth when invoked to support the case for judicial review*." VERMEULE, *The Constitution of Risk*, p. 109.

jurisdição⁴⁸⁸. Em matéria de mandatos parlamentares, esse diagnóstico indica que, ao decidir se cabe a si ou ao Parlamento a última palavra sobre a perda do mandato, o STF é, estruturalmente, juiz em causa própria, uma vez que decide sobre a extensão de seu próprio poder⁴⁸⁹. A invocação fácil de imparcialidade é, nesses termos, argumento insuficiente, já que *nemo iudex* nunca é, por si só, razão bastante para alocar competência a uma instituição em detrimento de outra⁴⁹⁰.

Arguelhes e Pereira formulam o paradoxo em termos que tornam essa dimensão explícita: "fazer valer sua interpretação constitucional ignorando que a Constituição estabeleceu zonas de autonomia para outros poderes não é o mesmo que defender a 'supremacia da Constituição', mas, sim, estabelecer a supremacia do STF⁴⁹¹". A pergunta que se impõe é: "é possível garantir a Constituição violando a Constituição?"⁴⁹². Essa pergunta retórica sintetiza o paradoxo da autoautorização, uma vez que ao invocar a defesa da ordem constitucional para justificar a inobservância de regras de competência previstas nessa mesma ordem, o Tribunal dissolve a distinção entre proteger a Constituição e proteger a si mesmo⁴⁹³.

Cláudio Ladeira de Oliveira tem advertido sobre esse risco em termos convergentes. A partir de sua análise da jurisdição constitucional à luz da doutrina de Carl Schmitt, observa que o guardião da Constituição torna-se facilmente senhor dela, e que surge então o perigo de "um órgão inamovível, irresponsável e que decide à sua discrição⁴⁹⁴", uma forma de aristocracia

⁴⁸⁸ No original: "*Judicial review violates nemo iudex just as much as legislative supremacy does – the court defines the limits of its own jurisdiction.*" VERMEULE, *The Constitution of Risk*, p. 113-115.

⁴⁸⁹ Bustamante e Bustamante descrevem esse padrão como combinação de passivismo procedimental e ativismo substancialista: o STF é passivo nos procedimentos, já que não enfrenta a pergunta de autoridade nem delimita os pressupostos de sua competência, mas ativo na substância, decidindo o mérito de questões que a Constituição atribuiu a outras instâncias. BUSTAMANTE, Thomas; BUSTAMANTE, Evanilda. Jurisdição Constitucional na Era Cunha: entre o passivismo procedimental e o ativismo substancialista do STF. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 346-388, 2016.

⁴⁹⁰ VERMEULE, *The Constitution of Risk*, p. 113-115. O autor observa que invocar *nemo iudex* como justificativa para o *judicial review* é uma "*facile invocation*" que ignora que o problema da auto-referência se aplica igualmente à corte que define o alcance de seu próprio poder de revisão.

⁴⁹¹ ARGUELHES; PEREIRA, *Separação de poderes como alocação de autoridade*, p. 120-121.

⁴⁹² ARGUELHES; PEREIRA, *Separação de poderes como alocação de autoridade*, p. 121.

⁴⁹³ A análise do voto do ministro Luís Roberto Barroso na ADI 5.526 por Oliveira e Laurindo confirma esse diagnóstico: os autores demonstram que o STF foi simultaneamente ativista na interpretação expandindo o alcance das medidas cautelares sobre mandatos, e passivista no controle, não delimitando os pressupostos e limites de sua própria competência cautelar. O resultado é uma "criação opaca" que remove a participação cidadã e a deliberação parlamentar do processo decisório sobre mandatos. OLIVEIRA, Claudio Ladeira de; LAURINDO, Marja Mangili. A restrição da imunidade parlamentar na ADI 5526: uma crítica ao controle judicial de constitucionalidade a partir da análise do voto do min. Luís Roberto Barroso. *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 14, n. 3, p. 110-130, dez. 2019, p. 120-126.

⁴⁹⁴ SCHMITT, Carl. *Der Hüter der Verfassung*, p. 7, apud OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de. Judicialização da política, auto-restrição judicial e a defesa da Constituição: lições de Carl Schmitt. *Revista Dois Pontos*, Curitiba, v. 17, n. 1, p. 62-85, 2020, p. 77.

da toga que se apresenta como apolítica precisamente quando exerce poder político⁴⁹⁵. No mesmo sentido, Renan Guedes Sobreira observa, em verbete especializado, que "a inviolabilidade é garantia do parlamento e também da autenticidade da representação política, de modo que ao restringir interpretativamente a prerrogativa, o Poder Judiciário ultrapassa os limites constitucionalmente postos e macula a própria vontade do eleitorado⁴⁹⁶".

Esse movimento produz o paradoxo já apontado por Vermeule – ao se autorizar a descumprir a Constituição com a justificativa de preservá-la, o Tribunal mina a força normativa das próprias disposições que pretende salvar. A erosão progressiva da clareza do artigo 55, as narrativas de “STF legislador” ou “STF partido político” e as reações legislativas em forma de PECs que buscam restringir drasticamente o alcance de medidas judiciais sobre mandatos são manifestações concretas desse paradoxo. São, em termos da tipologia de Vermeule, efeitos de sabotagem e de perversidade, medidas precaucionárias adotadas para neutralizar riscos atribuídos ao Parlamento produzem riscos simétricos para o próprio STF e para o equilíbrio da ordem constitucional de 1988.

O episódio do afastamento do senador Renan Calheiros da Presidência do Senado Federal, em dezembro de 2016, não integra o corpus desta dissertação, uma vez que a decisão não determinou a perda nem a suspensão do mandato parlamentar de Calheiros, mas apenas seu afastamento do cargo de direção da Casa, em razão de sua posição na linha de substituição eventual da Presidência da República. O objeto é, portanto, distinto do que orienta a reconstrução do capítulo anterior – ali, a controvérsia recai sobre a subsistência do mandato eletivo; aqui, sobre a titularidade de cargo diretivo interno, cuja perda não afeta a condição de senador. A distinção não esvazia, contudo, a relevância do episódio para o argumento em desenvolvimento, na medida em que ilustra o mesmo padrão de assunção de competência sem previsão constitucional expressa identificado ao longo deste capítulo: a decisão monocrática do ministro Marco Aurélio fundamentou-se, por analogia, em julgamento ainda não concluído (ADPF n. 402⁴⁹⁷), aplicando antecipadamente entendimento que a própria Corte ainda não havia formalizado.

⁴⁹⁵ OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de. *Judicialização da política, auto-restrição judicial e a defesa da Constituição*, p. 77.

⁴⁹⁶ SOBREIRA, Renan Guedes. Inviolabilidade parlamentar. In: NASCIMENTO, Roberta Simões; SOBREIRA, Renan Guedes; NAKAMURA, Erick Kiyoshi (Orgs.). *Dicionário de Direito Parlamentar Brasileiro*. São Paulo: JusPodivm, 2025, p. 344-345.

⁴⁹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF n. 402 MC-REF/DF*. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 7 dez. 2016. Cf. FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2020, p. 1286-1287

A reação institucional ao episódio ilustra que a resistência política a uma ordem judicial editada sem base constitucional expressa não é, em si, prática ilegítima. Renan Calheiros recusou-se a cumprir a liminar, e o próprio Plenário do STF, dois dias depois, corrigiu parcialmente a decisão monocrática, reconhecendo que a Presidência do Senado não integrava a hipótese de afastamento cabível: o parlamentar poderia continuar exercendo a Presidência da Casa, ainda que impedido, como réu, de figurar na linha de substituição eventual da Presidência da República. A resistência de um Poder a determinação judicial destituída de fundamento textual claro pode operar, nesse sentido, como mecanismo de correção do próprio sistema.

De forma semelhante é possível avaliar a votação de 11 de dezembro de 2025, em que o Plenário da Câmara dos Deputados rejeitou a perda do mandato de Carla Zambelli por insuficiência de votos pela cassação (227 votos favoráveis, 110 contrários e 10 abstenções, sem alcançar o quórum de 257). A deliberação exerceu competência que o próprio texto constitucional atribui à Casa no art. 55, § 2º, de decidir, por maioria absoluta, se mantém ou não o mandato de membro condenado, de modo que sua invalidação pela EP n. 149, examinada no capítulo anterior, não corrige um desvio, mas afasta o resultado de um procedimento deliberativo regularmente conduzido, ainda que o resultado desagrade parte da opinião pública e da própria Corte.

A contestação política dessa expansão de competências pelo Legislativo, seja pela votação que preservou o mandato de Zambelli, seja pelas PECs de blindagem, seja pela recusa de Calheiros em cumprir a liminar de 2016, não configura necessariamente ataque à ordem democrática, mas exercício ordinário do sistema de freios e contrapesos que a Constituição de 1988 desenhou entre os Poderes. Qualificar essas reações como "golpismo", enquadramento recorrente no debate público sobre o tema, inverte o polo da tensão institucional: descreve como ameaça à democracia a resistência de um Poder eleito a decisões judiciais que, como demonstrado ao longo deste capítulo, frequentemente carecem de fundamento constitucional exposto. O risco democrático identificado por esta dissertação não está na resistência legislativa, mas na concentração, no Judiciário, de competência sobre a composição do próprio Parlamento – concentração que, por definição, não está sujeita ao escrutínio eleitoral que legitima, em primeiro lugar, a atuação das Casas Legislativas.

