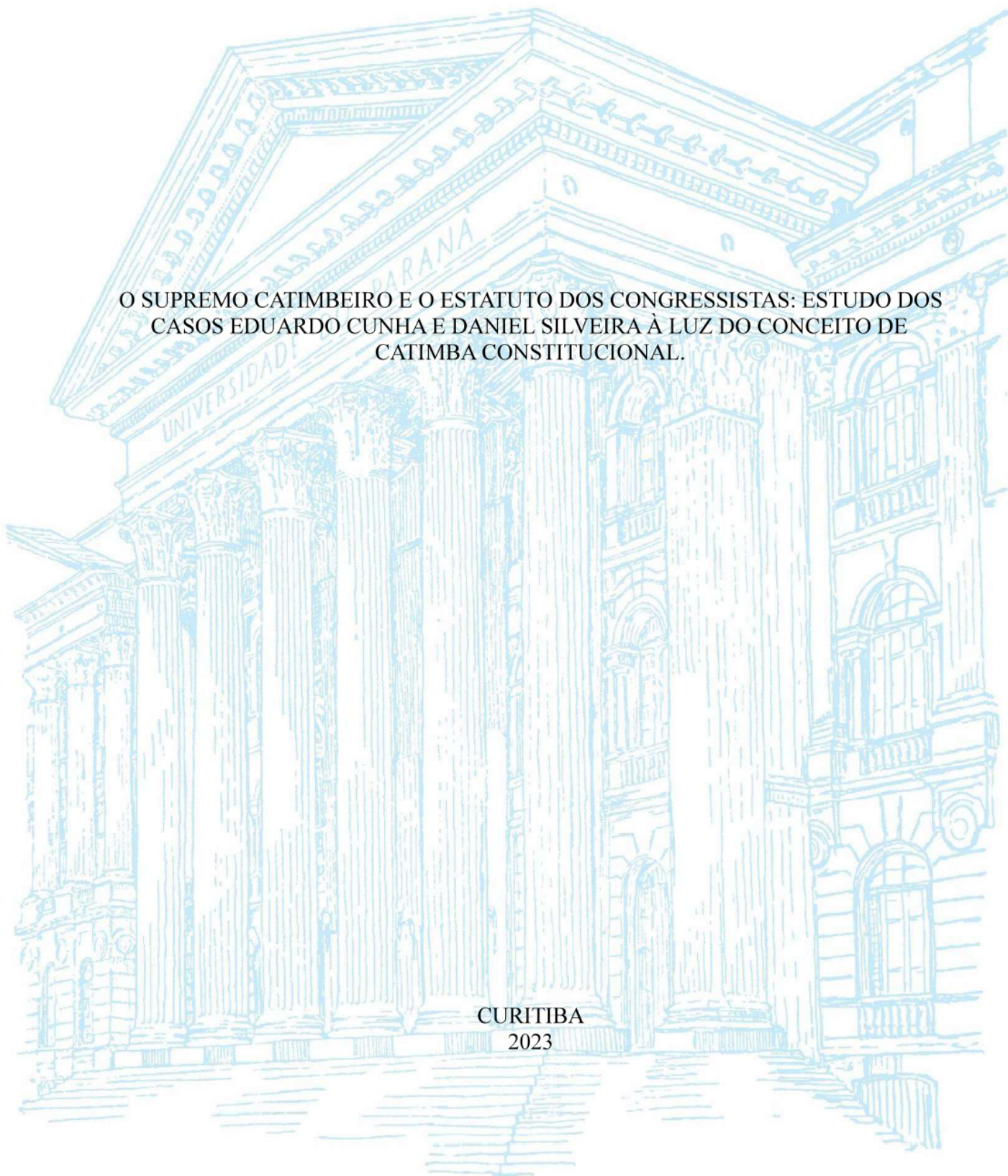


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

VINICIUS SILVA SANTOS

O SUPREMO CATIMBEIRO E O ESTATUTO DOS CONGRESSISTAS: ESTUDO DOS  
CASOS EDUARDO CUNHA E DANIEL SILVEIRA À LUZ DO CONCEITO DE  
CATIMBA CONSTITUCIONAL.

CURITIBA  
2023



VINICIUS SILVA SANTOS

O SUPREMO CATIMBEIRO E O ESTATUTO DOS CONGRESSISTAS: ESTUDO DOS  
CASOS EDUARDO CUNHA E DANIEL SILVEIRA À LUZ DO CONCEITO DE  
CATIMBA CONSTITUCIONAL

Artigo científico apresentado ao curso de Graduação em  
Direito, Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade  
Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do  
título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Heloisa Fernandes Câmara.

CURITIBA  
2023

## TERMO DE APROVAÇÃO

O SUPREMO CATIMBEIRO E O ESTATUTO DOS CONGRESSISTAS: ESTUDO DOS CASOS EDUARDO CUNHA E DANIEL SILVEIRA À LUZ DO CONCEITO DE CATIMBA CONSTITUCIONAL

VINICIUS SILVA SANTOS

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

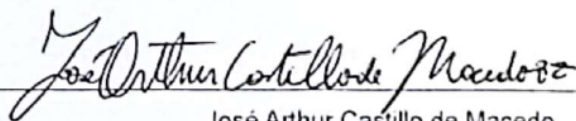


---

Heloisa Fernandes Câmara  
Orientador

---

Coorientador



---

José Arthur Castillo de Macedo  
1º Membro



---

Rick Daniel Pianaro  
2º Membro

*“A violência como forma de alcançar a justiça racial é impraticável e imoral. Eu não desconsidero o fato de que a violência muitas vezes traz resultados momentâneos. As nações frequentemente conquistaram sua independência na batalha. Mas, apesar das vitórias temporárias, a violência nunca traz paz permanente.”*

Martin Luther King Jr.

## RESUMO

O presente trabalho teve como escopo central a análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (“STF”) no que diz respeito ao Estatuto dos Congressistas (“EDC”), à luz do conceito de Catimba Constitucional, cunhado por Rubens Glezer. Para o autor, Catimba Constitucional é, em linhas gerais, característica da ação de agentes públicos que viola intencionalmente os valores do jogo político sem violar as regras. Caso sistemática, a catimba tem o condão de deteriorar o caráter democrático do jogo político. Em razão do risco que representa à democracia, justifica-se o seu estudo. Esta análise, portanto, se propôs, através de uma revisão bibliográfica dos principais marcos teóricos – *Constitutional Hardball* de Mark Tushnet e Catimba Constitucional de Rubens Glezer – e da análise das decisões proferidas ou referendadas pelo Tribunal Pleno acerca do Estatuto dos Congressistas entre 2014 e 2021, a compreender melhor o fenômeno descrito e o seu estágio, com o fito de responder a seguinte questão: quais as consequências da Catimba Constitucional sobre o jogo democrático? Como objetivos da pesquisa, elencou-se: *i) expor* o conceito de Catimba Constitucional; *ii) examinar* o Estatuto dos Congressistas, principalmente no que diz respeito às imunidades parlamentares; *iii) analisar*, à luz do conceito de catimba, os casos envolvendo os Deputados Federais Eduardo Cunha (AC 4.070) e Daniel Silveira (Inq 4781 Ref); *iv) considerar* os possíveis efeitos da catimba sobre as instituições democráticas. Partiu-se da hipótese de que há catimba nas decisões proferidas pelo STF. No entanto, após analisadas mais de oitenta decisões proferidas ou referendadas pelo Tribunal Pleno no que tange ao Estatuto dos Congressistas, e examinadas as quatorze decisões nas quais se poderia observar o fenômeno da catimba, constatou-se que a Catimba Constitucional, em que pese reconhecida na atuação do Supremo, trata-se de uma exceção e não de uma regra no comportamento da Corte a partir de suas deliberações. Apesar disso, em razão do caráter ruinoso da catimba constitucional reiterada, buscou-se analisar as suas possíveis consequências para as instituições democráticas à luz dos estudos de Steven Levitsky e Daniel Ziblatt.

**Palavras-chave:** Supremo Tribunal Federal; Estatuto dos Congressistas; Catimba Constitucional.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. CATIMBA CONSTITUCIONAL E O ESTATUTO DOS CONGRESSISTAS	8
1.1. A CATIMBA	8
1.2. A CATIMBA CONSTITUCIONAL	9
1.2.1. O jogador catimbeiro e as consequências dele sobre o jogo	10
1.2.2. O Supremo catimbeiro	11
1.3. ESTATUTO DOS CONGRESSISTAS (EDC)	12
1.3.1. As imunidades parlamentares	12
1.3.2. Relevância da análise do Estatuto dos Congressistas a partir do conceito de catimba	14
2. ESTUDO DE CASO	15
2.1. CASO EDUARDO CUNHA - AC 4.070	16
2.2. CASO DANIEL SILVEIRA - INQ 4781 REF	18
2.3. CASOS RECENTES	20
2.3.1. Daniel Silveira	21
2.3.2. Carla Zambelli	22
2.3.3. Nikolas Ferreira	23
3. CATIMBA CONSTITUCIONAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA A DEMOCRACIA	24
3.1. CATIMBA CONSTITUCIONAL E OS PRINCÍPIOS PROCEDIMENTAIS	24
3.1.1. Os paralelos entre Catimba Constitucional e os princípios procedimentais de tolerância mútua e reserva institucional	26
CONCLUSÃO	28
REFERÊNCIAS	29

## INTRODUÇÃO

Catimba é uma forma que os torcedores de futebol têm de identificar aquelas ações que, apesar de não descumprirem as regras, parece que deveriam ter descumprido: um jogador que sempre cai quando entra na grande área; um juiz que parece favorecer mais um time depois de ter marcado contra ele um impedimento que não existiu; ou o gandula que parece sempre buscar a bola que está mais longe.

