

Contenção judicial: mapa conceitual e pedidos de impeachment de Ministros do Supremo Tribunal Federal

Daniel Bogéa¹
Luciano Da Ros²

Resumo

Este artigo integra parte de um esforço de pesquisa mais amplo de conceituação, classificação, teorização e mapeamento empírico dos episódios em que atores eleitos buscam impor constrangimentos ao Poder Judiciário ou aos seus integrantes. Definidos como *contenção judicial*, apresentamos uma nova tipologia desses episódios em função dos seus diferentes níveis de severidade e tipos de alvos. A partir desse enquadramento, realizamos uma análise dos pedidos de impeachment de Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF). Identificamos um crescente número de pedidos a partir de 2015 e a participação até então inédita de políticos eleitos como pleiteantes a partir de 2019. Além disso, identificamos oscilações importantes nos poderes individuais do presidente do Senado Federal no processamento desses pedidos ao longo do tempo. Os resultados sugerem que os atores eleitos parecem ter seguido a tendência de crescimento dos pedidos que se iniciou fora dos poderes executivo e legislativo, incorporando-se posteriormente a ela. Para além da análise dos pedidos de impeachment de Ministros do STF, a abordagem teórica formulada neste artigo introduz a possibilidade de análise de outras formas de contenção judicial ainda não catalogadas ou suficientemente exploradas na literatura.

Palavras-chave: contenção judicial; impeachment; ministros; Supremo Tribunal Federal.

1 Doutorando em ciência política na Universidade de São Paulo. Mestre em ciência política pela Universidade de Brasília e mestre em direito constitucional pela Universidade de São Paulo. E-mail: daniel.bogea@usp.br; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0486-9427>

2 Professor Adjunto do Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). É formado em direito e mestre em ciência política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), e doutor em ciência política pela Universidade de Illinois, Chicago, Estados Unidos. E-mail: daros.luc@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4186-2056>



Direito autoral e licença de uso: Este artigo está licenciado sob uma Licença Creative Commons. Com essa licença você pode compartilhar, adaptar, para qualquer fim, desde que atribua a autoria da obra, forneça um link para a licença, e indicar se foram feitas alterações.

I. Introdução

Em 20 de agosto de 2021, o então Presidente da República, Jair Bolsonaro, apresentou ao Senado Federal pedido de impeachment do Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal (STF), por crime de responsabilidade (BRASIL, 2021b). O pedido alega que o Ministro se comporta “como vítima, acusador e julgador” na relatoria do Inquérito nº 4781 (i.e., “Inquérito das Fake News”), algo incompatível com a imparcialidade esperada do cargo (BRASIL, 2021b, p. 7). Em especial, cita um ofício que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) enviou ao STF informando possível crime cometido pelo Presidente da República – ofício este assinado por Alexandre de Moraes e incorporado ao inquérito. Assim, alega o pedido: “[...] a suposta vítima [...] dá notícia do crime para ele mesmo, ignora a livre distribuição do processo no STF, dá de ombros ao acusador e [...] já decide no processo agora como Ministro do STF, determinando instauração de inquérito contra o Presidente da República” (BRASIL, 2021b, p. 10). Com base nisso, requereu a “destituição do cargo ocupado pelo Excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre de Moraes” e a “aplicação da pena de inabilitação para o desempenho de função pública pelo prazo de 8 anos” (BRASIL, 2021b, p. 17). Fiel à tradição cartorária do Brasil, o pedido encerra com a firma do Presidente da República reconhecida pelo 4º Ofício de Notas de Brasília (“Cartório da Asa Norte”).

Em contexto de ataques recorrentes de Jair Bolsonaro ao STF, a iniciativa denotaria mera continuidade da postura refratária do então chefe do Poder Executivo em relação ao tribunal. De fato, desde antes do início de seu mandato e de qualquer derrota clara de seu governo na corte, ataques ao STF e aos seus Ministros foram parte central da retórica e ação de Bolsonaro (DA ROS; TAYLOR, 2022b). Visto em perspectiva histórica, entretanto, o fato é inédito: foi a primeira vez que um presidente democraticamente eleito formalizou um pedido de impeachment de um Ministro do STF. Mais amplamente, este ineditismo é intrigante porque contrasta com a trajetória supostamente não contestada de expansão do Poder Judiciário no país ao menos desde a promulgação da constituição de 1988.

O fato de o Presidente do Senado Federal, Rodrigo Pacheco, ter arquivado o pedido de impeachment em apenas cinco dias poderia sugerir

a baixa relevância da medida (BRASIL, 2021a). Isto é, o insucesso do pedido seria coerente com a história democrática brasileira, que não exhibe episódios de remoção de Ministros do STF por crime de responsabilidade. O curto período de tempo para a decisão de arquivamento, ademais, também permitiria concluir que os elevados níveis comparados de independência do STF seguiriam intactos (SANTISO, 2003; PÉREZ-LIÑÁN; CASTAGNOLA, 2009). Não obstante, o simples fato de que esse tipo de iniciativa passou a integrar o repertório de ações presidenciais (e parlamentares, como demonstraremos adiante) representa novidade que merece investigação empírica e teórica com maior profundidade.

Neste artigo, pretendemos jogar novas luzes sobre esse tema recente a partir de dois ângulos. Em primeiro lugar, mapeamos a literatura comparada sobre *contenção judicial* (termo que empregamos como tradução da expressão *court curbing*, de língua inglesa) e produzimos uma tipologia dos diferentes tipos de iniciativas, adotadas especialmente por atores eleitos, que buscam conter os efeitos da atuação de supremas cortes. Em segundo lugar, realizamos um exercício de aplicação da tipologia, analisando empiricamente os pedidos de impeachment de Ministros do STF propostos desde 1988.

Isto posto, o artigo está organizado da seguinte forma. Na próxima seção, definimos contenção judicial. Posteriormente, apresentamos uma tipologia dessas iniciativas. Após isso, contextualizamos o conceito à realidade brasileira. Depois, analisamos os dados relativos aos pedidos de impeachment de Ministros do STF. Ao final, concluímos com indicações para pesquisas futuras.

2. Contenção judicial: definição

Desde que se consolidou ao longo das últimas décadas no Brasil, a literatura sobre a relação entre instituições judiciais e instituições representativas tem sido marcada por um diagnóstico praticamente consensual de expansão das primeiras em detrimento das últimas (VIEIRA, 2008, BARBOSA; CARVALHO, 2020). Especialmente sob rótulo cada vez mais em desuso de “judicialização da política” (MARIANO SILVA, 2022), a interpretação predominante sugere haver um processo de expansão judicial que foi li-

mitado quase inteiramente pela autocontenção dos próprios magistrados. Isto é, os limites à atuação do Poder Judiciário brasileiro em geral e do STF em particular, quando existentes, seriam principalmente de natureza endógena, fruto de uma postura cautelosa ou pouco assertiva dos magistrados (VIANNA; BURGOS; SALLES, 2007; POGREBINSCHI, 2012).

Talvez por isso, poucos trabalhos se dedicaram a compreender a antítese e o resultado praticamente inevitável desse processo de expansão judicial: a reação de atores políticos eleitos a um judiciário mais poderoso, com o propósito de conter, reduzir ou moldar sua atuação. Embora este seja um tema relativamente escasso na produção da ciência política brasileira, trabalhos sobre o tema são frequentes na literatura comparada sobre supremas cortes e tribunais constitucionais de outros países. No caso, esse fenômeno geralmente é chamado de *court curbing*, expressão de matriz estadunidense que traduzimos livremente como *contenção judicial*.

Em sentido amplo, *contenção judicial* compreende os diferentes tipos de iniciativas realizadas por atores eleitos contra o Poder Judiciário com o propósito de limitar a sua independência (ROSENBERG, 1992; CLARK, 2010). Mais precisamente, o fenômeno pode ser definido como a adoção, realizada por integrantes dos Poderes Executivo e Legislativo ou com seu apoio, de iniciativas direcionadas a um tribunal, aos seus integrantes ou às suas decisões que busquem conter os seus efeitos (CLARK, 2009; GEYH, 2008, 2011; HAGER 2016; MARK; ZILIS, 2018, 2019; BATERLS; JOHNSTON, 2020).

Estudos sobre contenção judicial dizem respeito, portanto, às quatro agendas de pesquisa sobre instituições judiciais, conforme classificação recente: construção institucional, acesso, comportamento e impacto. Em síntese, *construção institucional* diz respeito aos processos de definição dos poderes e regras de funcionamento dos tribunais; *acesso* refere-se ao acionamento do judiciário por diferentes proponentes e às estratégias de mobilização do direito; *comportamento* diz respeito a como magistrados decidem os casos que eles julgam; e *impacto* refere-se aos efeitos ou às consequências da atuação das cortes (INGRAM 2015, DA ROS, 2017, DA ROS; INGRAM 2018, 2019, DA ROS; TAYLOR, 2019; HILBINK; INGRAM, 2019; VOLCANSEK, 2019).

Partindo dessa classificação, as iniciativas de contenção judicial almejam sobretudo limitar o *impacto* das instituições judiciais. Para tanto, eles dizem respeito a qualquer uma das quatro agendas de pesquisa citadas acima, podendo: redesenhar os poderes ou as formas de funcionamento das instituições judiciais; reduzir o acesso aos tribunais; induzir o comportamento dos magistrados a se tornar mais aderente às preferências dos integrantes dos demais poderes; ou reduzir diretamente o impacto das decisões judiciais, afetando seu alcance e sua implementação.

De igual forma, dado que o objetivo expresso ou tácito de iniciativas de contenção judicial é reduzir o impacto dos tribunais, isso pode ser feito de forma direta ou indireta. Iniciativas diretas são aqueles que afetam frontalmente o *impacto* da atuação judicial, envolvendo, por exemplo, o descumprimento de decisões judiciais ou a sua não implementação, bem como a anulação, por via legislativa, de decisões judiciais a partir da aprovação de emendas constitucionais superadoras ou de leis que limitem o alcance de interpretações judiciais (ESKRIDGE, 1991; ROSENBERG 1991, 1992; HALL, 2010).

Indiretamente, há maior variedade de iniciativas de contenção dos tribunais, dado que elas buscam afetar a *construção institucional*, o *acesso* ou o *comportamento judicial*. Assim, em primeiro lugar, alterações legislativas podem envolver mudanças no desenho institucional dos tribunais, incluindo medidas de restrição de sua jurisdição (e.g., remoção de poderes formais ou atribuições dos tribunais, incluindo sua forma de decidir diferentes casos) e reformas judiciais que implicam a criação de órgãos de supervisão ou mesmo de sistemas judiciais paralelos com preferências mais próximas aos governantes. Ao mesmo tempo, iniciativas legislativas podem limitar o acesso aos tribunais, retirando do ordenamento jurídico tipos de ações ou recursos que podem ser empregados para acionar o tribunal. Além disso, é possível propor a redução do orçamento das cortes e da remuneração de magistrados, por vezes simplesmente não os corrigindo pela inflação ao longo do tempo. Pode-se ainda atacar a composição dos tribunais, algo que pode envolver desde a ampliação ou redução do número de membros do tribunal, até a manipulação de procedimentos de afastamento – incluindo aposentadorias, remoções forçadas e, como é o caso deste artigo, pedidos

de impeachment de membros de tribunais. Tais medidas podem ter como objetivo reduzir o impacto dos tribunais indiretamente por meio de mudanças no comportamento de tomada de decisão de magistrados em direção a uma maior autocontenção. E, claro, todas essas iniciativas, diretas ou indiretas, podem ser utilizadas separadamente ou em conjunto como ferramentas para conter tribunais, a depender das estratégias dos atores políticos (CLARK, 2009, 2010; GEYH, 2011; MARK; ZILIS, 2018).