É possível qualificar as cinco dimensões do problema institucional como sintomas de um estilo decisório. A violação do desenho constitucional e a ausência de critérios estáveis tornam a intervenção incapaz de produzir um regime previsível e controlável, o que alimenta a futilidade institucional. A antecipação de decisões políticas por cautelares e automatismos, e a concentração unilateral da gestão do risco deslocam a titularidade representativa e corroem a

força normativa do artigo 55, caracterizando sabotagem do desenho de 1988. Por fim, a autoautorização para descumprir a Constituição em nome de sua própria proteção completa a análise, fornecendo a racionalidade justificadora que permite tratar a exceção como método e que, exatamente por isso, tende a produzir perversidade, como a escalada do conflito, reação simétrica e propostas de “blindagem” que ameaçam neutralizar também intervenções legitimamente necessárias.

O resultado geral é um sistema de gestão de risco institucional que não elimina o risco, transferindo-o de arena e o redistribuindo de forma assimétrica, substituindo o risco de erro político pelo risco de erro judicial de segunda ordem. Em síntese, a consequência mais relevante do movimento descrito neste capítulo não é apenas uma expansão pontual da jurisdição em casos de alta repercussão, mas a alteração do critério pelo qual a legitimidade das decisões sobre mandatos passa a ser aferida. Em um modelo de otimização, coerente com o desenho de 1988, a avaliação não se limitaria à correção substantiva do resultado, devendo incorporar o custo institucional de segunda ordem ao sopesar quem decide, por quais procedimentos, com quais controles e quais riscos sistêmicos são criados por precauções máximas. O percurso jurisprudencial sugere que o STF, ao adotar estilo precaucionário em matéria de mandatos, tende a privilegiar riscos politicamente salientes e a subestimar o risco de transformar-se em árbitro recorrente da composição do Parlamento, com efeitos corrosivos sobre separação de poderes, previsibilidade constitucional e a capacidade de autodeterminação do Legislativo.

4.4 PROPOSTA INTERPRETATIVA: DISTRIBUIÇÃO DO RISCO, TITULARIDADE LEGISLATIVA E AUTOCONTENÇÃO JUDICIAL

A compreensão do Supremo Tribunal Federal como gestor unilateral do risco institucional em matéria de mandatos parlamentares e a constatação de que esse modelo gerou reações legislativas extremas recolocam, em outros termos, o debate sobre os limites democráticos da atuação de cortes constitucionais em temas de representação política. A crítica formulada por Waldron ao *judicial review* em contextos de desacordo razoável realoca o problema, ao enfatizar que, em sociedades plurais, decisões sobre quem deve governar e quais políticas devem prevalecer são, em princípio, questões a serem resolvidas por instâncias representativas sujeitas a eleições periódicas e à contestação pública, e não por órgãos compostos por juízes não eleitos e que não respondem diretamente ao eleitorado⁴⁹⁸. Quando

⁴⁹⁸ WALDRON, Jeremy. *Law and disagreement*. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 211-232;

WALDRON, Jeremy. The core of the case against judicial review. *Yale Law Journal*, New Haven, v. 115, n. 6,

tribunais assumem para si a tarefa de decidir, de forma definitiva, sobre a composição do Parlamento ou sobre a continuidade de mandatos, deslocam para fora do processo político ordinário escolhas que dizem respeito diretamente à autodeterminação coletiva e à capacidade de uma comunidade política de resolver seus próprios conflitos pelos meios que a Constituição estabeleceu para esse fim.

A autocontenção, nessa perspectiva, não é nem virtude meramente prudencial nem escolha estratégica circunstancial, mas exigência democrática derivada do próprio desenho constitucional. A Constituição de 1988, ao atribuir às Casas Legislativas a decisão sobre a perda de mandato em hipóteses sensíveis como a condenação criminal transitada em julgado, não ignorou o risco de que essas decisões pudessem ser inadequadas ou motivadas por razões corporativas. Ela reconheceu esse risco, mas optou por alocá-lo ao Parlamento, contando que o custo democrático de permitir que órgãos não eleitos decidam sobre a composição de órgãos representativos seria superior ao custo de eventuais erros políticos. Como observa Pedro Aleixo, as garantias e vedações do sistema parlamentar não foram elaboradas para o *homo constantissimus*, mas para o *homo moedius*: a necessidade de proteger as instituições e seus agentes de influências perturbadoras é premissa do próprio desenho constitucional⁴⁹⁹. O constituinte conhecia a tensão entre proteção do mandato e risco de corporativismo, e fez uma escolha normativa deliberada ao alocar a decisão final às Casas em determinadas hipóteses⁵⁰⁰.

Essa escolha institucional reflete uma determinada concepção de democracia, segundo a qual a possibilidade de erro nas decisões políticas não é defeito a ser corrigido pela substituição da política pelo direito, mas um elemento constitutivo do próprio regime democrático, que aposta na capacidade de autocorreção do sistema político ao longo do tempo. A assunção desse custo é explicitada, por Arguelhes e Pereira, quando asseveram que "respeitar a Constituição pode exigir, em alguns casos, que o STF respeite decisões inconstitucionais dos outros poderes⁵⁰¹". A formulação é deliberadamente provocativa, mas seu sentido é rigoroso:

p. 1346-1406, 2006. Waldron formula as "circunstâncias da política" como "a discordância entre os cidadãos quanto ao que devem fazer, como corpo político, acrescida da necessidade sentida de agir conjuntamente, embora discordemos quanto ao que fazer". WALDRON, Jeremy. *A dignidade da legislação*. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 187.

⁴⁹⁹ ALEIXO, Pedro. *Imunidades Parlamentares*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2020, p. 57. A formulação original é: "As leis não são feitas para o *homo constantissimus* e sim para o *homo moedius*. Daí a necessidade de garantias e vedações na elaboração de sistema que proteja as instituições, protegendo seus agentes e subtraindo-os a influências perturbadoras do cumprimento de deveres."

⁵⁰⁰ ALEIXO, Pedro. *Imunidades Parlamentares*, p. 67. O autor observa que "a impunidade presumida é consequência inelutável da própria garantia", formulação que reconhece explicitamente o custo aceito pelo constituinte ao optar pela proteção institucional do mandato.

⁵⁰¹ ARGUELHES, Diego Werneck; PEREIRA, Thomaz. Separação de poderes como alocação de autoridade: uma espécie ameaçada no direito constitucional brasileiro? In: LEAL, Fernando (Coord.). *Constitucionalismo de realidade: democracia, direitos e instituições*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 123.

aceitar a autoridade exclusiva das Casas em determinadas hipóteses significa aceitar o risco de que essa autoridade seja exercida de maneira que o STF considere substantivamente incorreta. Em outras palavras, é o preço que a Constituição impõe a qualquer sistema que distribua o risco entre instituições em vez de concentrá-lo em uma única instância decisória.

O constitucionalismo de otimização é composto por uma função negativa da qual Vermeule é enfático: ela não prescreve resultados específicos, mas filtra argumentos ruins e obsessões com riscos específicos, tornando visíveis os *trade-offs* que o estilo precaucionário tende a invisibilizar⁵⁰². A posição madura não determina quais precauções devem ser adotadas em abstrato, mas exige que todas as precauções sejam avaliadas à luz de todos os riscos relevantes, incluindo aqueles criados pela própria intervenção. Nesse sentido, Oliveira e Furlan observam que a posição madura "não exclui decisão democrática; o que é errado é a fundamentação *a priori*"⁵⁰³ da alocação de competências – isto é, a presunção de que determinada instituição deve decidir simplesmente porque é considerada mais confiável, sem cálculo dos custos de segunda ordem dessa atribuição.

Essa ressalva é importante especialmente porque a proposta contida neste trabalho não pretende oferecer um modelo ideal de atuação do STF em matéria de mandatos, mas critérios que orientem a avaliação institucional de forma mais completa do que o estilo precaucionário permite. De outro turno, Vermeule admite explicitamente que, em contextos específicos, precauções podem ser justificáveis, desde que resultem de cálculo maduro e equilibrado de todos os riscos relevantes⁵⁰⁴. A questão não é se o STF pode intervir em matéria de mandatos, mas se as intervenções realizadas resultaram desse tipo de cálculo. E a análise desenvolvida nas seções anteriores indica que não.

Além disso, a proposta que se formula é deliberadamente contextual e particularizada: trata-se de critério interpretativo localizado para o regime do artigo 55, não de teoria geral sobre o papel da jurisdição constitucional⁵⁰⁵. Vermeule descreve a postura de otimização como uma que busca evitar os extremos, uma abordagem que combina elementos de precaução e de

⁵⁰² Vermeule descreve a posição madura como dotada de função essencialmente negativa: ela não é "panaceia para o estilo político paranoico, mas é improvável que piore as coisas, e sob condições imagináveis pode melhorar o processo". No original: "*The mature position is not a panacea for the paranoid political style, but it is unlikely to make things worse, and under imaginable conditions it can improve the process.*" VERMEULE, Adrian. *The Constitution of Risk*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 87.