Percebendo a utilidade da expressão para o futebol, Rubens Glezer (2020), desenvolvendo o conceito de *Constitutional Hardball* de Mark Tushnet (2004), cria o conceito de “Catimba Constitucional”. Assim como a catimba nos jogos de futebol, a Catimba Constitucional é utilizada para conformar aqueles atos (agora do mundo jurídico) que, apesar de não violarem nenhuma lei, fazem algo muito pior: violam os valores e virtudes que servem de base para ela, o que pode gerar consequências terríveis, como a degeneração gradual de uma democracia em um regime autocrático (GLEZER, 2020, pp. 4 e 15).

Primeiramente, buscou-se compreender melhor o que é Catimba Constitucional, como ela ocorre, por que ocorre e quais são as suas consequências. A partir disso, questionou-se “quais as consequências da Catimba Constitucional sobre o jogo democrático?”. Visto que o recorte determinado foi das relações entre Poder Legislativo e Poder Judiciário, o trabalho foi desenvolvido a partir da análise das decisões proferidas pelo STF a respeito do Estatuto dos Congressistas que, recorde-se, é o texto normativo responsável por tratar das imunidades dos membros mais influentes do Poder Legislativo – Deputados Federais e Senadores.

Para isso, foi realizada uma busca pelos termos: “parlamentar(es)”; “congressista(s)”; “deputado(s)”, e; “senador(es)”; cada um deles alternativamente pareados aos termos: “art. 53”; “art. 54”; “art. 55”; e “art. 56”. A partir disso, oitenta e duas decisões colegiadas proferidas pelo STF entre os anos de 2014 e 2021 foram separadas e analisadas, chegando-se aos dois casos que serão analisados de forma mais aprofundada.

Exposto o conceito de catimba, examinado o Estatuto dos Congressistas e analisados os dois casos especificados, buscou-se compreender quais as consequências da reiteração da catimba sobre as instituições democráticas e, à luz da experiência estadunidense expressada através dos estudos de Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, quais as possíveis saídas à sua deterioração.

## 1. CATIMBA CONSTITUCIONAL E O ESTATUTO DOS CONGRESSISTAS

### 1.1. A CATIMBA

“Ele sentou em cima dos autos do processo”: esta é uma frase que causa estranheza àqueles que não fazem parte ou não estão familiarizados com o universo do direito. Ela é uma expressão que remete, na maioria das vezes, à ação de um(a) magistrado(a) que tem como objetivo postergar o proferimento de certa decisão, não raramente visando um benefício pessoal ou de um grupo. Para alguns, esse ato talvez possa soar ilegal, no entanto, ele é consequência de um *pedido de vistas*, prerrogativa essencial ao exercício das funções do Judiciário, que visa uma prorrogação do prazo para uma melhor análise do processo. Mesmo ciente do caráter legal e até essencial - por vezes - da medida, ainda há algo nela que parece estranho: apesar da sua legalidade e regularidade, ela pode ser usada para fins que vão justamente contra tais garantias. Dentro do futebol, atitudes que provocam esse sentimento são comumente chamadas de catimba.

A final do campeonato está sendo disputada entre os times A e B, o placar é de 2 a 1 e em um dos lances a bola acaba saindo das linhas de campo. A reposição deve ser feita pelo time A (com a vantagem de gols), que indica um dos jogadores que se encontra do outro lado do campo para a realizar. O jogador atravessa o campo andando vagarosamente e, quando chega na metade, é penalizado por um cartão amarelo em razão da demora injustificada. Quase um minuto se passou e, quando reposta a bola, apita o cronômetro do juiz, que, por sua vez, também apita e encerra o jogo. Vitória do time A.

De uma primeira análise, tudo parece regular: de uma ação contrária às regras (demora injustificada na reposição da bola), aplicou-se a punição prevista (cartão amarelo). No entanto, caso você fosse um torcedor do time derrotado, certamente se irritaria com o acontecido. Isso se deve ao fato de que, apesar de a ação ter sido punida da forma devida, a demora que justificou a punição acabou resultando na impossibilidade de o time B alterar o placar e talvez, até mesmo, o resultado da partida. A frustração é gerada pelo fato de a vitória ter sido garantida não em função de uma inquestionável superioridade técnica dos jogadores do time A sobre o time B, mas pelo jogador do time vencedor ter se aproveitado de uma situação que impediria que a partida fosse resolvida a partir de elementos futebolísticos, essência sem a qual o futebol deixa de ser futebol. Trata-se de uma violação de valores e virtudes do jogo sem que se violem as regras (GLEZER, 2020, p. 3). Essa é a definição de catimba utilizada por Rubens Glezer em seu livro, publicado em 2020, intitulado “Catimba Constitucional: o STF, do antijogo à crise constitucional”.

## 1.2. A CATIMBA CONSTITUCIONAL

Dentro do que Glezer chama de jogo constitucional, não existem regras prevendo punições aos que de forma injustificada demoram para realizar a reposição de uma bola, nem cartões amarelos, mas existem situações nas quais a aplicação do conceito importado do futebol gera uma compreensão da situação e do contexto muito mais completas, ultrapassando a mera análise da sua conformação com as leis. Exemplo disso é a situação que inicia o capítulo: apesar da possibilidade de um exame mais detido e detalhado ser fundamental ao proferimento de decisões mais acertadas, é possível que através desses pedidos se concretizem atos que vão contra os princípios do jogo constitucional. À catimba aplicada à realidade jurídica, dá-se o nome de Catimba Constitucional (GLEZER, 2020, pp 3 e 4). Dito isso, e à luz da exposição do conceito por Glezer, se catimbada é a ação que não viola as regras do jogo, mas viola os valores do jogo conectados a um espírito esportivo, Catimba Constitucional é a ação de agentes públicos que viola as virtudes do jogo político, ainda que lícita (GLEZER, 2020, pp. 3 e 4).

Caso no exemplo anteriormente exposto a retomada do jogo tivesse se dado imediatamente após a saída da bola (sem demora injustificada), mas tivesse se dado não com as mãos, como estabelece a regra, mas com os pés, estaríamos, ainda assim, frente à catimba? Não, pois a violação das regras é clara, resultará em punição e não renderá fruto algum, pois a vantagem que se obteria seria integralmente perdida. Assim, os fundamentos do jogo se manteriam intactos (GLEZER, 2020, p 6). Da mesma forma, se em vez de pedir vistas do processo o(a) magistrado(a) apenas se recusasse a proferir uma decisão naquele momento, o descumprimento dos seus deveres seria evidente, haveriam punições administrativas e ele seria compelido a decidir ou seriam os autos remetidos a outro(a) magistrado(a) para proferir a decisão. Em ambos os casos, a vantagem objetivada não se concretizaria e os valores constitucionais que norteiam o processo não seriam abalados. Disso, compreende-se que para que se configure a catimba, é necessário que a manipulação das regras seja limítrofe: o ator deve ser capaz de gerar resultados não previstos ou vedados pelos valores, mas também que o argumento que fundamenta a adulteração seja plausível a ponto de ser aceito.

Além disso, de acordo com Glezer, é preciso que essa manipulação seja intencional (GLEZER, 2020, p. 7). Tal afirmação, no entanto, levanta o questionamento de como verificar a intenção do ator que catimba. A resposta do autor é clara: dada a impossibilidade de uma análise psicológica do momento em que a decisão de catimbar é tomada, é necessário que seja realizada uma análise do contexto em que a ação está inserida. Isso, ainda, se relaciona diretamente com a catimba propriamente dita pois, por limítrofe que é, dependendo do contexto ela poderia apenas ser uma ação regular. Vamos aos exemplos futebolísticos.