Isto posto, os estudos sobre contenção judicial não adotam as unidades de análise típicas da maioria das pesquisas sobre instituições judiciais, tais como decisões judiciais ou ações judiciais propostas junto a um tribunal. Nos casos de contenção judicial, diferentemente, as unidades de análise não se originam ou se processam no âmbito do Poder Judiciário, e sim dos Poderes Executivo e Legislativo. Isto é, na maioria desses casos, as iniciativas que visam a constranger os tribunais partem de atores eleitos que ocupam cargos nas instituições representativas em um regime democrático. Esses atores podem fazer uso de prerrogativas próprias para isso, relativas ao cumprimento ou não de decisões judiciais, no caso do Poder Executivo, ou à propositura de nova legislação que supere o sentido das decisões judiciais, no caso do Poder Legislativo, por exemplo. Em última análise, todavia, tais iniciativas podem envolver outras instituições e organizações, como diferentes grupos de interesse, meios de comunicação e forças armadas, por exemplo.

Essa abordagem desloca o foco de análise dos tribunais para as iniciativas de contenção em si mesmas, que têm origem sobretudo nos demais poderes e são, portanto, exógenas aos tribunais cujo impacto se objetiva conter. Por exemplo, o comportamento decisório cauteloso dos juízes não pode ser considerado contenção judicial no sentido próprio do termo. Há inúmeros motivos pelos quais magistrados podem se comportar desta forma e apenas alguns deles podem ter sido causados por iniciativas de contenção judicial. Dito de outra forma, contenção judicial pode ser uma *causa* do comportamento decisório cauteloso por parte de magistrados, mas este último não constitui, em si mesmo, contenção judicial. No caso, a iniciativa deve ter origem exógena para ser considerada contenção judicial.

Por esse mesmo motivo, contenção judicial não deve ser confundida com o conceito próximo de autocontenção judicial (*judicial self-restraint*). Este é de natureza endógena aos tribunais e diz respeito ao comportamento de seus integrantes no processo de tomada de decisão. Autocontenção judicial refere-se, assim, à preferência de um magistrado que: “*wants to reduce the power of his court system relative to that of other branches of government*” (POSNER 1983, p. 10). Como os conceitos denotam, autocontenção judicial tem origem interna aos tribunais e contenção judicial tem origem externa aos tribunais.

Ainda do ponto de vista da delimitação do conceito, vale salientar que contenção judicial não é um conceito normativo, que denota uma prática necessariamente “boa” ou “ruim”. Embora a matriz liberal subjacente à maior participação do Poder Judiciário no processo político tenda a interpretar essas iniciativas como prejudiciais à independência judicial, é possível cogitar que essas iniciativas também possam ser vistas como salutaras em um contexto de tribunais excessivamente independentes ou eventualmente corruptos (RÍOS-FIGUEROA, 2007). Isto posto, contenção judicial é um conceito de natureza preponderantemente descritiva, que delimita um conjunto de fenômenos empíricos para permitir sua análise. Ele parte do status quo relativo ao impacto de um tribunal e busca identificar as iniciativas voltadas a limitá-lo ou constrangê-lo. Nessa perspectiva, mais do que avaliá-las do ponto de vista de sua deseabilidade, as iniciativas de contenção judicial devem ser descritas, classificadas e explicadas de acordo com os seus diferentes tipos de intensidades e alvos, bem como a partir das suas eventuais motivações e consequências sobre a interação entre os poderes. Essa é a tarefa da próxima seção.

3. Contenção judicial: tipologia e hipóteses

Como consequência de sua amplitude conceitual, a contenção judicial abarca ações de abrangência e saliência variadas. Ela pode ter como alvo um tribunal como um todo, um ou mais de seus integrantes, e/ou uma decisão específica ou um conjunto de decisões sobre determinado tema. De igual forma, ela pode compreender desde medidas de cunho meramente retórico até iniciativas bem-sucedidas de reformar profundamente o Poder Judiciário como um todo.

Dada essa diversidade, para fins analíticos propomos classificar tais iniciativas com base em duas dimensões: (i) o seu nível de intensidade; e (ii) o seu tipo de alvo. Em cada uma dessas dimensões, propomos uma classificação tricotômica com base em adaptação da literatura estadunidense (e.g., GEYH, 2008, 2011; MARK; ZILIS, 2018). Assim, sugerimos que as iniciativas apresentam três níveis de intensidade (baixa, média, alta) e três tipos de alvos (decisões, ministros, tribunal). Começando pelos diferentes níveis de intensidade, estes se encontram detalhados abaixo, em escala ascendente.

Em um primeiro nível, encontram-se as iniciativas de *baixa* intensidade, que são esperadas de forma relativamente regular como parte de uma dinâmica horizontal de separação de poderes em uma democracia liberal. Nesse nível, elencamos os comentários críticos e os incentivos abertos à autorregulação judicial, as sabatinas em processos de nomeação e aprovação de membros dos tribunais, o processo orçamentário ordinário e incremental para alocação de recursos ao Poder Judiciário, os pedidos de suspeição de magistrados, a definição de regras gerais sobre competência dos tribunais, e as propostas de legislação (incluindo emendas constitucionais) que busquem superar o sentido de decisões judiciais. Esses são, em outras palavras, os tipos de conflito ocasionalmente esperados em uma democracia funcional que possui um sistema de freios e contrapesos (DAROS; TAYLOR, 2021).

Em um segundo nível, estão as iniciativas de *média* intensidade, que desafiam o funcionamento regular das instituições e escapam à esperada independência dos órgãos judiciais em uma democracia. Estas incluem sobretudo “ameaças”, com diferentes graus de credibilidade, dirigidas aos poderes e às decisões do tribunal ou aos seus integrantes. Incluem-se aqui, por exemplo, propostas formais que não necessariamente obtêm sucesso, mas que visam a: reduzir a competência ou poderes de tribunais, reduzir drasticamente o orçamento de tribunais ou a remuneração dos juízes, alterar o número de membros de tribunais, desobedecer a decisões judiciais, promover a remoção ou aposentadoria de magistrados. Além destas, inclui-se neste nível também a aprovação de leis ou emendas constitucionais que anulem os efeitos de decisões judiciais.

Por fim, em um terceiro nível, as iniciativas de *alta* intensidade compreendem as ameaças contidas no segundo nível que chegam a ser efetivamente executadas. Trata-se, portanto, da ocorrência (e não mais mera ameaça) de: drásticos cortes orçamentários e remuneratórios (e, em última análise, a própria extinção da autonomia orçamentária do Judiciário, caso essa exista), episódios de redução de escopo e de desmembramento de jurisdição (abrangendo, no limite, a criação de sistemas paralelos ou de fiscalização, e a extinção da própria corte ou de seus órgãos), *impeachments*, aposentadorias e remoções forçadas de membros do tribunal, desobediência frontal às decisões judiciais e, ainda, o uso direto de coerção sobre o tribunal e/ou seus integrantes.

Em relação aos tipos de alvos, as iniciativas de contenção judicial também podem ser classificadas em três tipos. Primeiramente, elas podem se direcionar contra *decisões judiciais*, podendo abranger desde uma única decisão até mesmo um conjunto de decisões judiciais sobre determinado tema, incluindo, por exemplo, a não execução ou a revogação legislativa de decisões judiciais. Em segundo lugar, as iniciativas podem ser dirigidas a *magistrados*, entendidos como juízes integrantes de um tribunal, a exemplo de pedidos de impeachment de integrantes de tribunais ou sua aposentadoria forçada, por exemplo. Finalmente, as iniciativas podem ser de natureza institucional, direcionadas a *tribunais* como um todo, a exemplo de medidas de redução de jurisdição, restrições orçamentárias e reformas judiciais (PÉREZ-LIÑÁN; CASTAGNOLA, 2009; CASTAGNOLA, 2017).

O Quadro 1 classifica as diferentes iniciativas de contenção dos tribunais de acordo com as duas dimensões discutidas acima (*intensidade e alvo*) e fornece exemplos de cada um dos nove tipos de iniciativas de contenção judicial. Por exemplo, o objeto de nossa pesquisa – pedidos de impeachment de Ministros do STF – é uma iniciativa de contenção judicial contra *magistrados* situada no *segundo nível* de intensidade.

Quadro I – Tipos de contenção judicial, por intensidade e alvo

		Alvos		
		Decisões	Magistrados	Tribunais
Intensidades	Baixa	<ul style="list-style-type: none"> - Comentários críticos - Projetos legislativos que busquem superar o sentido de decisões judiciais 	<ul style="list-style-type: none"> - Comentários críticos - Pedidos de suspeição - Sabatinas 	<ul style="list-style-type: none"> - Comentários críticos - Encorajamento de autorregulação judicial - Projetos legislativos de reforma judicial - Ausência de ajuste orçamentário ou remuneratório devido à inflação
	Média	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovação de legislação que busque superar o sentido de decisões judiciais 	<ul style="list-style-type: none"> - Pedidos de impeachment - Proposta de redução do tempo de mandato de magistrados investidos no cargo 	<ul style="list-style-type: none"> - Ameaça de redução orçamentária ou remuneratória drástica - Projetos legislativos que reduzam o escopo da jurisdição do tribunal - Ameaça de ampliação do número de integrantes (court packing)
	Alta	<ul style="list-style-type: none"> - Desobediência ou não implementação de decisões judiciais 	<ul style="list-style-type: none"> - Impeachment, remoção ou aposentadoria forçada - Redução do tempo de mandato de magistrados investidos no cargo - Coerção 	<ul style="list-style-type: none"> - Redução orçamentária ou remuneratória drástica - Aprovação de legislação que reduza o escopo da jurisdição do tribunal - Ampliação do número de integrantes (court packing) - Fechamento, substituição ou reforma drástica do tribunal - Coerção

Fonte: Adaptado de Geys (2008, 2011) e Rosenberg (1992).

Os exemplos de contenção judicial listados no quadro acima são exemplificativos e não exaustivos. Ao mesmo tempo, eles não devem ser analisados isoladamente uns em relação aos outros. Isso ocorre porque eles fazem parte de um repertório de ações e inações que os membros dos Poderes Executivo e Legislativo podem lançar mão caso busquem reduzir o impacto das instituições judiciais (DA ROS; TAYLOR, 2022a). Assim, eles

podem ser empregados de forma individual ou conjunta, eventualmente sequencial, a depender do que se espera obter de cada iniciativa adotada. Iniciativas com intensidade mais baixa, por exemplo, podem servir de sinalização aos magistrados para que passem a decidir de outra forma casos em uma determinada área temática; caso não o façam, iniciativas com maior intensidade podem eventualmente ser propostas.

Dessa interdependência das iniciativas de contenção judicial decorrem duas coisas. Primeiramente, a exemplo do que ocorre com várias ações propostas junto aos tribunais, nem todas as iniciativas de contenção judicial descritas têm necessariamente expectativa de vitória nos seus próprios termos (TAYLOR, 2008; BOGÉA, 2021). Isso significa dizer, por exemplo, que o sucesso de um pedido de impeachment de um magistrado não deve ser avaliado apenas de acordo com a sua capacidade de efetivamente realizar o impeachment daquele magistrado. Antes, as iniciativas devem ser analisadas a partir das consequências que elas trazem para o conjunto da atuação e do impacto do tribunal. Isto é, mesmo que uma iniciativa específica – como a remoção de um magistrado da corte – não venha a ser efetivada, ela pode trazer efeitos ao induzir os integrantes do tribunal a se comportarem de outra forma, por exemplo. Como buscamos apresentar a seguir, no caso dos pedidos recentes de impeachment propostos contra os Ministros do STF, eles podem ser interpretados como parte do processo de tentativa de intimidação do tribunal pelo então Presidente da República e por seus apoiadores mais próximos; se esse processo parece ter sido pouco eficaz para limitar o uso de iniciativas controversas pelo tribunal (como inquéritos autoiniciados pela corte), por um lado, ele também parece ter indiretamente contribuído para o ocaso da agenda anticorrupção no tribunal, por outro (DA ROS; TAYLOR, 2022b) – além de ter possivelmente contribuído para o tribunal reformar seu regimento no sentido de reduzir os poderes individuais dos Ministros (RECONDO, 2022).