⁵⁰³ OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; FURLAN, Lorenzo Emanuelli. Do neoconstitucionalismo ao constitucionalismo da otimização: um estudo crítico do REsp 19392 PI – o caso da fraude à "cota de gênero". In: OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; DUTRA, Delamar Volpato; MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira (Orgs.). *Ensaio sobre constitucionalismo político*. 1. ed. Florianópolis: Habitus, 2019, p. 228-230.

⁵⁰⁴ VERMEULE, *The Constitution of Risk*, p. 187-190.

⁵⁰⁵ VERMEULE, *The Constitution of Risk*, p. 188-189.

confiança institucional, admitindo "*some of each*" conforme o contexto⁵⁰⁶. O artigo 55 da CRFB/1988 já realiza essa combinação: distribui a gestão do risco entre Judiciário e Legislativo, evitando tanto o extremo da concentração judicial quanto o da imunidade parlamentar absoluta. A proposta interpretativa que segue busca preservar essa distribuição.

Primeiro, reafirma-se a titularidade legislativa prevista no art. 55, §2º. A condenação criminal transitada em julgado deve ser comunicada à Casa respectiva, com fixação de prazo razoável para deliberação e exigência de motivação. O STF pode controlar omissões ou vícios procedimentais, mas não substituir o juízo político por decisão própria⁵⁰⁷. Esse modelo é convergente com a proposta de jurisdição autorrestrita formulada por Cláudio Ladeira de Oliveira e Suellen Moura, segundo a qual a jurisdição constitucional deve ser "preocupada em intervir para fortalecer os processos políticos representativos e a participação cidadã", mas que "evita meramente substituir as opções expressas nos processos representativos pelas opiniões, valores e interesses particulares das elites judiciais"⁵⁰⁸. No mesmo sentido, o princípio de Thayer, retomado por Ladeira de Oliveira a partir de Schmitt, sustenta que um ato legislativo não deve ser declarado nulo "a menos que a violação da Constituição seja tão manifesta que não deixe espaço à dúvida razoável"⁵⁰⁹. Aplicado ao regime do art. 55, esse padrão implica que a decisão da Casa sobre a perda ou manutenção do mandato, desde que observados os requisitos procedimentais mínimos, goza de presunção de constitucionalidade, afastável somente diante de violação manifesta, não de mera discordância quanto ao resultado⁵¹⁰.

Segundo, diante de omissão reiterada ou deliberação manifestamente arbitrária, a intervenção judicial deve ser devolutiva e estrutural, não substitutiva. O STF pode determinar a instauração do processo ou anular deliberação viciada, mas deve devolver à Casa a competência para decidir novamente. Esse modelo preserva o núcleo representativo da decisão e minimiza o risco sistêmico de reconfiguração informal da separação de poderes. A postura é

⁵⁰⁶ VERMEULE, *The Constitution of Risk*, p. 189. No original, a virtude da posição madura é descrita como *avoidance of extremes*: em vez de optar por precaução máxima ou confiança irrestrita, o constitucionalismo de otimização admite "*some of each*" conforme a avaliação contextual dos riscos.

⁵⁰⁷ A posição deferente não é construção teórica da dissertação, mas orientação que o próprio STF consolidou em período anterior às rupturas jurisprudenciais. No MS 21.443-1/DF, o Tribunal decidiu que "a cassação de Deputado é sanção de natureza político-disciplinar [e] não cabe ao Poder Judiciário decidir se a conduta insere-se nas previsões regimentais". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 21.443-1/DF. Relator: Min. Octavio Gallotti, 1992. A jurisprudência posterior inverteu essa orientação sem enfrentar explicitamente seus fundamentos.

⁵⁰⁸ OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; MOURA, Suellen. Judicialização da política e poder legiferante: a ilegitimidade da interferência do STF. *Revista Novos Estudos Jurídicos – Eletrônica*, Itajaí, v. 23, n. 2, p. 466-490, maio-ago. 2018, p. 489.

⁵⁰⁹ THAYER, James Bradley. The Origin and Scope of the American Doctrine of Constitutional Law. *Harvard Law Review*, v. 7, n. 3, p. 129-156, 1893, p. 140.

⁵¹⁰ OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de. O caráter político da jurisdição constitucional: uma abordagem a partir de Carl Schmitt. *Princípios: Revista de Filosofia* (UFRN), Natal, v. 29, n. 60, p. 163-189, nov. 2022, p. 188-189.

análoga ao que Oliveira, Pinto e Penha descrevem como minimalismo judicial: uma orientação que busca "uma evolução a passos curtos, com análise estreita e rasa dos conflitos, evitando generalizações que, uma vez estabelecidas, têm o potencial de produzir uma variada gama de erros judiciais de difícil reversão"⁵¹¹. Os autores observam que cortes exercendo função mais contida, focando sua atuação não na resolução de questões divergentes profundas, mas em acordos teóricos específicos, abrem espaço para que instâncias políticas absorvam e processem os dissensos mais fundamentais⁵¹².

Terceiro, medidas cautelares que afetem substancialmente o exercício do mandato devem ser tratadas como constitucionalmente excepcionais e adotadas apenas como última ratio, quando inexistente alternativa menos gravosa capaz de neutralizar o risco processual invocado. Inspirado nos critérios de indispensabilidade qualificada, o afastamento cautelar exige demonstração concreta de risco processual que não possa ser neutralizado por medidas menos intrusivas, além de submissão à apreciação política em prazo exíguo. Essa disciplina evita que cautelares se convertam em cassações informais e preserva a lógica do artigo 53, §2º.

A diferenciação de crimes para fins de perda de mandato, aliás, não é estranha ao próprio Tribunal. Na AP n. 470, o ministro Gilmar Mendes já havia proposto solução mista, limitando a perda automática a crimes com improbidade ínsita ou pena superior a quatro anos, orientação da qual o STF posteriormente se afastou em favor da fórmula unificada de regime fechado combinado com faltas parlamentares. Retomar essa distinção por via legislativa, e não mais como critério interpretativo aplicado caso a caso, mas como emenda ao art. 55 que estabeleça, ela própria, os parâmetros de gravidade que justificam o afastamento do procedimento do § 2º, ofereceria parâmetro estável e antecipadamente conhecido, reduzindo a margem de oscilação jurisprudencial que a reconstrução empreendida no capítulo anterior evidenciou. Trata-se de direção que extrapola o critério interpretativo aqui proposto, mas que decorre da mesma lógica de autocontenção: se a distribuição de riscos deve caber, em primeiro lugar, ao Legislativo, também a ele compete definir, por via de emenda, os critérios que hoje o STF constrói sozinho, decisão a decisão.

Deste percurso, reconhece-se a existência de *déficit* quanto aos mecanismos internos de responsabilização parlamentar – que operam com lentidão e seletividade, em regime descrito

⁵¹¹ OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; PINTO, Lucas Pieczarka Guedes; PENHA, Gerhard de Souza. Revisão judicial dos processos de cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar. *Revista do Legislativo Paranaense*, Curitiba, n. 6, p. 25-42, 2022, p. 3.

⁵¹² OLIVEIRA; PINTO; PENHA, *Revisão judicial dos processos de cassação*, p. 33

por Gabriela Fischer Armani como “operação tartaruga”⁵¹³. Porém, reconhecer a insuficiência dos mecanismos internos de controle não equivale a concluir que a competência deva ser transferida ao Judiciário. O problema admite outra leitura: trata-se de *déficit* a ser enfrentado por reformas internas ao Parlamento, tais quais o aprimoramento dos Conselhos de Ética, adoção de prazos vinculantes, ampliação da transparência deliberativa, e não por deslocamento de competência para órgão que não dispõe de *accountability* eleitoral.

Além disso, como observa Renan Sobreira em verbete especializado, não se trata de defender plena irresponsabilidade, uma vez que a responsabilização pode ocorrer em esferas diversas: processos por quebra de decoro, controle eleitoral, fiscalização partidária, sanções regimentais, sem que seja necessário concentrar no STF a decisão sobre a continuidade do mandato⁵¹⁴. O próprio desfecho da PEC n. 3/2021 oferece evidência concreta da eficiência dos mecanismos de responsabilização política, sem a necessidade de intervenção judicial. Observa-se que a Constituição de 1988, ao submeter a deliberação sobre mandatos ao plenário da Casa em votação aberta e por maioria absoluta, criou as condições institucionais para que esse controle social pudesse se exercer: publicidade, responsabilização individualizada e exposição ao escrutínio eleitoral. A concentração judicial da decisão, ao contrário, subtrai do corpo político o exercício dessa função que a arquitetura democrática lhe reserva.

O mesmo raciocínio afasta a hipótese de revisão judicial de mérito sobre os processos de cassação por quebra de decoro. O próprio STF já reconheceu, no julgamento do MS n. 21.443-1/DF, que “a cassação de Deputado é sanção de natureza político-disciplinar”, de modo que “não cabe ao Poder Judiciário decidir se a conduta insere-se nas previsões regimentais”⁵¹⁵ que autorizam a cassação. Submeter o mérito dessas decisões a controle judicial substituiria a avaliação política que a Constituição reserva às Casas por juízo técnico-jurídico sobre questão que a própria Corte já qualificou como estranha à sua competência – deslocamento que reproduziria, na esfera disciplinar interna, a mesma lógica de concentração unilateral do risco identificada ao longo deste capítulo em relação à perda de mandato por condenação penal.