Remontemos à situação descrita na qual dois times disputam a partida final de um campeonato, e mantenhamos todos os fatos da forma como narrados, com exceção do placar que em vez de marcar 2 a 1, favorecendo o time A, agora acusará vantagem do time B. Nessa circunstância, se o jogador do time A (em desvantagem de gols) fosse chamado para realizar a reposição de bola e demorasse injustificadamente, estaríamos frente uma situação de catimba? Não. O jogador que catimba seria, nesse caso, substituído por um jogador pouco esperançoso que já desistiu de tentar vencer o jogo e se arrasta penosamente pelo campo, ou por um jogador que já foi derrotado pelo cansaço (GLEZER, 2020, pp. 5 e 15). O ponto é que, apesar de se tratar de uma mesma ação, o fato de estar inserida em um contexto diferente, no qual benefício algum para o seu time poderia ser extraído, afasta totalmente a possibilidade de se tratar de catimba. Aplicando o raciocínio exposto à realidade jurídica, e utilizando-se do exemplo do magistrado que pede vistas de um processo, caso o pedido não tenha sido realizado com o intuito de “sentar em cima dos autos” e impedir o prosseguimento do processo, mas objetivando compreender melhor os fatos particularmente complexos que o compõe, também não se estaria frente à catimba. Vantagem irregular alguma é obtida a partir disso, pelo contrário, em razão da complexidade da causa, ainda mais tempo do que já foi investido deverá ser comprometido.

A catimba, à luz do exposto por Rubens Glezer, não é resultado de uma ação específica, porquanto não há algo que torne um ato catimbado por si (GLEZER, 2020, pp. 5 e 15). Ela é uma conclusão na qual se chega a partir de uma análise do contexto em que é inserida. Buscar compreender a catimba ou a identificar sem levar em consideração o contexto em que se insere é, portanto, inútil e pode gerar conclusões que não exprimem a realidade.

### **1.2.1. O jogador catimbeiro e as consequências dele sobre o jogo**

Quando da exposição do conceito de catimba, explicitou-se que esta se caracteriza como uma ação por meio do qual as virtudes e valores do jogo são questionados, mas sem que isso se dê através de uma flagrante violação das regras, visto que, se assim o fosse, seria frontalmente combatida, os objetivos que motivaram a catimba não seriam atingidos e os valores fundantes se manteriam (GLEZER, 2020, p. 6). No entanto, questiona-se: Como a manipulação limítrofe das regras poderia resultar em uma violação dos valores regentes do jogo? Dada a clareza do exemplo utilizado por Rubens Glezer, utiliza-se de sua exemplificação com certas alterações, para uma melhor ilustração dos males da catimba.

O futebol é, em uma redução que não faz jus à sua complexidade, um esporte físico no qual onze pessoas disputam contra outras onze pessoas pela oportunidade de marcar um ponto no gol do time adversário. Por ter esse caráter físico, são esperados encontros, empurrões e pancadas que, quando ultrapassam o convencionado como pertencente ao desenvolvimento

regular do jogo, geram penalidades de acordo com a sua gravidade, as quais podem resultar em significativas oportunidades de pontuação, a exemplo do pênalti. Sabendo disso, é esperado que um jogador, inserido nas situações em que a marcação do pênalti é possível, tente “cavar falta”, ou seja, tentar convencer o juiz de que sofreu uma falta sem ter sofrido na realidade (GLEZER, 2020, p. 5). “Cavar falta” é um clássico exemplo de catimba. Todavia, caso as faltas passassem a ser cavadas com frequência, a ponto de os jogadores considerarem ser mais vantajoso fingir levar um encontrão do que tentar fazer o gol, sempre que se encontrassem nas situações em que “cavar o pênalti” fosse possível, assim fariam. Nesse caso, o futebol deixaria de ser futebol e passaria a ser algo que não aquilo, nas palavras de Glezer, passaria a ser “catimbol” (GLEZER, 2020, p. 6).

E se, assim como os jogadores de futebol que, percebendo ser a catimba mais vantajosa para alcançar os seus objetivos, passam a catimbar regularmente, os atores de quem trata Glezer quando disserta sobre a Catimba Constitucional também passassem a se utilizar da catimba habitualmente a ponto de ela se tornar regra? Da mesma forma que o jogo de futebol deixaria gradualmente de ser futebol, em razão da violação dos seus princípios e virtudes, o jogo constitucional também se afastaria dos seus alicerces democráticos e passaria a ter características autoritárias, instalando-se eventualmente, nas palavras de Glezer, uma autocracia sem que um tanque sequer saísse às ruas (GLEZER, 2020).

### **1.2.2. O Supremo catimbeiro**

Tendo sido o Supremo Tribunal Federal consagrado como o guardião da Constituição da República, conforme reza o artigo 102 da Carta Magna, e representando a catimba um perigo tão grande quanto o exposto anteriormente, capaz de destituir a democracia e instaurar em seu lugar um regime autocrático, seria plausível esperar que o STF fosse um dos seus opositores mais ferrenhos. No entanto, do que se extrai do livro de Rubens Glezer (2020), nem mesmo a Corte Constitucional escapou dos encantos da catimba.

De acordo com o autor, o Processo do Mensalão, além de impactar e alterar toda a realidade jurídica brasileira, alterou significativamente também a forma que a Corte Constitucional Brasileira se comporta frente às suas atribuições (GLEZER, 2020, p. 18). A atenção e popularidade resultantes dos julgamentos dos principais líderes do partido do Governo acabou por preparar o campo onde foram jogadas várias modalidades de “catimbol”: pró-absolvição e pró-condenação; por ministros e contra ministros; por vias procedimentais e processuais; entre outras (GLEZER, 2020, p. 19). Glezer questiona se não foi esse o momento em que os ministros, percebendo a força política singular que o combate à corrupção proporcionava, abandonaram os semblantes da racionalidade e neutralidade e passaram a buscar

concentrar em torno de si o poder consequente dela (GLEZER, 2020, p. 20). A partir desse momento, sublinha o autor que o Supremo passou a trilhar o caminho da catimba, tendo atingido seu ápice entre 2015 e 2017, momento no qual a catimba foi particularmente direcionada aos poderes legislativo e executivo, com intuito de aumentar o poder da Corte (GLEZER, 2020, p. 24).

É partindo dessa premissa que se buscou analisar as decisões proferidas pelo STF, não apenas para determinar se de fato a Corte Constitucional “catimbou” entre os anos de 2015 e 2017, mas se se tornou catimbeiro e manteve essa forma deletéria de decidir mesmo após a mudança do foco político e a perda de sua força. Para isso, foram analisadas as decisões proferidas ou referendadas pelo Tribunal Pleno (a fim de verificar a incidência da catimba no tribunal como um todo e não apenas no comportamento dos ministros considerados individualmente) entre os anos de 2014 a 2021 (para que se verifique a continuidade da fórmula adotada), que versem a respeito do Estatuto dos Congressistas (artigos 53 a 56 da CR), dado o impacto diretamente (por vezes, até pessoalmente) sobre os integrantes da mais alta cúpula do Poder Legislativo.

### **1.3. ESTATUTO DOS CONGRESSISTAS (EDC)**

Antes de analisar as decisões proferidas pela Corte Constitucional brasileira (conforme o recorte discriminado alhures),, faz-se necessário, por razões didáticas, expor de forma mais pormenorizada o que é o Estatuto dos Congressistas e, principalmente, qual a razão da sua existência e a relevância de sua análise através do conceito de catimba.

#### **1.3.1. As imunidades parlamentares**

Por Estatuto dos Congressistas compreende-se o conjunto dos artigos 53 a 56 da CR, inseridos através da Emenda Constitucional nº 35 de 2001, que prevêem, em linhas gerais, a inviolabilidade dos Deputados Federais e Senadores, assim como restrições e hipóteses em que o congressista perderá e não perderá o mandato. De acordo com José Bruno Martins Leão, à luz da doutrina de Sylvio Motta, os artigos do Estatuto dos Congressistas “*nada mais são que um conjunto de normas destinadas a assegurar uma atuação independente e imparcial dos membros do Congresso Nacional, deputados federais e senadores*” (LEÃO, 2021, p. 70). Nas palavras de Michel Temer, por meio das previsões do EDC (TEMER, 1998, p. 129):

“[...] garante-se a atividade do parlamentar para garantir a instituição. Conferem-se a deputados prerrogativas com o objetivo de lhes permitir o desempenho livre, demolde a assegurar a independência do Poder que integram”.

Para o desenvolvimento da discussão, porém, ênfase será dada ao determinado pelo art. 53, visto serem nele previstas as imunidades parlamentares, objeto das decisões que foram analisadas e serão expostas adiante.

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

§ 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

§ 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.

§ 3º Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação.

§ 4º O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora.

§ 5º A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato.

§ 6º Os Deputados e Senadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações.

§ 7º A incorporação às Forças Armadas de Deputados e Senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de prévia licença da Casa respectiva.

§ 8º As imunidades de Deputados ou Senadores subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, nos casos de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida.

