



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
(UNIRIO)

MICHAEL ENRIQUE MARTINEZ VARGAS

CONFLITO DE INTERESSES NO ÂMBITO PARLAMENTAR: análise sobre o Conselho
de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados do Brasil

RIO DE JANEIRO

2021



MICHAEL ENRIQUE MARTINEZ VARGAS

CONFLITO DE INTERESSES NO ÂMBITO PARLAMENTAR: análise sobre o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados do Brasil

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) como requisito para a obtenção do título de Mestre. Área de Concentração: Comportamento Político e Eleitoral.

Orientador: Prof. Dr. Felipe Borba

Rio de Janeiro
2021

Catálogo informatizado pelo(a) autor(a)

M297 Martinez Vargas, michael enrique
 Conflito de Interesses no Âmbito Parlamentar:
 Análise sobre o Conselho de Ética e Decoro
 Parlamentar da Câmara dos Deputados do Brasil /
 michael enrique Martinez Vargas. -- Rio de Janeiro,
 2021.
 73

 Orientador: Felipe Borba.
 Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do
 Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação
 em Ciência Política, 2021.

 1. Comportamento Político. 2. Conselhos de Ética.
 3. Ética Parlamentar. 4. Poder Legislativo. 5.
 Estudo de Caso. I. Borba, Felipe, orient. II.
 Titulo.

MICHAEL ENRIQUE MARTINEZ VARGAS

CONFLITO DE INTERESSES NO ÂMBITO PARLAMENTAR: análise sobre o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados do Brasil

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) como requisito para a obtenção do título de Mestre. Área de Concentração: Comportamento Político e Eleitoral.

Aprovado em 29 / 03 / 2021.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Felipe Borba (Orientador)
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO.

Prof. Dr. José Paulo Martins Junior
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO.

Prof. Dr. Vitor Peixoto
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF.

Aos meus amados pais, dedico esta dissertação. À
minha família, meus amigos e à Gabriela Friske.

AGRADECIMENTOS

Meus profundos agradecimentos a todo o corpo docente da Unirio, seus trabalhadores do setor administrativo e de apoio.

Agradeço, também, à professora Argelina Maria Cheibub Figueiredo pela gentileza em ceder o banco de dados atualizado das coalizões de governo.

Da mesma forma, meus agradecimentos a Lourimar Rabelo, por suas informações sobre o Conselho de Ética da Câmara dos Deputados.

VARGAS, Michael Enrique Martinez. **Conflito de interesses no âmbito parlamentar**: análise sobre o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados do Brasil. 2021, 73 f. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Rio de Janeiro, 2021.

RESUMO

As medidas institucionais para promover a ética parlamentar passam por duas soluções comuns a muitos parlamentos: (i) a elaboração de um código de conduta, que prevê comportamentos que devem ser evitados e as punições cabíveis para os casos de transgressão; e (ii) a criação de um órgão fiscalizador, cuja função é monitorar o comportamento parlamentar e instaurar processo disciplinar quando necessário. Na maioria dos casos, esses órgãos são integrados por parlamentares encarregados de julgar seus pares, isto é, transformam legisladores em julgadores de seus próprios colegas. Inúmeras são as críticas a esse modelo, devido à possibilidade de favorecimentos, imparcialidade e corporativismo; além disso, vale dizer, podem ocorrer situações geradoras de conflito de interesses. Embora diversos parlamentos tenham criado soluções alternativas a esse modelo – e algumas pesquisas tenham se dedicado a estudar essas inovações –, não parece haver uma pesquisa que tenha por objetivo verificar se, de fato, ocorre ou não tais situações de conflito de interesses. É precisamente essa lacuna que a presente dissertação pretende preencher. Para tanto, foi escolhido como método de estudo de caso e unidades de análise o Conselho de Ética e Decoro da Câmara dos Deputados (CEDP). Foram mapeadas as interações dos partidos e dos deputados perante esse órgão a fim de analisar seu comportamento e a direção de suas decisões, com o objetivo de identificar a presença, ou não, de conflito de interesses. Os resultados apontaram que há uma tendência, no âmbito do CEDP, de poupar aliados e atacar adversários políticos, o que sugere a concorrência de interesses pessoais com o interesse público, ou seja, possivelmente há, em determinadas situações, a existência de conflito de interesses em atos, decisões e votos no CEDP, o que traz fundamento a muitas das críticas feitas ao referido modelo.

Palavras-chave: comportamento político. conselhos de ética. ética parlamentar. Poder Legislativo. estudo de caso

VARGAS, Michael Enrique Martinez. **Conflito de interesses no âmbito parlamentar: análise sobre o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados do Brasil.** 2021, 73 f. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Rio de Janeiro, 2021.

ABSTRACT

The institutional answer to promote parliamentary ethics involves two common solutions to many parliaments: the development of a code of conduct, which establishes behavior that should be avoided and the appropriate punishment for cases of infringement, and the creation of a supervisory body, which its function is to monitor parliamentary behavior and initiate disciplinary proceedings when necessary. In most cases, these bodies are formed by parliamentarians in charge of judging their peers, in other words, legislators are turned into judges of their own colleagues. There are numerous criticisms of this model due to the possibility of favoritism, impartiality and corporatism, it is worth mentioning that situations that generate conflicts of interest may occur. Although several parliaments have created alternative solutions to this model – and some research has been dedicated to studying these innovations, there seems to be no research that aims to verify, in fact, whether or not such situations of conflict of interest actually occur. The present dissertation aims to fill this gap. To this end, a Case Study was the method chosen in this investigation, and the Ethics and Decency Council of the House of Representatives (CEDP) as units of analysis. The interactions of the parties and the deputies towards this body were mapped in order to analyze their behavior and their decision path, to identify the existence, or not, of conflict of interests. The results showed that there is a tendency, within the CEDP, to spare allies and attack political opponents, which suggests the competition of personal interests with the public interest, that is to say, possibly in certain situations there is a conflict of interest in acts, decisions and votes in CEDP, which substantiates many of the criticisms made to the model.

Keywords: political behavior. ethics councils. parliamentary ethics. legislative branch. case study

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 3.1. Processos disciplinares por ano de instauração	51
Gráfico 3.2. Autores das representações no CEDP	54
Gráfico 3.3. Partidos representados no CEDP.....	55
Gráfico 3.4. Representações: coalizão de governo versus oposição	60
Gráfico 3.5. Votações: coalizão de governo versus oposição (votos pela condenação)	63
Gráfico 3.6. Votações: coalizão de governo versus oposição (votos pela absolvição)	64

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1 Países da OSCE que adotaram códigos de conduta em ao menos uma das câmaras no parlamento	31
Tabela 1.2 Códigos de ética/conduta na América Latina	32
Tabela 2.1 Composição do CEDP por gênero	42
Tabela 2.2 Composição do CEDP por idade	43
Tabela 2.3 Composição do CEDP por escolaridade.....	44
Tabela 2.4 Composição do CEDP por profissão	45
Tabela 2.5 Composição do CEDP por unidade da federação.....	46
Tabela 2.6 Composição do CEDP por partidos.....	47
Tabela 3.1 Resultado dos julgamentos	52
Tabela 3.2 Conflito Ideológico no CEDP.....	58
Tabela 3.3 Votações: classificação ideológica (votos pela condenação)	65
Tabela 3.4 Votações: classificação ideológica (votos pela absolvição)	65

LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BA	Bahia
CD	Câmara dos Deputados do Brasil
CED	Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados
CEDP	Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados
CF	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DEM	Democratas
EUA	Estados Unidos da América
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
Mesa	Mesa da Câmara dos Deputados (Mesa)
MS	Mato Grosso do Sul
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCE	<i>Office of Congressional Ethics</i>
OSCE	Organização para Segurança e Cooperação na Europa
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PP	Progressistas
PR	Partido da República, atual PL Partido Liberal
PRC	Projeto de Resolução
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSL	Partido Social Liberal
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Partido Verde
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RO	Rondônia
RR	Roraima
RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina
SD	Solidariedade
SE	Sergipe
SP	São Paulo
TO	Tocantins
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UF	Unidade da Federação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR: INSTRUMENTOS DE CONTROLE E PUNIÇÃO	16
1.1 Introdução	16
1.2 Os conselhos de ética como instrumentos de controle e punição	18
1.3 Conselhos de ética e conflito de interesse.....	21
1.4 Modelos de conselho de ética e os exemplos internacionais	26
1.5 Conclusão.....	34
CAPÍTULO 2 O CONSELHO DE ÉTICA E DECORO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: ESTRUTURA E COMPOSIÇÃO	36
2.1 Introdução	36
2.2 Origem, estrutura administrativa e dinâmica de funcionamento	38
2.3 Perfil social e político dos membros do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar	41
2.4 Conclusão.....	47
CAPÍTULO 3 COMPORTAMENTO PARLAMENTAR NO CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR	49
3.1 Introdução	49
3.2 O CEDP em ação: processos e histórico de tramitação	50
3.3 Os partidos políticos no CEDP	53
3.4 Comportamento dos partidos: quem representa contra quem?	55
3.5 Comportamento dos deputados integrantes do CEDP: quem vota contra quem?	60
3.6. Conclusão.....	66
CONCLUSÕES.....	68
REFERÊNCIAS	71

INTRODUÇÃO

O regime democrático representativo se realiza através da escolha de representantes que exercem o poder em nome do povo. Após a seleção pelo processo eleitoral, é designado um mandato político, aos representantes, que assegure direitos e prerrogativas aos mandatários para que exerçam suas funções. Ao lado dessas prerrogativas, há também deveres e obrigações que devem ser observados pelos representantes eleitos.

Dentre alguns dos deveres, há a obrigatoriedade de se comportar com probidade, decoro, ética e honradez. Exercer um mandato de acordo com esses preceitos preserva não apenas a dignidade do cargo ocupado, mas também da própria instituição pública e da classe política como um todo.

No caso do Poder Legislativo, muitos Parlamentos internacionais desenvolveram seus instrumentos de regulação e punição a fim de adequar o comportamento de deputados e senadores e garantir que observem as regras de conduta ética. Dois destes instrumentos mais comuns são os códigos de ética e os conselhos ou comitês de ética. Enquanto os primeiros estabelecem condutas que devem ser evitadas e determinam as penalidades caso não o sejam, os segundos são, em geral, órgãos públicos que possuem atribuição para processar e julgar parlamentares acusados de transgressão ética.

Como se verá no decorrer da presente dissertação, esses conselhos ou comitês de ética, na maioria dos Parlamentos internacionais, são compostos pelos próprios deputados ou senadores, o que levanta muitas críticas sobre esse modelo devido à possibilidade de ocorrência de conflito de interesses e corporativismo. No Brasil, o Poder Legislativo optou por este modelo de controle da ética parlamentar, isto é, órgãos integrados por parlamentares que julgam seus pares em questões sobre ética, e esses órgãos estão presentes no Poder Legislativo nas esferas municipal, estadual, distrital e federal. Um desses órgãos constituirá uma das unidades de análise desta dissertação, qual seja, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar (CEDP), órgão público integrante da Câmara dos Deputados (CD).

Por se tratar de um órgão cujos integrantes são deputados com a atribuição de julgar outros deputados, o CEDP não escapa das críticas sobre a possibilidade de gerar situações de conflito de interesses. E é justamente a verificação da ocorrência ou não desses conflitos constitui o objetivo da presente dissertação. Para responder a essa questão, isto é, se de fato há conflito de interesses quando um deputado exerce funções no CEDP, duas linhas serão

seguidas, a saber: estudar (i) o comportamento dos partidos e (ii) dos deputados que fazem parte do CEDP. Para tanto, serão mapeadas suas atividades nesse órgão, isto é, quem são os alvos dos partidos quando acionam (representam) o CEDP e como votam os deputados nos processos disciplinares. Para identificar a ocorrência de conflito de interesses, foram elaboradas as seguintes questões a serem respondidas:

Com relação aos partidos:

- Há relação entre posição ideológica dos partidos políticos e as representações?
- Há relação entre participar ou não da coalizão de governo e as representações?

Com relação aos deputados integrantes do CEDP:

- Membros do CEDP votam contra deputado que seja do mesmo partido?
- Membros do CEDP votam contra deputado que integre partido situado ideologicamente na mesma posição?
- Membros do CEDP votam contra deputado que pertença à mesma coalizão parlamentar?

Para responder a essas questões, foram levantados dados sobre a composição, histórico de processos disciplinares e votações individuais de cada deputado desde a criação do CEDP, isto é, do ano de 2001 até o ano de 2019. A análise dos dados permitiu mapear o comportamento político de deputados e partidos, desde como votam quando presentes as situações propostas, se têm como alvo preferencial de denúncias adversários políticos e o que de fato ocorre quando defrontados com julgamento de aliados.

Quanto ao método, a opção foi pelo Estudo de Caso, por esse ser o objeto de pesquisa um fenômeno contemporâneo e por se tratar de um método que permite múltiplas formas de coleta de dados e abordar o tema com maior profundidade (YIN, 2015). A presente dissertação é de natureza aplicada, na medida em que se propõe a analisar um órgão específico e sua dinâmica de funcionamento. É ainda uma pesquisa explicativa (GIL, 2008; URIZZI, 2017), pois pretende analisar a ocorrência ou não de conflito de interesses, identificando os elementos e circunstâncias que compõem o possível conflito.

Por fim, será analisado o histórico de votação de processos disciplinares no CEDP. Observar o histórico de votação do CEDP permite verificar o comportamento dos deputados frente às hipóteses que podem gerar situações de conflito de interesses.

Serão, ainda, utilizados os seguintes procedimentos:

- Pesquisa documental em fontes primárias, tais como legislação correlata, pareceres e transcrições de processos disciplinares junto ao CEDP e a documentos produzidos por organizações e associações da sociedade civil que monitoram o Poder Legislativo brasileiro.
- Revisão da literatura especializada e pesquisa eletrônica em publicações de periódicos sobre o tema.

A escolha do CEDP como uma das unidades de análise (deputados federais e partidos políticos também o são) se justifica em razão das atribuições desse órgão dentro do sistema representativo. Um processo disciplinar iniciado no CEDP pode resultar na cassação de um mandato político, o que é medida excepcional em democracias representativas. Além dessa relevante função no Poder Legislativo, a existência de um órgão que visa corrigir a conduta de parlamentares contribui não apenas para punir eventuais transgressões disciplinares, mas também limitar e determinar o comportamento parlamentar, o que revela o seu papel institucional.

Ademais, os conselhos de ética também têm por finalidade contribuir com a formação de um padrão de conduta parlamentar e de um ambiente que privilegie uma cultura de comportamento condigno com o cargo e com a função exercida.

Mesmo diante da relevância dos conselhos ou comitês de ética no sistema representativo, não são muitas as pesquisas que têm por objeto os conselhos de ética, embora alguns trabalhos tenham abordado com alguma profundidade o tema, analisando a questão do poder coercitivo do CEDP (CARVALHEIRO, 2007), os conselhos como instrumento de controle (ARAGÃO, 2005) e estudos para renovação da ética no parlamento colombiano (HERNÁNDEZ, 2003).

Não encontramos, todavia, no Brasil, pesquisas que tenham se dedicado a analisar a ocorrência ou não de conflitos de interesses no âmbito do CEDP. Nesse sentido, a presente dissertação visa preencher essa lacuna nos estudos sobre o tema e contribuir para o desenvolvimento de novas pesquisas sobre instrumentos de controle da ética pública e o estudo de conflito de interesses nos órgãos de controle de comportamento parlamentar.

A dissertação abordará também novas soluções e inovações no formato e composição dos conselhos ou comitês de ética já adotados noutros Parlamentos, o que pode abrir caminho para trazer ao Brasil a discussão sobre o nosso próprio modelo de conselho e acerca do resultado das mudanças realizadas em outros Parlamentos.

Estruturalmente, além da introdução, a presente dissertação é composta por três capítulos com as respectivas conclusões, a saber:

(i) No primeiro capítulo, será apresentada uma breve introdução à ética e ao decoro parlamentar, os instrumentos de controle e punição em casos de transgressão disciplinar dos parlamentares a conceituação do conflito de interesses e corporativismo no âmbito dos conselhos de ética. Por fim, apresentará os diferentes modelos de conselhos de ética existentes e os exemplos de Parlamentos internacionais.

(ii) No segundo capítulo, será analisado, com maior profundidade, o Conselho de Ética da Câmara dos Deputados do Brasil, sua origem, estrutura, o perfil dos membros que o compõem, bem como o histórico de tramitação dos processos disciplinares.

(iii) No terceiro e último capítulo, será analisado o comportamento dos deputados e partidos políticos que integraram e integram o CEDP, através da verificação dos resultados das votações individuais dos membros do conselho, bem como as representações apresentadas pelos partidos políticos desde a criação do CEDP até o ano de 2019. Por fim, nas considerações finais, serão discutidos os resultados obtidos na coleta de dados, bem como apresentadas sugestões para aperfeiçoamento do CEDP e temas para futuras pesquisas.

CAPÍTULO 1 ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR: INSTRUMENTOS DE CONTROLE E PUNIÇÃO

1.1 INTRODUÇÃO

O Brasil adotou o regime democrático e o sistema presidencialista que prevê eleições periódicas para cargos do Poder Executivo e Legislativo, sendo concedido aos eleitos um mandato político para exercício das suas funções, como no caso dos deputados federais.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR) assegura aos deputados federais prerrogativas que visam garantir o livre exercício do mandato político. A exemplo, tem-se a imunidade ou inviolabilidade parlamentar prevista no artigo 53, *caput*, a qual estabelece que os parlamentares federais são invioláveis, civil e penalmente, por suas opiniões, palavras ou votos. Por outro lado, há previsão constitucional de incompatibilidades e impedimentos (artigo 54 da CR), bem como vedação de alguns comportamentos que podem acarretar a perda do mandato (artigo 55 da CR). O inciso II do artigo 55 prevê, ainda, que um parlamentar pode perder o mandato quando proceder de modo incompatível com o decoro parlamentar.

Embora não seja objetivo da presente pesquisa um estudo aprofundado sobre ética e decoro, é oportuno fixar os conceitos para melhor compreensão do tema. A ética tratada aqui não é a ética privada, mas, sim, a ética no trato com a coisa pública, isto é, a ética pública. Thompson (1995) aponta a ética legislativa como espécie de ética pública, e ele e a diferencia da ética no campo privado. Segundo o autor:

A função da ética pessoal é tornar as pessoas moralmente melhores ou, mais modestamente, tornar as relações entre as pessoas moralmente toleráveis. A ética legislativa serve para orientar as ações dos indivíduos, mas apenas em seus papéis institucionais e somente na medida do necessário para o bem da instituição. A ética legislativa utiliza a ética pessoal apenas como um meio e não é sequer o meio mais importante para o fim da integridade institucional. (THOMPSON, 2007, p. 10).

Há condutas que seriam censuráveis a partir de postulados éticos da vida privada, mas que para a ética pública são irrelevantes, como, por exemplo, o cometimento de adultério. Sob a perspectiva da vida privada, pode ser condenável, mas não há encontrar censura específica na

ética pública. Trata-se, aqui, do padrão de comportamento que deve ser observado por todos aqueles que exerçam função ou atividade pública, uma obrigatoriedade de observar princípios e regras de condutas éticas indissociáveis da atividade pública.

De fato, o cumprimento de princípios éticos, na atividade pública, visa garantir não somente a correção da conduta e do exercício da atividade em si e a dignidade da classe política, mas também salvaguardar o funcionamento e a credibilidade das instituições. Comportamentos antiéticos minam a confiança das instituições perante a população e a opinião pública.