Por sua vez, o insucesso de iniciativas de contenção judicial de intensidade menor pode conduzir à adoção de iniciativas com maior intensidade. Essas, por sua vez, podem obter sucesso. Quer dizer, o insucesso de iniciativas mais brandas pode, paradoxalmente, conduzir ao eventual sucesso de medidas mais severas. Os achados de Staton, Reenock e Holsinger

(2022), por exemplo, indicam que o aumento da frequência de ataques ao Judiciário incrementa a probabilidade de *noncompliance* das decisões judiciais e inclusive de ruptura de regime político. Em parte, isso pode ocorrer porque as iniciativas de contenção judicial aqui descritas podem obedecer a uma lógica sequencial cuja evolução depende também de variáveis exógenas. Por exemplo, em um conflito de integrantes do Executivo contra o Judiciário, mudanças no Legislativo podem alterar a correlação de forças entre os dois primeiros, eventualmente acarretando consequências negativas para os tribunais.

Isto posto, embora escape ao objetivo deste artigo, essa classificação dos tipos de contenção judicial também permite formular hipóteses explicativas para sua ocorrência, que eventualmente permitam investigação a seu respeito. Assim, tomando como variável dependente a própria adoção de uma iniciativa de contenção judicial, a despeito de seu sucesso, projetamos cinco hipóteses explicativas para a variação na incidência dessas iniciativas, independentemente de seu alvo e/ou sua intensidade. Frise-se que essas hipóteses são potencialmente adicionais e não necessariamente alternativas. Isto é, iniciativas de contenção judicial não precisam ser explicadas com base em apenas uma das hipóteses discutidas, podendo resultar de uma confluência delas.

Em primeiro lugar, há a hipótese do *conflito de preferências*, que resulta do desalinhamento explícito das preferências em relação à coalizão governante (DAHL, 1957) ou à opinião pública, possivelmente devido à ideologia mediana do tribunal (CLARK, 2009, 2010) ou antiguidade de seus membros (MCGUIRE, 2005). Nesse caso, a corte é percebida pela coalizão governista como parte da oposição (ENGEL, 2011), muitas vezes atuando como *veto player* que obstaculiza a agenda governamental, de tal forma que os conflitos sobre políticas são transformados em conflitos sobre instituições (RIKER, 1980; TSEBELIS, 2002). Aqui, a reduzida legitimidade do tribunal parece ser tanto uma condição para o sucesso quanto um possível resultado das iniciativas de contenção judicial.

Em segundo lugar, há a hipótese relativa à *conexão e sinalização eleitoral*. No caso, em vez do sucesso das medidas, o principal objetivo é a reivindicação de crédito por parte de quem propõe as iniciativas de contenção

judicial. Em certo sentido, esta é uma visão revisada das “derrotas jurídicas, vitórias políticas”, originalmente sugeridas por Dotan e Hofnung (2005) e empregada no caso brasileiro (TAYLOR, 2008; BOGÉA, 2021), aplicadas às iniciativas de contenção judicial. A medida constitui, nessa perspectiva, um “*messaging endeavor, through which legislators convey their preferences to a variety of relevant audiences*” (MARK; ZILIS, 2018, p. 8). Um desses públicos pode ser o próprio eleitorado, ou setores específicos dele. Com efeito, iniciativas dessa natureza pressupõem a existência de um eleitorado (ou parte dele) orientado negativamente ao tribunal, um eleitorado cujas demandas quem propõe a medida de contenção judicial busca satisfazer.

Em terceiro lugar, a medida pode ser um *subproduto do conflito entre Executivo e Legislativo* (HELMKE, 2017). No caso, o conflito de preferências ocorre entre os poderes representativos e a tentativa de contenção do Judiciário é protagonizada pelo Executivo, visando a obter alguma forma de “autorização” judicial para que o Executivo faça uso de medidas legislativas excepcionais em seu conflito com o Legislativo. Conforme retratado por Helmke (2017), esse foi o segundo tipo de conflito institucional mais frequente na América Latina ao longo das duas últimas décadas, superado apenas pelos casos de impeachment presidencial.

Em quarto lugar, as iniciativas de contenção podem ser uma forma de *remoção da proteção de governantes anteriores*. No caso, isso deriva de uma extensão da lógica de *insurance* do governo predecessor. Seguindo a lógica da *insurance theory*, governos ou governantes anteriores podem ter empoderado o Judiciário para se proteger de futuras administrações contrárias a seus interesses (VANBERG, 2015). Nesse caso, um novo governo contrário aos interesses do governo anterior pode buscar enfraquecer o Judiciário de modo a fazer valer preferências da nova administração. Isto é, nesses casos a tentativa de contenção judicial busca remover medidas que estabeleceram aumento do poder judicial em governos anteriores para poder implementar a agenda dos novos governantes, eventualmente deixando menos protegidos judicialmente governos ou governantes que precederam o atual, que busca conter o judiciário (POPOVA; 2012).

Por fim, pode-se pensar que iniciativas de contenção judicial obedecem a uma dinâmica de *demonstração de força do governo*. Isto é, mesmo

na ausência de um conflito explícito de preferências, a investida contra o tribunal pode sinalizar assimetrias de poder em favor da coalizão governista e contra a oposição e as instituições que poderiam lhe apoiar. O argumento aqui se inspira nos achados de Simpser (2013) sobre casos de fraude eleitoral cometidas pelos governos de diferentes países. De acordo com o autor, a maioria dos episódios dessa natureza ocorre quando a fraude é largamente desnecessária para que os governantes sejam reeleitos. Mais do que uma forma de assegurar vitória, contudo, esses episódios de fraude seriam uma demonstração da assimetria de poder do governo em relação à oposição. A fraude, em outras palavras, seria um mecanismo informacional para demonstrar a força do governo em relação à oposição. Em sentido semelhante, pode-se sugerir que episódios de contenção judicial obedeçam à mesma lógica, com diferentes governos buscando demonstrar à oposição sua capacidade de moldar as instituições aos seus desejos. Nesse caso, contudo, enquadram-se especialmente iniciativas de contenção judicial que sejam eventualmente bem-sucedidas em seu propósito de limitar a atuação do Judiciário.

4. Contextualizando a contenção judicial no Brasil

Embora o conceito e os tipos de iniciativas de contenção judicial sejam fenômenos potencialmente universais, eles não se materializam sempre de formas idênticas em todos os países. Isso significa que as análises de realidades nacionais específicas devem ser contextualizadas de modo a situar o conceito e os tipos de contenção judicial em relação às atribuições e às atuações dos tribunais que se buscam conter. Por um lado, isso deriva da natureza descritiva do próprio conceito de contenção judicial, conforme já explicado, que parte do status quo relativo ao impacto de um tribunal para, a partir dele, buscar compreender as iniciativas de constrangê-lo. Por outro, estudos comparativos geralmente têm como premissa modelos institucionais diferentes, uma vez que partem da análise de cortes em outros países que não o Brasil. Assim, listamos pelo menos quatro aspectos do arranjo institucional brasileiro que demandam uma incorporação qualificada do conceito para lidarmos especificamente com o STF, suas atribuições e formas de funcionamento.

Em primeiro lugar, há o desenho institucional do sistema de justiça brasileiro e do STF derivados da constituição de 1988. Em termos gerais, o funcionamento dos tribunais brasileiros se caracteriza por amplo acesso e reduzidas funcionalidade e resolutividade (ARANTES, 1997). No STF em particular, as dezenas de classes processuais por meio das quais se pode acionar a corte e a amplitude do sistema recursal interno ao STF, que produz enorme redundância decisória, também oferecem um conjunto amplo de estratégias aos atores que interagem com o tribunal. Isso significa que iniciativas de contenção judicial podem se voltar contra diferentes componentes desse verdadeiro manancial de atribuições do tribunal, muitas das quais de baixa visibilidade e de difícil compreensão por um público não especializado.

Em segundo lugar, há a imensa fragmentação interna do processo decisório da corte. O fato de o STF não poder ser retratado como um órgão unitário e coerente não é uma particularidade brasileira. Todavia, os vastos poderes individuais de seus ministros geram um nível singularmente elevado de fragmentação, sem paralelo em cortes semelhantes de outros países (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, ARGUELHES; HARTMANN, 2017). A exemplo do item anterior, essa vastidão de poderes individuais dos ministros pode induzir a diferentes tentativas de conter o impacto do tribunal a partir de restrições a essas atribuições individuais dos integrantes da corte, por exemplo.

Em terceiro lugar, há as competências não constitucionais do STF, dentre as quais se destaca sua jurisdição originária criminal, que o faz ser um verdadeiro foro criminal da elite política nacional (DA ROS; TAYLOR, 2022a). O acúmulo de competências que não são frequentemente atribuídas a cortes supremas ou a tribunais constitucionais mundo afora gera consequências relevantes para as tentativas de contenção da corte brasileira (VIEIRA, 2008). Entre outros, isso envolve a extensão da necessidade de aprovação legislativa para que algumas decisões possam ser tomadas ou efetivadas pelo tribunal (e.g., abertura de ação penais, prisão de parlamentares).

Finalmente, há o presidencialismo multipartidário de elevada fragmentação próprio do Brasil. Embora não seja uma característica do STF

propriamente dito, a configuração das relações Executivo-Legislativo brasileira interage com o funcionamento do tribunal e produz diferentes prognósticos tanto sobre a incidência como sobre o eventual sucesso de medidas de contenção judicial. Por um lado, a elevada fragmentação amplia o número de partidos que podem adotar iniciativas de contenção judicial, inclusive como estratégia de conexão e sinalização eleitoral, conforme discutido acima. Por outro lado, essa mesma fragmentação reduz as chances de sucesso de medidas que visem a constranger o tribunal, dado o incremento do número de atores com poder de veto.³ A fragmentação partidária exacerbada do presidencialismo de coalizão brasileiro, assim, parece produzir dois tipos de efeitos aparentemente contraditórios: ela gera incentivos para que os partidos políticos adotem estratégias retóricas contrárias à corte, mas ao mesmo tempo ajuda a proteger o tribunal, tornando menos provável o sucesso de investidas contra ele.

Os quatro aspectos do arranjo institucional brasileiro citados acima como relevantes para a contextualização do conceito de contenção judicial no Brasil não são exaustivos. Isto é, além deles, outras características do funcionamento do STF possivelmente podem ser adicionadas a essa lista. Entre outros, estas possivelmente incluem a significativa visibilidade midiática do STF e as atribuições compartilhadas por seus integrantes em outras instituições salientes, como o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Dito isso, antes de passarmos à análise empírica do objeto deste artigo, é importante justamente contextualizarmos ele. Assim, antes de apresentarmos os resultados de nossa análise dos pedidos de *impeachment* propostos contra Ministros do STF, apresentamos as regras que regem esses pedidos e a sua forma de processamento.

Em particular, as regras constitucionais e legais em vigor colocam a tramitação dos pedidos de *impeachment* dos Ministros do STF por crimes de responsabilidade sob alçada do Senado Federal (cf. art. 52, II, da Constituição, e Lei nº 1.079/1950). Criticamente, o art. 41 da lei estabelece

3 Coerente com a literatura comparada sobre o tema (RÍOS-FIGUEROA, 2007; INGRAM, 2016), há evidência de que a fragmentação partidária está positivamente associada ao empoderamento do STF (BARBOSA; CARVALHO, 2020).

que o pedido de impeachment pode ser realizado por qualquer cidadão brasileiro. Assim, a eliminação formal de quaisquer barreiras à entrada significa que nem todo pedido de impeachment pode ser, *a priori*, classificado como uma iniciativa de *contenção judicial*, uma vez que nem todos os pedidos são necessariamente realizados por integrantes dos Poderes Executivo e Legislativo ou com seu apoio, como estipula o conceito.