De acordo com Leão (2021, p. 71), as imunidades parlamentares podem ser divididas em duas: material (substancial, real ou inviolabilidade) e formal (processual ou adjetiva). A imunidade material contempla as esferas penais e civis – não podendo, portanto, o parlamentar ser processado criminalmente por suas manifestações, nem condenado a reparar danos materiais e/ou morais decorrentes delas –, assim como as esferas disciplinar e política – não podendo ser processado administrativamente na Casa Legislativa a que se vincula nem perder o mandato, exceto através das hipóteses previstas no EDC (LEÃO, 2021, p. 71). O grau da inviolabilidade, porém, varia de acordo com as circunstâncias em que se encontra o parlamentar: se dentro da respectiva Casa Legislativa, a inviolabilidade é absoluta; se fora da respectiva Casa, mas enquanto parlamentar e no exercício da função, a inviolabilidade é reconhecida; e, se absolutamente fora da Casa e do exercícios das funções, isto é,, enquanto cidadão, a inviolabilidade é afastada. A imunidade é conferida em razão do cargo, não da pessoa, razão pela qual se limita ao parlamentar e não compreende eventual co-réu, consoante prevê a Súmula 245 do STF:

SÚMULA 245: A imunidade parlamentar não se estende ao co-réu sem essa prerrogativa.

A imunidade formal ou processual, por sua vez, impossibilita a prisão ou a manutenção da prisão do parlamentar, assim como susta eventuais processos judiciais decorrentes de crimes praticados após a diplomação, a teor do art. 53, §1º, CF (LEÃO, 2021, p. 73). Por necessário, sublinha-se que a imunidade formal não exclui a prática do crime, mas tão somente estabelece regras especiais sobre prisão e processo penal de parlamentares. A imunidade formal também pode ser dividida em relativa à prisão (art. 53, §2º) e referente ao processo-crime (art. 53, §§ 3º a 5º), e é utilizada como uma forma de impedir que o parlamentar seja alvo de perseguições políticas dos demais Poderes. Porém, ao contrário da imunidade material, a imunidade formal não é absoluta, podendo o parlamentar ser preso em flagrante de crime inafiançável (situação que aparecerá nos casos que serão trabalhados a seguir).

### **1.3.2. Relevância da análise do Estatuto dos Congressistas a partir do conceito de catimba**

Uma vez exposto o conceito de catimba e sublinhadas as partes do Estatuto dos Congressistas mais pertinentes ao trabalho, resta compreender em que medida a análise do EDC, à luz do conceito de catimba, possibilita uma melhor compreensão da realidade jurídica em que se insere.

Rubens Glezer expõe em seu livro que a prática da Catimba Constitucional é de certa forma esperada, apesar de reprovável, visto que atenta contra as bases do jogo democrático (GLEZER, 2020, p. 5). De acordo com o autor, não seria plausível esperar que os atores políticos se furtassem à prática da catimba quando ela é uma ferramenta tão útil em disputas políticas acirradas (GLEZER, 2020, p. 47). No entanto, em um paralelo direto com o conceito de *Constitutional Hardball* de Mark Tushnet, Glezer expõe, em conformidade com o conceito de Tushnet, que a Catimba Constitucional reiterada gera consequências extremamente problemáticas: enquanto excessivas *hardballs* resultam em um escalonamento gradual da intensidade das ações de um ator contra o outro, a catimba, se frequente, tem o potencial de destruir o jogo sobre o qual se fundou (GLEZER, 2020, pp. 10-12). Repetidas violações dos princípios e valores democráticos poderiam, eventualmente, modificar tanto o jogo que a própria existência de fundamentos democráticos se tornasse estranha a ele (GLEZER, 2020, p. 54).

Em razão do perigo que a catimba representa, esse trabalho se propõe a identificar a sua existência nas relações entre Judiciário e Legislativo, principalmente nas estabelecidas por meio do proferimento de decisões do STF em relação aos integrantes do Congresso. A ênfase nessas relações é justificada por serem nelas que as esferas política e jurídica se mesclam, propiciando a incidência da catimba. Ao fim, serão apresentadas reflexões acerca do exposto e das suas consequências para a democracia.

## 2. ESTUDO DE CASO

Apesar de uma ferramenta extremamente útil, a ponto de Glezer reconhecer a sua existência como inerente ao jogo político, de acordo com Barry Friedman, decisões ousadas (*hardballs*, se poderia dizer) são pagas com um recurso escasso: capital político (FRIEDMAN, 2009). Theunis Roux, por sua vez, desenvolve o capital político em legitimidade jurídica e independência institucional, ambas essenciais à perpetuação, no caso, da Corte Constitucional como uma instituição significativa dentro do seu contexto (ROUX, 2013). Isso significa dizer que, apesar de útil, a catimba deve ser utilizada com cautela, sob pena de a Corte tornar a sua importância mitigada através das próprias ações.

Glezer expõe que, apesar de existirem registros episódicos de catimba nas decisões do STF, a sua ocorrência passou a ser endêmica com o julgamento do Processo do Mensalão e com o crescimento do seu poder político, conseqüente da sua popularidade. Foi a partir do julgamento dos líderes do partido do Governo, e depois de grandes nomes da política nacional por meio da Lava-Jato, que se pode observar a catimba de forma mais reiterada. Em outras palavras, foi a partir desse momento que o Supremo se tornou catimbeiro (GLEZER, 2020, pp. 18-20).

Para o desenvolvimento da pesquisa, foi realizada uma busca pelos seguintes termos: parlamentar(es); congressista(s); deputado(s); e senador(es); Cada um deles associados alternativamente aos seguintes termos: art. 53; art. 54; art. 55; e art. 56. Os primeiros são os títulos dos atores sobre os quais incidirá o Estatuto dos Congressistas, e os últimos são os artigos nos quais restam previstas as balizas da inviolabilidade e vedações dos deputados e senadores, assim como as hipóteses em que poderão perder ou não os seus mandatos. Além disso, limitou-se a seleção das decisões àquelas proferidas ou referendadas pelo Tribunal Pleno entre o dia 01/01/2014 e 31/12/2021, compreendendo, portanto, o ápice identificado por Rubens Glezer.

Através da aplicação desses filtros, oitenta e duas decisões foram encontradas. Depois de separadas as decisões foram verificadas para que se pudesse ter certeza do cumprimento dos critérios estabelecidos. Para isso, as decisões deveriam não apenas mencionar, mas tratar de deputado(s) e/ou senador(es) à luz do Estatuto dos Congressistas. A partir disso, chegou-se ao número de quatorze decisões que foram, por sua vez, individualmente analisadas.

As quatorze decisões analisadas podem ser divididas em quatro grupos: 1) decisões que, após análise individual, não possuíam relação com o objeto da pesquisa (ADI 1531, ADI 3200, ADI 5823 MC); 2) decisões que, apesar de dizerem respeito ao objeto elencado para estudo, não apresentaram elementos necessários à configuração de catimba, como proferimento de decisão em desconformidade com a jurisprudência da Corte, interpretação limítrofe da lei ou contexto que a justificasse (ADI 5526, Inq 3677, MS 34327, Pet 5055 AgR, Pet 8674, Pet 8814, Pet 8916 ED, Pet 9165); 3) decisões que, apesar de limítrofe, o contexto fático não se mostrou condizente

com a incidência da catimba (Pet 8999 AgR) e; 4) decisões que se encontram sob segredo de justiça (AC 4.070, Inq 4781 Ref). Após uma busca mais aprofundada, constatou-se que as decisões do último grupo correspondem aos autos cujas partes são, respectivamente, Eduardo Cunha, à época Deputado Federal e presidente da Câmara dos Deputados, e Daniel Silveira, à época Deputado Federal. Tais casos possuem elementos capazes de configurar a catimba, razão pela qual os próximos pontos se dedicam à sua análise.

## **2.1. CASO EDUARDO CUNHA - AC 4.070**

A AC 4.070 e o Inq 4781 Ref tratam, respectivamente, da suspensão do mandato, do então Deputado Federal e Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, sem que houvesse a possibilidade de controle pela Câmara, e da prisão do Deputado Federal Daniel Silveira no Inquérito das Fake News por suposto crime em flagrante e inafiançável. Expostas as linhas gerais dos casos, passa-se à análise dos fatos e do contexto em que foram inseridas para a verificação da incidência ou não de catimba.

A Ação Cautelar 4.070, cuja decisão foi proferida monocraticamente pelo Ministro Teori Zavascki em 04 de maio de 2016 e referendada pelo Tribunal Pleno em 05 de maio de 2016, versou a respeito do requerimento de suspensão do mandato do Deputado Federal Eduardo Cunha e, conseqüentemente, da sua função de Presidente da Câmara dos Deputados. O requerimento, formulado pelo Procurador Geral da República, fundamentou-se na possível condenação do então deputado em dois outros inquéritos (Inq 3.983 e Inq 4.146) e na conseqüente perda do mandato, assim como na suposta utilização dos seus poderes para interesse próprio e ilícito, razão pela qual requereu a aplicação da medida cautelar prevista no art. 319, VI, do Código de Processo Penal (CPP), que prevê a suspensão da função pública quando houver justo receio de sua utilização para prática de infrações penais.