Quanto ao termo decoro parlamentar, para além da conceituação abstrata de compostura, decência e dignidade no exercício de mandato parlamentar, o termo será tratado, na presente dissertação, pelo referente significado enunciado a partir do texto constitucional e pelo próprio Código de Ética e Decoro Parlamentar (2001). Segundo a Constituição da República, “é incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos pelo regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas e membro do Congresso Nacional ou percepção de vantagens indevidas¹”.

O Código de Ética e Decoro Parlamentar enumera nos artigos 4º e 5º condutas atentatórias ao decoro parlamentar, enunciando comportamentos e ações que podem ser punidos mesmo com a perda do mandato, a exemplo de recebimentos de vantagens indevidas e da ocorrência de ofensas físicas ou morais nas dependências da Câmara dos Deputados do Brasil (CD). Algumas previsões são menos objetivas e abrem margem para interpretações, tais como praticar irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos decorrentes que afetem a dignidade da representação popular. Assim, termos como “irregularidades graves” ou “dignidade da representação popular” podem ser interpretados quando da aplicação efetiva do Código.

Embora a legislação não ofereça um conceito do termo decoro parlamentar, limitando-se apenas a prever condutas que violam o decoro, é possível inferir que se comportar de acordo com o decoro parlamentar é exercer o mandato com observância às leis, comportando-se com a dignidade e moralidade relacionadas ao cargo, com transparência, respeito à coisa pública e ao uso correto das prerrogativas parlamentares.

Para adequar a conduta dos parlamentares aos preceitos éticos e ao comportamento digno do mandato político, foram desenvolvidos instrumentos de fiscalização e controle da

¹ Constituição da República, artigo 55, parágrafo 1º.

atividade parlamentar. A criação de códigos de conduta referentes aos atos atentatórios à dignidade e ao decoro do cargo, juntamente com a cominação de penalidades e de órgãos com atribuição de processar e julgar a conduta parlamentar são medidas de promoção da ética e do decoro no âmbito do Poder Legislativo.

As medidas de reforço e promoção da ética parlamentar visam não somente estabelecer padrões de conduta aos membros do Legislativo, mas também a credibilidade das instituições e a confiança no sistema político. Como argumenta Leone (2017):

De fato, os parlamentos nacionais desempenham um papel fundamental na luta contra a corrupção, juntamente com o dever de manter os mais altos padrões de integridade. Como tal, espera-se que os parlamentos nacionais deem exemplo de incorruptibilidade para promover a legitimidade e a confiança dos cidadãos nas instituições e garantir que os parlamentares cumpram suas funções no interesse público, em vez de interesses políticos privados ou partidários. Para esse fim, nos últimos anos, um número crescente de países estabeleceu regimes éticos para garantir que os membros do parlamento desempenhem suas funções profissionalmente. (LEONE, 2017, p.4).

Os códigos de conduta parlamentar, grosso modo, estabelecem princípios a serem observados pelos congressistas no exercício do seu mandato, bem como condutas proibitivas com as respectivas sanções aplicáveis. Os órgãos de fiscalização atuam como instrumento de reforço ao cumprimento dos códigos de ética, fiscalizando, investigando e julgando parlamentares acusados de violação ética, assunto que será tratado na seção seguinte.

1.2 OS CONSELHOS DE ÉTICA COMO INSTRUMENTOS DE CONTROLE E PUNIÇÃO

Cabe aos deputados federais, além de atividades legislativas, a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, bem como julgar as contas prestadas pelo Presidente da República (incisos IX e X da CR). Todas essas atribuições constitucionais estabelecem um conjunto de funções fundamentais para o funcionamento regular do governo e do regime democrático. Sendo assim, a forma de proceder do parlamentar deve estar alinhada com padrões de comportamento condigno e responsável necessários para o regular desempenho das funções.

Esse conjunto de atribuições requer que os deputados federais atuem com integridade, honestidade, transparência e *accountability*, observando as boas práticas com a coisa pública, levando aos cidadãos confiança tanto neles próprios quanto na instituição que representam (CHÊNE, 2016). Para a autora, uma sociedade civil atuante, que monitore os políticos por suas

ações, a existência de um meio cultural, político e administrativo que inspire e, de certa forma, condicione uma conduta íntegra e transparente por parte dos políticos e funcionários públicos, bem como a existência de uma imprensa livre e profissional, são elementos que promovem a ética parlamentar. Da mesma forma, a implementação de um código de conduta constitui importante instrumento na promoção da ética e do decoro dos parlamentares.

Os códigos de ética parlamentar são instrumentos que visam estabelecer um padrão de comportamento aos membros dos Paramentos, enunciando princípios éticos a serem observados, prevendo condutas atentatórias à ética e ao decoro inerentes, estabelecendo, dessa forma, procedimentos e penalidades em caso de transgressão disciplinar. Elaborados na forma de um documento escrito, regulamentam o comportamento de parlamentares, promovendo o estabelecimento de uma cultura política que enfatize a correição, a transparência e a honestidade na atividade parlamentar (STAPENHURST *et al*, 2004).

De acordo com Power (2007), um código de ética de conduta é estruturado em três partes: 1) princípios éticos que devem ser seguidos pelos parlamentares; 2) regras que estabelecem condutas e comportamentos aceitáveis ou não; e 3) um quadro regulatório que estabeleça mecanismos de imposição das sanções aplicáveis.

A instituição de um código de conduta pode contribuir para a integridade e decoro no exercício da função parlamentar, por dois motivos. Segundo Leone (2017), de um lado, os princípios enunciados nos códigos representam valores a serem perseguidos pelos parlamentares, fomentando o aumento de profissionalismo e padrão de comportamento no meio político. Por outro lado, contribuem para a promoção de debates na sociedade civil acerca da integridade e conduta ética dos parlamentares, apresentando indicadores sobre comportamento parlamentar dentro dos quais os legisladores podem ser julgados.

Entretanto, para assegurar o cumprimento das regras e aplicar as penalidades cabíveis, há a necessidade de previsão de um sistema de fiscalização, investigação e punição por eventuais violações (ALCÁNTARA SÁEZ *et al*, 2013). Uma das soluções mais comuns é a criação de um órgão com atribuição específica para receber denúncias ou reclamações sobre violações de conduta por parte de parlamentares. Segundo Alcántara Sáez (2013), os códigos de conduta, assim como as leis de transparência, não têm nenhum tipo de eficácia se não contam com um mecanismo independente que vigie o seu cumprimento e aplique as sanções estabelecidas.

Um modelo muito recorrente é a criação de um conselho ou comitê que integre a própria estrutura do Poder Legislativo. Ele deve ser composto por parlamentares e deve ter a atribuição

de investigar, processar e julgar violações do código de ética estabelecido, embora haja diferentes exemplos de composição desses conselhos ou comitês, com integrantes não parlamentares, ou, ainda, órgãos de monitoramento externos ao Poder Legislativo. Os diferentes tipos de órgãos de fiscalização serão abordados mais profundamente em seção posterior, mas é oportuno informar a existência de três modelos existentes na atualidade: o *self-regulation*, em que o órgão fiscalizador é composto por parlamentares que processam e julgam seus pares; o *external regulation*, modelo no qual o órgão fiscalizador não é integrado por parlamentares, mas por cidadãos sem vínculo com o Poder Legislativo; e, por fim, o modelo *co-regulation*, que pode ser entendido como uma combinação dos dois modelos anteriores, no qual há um órgão ou comissário independente do Poder Legislativo encarregado de proceder à investigação preliminar, remetendo suas conclusões ao órgão responsável pelo julgamento do parlamentar.

A existência de órgão de fiscalização da conduta parlamentar representa, assim, medida de reforço e promoção da ética e do decoro nos Parlamentos, uma vez que esses órgãos têm a atribuição de não apenas monitorar a conduta de congressistas, mas também de punir possíveis violações éticas no exercício da atividade parlamentar. Tanto a existência de um código de ética parlamentar quanto de órgão de fiscalização são elementos de regramento de conduta que estabelecem limites e promovem um padrão de comportamento. A observância dos princípios gerais e regras sobre ética e decoro parlamentar é estimulada pela previsão de órgão de aplicação das respectivas penalidades em casos de violação. Esses órgãos cumulam, assim, as funções de monitoramento e fiscalização, além de processo e julgamento da conduta parlamentar. Alguns exercem também a função consultiva em matéria de ética, como se verá adiante.

Seja qual for o modelo de órgão fiscalizador, em linhas gerais o procedimento nos casos de possível violação da ética ou do decoro pelo parlamentar é o seguinte: ao se receber uma reclamação ou denúncia sobre a conduta de parlamentar que, em tese, tenha violado a ética ou o decoro, o órgão verifica sua admissibilidade. Sendo admissível, segue-se a fase de coleta de provas e testemunhos, com a garantia de defesa do parlamentar investigado. Após esses procedimentos, o órgão delibera sobre a culpabilidade do investigado, seja absolvendo-o, seja o aplicando-lhe uma sanção cabível ou enviando as conclusões ao plenário do Poder Legislativo.

Em suma, os órgãos de fiscalização da conduta parlamentar funcionam como instâncias em que possíveis violações da ética são julgadas, onde os parlamentares exercem sua defesa e meios pelos quais são efetivadas as regras dos códigos de ética. A relevância desses órgãos se

justifica não apenas pela sua função precípua, isto é, fiscalizar e julgar a conduta parlamentar, mas também por representar uma das instâncias pelas quais um parlamentar pode perder seu mandato.

Um mandato parlamentar representa o resultado da vontade conjugada de milhares, por vezes de milhões de eleitores, de forma que a perda do mandato é tema sensível ao sistema representativo e à pesquisa de diferentes tipos de composição e estrutura desses órgãos. Logo, os diferentes efeitos gerados constituem tema relevante que justifica a presente dissertação.

1.3 CONSELHOS DE ÉTICA E CONFLITO DE INTERESSE

Os modelos de órgãos fiscalizadores da conduta parlamentar podem variar tanto na estrutura quanto na composição dos seus membros, como será visto mais detalhadamente à frente. No entanto, é bastante comum que esses órgãos façam parte da estrutura do Poder Legislativo e sejam integrados pelos próprios parlamentares, cabendo a eles julgarem seus pares nos casos de violação da ética ou do decoro. Esse padrão de modelo, isto é, quando o órgão fiscalizador é integrante do próprio poder e composto por membros da Casa Legislativa, é conhecido como modelo *self-regulation*.

Embora o modelo *self-regulation* se justifique, em parte, por proteger parlamentares contra pressões de outras instituições de Estado em razão de suas opiniões e atuação, uma vez que assegura que somente os parlamentares possam julgar a si próprios (DAVID BARRETT, 2012), questiona-se se há possibilidade de conflito de interesses entre a atividade política parlamentar e a função de investigador/julgador (THOMPSON, 2007).

Um deputado federal é detentor de um mandato político e no desempenho de suas funções deve promover o interesse público², mas, como qualquer outra pessoa, possui também interesses de ordem privada. Quando esses interesses influenciam ou potencialmente podem influenciar a conduta do parlamentar, há a possibilidade de conflito de interesses. Uma das definições básicas do que seria o conflito de interesses na esfera pública é trazida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), quando prescreve que conflito de interesses envolve um conflito entre o dever público e o interesse privado de um funcionário público, no qual o interesse particular do funcionário pode influenciar

² Artigo 3º, da Resolução nº 25, DE 2001.

indevidamente o desempenho de seus deveres oficiais e responsabilidades (WHITTON *et al*, 2005, p. 13).

No Brasil, a Lei 12.813 de 2013, que dispõe sobre conflito de interesses no Poder Executivo Federal, considera essa prática como sendo a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública”.³ Para Thompson (1995), o conflito de interesses pode ser descrito como:

Conjunto de condições pelas quais o julgamento profissional de um interesse principal, como, por exemplo, a tomada de decisões em matéria legislativa, tende a ser indevidamente influenciado por um interesse secundário, como no caso de interesse em ganhos financeiros pessoais. (THOMPSON, pág. 55).

Para fins de fixação do conceito que será trabalhado ao longo desta dissertação, entende-se por conflito de interesse uma situação em que interesses de ordem privada possam influenciar a conduta ou tomada de decisões de quem exerce uma função pública em prejuízo dos deveres oficiais e do interesse público.

Inúmeras situações podem levar à caracterização de um conflito de interesse, e não apenas a intenção de ganhos financeiros por parte de quem exerce a função pública. Relações e interesses políticos, grau de parentesco, filiação partidária e mesmo viés ideológico são fatores que podem caracterizar uma situação que produza conflito entre interesses pessoais e os interesses públicos ou os demais deveres inerentes à função pública.

Por isso, tem-se buscado mecanismos para que se evite a ocorrência de situações em que interesses públicos e privados possam entrar em conflito, uma vez que a ocorrência de conflito de interesses pode resultar no abuso da função pública, gerando risco para a integridade das decisões no âmbito público em geral (WHITTON *et al*, 2005).

O objetivo da legislação e dos mecanismos de controle de conflito de interesse é, portanto, a prevenção de situações que podem influenciar o julgamento e a ação de quem exerce uma função pública, como, por exemplo, a proibição de recebimento de presentes por parte de agente público em certas circunstâncias ou que este preste serviços para pessoa que tenha interesse em suas decisões no âmbito público. Na Austrália, Canadá e África do Sul, os parlamentares não podem votar em assuntos que possam gerar conflito de interesses. No

³ Inciso I do artigo 3º da Lei 12.813/2013.

parlamento sueco, é vedado que participem de deliberações sobre um assunto em que o próprio ou parente próximo tenha interesse pessoal (STAPENHURST *et al*, 2004).

Um conflito de interesse pode se materializar numa situação de fato, mas também há circunstâncias em que há um potencial de conflito de interesses. Isto é, embora não confirmada a situação iminente, há a possibilidade de sua ocorrência no futuro, como, por exemplo, quando um corregedor ou auditor responsável pela fiscalização de algum órgão público possui um parente próximo que integre esse mesmo órgão. Embora não haja um conflito iminente, é possível que o corregedor tenha que auditar as ações de seu parente em momento posterior, o que geraria o conflito de interesses. Seja o conflito iminente ou potencial, em ambos os casos poderão surgir dúvidas acerca da integridade tanto de quem exerce a função pública quanto da própria instituição que ele representa (WHITTON, *et al*, 2005).

Além da possibilidade de influenciar a conduta ou a tomada de decisões, um conflito de interesse pode levar à ocorrência de corrupção ou outras condutas ilícitas, tais como tráfico de influência, abuso de função, uso de informação privilegiada e desvio de finalidade. De toda forma, há potencial risco para o regular funcionamento da instituição pública envolvida e a não observância do interesse público.

Embora a questão do conflito de interesses contribua para a maior parte das críticas ao modelo *self-regulation*, a situação em que cabe somente aos deputados fiscalizarem a si próprios por suas transgressões disciplinares também suscita dúvidas quanto à parcialidade do julgamento, além de tornar legisladores em investigadores e juízes (POWER, 2007).

Há também o receio de que a atividade do órgão fiscalizador possa sofrer pressões devido à possibilidade de corporativismo, isto é, de que os parlamentares possam tender a proteger sua própria classe. Um parlamentar integrante de um conselho de ética pode temer por sofrer as mesmas punições que seu colega investigado, ou mesmo tender a limitar a interpretação do alcance das normas do código de ética a fim de se proteger de futuras investigações. Diante disso, a credibilidade da atuação do órgão pode ser minada perante os cidadãos e a opinião pública.

A OCDE recomenda que o modelo *self-regulation*:

Deve ser acompanhado de “verdadeira transparência” e “práticas democráticas de longo prazo de eleições livres e justas”. Isso implica fortemente que o “*self-regulation*” só pode ser eficaz e inspirar confiança no contexto de uma tradição democrática estável e consolidada, um sistema eleitoral confiável e - sem dúvida - meios de comunicação livres que desempenhem um papel na divulgação de denúncias de improbidade. No entanto, graves escândalos recentemente levaram a um

afastamento do modelo “*self-regulation*” em vários países. (DAVID-BARRET, 2012, p.63).

No âmbito da Administração Pública, há o controle interno da atividade administrativa, isto é, a fiscalização realizada por órgãos integrantes de um Poder sobre a conduta administrativa produzida dentro de sua própria esfera (CARVALHO FILHO, 2010), como é o caso das corregedorias e controladorias internas. No âmbito privado, algumas profissões também preveem comitês que fiscalizam e regulamentam a conduta dos profissionais, a exemplo dos comitês disciplinares de medicina e da advocacia, cujos membros são médicos e advogados. A fiscalização de atividade, pública ou privada, exercida por integrantes do próprio Poder ou classe, é comum e presente nas diversas esferas do Poder Público e nos regulamentos de profissões liberais, não obstante também haja críticas e receio de corporativismo, eis que, afinal, médicos processam e julgam infrações éticas de outros médicos, por exemplo.

Todavia, o exercício da atividade parlamentar se reveste de peculiaridades que podem influenciar ou comprometer o julgamento do deputado que venha a integrar o Conselho de Ética, ao mesmo tempo em que exerce suas funções políticas. O cotidiano de um parlamentar requer o diálogo e a constante busca por acordos e apoio político entre membros do parlamento, seja para fins de aprovação de projetos de lei ou mesmo para formação de coalizões ou bancadas temáticas. Questiona-se, então, se o exercício concomitante de função parlamentar e integrante de órgão de investigação e punição pode trazer obstáculos à sua atividade política, bem como suscita dúvidas sobre a parcialidade. Como adverte Thompson (2007):

[...] membros do Congresso dependem uns dos outros para fazer seu trabalho. Eles trabalharam juntos no passado e devem trabalhar juntos no futuro. As obrigações, os vínculos de lealdade e as cortesias que são necessárias, e até admiráveis, nessas circunstâncias tornam difícil julgar as colegas de maneira objetiva ou agir de acordo com os julgamentos, mesmo quando feitos objetivamente. (THOMPSON, 2007, p. 2)

De fato, a atividade política parlamentar é caracterizada pela busca por apoio político entre deputados, senadores e partidos para aprovação de leis, formação de alianças e coalizões. Argumenta-se que essa dinâmica política responsável por caracterizar tal atividade poderia ser afetada quando parlamentares tenham que investigar, julgar e, sendo o caso, punir seus pares num conselho de ética. Da mesma forma, questiona-se se o exercício da função num conselho poderia ser influenciado pela atividade política parlamentar. Para fins de análise, levantaremos a hipótese de um deputado que venha a julgar num conselho de ética um membro do seu próprio

partido. Ou ainda que pertença à mesma coalizão de governo. Votar a favor da condenação de um deputado poderia dificultar a futura busca por apoio político? Por outro lado, o interesse de integrante de um conselho de ética poderia ter seu julgamento influenciado por interesse em futuro apoio do deputado julgado ou do partido que integre? Essas circunstâncias poderiam levar a situações geradoras de conflito de interesses?

Um deputado não deixa de ser um político quando passa a integrar um conselho ou comitê de ética, de forma que o exercício concomitante de legislador e julgador pode provocar tensões e conflitos entre essas funções. A necessidade de entendimento e cooperação entre os parlamentares, essenciais para atividade político-parlamentar, pode afastar alguns membros do legislativo de integrarem um conselho de ética, pois pode ocorrer de se defrontarem com a situação de terem que julgar um colega que o apoie, ou que busca o apoio. Exercer a função num desses conselhos também requer tempo que poderia ser utilizado em sua função legislativa. Por fim, o integrante de um conselho de ética pode ser alvo de críticas da opinião pública por ser leniente com seus pares e, pelos seus colegas de Parlamento, de ser muito duro em seus julgamentos (MASKELL, PETERSEN, 2008).