Compreende-se que tampouco a possibilidade de captura do órgão legislativo por maiorias ocasionais, empregada para afastar parlamentares de oposição sob pretexto de quebra

⁵¹³ ARMANI, Gabriela Fischer. *Controle judicial de mandatos: Supremo Tribunal Federal e parlamentares federais (1988-2022)*. 2023. 270 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023, p. 178-182.

⁵¹⁴ SOBREIRA, Renan Guedes. Inviolabilidade parlamentar. In: NASCIMENTO, Roberta Simões; SOBREIRA, Renan Guedes; NAKAMURA, Erick Kiyoshi (Orgs.). *Dicionário de Direito Parlamentar Brasileiro*. São Paulo: JusPodivm, 2025, p. 344-345.

⁵¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 21.443-1/DF*. Relator: Min. Octavio Gallotti, 1992

de decoro, justifica a transferência dessa competência ao Judiciário. Trata-se de risco real, mas que integra o cálculo institucional já feito pelo constituinte ao atribuir a decisão ao plenário da Casa, por maioria qualificada e em votação aberta – exigências que, embora não eliminem a possibilidade de uso político da cassação, submetem-na a custos de publicidade e responsabilização eleitoral que a intervenção judicial não reproduz. Diante disso, defende-se que a resposta institucionalmente adequada à captura legislativa é política, não judicial: alternância de maiorias, pressão da opinião pública e responsabilização nas urnas – os mesmos mecanismos que, como visto no ciclo da PEC 3/2021, já demonstraram capacidade de corrigir excessos sem recurso à tutela do STF. Substituir esse cálculo por revisão judicial de mérito não elimina o risco de captura; apenas o desloca para uma instância cuja composição não está sujeita ao mesmo escrutínio.

O argumento da autocontenção não implica que o STF deva abdicar completamente de seu papel de guardião da Constituição ou que deva ser indiferente a situações de flagrante omissão ou abuso por parte do Legislativo⁵¹⁶. O que se defende é que a intervenção judicial em matéria de mandatos deve ser tratada como *ultima ratio*, condicionada à demonstração de que os mecanismos políticos internos ao Parlamento foram inequivocamente exauridos ou se mostraram estruturalmente incapazes de funcionar, e que a ausência de intervenção geraria dano irreparável não a este ou àquele interesse político específico, mas às condições de possibilidade da própria democracia. Essa exigência é particularmente relevante em casos de medidas cautelares: se a Corte admite que o afastamento de um parlamentar é necessário para proteger a investigação ou o processo penal, ela deve também demonstrar por que essa proteção não poderia ser assegurada por meios menos intrusivos e por que a submissão da medida ao crivo da Casa respectiva seria incompatível com a finalidade processual perseguida.

A alternativa, inspirada no constitucionalismo de otimização proposto por Vermeule, não consiste em negar a existência de riscos relevantes na manutenção de parlamentares condenados ou na omissão das Casas Legislativas, mas em reconhecer que a Constituição já distribuiu esses riscos entre instituições diferentes e que a tentativa de neutralizá-los judicialmente gera outros riscos de mesma ou maior gravidade. Um modelo de otimização exigiria que o STF aceitasse certo grau de incerteza e de risco político, inclusive o risco de decisões legislativas consideradas insuficientes, em troca de preservar a estrutura de

⁵¹⁶ O risco de que cortes constitucionais invadam o campo propriamente político ao decidir sobre mandatos é identificado também por Lisowski, que observa que a expansão das competências judiciais nessa matéria pode comprometer a própria estrutura da representação que se pretende proteger. LISOWSKI, Telma Rocha. *Mandato parlamentar e crise de representatividade: instrumentos de perda e reforma do sistema*. Curitiba: Juruá, 2018, p. 195.

competências e de controles recíprocos estabelecida em 1988. A solução ótima não é eliminar um dos riscos em favor do outro, mas criar um arranjo que minimize ambos. Como formula Cláudio Ladeira de Oliveira, os defensores de uma jurisdição constitucional expansiva precisam optar:

ou o STF tem legitimidade para legislar, ainda que sob formas processuais filosoficamente ornamentadas, e então é razoável esperar que todas as forças políticas com alguma capacidade de influência estejam representadas no tribunal; ou então o STF deve adotar posturas de auto-restrição e reduzir dramaticamente a judicialização da política que marcou as últimas décadas⁵¹⁷.

Esse critério não elimina o conflito entre STF e Congresso Nacional, mas oferece um caminho institucional para sua gestão equilibrada, baseado no reconhecimento de que a legitimidade democrática das decisões sobre representação política deriva, em última instância, de sua origem em processos deliberativos abertos ao controle público e sujeitos a eleições periódicas, e não de sua suposta correção substantiva segundo critérios judiciais.

A adoção desse critério sinalizaria, ademais, que o STF compreende que seu papel em uma democracia constitucional consiste em assegurar que as regras do jogo institucional sejam respeitadas e que as instituições políticas tenham espaço para exercer suas competências, ainda que de forma imperfeita. A partir da chave teórica oferecida por Vermeule e do diálogo com a literatura crítica sobre os limites democráticos da jurisdição constitucional, o capítulo propôs um critério interpretativo alternativo, fundado em três pilares: reafirmação da titularidade legislativa na decisão sobre perda de mandatos nos termos do artigo 55, parágrafo 2º; excepcionalidade rigorosa e controle político das medidas cautelares que afetem o exercício de funções essenciais do mandato e adoção de um modelo de otimização com autocontenção, que aceita a distribuição de riscos prevista pela Constituição em vez de substituí-la por precauções máximas de origem judicial.

⁵¹⁷ OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de. Judicialização da política, auto-restrição judicial e a defesa da Constituição: lições de Carl Schmitt. *Revista Dois Pontos*, Curitiba, v. 17, n. 1, p. 62-85, 2020, p. 82.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação partiu de uma pergunta central: o que acontece com o desenho constitucional do mandato parlamentar quando o Supremo Tribunal Federal passa a decidir, de forma reiterada, sobre a perda e a suspensão de mandatos, seja em caráter definitivo, seja por meio de medidas cautelares atípicas? Em que medida essa atuação reforça a Constituição de 1988, concebida como arranjo de proteção do mandato e de distribuição de competências entre os Poderes, e em que medida a reconfigura, deslocando o locus decisório sobre a representação política para um órgão não eleito? A hipótese que orientou a pesquisa foi a de que o STF passou a operar, nesses casos, como gestor unilateral do risco institucional associado à permanência de parlamentares condenados ou investigados, substituindo a distribuição de riscos que a Constituição de 1988 havia repartido entre Judiciário e Legislativo por um modelo precaucionário que gera riscos de segunda ordem de magnitude comparável ou superior aos riscos que pretende neutralizar.

A primeira seção reconstruiu o mandato parlamentar como posição institucional protegida, situada no cruzamento entre representação política, separação de poderes e regime de responsabilização. A análise do artigo 55 da Constituição de 1988 e da disciplina das imunidades parlamentares mostrou que o texto constitucional combina instrumentos de responsabilização política, internos às Casas Legislativas, com mecanismos de responsabilização jurídica, exercidos pelo Judiciário, mas reserva às Casas a decisão sobre a continuidade do mandato em hipóteses sensíveis, como a condenação criminal transitada em julgado. Esse arranjo foi interpretado como expressão de opção deliberada do constituinte por distribuir o risco institucional entre instituições distintas, de modo a preservar tanto a eficácia da responsabilização quanto a autonomia do Parlamento como órgão representativo.

A segunda seção deslocou o foco para a prática do Supremo Tribunal Federal, reconstruindo, em perspectiva histórica, a jurisprudência relativa à perda e à suspensão de mandatos parlamentares federais desde 1988. No campo da perda de mandato decorrente de condenação criminal, foi possível identificar três fases distintas: uma fase inicial de deferência ao artigo 55, §2º, em que a Corte reconhecia às Casas a última palavra sobre o destino do mandato; a ruptura representada pela Ação Penal 470, em que o Plenário afirmou a perda automática como efeito direto da condenação; e a consolidação de um modelo híbrido, que articula pena em regime fechado e faltas parlamentares para converter, na prática, a hipótese do inciso VI em perda automática pelo inciso III, sem alteração formal do texto constitucional. No campo das medidas cautelares, a análise dos casos Delcídio do Amaral, Eduardo Cunha, Aécio

Neves, Chico Rodrigues, Daniel Silveira e da ADI 5.526 evidenciou movimento de admissão de afastamentos de parlamentares sem previsão constitucional específica, seguido da criação jurisprudencial de um regime híbrido em que a Corte impõe a medida e a submete a controle político posterior pelas Casas. Em ambos os eixos, a jurisprudência exibiu oscilações relevantes, frequentemente correlacionadas ao contexto político, sem que se consolidasse critério constitucional estável. A instabilidade atingiu o próprio precedente de referência: na Petição 9.218, o ministro relator da ADI 5.526 contestou a leitura de sua ementa, observando que nada fora decidido de modo claro e definitivo sobre questão central do julgamento.