Para a aplicação da medida, por sua vez, o Ministro Teori Zavascki sublinhou o fato de Cunha ser o próximo da linha de sucessão da presidência (sendo o deputado, inclusive, o responsável por iniciar a abertura do processo de impeachment de Dilma Rousseff) e não ser apto a, eventualmente, se tornar presidente em razão do fato de ser réu em processo penal em curso no STF (Inq. 3983). Sustentou também o risco de ineficácia para a realização da jurisdição penal e, apesar de não haver fundamento jurídico para tal, a preservação da finalidade pública do cargo, fundamentando genericamente o deferimento de medidas cautelares em abstrato no princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, CR). Além disso, tomando por base o conceito de freios e contrapesos, sustentou que a possibilidade de controle de um poder sobre ele mesmo e de um poder sobre os outros é também aplicável aos parlamentares, não devendo haver tratamento diferenciado em razão da função que ocupam. É com base nesses argumentos que a

medida requerida é deferida e o Deputado Federal Eduardo Cunha é afastado do mandato e, conseqüentemente, da Presidência da Câmara dos Deputados.

Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira *et al* (2016), em “O caso Cunha no STF e a defesa da integridade constitucional”, questionam, inclusive, se seria papel da Corte agir de forma tão invasiva ao determinar quem teria condições de exercer as funções presidenciais, visto que já há previsão constitucional (art. 81, CR) nos casos de vacância da presidência: se nos dois primeiros anos, deve ocorrer eleições diretas; se nos dois últimos anos, deve ocorrer eleições indiretas (OLIVEIRA, 2016, p. 1). De acordo com os autores, a consequência dessa interferência seria a criação de uma norma constitucional “ad hoc” e que, mesmo resultando em uma decisão “certa”, visto concordarem com o fato de Eduardo Cunha ter se utilizado da sua posição para fins alheios e contrários a ela, seria nula, visto que a fundamentação é elemento essencial da sentença (artigos 93, IX, CR; art. 381, III, CPP, e; art. 489, II e §1º, CPC).

*“Se não, de que adiantaria o processo? O suposto acerto no resultado, mas o erro na fundamentação levanta sérios problemas para a integridade do Direito, pois leva ao absurdo de o Supremo Tribunal Federal poder desconsiderar a própria exigência normativa de reconstrução adequada do sentido da Constituição e, inclusive, invocar no futuro, o argumento da excepcionalidade, tal qual como o fez neste caso.”*  
(OLIVEIRA, 2016, p. 2).

Alternativa para a punição de Cunha restaria, para os autores, no enquadramento do abuso de prerrogativas a uma das previsões do art. 54 ou à quebra de decoro do art. 55, §1º, CR, abrindo a possibilidade de uma adequada aplicação do art. 319, IV, do CPP e, conseqüentemente, da suspensão do exercício da sua função pública (OLIVEIRA, 2016, p. 3).

Apesar de necessário, o caráter limítrofe das decisões, como da anteriormente exposta, não é suficiente para a configuração da catimba, devendo ser proposital e inserida em um contexto que possibilite a sua compreensão como ação empreendida com intuito de violar os valores e princípios em nome de um objetivo que seja compreensivelmente contido nas regras. Levando em consideração o contexto político brasileiro de 2016, no qual o combate à corrupção era quase palavra mágica, capaz de cobrir de legitimação pública mesmo aqueles atos manifestamente contrários aos previstos em lei, clara se mostra a vantagem obtida no afastamento do cargo de uma figura pública como era Eduardo Cunha à época, visto que aos olhos da população (que há pouco assistiu ao Processo do Mensalão), era papel do STF a prisão imediata de Cunha.

Sublinha-se não se fazer juízo de valor a respeito dos atos realizados pelo Presidente da Câmara enquanto investido na função (se corruptos ou não), pois o objeto de análise é a decisão proferida. Decisão essa que, ignorando o Estatuto dos Congressistas, em específico a inviolabilidade prevista no art. 53 e art. 55, VI, afastou o mandato do deputado e não possibilitou sua deliberação pela Câmara, como reza o art. 53, §3º, da Constituição, seguindo as regras (à luz da argumentação que expôs), mas violando preceitos fundamentais ao exercício da atividade

parlamentar. Todo o exposto aponta, portanto, para a caracterização da catimba constitucional

## **2.2. CASO DANIEL SILVEIRA - INQ 4781 REF**

O Inquérito 4.781 (“Inquérito das *fake news*”), também julgado pelo pleno do Supremo (17/02/2021), tratou da investigação de notícias de caráter fraudulento (*fake news*), de denúncias caluniosas, de ameaças e infrações voltadas contra a Corte. No entanto, em razão de um vídeo publicado pelo Deputado Federal Daniel Silveira, por meio do qual o parlamentar atacou o Supremo Tribunal Federal, os Ministros e as pessoas dos ministros com ameaças à sua segurança e as suas vidas, assim como ataques à própria democracia brasileira através de incitação de atos antidemocráticos e que remontavam à Ditadura Militar Brasileira, o Supremo Tribunal Federal proferiu decisão determinando a prisão de Daniel Silveira.

A decisão foi fundamentada na gravidade das manifestações que ameaçaram não apenas os ministros, mas a instituição que representam, seus valores democráticos e as garantias fundamentais, bem como na necessidade de manifestações com esse teor serem frontalmente combatidas, sob pena de colocar em risco o Estado Democrático de Direito. Com base nos artigos 17, 18, 22, incisos I e IV, 23, incisos I, II e IV, e 26, todos da Lei nº 7.170/73 (Lei de Segurança Nacional), o Ministro Alexandre de Moraes determinou a prisão do Deputado Federal. De acordo com a fundamentação da decisão, tratar-se-ia de flagrante delito em razão da sua perpetuação (contínua reprodução do vídeo) e sendo, nos termos do art. 312 do CPP, hipótese de decretação de prisão preventiva, na qual não há possibilidade de fiança, razão pela qual o Deputado Federal deveria ser preso, nos termos do art. 53, §2º, da CR.

Da mesma forma que os apontamentos feitos anteriormente a respeito da decisão proferida na AC 4.070 - não implicam na crença da inocência de Eduardo Cunha, a crítica à decisão proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes não tem como objetivo a demonstração de uma posição favorável às manifestações feitas pelo deputado. O que se pretende é apenas analisar a possível Catimba Constitucional presente na decisão. Dito isso, passa-se à análise.

Diferente do contexto em que o Supremo se encontrava em 2016, no auge dos processos da Lava-Jato e de um protagonismo significativo do Judiciário, o STF de 2021 teve a sua importância reduzida, a ponto de ter a sua legitimidade jurídica questionada pública e diretamente por outros Poderes. Conseqüentemente, analisar o contexto da mesma forma que o anterior seria um erro. No entanto, o STF não se encontrava apenas sob questionamento, mas também sob ataque, haja vista a manifestação do deputado que, sob o véu da liberdade de expressão, foi incentivada pelos seus apoiadores. Portanto, é a partir do contexto de ataque e da necessidade de reafirmação dos fundamentos a partir dos quais a Corte se sustenta que deve ser analisada e compreendida a decisão.

Não obstante, para que a Catimba Constitucional seja identificada, além de um contexto que a explique, é necessário que a decisão que se supõe catimbada seja plausível (ou ao menos tenha argumentos fortes a favor da plausibilidade) e objetivo resultado de legalidade limítrofe que vai contra os fundamentos do jogo democrático. A plausibilidade da decisão é flagrante, visto que dividiu à época o universo jurídico brasileiro: enquanto alguns argumentavam em favor da tese de flagrante delito, outros viam nela uma aberração jurídica. No entanto, à luz do artigo “A prisão do deputado Daniel Silveira e os paradoxos processuais”, escrito por Aury Lopes Jr. *et al* (2021), compreende-se que a prisão violou vários preceitos constitucionais e infraconstitucionais.

A primeira violação elencada se deu pelo protagonismo judicial inquisitório que caracterizou o Inquérito 4781. Nele, atuaram ministros alvos das *fake news*, investigando o que viriam a julgar depois, determinaram-se diligências de ofício e se expediram mandados de prisão sem o pedido do MPF ou da autoridade policial competente, além dos indeferimentos aos pedidos de arquivamento que apontavam as incongruências acima expostas. O segundo ponto sublinha o fato de não ser o próprio STF o responsável por apurar infrações que venham a ter como vítimas os ministros e seus familiares, mas sim a Polícia Civil (ou Federal) e o Ministério Público. Afinal, “[o] Judiciário não pode se defender por si, aliás, a proibição de ser juiz em casos em que se é vítima é um dos pilares do Estado democrático” (LOPES JR., 2021). Isso nos leva ao terceiro ponto: a desconfiança do STF nas instituições, motivando-o a seguir com o inquérito mesmo sem ser competente para tanto, o que, paradoxalmente, acaba por ruir ainda mais as instituições. Feitas estas considerações acerca do Inquérito de forma geral, os outros quatro pontos tratam diretamente da prisão decretada (LOPES JR., 2021).