Mas não se trata apenas de atividades possivelmente conflitantes. Opinião pública, imprensa e eleitores observarão sua conduta como julgador e podem pressioná-lo, quer seja para condenar, quer para absorver um colega de Parlamento. Em casos que despertam grande interesse da imprensa, como do processo por quebra de decoro do deputado federal Eduardo Cunha, em 2016, os deputados integrantes do Conselho de Ética e Decoro sofreram constante exposição durante todas as fases do julgamento e seus votos ganharam grandes destaques na imprensa.⁴

Um procedimento disciplinar movido em face de parlamentar no Conselho de Ética e Decoro tem similaridades com um processo judicial. O investigado é notificado sobre o teor da acusação, é garantida a Ampla Defesa, provas são produzidas e, por fim, há o julgamento. Porém, diferentemente dos magistrados, que não disputam eleições e não devem explicações aos eleitores, os deputados sabem que suas ações serão divulgadas pela imprensa e seus eleitores julgarão seus atos. Tal situação pode se agravar se o julgamento correr próximo ao período eleitoral (THOMPSON, 1995).

⁴ Ver, por exemplo, <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/06/em-votacao-apertada-conselho-de-etica-aprova-cassar-eduardo-cunha.html>.
https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2016/06/14/interna_politica,536295/conselho-de-etica-se-reune-para-votar-cassacao-de-eduardo-cunha.shtml.

Um magistrado possui, assim, garantias para proferir uma decisão com imparcialidade. Para um deputado, porém, há dois desafios: o de julgar um colega de partido e a repercussão acerca de sua performance no Conselho de Ética, pois ambos podem influenciar o resultado de eleição futura, o que levanta dúvidas sobre a capacidade de proferir decisões imparciais.

Em suma, o modelo de *self discipline*, adotado pela Câmara dos Deputados Federal, tem sido alvo de críticas por deixar que os deputados julguem a si mesmos, trazendo receio de corporativismo, prática na qual deputados defenderiam sua própria classe, bem como dificuldade de investigações e julgamentos imparciais (MASKELL, PETERSEN, 2008). Essa realidade poderia minar a confiança na própria instituição, diminuindo sua credibilidade e confiabilidade. Não se trata, pois, tão somente de desconfiança dos atores políticos, mas também das instituições que eles integram.

Diante dessa realidade, alguns Parlamentos têm tomado medidas de reforço e promoção da ética, como a criação de forças-tarefas (LIVINGSTON *et al.*, 1997) e a elaboração de pesquisas de combate e prevenção à corrupção e de condutas antiéticas de parlamentares (VAN HULTEN *et al.* 2011). Mudanças que visam aumentar a transparência do funcionamento das comissões e conselhos de ética, divulgação de resultados e tentativa de garantir decisões imparciais, sem influência política nas decisões em processos disciplinares.

Dentre essas medidas, destaca-se a modificação no modelo comumente adotado pelos Parlamentos, vale dizer, o *self discipline*, no qual parlamentares fiscalizam, investigam e julgam a si mesmos, abrindo espaço para órgãos externos ou independentes de monitoramento da conduta parlamentar, assunto que será tratado na seção seguinte.

1.4 MODELOS DE CONSELHO DE ÉTICA E OS EXEMPLOS INTERNACIONAIS

Como visto até aqui, o modelo mais comum de conselho ou comissão de ética parlamentar é o *self-regulation*, órgão que integra a estrutura do Poder Legislativo e cujos integrantes são também parlamentares. Nos últimos anos, entretanto, tem sido debatido se esse modelo efetivamente cumpre os objetivos que se propõe, se é adequado à situação em que parlamentares fiscalizam a si mesmos em matéria de ética e decoro.

O assunto ganhou relevância devido a episódios de corrupção envolvendo congressistas, como nos casos conhecidos do *cash for questions* ocorrido no Reino Unido na década de 1990, no qual membros do Parlamento foram acusados de aceitar suborno. Já nos

Estados Unidos da América, houve o caso do Jack Abramoff *Indian lobbying scandal*. Além desses, também conferiu notoriedade ao assunto a ocasião em que lobistas foram acusados de presentear e financiar ilegalmente campanhas de congressistas em troca de apoio, ou ainda situações envolvendo o Parlamento Europeu (VAN HALTEN *et al*, 2011)⁵. Ao mesmo tempo, a classe política e as instituições têm apresentado índices baixos de confiabilidade. Na União Europeia, por exemplo, a maioria dos cidadãos tende a não confiar em seus Parlamentos nacionais (64%), sendo que em alguns países do sul e dos Balcãs a porcentagem fica abaixo de 10%, conforme pesquisa de 2016 do Eurobarometer⁶.

Diante da crise de confiança, diversos Parlamentos iniciaram estudos e reformas visando atualizar a legislação e o sistema que regulamentam a atividade parlamentar. Isso foi feito a partir da elaboração e aperfeiçoamento de códigos de conduta, órgãos de fiscalização e disciplina da conduta parlamentar, num esforço de promoção da ética, transparência, *accountability* e pelo estabelecimento de um padrão de comportamento ético entre os parlamentares. Foi o que ocorreu, por exemplo, nos EUA, com a criação de uma força tarefa (*Special Task Force on Ethics Enforcement in the House of Representatives*) em janeiro de 2007, com a finalidade de discutir e rever as questões sobre ética e a criação de uma comissão ou repartição independente para tratar da ética na Câmara dos Deputados. Ao final, a força tarefa enumerou diversas recomendações, dentre as quais a criação de um comitê de ética não partidário e independente do Poder Legislativo (LIVINGSTON *et al.*, 1997), culminando na criação do *Office of Congressional Ethics*, que, atualmente, é a agência fiscalizadora da conduta parlamentar na Câmara dos Deputados nos Estados Unidos.

Dentre as medidas realizadas pelos Parlamentos para promover a ética e melhorar a imagem perante a sociedade, está a revisão da estrutura e composição dos conselhos ou comissões de ética, originando modelos alternativos ao *self-regulation*. Entre eles, há, ao menos, dois outros formatos de órgão fiscalizador da conduta parlamentar: o *external regulation* e *co-regulation*. O modelo *self-regulation* já foi tratado na seção 1.3.

⁵ Em 2011, o próprio Parlamento Europeu foi confrontado por uma investigação secreta no *Sunday Times*, que mostrou que alguns de seus membros estavam preparados para alterar legislação em troca de pagamentos de jornalistas, posando como lobistas. Isto, por sua vez, convenceu o Parlamento Europeu a rever as regras existentes e a procurar um reforço do seu código de conduta interno para o comportamento no futuro, incluindo sanções internas mais duras. Como declarou o Presidente Buzek, em 23 de março de 2011, na abertura da sessão plenária do Parlamento Europeu: “Estamos determinados a seguir uma política de tolerância zero.” (VAN HALTEN *et al*, 2011, p.13).

⁶ Pesquisa completa em <https://ec.europa.eu/commforntoffice/publicopinion/index.cfm>.

O *external regulation* é o modelo no qual cabe a um órgão com certa independência do Poder Legislativo fiscalizar a conduta dos parlamentares, enviando suas conclusões ao comitê ou à comissão responsável pelas medidas cabíveis no caso de violações éticas. São compostos por integrantes que não são parlamentares. É o modelo adotado nos Estados Unidos da América. No âmbito da Câmara dos Deputados (*House of Representatives*), cabe ao *Committee on Ethics* o processo e julgamento de parlamentares acusados de violação ética. Embora seja um órgão integrante da estrutura da Câmara dos Deputados e composto por parlamentares, a fase investigatória da conduta do parlamentar é de responsabilidade do *Office of Congressional Ethics*, órgão com certa independência do Poder Legislativo e cujos membros não são parlamentares, mas advogados e especialistas em legislação sobre ética e investigação.

Mesmo diante de possível mitigação de conflito de interesses, o modelo *external-regulation* também recebe críticas quanto à possível usurpação de competências e atribuições do Legislativo e dos parlamentares de autofiscalização e autorregulamentação, pois eis que, dessa forma, caberia somente a parlamentares julgarem a si mesmos. Ademais, a fiscalização por um órgão externo ao Poder Legislativo poderia ameaçar a liberdade de manifestação e opinião dos parlamentares, podendo haver uso político do órgão para perseguir congressistas (MASKELL e PETERSEN, 2008)⁷.

Há também questionamentos acerca de a quem os membros de um órgão externo deveriam responder, ou, ainda, sobre quem deveria fiscalizar seus membros (CHÊNE, 2016; LEONE, 2017). Preocupações também envolvem a possibilidade de influência política na escolha dos integrantes do conselho externo. No caso do *Office of Congressional Ethics*, os integrantes devem ser cidadãos que não trabalhem como lobistas ou sejam servidores do governo federal, além de concordarem em não concorrer às eleições. É composto por seis membros, sendo três apontados pelo presidente da Câmara dos Deputados e três pelo líder da minoria da Câmara.

Críticas apontam, ainda, ao fato de que pessoas que não exercem mandato parlamentar desconhecem as peculiaridades da atividade política e da dinâmica da vida no parlamento, estando, assim, menos preparadas para julgar as condutas dos congressistas (THOMPSON, 2007). Por fim, há possíveis impedimentos quanto à constitucionalidade de delegar a órgão

⁷O enquadramento na Constituição dessa imunidade absoluta para os membros do legislativo, em relação às suas atividades e conduta legislativas oficiais, é uma tentativa de garantir que o legislativo seja um ramo independente do governo, prevenindo a intimidação (dos legisladores) pelo executivo e pelo judiciário garantindo que os legisladores sejam livres para representar os interesses de seus eleitores, sem medo de que mais tarde sejam chamados nos tribunais em razão dessa representação. (Maskell e Petersen, 2008, p. 10).

externo essa atribuição, já que muitas constituições preveem que somente parlamentares podem julgar outros parlamentares nas questões envolvendo ética e decoro. A exemplo, temos a Constituição dos Estados Unidos, que prevê no Artigo I, seção 5, que cada casa legislativa tem a atribuição de punir seus próprios membros, cabendo somente ao Congresso e ao Senado punirem e, sendo o caso, cassarem o mandato de deputado ou senador no caso de violação de conduta. Nesse caso, o estabelecimento de um órgão situado fora da estrutura do Poder Legislativo e não composto por parlamentares poderia trazer problemas de inconstitucionalidade. Mas, ao menos, no caso dos EUA.

O terceiro modelo de órgão fiscalizador da conduta parlamentar é o *co-regulation*, que combina algumas características e elementos dos outros dois. Nesse modelo, há um órgão encarregado do processo e julgamento, que pode ser o presidente da casa ou algum comitê ou comissão, mas também prevê a existência de um regulador nomeado pelo próprio parlamento, que pode ser um comissário, a exemplo do Reino Unido (CHÊNE, 2016). Nele, cabe ao *Parliamentary Commissioner for Standards Office* (na Câmara dos Comuns) receber reclamações sobre a conduta de um parlamentar, proceder às investigações e, sendo o caso, a enviar suas conclusões ao comitê responsável (*Committee on Standards*). Atribuição semelhante desempenha o *Déontologue de l'Assemblée Nationale* no Parlamento francês, que também fiscaliza a conduta dos parlamentares e encaminha suas considerações ao Presidente da Assembleia Nacional nos casos em que seja necessário (DAVID-BARRETT, 2012).

Embora o modelo *co-regulation* seja uma tentativa de combinar elementos dos outros modelos, extraindo seus benefícios, é também alvo das mesmas críticas que recaem sobre os outros modelos. Há questionamentos sobre a quem os membros dos órgãos externos devem responder e prestar esclarecimentos e ameaças à livre manifestação e opinião dos parlamentares, bem como à separação dos poderes, uma vez que não se sabe a que poder o órgão externo estaria vinculado (CHÊNE, 2016).

De toda forma, o que se observa é que há um movimento de criação ou atualização de códigos de conduta parlamentar, mecanismos de reforço e controle da aplicação dos princípios e regras que buscam a determinação de um padrão de conduta ética parlamentar. Mudanças recentes se concentraram, sobretudo, em alterações na estrutura e composição dos órgãos de controle e fiscalização. Alterações realizadas, por vezes em razão de escândalos de corrupção envolvendo congressistas ou após um esforço para promoção da ética parlamentar.

Nos EUA, a opção pelo modelo *external-regulation* veio a após a criação da já citada força tarefa (*Special Task Force on Ethics Enforcement in the House of Representatives*) em

janeiro de 2007, com a finalidade de discutir e rever as questões sobre ética e a criação de uma comissão ou repartição independente para tratar da ética na Câmara. Em discurso ao assumir a presidência da Câmara nesse mesmo ano, a deputada Nancy Pelosi, primeira mulher a ocupar tal cargo, mostrou especial atenção no tema⁸.

A Força Tarefa recomendou, então, a criação de um órgão com certa independência, mas inserido na estrutura da Câmara, não composto por deputados, e, sim, por pessoas não integrantes do Poder Legislativo. Em 11 de março de 2008, foi, então, instituído o *Office of Congressional Ethics*, cuja principal função é a de realizar uma investigação independente e preliminar para casos de alegações de violação da ética contra deputados ou servidores da Câmara, auxiliando o *House Committee on Ethics*, órgão encarregado do julgamento propriamente dito dos deputados⁹.

No Reino Unido, a criação do *Committee on Standards in Public Life*, em 1994, também foi incentivada em razão de escândalos envolvendo parlamentares. Por exemplo, temos o *Cash-for-questions affair*, que envolvia denúncias de suborno de parlamentares por lobistas. Presidido por Lord Nolan, o *Committee The seven principles of public life*, conhecido por *Nolan Principles*¹⁰, uma lista de princípios a serem seguidos por todos que exercem função ou atividade pública, sejam eleitos ou nomeados, em âmbito nacional ou local, sejam membros do governo, parlamentares, policiais, servidores da educação, saúde, enfim, todos que, de alguma forma, exerçam função ou administrem recursos públicos.

⁸ Conforme trecho destacado do discurso de abertura do 110º Congresso, proferido pela deputada Nancy Pelosi: “Com o objetivo de alcançar uma nova América, devemos devolver esta Casa ao povo americano. Portanto, nosso primeiro ato será realizar a mais dura reforma ética da história”. Disponível em <https://pelosi.house.gov/news.press-releases/pelosi-calls-for-a-new-america-built-on-the-values-that-made-our-country-great>.

⁹ Ver Meskell e Petersen, 2008.

¹⁰ Os Sete Princípios da Vida Pública são: 1) Abnegação. Os titulares de cargos públicos devem agir apenas em termos de interesse público; 2) Integridade. Os titulares de cargos públicos devem evitar se sujeitar a qualquer obrigação de pessoas ou organizações que possam tentar influenciá-los inadequadamente em seu trabalho. Eles não devem agir ou tomar decisões para obter benefícios financeiros ou outros benefícios materiais para si mesmos, seus familiares ou amigos. Eles devem declarar e resolver quaisquer interesses e relacionamentos; 3) Objetividade. Os titulares de cargos públicos devem agir e tomar decisões de forma imparcial, justa e por mérito, usando as melhores evidências e sem discriminação ou preconceito; 4) Responsabilização. Os titulares de cargos públicos são responsáveis perante o público por suas decisões e ações e devem se submeter ao escrutínio necessário para garantir isso; 5) Abertura. Os titulares de cargos públicos devem agir e tomar decisões de maneira aberta e transparente. As informações não devem ser ocultadas ao público, a menos que haja razões claras e legais para isso; 6) Honestidade. Os titulares de cargos públicos devem ser verdadeiros; 7) Liderança. Os titulares de cargos públicos devem exibir esses princípios em seu próprio comportamento. Eles devem promover ativamente e apoiar firmemente os princípios e estar dispostos a desafiar o mau comportamento onde quer que ocorra. Disponível em <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life/the-7-principles-of-public-life--2>.

Tabela 1.1 – Países da OSCE que adotaram códigos de conduta em ao menos uma das câmaras no parlamento

País	Modelos de órgãos fiscalizadores	Ano de implementação
Alemanha	<i>Self-regulation</i>	1972
Bélgica	Não há	-
Bósnia e Herzegovina	<i>Self-regulation</i>	2008
Bulgária	<i>Self-regulation</i>	2014
Canadá	<i>Self-regulation</i>	2005
Eslovênia	Não há	-
Estados Unidos da América	<i>External regulation</i>	1968
Estônia	<i>Self-regulation</i>	2004
Finlândia	<i>Self-regulation</i>	2015
França	<i>Co-regulation</i>	2011
Holanda	Não há	-
Islândia	<i>Self-regulation</i>	2016
Irlanda	<i>Self-regulation</i>	2002
Itália	<i>Self-regulation</i>	2016
Letônia	<i>Self-regulation</i>	2006
Lituânia	<i>Self-regulation</i>	2006
Luxemburgo	<i>Self-regulation</i>	2014
Malta	<i>Self-regulation</i>	1995
Montenegro	<i>Self-regulation</i>	2014
Noruega	Não há	-
Polônia	<i>Self-regulation</i>	1998
Reino Unido	<i>Co-regulation</i>	1995 1996
Suécia	<i>Self-regulation</i>	2016
Parlamento Europeu	<i>Self-regulation</i>	2012

Fonte: Elaboração própria a partir de LEONE (2017)

Dentre os modelos de órgãos de controle da conduta parlamentar, o *self-regulation* é, ainda, o mais comum nos Parlamentos e é o formato escolhido pela Câmara dos Deputados do Brasil. A Tabela 1.1 acima apresenta uma lista de vinte e três países que integram a Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e mais o Parlamento Europeu, no qual, ao menos, uma das Câmaras do seu respectivo Parlamento adotou um código de conduta, com as respectivas soluções de mecanismos de reforço para promoção da ética parlamentar.

Os dados demonstram que a implementação de um código de conduta parlamentar ocorreu em tempo relativamente recente. Dos vinte e quatro Parlamentos, dezenove foram

implementados após 2002, sendo que quase a metade deles foi somente após 2012, sendo os mais recentes implementados em 2016 na Islândia, Itália e Suécia.

A preferência pelo modelo *self-regulation* também é evidente nos Parlamentos pesquisados. Em dezoito deles, predomina o modelo em que todo o processo de investigação e denúncia é realizado por órgãos cujos integrantes são parlamentares, incluindo o próprio Parlamento Europeu. Os demais modelos ainda são minoria. O *co-regulation* foi adotado pela França e Reino Unido, enquanto o *external regulation* apenas pelos EUA. Apenas Bélgica, Geórgia, Holanda, Noruega e Eslovênia não implementaram órgãos específicos de controle e fiscalização da conduta parlamentar.

Tabela 1.2 – Códigos de ética/conduta na América Latina

País	Modelos de órgão fiscalizador	Ano de Implementação
Argentina	Não há	
Bolívia	Self-regulation	2010
Brasil	Self-regulation	2001
Chile	Self-regulation	1998
Colômbia	Self-regulation	1992
Costa Rica	Não há	
El Salvador	Self-regulation	2019
Equador	Não há	
Guatemala	Self-regulation	*
Honduras	Self-regulation	*
México	Self-regulation	2016
Nicarágua	Self-regulation	*
Panamá	Self-regulation	*
Paraguai	Não há	
Peru	Self-regulation	2005
República Dominicana	Self-regulation	2017
Uruguai	Não há	
Venezuela	Não há	

Fonte: Elaboração própria a partir de SÁEZ (2013) e atualizado a partir de pesquisa própria.