A terceira seção submeteu esse material empírico ao crivo da teoria da constituição do risco de Adrian Vermeule e identificou, nas cinco dimensões analíticas examinadas, um padrão que transcende a análise de casos individuais. O que emerge do conjunto não é uma sequência de decisões pontuais sobre parlamentares específicos, mas a sedimentação progressiva de um estilo decisório que altera a própria gramática constitucional da representação política. A cada oscilação entre modelos, a Corte não apenas resolve um conflito concreto, mas redefine, para o caso seguinte, as condições sob as quais o Parlamento poderá exercer a competência que a Constituição lhe atribuiu. O acúmulo dessas redefinições produz efeito cumulativo que nenhuma decisão isolada teria, que é a transformação do STF de intérprete do artigo 55 em coautor permanente de seu conteúdo normativo, com a diferença de que essa coautoria opera sem os controles formais a que estaria submetida uma reforma constitucional.

À luz dessa trajetória, a tese que emerge da pesquisa pode ser formulada nos seguintes termos: ao decidir sobre perda e suspensão de mandatos parlamentares, o STF vem operando modelo decisório precaucionário que concentra em suas mãos a gestão do risco institucional derivado da atuação de parlamentares, reconfigurando, sem emenda formal, a separação de poderes e esvaziando a autonomia deliberativa das Casas sob o argumento de fortalecer a Constituição. Nas perdas definitivas, a Corte oscilou entre deferência formal ao artigo 55, §2º, e movimentos de automação da cassação por via interpretativa, culminando em modelo híbrido em que determinadas condenações penais impõem às Casas estreito espaço de atuação. Nas suspensões cautelares, o Tribunal admitiu agir sem autorização constitucional explícita, invocando a necessidade de flexibilização institucional por razões consequencialistas e antecipando decisões políticas que a Constituição atribuía ao Legislativo, inclusive em contextos em que Câmara e Senado demonstraram capacidade de chegar, por sua própria deliberação, a conclusões convergentes sobre a responsabilização de seus membros. Em ambos os campos, a consequência é a substituição de critérios constitucionais claros por critérios *ad hoc*, sensíveis ao contexto político, e a geração de insegurança jurídica estrutural.

O ciclo completo da PEC 3/2021, da expansão judicial à reação legislativa maximalista e desta à autocorreção senatorial impulsionada pela mobilização popular, encerra, em sequência concentrada, todas as categorias analíticas desenvolvidas neste trabalho. A proposta materializa o *fat tail* que Vermeule identifica como resultado previsível de estratégias precaucionárias; a sua rejeição confirma que o sistema constitucional dispõe de mecanismos de contenção que independem da tutela judicial. O dado é relevante porque desloca o ônus argumentativo: se a própria dinâmica política, com todos os seus defeitos, foi capaz de neutralizar uma reação que a concentração judicial havia provocado, torna-se difícil sustentar que a intervenção precaucionária era a única via institucional disponível para proteger a ordem constitucional. A conclusão que se impõe é a de que o modelo precaucionário não apenas falha em eliminar o risco que pretende neutralizar, mas compromete a capacidade do sistema político de exercer, por seus próprios meios, a função de autocorreção que a Constituição lhe atribuiu.

O trabalho pretendeu oferecer três aportes complementares: uma reconstrução periodizada da jurisprudência que torna visíveis padrões de deslocamento institucional, uma leitura analítica a partir da constituição do risco que supera a dicotomia ativismo versus contenção, e uma proposta normativa que oferece critérios de avaliação institucional em vez de prescrições de resultado. A pesquisa não examinou mandatos estaduais ou municipais, não incluiu a infidelidade partidária como hipótese autônoma e não se debruçou sobre o mérito das condutas penais subjacentes, delimitações que sinalizam caminhos para investigações futuras, particularmente quanto à recepção do modelo precaucionário por tribunais estaduais e à incorporação de critérios de otimização na prática jurisdicional.

Em última análise, o que está em jogo no percurso descrito nesta dissertação não é apenas a extensão do poder judicial sobre mandatos parlamentares, mas o critério pelo qual se afere a legitimidade das decisões sobre representação política. Aceitar que a Constituição distribui riscos entre instituições imperfeitas e que essa distribuição é, em si mesma, uma escolha normativa que merece deferência exige renunciar à promessa de que existe uma instância capaz de eliminar, sozinha, todos os riscos do sistema. Essa renúncia, longe de representar fraqueza institucional, é a condição para que o equilíbrio entre os Poderes, que sustenta a democracia constitucional brasileira, possa operar nos termos em que o constituinte de 1988 o concebeu.

REFERÊNCIAS

DOCTRINA, ARTIGOS E DISSERTAÇÕES

- ALBUQUERQUE, Camila Leonardo Nandi de; BAZZANELLA, Sandro Luiz. A judicialização da política como fenômeno do neoconstitucionalismo e os limites da democracia representativa. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 25, n. 3, p. 147-176, 2020.
- ALEIXO, Pedro. *Imunidades Parlamentares*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2020.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Imunidades Parlamentares*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982.
- ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. Pragmatismo como [meta] teoria normativa da decisão judicial. In: SARMENTO, Daniel (Coord.). *Filosofia e teoria constitucional contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 171-211.
- ARGUELHES, Diego Werneck; PEREIRA, Thomaz. Separação de poderes como alocação de autoridade: uma espécie ameaçada no direito constitucional brasileiro? In: LEAL, Fernando (Coord.). *Constitucionalismo de realidade: democracia, direitos e instituições*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 103-124.
- ARMANI, Gabriela Fischer. *Controle judicial de mandatos: Supremo Tribunal Federal e parlamentares federais (1988-2022)*. 2023. 270 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.
- ARMANI, Gabriela Fischer. Ingerência judicial no exercício de cargos eletivos: o comportamento do STF frente a pedidos de interferência em mandatos parlamentares. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 44., 2020. *Anais [...]*. São Paulo: ANPOCS, 2020.
- BARBOSA, Rui. *Comentários à Constituição Federal Brasileira*. V 2. São Paulo: Saraiva, 1933, p. 41.
- BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. In: VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens (Org.). *A razão e o voto: diálogos constitucionais com Luís Roberto Barroso*. Rio de Janeiro: FGV, 2017.
- BASTOS, Alberto Luiz Hanemann. Audiência pública. In: NASCIMENTO, Roberta Simões; SOBREIRA, Renan Guedes; NAKAMURA, Erick Kiyoshi (Orgs.). *Dicionário de Direito Parlamentar Brasileiro*. São Paulo: JusPodivm, 2025. p. 77-79.
- BASTOS, Alberto Luiz Hanemann; NAKAMURA, Erick Kiyoshi. Afastamento judicial de parlamentar. In: NASCIMENTO, Roberta Simões; SOBREIRA, Renan Guedes; NAKAMURA, Erick Kiyoshi (Orgs.). *Dicionário de Direito Parlamentar Brasileiro*. São Paulo: JusPodivm, 2025. p. 54-56.

BASTOS, Alberto Luiz Hanemann; NAKAMURA, Erick Kiyoshi. Prisão de parlamentar. In: NASCIMENTO, Roberta Simões; SOBREIRA, Renan Guedes; NAKAMURA, Erick Kiyoshi (Orgs.). *Dicionário de Direito Parlamentar Brasileiro*. São Paulo: JusPodivm, 2025. p. 544-546.

BRAND, Vanessa Bussolo. *Judicialização da nomeação de Ministros de Estado no Brasil pós 1988 à luz da otimização do risco político*. 2021. 153 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021.

BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de; BUSTAMANTE, Evanilda Nascimento de Godoi. Jurisdição Constitucional na Era Cunha: entre o passivismo procedimental e o ativismo substancialista do STF. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 346-388, 2016.

CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato Parlamentar: aquisição e perda antecipada*. São Paulo: Atlas, 2005.

CAMPOS, Francisco. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956.

DAHL, Robert. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.

DAWOOD, Yasmin. Electoral Fairness and the Law of Democracy: A Structural Rights Approach to Judicial Review. *University of Toronto Law Journal*, v. 62, n. 4, p. 499-561, 2012.

DIMOULIS, Dimitri. Uma visão crítica do neoconstitucionalismo. In: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (Coords.). *Direitos fundamentais e estado constitucional: estudos em homenagem a J. J. Gomes Canotilho*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

ELSTER, Jon. *Ulisses liberto: estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições*. Trad. Cláudia Sant'Ana Martins. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

FEREJOHN, John. Accountability and authority: toward a theory of political accountability. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (Eds.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 131-153.

FEREJOHN, John. Judicializando a política, politizando o direito. In: MOREIRA, Luiz (Org.). *Judicialização da política*. 1. ed. São Paulo: 22 Editorial, 2012. p. 63-91.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020.

FUKUYAMA, Francis. *Ordem e decadência: da revolução industrial à globalização da democracia*. Trad. Nivaldo Montigueli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 2018.

GABARDO, Emerson. Os perigos do moralismo político e a necessidade de defesa do direito posto na Constituição da República de 1988. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 65-91, out./dez. 2017.

HIRSCHMAN, Albert O. *The Rhetoric of Reaction: perversity, futility, jeopardy*. Cambridge: Harvard University Press, 1991.

HORTA, Raul Machado. Imunidades parlamentares. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 4, n. 15/16, p. 45-60, jul./dez. 1967.

JURUENA, Cynthia Gruending. Accountability. In: NASCIMENTO, Roberta Simões; SOBREIRA, Renan Guedes; NAKAMURA, Erick Kiyoshi (Orgs.). *Dicionário de Direito Parlamentar Brasileiro*. São Paulo: JusPodivm, 2025. p. 45-46.