O quarto paradoxo fica a cargo da insuficiência da argumentação empregada pelo Ministro Alexandre de Moraes em sua decisão. Expõem os autores que existem três lados nesse debate: o primeiro considera que as declarações do Deputado não constituem um crime permanente, mas um crime instantâneo de efeitos permanentes, hipótese que não comporta prisão em flagrante; o segundo considera que o crime é permanente, sendo a prisão em flagrante cabível, consequentemente; e o terceiro considera também que se trata de um crime permanente, mas não sendo cabível a prisão em flagrante, tendo ocorrido “logo após” como prevê a lei. A grande questão é que nenhuma das três fundamentações foi a utilizada pelo ministro (LOPES JR., 2021).

Além disso, expõem os autores que um deputado federal apenas pode ser preso em flagrante delito por crime inafiançável, cujo rol é estabelecido na Constituição. Em sua argumentação, o Ministro Alexandre de Moraes fundamenta a prisão no art. 324, IV, do CPP, que prevê as “hipóteses de não concessão de fiança”, ao passo que a deveria ter feito com base nos “crimes inafiançáveis” que, diga-se de passagem, são diversos e não eram compatíveis com os

fatos. Expõem, na sexta e sétima colocação, que a prisão em flagrante constitui uma medida pré-cautelada, vigente apenas até à audiência de custódia. Apesar disso, o deputado continuou preso mesmo após ela. Porém, a audiência em questão foi marcada antes que a Câmara dos Deputados pudesse validar a prisão (art. 53, §2º, CR) e foi por isso frustrada (LOPES JR., 2021).  
Continua:

Os paradoxos, que a esta altura já são abundantes, não param por aqui. O PGR já ofereceu no STF, em tempo recorde e nunca visto, a denúncia contra o deputado federal. Mas **competete ao STF processar e julgar, já que o réu tem prerrogativa de função? Não! Conforme entendimento consolidado pelo próprio STF na AP 937, somente será julgado no STF se o crime for praticado durante o exercício do mandato e tiver relação com o exercício das funções**, isto é, propter officium. E, nesse caso, **a própria denúncia já ofertada no STF afirma categoricamente que não há imunidade material pelas palavras porque as declarações dele não têm relação com o mandato**. Em todos os casos similares, diante da ausência da prática de ato vinculado ao cargo, o STF declinou a competência para o primeiro grau. (LOPES JR., 2021)  
(Grifos não originais)

Em poucas palavras, os autores expõem, de forma clara e coesa, que, de duas uma: ou as manifestações foram feitas por Daniel Silveira enquanto Deputado Federal e a competência é do STF, sendo o deputado protegido pela imunidade material; ou as manifestações não se vinculam à função de Deputado Federal e a competência não é do STF. Em ambos os casos, não se poderia conceber que ao mesmo tempo ele é competente e não há imunidade parlamentar (LOPES JR., 2021).

Enfim, além de todos esses atropelos, o STF ainda terá de engolir o entendimento restritivo da prerrogativa que ele mesmo criou, para poder julgar esse caso em que seus ministros são vítimas. **Um casuismo absurdo, autoritário e preocupante. O respeito às regras do jogo e do juiz natural é fundamental. É fácil defendê-las para quem gostamos, mas o compromisso com a democracia impõe a sua defesa principalmente em favor daqueles de quem não gostamos. Não custa lembrar: "democracia seletiva" não existe.** (LOPES JR., 2021)

O paralelo entre a catimba e o excerto acima é claro: através de um desrespeito às regras mais fundamentais do jogo, consolidam-se, paradoxalmente, feições autoritárias. É justamente nisso que reside o perigo de se ceder aos encantos da catimba, porquanto ao se afastarem - mesmo que momentânea e/ou pontualmente - as diretrizes essenciais que norteiam o caráter democrático das relações, objetivando um fim específico, abra-se a possibilidade para que essa exceção seja feita por outros atores e, mais alarmantemente, que seja feita em casos cada vez mais distantes dos ideais democráticos.

### 2.3. CASOS RECENTES

Em razão do grande protagonismo político que o STF passou a ter nos últimos anos -

sobretudo na última década - e da sua constante interferência em questões dessa natureza, maior foi a frequência da sua atuação em casos politicamente relevantes envolvendo Deputados Federais e Senadores (GLEZER, 2020, p. 47). Apesar de, por várias razões, não serem esses casos compreendidos dentro do recorte selecionado para o presente estudo, em razão da contemporaneidade e do expressivo impacto que as decisões do STF tiveram sobre a política e o debate público presente, reflete-se concisamente a respeito de alguns deles.

### **2.3.1. Daniel Silveira**

Apesar de tratado no capítulo imediatamente anterior, o caso teve alterações significativas, mesmo após a sentença proferida pelo STF. Isso se deveu à concessão de um indulto individual (“graça”, art. 734 do CPP) pelo então Presidente da República, Jair Bolsonaro, ao Deputado Federal, por meio do qual a pena na qual havia sido condenado, de oito anos e nove meses, seria extinta. Questionado, justificou a concessão da graça em razão de suposta legítima comoção decorrente da condenação e na proteção dos atos praticados no exercício da liberdade de expressão.

Art. 734. A graça poderá ser provocada por petição do condenado, de qualquer pessoa do povo, do Conselho Penitenciário, ou do Ministério Público, ressalvada, entretanto, ao Presidente da República, a faculdade de concedê-la espontaneamente.

Art. 738. Concedida a graça e junta aos autos cópia do decreto, o juiz declarará extinta a pena ou penas, ou ajustará a execução aos termos do decreto, no caso de redução ou comutação de pena.

A despeito de restar devidamente prevista a possibilidade de concessão de graça, o contexto da sua utilização denota atrito entre os Poderes - nesse caso envolvendo Executivo, Legislativo e Judiciário - e, até mesmo, violação dos valores democráticos que sustentam a sua própria utilização.

Justificativa para isso se fundamenta na singularidade da utilização do instrumento - não utilizado sequer durante a ditadura militar e sem registro após a redemocratização -, assim como na violação dos princípios da moralidade e impessoalidade, decorrentes da motivação pessoal da utilização do instrumento; ao contrário das hipóteses de utilização do indulto que estabelece critérios para sua aplicação, o argumento utilizado pelo presidente foi subjetivo e superficial.

De acordo com Reinaldo Azevedo:

“Seja indulto, seja graça, que existem em todas as democracias do mundo, praticamente, isso é ainda um resquício do ‘rei magnânimo’. É um ato de benevolência, não se trata de um instrumento de impunidade. Ele [Bolsonaro] está usando como instrumento de impunidade, buscando desmoralizar o Supremo e comprar uma briga que ele imagina ser de longo prazo”.  
(Café da Manhã, 2023)

Ainda:

“Bolsonaro está cometendo crime de responsabilidade. Ele está impedindo o livre exercício de um poder da república e se colocando como juiz dos juizes. Nem havia trânsito em julgado.”  
(Café da Manhã, 2023)

“A razão de ser do seu sucesso em construir essa alternativa de extrema direita no Brasil. Se você reparar, é não recuar nunca. Ele sempre avança, não importa o quanto isso custe”.  
(Café da Manhã, 2023)

Fato é que a possível catimba (e, alternativamente, a *hardball*) aplicada por Bolsonaro - que mobilizou o debate público e desgastou a imagem da Corte - fez com que Silveira saísse da prisão. No entanto, não pela extinção da pena, haja vista o questionamento da legitimidade da utilização da ferramenta levantada pela oposição e a necessidade de a medida ser avaliada pelo STF, mas apenas temporariamente e mediante a observância de medidas cautelares.

Em razão do descumprimento delas (sobretudo do uso das redes sociais, da concessão de entrevistas e da manutenção de contato com outros investigados), Daniel Silveira (agora não mais deputado) foi preso no dia 02/02/2023, coincidentemente (ou não) no mesmo dia em que o Senador Marcos do Val expôs supostas conversas que o ligavam a uma possível tentativa de golpe de Estado orquestrada pelo ex-presidente Jair Bolsonaro. Acaso, ou não, o hipotético plano consistia na escuta ilegal do Ministro Alexandre de Moraes, responsável pela determinação da prisão de Silveira.

### **2.3.2. Carla Zambelli**

No dia 29 de outubro de 2022, às vésperas do segundo turno das eleições, após discutir com um homem negro, a Deputada Federal Carla Zambelli sacou uma arma e correu atrás dele, que fugiu dela para dentro de um estabelecimento. Zambelli eventualmente o rendeu e, segundo testemunhas, disse que só o liberaria depois de pedir desculpas.