*Informação não disponível.

A Tabela 1.2 acima apresenta dezoito países na América Latina com as respectivas soluções acerca da ética pública, tanto na esfera governamental, com códigos de conduta para servidores públicos, quanto para parlamentares. Dos dezoito países, apenas oito adotaram

códigos de ética parlamentar: Bolívia, Brasil, Chile, El Salvador, México, Panamá, Paraguai e Peru. A maioria não possui, assim, um regramento específico acerca da conduta parlamentar, embora onze dos dezoito possuam órgãos de controle e fiscalização: Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Nicarágua, Peru e República Dominicana. Há, portanto, casos em que se optou por ter um órgão de controle, mas sem um regramento específico que preveja condutas e as respectivas penalidades, como é o caso da Colômbia, que possui órgão fiscalizador, mas não um código de ética parlamentar. Outra conclusão relevante é que todos os dez países que adotaram órgão de controle optaram pelo modelo *self-regulation*, seguindo o modelo mais popular entre os Parlamentos nacionais.

Os modelos apresentam, assim, diferenças na sua composição, estrutura e procedimentos. Tem havido importantes mudanças na direção dos modelos *external-regulation* e *co-regulation*, a exemplo do Reino Unido, França e EUA. Embora tais mudanças sejam relativamente recentes, como no caso do *Office of Congressional Ethics*, estabelecido em 2008, há alguns estudos que apontam os efeitos das reformas realizadas nesses órgãos.

No caso dos EUA, o órgão responsável por fiscalizar e julgar as condutas dos deputados era o *House Committee on Ethics*, criado em 1967 e integrante do Poder Legislativo, composto por parlamentares, seguindo, portanto, o modelo *self-regulation*. Com a criação do *Office of Congressional Ethics*, o modelo foi alterado para o *co-regulation*, uma vez que cabe ao *Office of Congressional Ethics (OCE)* a fase de investigação preliminar, remetendo suas conclusões e recomendações ao *House Committee on Ethics*, que decide o caso em definitivo. Diante dos dados disponibilizados por ambos os órgãos acerca de suas atividades, é possível comparar alguns dos resultados, antes e após a mudança do modelo.

Segundo Holman (2014), após a criação do *Office of Congressional Ethics*, o número de ações disciplinares contra deputados aumentou nos seis primeiros anos do órgão em comparação com a década anterior, isto é, no período de 1997 até 2008 houve dez ações disciplinares contra deputados ou servidores da Câmara dos Deputados. É importante ressaltar que, nesse período, houve a revelação de denúncias contra congressistas envolvidos no citado *Jack Abramoff Indian lobbying scandal*, ocorrido em 2005. Por outro lado, de 2009 até 2014, o *House Committee on Ethics* realizou 20 ações disciplinares, ou seja, o dobro de ações no período de cinco anos.

Embora os dados revelem um aumento relevante no número de ações disciplinares, seriam necessárias novas pesquisas para determinar a relação de causalidade entre a instituição do OCE e o aumento das ações, de forma que fossem eliminadas hipóteses concorrentes. Quanto

ao aumento de confiabilidade do público em relação ao novo modelo, também não encontramos trabalhos sobre o assunto na pesquisa bibliográfica que realizamos. Da mesma forma, não foram encontradas pesquisas sobre a questão do conflito de interesses com relação ao novo modelo estabelecido.

As razões para essas mudanças, os possíveis benefícios e críticas a todos os modelos foram expostos até aqui. Resta saber se essas mudanças geraram efeitos e se foram os efeitos esperados, o que futuras pesquisas poderão verificar, já que algumas das mudanças datam de menos de uma década.

1.5 CONCLUSÃO

O mandato parlamentar constitui um dos elementos de realização da democracia representativa. Seu detentor representa a vontade popular, e, para exercer seu mandato com liberdade, são previstos direitos e prerrogativas, tais como a imunidade parlamentar. Mas ao parlamentar também são atribuídos deveres e proibições, limites e padrão de conduta ética e moral, com a obrigação de ser portar com o decoro correspondente ao cargo que ocupa.

O estabelecimento de códigos de ética parlamentar e a instituição de órgãos de fiscalização de conduta de deputados e senadores são medidas que visam garantir a dignidade da atividade parlamentar, prevendo condutas que não são aceitáveis no exercício do mandato, estabelecendo punições ao parlamentar que viole tais regras, podendo, em último caso, ocasionar a perda do mandato. Essas medidas podem contribuir para o fortalecimento da ética na política, fortalecendo as instituições e, em último grau, o bom funcionamento do regime democrático.

Dessa forma, a pesquisa e o constante aperfeiçoamento dos códigos de ética e dos órgãos de fiscalização ganharam relevância nos últimos anos. Uma inovação recente foi o desenvolvimento de novos modelos de órgãos de fiscalização da conduta parlamentar. O modelo que se observava, até ao menos duas décadas atrás, era o chamado *self-regulation*, no qual um órgão composto por parlamentares investiga, processa e julga outros parlamentares. Esse modelo é alvo de críticas por questões de conflito de interesse e corporativismo, pois eis que, ao final, são parlamentares julgando seus pares, colegas de função.

Diante dessa realidade, alguns países como França, EUA e Reino Unido desenvolveram modelos diversos, com órgãos independentes ao Poder Legislativo ou cujos membros não são parlamentares. Uma das razões para tais mudanças foi a questão do conflito de interesses entre a atividade parlamentar e a função de investigador/julgador, que pode ocorrer quando um deputado ou senador integra um órgão fiscalizador ao mesmo tempo em que exerce a função política de parlamentar.

A fim de investigar essa relevante questão acerca do conflito de interesses, a presente pesquisa explorará a questão no âmbito da Câmara dos Deputados do Brasil, especificamente a atuação do Conselho de Ética e Decoro da Câmara dos Deputados, órgão com a atribuição de processar e julgar deputados em questão de ética e decoro.

No capítulo seguinte, apresentaremos a estrutura, composição e perfil dos deputados que integram o Conselho, bem como o seu funcionamento e histórico de tramitação, o que permitirá conhecer um pouco mais sobre esta unidade de análise.

CAPÍTULO 2 O CONSELHO DE ÉTICA E DECORO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: ESTRUTURA E COMPOSIÇÃO

2.1 INTRODUÇÃO

No capítulo anterior, vimos que os Parlamentos nacionais criaram e aperfeiçoaram instrumentos de promoção da ética e decoro parlamentar, prevendo condutas a serem evitadas e estabelecendo a punição cabível nos casos de transgressão, bem como o procedimento a ser seguido e o órgão responsável pelo respectivo processo e julgamento. Para tanto, analisamos dois desses instrumentos, os códigos de ética e os conselhos ou comitês de ética.

No Brasil, tanto o Senado Federal quanto a Câmara dos Deputados instituíram os respectivos Códigos de Ética e Conselhos de Ética e Decoro Parlamentar. As Assembleias Legislativas (Legislativo estadual) e as Câmaras Municipais (Legislativo municipal) também dispõem de conselhos de ética.

Seguindo a tendência da maioria dos Parlamentos internacionais, o CEDP integra a estrutura do Poder Legislativo e todos os seus membros são deputados. Tem a atribuição de investigar e processar deputados por possíveis violações do Código de Ética e Decoro Parlamentar e todas as etapas desse processo são de atribuição do CEDP. Essa configuração o caracteriza como sendo o modelo *self-regulation*, já analisado no capítulo precedente.

Como nos casos de outros órgãos de fiscalização em Parlamentos internacionais, o CEDP cumpre a função de garantir a observância e aplicação das disposições do Código de Ética, além de contribuir com o estabelecimento de um padrão de conduta por parte dos deputados e de fomento à ética parlamentar. Esses dois instrumentos conjugados, o Código de Ética e o CEDP, fixam limites comportamentais que regulam a atuação dos deputados durante o exercício do mandato parlamentar.

Além de delimitar a conduta individual de cada parlamentar, o CEDP pode contribuir também com a credibilidade da instituição a qual pertencem e da classe política como um todo. Uma fiscalização rigorosa e a aplicação da punição cabível ao parlamentar que seja atribuída conduta antiética podem também gerar maior confiabilidade perante a opinião pública.

Essas atribuições concedem ao CEDP função de relevância dentro do sistema de representativo, regulando o exercício do mandato e punindo violações cometidas. O CEDP pode abrir caminho à perda do mandato parlamentar, punição reservada a casos mais graves.

A perda do mandato político constitui medida excepcional, um momento sensível para a democracia representativa, uma vez que tem como efeito prático a revogação da vontade política expressada pelos cidadãos quando da eleição. Um mandato político representa, por vezes, dezenas de milhares de votos, de forma que a cassação de um mandato estabelece o fim da relação de representatividade entre os eleitores e o parlamentar que fora eleito, descontinuando a escolha feita pelos eleitores. No Brasil, nas eleições de 2018, por exemplo, o candidato mais votado para o cargo de deputado federal pelo Rio de Janeiro, Hélio Fernando Barbosa Lopes (Partido Social Liberal-PSL), obteve 345.234 votos, e o segundo, Marcelo Freixo (Partido Socialismo e Liberdade-PSOL), foi eleito com 342.491 votos¹¹. A cassação do mandato de um destes parlamentares representaria a revogação da escolha feita por centenas de milhares de eleitores.

A cassação de um mandato parlamentar é, pois, medida excepcional, reservada a casos específicos. As situações que podem levar à perda do mandato estão enunciadas na Constituição da República no artigo 55, a saber:

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;

II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;

III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;

IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;

V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;

VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.

A hipótese prevista no inciso II do artigo referido trata da perda do mandato parlamentar em razão de conduta incompatível com o decoro parlamentar. Isto é, os atos que violem os artigos 4º e 5º do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados (CED), tais como receber vantagens indevidas, praticar ofensas físicas ou morais nas dependências da

¹¹ Fonte: Tribunal Superior Eleitoral-TSE.

Câmara ou desacatar outro parlamentar. Nos casos de violação do CED, cabe ao CEDP a investigação e julgamento do parlamentar acusado.

Esse conjunto de atribuições e seus respectivos efeitos atribuído ao CEDP função de destaque na estrutura do Poder Legislativo, relevância que não parece ter recebido a atenção merecida por parte de pesquisadores até então.

Na última década, observaram-se algumas inovações e mudanças na estrutura e composição desses órgãos de controle realizadas por Parlamentos internacionais. Categorizar e analisar os efeitos dessas mudanças, vale dizer, observar a experiência internacional, pode ser positivo para fins de aperfeiçoamento dos nossos próprios órgãos de controle da conduta parlamentar.

No item a seguir, examinaremos com mais profundidade o CEDP.

2.2 ORIGEM, ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E DINÂMICA DE FUNCIONAMENTO

As discussões para criação do CEDP começaram a partir da apresentação do Projeto de Resolução (PRC) n. 106, de 1992, de autoria da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, que propunha a criação do Código de Ética e Decoro Parlamentar, mas que também previa no artigo 22 a criação do CEDP.

Após longo histórico de tramitação legislativa, com a apresentação de quinze emendas ao projeto e sete destaques, o PRC 106/1992 foi transformado na Resolução n. 25, de 2001, estabelecendo, após nove anos de debates, o Código de Ética e Decoro Parlamentar e o CEDP no âmbito da Câmara dos Deputados. A partir de 2001, portanto, o Poder Legislativo, na esfera federal, estabelece dois instrumentos de fiscalização e controle da conduta parlamentar, enuncia princípios e valores a serem observados pelos deputados, prevendo as punições cabíveis, o procedimento processual e o órgão responsável pelo processo e julgamento.

O CEDP é um órgão público, isto é, integra a estrutura estatal e é composto por agentes que exercem funções determinadas (CARVALHO FILHO, 2009). Compõe a estrutura do Poder Legislativo e está vinculado à Câmara dos Deputados. É integrado por vinte e um deputados e tem a atribuição de investigar, punir ou propor penalidades aos deputados mediante processo disciplinar previsto no Código de Ética e Decoro Parlamentar. Pela sua composição e por integrar a estrutura do Poder Legislativo, é seguro afirmar que o CEDP seguiu o modelo *self-regulation*, modelo no qual membros do próprio poder investigam e julgam seus pares.

Os vinte e um membros do CEDP e seus respectivos suplentes são designados no início de cada sessão legislativa pelos partidos ou blocos parlamentares, observada a proporcionalidade da mesma forma em que são distribuídas as vagas nas Comissões Permanentes na Câmara para um mandato de dois anos.¹² Seus membros devem eleger um presidente e dois vice-presidentes que sejam integrantes do CEDP, vedada a reeleição para o mesmo cargo na eleição subsequente.

O integrante do CEDP não pode ser afastado de seu cargo, salvo por término do mandato, renúncia, falecimento ou perda do mandato no colegiado. Caso que pode ocorrer, por exemplo, se for condenado em processo criminal por decisão de órgão jurisdicional colegiado, mesmo que a condenação não seja definitiva.

Ao CEDP compete zelar pelo cumprimento do Código de Ética e Decoro Parlamentar, processar e julgar um deputado o qual se atribua alguma violação do referido código, além de ter a função de órgão consultivo sobre matéria político-disciplinar¹³. A investigação e julgamento no âmbito do CEDP se dá mediante processo disciplinar, isto é, um conjunto de procedimentos que visam verificar a ocorrência ou não de transgressão do Código de Ética e Decoro Parlamentar, sendo garantida a ampla defesa ao deputado, aplicando-se a penalidade cabível ou decidindo-se pela absolvição.

Embora não seja objeto da presente dissertação o estudo pormenorizado do processo disciplinar e seu ordenamento procedimental, tais como prazos, fases e etapas, é oportuno apresentar a dinâmica geral do funcionamento do CEDP. Ou seja, de que forma se realizam as funções básicas do órgão.

Similarmente ao Poder Judiciário, o CEDP funciona por provocação, ou seja, não atua de ofício, exercendo suas funções apenas mediante requerimento. O instrumento utilizado para se requerer apuração de conduta de deputado que tenha violado a ética ou decoro é a representação, que deve ser encaminhada à Mesa da Câmara dos Deputados (Mesa), órgão que inicia os procedimentos para averiguação da representação. De acordo com o Código de Ética e Decoro Parlamentar, os deputados estão sujeitos às seguintes penalidades: censura verbal ou escrita, suspensão das prerrogativas regimentais por até seis meses, suspensão do mandato por até seis meses e perda do mandato¹⁴.

¹² Artigo 21-E, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

¹³ Artigo 6º da Resolução 02, de 2011.

¹⁴ Artigo 10 da Resolução 02, de 2011.

Qualquer cidadão pode requerer à Mesa representação em face de deputado a quem se atribui conduta incompatível com a ética ou o decoro parlamentar. O requerimento deve especificar os fatos e estar fundamentado em provas. Cabe, assim, à Mesa, a apreciação preliminar acerca da viabilidade da representação, isto é, se há fundamento e indícios de violação por parte do representado. Havendo viabilidade, a Mesa encaminha a representação ao CEDP nos casos de condutas puníveis com censura, suspensão das prerrogativas regimentais ou do exercício do mandato e perda do mandato.

Nos casos em que a punição cabível seja a censura, cabe à Mesa aplicar a punição, se censura escrita, ou ao presidente da Câmara, se censura verbal, sendo em qualquer caso garantida o direito de defesa ao representado¹⁵. Sendo a punição suspensão das prerrogativas regimentais ou do mandato, bem como a perda do mandato, é encaminhado projeto de resolução a ser apreciado pelo plenário da Câmara dos Deputados, que decidirá em votação ostensiva e por maioria absoluta dos seus membros.

Já a representação subscrita por partido político com representação no Congresso Nacional deve ser encaminhada diretamente pela Mesa da Câmara dos Deputados ao CEDP¹⁶. O deputado representado deve ser intimado de todos os atos, e é garantido o direito de se manifestar em todas as fases do processo¹⁷.

Uma vez instaurado o processo disciplinar, é oportuno salientar que o relator a ser designado pelo Presidente do Conselho não pode pertencer ao mesmo Partido ou bloco parlamentar do deputado representado, nem ao mesmo estado da federação ou ao mesmo partido político, caso a representação tenha sido proposta por uma agremiação¹⁸. O relator é escolhido dentre três integrantes do CEDP previamente sorteados.

Essas vedações ao relator do processo identificam-se com os argumentos que apontam possíveis conflitos de interesse quando um deputado tenha que investigar e julgar seus pares nos conselhos ou comitês que seguem o modelo *self-regulation*. A legislação brasileira, no entanto, prevê essas vedações tão somente quanto ao relator do processo, não impedindo que um deputado que venha a julgar o representado se encontre nessas condições.

De um modo geral, o processo disciplinar no CEDP se desenvolve com a apuração dos fatos, prazos de defesa do representado e realização de diligências, tais como oitivas de

¹⁵ Artigos 9º, 11 e 12 da Resolução 02, de 2011.

¹⁶ Artigo 9º da Resolução 02, de 2011.

¹⁷ Artigo 9º, § 5º, da Resolução 02, de 2011.

¹⁸ Artigo 13, I, da Resolução 02, de 2011.

testemunhas. Após, é apresentado parecer do relator concluindo pela procedência total ou parcial a representação ou pela improcedência, remetendo o parecer para votação nominal e por maioria absoluta. O Presidente do Conselho somente vota para desempate.

É importante ressaltar que, após o ano de 2013, não mais é possível o voto secreto em votação que delibera penalidade contra deputado diante da alteração determinada pela Emenda Constitucional n. 76, de 2013, que estabeleceu o voto aberto em sessões de votação no Congresso Nacional. A votação no CEDP é, portanto, aberta.

Neste item do capítulo 2, procuramos apresentar, em linhas gerais, a natureza jurídica, estrutura, composição e dinâmica de funcionamento do CEDP, ou seja, o ordenamento do órgão. No item a seguir, analisaremos o perfil dos seus integrantes.

2.3 PERFIL SOCIAL E POLÍTICO DOS MEMBROS DO CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR

Podemos afirmar, grosso modo, que as instituições públicas são formadas pela legislação que as concebe e prevê suas atribuições, pelos órgãos que as estruturam e pelos agentes públicos que as integram. Por exemplo, no âmbito do Poder Legislativo (a instituição), temos o ordenamento legal aplicável (CF, leis ordinárias e legislação correlata), os órgãos públicos (por exemplo, o CEDP) e os agentes públicos (no caso estudado, são os deputados). A legislação aplicável ao CEDP e sua estrutura e atribuições foram abordadas nos itens anteriores.

A análise do perfil social e econômico dos membros do CEDP se justifica na medida em que completa o estudo dos seus elementos, isto é, a legislação, sua estrutura e atribuições e as pessoas físicas que o integram. Se o conjunto de leis define as atribuições e a estrutura organizacional determina seu funcionamento, são os deputados que, como atores políticos, emprestam caráter volitivo ao CEDP. O estudo do referido órgão requer, assim, a análise do perfil dos seus componentes, na medida em que são atores racionais dotados de interesses e características individuais e representam diversas unidades da federação e partidos políticos. Além disso, o conhecimento dessas informações pode auxiliar na análise das deliberações e decisões do CEDP.