A lei que estabelece os contornos legais e o rito processual para a eventual remoção de um Ministro do STF é anterior à constituição de 1988. Em seu art. 39, ela caracteriza cinco hipóteses de crimes de responsabilidade dos Ministros do STF: (i) modificação de decisão ou voto já proferido em sessão de julgamento do tribunal; (ii) participação em qualquer julgamento em que o Ministro seja considerado suspeito por lei; (iii) exercer atividade político-partidária; (iv) ser manifestamente imprudente no exercício do cargo; e (v) agir de forma incompatível com a honra, dignidade e decoro do cargo. Decorrem dessa norma duas considerações.

Em primeiro lugar, uma leitura literal da lei indica que as três primeiras hipóteses de crimes de responsabilidade dos Ministros do STF são relativamente objetivas, ao passo que as duas últimas são subjetivas. Isso aponta para maior potencial de maleabilidade política em relação a esses últimos casos. Isso não significa, porém, que as cinco hipóteses não possam ser mobilizadas em diferentes combinações, de acordo com as táticas empregadas pelos denunciante. Em segundo lugar, a Lei nº 1.079/1950 também define os crimes de responsabilidade de outras autoridades, especialmente no Poder Executivo (Presidente da República e Ministros de Estado) e Ministério Público (Procurador-Geral da República, PGR). Quando se compara os critérios legais para crime de responsabilidade de outras autoridades, verifica-se um agrupamento entre Ministros do STF e PGR, de um lado, e Presidente da República e Ministros de Estado, de outro. O primeiro grupo possui critérios mais rígidos e relacionados às atribuições formais de seus respectivos cargos, enquanto o segundo grupo possui uma abrangência maior. A esse respeito, cabe destacar que, além de muito mais extensa, a lista de crimes de responsabilidade a que a Presidência da República se submete não é exaustiva, como no caso dos Ministros do STF. Em resumo, os critérios para pedidos de impeachment de integrantes do

STF e da PGR parecem ser comparativamente mais “legalistas” quando comparados aos critérios “políticos” dos membros do Poder Executivo.

Conforme já visto, com relação ao início do processo, a lei estabelece caminhos praticamente ilimitados para os pedidos de remoção. De acordo com o art. 41, qualquer cidadão pode apresentar o pedido ao Senado Federal. Os dados que reunimos mostram ter havido um pico súbito na curva de pedidos a partir de 2015. Levando em consideração esse desenho institucional, o fator surpreendente aqui não deveria ser o alto número de pedidos nos últimos anos, e sim a ausência de mais casos até esse ponto. As repercussões práticas desta regra podem explicar algumas mudanças informais ao longo do tempo.

Uma vez apresentado o pedido de impeachment de um Ministro do STF ao Senado Federal, qual é o procedimento adotado? A análise dos casos mostra que não é possível uma resposta definitiva, seja porque: (i) até o presente momento não houve um único pedido formalmente “recebido” pelo Senado Federal; ou (ii) o rito seguido em casos anteriores mudou ao longo do tempo, apesar das regras legais que regem o processo não terem sido formalmente alteradas.

O Regimento Interno do Senado Federal (RISF) estabelece um rito idêntico para todas as autoridades abrangidas pela Lei nº 1.079/1950, na forma de um capítulo específico para as funções do Senado como órgão judiciário. Essa uniformidade de tratamento para diferentes autoridades gera aparente descompasso: mesmo em caso de impeachment de um Ministro do STF, é o presidente do próprio STF quem preside o julgamento. Ocorre que essa simetria é estabelecida pela própria constituição, na forma do parágrafo único do art. 52.

A sequência prescrita pelo RISF é direta: (i) primeiro, o pedido é recebido pela Mesa Diretora, seguida da leitura do documento na sessão seguinte (art. 380, I, RISF); (ii) após, deve ser eleita uma comissão especial para analisar a denúncia, formada por um quarto dos membros do Senado, sujeita à representação proporcional de partidos e blocos parlamentares (art. 380, II, RISF); (iii) o relatório da comissão será anexado ao processo, devendo o Presidente do Senado encaminhá-lo ao Presidente do STF, com a notificação da data do julgamento (art. 380, III, da RISF); (iv) o

ministro em processo de impeachment será intimado a comparecer à sessão de julgamento (art. 380, IV e V, da RISF). Todas as etapas deste jogo, no entanto, ainda não foram jogadas.

Dada a ausência de entraves para a apresentação de pedidos de impeachment, uma primeira questão que não é tratada pelas normas legais diz respeito à discricionariedade conferida à Mesa Diretora do Senado Federal para a decisão de “receber” uma denúncia, que efetivamente inicia a fase interna do processo na casa legislativa. Coube à prática institucional e a decisões judiciais do próprio Supremo gradativamente assentar a questão. De acordo com essa prática, a decisão da Mesa Diretora (ou do Presidente, como descrito abaixo) de receber ou não a denúncia não se restringe a uma admissão meramente burocrática, podendo inclusive haver rejeição sumária, caso se entenda que o pedido é manifestamente inepto ou sem justa causa. Em outras palavras, a decisão é discricionária, intransponível ao controle judicial.

Feitos esses esclarecimentos, na próxima seção apresentamos o conteúdo dos pedidos de impeachment apresentados ao Senado Federal até dezembro de 2021 e seu processo decisório interno para verificar o que mudou nesse período. Fundamentalmente, verificamos ter havido um crescimento quantitativo expressivo de pedidos a partir de 2015, o que foi acompanhado por diferentes formas de manejo desses casos pelo Senado ao longo do tempo. Os dados também indicam que os pedidos de impeachment de Ministros do STF se transformaram mais claramente em estratégia de contenção judicial a partir das eleições de 2018, quando os novos ocupantes de cargos nos Poderes Executivo e Legislativo passaram a fazer parte do rol de requerentes desses pedidos – algo até então inédito na história da democracia brasileira recente.

5. Pedidos de impeachment de Ministros do Supremo Tribunal Federal

Neste levantamento, apresentamos dados descritivos de pedidos apresentados com base na Lei nº 1.079/1950 em termos de frequência e intensidade de cada medida adotada. No caso, analisamos o universo de 104 pedidos de impeachment apresentados ao Senado Federal de 1988 a dezembro de

2021. Nesse sentido, nosso levantamento inspira-se em outras pesquisas da literatura comparada sobre casos de contenção judicial (e.g., CLARK, 2009, 2010; MARK; ZILIS, 2018; CASTAGNOLA, 2017; PÉREZ-LIÑAN; CASTAGNOLA, 2016). Para além do conteúdo dos pedidos, também realizamos o exame do trâmite interno dos pedidos no Senado Federal, tanto em termos de tempo de análise quanto de forma de tomada de decisão. Em particular, os dados mostram *quando e como* a competência para processar pedidos de impeachment, que legalmente foi atribuída à Mesa Diretora do Senado Federal, passou a ser exercida individualmente pelo seu Presidente e quais são as eventuais repercussões dessa mudança para o debate mais amplo sobre a independência judicial e a interação entre os poderes.

Até recentemente, a história constitucional brasileira não atribuía relevância a esse tema ao tratar da configuração das relações interinstitucionais entre o Supremo Tribunal Federal e os poderes eleitos, em particular o Congresso Nacional. Nos 26 anos entre a promulgação da constituição, em 1988, e o ano de 2014, detectamos apenas sete pedidos de impeachment de Ministros do STF protocolados no Senado Federal, todos indeferidos sem maiores repercussões. A prática estabelecida nessas decisões foi nem mesmo avaliar o mérito das alegações, com base em argumentos de separação de poderes. Exemplifica essa linha de ação a declaração do deputado Paulo Rocha (PT) em abril de 2015, quando foi protocolado pedido de impeachment contra o Ministro Dias Toffoli. O parlamentar afirmou não acreditar que a iniciativa iria progredir, ponderando que “[...] o ambiente em que se encontra o nosso país, de democracia, liberdade e funcionamento regular das instituições, não dá qualquer razão para isso. O Senado é uma câmara democrática, que tem uma leitura do momento que estamos vivendo” (OLIVEIRA, 2015, [s. p.]).

A fala contrasta com declarações do presidente do Senado Federal, Eunício Oliveira (MDB), apenas dois anos e meio depois. No centro de debates sobre a possível destituição do senador Aécio Neves pelo STF por acusações de corrupção, o presidente do Senado lembrou à imprensa que o Congresso tem poderes para processar qualquer pedido de remoção de Ministros do STF. Segundo o senador: “Nem Congresso, que é responsável

por fazer as leis, é superior a qualquer outro Poder. Tampouco nenhum outro Poder é superior ao Congresso, que também avalia o impeachment de outras autoridades, como os ministros do STF” (MURAKAWA, 2020, [s. p.]). O momento desse discurso coincide com uma elevação abrupta no número de pedidos submetidos ao escrutínio parlamentar.

Para além de dados que revelam aumento do número de pedidos nos últimos anos, examinamos a identidade dos requerentes, o tempo de análise e os fundamentos dos pedidos. Este trabalho, por si só, preenche uma lacuna na literatura. A teoria sugere que um crescimento representativo no número de pedidos pode levar à maior influência do órgão legislativo responsável pelo processamento e julgamento, mesmo que, na prática, não haja afastamento de um magistrado (HARVEY, 2013). Dada a amplitude dos canais de acesso, os pedidos de afastamento constituem um tipo peculiar de contenção judicial em que parlamentares podem assumir uma posição vantajosa para influenciar os magistrados sem necessariamente incorrer em um custo político significativo decorrente de exposição política, como em outros tipos de iniciativas de contenção judicial – e.g., proposição de projetos de lei que retiram formalmente os poderes do tribunal (WHITTINGTON, 2003).

O Gráfico 1 demonstra o aumento repentino no número de pedidos de impeachment a partir de 2015, conforme já mencionado. Ele demonstra também que foi apenas a partir de 2019 que parlamentares assinaram pela primeira vez pedidos de impeachment de Ministros do STF. Nesse ano, dois requerimentos foram assinados por deputados e três por senadores – os últimos são particularmente importantes porque eles integram a casa legislativa eventualmente responsável pelo julgamento dos pedidos. Desde então, esse padrão se repetiu nos anos seguintes, gerando um novo subgrupo de pedidos que, inegavelmente, podem ser classificados como casos de contenção judicial.

Isto é, os pedidos de impeachment de Ministros do STF que efetivamente podem ser caracterizados como casos de contenção judicial são uma minoria: do total de 104 pedidos de impeachment realizados contra Ministros do STF entre 1988 e 2021, apenas 18 (17,3% do total) contaram com o apoio explícito de políticos eleitos em nível federal (deputados

federais ou senadores). Especificamente, 17 pedidos foram realizados diretamente por políticos eleitos em nível federal e um pedido⁴ originalmente apresentado por advogados que contou com a adesão superveniente de 16 senadores. Houve ainda 80 pedidos (76,9%) realizados por cidadãos e outros 4 pedidos realizados por deputados estaduais; nenhum destes, em princípio, pode ser classificado como caso de contenção judicial⁵.