Questionada a respeito do ocorrido, a deputada alega que o homem a xingou, cuspiu nela e a agrediu, resultando na sua queda logo antes da perseguição. Vídeos de testemunhas não mostram o alegado, mas mostram Zambelli tropeçando.

Em 25 de janeiro de 2023, em consequência do ocorrido, a Procuradoria Geral da República (“PGR”) apresentou denúncia ao STF contra a Deputada Federal por porte ilegal e constrangimento mediante uso de arma. Além disso, a PGR pediu a sua condenação em R\$100.000,00 (cem mil reais) por danos morais coletivos e o cancelamento definitivo do seu porte de arma que, de acordo com a PGR, não autoriza o manejo ostensivo em espaços públicos

e deveria ser restrita ao uso pessoal. No dia 03 de fevereiro de 2023, a denúncia foi aceita e o inquérito aberto pelo Ministro Gilmar Mendes.

Além disso, no dia 06 de fevereiro de 2023 as contas da deputada, que estavam bloqueadas desde novembro de 2022 por espalhar notícias falsas a respeito de candidatos e do processo eleitoral, foram liberadas pelo Ministro Alexandre de Moraes por considerar cessada a divulgação de conteúdos indevidos.

### **2.3.3. Nikolas Ferreira**

Por fim, após endossar os atos antidemocráticos do dia 08 de janeiro de 2023, o Deputado Federal Nikolas Ferreira e outros deputados do Partido Progressista (“PP”) e Partido Liberal (“PL”) tiveram contra si o pedido de suspensão das suas posses como deputados federais feito pelos advogados do Grupo Prerrogativas. Além disso, foi requerida a instauração de um inquérito policial para apurar a responsabilidade penal dos deputados sobre os ataques.

Em 27 de janeiro de 2023, o Ministro Alexandre de Moraes requereu a suspensão e deu 24 (vinte e quatro) horas para que a PGR se manifestasse a respeito do pedido, que, por sua vez, se manifestou contrariamente na tarde do dia 28 de janeiro.

### **3. CATIMBA CONSTITUCIONAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA A DEMOCRACIA**

Exposto o conceito de Catimba Constitucional e demonstrada a sua utilidade para a compreensão da realidade política através dos casos analisados – o último extremamente atual, diga-se de passagem –, o desafio final consiste em entender quais são as consequências do fenômeno observado e quais os desafios que a busca pela sua solução apresentará. Para isso, buscar-se-á a conjugação das conclusões a respeito da democracia brasileira apresentadas pelo próprio criador do conceito em seu texto já citado: “Catimba Constitucional: o STF, do antijogo à crise constitucional” (2020), bem como as conclusões a que chegaram Steven Levitsky e Daniel Ziblatt no livro “Como as democracias morrem” (2018), no que tange às democracias em sentido amplo. A associação das obras tem o intuito de extrair de ambas as possíveis respostas à crise que os autores acusam estarmos vivendo.

#### **3.1. CATIMBA CONSTITUCIONAL E OS PRINCÍPIOS PROCEDIMENTAIS**

Sendo a catimba, como anteriormente exposto, uma estratégia extremamente útil em disputas políticas acirradas, não seria razoável esperar que os atores políticos se furtem à sua utilização. No entanto, no caso específico do STF, explica o autor que a mitigação da tecnicidade das decisões catimbadas acaba por dirimir sua autoridade e contribui para uma maior incidência de ataques no discurso público e na ação política (GLEZER, 2020, p. 42). Sublinha Glezer (2020), porém, que em democracias declinantes o colapso das Cortes Constitucionais é muito mais frequentemente explicado a partir do esvaziamento da sua relevância do que pelo seu fechamento. De acordo com o autor, Cortes Constitucionais colapsam justamente em razão da perda da sua autoridade (GLEZER, 2020, p. 40).

Segundo Glezer (2020), para a restauração da sua autoridade, o STF deve: primeiro, se afastar da imagem política que construiu durante a última década, tanto para que população e os outros Poderes voltem a enxergá-lo “enquanto instituição predominantemente 'técnica'”, quanto para que aqueles que objetivam notoriedade política deixem de almejar uma nomeação na Corte; segundo, diminuir a sua atuação nas disputas políticas, limitando sua intervenção apenas nas que for necessária e sob a ótica jurídica, não enquanto parte da dinâmica política; e, por fim, que os próprios ministros compreendam as vantagens do exercício do poder devido sobre o seu exercício desmedido (GLEZER, 2020, pp. 65-66).

Paralelos diretos podem ser traçados entre a conclusão que chegou Rubens Glezer e a que Steven Levitsky e Daniel Ziblatt chegaram para a persistência da democracia estadunidense. Levitsky e Ziblatt (2018) a analisam a partir daquele que consideram ser um desafio para a

democracia global: Trump. De acordo com os autores, a administração de Trump foi a menos pró-democrática desde a de Nixon, e a sua atuação foi responsável por encorajar autocratas estabelecidos e em potencial (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, pp. 201-202). No entanto, ele não é o único responsável pela situação em que se encontra a democracia estadunidense, visto que, de acordo com os autores, “[a]s grades flexíveis de proteção da democracia americana vêm sendo enfraquecidas há décadas; a simples remoção de Trump não vai restaurá-las de maneira milagrosa” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 202).

Em um exercício de previsão, à época (meados de 2018) Levitsky e Ziblatt imaginaram três futuros possíveis, dentre eles o que acabou ocorrendo. Nele, apesar de Trump não ter fracassado totalmente na esfera política, ele também não foi reeleito. Apesar disso, previram os professores de Harvard que as polarizações seriam ainda mais intensas, as convenções políticas – mais notadamente dos princípios procedimentais de tolerância mútua e reserva institucional – ainda menos influentes e maiores as guerras institucionais. Na ausência dos citados princípios, “rivais partidários se tornam inimigos, a competição política se avilta em guerra e nossas instituições se transformam em armas. O resultado é um sistema constantemente à beira da crise”. Nessa situação, como devem agir os atores políticos? (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 201)

Uma das alternativas ao desrespeito dos princípios procedimentais de tolerância mútua e reserva institucional – poder-se-ia também dizer ausência de *fairplay* e, em algumas situações, catimba – seria responder na mesma moeda:

“Se os republicanos vão quebrar as regras, prosseguia o argumento, os democratas não tinham escolha exceto responder na mesma moeda. Agir com comedimento e civilidade quando o outro lado abandonou a reserva institucional seria como um lutador de boxe entrar no ringue com uma das mãos amarrada atrás das costas”. (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 209)

Entretanto, os autores discordam de ser essa a melhor alternativa, visto que ao agir da mesma forma se estaria afastando os moderados que discordam da tática, unificando os republicanos e propiciando o surgimento de medidas autoritárias, posto que eventuais repressões restariam cobertas por uma fina camada de legitimidade. Mesmo na hipótese de uma eventual vitória contra esses atores que veem a política como guerra, ainda assim a democracia perderia, visto que o resultado seria um jogo tão deturpado que não mais comportaria valores democráticos (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, pp. 210-211).

Para os autores, a resposta poderia vir através da superação da polarização, que na sociedade estadunidense se concentra nas discussões a respeito de raça e religião. Para isso, porém, teria de haver um esforço ativo dos republicanos para retomar o controle do partido e afastar os patrocinadores que incentivam as pautas em prol da branquitude e da religião

evangélica (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 218). Outra medida seria a construção de uma coalizão pró-democrática, mediante uma frente ampla que se estendesse para além dos aliados naturais, pois ela conjugaria a ampla parcela da sociedade que é a favor da democracia, não cooptando apenas os extremos que, apesar de concordarem em partes, discordariam em outras (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 210-2015).

Para isso, parte dos democratas que questionam a possibilidade de formação de uma frente ampla indicam a redução da importância das pautas étnicas como a resposta para aproximar a classe trabalhadora branca. Na opinião de Levitsky e Ziblatt (2018), optar por esse caminho seria repetir os erros cometidos no passado (tanto na fundação da república, quanto ao fim da Guerra Civil Estadunidense) e mais uma vez basear a democracia na exclusão racial - o que deve ser inadmissível (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 221-222).

Alternativa às opções expostas, segundo os estudiosos, seria a implementação de políticas públicas visando a diminuição da desigualdade econômica, tendo em vista que, além das questões raciais e religiosas, a economia cumpre um grande papel no crescimento da animosidade entre grupos identitários como passaram a ser os partidos políticos estadunidenses. Não obstante, para que essas políticas cumprissem o seu papel de “despolarizadoras”, elas deveriam beneficiar a todos, não apenas indivíduos em específico, visto que o assistencialismo poderia gerar o efeito inverso. Previdência social e saúde pública são bons exemplos (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, pp. 222-224).

Apesar de demandarem alterações mais significativas e que alterariam a própria estrutura da sociedade estadunidense, a implementação dessas políticas possibilitaria uma diminuição na desigualdade social, na polarização e, conseqüentemente, no embate entre os grupos polarizados, propiciando a criação de uma estrutura sobre a qual os princípios procedimentais de tolerância mútua e reserva institucional seriam dispostos e serviriam como base para a construção de uma democracia sólida e menos comprometida pelas questões raciais e religiosas.