Nesta seção, apresentamos dados sobre o perfil socioeconômico dos membros do CEDP desde a sua primeira composição, em 2001, até dezembro de 2020, relacionando com as seguintes categorias: gênero, idade, escolaridade, unidade da federação e distribuição partidária

no órgão. As informações sobre o perfil dos integrantes do CEDP foram obtidas no repositório de dados eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral.

Como informado no item anterior, os membros do CEDP são designados pelos partidos ou blocos parlamentares, observada a mesma regra de proporcionalidade em que são distribuídas as vagas nas Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados. A designação dos membros passa por esse filtro, e, dessa forma, podemos afirmar que o preenchimento dos cargos é resultado de decisões e acordos coletivos feitos pelos partidos e blocos parlamentares. Não há regra especial para o preenchimento dos cargos com relação ao perfil dos deputados; vale dizer, não há cotas para mulheres, pretos ou pardos, indígenas ou qualquer outro critério socioeconômico.

Os resultados da análise dos integrantes do CEDP por gênero refletem, de certa forma, a sub-representação numérica feminina em cargos eletivos no Brasil, (ARAÚJO *et al*, 2013), cujo percentual na Câmara dos Deputados sempre foi abaixo de 10%, número que se manteve até as eleições de 2018, quando 15% de mulheres foram eleitas para a CD.¹⁹ Historicamente, a ocupação das cadeiras da Câmara dos Deputados por mulheres sempre foi baixa (VOGEL, 2019), e essa realidade reflete-se na composição do CEDP. A média de participação feminina do CEDP corresponde a 8,7% dos membros, considerando todas as legislaturas até a 56ª (2019-2023). Como demonstrado na Tabela 2.1, houve variação no percentual de representação feminina, alternando maior participação, como nas legislaturas de 2003 e 2007, e menor participação nas legislaturas de 2011 e 2015. Nesta última, a participação feminina chegou a 3,8%, o menor percentual da série histórica.

Tabela 2.1 – Composição do CEDP por gênero

	Legislatura						Total
	2001-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018	2019-2020	
Feminino	8,8%	14,1%	10,3%	5,3%	3,8%	10,5%	8,7%
Masculino	91,2%	85,9%	89,7%	94,7%	96,2%	89,5%	91,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

Os dados referentes à idade dos integrantes do CEDP foram agrupados em cinco categorias (Tabela 2.2). A média de idade histórica é de 50,45 anos, ficando bem próxima da

¹⁹ Fonte: TSE

média dos deputados federais, que é de 48,7 anos (ARAÚJO *et al.*, 2013). A Tabela 2.2 informa que o parlamentar mais novo a ocupar uma cadeira na CEDP tinha 24 anos, e o mais velho 82 anos. Dentro das faixas etárias, percebe-se que a maior parte dos deputados (38%) possui idade entre 50 a 59 anos, seguida por deputados com idade entre 40 e 49 anos (25,7%). O menor percentual (2,7%) concentra deputados mais jovens, entre 20 e 29 anos. Na atual legislatura, observamos uma mudança nessa média geral, com a maior parte dos deputados (36,8%) concentrados na faixa etária entre 30 e 39 anos, seguido por deputados em idade entre 50 e 59 anos (26,3%). Os dados referentes à atual legislatura sinalizam, portanto, para um maior rejuvenescimento dos membros do CEDP.

Tabela 2.2 – Composição do CEDP por idade

	Legislatura						Total
	2001-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018	2019-2020	
20 a 29 anos	0,0%	0,0%	3,4%	1,3%	5,1%	7,9%	2,7%
30 a 39 anos	14,7%	10,6%	8,6%	11,8%	12,8%	36,8%	14,1%
40 a 49 anos	35,3%	31,8%	22,4%	26,3%	21,8%	15,8%	25,7%
50 a 59 anos	38,2%	38,8%	39,7%	36,8%	46,2%	26,3%	38,8%
60 anos ou mais	11,8%	18,8%	25,9%	23,7%	14,1%	13,2%	18,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

No que se refere à categoria escolaridade, os dados, mais uma vez, mostram que a composição do CEDP reflete a ocupação dos cargos da CD, que, historicamente, é composta em sua maioria por eleitos com ensino superior (PERISSINOTO, 2009; ARAÚJO *et al.*, 2013). Os dados do TSE apontam que no período entre 2001 e 2020, 84,3% dos integrantes do CEDP constavam no repositório de dados eleitorais do TSE como tendo ensino superior completo ou incompleto, 12,5% com ensino médio completo ou incompleto e apenas 2,4% com ensino fundamental completo ou incompleto. No entanto, os dados apresentam variações em alguns anos, como no caso da legislatura de 2001-2002, na qual 7,9% dos integrantes possuíam apenas ensino fundamental. Os membros com ensino superior também ficaram abaixo da média histórica nas legislaturas 2001/2002 e 2003-2006.

Tabela 2.3 – Composição do CEDP por escolaridade

	Legislatura						Total
	2001-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018	2019-2020	
Fundamental	0,0%	0,0%	1,7%	7,9%	2,6%	0,0%	2,4%
Médio	11,8%	9,4%	12,1%	9,2%	19,2%	13,2%	12,5%
Superior	88,2%	90,6%	86,2%	78,9%	78,2%	86,8%	84,3%
Não informado	0,0%	0,0%	0,0%	3,9%	0,0%	0,0%	0,8%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

A Tabela 2.3 apresenta o perfil profissional dos membros do CEDP na série histórica. A profissão mais recorrente é a de advogado (29,5%), embora sua ocorrência venha em declínio ao longo do período. Advogados também são muito presentes na composição da Câmara dos Deputados (PERISSIOTO, 2009), o que se reflete no CEDP. A ocorrência de empresários, por outro lado, vem numa crescente, chegando ao seu maior percentual no período de 2019/2020, totalizando 23,7% — ocupação que chegou a superar a de advogados na atual legislatura. Nas eleições de 2018, 107 deputados eleitos se declararam empresários, enquanto 78 declararam-se advogados.²⁰ Professores, empresários e comunicadores também foram maioria na série histórica.

Muitos deputados eleitos declaram exercer mais de uma profissão. A exemplo, temos o caso de José Eduardo Cardoso (PT/SP), que informou exercer as profissões de advogado, professor e procurador, ou de Wladimir Costa (PMDB-PA), que declarou exercer as ocupações de empresário, comunicador e músico. Por essa razão, foram listadas 102 profissões dos membros do CEDP na série histórica, mas, para fins de interesse da dissertação, restringimos às dez mais recorrentes. Esse também é o motivo pelo qual a totalidade dos resultados da tabela 2.4 ultrapassa o percentual de 100%.

²⁰ Fonte: Câmara dos Deputados.

Tabela 2.4 – Composição do CEDP por profissão

	Legislatura						Total
	2001-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018	2019-2020	
Advogado	38,2%	42,4%	34,5%	21,1%	21,8%	18,4%	29,5%
Professor	32,4%	25,9%	19,0%	17,1%	9,0%	10,5%	18,4%
Empresário	17,6%	7,1%	13,8%	14,5%	20,5%	23,7%	15,2%
Comunicador	11,8%	11,8%	6,9%	9,2%	11,5%	10,5%	10,3%
Administrador	0,0%	4,7%	12,1%	15,8%	10,3%	7,9%	9,2%
Médico	8,8%	8,2%	10,3%	5,3%	7,7%	10,5%	8,1%
Agropecuário	17,6%	10,6%	6,9%	6,6%	3,8%	2,6%	7,6%
Engenheiro	8,8%	5,9%	6,9%	7,9%	9,0%	0,0%	6,8%
Servidor Público	2,9%	3,5%	8,6%	10,5%	5,1%	5,3%	6,4%
Político	0,0%	1,2%	5,2%	3,9%	7,7%	7,9%	4,3%
Outras	26,1%	39,3%	34,2%	36,5%	34,7%	20,9%	34,0%
Total	164,2%	160,6%	158,4%	148,4%	141,1%	118,20%	149,6%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

A tabela 2.5 mostra a composição dos membros do conselho pelas diferentes regiões do país. Na média da série histórica, os membros do CEDP espelham relativamente bem a representação das diferentes regiões dentro da Câmara dos Deputados²¹. Em alguns momentos, no entanto, a distribuição pelas diferentes regiões se desviou do seu peso original. É o caso, por exemplo, da legislatura atual, quando os representantes da região Nordeste somam apenas 21,1% dos membros do CEDP. Mas como ainda teremos nova composição a partir de 2021, esses números podem se equilibrar novamente. Analisando a composição por estados, verifica-se disparidade entre as ocorrências dentro da mesma região. Por exemplo, na região Nordeste, enquanto o estado da Bahia preencheu 37 vagas no CEDP, deputados do Rio Grande do Norte representaram apenas quatro ao longo da série histórica. Na região Norte, o estado do Pará apresentou 12 ocorrências, enquanto o Amazonas apenas seis representantes.

²¹ Pela regra constitucional que assegura o mínimo de oito e o máximo de 70 deputados por estado, a região Sudeste possui 35% dos deputados, a região Nordeste 29%, a região Norte 13%, a Sul 15% e a Centro-Oeste, 13%.

Tabela 2.5 – Composição do CEDP por unidade da federação

	Legislatura						Total
	2001-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018	2019-2020	
Sudeste	35,3%	40,0%	37,9%	23,7%	20,5%	36,8%	31,4%
Sul	17,6%	10,6%	10,3%	14,5%	12,8%	13,2%	12,7%
Nordeste	26,5%	29,4%	32,8%	38,2%	37,2%	21,1%	32,2%
Centro-Oeste	8,8%	9,4%	6,9%	6,6%	12,8%	7,9%	8,9%
Norte	11,8%	10,6%	12,1%	17,1%	16,7%	21,1%	14,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

Comparando-se a média histórica com a atual legislatura, merece destaque o encolhimento dos deputados do DEM e do MDB, que diminuiram de 10,6% e 11,1%, respectivamente, para 5,3% cada na atual legislatura. Por fim, destaca-se o aumento da representação do PSL, que, na média histórica, contava com 1,6% e na atual legislatura conta com 10,5%, refletindo o aumento exponencial de sua bancada nas eleições de 2018. Um dos partidos com maior representatividade no CEDP foi o PT, com um total 50 deputados ao longo da série histórica. Da mesma forma, o PP apresentou 42 deputados, constituindo, assim, dois partidos com grande representatividade no CEDP.

Os dados informam, por fim, que um total de 305 deputados integraram o CEDP, dos quais 50 em mais de uma legislatura, mesmo que por diferentes partidos (Tabela 2.6 abaixo). Ricardo Izar, eleito por São Paulo por três diferentes partidos (PTB, PSD e PP), é o que por mais vezes ocupou o cargo (cinco vezes). Destaca-se também o parlamentar baiano José Carlos Araújo (PR, PDT e PSD), os mineiros Júlio Delgado (PSB) e Mauro Lopes (PMDB/MDB) com quatro participações cada; o goiano Sandes Júnior (PP), o baiano Sérgio Brito (PSC e PSD), o gaúcho Sérgio Moraes (PTB) e o paraense Wladimir Costa (PMDB e SD) com três.

Tabela 2.6 – Composição do CEDP por partidos

	Legislatura						Total
	2001-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018	2019-2020	
PFL/DEM	23,5%	15,3%	12,1%	3,9%	7,7%	5,3%	10,6%
PMDB/MDB	11,8%	8,2%	17,2%	10,5%	12,8%	5,3%	11,1%
NOVO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,3%	,5%
Patriotas	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,3%	0,0%	,3%
PCdoB	2,9%	1,2%	0,0%	2,6%	0,0%	5,3%	1,6%
PDT	2,9%	3,5%	6,9%	3,9%	3,8%	5,3%	4,3%
PHS	0,0%	0,0%	1,7%	0,0%	1,3%	0,0%	,5%
PL/PR	5,9%	7,1%	5,2%	6,6%	11,5%	2,6%	7,0%
Podemos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,6%	5,3%	1,1%
PP	5,9%	16,5%	5,2%	13,2%	14,1%	10,5%	11,9%
PPS/Cidadania	2,9%	7,1%	6,9%	2,6%	1,3%	0,0%	3,8%
PRB	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	6,4%	2,6%	1,6%
PROS	0,0%	0,0%	0,0%	2,6%	0,0%	0,0%	,5%
PSB	2,9%	7,1%	5,2%	7,9%	5,1%	5,3%	6,0%
PSC	0,0%	0,0%	3,4%	3,9%	1,3%	0,0%	1,6%
PSD	0,0%	0,0%	0,0%	5,3%	3,8%	10,5%	3,0%
PSDB	17,6%	11,8%	6,9%	7,9%	10,3%	2,6%	9,5%
PSL	2,9%	0,0%	0,0%	0,0%	1,3%	10,5%	1,6%
PSOL	0,0%	2,4%	1,7%	0,0%	0,0%	5,3%	1,4%
PT	11,8%	16,5%	19,0%	15,8%	6,4%	10,5%	13,6%
PTB	8,8%	2,4%	5,2%	2,6%	2,6%	5,3%	3,8%
PV	0,0%	1,2%	3,4%	2,6%	0,0%	0,0%	1,4%
SD	0,0%	0,0%	0,0%	7,9%	6,4%	2,6%	3,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

2.4 CONCLUSÃO

O presente capítulo procurou apresentar um quadro geral do CEDP, isto é, sua origem, a legislação que o regulamenta, sua estrutura, dinâmica de funcionamento e composição. Procurou, enfim, aprofundar o conhecimento desse órgão de grande relevância para a democracia representativa brasileira que constitui a unidade de análise da dissertação.

Vimos que o CEDP é um órgão público colegiado, que integra o Poder Legislativo no âmbito federal, que tem por finalidade precípua processar e julgar os deputados que venham a violar as normas relativas ao decoro parlamentar. Com a atribuição de processar e julgar os deputados representados, o CEDP dispõe de legislação própria que prevê todo o procedimento

a ser observado em seus julgamentos, garantindo que os representados exerçam seu direito à defesa e à manifestação durante o processo.

A fim de apresentar um estudo integral do CEDP, foram informados os dados e as análises dos membros que compõem o órgão, com seu perfil socioeconômico e representação partidária, complementando, assim, seu estudo de forma global, vale dizer, do CEDP como órgão público e o estudo pormenorizado dos atores políticos que o integram.

O preenchimento dos cargos do CEDP é realizado de forma proporcional e por indicação dos Partidos e dos blocos parlamentares, sem qualquer requisito ou cotas para a ocupação do cargo. Sem critérios outros para integrar o CEDP, a indicação para os cargos é resultado de acordos e decisões coletivas que acabam refletindo a própria composição da Câmara dos Deputados, como, por exemplo, nos casos da sub-representação numérica feminina (8,7% na série histórica), na escolaridade, sendo a ampla maioria (84,3%) formados no ensino superior e o grande número de advogados em sua composição (29,2%).

O conhecimento mais aprofundado da estrutura, composição e funcionamento do CEDP abre caminho para analisar o órgão no exercício de suas atribuições, ou seja, o “CEDP em ação”, através do histórico das tramitações das representações, seus resultados, bem como o comportamento político dos seus membros, por meio da análise da votação dos seus membros nos processos disciplinares, assunto que abordaremos no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3 COMPORTAMENTO PARLAMENTAR NO CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR

3.1 INTRODUÇÃO

No exercício de suas atribuições, compete ao CEDP zelar pelo cumprimento das disposições do Código de Ética, instaurando processo disciplinar em face dos deputados representados. Cabe, ainda ao CEDP, a função de órgão consultivo, respondendo a questões formuladas pela Mesa, Comissões, partidos políticos ou deputados acerca de dúvidas quanto ao processo político-disciplinar.²² A presente dissertação analisa apenas os processos disciplinares instaurados desde a criação do CEDP, visto que a função consultiva não interessaria para fins desta pesquisa.

A análise dos processos disciplinares permite verificar o comportamento político dos partidos e deputados no âmbito do CEDP, vale dizer, como é a atuação dos partidos quando exercem seu direito de apresentar representação. Além disso, revela como se comportam os deputados integrantes do CEDP quando do julgamento de deputado que, eventualmente, seja colega de partido ou membro da mesma coalizão de governo (ou o oposto). Essas variáveis (se pertencentes ao mesmo partido ou à mesma coalizão de governo) afetam o julgamento junto ao CEDP ou não têm correlação com o resultado das votações?

É possível, assim, mapear tanto o comportamento dos deputados quanto dos partidos políticos através da análise do exercício de suas atribuições junto ao CEDP. O histórico de representações oferece rico material para verificar se os deputados e partidos levam em conta questões ideológicas, políticas e partidárias quando atuam no CEDP. Por exemplo, um partido classificado como de esquerda representa contra outros também de esquerda ou ocorre o oposto? Um partido aciona o CEDP contra deputado que integre a mesma coalizão de governo? Ou, ainda, tais situações não têm relevância nas representações ou nas votações?

Esse estudo abre caminho para responder à questão formulada na presente dissertação, isto é, se em determinadas situações há conflito de interesse entre a atividade política e a função de julgador no CEDP.

²² Artigo 6º da Resolução 02 de 2011.

Para tanto, foram coletados os dados de todos os processos disciplinares desde a criação do CEDP, ou seja, do ano de 2001 até 2019. A decisão de deixar de fora os processos do ano de 2020 se justifica porque ainda não foram concluídos, o que impediria a verificação das votações e do resultado final: se foi decidido por condenação, absolvição ou arquivamento das representações.

Antes de examinar o comportamento político dos partidos e dos deputados, a seção seguinte apresentará os dados referentes a todas as representações desde a criação do CEDP.

3.2 O CEDP EM AÇÃO: PROCESSOS E HISTÓRICO DE TRAMITAÇÃO

O primeiro processo disciplinar do CEDP foi instaurado em 18 de fevereiro de 2002, tendo como representado o então deputado José Aleksandro (PFL-AC) e como autor da representação Nelson Pelegrino (PT-AC). Desde então, foram 167 processos disciplinares instaurados, com resultados que variam, resumidamente, entre arquivamentos, condenações e absolvições.