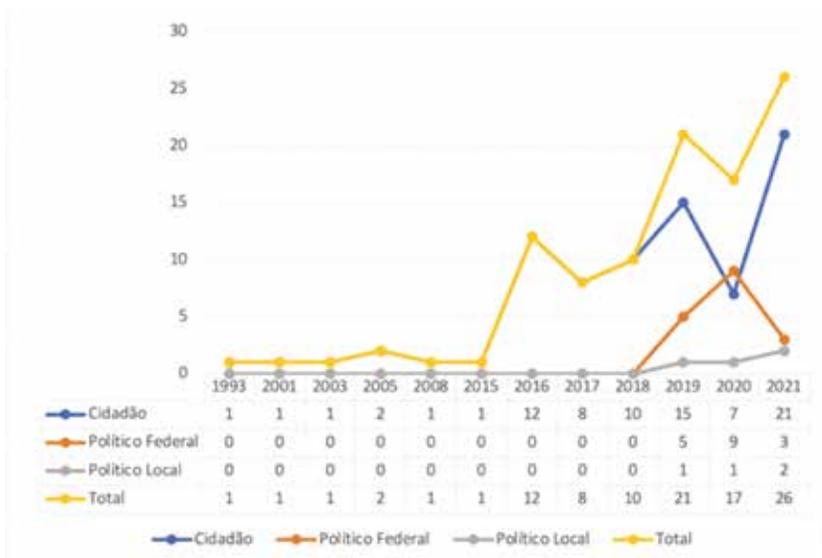
Dito isso, os primeiros indícios de que os pedidos de impeachment de Ministros do STF passariam a integrar o repertório das estratégias de contenção judicial remetem a 2018, quando pedidos foram apresentados por integrantes de movimentos sociais de direita que viriam a ser eleitos no pleito daquele mesmo ano. A título exemplificativo, há dois pedidos⁶ apresentados em julho de 2018 que contam com assinaturas de Caroline De Toni e Bia Kicis, que se viriam a se eleger ao Congresso no mesmo ano, além de quatro pedidos de autoria do então coordenador nacional e cofundador do Movimento Brasil Livre (MBL), Rubens Alberto Gatti Nunes. Uma explicação óbvia para a mudança a partir de 2019 é a eleição de apoiadores de Jair Bolsonaro para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, que ocorreram simultaneamente à sua própria eleição para a Presidência da República. Como já salientado, a retórica agressiva de Bolsonaro e de muitos de seus apoiadores em relação ao STF e aos seus integrantes remonta à sua campanha presidencial e foi um fator constante durante o seu mandato (DA ROS; TAYLOR, 2022b).

4 Petição nº 7, de 2019.

5 A opção por não considerar pedidos de impeachment de Ministros do STF propostos por deputados estaduais casos de contenção judicial decorre do fato de que estes não se encontram no mesmo nível federativo que o tribunal, como ocorre no caso dos deputados federais. Isto é, como apenas parlamentares federais podem efetivamente tomar medidas contra o STF, pedidos realizados por parlamentares estaduais não gozam da mesma credibilidade como ameaças ao tribunal.

6 Petições nº 6 e nº 7, de 2018.

Gráfico I – Número de pedidos de impeachment de Ministros do STF, por tipo de pleiteante (1988-2021)



Fonte: Elaborado pelos autores

Especificamente em relação aos casos de contenção judicial, como já salientado, os pedidos de impeachment de Ministros do STF foram realizados apenas a partir de 2019 e decorrem da posse de novos deputados e senadores eleitos em 2018, constituindo-se, em sua maioria, de apoiadores de Jair Bolsonaro. Os dados sobre os proponentes das medidas de contenção judicial indicam que, dos 17 pedidos de impeachment realizados por parlamentares federais em nosso banco de dados, em 7 ocasiões houve uma composição com mais de um político eleito. Quanto à composição partidária, 8 pedidos (47%) foram realizados por parlamentares do Partido Social Liberal (PSL), partido pelo qual se elegeu Jair Bolsonaro. Parlamentares que formavam a base de apoio do governo, ainda que filiados a outros partidos,

também apresentaram pedidos, incluindo Cidadania⁷ (6), Podemos (5), PP (2), MDB (2), PSB (1) e PSDB (1).

Coerente com a grande renovação do Congresso Nacional ocorrida em 2018, chama a atenção também o número de pedidos de impeachment realizados por parlamentares que estavam em seus primeiros mandatos. Em 15 pedidos (88,2%) constavam como signatários parlamentares que assumiram em 2019 os seus primeiros mandatos, ao passo que em apenas 5 pedidos (29,4%) constaram como signatários parlamentares que já tinham assento no Congresso Nacional antes de 2019⁸, e em apenas dois casos⁹ parlamentares mais experientes apresentaram pedidos isoladamente, sem a participação de estreates.

A grande renovação política à direita ocorrida nas eleições de 2018, com efeito, parece ter permitido a canalização dos pedidos de impeachment de Ministros do STF por atores eleitos naquele pleito. Outrora requisitados apenas por cidadãos, esses pedidos passaram a fazer parte do repertório de ação dos integrantes dos Poderes Legislativo e Executivo especialmente pelas mãos de parlamentares novatos de direita que, além de motivações ideológicas, possivelmente também buscavam capitalizar politicamente em cima da mobilização social, existente ao menos desde 2015, em torno dos pedidos de impeachment Ministros do STF. Nota-se, a esse respeito, que a estratégia foi repetida por alguns políticos eleitos¹⁰, que realizaram mais de

7 Alguns parlamentares, como o senador Alessandro Vieira (Cidadania/SE), que apresentou a Petição nº 10, de 2019, em face dos ministros Dias Toffoli e Alexandre de Moraes, pela instauração e condução do Inquérito das Fake News, migraram posteriormente para uma postura pública de oposição ao Presidente da República.

8 Vale pontuar, além disso, que há pedidos submetidos por ex-deputados federais, como é o caso da Petição nº 20, de 2019, apresentada por José Aleksandro da Silva (então no PSL/AC) em face da Ministra Rosa Weber por conta de decisão monocrática em processo com condenação criminal do ex-parlamentar, além dos pedidos (Petições nº 10/2020, 5/2021, 8/2021, 17/2021) submetidos pelo ex-parlamentar e presidente do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Roberto Jefferson, sendo as três primeiras em face do ministro Alexandre de Moraes e a última tendo o ministro Roberto Barroso como alvo.

9 Petição nº 6, de 2020, apresentada pelo Deputado de 2º mandato, Capitão Augusto (PL/SP), e Petição nº 14, de 2020, apresentada pelo Deputado José Medeiros (então no Cidadania/MT), efetivamente eleito pela primeira vez em 2018, já que seu período prévio no exercício do cargo de Senador da República deu-se após sua eleição como suplente de chapa em 2010.

10 Nomeadamente, os senadores Jorge Kajuru (4), Eduardo Girão (3), Lasier Martins (2), Luiz Carlos Heinze (2), Marcos do Val (2), Major Olímpio (2), Alessandro Vieira (2) e Styvenson Valentim (2), e os deputados federais Bia Kicis (2), Bibi Nunes (2), Chris Tonietto (2) e General Girão (2).

um pedido de impeachment de Ministros do STF, sugerindo que a mera propositura dos pedidos pode gerar dividendos políticos independentemente da sua não apreciação.

Passando dos proponentes aos alvos, em relação à quantidade de Ministros para os quais houve pedido de impeachment, salientamos que há petições contra apenas um Ministro individual e há petições contra mais de um Ministro (i.e., pedidos coletivos de impeachment de Ministros do STF). No caso, 15 solicitações visavam apenas um Ministro (83,3%) e 3 solicitações visavam pelo menos dois Ministros (16,6%).¹¹ Nesse sentido, ainda que tenhamos afirmado que, quanto ao alvo, os pedidos de impeachment operam em nível individual, os dados apontam para ocasiões em que ocorre algo possivelmente diferente. No caso, ao solicitar a remoção de mais de um Ministro (ou, em alguns casos limítrofes, de todos integrantes do tribunal) ao mesmo tempo, o autor do pedido pode estar visando a instituição como um todo, e não apenas um magistrado individual – i.e., o tipo de alvo não é mais individual e sim institucional. Entretanto, pedidos propostos por integrantes dos Poderes Executivo ou Legislativo federal são mais direcionados no nível individual. Dos 18 pedidos de interesse, apenas um verteu-se contra um grupo de quatro ministros¹², dois direcionaram-se a uma dupla de ministros¹³ e os outros 15 contra um único ministro ou ministra.

Ao desagregarmos os pedidos por Ministro, o Gráfico 2 mostra quais deles foram mais ou menos frequentemente alvo dos pedidos desde 1988¹⁴. No caso, embora não seja surpreendente constatar que Gilmar Mendes – um Ministro que proferiu uma série de decisões salientes e polêmicas ao longo de seus mais de 20 anos integrando o STF, desde 2002 – tenha sido líder da lista até março de 2021, chama a atenção que Alexandre de

11 A título de comparação, dentre os 84 pedidos que não enquadrados como casos de contenção judicial (i.e., pedidos de impeachment protocolados sem participação de políticos eleitos em nível federal), 76 adotaram alvos individuais (90,4%).

12 Petição (SF) n° 6, de 2019, proposto por um conjunto de parlamentares do PSL e do Podemos em face dos Ministros Celso de Mello, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre Moraes.

13 Petição (SF) n° 10, de 2019, proposta pelo Senador Alessandro Vieira (Cidadania/SE) em face dos ministros Dias Toffoli e Alexandre de Moraes, e Petição (SF) n° 17, de 2020, movida pelo Deputado Bibó Nunes (PSL/RS) contra os ministros Celso de Mello e Alexandre de Moraes.

14 Para fins de contagem de alvos, não consideramos dois pedidos genéricos (Petição n° 2, de 2018, e Petição n° 2, de 2021), que não indicaram ministros individualmente, mas o tribunal como um todo, de forma abstrata.

Moraes, um Ministro nomeado apenas em 2017, tenha assumido rapidamente o primeiro lugar com pedidos de impeachment. Ao analisar os dados, percebemos que já naquele momento Moraes era o Ministro mais constantemente visado por demandantes associados a movimentos sociais de direita (anos antes do pedido do próprio Presidente da República, saliente-se). As justificativas apresentadas nesses pedidos são réplicas quase idênticas e abordam um número restrito de decisões recentes de Moraes que foram veementemente contestadas pela coalizão de Jair Bolsonaro, em particular a condução dos inquéritos contra *fake news* e atos antidemocráticos, conforme ilustrado na introdução deste artigo.

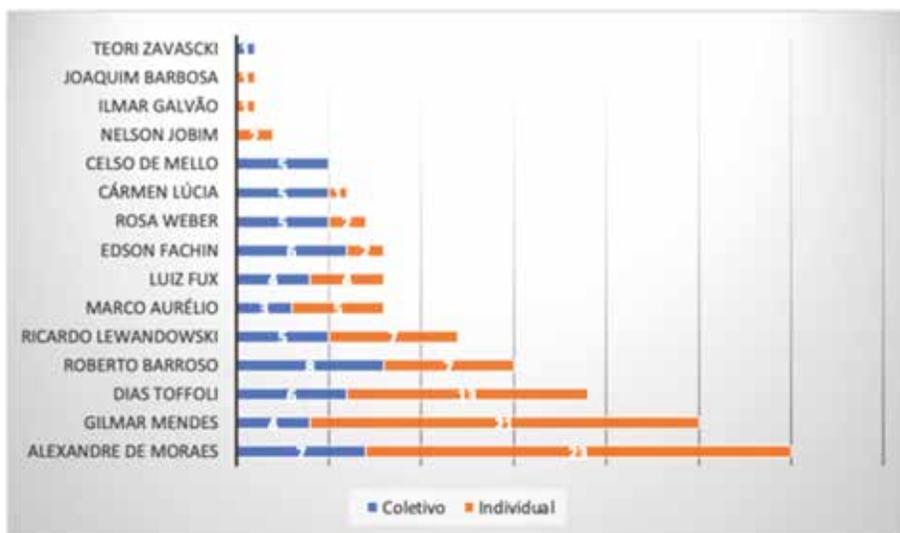
Dito isso, embora em relação ao número total de pedidos de impeachment Gilmar Mendes e Alexandre de Moraes tenham dividido a liderança até fins de 2021, no que se refere somente aos casos de contenção judicial, o último é claramente o alvo mais frequente. No mesmo sentido, ainda que todos os Ministros do STF em exercício até o fim da coleta de dados tenham sido alvos de pedidos de impeachment, ao distinguirmos entre os pedidos que constituem ou não episódios de contenção judicial, verificamos que apenas um grupo mais restrito de Ministros foi objetivo de contenção judicial: os Ministros Alexandre de Moraes (9), Gilmar Mendes (3), Celso de Mello (2), Edson Fachin (2), Marco Aurélio (2), Roberto Barroso (2), Dias Toffoli (2) e Ricardo Lewandowski (1).