JURUENA, Cynthia Gruending; FRAGA, Juliana Machado. Backlash. In: NASCIMENTO, Roberta Simões; SOBREIRA, Renan Guedes; NAKAMURA, Erick Kiyoshi (Orgs.). *Dicionário de Direito Parlamentar Brasileiro*. São Paulo: JusPodivm, 2025. p. 83-84.

JURUENA, Cynthia Gruending; SOBREIRA, Renan Guedes. A patologia e o veneno: relativização dos direitos políticos no combate à corrupção. *Revista Jurídica Luso-Brasileira (RJLB)*, ano 8, n. 3, p. 347-364, 2022.

KRAMER, Larry D. *The People Themselves: Popular Constitutionalism and Judicial Review*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

KREUZ, Letícia Regina Camargo. Jogo Duro Constitucional. In: NASCIMENTO, Roberta Simões; SOBREIRA, Renan Guedes; NAKAMURA, Erick Kiyoshi (Orgs.). *Dicionário de Direito Parlamentar Brasileiro*. São Paulo: JusPodivm, 2025. p. 347-349.

LISOWSKI, Telma Rocha. *Mandato parlamentar e crise de representatividade: instrumentos de perda e reforma do sistema*. Curitiba: Juruá, 2018.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. 2. ed. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1976.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova*, São Paulo, n. 57, p. 113-133, 2002.

MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Elections and representation. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (Eds.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 29-54.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MEYER, Emilio Peluso Neder. Judges and Courts Destabilizing Constitutionalism: The Brazilian Judiciary's Political and Authoritarian Character. *German Law Journal*, Cambridge, v. 19, n. 4, p. 727-768, 2018.

MONTEIRO, Maurício Gentil. A limitação da imunidade parlamentar: apontamentos sobre a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n. 35/2001. *Revista da Escola Superior da Magistratura de Sergipe*, n. 2, p. 347-360, 2002.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *De l'esprit des lois*. Paris: Garnier, 1777.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 39. ed. Barueri: Atlas, 2023.

MOURA, Suellen Patrícia. *Imunidades parlamentares à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: separação de poderes e constituição radical*. 2019. 248 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

NAKAMURA, Erick Kiyoshi. Cassação de mandato/perda de mandato. In: NASCIMENTO, Roberta Simões; SOBREIRA, Renan Guedes; NAKAMURA, Erick Kiyoshi (Orgs.). *Dicionário de Direito Parlamentar Brasileiro*. São Paulo: JusPodivm, 2025. p. 108-109.

NAKAMURA, Erick Kiyoshi. *Perda do mandato de parlamentares federais por quebra de decoro no período de 1988 a 2023: uma sistematização crítica da atuação do Supremo Tribunal Federal*. 2023. 283 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023.

NASCIMENTO, Roberta Simões; SOBREIRA, Renan Guedes; NAKAMURA, Erick Kiyoshi (Orgs.). *Dicionário de Direito Parlamentar Brasileiro*. São Paulo: JusPodivm, 2025.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 34-54.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de. Democracia e ativismo judicial: algumas considerações sobre suas causas e consequências. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, v. 16, p. 183-216, 2015.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de. Judicialização da política, auto-restrição judicial e a defesa da Constituição: lições de Carl Schmitt. *Revista Dois Pontos*, Curitiba, v. 17, n. 1, p. 62-85, 2020.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de. O caráter político da jurisdição constitucional: uma abordagem a partir de Carl Schmitt. *Princípios: Revista de Filosofia* (UFRN), Natal, v. 29, n. 60, p. 163-189, nov. 2022.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; BOCCHINI, Caio Henrique. O minimalismo judicial e os parâmetros legais para a interpretação do direito brasileiro. In: OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; DUTRA, Delamar Volpato; MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira (Orgs.). *Ensaio sobre constitucionalismo político*. 1. ed. Florianópolis: Habitus, 2019. p. 47-68.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; FURLAN, Lorenzo Emanuelli. Do neoconstitucionalismo ao constitucionalismo da otimização: um estudo crítico do REsp 19392 PI – o caso da fraude à "cota de gênero". In: OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; DUTRA, Delamar Volpato;

MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira (Orgs.). *Ensaaios sobre constitucionalismo político*. 1. ed. Florianópolis: Habitus, 2019. p. 221-231.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; LAURINDO, Marja Mangili. A restrição da imunidade parlamentar na ADI 5526: uma crítica ao controle judicial de constitucionalidade a partir da análise do voto do min. Luís Roberto Barroso. *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 14, n. 3, p. 110-130, dez. 2019.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; MOURA, Suellen. Judicialização da política e poder legiferante: a ilegitimidade da interferência do STF. *Revista Novos Estudos Jurídicos – Eletrônica*, Itajaí, v. 23, n. 2, p. 466-490, maio/ago. 2018.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; PINTO, Lucas Pieczarcka Guedes; PENHA, Gerhard de Souza. Revisão judicial dos processos de cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar. *Revista do Legislativo Paranaense*, Curitiba, n. 6, p. 25-42, 2022.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. *O impeachment*. Porto Alegre: Globo, 1965.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006.

PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

POST, Robert; SIEGEL, Reva. Roe rage: democratic constitutionalism and backlash. *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, v. 42, n. 2, p. 373-433, 2007.

RIBEIRO, Raphaela Rocha. *Imunidades formais e mandato parlamentar*. 2024. 179 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

SALGADO, Eneida Desiree. A representação política e sua mitologia. *Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, Curitiba, v. 1, n. 1, 2012.

SALGADO, Eneida Desiree. Populismo judicial, moralismo e o desprezo à Constituição: a democracia entre velhos e novos inimigos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, v. 117, p. 193-217, 2018.

SALGADO, Eneida Desiree. Representação política e o modelo democrático brasileiro. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (Org.). *Direito constitucional brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. v. 1, p. 1091 e ss.

SALGADO, Eneida Desiree; GABARDO, Emerson. The role of the Judicial Branch in Brazilian rule of law erosion. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 731-769, set./dez. 2021.

SCHMITT, Carl. *O guardião da Constituição*. Trad. Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SGARBOSSA, Luís Fernando; IENSUE, Geziela. A Constituição como autorrestrrição ou como restrição ao outro: uma comparação entre as visões de Elster e Buchanan-Tullock. *Revista de Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 18, n. 18, p. 14-37, 2015.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Edusp, 2021.

SILVEIRA, Ramaís de Castro; LADEIRA DE OLIVEIRA, Cláudio. A disputa pela palavra final: argumentos contra a supremacia judicial em Waldron e Vermeule. In: CONPEDI, 2016. *Anais [...]*. Florianópolis: CONPEDI, 2016.

SOBREIRA, Renan Guedes. Degradación de la inviolabilidad parlamentaria en la jurisprudencia de tribunales superiores de Brasil. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Zaragoza, n. 23, p. 71-85, 2022.

SOBREIRA, Renan Guedes. Inviolabilidade parlamentar. In: NASCIMENTO, Roberta Simões; SOBREIRA, Renan Guedes; NAKAMURA, Erick Kiyoshi (Orgs.). *Dicionário de Direito Parlamentar Brasileiro*. São Paulo: JusPodivm, 2025. p. 344-345.

SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. Interpretation and Institutions. *Michigan Law Review*, Ann Arbor, v. 101, n. 4, p. 885-951, 2003.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press, 1995.

THAYER, James Bradley. The Origin and Scope of the American Doctrine of Constitutional Law. *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 7, n. 3, p. 129-156, 1893.

TUSHNET, Mark. *Taking the Constitution Away from the Courts*. Princeton: Princeton University Press, 1999.

TUSHNET, Mark; KHOSLA, Madhav. *Unstable Constitutionalism: Law and Politics in South Asia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006.

VALLINDER, Torbjörn. A judicialização da política: um fenômeno mundial. In: MOREIRA, Luiz (Org.). *Judicialização da política*. 1. ed. São Paulo: 22 Editorial, 2012. p. 15-26.

VERMEULE, Adrian. *Mechanisms of democracy: institutional design writ small*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

VERMEULE, Adrian. *The Constitution of Risk*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

VERMEULE, Adrian. *The System of the Constitution*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

VERONESE, Osmar. *Inviolabilidade Parlamentar: do Senador ao Vereador*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

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

WALDRON, Jeremy. *A dignidade da legislação*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WALDRON, Jeremy. *Law and disagreement*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

WALDRON, Jeremy. The core of the case against judicial review. *Yale Law Journal*, New Haven, v. 115, n. 6, p. 1346-1406, 2006.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1940.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941*. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1941.

BRASIL. *Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 1965.

BRASIL. *Lei n. 7.170, de 14 de dezembro de 1983*. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1983.

BRASIL. *Lei n. 7.492, de 16 de junho de 1986*. Define os crimes contra o sistema financeiro nacional, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1986.

BRASIL. *Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993.

BRASIL. *Lei n. 9.263, de 12 de janeiro de 1996*. Regula o § 7º do art. 226 da Constituição Federal, que trata do planejamento familiar, estabelece penalidades e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1996.

BRASIL. *Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998.

BRASIL. *Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998*. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os

ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998.

BRASIL. *Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999*. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 35, de 20 de dezembro de 2001*. Dá nova redação ao art. 53 da Constituição Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 2001.