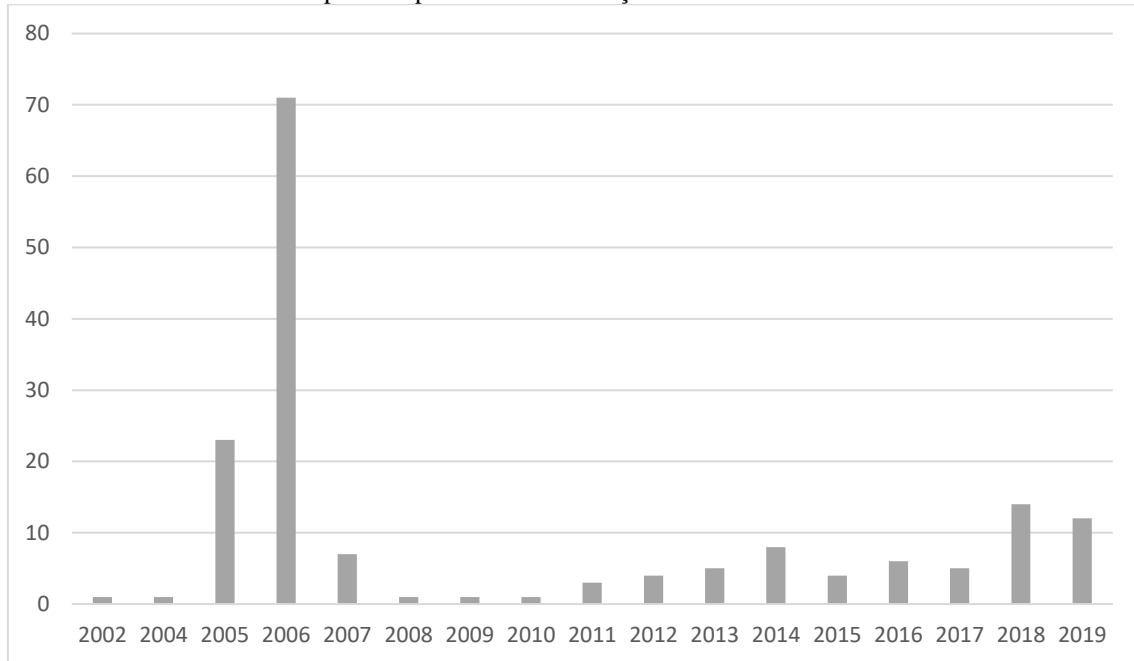
O Gráfico 3.1 abaixo apresenta a frequência de processos disciplinares ao longo dos anos. Destaca-se o elevado número de representações em 2005 (23) e 2006 (71), anos que coincidem com as investigações sobre denúncias de recebimento de verbas ilícitas por parlamentares federais e da participação em esquemas de corrupção. Em 2005, foram abertas investigações sobre denúncias de compra de apoio parlamentar, fato que ficou conhecido pela alcunha de “mensalão”²³, e muitos deputados foram alvo de representação junto ao CEDP por suspeitas de envolvimento, como no caso dos ex-deputados Roberto Jefferson (PTB-RJ) e Romeu Queiroz (PTB-MG). Já em 2006, o aumento das representações coincidiu também com outra notória investigação sobre esquemas de corrupção ocorrida no mesmo ano, envolvendo deputados federais na compra de ambulâncias, conhecido como “escândalo das sanguessugas”²⁴, o que refletiu em dezenas de representações com fundamento nessas denúncias, como nos casos dos deputados Benjamim Maranhão (PMDB-PB) e Coronel Alves (PL-AP), alvos de representações no CEDP em 2006. Em 2018 e 2019, houve novo aumento

²³ Sobre o esquema conhecido como “mensalão” ver: <https://www1.folha.uol.com.br/folha-100-anos/2020/02/entrevista-de-roberto-jefferson-a-folha-revelou-o-esquema-do-mensalao.shtml>.

²⁴ Acerca do caso ver: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,entenda-o-escandalo-dos-sanguessugas,20061211p60113>.

significativo no número de representações em relação aos anos anteriores. A média de processos por ano por toda a série histórica é de quase dez processos por ano.

Gráfico 3.1 – Processos disciplinares por ano de instauração



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados.

A tabela 3.1 apresenta os resultados dos julgamentos do CEDP na série histórica. Ao se julgar uma representação o CEDP, pode ser concluída pela sua procedência ou improcedência, determinando o arquivamento ou propondo a aplicação da penalidade correspondente. Os motivos que justificam o arquivamento de uma representação são diversos, desde a ausência de justa causa, renúncia do mandato do deputado representado ou mesmo o término da legislatura enquanto pendentes atos do processo disciplinar.

A pena mais grave a ser recomendada pelo CEDP é a cassação do mandato de deputado, que, na série histórica, apresentou 22 ocorrências. A recomendação pela pena de suspensão do mandato somou duas ocorrências, enquanto a censura escrita somou mais duas e a censura verbal uma ocorrência. Embora os demais resultados não consistam necessariamente em absolvição, como é o caso de arquivamento por conta de renúncia de mandato, é seguro afirmar que em toda a série histórica o CEDP recomendou a punição de deputados em 27 dos 167 processos disciplinares (16,2%) e todas as demais as acusações de violação de decoro não resultaram em nenhum tipo de condenação (83,8%).

Tabela 3.1 – Resultado dos julgamentos

Resultado	Frequência	%
Apensada	2	1,2
Aprovado parecer pela aplicação de censura verbal	1	0,6
Aprovado parecer pela improcedência da representação	9	5,4
Aprovado parecer pela inépcia da representação	7	4,2
Aprovado parecer pela perda do mandato	22	13,2
Aprovado parecer pela suspensão do mandato	2	1,2
Aprovado parecer pelo arquivamento do processo por ausência de justa causa	2	1,2
Aprovado parecer pelo arquivamento da representação	54	32,3
Aprovado parecer recomendando a aplicação da pena de censura escrita	2	1,2
Arquivado em razão de representação anterior	1	0,6
Arquivamento da representação por renúncia ao mandato	2	1,2
Arquivamento em decorrência do término da Legislatura	39	23,4
Arquivamento matéria pendente de deliberação prejudicada por haver perdido a oportunidade	22	13,2
O partido autor da representação requereu a retirada de tramitação da Proposição	2	1,2
Total	167	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados.

De fato, chama atenção o baixo número de condenação na série histórica, informação que merece futuras pesquisas, uma vez que pode apontar para o problema do corporativismo e defesa da própria classe política dentro dos órgãos oficiais de controle e punição de condutas impróprias, ou mesmo para atestar o uso do CEDP como arma política para atingir adversários. Uma acusação de violação ética por si só pode refletir na imagem do acusado perante seu eleitorado e a opinião pública.

Esses são os dados referentes aos processos disciplinares do CEDP desde sua criação até o ano de 2019. Os números mostram o resultado do exercício de suas atribuições, regulando

a conduta dos deputados e levantando provas que podem levar à cassação de mandatos. A seção seguinte analisará o comportamento dos partidos políticos junto o CEDP.

3.3 OS PARTIDOS POLÍTICOS NO CEDP

Conforme visto na seção 2.2, qualquer cidadão pode requerer à Mesa da Câmara dos Deputados representação em face de deputado que tenha atentado contra o decoro parlamentar. Partidos políticos com representação no Congresso Nacional e deputados também são partes legítimas para ingressar com representação. Mas como será visto a seguir, os partidos políticos são os grandes protagonistas no acionamento do CEDP. Cerca de 86% dos processos disciplinares foram iniciados por partidos.

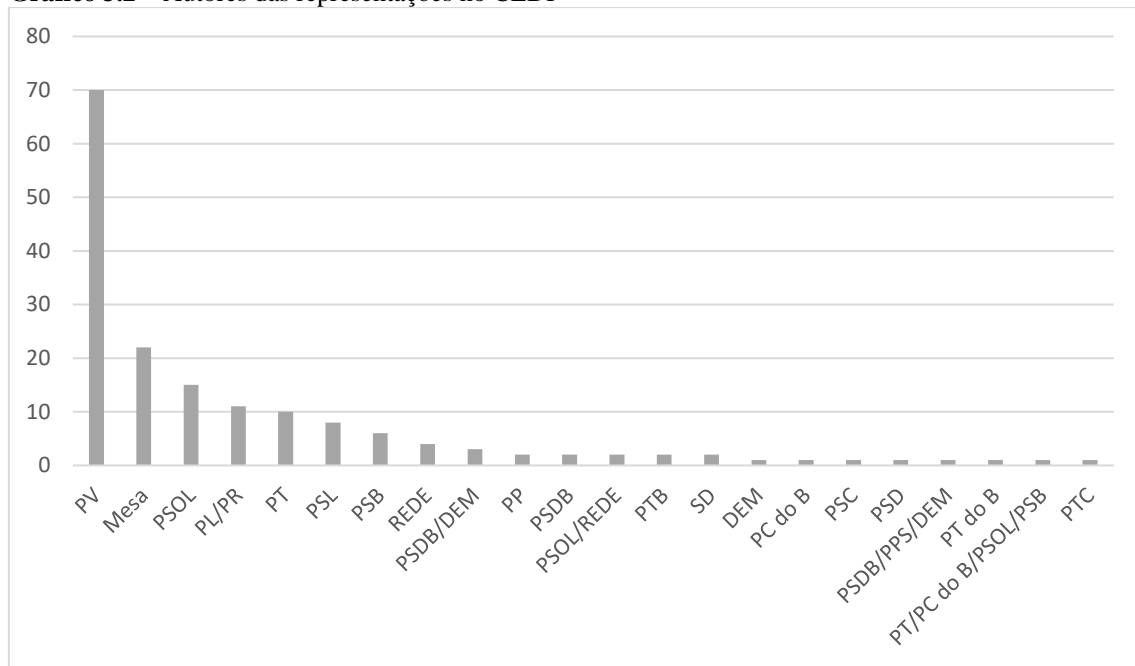
Analisar o comportamento dos partidos junto ao CEDP é relevante, pois partidos são atores políticos com interesses e objetivos próprios, e sua atuação no CEDP pode esclarecer se as acusações de violação de decoro podem ser utilizadas como arma política, como adverte Thompson (1995). Mas, sobretudo, abre caminho para verificar se as questões de conflito de interesses levantadas na presente dissertação se aplicam, de certa forma, aos partidos. Por exemplo, o que partidos identificados ideologicamente na mesma posição representam uns contra os outros? O mesmo questionamento vale para partidos integrantes ou não da coalizão de governo, isto é, se aqueles que integram a coalizão de governo priorizariam representar parlamentares da oposição e vice-versa.

O Gráfico 3.2 apresenta os dados dos processos disciplinares em relação aos autores da representação. Das 167 representações, 145 foram apresentadas por partidos, e as 22 representações restantes foram apresentadas pela Mesa da Câmara. Curiosamente, apenas uma representação foi apresentada por deputado federal, embora, em muitas ocasiões, tenham sido vítimas de agressões que fundamentaram alguns dos processos disciplinares, a exemplo da Representação 13/2016, na qual o deputado Eduardo Bolsonaro foi acusado de cuspir no então também deputado Jean Wyllys, tendo, no entanto, sido apresentada pelo PT.

Excetuando o PV, que parece ser um caso atípico quanto ao número de representações apresentadas, PSOL, PL, PT, por conta de ações mais recentes o PSL, aparecem como os partidos que mais acionaram o CEDP na série histórica. O elevado número de representações pelo Partido Verde parece corresponder a um ano atípico (2006), quando o partido apresentou 70 representações em série, relacionadas com o citado “escândalo das sanguessugas”. Outro

fator que merece destaque foi a saída do PV da coalizão de governo que apoiava o presidente Luiz Inácio Lula da Silva em seu primeiro mandato (2003/2007). O PV integrou a coalizão de governo até a primeira metade de 2005 (FIGUEIREIDO, 2007) e, já em 2006, representou contra deputados do PL e PP, partidos que continuaram a integrar a coalizão de governo. Esse dado é importante porque permite verificar o comportamento dos partidos no CEDP em relação às coalizões, assunto que será abordado mais à frente.

Gráfico 3.2 – Autores das representações no CEDP



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados.

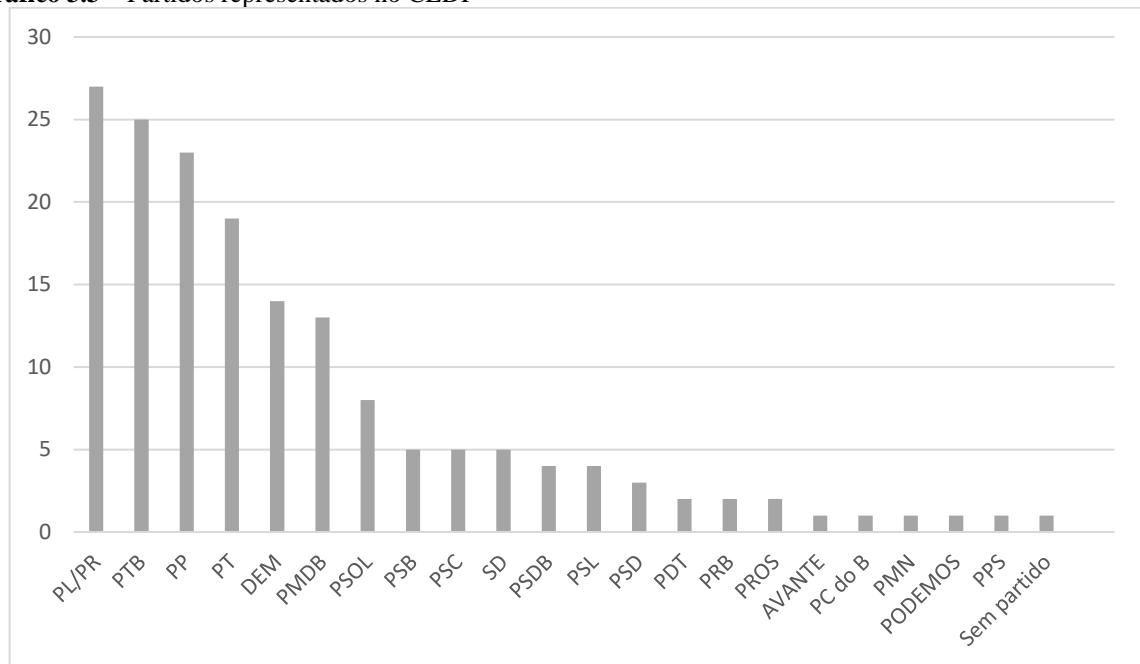
O Gráfico 3.3 apresenta a frequência dos parlamentares que sofreram representações por filiação partidária. Em números absolutos, PTB (25 representações), PP (23), PL/PR (27) e PT (19) foram os mais acionados no CEDP, com destaque também para o DEM (14) e PMDB (13). Parte desses resultados pode ser explicado pela implicação de partidos como o PP, PTB e PT nos escândalos de corrupção do “mensalão” e das “máfias das sanguessugas”, já mencionados anteriormente. Outra explicação possível é a diferença do número de deputados que integram as bancadas de cada partido, vale dizer, PMDB e PT. Por exemplo, no período analisado, eles representavam duas grandes bancadas em comparação a partidos como PC do B e Podemos, o que poderia refletir no resultado dos números absolutos de representações. Essas informações serão combinadas com os dados do gráfico anterior para esclarecer as questões

acerca do conflito de interesses no que se refere aos partidos políticos a fim de responder às seguintes questões:

- Há relação entre posição ideológica dos partidos políticos e as representações?
- Há relação entre participar ou não da coalizão de governo e as representações?

A seção seguinte apresenta possíveis respostas a essas questões.

Gráfico 3.3 – Partidos representados no CEDP



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados.

3.4 COMPORTAMENTO DOS PARTIDOS: QUEM REPRESENTA CONTRA QUEM?

Ao longo desta dissertação, foram levantadas questões sobre a possível ocorrência de conflito de interesses no âmbito dos conselhos de ética. Para verificar a ocorrência ou não desse conflito, foram elaboradas variáveis independentes que representam situações em que interesses particulares podem rivalizar com o interesse público. No que se refere aos partidos políticos, diante do seu relevante papel de representar contra deputados junto ao CEDP, é possível mapear sua atuação através da análise dos alvos de suas representações, vale dizer, se partidos de esquerda têm preferência por representar deputados integrantes de partidos de direita e/ou se

partidos de direita privilegiam representar contra parlamentares de partidos de esquerda. A mesma questão se aplica quanto aos partidos que integram coalizões de governo ou se posicionam na oposição.

Analisando os dados das representações na série histórica, merece destaque que, em regra, um partido não representa contra deputado do próprio partido. Esse é um dado importante, pois informa que não importa a gravidade da denúncia que pese contra um deputado, seu partido abre mão de investigá-lo, apontando que interesses políticos, e não o interesse público, podem orientar os partidos nessas situações. A única exceção à essa regra fica por conta do PSL, que, em 2019, apresentou representação contra a deputada Carla Zambelli (PSL-SP).

Antes de proceder à análise das situações citadas acima, é necessário buscar uma classificação ideológica dos partidos políticos, tema que não encontra consenso na Ciência Política brasileira (MAINWARING, 2001) e é objeto de diversos estudos que utilizam os mais variados métodos. Por exemplo, alguns artigos recorrem a *surveys* junto aos parlamentares (POWER; ZUCCO, 2009), enquanto outros recorrem à análise dos programas dos partidos (MADEIRA; TAROUÇO, 2009). Outros se utilizam de análise da atuação parlamentar (DIAS *et al.*, 2012), de *expert surveys* (MADEIRA; TAROUÇO, 2015) ou mesmo pela combinação de resultados de diferentes métodos (MACIEL *et al.*, 2018).

Diante dessas diversas abordagens teóricas e de métodos e dos diferentes resultados obtidos nas citadas pesquisas e, considerando que a classificação ideológica dos partidos também é influenciada pela passagem do tempo, a abordagem seguida na presente dissertação será simplificada e com base na literatura citada²⁵.

A tabela 3.2 apresenta os dados relativos às representações oferecidas pelos partidos no CEDP, contrapondo o partido que representou com o partido do deputado representado. Por exemplo: na Rep. 07/2016, o então deputado Jair Bolsonaro (PSC-RJ) foi representado pelo PV, acusado de quebra de decoro parlamentar por ter homenageado, em 17 de abril de 2016, data da votação do *Impeachment* da então Presidente Dilma Rousseff, um notório agente torturador do período da ditadura militar brasileira (1964/1985). Para fins de análise dos dados,

²⁵ Os partidos foram classificados simplificada e utilizou-se como critério o consenso, sempre que possível, entre os resultados das diferentes abordagens. São classificados como partidos de esquerda: PC do B, PCB, PDT, PT, PSB, PSOL e REDE. Partidos de centro: PMDB, PV e SD. Partidos de direita: Avante, DEM, Novo, PSL, PL/PR, PRB, PSC, PSD, PSDB, PTB, PTC, PT do B, Podemos e Progressistas.

há, portanto, um partido de centro (PV) representando contra um deputado integrante de um partido de direita.

De acordo com os dados, os partidos de esquerda representaram mais contra deputados de partidos de direita (64%), seguidos por partidos de centro (28,2%), sendo poucos os casos de representações contra deputados de partidos de esquerda (7,7%). Embora esses resultados devam ser analisados conjuntamente com outras possíveis variáveis, tais como o número de deputados que efetivamente integraram os partidos de esquerda, centro e direita durante o período, é possível inferir que os partidos de esquerda têm preferência por representar deputados de partidos de direita e de centro, evitando representar os partidos da esquerda. A utilização da representação perante o CEDP por partidos da esquerda pode, assim, servir a interesses particulares dos partidos de esquerda, e não propriamente o interesse em averiguar alguma infração ética. Se a distribuição do número fosse aleatória, o resultado deveria ser mais distribuído. Essas evidências podem indicar a confirmação da hipótese de que há conflito de interesses no que se refere aos partidos quando atuam no CEDP, oferecendo, assim, uma resposta afirmativa à questão: “Há relação entre posição ideológica dos partidos políticos e as representações?”.

Por outro lado, os partidos de direita apresentam resultados mais equilibrados em relação aos de esquerda. Embora tenham representado, na maioria das ocasiões, contra deputados de partidos de esquerda (52,9%), também agiram contra deputados de partidos de direita em número considerável (38,2%). Ainda assim, verifica-se certa preferência por agir contra deputados da esquerda e evitar os de direita.

No que se refere aos partidos de centro, embora chame a atenção o acentuado volume de representações contra deputados de partido de direita (83,3%), tal resultado deve ser observado com reservas, devido à atividade atípica por conta do PV no ano de 2006 por conta do chamado “escândalo das sanguessugas”, ano que apresentou setenta representações nesse único ano.