### **3.1.1. Os paralelos entre Catimba Constitucional e os princípios procedimentais de tolerância mútua e reserva institucional**

Assim como conclui Rubens Glezer (2020), Levitsky e Ziblatt (2018) chegam à conclusão de que a existência do jogo democrático demanda o respeito às regras implícitas de convivência; para o primeiro, os valores e virtudes do jogo político, para os últimos, os princípios procedimentais de tolerância mútua e reserva institucional.

Coincidem os estudos também na compreensão de que, no desrespeito a essas determinações não escritas, o jogo passa a ser alterado pouco a pouco, a encontrar na interação entre agentes cada vez uma resposta mais intensa a ponto de, eventualmente, essa ausência dar

lugar a sua incompatibilidade; assim como da Catimba Constitucional se pode chegar a um contexto essencialmente autoritário, da negligência Aos princípios procedimentais se estabelece uma guerra política com tendências autoritárias.

Também vão ao encontro um do outro os estudos no que diz respeito aos caminhos que devem buscar os atores na busca pela solução da situação em que se inserem. Apesar de, na presença de uma situação de desequilíbrio, na qual a busca pela concretização do que se considera devido aparentemente se apontar para necessidade de comprometerem os valores em prol do resultado, tanto no caso específico do Brasil tratado por Glezer, quanto da democracia em sentido amplo exposto por Levitsky e Ziblatt, a alternativa a ser seguida deve ser o fortalecimento e o respeito às instituições. Ceder à catimba, no caso do STF, e à linha-dura, no caso dos Democratas, apenas resultaria em uma resposta ainda mais distante do ideal democrático daquele que foi atingido por aquele ato. Independente de quem saísse vitorioso desse embate, a democracia seria a maior perdedora.

Por fim, faz-se necessário salientar que, apesar de em ambos os estudos as realidades apresentadas serem extremamente complexas e - com toda a certeza - demandarem soluções mais profundas do que se faz parecer nesse trabalho, em trecho algum de ambos os textos se questionou a possibilidade de a democracia enquanto instituição ser deixada de lado. Por mais que para sua manutenção, por vezes, seja necessário abdicar de certos poderes (no caso do STF) e objetivos (no caso dos Democratas), mais vale a construção de realidade não-ideal fundada em preceitos democráticos do que de outra realidade na qual eles não possam ser identificados.

## CONCLUSÃO

O presente estudo buscou expor o conceito de “Catimba Constitucional”, esclarecer do que se trata o Estatuto dos Congressistas e, a partir disso e da análise da jurisprudência do STF, compreender a sua aplicação aos casos AC 4.070 - Eduardo Cunha - e Inq 4781 Ref - Daniel Silveira. Compreendido o fenômeno e a sua relevância para a interpretação da realidade, buscou-se compreender as suas consequências para o futuro da Corte e a sua influência sobre as instituições democráticas brasileiras à luz da experiência estadunidense.

Especificamente, foram analisadas as decisões proferidas ou ratificadas pelo Tribunal Pleno do STF entre 01 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2021, que diziam respeito aos artigos 53 a 56 da CR (Estatuto dos Congressistas), com ênfase naqueles que tratavam das imunidades materiais dos parlamentares. A partir disso, observou-se que a maioria delas não dizia respeito ao objeto determinado, sendo que algumas não tinham contexto que pudesse levar a crer estarem maculadas por catimba, e outras, após análise, levou à conclusão de que não se tratava de catimba. Ademais, apenas duas - analisadas mais aprofundadamente - tiveram a catimba identificada.

Determinados o problema e os objetivos gerais e específicos, conclui-se que podem ser observadas “catimbadas” nas decisões do STF. Entretanto, correspondem mais à exceção do que a regra em razão do seu alto custo, principalmente político, a curto e médio prazo, sendo limitadas às decisões mais relevantes, não raramente também políticas.

Apesar disso, em razão do caráter deletério da reiteração da catimba de forma geral (não apenas nas decisões que tratam do EDC), buscou-se analisar, a partir da experiência estadunidense, suas consequências e as possíveis soluções, tanto as apontadas por Rubens Glezer (2020), quanto por Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018). Elas, apesar de serem de aplicação complexa e dependerem do esforço ativo de vários atores políticos e da mudança do modo de agir de algumas instituições, representam bons nortes para a reestruturação da democracia brasileira.

## REFERÊNCIAS

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes ; *et al.* O caso Cunha no STF e a defesa da integridade constitucional: a decisão liminar na AC 4.070 e o sentido adequado das prerrogativas e imunidades parlamentares, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/38935/2/O%20caso%20Cunha%20no%20STF%20..pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cautelar nº 4070. Relator: MINISTRO TEORI ZAVASCKI. Brasília, 21 de outubro de 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal nº 470. Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA. Brasília, 22 de maio de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito nº 4781 Ref. Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES. Brasília, 17 de fevereiro de 2021.

CAFÉ DA MANHÃ. O plano golpista revelado por Marcos do Val. São Paulo, Folha de São Paulo, 03 de fevereiro de 2023. MP3, Disponível em: <[https://open.spotify.com/episode/1XFHt2wXiEKsLbWwn20ybE?si=A8iQL\\_7jTTaV4VdE\\_-kG2w](https://open.spotify.com/episode/1XFHt2wXiEKsLbWwn20ybE?si=A8iQL_7jTTaV4VdE_-kG2w)>. Acesso em 03 fev. 2023.

FRIEDMAN, Barry. The will of the people: how public opinion has influenced the Supreme Court and shaped the meaning of the Constitution. 1ª ed. Nova Iorque: Farrar, Straus and Giroux, 2009.

GLEZER, Rubens. Catimba Constitucional: O STF, do Antijogo à Crise Constitucional. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2020.

LEÃO, José Bruno Martins Do Estatuto dos Congressistas: uma Análise das Imunidades Parlamentares em Espécie. Rio de Janeiro: Pembroke Collins, 2021.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. Como as democracias morrem. Tradução: Renato Aguiar. 1 ed. São Paulo: Zahar, 2018.

LOPES JUNIOR, Aury. ; *et al.* A prisão do deputado Daniel Silveira e os paradoxos processuais, 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-fev-26/limite-penal-prisao-deputado-daniel-silveira-paradoxos-processuais>>. Acesso em: 02 fev. 2023.

MEDEIROS, Taísa. Carla Zambelli tem redes sociais liberadas por Moraes, 2023. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2023/02/06/interna\\_politica,1454004/carla-zambelli-tem-redes-sociais-liberadas-por-moraes.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2023/02/06/interna_politica,1454004/carla-zambelli-tem-redes-sociais-liberadas-por-moraes.shtml)>. Acesso em: 08 fev. 2023.

NETTO, Paulo Roberto. STF: 377 julgamentos estão parados por vista sem devolução. 2022. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/justica/stf-377-julgamentos-estao-parados-por-vista-sem-devolucao/>>. Acesso em: 20 set. 2022.

PRAZERES, Leandro. Bolsonaro anuncia indulto a Daniel Silveira: veja reação de juristas e políticos. , 2023. Disponível em: <[https://cultura.uol.com.br/noticias/bbc/61184731\\_bolsonaro-anuncia-indulto-a-daniel-silveira-veja-reacao-de-juristas-e-politicos.html](https://cultura.uol.com.br/noticias/bbc/61184731_bolsonaro-anuncia-indulto-a-daniel-silveira-veja-reacao-de-juristas-e-politicos.html)>. Acesso em: 08 fev. 2023.

RIBEIRO, Weudson. Nikolas Ferreira e outros deputados podem ter a posse suspensa, 2023. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2023/01/27/interna\\_politica,1450155/nikolas-ferreira-e-outros-deputados-podem-ter-a-posse-suspensa.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2023/01/27/interna_politica,1450155/nikolas-ferreira-e-outros-deputados-podem-ter-a-posse-suspensa.shtml)>. Acesso em: 08 fev. 2023.

ROUX, Theunis. The Politics of Principle. The first South African Constitutional Court, 1995-2005. Cambridge University Press, 2013.

SOBRINHO, Wanderley Preite. Por que Daniel Silveira foi preso mesmo com indulto de Bolsonaro? 2023. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/02/02/prisao-daniel-silveira-alexandre-de-moraes-indulto-stf-bolsonaro.htm>>. Acesso em: 08 fev. 2023.

STF abre inquérito contra Carla Zambelli por porte ilegal de arma, 2023. Disponível em: <<https://br.noticias.yahoo.com/stf-abre-inquerito-contra-carla-zambelli-por-porte-ilegal-de-arma-004026653.html>>. Acesso em: 08 fev. 2023.

TEMER, Michel. Elementos de direito constitucional. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 129.