BRASIL. *Lei n. 10.826, de 22 de dezembro de 2003*. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – SINARM, define crimes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003.

BRASIL. *Lei n. 12.850, de 2 de agosto de 2013*. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal. Brasília, DF: Presidência da República, 2013.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 76, de 28 de novembro de 2013*. Altera o § 2º do art. 55 e o § 4º do art. 66 da Constituição Federal, para abolir a votação secreta nos casos de perda de mandato de Deputado ou Senador e de apreciação de veto. Brasília, DF: Senado Federal, 2013.

BRASIL. *Lei n. 14.197, de 1º de setembro de 2021*. Acrescenta Título XII à Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para prever os crimes contra o Estado Democrático de Direito; e revoga a Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983 (Lei de Segurança Nacional). Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. *Decreto de 21 de abril de 2022*. Concede graça constitucional a Daniel Lúcio da Silveira. Brasília, DF, 21 abr. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Decisão da Mesa n. 58.782, de 18 de dezembro de 2025*. Declara a perda do mandato dos Deputados Eduardo Bolsonaro e Alexandre Ramagem. Brasília, DF, 2025. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/int/dmsn/2025/decisaodamesa-58782-18-dezembro-2025-798481-publicacaooriginal-177427-cd-mesa.html>. Acesso em: 09 jan. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Representação n. 1/2015* (processo de cassação de Eduardo Cunha). Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2025146>. Acesso em: 23 jan. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Resolução n. 18, de 7 de maio de 2025*. Susta o andamento da Ação Penal contida na Petição n. 12.100, em curso no Supremo Tribunal Federal, em relação a todos os crimes imputados ao Deputado Federal Alexandre Ramagem. Brasília, DF, 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Resolução n. 18, de 12 de setembro de 2016*. Declara a perda do mandato do Deputado Eduardo Cunha, por conduta incompatível com o decoro parlamentar. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 13 set. 2016, p. 92.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Proposta de Emenda à Constituição n. 3, de 2021*. Autor: Dep. Celso Sabino (PSDB/PA). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2270800>. Acesso em: 01 fev. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Resolução n. 18, de 2025*. Susta o andamento da Ação Penal n. 2.668 em relação ao Deputado Alexandre Ramagem, nos termos do art. 53, § 3º, da Constituição Federal. Brasília, DF, 2025.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO. *Portaria n. 2.664, de 6 de março de 2026*. Institui a Política de Integridade na Atividade Científica do CNPq. Brasília, DF: CNPq, 2026. Disponível em: http://memoria2.cnpq.br/web/guest/view/-/journal_content/56_INSTANCE_0oED/10157/23142775. Acesso em: 04 abr. 2026.

SENADO FEDERAL. *Ofício n. 70/2017*. Comunicação do STF ao Senado sobre AC n. 4.327. Brasília, DF: Senado Federal, 2017.

SENADO FEDERAL. *Petição de Cassação n. 7/2020*. Cidadania e Rede Sustentabilidade contra Chico Rodrigues. Brasília, DF: Senado Federal, 2020.

SENADO FEDERAL. *Proposta de Emenda à Constituição n. 3, de 2021*. Altera o art. 53 da Constituição Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 2021.

SENADO FEDERAL. *Proposta de Emenda à Constituição n. 3, de 2021* (recebida da Câmara dos Deputados). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/170519>. Acesso em: 07 fev. 2026.

SENADO FEDERAL. *Proposta de Emenda à Constituição n. 5, de 2024*. Autor: Sen. Jorge Seif (PL/SC) e outros. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/162113>. Acesso em: 06 fev. 2026.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Conselho Universitário. *Resolução Normativa n. 217/2025/CUn, de 2 de dezembro de 2025*. Institui as normas gerais para caracterização, apuração e sanção de casos de plágio e má conduta acadêmica na Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, 2025. Disponível em: http://cpac.den.paginas.ufsc.br/files/2025/12/RN_217-2025-CUn_-_RN_PI%C3%A1gio_e_M%C3%A1_Conduta_Acad%C3%AAmica.pdf. Acesso em: 04 abr. 2026.

FONTES INSTITUCIONAIS

AGÊNCIA BRASIL. *Em todo país, milhares protestam contra anistia e PEC da Blindagem*. Brasília, DF, 21 set. 2025. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2025-09/multidoes-ocupam-capitais-contranistia-e-pec-da-blindagem>. Acesso em: 07 fev. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Asdrubal Bentes renuncia ao mandato de deputado federal*. Brasília, DF, 26 mar. 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/429643-asdrubal-bentes-renuncia-ao-mandato-de-deputado-federal/>. Acesso em: 17 out. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Ato da Mesa n. 239, de 22 de agosto de 2018*. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2018/atodamesa-239-22-agosto-2018-787094-publicacaooriginal-156242-cd-mesa.html>. Acesso em: 15 dez. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Câmara cassa mandato de Eduardo Cunha*. Brasília, DF, 13 set. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/497951-camara-cassa-mandato-de-eduardo-cunha>. Acesso em: 23 jan. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Câmara decide manter prisão do deputado Daniel Silveira*. Agência Câmara Notícias, Brasília, DF, 19 fev. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/729294-camara-decide-manter-prisao-do-deputado-daniel-silveira/>. Acesso em: 11 jan. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Câmara mantém mandato do deputado Natan Donadon, preso há dois meses*. Brasília, DF, 28 ago. 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/413103-camara-mantem-mandato-do-deputado-natan-donadon-presno-ha-dois-meses/>. Acesso em: 19 nov. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Câmara poderá analisar perda de mandato de Protógenes, após decisão do STF*. Brasília, DF, 21 out. 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/443483-CAMARA-PODERA-ANALISAR-PERDA-DE-MANDATO-DE-PROTOGENES-APOS-DECISAO-DO-STF>. Acesso em: 17 out. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Carla Zambelli renuncia ao mandato; Adilson Barroso é convocado para tomar posse*. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1232851-carla-zambelli-renuncia-ao-mandato-adilson-barroso-e-convocado-para-tomar-posse/>. Acesso em: 09 jan. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. *Representação n. 2/2025*. Parecer vencedor do Deputado Claudio Cajado. Brasília, DF, 10 dez. 2025. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3065664&filename=Avulso+REP+2%2F2025. Acesso em: 09 jan. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Conselho de Ética abre processos contra dois deputados*. Brasília, DF, 04 jul. 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/541549-conselho-de-etica-abre-processos-contra-dois-deputados/>. Acesso em: 19 out. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Conselho de Ética aprova parecer que pede arquivamento de processo contra Nelson Meurer*. Brasília, DF, 17 out. 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/547080-conselho-de-etica-aprova-parecer-que-pede-arquivamento-de-processo-contra-nelson-meurer/>. Acesso em: 19 out. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Deputado Pedro Henry renuncia ao mandato e se entrega à Polícia Federal*. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/423568-deputado-pedro-henry-renuncia-ao-mandato-e-se-entrega-a-policia-federal/>. Acesso em: 18 nov. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Direto da Câmara: Hugo Motta protocola ação que busca reverter decisão do STF no caso Ramagem*. Brasília, DF, 14 maio 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/tv/direto-da-camara/1158392-direto-da-camara-hugo-motta-protocola-acao-que-busca-reverter-decisao-do-stf-no-caso-ramagem/>. Acesso em: 31 jan. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Eduardo Cunha renuncia à Presidência da Câmara dos Deputados*. Rádio Câmara (A Voz do Brasil). Brasília, DF, 07 jul. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/492659-eduardo-cunha-renuncia-a-presidencia-da-camara-dos-deputados/>. Acesso em: 23 jan. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Em votação aberta, Câmara cassa mandato de Natan Donadon*. Brasília, DF, 12 fev. 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/426555-em-votacao-aberta-camara-cassa-mandato-de-natan-donadon/>. Acesso em: 19 nov. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Entenda o caso do deputado Eduardo Cunha*. Brasília, DF, 07 jul. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/492608-entenda-o-caso-do-deputado-eduardo-cunha/>. Acesso em: 23 jan. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Ex-deputado Nelson Meurer falece no Paraná*. Brasília, DF, 15 jul. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/675604-ex-deputado-nelson-meurer-falece-no-parana/>. Acesso em: 19 out. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *João Paulo Cunha renuncia ao mandato de deputado federal*. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/426204-joao-paulo-cunha-renuncia-ao-mandato-de-deputado-federal/>. Acesso em: 18 nov. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Lira diz que a Câmara não abre mão da prerrogativa de decidir sobre perda de mandato*. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/868788-lira-diz-que-a-camara-nao-abre-mao-da-prerrogativa-de-decidir-sobre-perda-de-mandato/>. Acesso em: 15 dez. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Mesa Diretora da Câmara declara a perda dos mandatos de Eduardo Bolsonaro e Delegado Ramagem*. Brasília, DF, 18 dez. 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1234829-mesa-diretora-da-camara-declara-a-perda-dos-mandatos-de-eduardo-bolsonaro-e-delegado-ramagem/>. Acesso em: 09 jan. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Mesa Diretora declara a perda do mandato de Maluf*. Brasília, DF, 22 ago. 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/543793-mesa-diretora-declara-a-perda-do-mandato-de-maluf/>. Acesso em: 15 dez. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Paulo Maluf é afastado do mandato por decisão do presidente da Câmara*. Brasília, DF, 2018. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/noticias/532115-paulo-maluf-e-afastado-do-mandato-por-decisao-do-presidente-da-camara/>. Acesso em: 15 dez. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Por insuficiência de votos pela cassação, Câmara mantém mandato da deputada Carla Zambelli*. Brasília, DF, 11 dez. 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1232065-por-insuficiencia-de-votos-pela-cassacao-camara-mantem-mandato-da-deputada-carla-zambelli>. Acesso em: 09 jan. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Por unanimidade, Supremo confirma afastamento de Cunha*. Brasília, DF, 05 maio 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/487223-por-unanimidade-supremo-confirma-afastamento-de-cunha/>. Acesso em: 22 jan. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *REP 1/2015: Representação em desfavor do Deputado Eduardo Cunha, que solicita abertura de processo disciplinar com o objetivo de apurar prática de condutas incompatíveis com o decoro parlamentar*. Brasília, DF, 2015-2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2025146>. Acesso em: 23 jan. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Representação n. 27/2018 – Nelson Meurer*. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/eticaedecoro/representacoes/representacao-no-27-2018-nelson-meurer>. Acesso em: 19 out. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *STF decide, por unanimidade, manter a prisão do deputado Daniel Silveira*. Agência Câmara Notícias, Brasília, DF, 17 fev. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/728458-stf-decide-por-unanimidade-manter-a-prisao-do-deputado-daniel-silveira/>. Acesso em: 11 jan. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Valdemar Costa Neto renuncia ao mandato de deputado federal*. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/422830-valdemar-costa-neto-renuncia-ao-mandato-de-deputado-federal/>. Acesso em: 18 nov. 2025.