Para fins da presente dissertação, os resultados da atividade de representação da Mesa Diretora da CD não servem à pesquisa, visto que sua composição é distribuída com base na representação partidária e em acordo entre as bancadas, de forma proporcional, não correspondendo, assim, a uma das unidades de análise desta seção. Por essa razão, os resultados não serão comentados.

Tabela 3.2 – Conflito Ideológico no CEDP

	Ideologia do Representado			Total
	Esquerda	Centro	Direita	
Esquerda	7,7%	28,2%	64,1%	100,0%
Centro	8,3%	8,3%	83,3%	100,0%
Direita	52,9%	8,8%	38,2%	100,0%
Mesa	36,4%	9,1%	54,5%	100,0%
Total	21,0%	13,2%	65,9%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Partidos de direita, como o PL e PSL, ingressaram com oito representações cada um. Todas as representações do PL foram apresentadas contra deputados do PTB, que também é classificado como partido de direita. Por outro lado, das oito representações ingressadas pelo PSL, seis foram contra partidos de esquerda (quatro contra deputados do PT e duas contra deputados do PSOL) e duas contra partidos de direita (uma contra deputado do PSD e uma contra deputados do próprio PSL).

No âmbito da esquerda, destacam-se PSOL, autor de 15 representações, e o PT, autor de 10 representações. Dentre os partidos representados pelo PSOL, apenas dois são classificados como de esquerda, PT e PDT. As demais representações foram direcionadas a partidos de centro, como no caso do PMDB, e de direita, como o PR. Quanto ao PT, a maioria das representações foram direcionadas a partidos de direita, tais como PSL e PR, excetuando representações contra o SD, partido aqui classificado como de centro.

À exceção do PL, que representou contra deputados do PTB, ou seja, um partido também de direita, os partidos destacados, PSL, PSOL e PT, comportaram-se de maneira equivalente quanto aos partidos representados, escolhendo como alvos de representação deputados integrantes de partidos opostos ao seu âmbito político, vale dizer, um partido de direita tem como alvo primordial partidos de esquerda e vice-versa.

Complementando a análise do conflito de interesses com relação aos partidos, esta parte da seção se propõe a responder à segunda questão formulada: “Há relação entre posição ideológica dos partidos políticos e as representações?”. Para tanto, será utilizada a mesma base de dados sobre as representações dos partidos contra deputados no CEDP. O objetivo é verificar se partidos que formavam a mesma coalizão acionam o CEDP contra deputados da própria coalizão ou se ocorre o inverso, isto é, se têm preferência por representar contra deputados de partidos da oposição – e vice-versa.

Por conta do modelo institucional brasileiro, o presidente da República busca aliança com partidos com representação no Congresso Nacional em busca de apoio do legislativo, formando, assim, as coalizões de governo (LIMONGI; FIGUEIREIDO; 2017). Para realizar a análise desta seção, será utilizada a lista de coalizões governamentais apresentada por Figueiredo (2007), cujos dados serão combinados com a lista de representações realizadas pelos partidos junto ao CEDP²⁶.

O resultado da análise dos dados demonstra que 62% das representações apresentadas por partidos ocorreram entre partidos da coalizão de governo e partidos de oposição, isto é, na maioria dos casos o CEDP foi acionado por partidos da coalizão governista contra partidos da oposição e vice-versa. Os partidos que não faziam parte da coalizão governista representaram contra outros partidos que também não faziam parte da coalizão governista em 16% dos casos (Opo/Opo), e em apenas 8% das ocorrências as representações foram entre partidos governista (Gov/Gov). Interessante observar que as representações lideradas pela Mesa da Câmara foram direcionadas, prioritariamente, para parlamentares governistas.

Esses resultados apontam que os partidos políticos no âmbito do CEDP têm acentuada preferência em representar contra deputados ligados a partidos que são seus adversários. Sob a perspectiva base governista *versus* oposição, vale dizer, é possível inferir que os principais alvos dos partidos que integram a coalizão de governo são deputados que integram os partidos da oposição.

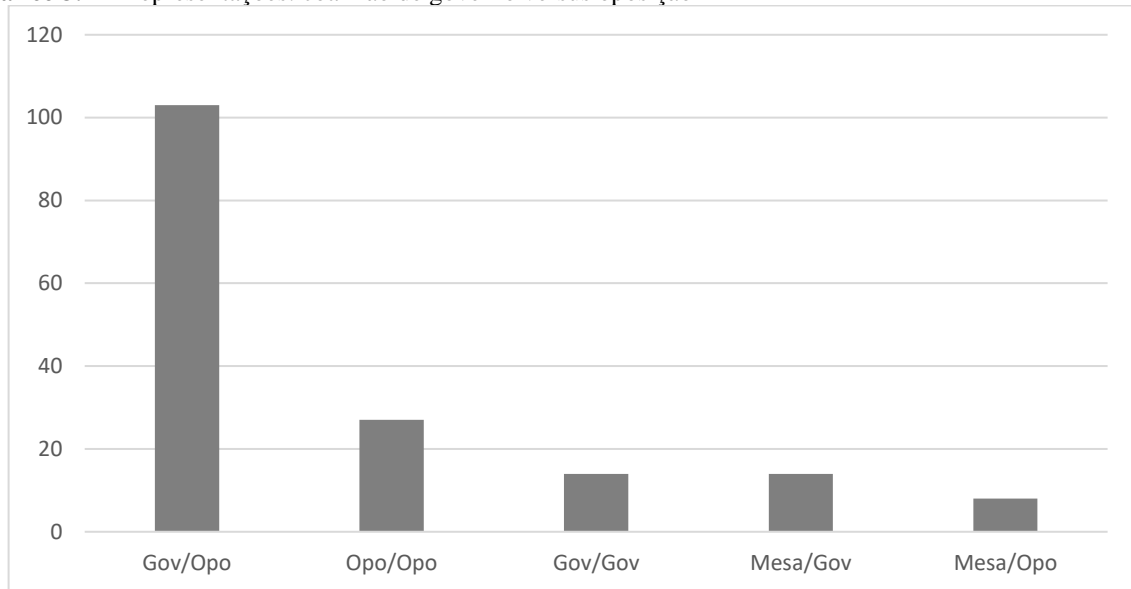
A resposta à questão formulada é, dessa forma, afirmativa. Os partidos que integram a coalizão de governo têm preferência por representar contra deputados que integram a oposição e vice-versa, o que pode ser mais um indicativo que os partidos, quando representam contra deputados junto ao CEDP, podem levar em conta critérios que não o interesse público, isto é, não a investigação e punição de deputados por violação ética, mas, sim, interesses políticos particulares. Esse resultado aponta para a possibilidade de ocorrência de conflito de interesses no âmbito do CEDP com relação aos partidos políticos, no aspecto coalizões de governo *versus* oposição. A robustez dos números (62% das ocorrências) indica que o comportamento político dos partidos no CEDP é pautado por questões outras que não apenas o interesse público, interesse no qual devem se guiar os agentes públicos no exercício de suas funções.

Os resultados aqui apresentados também abrem caminho para verificação das críticas já expostas ao longo da dissertação acerca da possibilidade do uso do CEDP como arma política.

²⁶ Argelina Figueiredo gentilmente cedeu a lista atualizada

O gráfico 3.4 ilustra os resultados. Pelos motivos já informados nesta seção, não serão comentados com maior profundidade os resultados referentes às representações apresentadas pela Mesa da Câmara.

Gráfico 3.4 – Representações: coalizão de governo versus oposição



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Esta seção procurou mapear o comportamento político dos partidos no CEDP, que são os protagonistas no volume de representações apresentadas contra deputados. Já na seção seguinte, a análise debruçar-se-á sobre outra unidade de análise: os deputados integrantes do CEDP, a fim de analisar seu comportamento político e responder as questões formuladas.

3.5 COMPORTAMENTO DOS DEPUTADOS INTEGRANTES DO CEDP: QUEM VOTA CONTRA QUEM?

As críticas ao modelo *self-regulation* concentram-se, como visto, na figura dos parlamentares, que, ao assumirem cargos nos conselhos ou comitês de ética, seus integrantes desempenham a função de juízes de seus pares, o que poderia gerar conflito de interesses. Embora os trabalhos sobre o tema se dediquem a explorar os novos modelos de conselhos, a listar as críticas sobre corporativismo e conflito de interesses, não foram encontradas pesquisas que sugerissem a ocorrência efetiva ou não de conflito de interesses.

Esta seção dedica-se, portanto, a verificar se ocorre conflito de interesses no âmbito do CEDP sob o ponto de vista dos deputados que integram esse órgão público. Para tanto, foram mapeadas as votações individuais de cada integrante do CEDP em processos disciplinares em que houve a condenação do deputado representado. Esses dados foram combinados com as seguintes variáveis explicativas:

- Partido do deputado/conselheiro *versus* partido do deputado/representado.
- Posição ideológica do partido do deputado/conselheiro *versus* posição ideológica do partido do deputado/representado.
- Deputado/coalizão governista *versus* deputado/oposição.

Essa disposição de análise dos dados permite identificar como os deputados votam e, portanto, como se comportam quando diante de situações que podem gerar conflito de interesses: quais sejam, quando julgam deputados do mesmo partido, quando julgam deputados pertencentes a partidos ideologicamente identificados ou quando o deputado for membro de uma mesma coalizão parlamentar. O que, por sua vez, abre caminho para responder às seguintes questões:

- Membros do CEDP votam contra deputado que seja do mesmo partido?
- Membros do CEDP votam contra deputado que integre partido situado ideologicamente na mesma posição?
- Membros do CEDP votam contra deputado que pertença à mesma coalizão parlamentar?

A primeira situação a ser analisada é a que ocorre quando um deputado membro do CEDP se depara com o julgamento de um colega de partido. Nesses casos, o grau de imparcialidade do deputado membro é testado, e a possibilidade de conflito de interesse pode se configurar devido às ligações partidárias entre julgador e julgado. O interesse em preservar um membro do seu próprio partido pode conflitar com o interesse público de um julgamento imparcial e objetivo, baseado nas provas colhidas durante o processo disciplinar.

Apenas em alguns casos, deputados integrantes do CEDP votaram contra deputados do próprio partido. No processo disciplinar contra o então deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), o deputado Alberto Filho (PMDB-MA) votou favoravelmente à cassação do colega de partido. O mesmo ocorrendo com André Luiz (PMDB-RJ), que recebeu voto pela cassação de seu colega Gustavo Fruet (PMDB-PR). No processo disciplinar contra Carlos Alberto Leréia

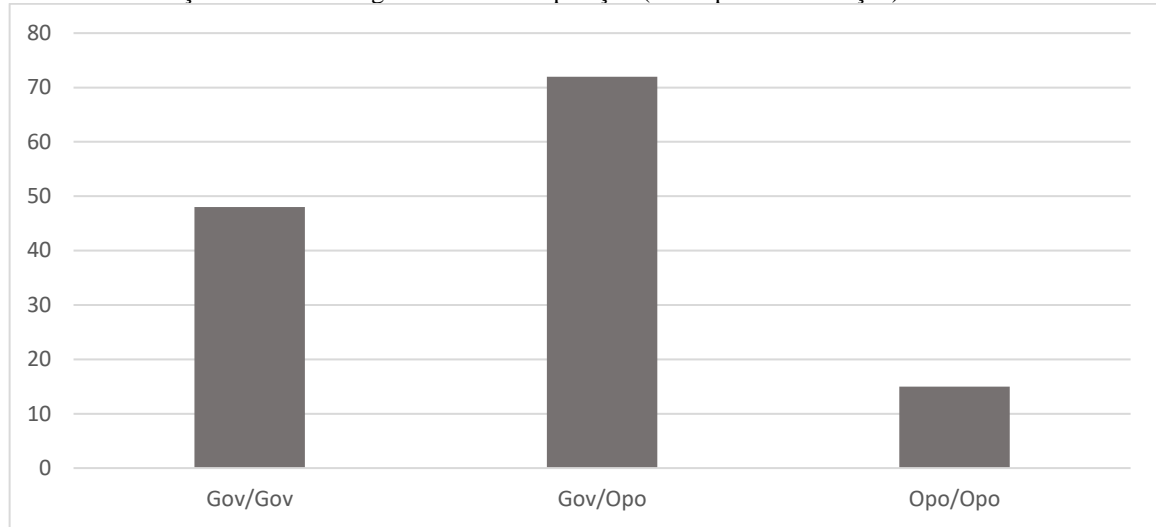
(PSDB-GO), votaram contra seu colega de legenda os parlamentares Cesar Colnago (PSDB-ES) e Izalci (PSDB-DF). Porém, de maneira geral, membros do CEDP evitaram votar em seus correligionários. Deputados do DEM e PT, por exemplo, quando do julgamento de colegas de partido, votaram pela absolvição. Esse resultado sugere que membros do CEDP tendem a não votar contra membros do próprio partido.

Por vezes, o único voto dissonante da condenação foi exatamente do membro do CEDP que pertencia ao mesmo partido do deputado representado, como no caso da Rep. 48/2005 na qual o CEDP decidiu, por dez votos a um, favoravelmente ao parecer que sugeriu a perda do mandato do deputado Josias Gomes (PT-AC), sendo o único voto pela absolvição proferido pela deputada Neyde Aparecida (PT-GO). Situação similar também ocorreu na Rep. 38/2005, que decidiu, por treze votos a um, pela perda do mandato do deputado José Dirceu (PT-SP), sendo o único voto pela absolvição proferido pela deputada Ângela Guadagnin (PT-SP).

Esses resultados apontam que deputados membros do CEDP defendem seus colegas de partido quando esses são alvo de representações, votando pela sua absolvição na maioria das vezes. Em seis ocasiões, os deputados do PT votaram para absolver membros do seu partido. O mesmo ocorreu com o DEM em três ocasiões e com o PMDB e duas.

A segunda situação potencialmente geradora de conflito de interesses ocorre quando o deputado membro do CEDP se depara com o julgamento de deputado integrante da sua mesma coalizão parlamentar, principalmente a coalizção governamental. Como visto na seção anterior, as coalizções governamentais são formadas por partidos que constituem a base de apoio legislativo do governo, colaborando entre si para a implementação da agenda do Poder Executivo. Como argumentaram Limongi e Figueiredo (2017, p.88), as “negociações e concessões entre aliados são 'arroz com feijão' de governos multipartidários, no parlamentarismo e no presidencialismo”. Integrar uma coalizção governamental, com todas as implicações de boa convivência e compromissos partidários, seriam motivos que poderiam influenciar um membro do CEDP nos seus julgamentos?

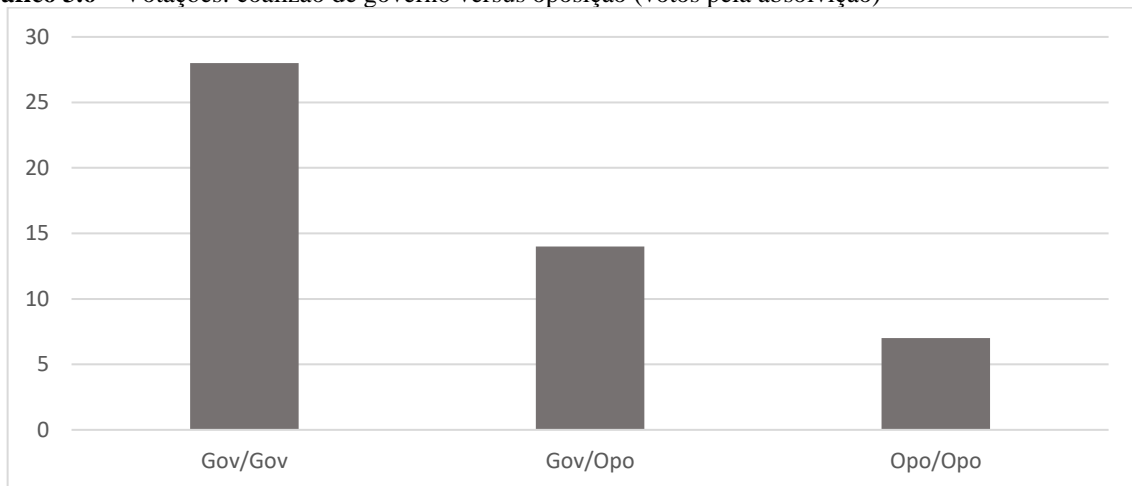
Para responder à questão acima formulada, foi utilizado o mesmo método de mapeamento das votações individuais dos deputados integrantes do CEDP, trocando a variável “pertencer ao mesmo partido” por “pertencer à mesma coalizção de governo”. Isso permite verificar como votam os deputados quando julgam colegas integrantes ou não da coalizção governamental. Os dados das votações individuais foram combinados com as coalizções formadas ao longo do tempo segundo Figueiredo (2007). O gráfico 3.5 abaixo ilustra esses resultados:

Gráfico 3.5 - Votações: coalizão de governo versus oposição (votos pela condenação)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Os resultados apontam que, quando deputados cujos partidos faziam parte da coalizão de governo julgaram deputados que também pertenciam à coalizão, em 35,6% das ocorrências houve votação para condenação do deputado representado, mas quando julgador ou julgado não pertenciam à coalizão, esse percentual subiu para 53,3%. Trata-se de uma variação considerável entre as duas situações. Quando ambos os deputados não pertenciam à coalizão, isto é, ambos eram oposição, as votações para condenação ocorreram em 11,1% dos casos.

Analisando os votos pela absolvição de deputados representados, quando julgador e julgado pertenciam à coalizão de governo, em 57,1% houve votação pela absolvição. Em contraste, quando julgador ou julgado faziam parte de coalizões adversárias, o percentual de votos pela absolvição baixa para 28,6%. Quando julgador e julgado eram de oposição, o percentual foi de 14,3%, conforme o gráfico 3.6.

Gráfico 3.6 – Votações: coalizão de governo versus oposição (votos pela absolvição)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Os resultados sugerem que a variável “pertencer à coalizão e governo” altera o percentual de votação, seja para condenar, seja para absolver o deputado representado. É possível inferir que as alianças políticas que envolvem partidos e deputados na coalizão de governo (ou na oposição) podem incidir nas votações dos deputados membros do CEDP. Vale dizer, os interesses políticos resultantes dos arranjos parlamentares podem colidir com o interesse público de um julgamento objetivo no âmbito do CEDP.

Por fim, a terceira situação potencialmente geradora de conflito de interesses ocorre quando um deputado membro do CEDP se depara com o julgamento de deputado cujo partido encontra-se ideologicamente na mesma posição que o partido do seu julgador. Por exemplo, se um deputado do PT vota contra deputado do PSOL, ou do PP contra do PR. Seguindo o mesmo método de análise utilizado para responder às questões anteriores, foram combinados os dados referentes às votações individuais em processos que resultaram em condenação de deputados com a disposição ideológica dos partidos, já tratada no início desta seção.

Com relação ao voto pela condenação do deputado representado, os resultados apontam que deputados de partidos da esquerda tendem a proferir mais votos pela condenação de deputados da direita (48,8%) do que da própria esquerda (41,5%), embora a diferença nesse caso seja pequena. A votação pela condenação de deputados do centro somou 9,8% das ocorrências. Esse resultado se inverte quando examinada a votação dos deputados da direita: em 48,5% dos casos votaram contra deputados de partidos da direita e em 41,2% votaram para condenar deputados da esquerda. A votação contra deputados do centro ficou em 10,3%. Já os deputados do centro tendem a votar mais contra deputados da esquerda (57,7%) do que da

direita (38,5%). Contra deputados do próprio centro, as ocorrências somaram 3,8%. A tabela abaixo sumariza os resultados.