Ainda assim, em um cenário de multipartidarismo exacerbado, que torna muito difícil localizar ministros individuais ideologicamente alinhados com partidos políticos específicos, aparentemente a frequência de pedidos não pode ser compreendida em linhas partidárias estritas. Nesse sentido, apesar de toda retórica antipetista de Jair Bolsonaro e de seus apoiadores, nem todos os Ministros indicados por Presidentes da República do Partido dos Trabalhadores (PT) foram alvos de contenção judicial por parlamentares apoiadores de Jair Bolsonaro. No caso, as Ministras Cármen Lúcia e Rosa Weber, além do Ministro Luiz Fux e de outros nomes que ocuparam a Corte antes da ascensão dessa estratégia (Teori Zavascki, Cezar Peluso, Ayres Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau e Menezes Direito) não foram alvos de nenhum pedido de impeachment realizado por parlamentares. Isso sugere ter havido alguma seletividade dos pedidos de contenção judicial

em relação aos Ministros indicados por governos petistas cujas causas merecem exame em maior profundidade, do ponto de vista dos apoiadores de Jair Bolsonaro. De igual forma, e como já salientado, o principal alvo de pedidos de impeachment que podem ser classificados como casos de contenção judicial foi o Ministro Alexandre de Moraes, indicado ao STF pelo presidente Michel Temer, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB). O fato de o principal alvo dos bolsonaristas ser um Ministro que não foi indicado por um governo petista, no entanto, é de fácil explicação e relaciona-se, como já frisado, aos inquéritos por ele relatados que têm como alvo principalmente apoiadores do ex-Presidente da República Jair Bolsonaro.

Neste sentido, contudo, o que se tem mais dificuldade de explicar é o contraste com o número baixo de pedidos em relação ao então presidente da Corte, Ministro Dias Toffoli, que foi a autoridade que decidiu individualmente pela instauração do Inquérito nº 4.781 (“Inquérito das *Fake News*”) e sua posterior distribuição para relatoria de Moraes. Nota-se que apenas um pedido individual e outro coletivo do total daqueles vertidos a Moraes não imputam conduta relacionada a esse inquérito (i.e., há sete pedidos com esse fundamento), enquanto Toffoli é alvo em apenas duas ocasiões (uma delas conjuntamente com Moraes), mesmo diante do fato de que todos os pedidos questionam também o ato de instauração do inquérito, além de decisões específicas de Moraes no âmbito do referido inquérito.

Por fim, é importante observar que nem todos os Ministros do STF foram alvo de pedido de impeachment desde 1988. Isso é especialmente verdadeiro no caso de Ministros que ocuparam cargos no STF apenas nas décadas de 1980 e 1990, período em que o tribunal não exibia o impacto político que veio a ter nas décadas seguintes. Assim, embora possa haver condicionantes ideológicos de alguns pedidos, muitos parecem derivar do impacto crescente que as decisões do tribunal passaram a produzir ao longo do tempo.

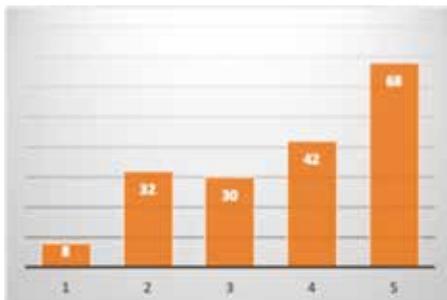
Gráfico 2 – Pedidos de impeachment, por Ministro do STF (1988-2021)

Fonte: Elaborado pelos autores.

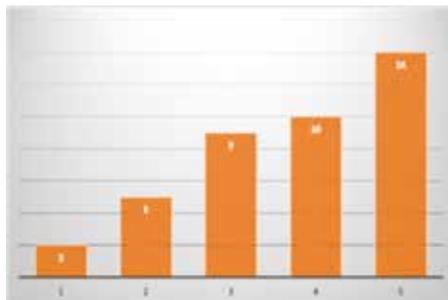
Passando às alegações dos pedidos, eles mobilizam combinações específicas das cinco hipóteses de crimes de responsabilidade previstas no art. 39 da Lei nº 1.079, de 1950: (1) modificação de decisão ou voto já proferido em sessão de julgamento do Tribunal; (2) participação em qualquer julgamento em que o juiz seja considerado suspeito por lei; (3) exercício de atividade político-partidária; (4) ser manifestamente imprudente no exercício do cargo; e (5) agir de forma incompatível com a honra, dignidade e decoro do cargo. Inclusive por conta dessa combinação de fundamentos, com alguns pedidos mobilizando mais de um deles, o número total de fundamentos mobilizados nos pedidos (180) é superior ao número total de pedidos (104). Como esperado, as duas últimas hipóteses (4 e 5), mais subjetivas, foram as mais mobilizadas pelos demandantes, sejam eles ou não políticos eleitos em nível federal (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Alegações dos pedidos de impeachment, por hipóteses (1988-2021)

(a) Todos os pedidos



(b) Contenção judicial



Fonte: Elaborado pelos autores.

Com efeito, a proporção de fundamentos mais subjetivos (i.e., hipóteses 4 e 5) mobilizados por todos os pedidos, apenas pelos casos de contenção judicial e pelos demais casos é praticamente idêntica: 38,9%, 40% e 38,6%, respectivamente. Ainda assim, uma ligeira diferença entre os casos de contenção judicial e os demais diz respeito à quantidade média de argumentos mobilizados por pedido: entre os casos de contenção judicial há 2,22 fundamentos mobilizados por pedido e entre os demais casos há 1,63 fundamentos mobilizados por pedido, em média. Isso sugere que os casos de contenção judicial tendem a embasar os seus pedidos no maior número possível de hipóteses, amplificando a crítica aos Ministros da corte, comparativamente aos pedidos formulados por outros atores.

Para além dos pedidos propriamente ditos, um dos principais achados da pesquisa é uma mudança no rito de análise dos pedidos de impeachment pelo Senado Federal, que ocorreu muito antes do já mencionado aumento do número de casos na década de 2010. De forma discreta, consolidou-se uma prática que confere elevados poderes individuais ao Presidente da casa legislativa. Com efeito, até 2020, 74 casos (96%) foram decididos individualmente pelo Presidente do Senado, enquanto apenas 3 casos (4%) foram decididos pela Diretoria do Senado Federal.

As primeiras petições analisadas pelo Senado seguiram etapas procedimentais que sinalizaram (i) baixa relevância dos pedidos de impeachment; e (ii) uma leitura mais literal da Lei nº 1.079/1950 e do Regimento Interno do Senado. A Petição nº 56 de 1993, movida contra o Ministro Ilmar Galvão, levou 554 dias para ser julgada e seguiu um processo interno complexo. Em 8 de agosto de 1993, o presidente Humberto Lucena nomeou o senador Nelson Wedekin para relatar o caso. Seu relatório final foi apresentado à Mesa Diretora em 31 de janeiro de 1995. O Conselho decidiu nomear um novo relator em 2 de fevereiro de 1995 (Senador Odacir Soares) e aprovou seu relatório em 16 de março de 1995, arquivando o processo.

O caso a seguir, Petição nº 14 de 2001, movido contra o Ministro Marco Aurélio, também foi julgado pela Mesa Diretora. O processo foi ainda mais complexo, envolvendo (i) uma comunicação formal enviada ao Ministro solicitando informações sobre as alegações; (ii) parecer jurídico da Advocacia do Senado; e (iii) parecer do Presidente Ramez Tebet, que foi submetido à Mesa para decisão final em 17 de dezembro de 2001.

O ex-Presidente da República José Sarney foi o primeiro Presidente do Senado Federal que decidiu um pedido de impeachment individualmente. Isso aconteceu em 4 de novembro de 2003, no mesmo dia em que recebeu formalmente uma Petição contra o Ministro Nelson Jobim, que fora um político influente antes de ingressar na Corte – tendo sido deputado federal e constituinte filiado ao PMDB (o mesmo partido político de José Sarney), além de ter sido Ministro da Justiça durante parte da administração presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), fatores esses que podem ajudar a explicar a rápida decisão de arquivar o caso.

Sarney não teria que decidir outro pedido de impeachment durante sua presidência, mas o senador Renan Calheiros, eleito para sucedê-lo no cargo, replicaria a prática de decidir individualmente nos dois casos que se seguiram (Petições nº 13 e 14, contra os ministros Gilmar Mendes e Nelson Jobim, respectivamente). Apesar de o presidente Garibaldi Alves ter deferido novamente a decisão à Mesa Diretora no único caso que foi analisado durante seu mandato (Pedido nº 1 de 2008, contra o ministro Gilmar Mendes), Renan Calheiros foi novamente eleito para presidir o Senado Federal, de 2013 a 2017, e restabeleceu a prática de decisões

individuais justamente quando houve um aumento súbito no número dos pedidos de impeachment.

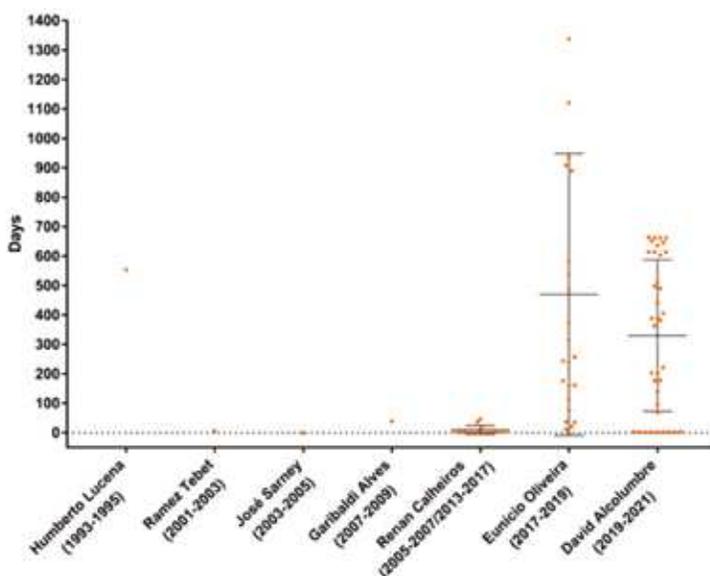
Desde então, Calheiros e os dois presidentes que o sucederam (Eunício Oliveira e Davi Alcolumbre) decidiram individualmente em todas as ocasiões, consolidando essa prática. Esse processo de mudança informal passou a conferir ampla discricionariedade ao Presidente do Senado Federal, concentrando poder político em suas mãos, algo que é realçado pela já mencionada ausência de barreiras para os peticionários e o recente aumento do número de solicitações detectadas nos dados. Assim, uma prática inaugurada quando o assunto não tinha o mesmo significado ou importância de hoje veio a moldar as interações entre o Senado e a Corte posteriormente.

Se, por um lado, essas diferentes abordagens dos presidentes do Senado Federal indicam as estratégias priorizadas por cada um deles na sua relação com o STF, por outro, elas abrem a importante possibilidade de que os pedidos de impeachment possam ser considerados episódios de contenção judicial mesmo quando os proponentes não são integrantes dos Poderes Executivo e Legislativo. Essa possibilidade existe porque, a partir do momento em que os pedidos de impeachment são realizados, eles passam a empoderar o presidente do Senado Federal em sua relação com o STF. E este, a partir dos diferentes ritmos de processamento dos pedidos, pode impor diferentes custos ao STF e aos seus integrantes. Um arquivamento de um pedido de impeachment que é realizado em poucos dias e sem análise de mérito impõe um custo a um Ministro do STF muito menor do que um outro pedido que conta com pareceres de órgãos técnicos e se processa por vários meses. A incerteza à qual se expõem os Ministros nesses dois casos é muito distinta. E, como esses diferentes níveis de incerteza decorrem de decisões do Presidente do Senado Federal, ele pode passar a ser a fonte da contenção judicial nesses episódios.