CNN BRASIL. *PEC da Blindagem tem 83% de menções negativas nas redes, aponta Quaest*. São Paulo, 20 set. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/pec-da-blindagem-tem-83-de-mencoes-negativas-nas-redes-aponta-quaest>. Acesso em: 07 fev. 2026.

SENADO FEDERAL. *Acir Gurgacz se despede do Senado após 16 anos de mandato*. Brasília, DF, 20 dez. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/12/20/acir-gurgacz-se-despede-do-senado-apos-16-anos-de-mandato>. Acesso em: 19 out. 2025.

SENADO FEDERAL. *CCJ rejeita PEC que exige autorização para ação penal contra parlamentares*. Agência Senado, Brasília, DF, 24 set. 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/09/24/ccj-rejeita-pec-que-exige-autorizacao-para-acao-penal-contr-parlamentares>. Acesso em: 07 fev. 2026.

SENADO FEDERAL. *Chico Rodrigues pede licença do mandato de senador por 121 dias*. Agência Senado, Brasília, DF, 20 out. 2020. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/10/20/chico-rodrigues-amplia-licenca-para-121-dias>. Acesso em: 25 jan. 2026.

SENADO FEDERAL. *Decisão sobre perda de mandato de Acir Gurgacz compete ao Plenário, diz Eunício Oliveira*. Brasília, DF, 23 out. 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/10/23/decisao-sobre-perda-de-mandato-de-acir-gurgacz-compet-e-ao-plenario-diz-eunicio-oliveira>. Acesso em: 19 out. 2025.

SENADO FEDERAL. *Girão: "PEC da Blindagem é indefensável e votarei contra"*. Agência Senado, Brasília, DF, 18 set. 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/09/18/girao-pec-da-blindagem-e-indefensavel-e-votarei-contr>. Acesso em: 07 fev. 2026.

SENADO FEDERAL. *Nota técnica da Advocacia do Senado*. Brasília, DF, 03 out. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2017/10/03/nota-tecnica-da-advocacia>. Acesso em: 06 fev. 2026.

SENADO FEDERAL. *Plenário rejeita medidas cautelares contra Aécio Neves e senador retoma mandato*. Agência Senado, Brasília, DF, 17 out. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/17/senado-devolve-mandato-a-aecio-neves>. Acesso em: 29 jan. 2026.

SENADO FEDERAL. *Senado entra com recurso para suspender prisão de Acir Gurgacz*. Brasília, DF, 19 out. 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/10/19/senado-entra-com-recurso-para-suspender-prisao-de-acir-gurgacz>. Acesso em: 19 out. 2025.

SENADO FEDERAL. *Senadores decidem manter prisão de Delcídio do Amaral*. Senado Notícias, Brasília, DF, 25 nov. 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/11/25/senadores-decidem-manter-prisao-de-delcidio-do-amaral>. Acesso em: 11 jan. 2026.

SENADO FEDERAL. *Supremo determina prisão do deputado Natan Donadon e Câmara inicia processo de cassação*. Brasília, DF, 26 jun. 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/06/26/supremo-determina-prisao-do-deputado-natan-donadon-e-camara-inicia-processo-de-cassacao>. Acesso em: 19 nov. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Barroso não prorroga afastamento de Chico Rodrigues*. Notícias STF, Brasília, DF, 17 fev. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=460679&ori=1>. Acesso em: 25 jan. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Liminar suspende decisão que manteve mandato de Natan Donadon*. Brasília, DF, 04 set. 2013. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/liminar-suspende-decisao-que-manteve-mandato-de-natan-donadon/>. Acesso em: 19 nov. 2025.

JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Cautelar n. 4.036/DF*. Relator: Ministro Teori Zavascki. Segunda Turma, j. 25 nov. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Cautelar n. 4.039/DF*. Relator: Ministro Teori Zavascki. Requerente: Ministério Público Federal. Decisão monocrática em 24 de novembro de 2015. Referendada pela Segunda Turma, por unanimidade, em 25 de novembro de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Cautelar n. 4.070 Referendo*. Relator: Min. Teori Zavascki. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 5 maio 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Cautelar n. 4.327/DF (Ag.Reg. no Terceiro Ag.Reg.)*. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Primeira Turma. Brasília, DF, 26 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.526*. Relator: Min. Edson Fachin; Relator do acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 11 out. 2017. Publicado no DJe n. 159, 7 ago. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal n. 1.044/DF*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Daniel Lúcio da Silveira. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 20 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal n. 2.415/SP*. Autor: Ministério Público Federal. Ré: Carla Zambelli Salgado de Oliveira. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Revisora: Ministra Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 25 de agosto de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal n. 2.428/DF*. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Carla Zambelli Salgado de Oliveira e Walter Delgatti Neto. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Primeira Turma. Brasília, DF, 19 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal n. 2.668/DF*. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Alexandre Ramagem Rodrigues e outros. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Primeira Turma. Brasília, DF, 11 de setembro de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal n. 470/MG*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: José Dirceu de Oliveira e outros. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 17 dez. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal n. 481/PA*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Asdrúbal Mendes Bentes. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, 8 set. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal n. 563/SP*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Protógenes Pinheiro de Queiroz e outros. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF, 21 out. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal n. 565/RO*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Ivo Narciso Cassol e outros. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF, 8 ago. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal n. 572/RR*. Autor: Ministério Público Eleitoral. Réu: Francisco Vieira Sampaio. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 11 nov. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal n. 694/MT*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Paulo Fernando Feijó Torres. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, DF, 2 maio 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal n. 863/SP*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Paulo Salim Maluf. Relator: Min. Edson Fachin. Primeira Turma. Brasília, DF, 23 mar. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal n. 935/AM*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Acir Marcos Gurgacz. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 27 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal n. 996/DF*. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Nelson Meurer e outros. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 29 maio 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 402 MC-REF/DF*. Relator: Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 7 dez. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 511*. Requerente: Câmara dos Deputados. Brasília, DF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 1.227/DF*. Requerente: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Decisão monocrática. Brasília, DF, 23 de março de 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 964, 965, 966 e 967*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Execução Penal n. 149/DF*. Decisão monocrática. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 11 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus n. 89.417/RO*. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Primeira Turma, j. 22 ago. 2006. DJ 15 dez. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus n. 101.095*. Relator: Min. Gilmar Mendes. Segunda Turma. Brasília, DF, 31 ago. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus n. 112.454*. Relatora: Min. Rosa Weber. Primeira Turma. Brasília, DF, 19 mar. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Inquérito n. 4.781/DF*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Decisão monocrática em 16 de fevereiro de 2021. Referendada pelo Tribunal Pleno, por unanimidade, em 17 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Inquérito n. 4.954/RJ*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Decisão monocrática em 23 de março de 2024. Referendada pela Primeira Turma, por unanimidade, em 25 de março de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 21.443-1/DF*. Relator: Min. Octavio Gallotti. Brasília, DF, 1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 34.327/DF*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Plenário. Brasília, DF, 8 set. 2016. Segurança denegada por maioria, vencido o Min. Marco Aurélio.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição n. 9.009/DF*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Decisão monocrática. Brasília, DF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição n. 9.218/DF*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Decisão monocrática. Brasília, DF, 15 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Questão de Ordem na Ação Penal n. 396/RO*. Autor: Ministério Público do Estado de Rondônia. Réu: Natan Donadon. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 26 jun. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Questão de Ordem na Ação Penal n. 937/RJ*. Relator: Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 3 maio 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 179.502-6/SP*. Relator: Min. Moreira Alves. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 31 maio 1995. *Diário da Justiça*, 8 set. 1995. p. 28.389.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Referendo na Execução Penal n. 149/DF*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Primeira Turma. Brasília, DF, 15 dez. 2025.