Tabela 3.3 – Votações: classificação ideológica (votos pela condenação)

Classificação ideológica	Ideologia representado			Total
	Centro	Direita	Esquerda	
Centro	3,8%	38,5%	57,7%	100,0%
Direita	10,3%	48,5%	41,2%	100,0%
Esquerda	9,8%	48,8%	41,5%	100,0%
Total	8,9%	46,7%	44,4%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Nas votações para absolvição do deputado representado, deputados da esquerda tentem a absolver deputados também da esquerda (58,3%), caindo para 41,7% quando se trata de deputados da direita. O mesmo ocorre com deputados da direita: 45,2% das ocorrências votaram a favor de deputados da direita, enquanto em 35,5% das ocorrências votaram a favor de deputados de esquerda. Quanto aos deputados de centro, por fim, é notável a preferência por absolver deputados da direita (50%) em comparação com deputados da esquerda (16,7%), conforme mostrado na tabela abaixo.

Tabela 3.4 – Votações: classificação ideológica (votos pela absolvição)

Classificação ideológica	Ideologia representado			Total
	Centro	Direita	Esquerda	
Centro	33,3%	50,0%	16,7%	100,0%
Direita	19,4%	45,2%	35,5%	100,0%
Esquerda		41,7%	58,3%	100,0%
Total	16,3%	44,9%	38,8%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Os resultados parecem apontar que a variável “pertencer a partido ideologicamente identificado” influencia na votação dos membros do CEDP quando do julgamento de colegas cujos partidos pertençam à mesma posição ideológica, com perceptível tendência de votarem favoravelmente em deputados cujo partido seja ideologicamente próximo ao seu.

3.6. CONCLUSÃO

O presente capítulo propôs-se a analisar o comportamento dos partidos políticos e deputados no CEDP por meio do mapeamento de suas ações perante esse órgão a fim de verificar se, em determinadas circunstâncias, seria possível verificar a ocorrência de conflito entre interesses.

No caso dos partidos políticos, a análise foi possível porque desempenham um papel fundamental no CEDP: têm legitimidade para representar contra deputados. E os dados demonstraram que, de longe, são os que mais acionam o CEDP (86% das ocorrências). Através do mapeamento das representações, foi possível identificar se interesses políticos e partidários podem influenciar nas decisões sobre quem deve ser alvo de representação – e quem não deve.

Analisar o comportamento dos deputados integrantes do CEDP foi possível através das votações proferidas em processos disciplinares, identificando como votam em relação aos deputados representados. Desse modo, para verificar a ocorrência ou não do conflito de interesses em relação aos partidos políticos, foram elaboradas as seguintes questões:

- Há relação entre posição ideológica dos partidos políticos e as representações?
- Há relação entre participar ou não da coalizão de governo e as representações?

A primeira questão foi respondida afirmativamente, isto é, os resultados indicaram que há uma tendência dos partidos a representarem contra deputados de partidos situados ideologicamente em posições opostas. Isso ocorreu tanto nos partidos da esquerda (64% das representações contra deputados da direita) quanto com relação aos partidos de direita (52,9% das representações contra deputados da esquerda). Resultado similar se deu em relação à segunda questão formulada: partidos que integram a coalizão de governo tendem a representar menos contra deputados que também fazem parte da mesma coalizão (62% das ocorrências), sendo, assim, respondida positivamente a segunda questão formulada. Esses resultados podem indicar que os partidos de fato levam em consideração interesses políticos quando atuam no CEDP, sendo provável que interesses privados entrem em conflito com o interesse público que deve nortear as ações políticas.

Com relação aos deputados, por fim, o principal foco de possível ocorrência de conflito de interesses seria durante as votações nos processos disciplinares. Isso porque entre deputados membros do CEDP e deputados representados poderia haver relações e laços políticos

potencialmente causadores de conflito de interesses. Foram, assim, estabelecidas questões a serem respondidas que representam essas situações potenciais de conflitos:

- Membros do CEDP votam contra deputado que seja do mesmo partido?
- Membros do CEDP votam contra deputado que pertença à mesma coalizão parlamentar?
- Membros do CEDP votam contra deputado que integre partido situado ideologicamente na mesma posição que a sua?

Os resultados das análises indicaram que a resposta é afirmativa em todos os casos. É oportuno ressaltar que os deputados membros do CEDP, quando defrontados com qualquer das três situações descritas, tendem poupar membros do próprio partido, coalizão de governo ou quando há afinidades ideológicas entre o partido do deputado membro do CEDP e o partido do deputado representado.

A conclusão é que, de fato, interesses políticos e partidários, quer seja de partidos, quer seja dos próprios deputados que integram o CEDP, tendem a pesar nas decisões e julgamentos. Essa conclusão se desdobra em duas possibilidades que não são excludentes: partidos e parlamentares tendem a defender seus aliados políticos e a atacar seus adversários. Para tanto, utilizam um órgão público cuja finalidade é garantir o cumprimento das disposições do Código de Ética e punir deputados que não tenham observado uma conduta ética e de acordo com o decoro que se exige do cargo.

CONCLUSÕES

A regulação de condutas de acordo com padrões éticos, quer seja de uma categoria profissional, quer seja de ocupantes de cargos públicos, constitui um elemento essencial para o exercício de atividades profissionais ou mesmo para o detentor de um mandato político. Não se espera que uma função seja apenas bem exercida, mas, sim, que seja bem exercida de acordo com padrões éticos de conduta. Estabelecer esses padrões e ainda garantir que sejam cumpridos são desafios enfrentados tanto por inúmeras categorias profissionais quanto no setor público como um todo. Em ambos os casos, a solução foi similar: elaborar um código de ética, prevendo condutas que devem ser evitadas, bem como a punição cabível em caso de transgressão, e a criação de órgãos fiscalizadores que devem zelar pelo cumprimento das disposições do código e pela punição do acusado quando necessário.

O estabelecimento de um órgão colegiado para reforçar o cumprimento de regras de conduta, seja na esfera privada, seja na pública, seguiu um modelo padrão: membros da própria categoria profissional ou de atividade pública integram um órgão com a atribuição de julgar sua própria categoria. Esse modelo, no qual integrantes da mesma categoria julgam a si próprios, tem sido, ao longo do tempo, objeto de muitas críticas que parecem fazer sentido: julgar violações de conduta de seus pares geraria algum tipo de favorecimento, corporativismo, imparcialidade? Para reduzir num termo, tal situação poderia gerar conflito de interesses?

As críticas a tal modelo de órgão fiscalizador revestem-se de maior gravidade quando se trata do setor público, em vista do interesse público que deve nortear esse setor. No caso de parlamentares, esse modelo de fiscalização vem sendo largamente empregado na maioria dos parlamentos internacionais, tal como visto no capítulo 1, no qual um órgão composto por parlamentares tem a atribuição de julgar seus pares, como no caso do Poder Legislativo brasileiro em todas as suas esferas.

Recentemente, muitos parlamentos se esforçaram para elaborar novas soluções, na tentativa de criar modelos alternativos de órgãos fiscalizadores, e, de fato, tais esforços resultaram no surgimento de órgãos cujos integrantes não são membros do parlamento, mas pessoas sem ligações partidárias ou mandato político encarregados de receber denúncias e iniciar a investigação contra parlamentares.

Novos modelos de órgãos já são uma realidade, como visto ao longo dessa dissertação. Pesquisas e publicações que classificam e estudam esses modelos também. Porém, não foram encontrados estudos que investigassem se as críticas ao que se convencionou chamar modelo

self-regulation teriam ou não fundamento. Afinal, esse modelo de órgão fiscalizador no âmbito dos parlamentos pode gerar conflito de interesses? Como verificar se ocorre ou não esse conflito? Como se materializaria esse conflito no funcionamento desses órgãos?

A presente dissertação que, agora, chega às suas conclusões, teve por objetivo responder a essas questões, mas também trazer o tema ao Brasil, convidando ao debate sobre os nossos próprios modelos de órgãos fiscalizadores da ética parlamentar.

Após apresentar as diferentes experiências internacionais sobre os modelos de órgão de fiscalização da ética parlamentar, a dissertação debruçou-se em conhecer com maior profundidade o CEDP, apresentando sua origem, composição, sua dinâmica de funcionamento e seus resultados. Nesse ponto, destacou-se o baixo número de condenações (83,8%) e toda a série histórica.

O último capítulo, por fim, se propôs a responder às questões de pesquisa. Mas como identificar conflito de interesses num órgão multipartidário, no qual os integrantes têm mandato de apenas dois anos e cujos votos podem não ser acompanhados das respectivas razões, mas tão somente um “sim” ou um “não”? A opção foi pela análise do comportamento parlamentar, das ações dos partidos políticos e dos deputados que atuam junto ao CEDP.

A análise da atuação dos partidos políticos no CEDP foi possível porque possuem legitimidade para representar contra deputados. A decisão de representar (ou não) um deputado é passível de análise, por se tratar da materialização de uma decisão política originada de um partido político. Sendo assim, outros interesses podem nortear essa decisão, interesses para além de preocupações com a ética parlamentar. Como foi visto, os partidos não representam contra os próprios membros, à exceção do PSL contra a deputada Carla Zambelli. Foram propostas, assim, duas situações em que interesses políticos poderiam influenciar a decisão dos partidos: afinidades ideológicas e participação ou não de coalizão de governo. Em ambos os casos, os resultados demonstraram que há uma tendência dos partidos a representarem contra deputados cujos partidos estejam situados em posição ideológica oposta ou de coalizão adversária. Partidos de esquerda tendem a representar mais a deputados de partidos de direita e vice-versa. O mesmo ocorre com relação às coalizões de governo *versus* oposição.

Haveria, nesse caso, a identificação de conflito de interesses no âmbito do CEDP no que se refere aos partidos políticos, pois sua atuação não seria pautada tão somente em interesses sobre questões de ética, mas também em interesses do jogo político, como atacar partidos adversários através do CEDP.

As críticas ao citado modelo, no entanto, concentram-se nos seus integrantes, isto é, nos deputados que julgam colegas deputados. Nesse caso, a chave para identificar possíveis situações geradoras de conflito de interesses estava centrada nas votações dos processos disciplinares. É no momento do voto que o deputado externa sua decisão, que pode decidir sobre a punição, ou não, do colega representado. É nesse momento que interesses políticos podem influenciar a decisão do deputado julgador. E para identificar as situações em que esses interesses poderiam estar presentes, foram propostas as seguintes situações: julgar um colega de partido, ou que pertença à coalizão adversária ou a partido situado ideologicamente em posição oposta ao seu partido. Nessas situações específicas, interesses partidários, políticos ou ideológicos poderiam conflitar, ou influenciar, a decisão do voto do deputado julgador. Mapear os votos de cada parlamentar traria as respostas procuradas.

Ao se agregarem os dados de cada votação individual, observou-se que em todas as situações propostas houve uma tendência em preservar aliados e atacar adversários políticos. Os resultados sugerem, assim, que os deputados levam em consideração outros critérios ao votar no CEDP, para além da culpabilidade ou não do deputado representado. E esses interesses, ao menos nas situações examinadas, são de ordem política ou ideológica. São, portanto, interesses que não se situam no exame da violação de alguma conduta ética, ou de decoro, mas interesses de ordem pessoal.

Na verdade, esses resultados não hão de provocar surpresas. Ao redor de um órgão composto por políticos encarregado de julgar outros políticos, é de se esperar que interesses partidários, ideológicos, próprios do jogo político orbitem seu funcionamento e as decisões por ele emanadas. Mas para a Ciência, nesse caso, para a Ciência Política, obviamente não basta a mera suspeita, é necessária a comprovação.

A pesquisa chega ao fim com a sugestão de que há, de fato, conflito de interesses entre o exercício de mandato perante o CEDP e o concomitante exercício de mandato de deputado federal, interesses que influenciam a tomada de decisão nesse órgão, com todas as consequências que isso pode trazer.

Com os dados e os resultados aqui expostos, espera-se que futuras pesquisas aperfeiçoem os métodos de análise nesta dissertação utilizados, ou que outros sejam desenvolvidos, a fim de que a Pesquisa, a Ciência, possam continuar a auxiliar no aperfeiçoamento das instituições públicas, nas quais esse pequeno, mas relevante órgão, faz parte.

REFERÊNCIAS

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel *et al.* **¿Parlamentos abiertos? Análisis comparado de la probidad y transparencia parlamentaria en America Latina.** Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2013.
- ARAGÃO, João Carlos Medeiros de, *Ética e Decoro Parlamentar no Brasil e nos EUA: Integração dos Instrumentos de Controle para Mudança Social.* Dissertação de mestrado em Relações Internacionais. UniCEUB, Brasília-DF, 2005.
- ARAÚJO, Clara Maria de Oliveira; Borges, Dorian. **Trajetórias políticas e chances eleitorais: analisando o 'gênero' das candidaturas em 2010.** Revista de Sociologia e Política (UFPR. Impresso), v. 21, 2013.
- ARAÚJO, Paulo M. **Os parlamentares no Congresso Nacional: uma abordagem longitudinal e comparada do perfil de deputados e senadores brasileiros.** In: 37º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2013, Águas de Lindóia - SP. Anais... São Paulo: Anpocs, 2013. v. 37.
- BDA/OCDE-Banco de desenvolvimento da Ásia e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Managing Conflict of Interest: frameworks, tools, and instruments for preventing, detecting and managing conflict of interest.** BDA/OCDE, Manila, 2008.
- BRAGA, M. S. S.; AMARAL, O.E. **Implicações do processo de seleção de candidatos na competição partidária: o caso brasileiro.** Revista de Sociologia e Política. v. 21, n. 46, p.33-43, 2013.
- CAMPOS, L. A. **Socialismo Moreno, Conservadorismo Pálido? Cor e Recrutamento Partidário** em São Paulo e Rio de Janeiro nas Eleições de 2012. Dados, v. 58, n. 3, p.689-719, 2015.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- CAVALHEIRO, Adriana Maria Dias Godoy. **O poder coercitivo do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados.** Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, 2007.
- CHÊNE, Marie. **Parliamentary Ethics Committees.** [S.L.]: Transparência Internacional, Anti-corruption helpdesk, 2016.
- DAVID-BARRETT, Elizabeth. **Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians.** Warsaw, Polônia: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Escritório para Insituições Democráticas e Direitos Humanos (ODIHR), 2012.
- DAVIDS, Cindy *et al.* **Conflict of Interest in Policing and the Public Sector.** Public Management Review, 2009.
- DIAS, Marcia Ribeiro; MENEZES, Daiane Boelhouver; FERREIRA, Geison da Cunha. **A quem serve o Graal?: Um estudo sobre a classificação ideológica dos partidos políticos através de seus projetos de lei na Alergs (2003 a 2006).** Civitas, Rev. Ciênc. Soc., Porto Alegre, v. 12, n. 2, p. 209-235, 2012.

- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Coalition government in the Brazilian Democracy.** *Brazilian Political Science Review*, vol. 1, n. 2, p. 182-216, 2007.
- HERNÁNDEZ, Marcela Galvis. **Comisión y Código de Ética del Congresista: 10 años de enseñanzas.** Universidad de los Andes, 2003.
- HOLMAN, Craig. **The Case for Independent Ethics Agencies. The Office of Congressional Ethics Six Years Later, and a History of Failed Senate Accountability.** Washington D.C.: Public Citizen's Congress Watch 2014.
- KAYE, Robert. **Corruption versus Conflict of Interest: The British Experience.** London School of Economics and Political Science, 2003.
- LEONE, Jacopo. **Codes of conduct for national parliaments and their role in promoting integrity: an assessment.** Warsaw, Polônia: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Global Anti-Corruption & Integrity Forum, 2017.
- LIMONGI, F., & FIGUEIREDO, A. C. **A Crise atual e o debate institucional.** *Novos Estudos*, (109), 78-97, 2017.
- LIVINGSTON, Robert. **Report of The Ethics Reform Task Force on H. Res. 168.** Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1997.
- MACIEL, Ana Paula Brito; ALARCON, Anderson de Oliveira; GIMENES, Éder Rodrigo. **Partidos políticos e espectro ideológico: Parlamentares, especialistas, esquerda e direita no Brasil.** *Revista Eletrônica de Ciência Política*, [S.l.], v. 8, n. 3, jan. 2018.
- MADEIRA, R. M.; TAROUÇO, G. S. **Esquerda e direita no Brasil: uma análise conceitual.** In: 33º Encontro Anual da Anpocs, 2009, Caxambu-MG. *Anais do 33º Encontro Anual da Anpocs*, 2009.
- _____. **Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey.** *Civitas*, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 24-39, jan./mar. 2015.
- MAINWARING, Scott P. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil.** Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- MASKELL, Jack; PETERSEN, Eric. **"Independent" Legislative Commission or Office for Ethics and/or Lobbying.** [S.L.]: Congressional Research Service, 2008.
- PERISSINOTTO, R. M.; MIRÍADE, A. **Caminhos para o parlamento: candidatos e eleitos nas eleições para deputado federal em 2006.** *Dados*, v. 52, n.2, p. 301-333, 2009.
- PERISSINOTTO, R. M.; VEIGA, L. F. **Profissionalização política, processo seletivo e recursos partidários: uma análise da percepção dos candidatos do PT, PMDB, PSDB e DEM nas eleições para Deputado Federal de 2010.** *Opinião Pública*, v. 20, n.1, p. 49-66, 2014.
- POWER, Greg. **Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct: a guide for parliamentarians.** Global Organization of Parliamentarians Against Corruption (GOPAC), 2010.
- POWER, T.; ZUCCO Jr., C. **Estimating ideology of brazilian legislative parties, 1990–2005: a research communication.** *Latin American Research Review*, v. 44, n. 1, p. 218-246, 2009.

Fragmentation Without Cleavages? Endogenous Fractionalization in the Brazilian Party System. Forthcoming in *Comparative Politics*, 2019.

REIS, Cláudio Araújo *et al.* **Administrando conflitos de interesses: esforços recentes no Brasil.** *Revista de informação legislativa*, v. 45, n. 180, p. 161-173, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

STAPENHURST, Rick; PELIZZO, Riccardo. **Legislative Ethics and Codes of Conduct.** Washington D.C.: World Bank Institute, 2004.

STRAUSS, Jacob R. **House Committee on Ethics: A Brief History of Its Evolution and Jurisdiction.** [S.L.]:Congressional Research Service, 2011.

THOMPSON, Dennis F. **Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption.** Washington D. C: Brookings Institution Press, 1995.

THOMPSON, Dennis F. **Overcoming the Conflict of Interest in Congressional Ethics.** Washington, D.C: Havard University. Woodrow Wilson Internacional Center, 2007.

VAN HULTEN, Michiel *et al.* **Parliamentary Ethics. A question of trust.** [S.L.]: Parlamento Europeu, Escritório de Promoção da Democracia Parlamentar, 2011.

VOGEL, Luiz Henrique. **A histórica sub-representação das mulheres na Câmara dos Deputados: desigualdades e hierarquias sociais nas eleições de 2014.** Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2019.

WHITTON, Howard *et al.* **Managing Conflict Of Interest in Public Sector: a toolkit.** Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 2005.

WIESEHOMMEIER, Nina; BENOIT, Kenneth. **Presidents, Parties and Policy Competition.** *Journal of Politics*, Chicago, v. 71, n. 4, p. 1435-1447, Oct. 2009