Diante disso, passa a ser importante para os objetivos deste artigo investigar as diferentes estratégias adotadas pelos diferentes presidentes do Senado Federal na gestão desses pedidos. Frise-se: embora não tenha havido nenhum caso formalmente admitido no período compreendido pela pesquisa, existem outros dados passíveis de análise e que demonstram diferenças ao longo do tempo e, especialmente, dos diferentes presidentes do

Senado Federal. Isso diz respeito especialmente ao tempo necessário para decidir sobre o arquivamento ou não de um caso, que pode sinalizar (i) o custo, ou nível de constrangimento, imposto ao Ministro alvo do pedido; (ii) a relevância política do caso; (iii) o mérito jurídico do caso; (iv) ou a estratégia mais ampla do presidente da casa legislativa em se relacionar com Ministros ou se posicionar ante seu eleitorado e/ou opinião pública. Em que pese não haver espaço para se explorar à exaustão todos esses aspectos, o Gráfico 4 apresenta dados sobre o tempo que cada presidente levou para decidir o pedido de impeachment sob sua análise.

Gráfico 4 – Dias para arquivamento dos pedidos de impeachment de Ministros do STF, por Presidente do Senado Federal (1993-2021)



Fonte: elaborado pelos autores

Conforme é possível inferir, observando o gráfico acima, Renan Calheiros decidiu todos os seus 13 casos com muita rapidez, sugerindo alto grau de deferência aos Ministros e afirmando seu respeito à “separação de poderes” na fundamentação de suas decisões. Apenas nos seis casos em

que solicitou parecer jurídico formal à Advocacia do Senado ele levou mais de dois dias para decidir, perfazendo uma média de 7 dias, com desvio padrão igual a 15,4. Ele também escolheu *quando* solicitar parecer jurídico, decidindo diretamente em sete casos, equivalente a 54% deles, sempre para arquivar o caso em 2 dias no máximo. Mas, vale lembrar, nenhum dos pedidos sob apreciação de Renan Calheiros pode ser considerado um episódio de contenção judicial, já que nenhum deles foi realizado por integrantes dos Poderes Executivo ou Legislativo.

Eunício Oliveira, por outro lado, adotou estratégia diferente, tanto em relação ao *timing* das decisões quanto ao procedimento. No caso, suas decisões foram muito mais dispersas no tempo, sem um padrão claro (média de 469,7 dias para arquivamento, com desvio padrão igual a 478,75). Ele também optou por exigir pareceres jurídicos da Advocacia do Senado em todos os 23 pedidos sob sua apreciação. Embora isso possa fornecer melhores justificativas jurídicas para as decisões finais, também poderia ter sido uma estratégia custosa se ele tivesse optado por tomar decisões contra posicionamentos dos pareceres jurídicos. Essa dificuldade ocorreu apenas em dois processos, ambos em face do Ministro Luiz Fux, por conta de uma mesma decisão judicial (Pedidos nº 10/2017 e 9/2018). Ambos os casos cuidaram de decisão individual Ministro, em caráter liminar, na Ação Originária 1.773, para manter pagamento de auxílio-moradia para juízes federais e categorias equiparáveis (ROVER, 2014)¹⁵; e o segundo pedido, apresentado pela já mencionada liderança do MBL, conectava essa decisão com alegada barganha política para viabilizar aumento salarial da magistratura no Poder Legislativo. A Assessoria Jurídica do Senado opinou que os pedidos eram admissíveis e que Fux deveria ser notificado para prestar informações antes de uma decisão final. No entanto, Oliveira indeferiu os dois casos diretamente, sem seguir a recomendação jurídica.

Davi Alcolumbre presidiu o Senado em um momento no qual os pedidos de impeachment contra ministros do STF tornaram-se prática corriqueira e, mais ainda, quando passaram a poder ser considerados casos de contenção judicial (2019-2021). Quanto ao procedimento, decidiu 31 casos

15 Ver: <https://www.conjur.com.br/2014-set-26/fux-estende-pagamento-auxilio-moradia-toda-magistratura>

diretamente (perfazendo 84% dos casos) e solicitou pareceres jurídicos em apenas outros 6 pedidos (16%). No entanto, ele decidiu todos os casos sob sua apreciação. A identidade do Ministro alvo, a amplitude das alegações e o procedimento adotado em cada caso parecem não ter influenciado o momento da tomada de decisão. Ele deixou todos os casos pendentes, decidindo arquivar todos apenas durante o mês de dezembro de 2020, pouco antes do final de seu mandato à frente da Presidência do Senado Federal, independentemente de se tratarem de casos de contenção judicial ou pedidos em geral. Ao manter todos os casos em aberto durante seu tempo à frente do Senado, essa ambivalência possivelmente permitiu que ele cultivasse influência simultaneamente junto ao tribunal e aos seus críticos, particularmente em um ambiente político marcado por enormes incertezas.

Como demonstração de continuidade, seu sucessor à frente da presidência do Senado, Rodrigo Pacheco, manteve a estratégia de não decisão dos pedidos de impeachment protocolados em 2021.¹⁶ De forma simbólica, o único pedido decidido por Pacheco, em apenas um dia e com instrução da Advocacia-Geral do Senado, foi a já mencionada Petição nº 20, de 2021, movida pelo então Presidente da República contra o Ministro Alexandre de Moraes. O mesmo não ocorreu com as Petições nº 3 e nº 9, de 2021, movidas, respectivamente, por um senador isoladamente e por um conjunto de senadores em face do Ministro Alexandre de Moraes, por causa dos já mencionados inquéritos e, especialmente, da decisão de prisão do Deputado Federal Daniel Silveira. Os outros 23 pedidos de 2021, igualmente não decididos, não se qualificam como casos de contenção judicial.

6. Considerações finais

No final da década de 1990, quando o Senado Federal deu início às discussões que viriam a culminar na chamada “CPI do Judiciário”, o então presidente da casa, Senador Antônio Carlos Magalhães, teria dito, em alusão aos tribunais de seu estado natal: “Lá na Bahia tem controle externo [do Poder Judiciário]: eu” (GOIS, 1998, p. 30). Instalada no ano seguinte

16 Excluímos de nossa análise os pedidos de impeachment analisados por Rodrigo Pacheco (presidente eleito do Senado Federal a partir do início de 2021) por seu mandato não ter sido concluído quando finalizamos o artigo, não permitindo uma avaliação clara quanto à sua estratégia decisória.

à declaração, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) foi inédita, entre outros, porque foi proposta pelo próprio presidente do Senado e porque possivelmente foi a primeira CPI a investigar explicitamente integrantes do Poder Judiciário. Embora a CPI não tenha chegado a se investir contra o STF, ela sugere que a relação entre autoridades eleitas e instituições judiciais esteve longe de ter sido um processo linear e inexorável de expansão das últimas em relação as primeiras ao longo das últimas décadas no Brasil.

Este artigo integra parte de um esforço de pesquisa mais amplo de conceituação, classificação, teorização e mapeamento empírico dos casos em que atores eleitos buscam impor constrangimentos ao Poder Judiciário ou aos seus integrantes. Inspirados na ampla literatura de matriz estadunidense sobre o tema, chamamos esses episódios de *contenção judicial*. A partir da classificação desses episódios em função dos seus níveis de severidade e tipos de alvos, e com foco específico no STF, realizamos uma análise dos pedidos de impeachment de seus Ministros, chamando a atenção para as diferenças entre os casos que foram propostos por integrantes dos Poderes Executivo e Legislativo e os que foram propostos por outros requerentes.

No caso, embora nenhum pedido de impeachment de Ministro do STF tenha sido aceito até hoje, os dados levantados demonstram que a dinâmica institucional apresentou mudanças importantes nesse particular. Notavelmente, o crescente número de pedidos a partir de 2015, a participação até então inédita de políticos eleitos como pleiteantes a partir de 2019, e as oscilações dos poderes individuais dos presidentes do Senado Federal na análise dos pedidos ao longo do tempo são fatores que demonstram alterações na saliência do fenômeno, especialmente em tempos recentes.

Em particular, os dados sugerem que os atores eleitos parecem ter seguido uma tendência de crescimento dos pedidos de impeachment que se iniciou fora dos Poderes Executivo e Legislativo. Dito de outra forma, antes de criar o fenômeno recente, os atores eleitos parecem ter se incorporado a um movimento previamente existente fora dos poderes eleitos, tomando parte neste movimento apenas posteriormente. Talvez por isso tenha havido tanta oscilação na forma de processar (e, mais ainda, de arquivar) os pedidos entre os diferentes presidentes do Senado Federal, empoderando seu Presidente. Neste particular, embora apresentemos dados descritivos sobre

o processamento dos casos, apenas análises posteriores mais aprofundadas poderão explicitar, por exemplo, quais ministros foram afetados por mais tempo por esses casos de pedidos processados de forma mais delongada e se isto afetou seu comportamento no tribunal ou não, por exemplo.

Para além dos pedidos de impeachment de Ministros do STF, a abordagem teórica formulada neste artigo introduz a possibilidade de análise de outras formas de contenção judicial ainda não catalogadas ou suficientemente explicadas na literatura. Pensando na tipologia proposta anteriormente (Quadro 1), por exemplo, o exame de projetos de leis e/ou de emendas constitucionais que superem o sentido de decisões do STF parece ser um ponto promissor de análise. Isso permitiria examinar, com efeito, sob quais condições esses projetos podem prosperar, dado que já houve legislação aprovada desde 1988 que superou o sentido de decisões do STF. Essas incluem, por exemplo, a Lei nº 10.628/2002, que restabeleceu o foro especial por prerrogativa de função aos ex-ocupantes de cargos ensejadores de foro especial, assim superando o cancelamento da Súmula nº 394 realizado pelo STF em 2001;¹⁷ e a Emenda Constitucional nº 52/2006, que superou decisões relativas à chamada “verticalização” das coligações eleitorais. Além desta legislação aprovada, há e houve diversos projetos de leis e de emendas à constituição que buscaram superar decisões do STF em diferentes áreas ou, mais ainda, que buscam limitar os poderes do tribunal como um todo ou de seus Ministros individualmente.

Mais dramaticamente, há episódios de contenção judicial que se aproximaram de desobediência às decisões da corte, como a aparente recusa do Senado Federal, em 2017, de cumprir a decisão monocrática do Ministro Marco Aurélio que removia Renan Calheiros do cargo de presidente da casa legislativa – decisão esta que foi revista pelo próprio STF em poucos dias (ARMANI, 2023). Por fim, embora não envolva diretamente parlamentares como perpetradores do ato, o fato de que, em 8 de janeiro de 2023, o prédio do STF foi vandalizado por apoiadores do ex-presidente Jair Bolsonaro, que criticava o tribunal desde antes de sua posse, possivelmente merece uma análise a respeito de se, e em qual medida, o conceito

17 Uma Ação Direta de Inconstitucionalidade foi eventualmente proposta contra a Lei nº 10.628/2002 e julgada procedente em setembro de 2005, restaurando o sentido da decisão do STF de 2001.

de contenção judicial se aplica ao episódio – a depender especialmente do nível de envolvimento de atores eleitos.

A diversidade de casos listada nos parágrafos acima – alguns mais corriqueiros e de menor visibilidade, outros de imensa saliência – sugere que, coerente com a complexa forma de funcionamento do STF, os episódios de contenção judicial podem assumir uma variada gama de formas no Brasil, cada qual merecedora de análise. De igual forma, para além do STF, o arcabouço teórico proposto abre possibilidades de aplicação do conceito e dos tipos de contenção judicial a outros órgãos e integrantes do Poder Judiciário. Com efeito, embora a ênfase das pesquisas sobre instituições judiciais muito frequentemente recaia sobre o STF, o fato é que há um vasto conjunto de outras instituições judiciais no Brasil, inclusive subnacionais, que merecem atenção dos pesquisadores e cujas análises podem produzir significativos ganhos teóricos e empíricos (DA ROS; INGRAM, 2019). Isto é, pesquisas sobre contenção judicial inauguram uma fronteira até então pouco explorada pelos interessados no estudo de instituições judiciais em geral no Brasil, permitindo tanto a sua análise isoladamente como o exame dos seus efeitos sobre a interação entre tribunais e os demais poderes do Estado.

Referências

- ARANTES, R. B. **Judiciário e Política no Brasil**. São Paulo: Educ, 1997.
- ARGUELHES, D. W.; HARTMANN, I. Timing Control without Docket Control: How Individual Justices Shape the Brazilian Supreme Court's Agenda. **Journal of Law and Courts**, v. 5, n. 1, p. 105-140, 2017.
- ARGUELHES, D. W.; RIBEIRO, L. The Court, it is I? Individual judicial powers in the Brazilian Supreme Court and their implications for constitutional theory. **Global Constitutionalism**, v. 7, n. 2, p. 236-262, 2018.
- ARMANI, G. F. **Controle Judicial de Mandatos: Supremo Tribunal Federal e Parlamentares Federais (1988-2022)**. 2023. 218 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.
- BARBOSA, L. V. DE Q.; CARVALHO, E. O Supremo Tribunal Federal como a rainha do jogo de xadrez: fragmentação partidária e empoderamento judicial no Brasil. **Revista de Sociologia e Política** 28, v. 28, p. 1-22, 2020.

BOGÉA, D. **Os Partidos Políticos e o STF**: Decifrando a Simbiose Institucional. Curitiba: Appis, 2021.

BATERLS, B.; JOHNSTON, C. **Curbing the Court**: Why the Public Constrains Judicial Independence. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Decisão do Presidente do Senado Federal na Petição n. 20, de 20 de agosto de 2021a.**

BRASIL. Senado Federal. **Petição n. 20, de 20 de agosto de 2021b.**

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal (RISF)**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>, acesso em 27 de junho de 2022. ?

CASTAGNOLA, A. **Manipulating Courts in New Democracies**: Forcing Judges Off the Bench in Argentina. New York: Routledge, 2017.

CLARK, T. S. The separation of powers, court curbing, and judicial legitimacy. **American Journal of Political Science**, v. 53, n. 4, p. 971-989, 2009.

CLARK, T. S. **The Limits of Judicial Independence**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

DA ROS, L. Em que ponto estamos? Agendas de pesquisa sobre o Supremo Tribunal Federal no Brasil e nos Estados Unidos. *In*: ENGELMANN, F. (org.). **Sociologia Política das Instituições Judiciais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017. p. 58-97.

DA ROS, L.; INGRAM, M. C. Power, activation, decision making, and impact: subnational judicial politics in Brazil. *In*: STERETT, S. C; WALKER, L. D. (org.). **Research Handbook on Law and Courts**. Chaltenham: Edward Elgar Publishing, 2019. p.252-266.

DA ROS, L.; TAYLOR, M. M. **Brazilian Politics on Trial**: Corruption and Reform Under Democracy. Boulder: Lynnes Rienner, 2022a.

DA ROS, L.; TAYLOR, M. M. 2022b. “Bolsonaro and the Judiciary: Between Accommodation and Confrontation.” *In*: BIERLE, P; SPECK, B. (ed.). **Brazil under Bolsonaro**. How endangered is democracy? Berlin: Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz. p.44-54.

DA ROS, L.; TAYLOR, M. M. Juízes eficientes, judiciário ineficiente no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 89, p. 1-31, 2019.

DA ROS, L.; TAYLOR, M. M. Checks and Balances: The Concept and Its Implications for Corruption. **Revista Direito GV**, v. 17, n. 2, p. 1-30, 2021.

DAHL, R. A. Decision-making in a democracy: The Supreme Court as a national policy-maker.” **Journal of Public Law**, v. 6, p. 279-295, 1957.

DOTAN, Y.; HOFNUNG, M. Legal Defeats – Political Wins: Why Do Elected Representatives Go to Court?. **Comparative Political Studies**, v. 38, n. 1, p. 75-103, 2005.

ENGEL, S. M. **American Politicians Confront the Court: Opposition Politics and Changing Responses to Judicial Power.** Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

ESKRIDGE JR., W. N. Overriding Supreme Court statutory interpretation decisions. **Yale Law Journal**, v. 101, p. 331-455, 1991.

GEYH, C. G. **When Courts and Congress Collide: The Struggle for Control of America's Judicial System.** Ann Arbor: University of Michigan Press, 2008.

GEYH, C. G. Can the rule of law survive judicial politics? **Cornell Law Review**, v. 97, p. 191-254, 2011.

GOIS, A. Radar. Justiça: O modelo baiano. **Veja**, 12 ago. 1998.

HAGER, L. **The legal, institutional, and political factors of congressional court-curbing: the purpose and seriousness of attempts to constrain the United States Supreme Court.** 2016. 235 f. Ph.D. Dissertation in Political Science, Kent State University, 2016.

HALL, M. E. **The Nature of Supreme Court Power.** Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

HARVEY, A. **A Mere Machine: The Supreme Court, Congress, and American Democracy.** New Haven: Yale University Press, 2013.

HELMKE, G. **Institutions on the Edge: The Origins and Consequences of Inter-Branch Crises in Latin America.** Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

HILBINK, L.; INGRAM, M. C. Courts and rule of law in developing countries. *In*: THOMPSON, W. R. (org.). **Oxford Research Encyclopedia of Politics.** Oxford: Oxford University Press, 2019.

INGRAM, M. C. Judicial Power in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 50, n. 1, p. 250-260, 2015.

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

MARIANO SILVA, J. Depois da “judicialização”: Um mapa bibliográfico do Supremo. **Revista de Sociologia e Política**, v. 30, e015, p. 1-18, 2022.

MARK, A.; ZILIS, M. A. Restraining the Court: Assessing Accounts of Congressional Attempts to Limit Supreme Court Authority. **Legislative Studies Quarterly**, v. 43, n. 1, p. 141-169, 2018.

MARK, A.; ZILIS, M. A. The conditional effectiveness of legislative threats: how court curbing alters the behavior of (some) supreme court justices. **Political Research Quarterly**, v. 72, n. 3, p. 570-583, 2019.

MCGUIRE, K. T. Are the Justices Serving Too Long-An Assessment of Tenure on the US Supreme Court. **Judicature**, v. 89, p. 8-15, 2005.

- MURAKAWA, F. Congresso pode analisar impeachment de ministros do STF, lembra Eunício. 2 out. 2017. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2017/10/02/congresso-pode-analisar-impeachment-de-ministros-do-stf-lembra-eunicio-2.ghtml>. Acesso em: 4 nov. 2021.
- OLIVEIRA, G. Senado recebe pedido de impeachment do ministro do STF Dias Toffoli. Agência Senado, 9 abr. 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/04/09/senado-recebe-pedido-de-impeachment-do-ministro-do-stf-dias-toffoli>. Acesso em: 4 nov. 2021.
- PÉREZ-LIÑÁN, A.; CASTAGNOLA, A. Judicial Instability and Endogenous Constitutional Change: Lessons from Latin America. **British Journal of Political Science**, v. 46, n. 2, p. 395–416, 2016.
- PÉREZ-LIÑÁN, A.; CASTAGNOLA, A. Presidential control of high courts in Latin America: A long-term view (1904-2006). **Journal of Politics in Latin America**, v. 1, n. 2, p. 87-114, 2009.
- POPOVA, M. **Politicized Justice in Emerging Democracies: A Study of Courts in Russia and Ukraine**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- POGREBINSCHI, T. **Judicialização ou representação?** Política, direito e democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2012.
- POSNER, R A. The Meaning of Judicial Self-Restraint. **Indiana Law Journal**, v. 54, n. 1, p. 1-24, 1983.
- RECONDO, F. O que muda no STF com a nova regra para devolução de vista?. **Jota**, 28 dez. 2022.
- RIKER, W. H. Implication from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions. **American Political Science Review**, v. 74, n. 2, p. 432-446, 1980.
- RÍOS-FIGUEROA, J. Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994–2002. **Latin American Politics and Society**, v. 49, n. 1, p. 31-57, 2007.
- ROSENBERG, G. N. **The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?** Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- ROSENBERG, G. N. Judicial independence and the reality of political power. **The Review of Politics**, v. 54, n. 3, p. 369-398, 1992.
- ROVER, T. Luiz Fux estende pagamento de auxílio-moradia a toda a magistratura. *Conjur*, 26 set. 2004. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-set-26/fux-estende-pagamento-auxilio-moradia-toda-magistratura>. Acesso em: 4 nov. 2021.
- SANTISO, C. Economic reform and judicial governance in Brazil: balancing independence with accountability. **Democratization**, v. 10, n. 4, p. 161-180, 2003.
- SIMPSON, A. **Why Governments and Parties Manipulate Elections: Theory, Practice, and Implications**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

STATON, J.; REENOCK, C.; HOLSINGER J.. **Can Courts be Bulwarks of Democracy?** Judges and the Politics of Prudence. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

TAYLOR, M. M. **Judging policy:** courts and policy reform in democratic Brazil. Stanford: Stanford University Press, 2008.

TSEBELIS, G. **Veto Players:** How Political Institutions Work. Princeton: Princeton University Press, 2002.

VANBERG, G. Constitutional courts in comparative perspective: A theoretical assessment. **Annual Review of Political Science**, v. 18, n. 1, p. 167-185, 2018.

VIANNA; L. W.; BURGOS, M. B.; Salles, P. M. (2007). Dezessete anos de judicialização da política. **Tempo Social**, v. 19, p. 39-85, 2007.

VIEIRA, O. V. Supremocracia. **Revista Direito GV**, v. 4, p. 441-463, 2008.

VOLCANSEK, M. L. **Comparative Judicial Politics**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2019.

WHITTINGTON, K. Legislative sanctions and the strategic environment of judicial review. **International Journal of Constitutional Law**, v. 1, n. 3, p. 446-474, 2003.

WHITTINGTON, K. Interpose your friendly hand': political supports for the exercise of judicial review by the United States Supreme Court. **American Political Science Review**, v. 99, n. 18, p. 583-596, 2005.

WHITTINGTON, K. **Political foundations of judicial supremacy:** the Presidency, the Supreme Court, and constitutional leadership in U.S. history. Princeton: Princeton University Press, 2007.

Recebido em 14/04/2023
Aceito em 22/04/2023
Versão final em 22/04/2023

Court curbing: conceptual map and impeachment requests of Brazilian Supreme Court justices

Abstract

This article is part of a broader research effort to conceptualize, classify, theorize and empirically map episodes when elected officials attempt to constrain the judicial branch or its members. Defined as court curbing, we present a new typology of such events according to their different levels of intensity and types of targets. Based on this theoretical framework, we collected data on all impeachment requests of justices seating at the Brazilian Supreme Court. Our data suggests a rising number of requests from 2015 onwards and an unprecedented participation of elected officials as petitioners beginning in 2019. We also document important changes in the individual powers of the president of the Brazilian Senate in the processing of such requests over time. These results suggest that elected officials seem to have followed a trend of a rising number of impeachment requests that started outside of the executive and legislative branches, only later taking part in it. Beyond the impeachment requests of Brazilian justices, the theoretical framework presente in this article introduces new venue for research on court curbing not yet cataloged or sufficiently explored in the literature.

Keywords: court curbing; impeachment; justices; Supreme Court; Brazil.