



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO ACADÊMICO EM CIÊNCIA POLÍTICA

JOÃO VICTOR RIBEIRO FERNANDES

**O CONSELHO DE ÉTICA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: ANÁLISE
DO INSTITUTO SOB A PERSPECTIVA DOS ESTUDOS
LEGISLATIVOS E DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**

BELÉM – PA
2022

JOÃO VICTOR RIBEIRO FERNANDES

**O CONSELHO DE ÉTICA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: ANÁLISE
DO INSTITUTO SOB A PERSPECTIVA DOS ESTUDOS
LEGISLATIVOS E DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará – UFPA, como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Instituições Políticas e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti.

BELÉM – PA
2022

JOÃO VICTOR RIBEIRO FERNANDES

**O CONSELHO DE ÉTICA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: ANÁLISE
DO INSTITUTO SOB A PERSPECTIVA DOS ESTUDOS
LEGISLATIVOS E DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará – UFPA, como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Data de aprovação: ____/____/2022

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti (Orientador)
Universidade Federal do Pará (PPGCP - UFPA)

Prof. Dr. Rodrigo Dolandeli dos Santos
Universidade Federal (PPGCP – UFPA)

Profa. Dra. Luciana da Conceição Farias Santana
Universidade Federal de Alagoas (UFAL/PPGCP -UFPI)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(s) autor(s)

F363c Fernandes, João Victor Ribeiro.
O CONSELHO DE ÉTICA DA CÂMARA DOS
DEPUTADOS: ANÁLISE DO INSTITUTO SOB A
PERSPECTIVA DOS ESTUDOS LEGISLATIVOS E DO
PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO / João Victor Ribeiro
Fernandes. — 2022.
93 f. : il. color.

Orientador(a): Prof. Dr. Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-
Graduação em Ciência Política, Belém, 2022.

1. Conselho de Ética; 2. Coalizões; 3. Governo; 4.
Oposição. I. Título.

CDD 320

AGRADECIMENTOS

Quando comecei o mestrado, lá em 2019, lembro-me de ter me imaginado várias vezes escrevendo esses agradecimentos. Perguntava-me quem estaria aqui, quem seria, de fato, importante nessa jornada. Quem faria a diferença. Quem sairia inesperadamente... Bom, chegou o momento. E muita coisa está diferente do que eu imaginei naquela época. O mundo todo, por que não? Quem imaginaria que uma pandemia estava tão próxima?

Vamos começar por ela - e seus efeitos-, então. Gostaria de dedicar essa conquista a um dos meus maiores amigos, incentivadores, admiradores, que comemorou comigo minha entrada no sonhado mestrado na UFPA, mas não está aqui na minha saída. José Bernardo de Souza Fernandes, meu amado avozinho, que lutou bravamente, o máximo que pôde, mas perdeu a batalha contra o vírus. Isso é pra você, vô, você nunca duvidou de mim, em nenhum momento sequer. Dividimos o amor pela leitura, por contar histórias e também em construí-las. Estou construindo a minha, espero que ela o orgulhe. Como eu me orgulho de você. Saudade, vô, que saudade!

Em seguida, ao meu pai, José Cláudio Venâncio Fernandes, também vítima da pandemia pouco mais de um mês depois, enquanto juntávamos forças para superar a perda do vovô, numa atuação em dupla como nunca havíamos vivido. Era o resgate que parecia vir em meio à dor, mas logo estávamos -novamente- nos despedindo. Dessa vez, para sempre. Espero que você e meu avô, finalmente juntos depois de anos convivendo com a distância, me ajudem a me tornar um homem bom, sábio e feliz. Conto com vocês.

À minha mãe, Cláudia, que nunca desistiu de mim. Que sempre acreditou que eu era capaz, mesmo quando eu desacreditava totalmente. Obrigado por comemorar cada pequena conquista e me acompanhar nessa jornada. Espero ser sempre uma fonte de orgulho pra você.

Minha família, que me acompanhou (inclusive à distância, e de máscara) em grande parte dessa trajetória, na tentativa (vitoriosa) de evitar mais consequências negativas do vírus para que vivêssemos juntos mais momentos de alegria, como estamos vivendo. Vocês são a minha força.

Beatriz Arêde, que estava lá quando surgiu a ideia de me inscrever no mestrado (por que não?), e permanece aqui em sua conclusão. Foi compreensiva em minhas ausências (físicas e emocionais) quando precisei me dedicar completamente a essa trajetória. É bom percebermos e comemorarmos juntos o fato de que, sim, valeu à pena. E vamos por mais!

Bruno Rubiatti, muito mais do que um orientador. Foi um verdadeiro incentivador nessa trajetória, entendendo e respeitando minhas limitações e me ajudando a evoluir sempre. Será sempre uma das minhas grandes referências na docência, sonho que vou perseguir com afinco. Obrigado por tudo (principalmente por aguentar minha dificuldade com AUTOR/DATA).

Probleminha/ Rubiapóstolos, grupo infame composto por mim, Suziany e Samara, onde compartilhamos os momentos de desespero com direito a “não vai dar, não”. E não é que deu?

Turma de 2019, a melhor turma que já tive o prazer de compor. 2019 foi um ano muito leve, alegre, maravilhoso de lembrar. Mesmo que a Delice tenha ajudado a construir meu vício em café, levarei sempre nossas manhãs e tardes juntos, especialmente o desespero de quando não líamos o texto e precisávamos debater a respeito. Entra em ação a figura de Breno, que o Hugo nomeou como “rei do migué”.

Beatriz Brasil e Cassiano, também da turma de 2019, que acabaram sendo minhas grandes companhias nesse percurso e o tornaram mais divertido.

Professor Carlos Augusto, que desde Santiago – Chile acreditou no meu potencial e me incentivou a tentar entrar na vida acadêmica, algo até então distante. Obrigado por ter me apontado o caminho das pedras, com a segurança de quem sabia que eu ia chegar. E chegamos juntos.

CAPES, que proporcionou o suporte necessário para que eu me dedicasse integralmente à vida acadêmica. Que receba sempre o respeito e valorização que merece por parte de nossos governantes, para que a pesquisa brasileira continue sendo referência.

Ao escritório, obrigado pela paciência e compreensão quando precisei mudar radicalmente meu foco. Também pelo incentivo, valorização do meu progresso acadêmico. Afonso, Luhana, Léo, Yasmin... Vocês foram fundamentais. Todos.

Paula Araújo, minha psicóloga, que me ajudou a colocar os pés no chão e manter sempre o foco no que precisa ser feito com coragem e determinação. E pelas constantes perguntas: “O que você banca?” e “Qual é a sua pulsão de vida?”. Estamos chegando lá, Paula. Eu realmente acredito que estamos.

E por fim, mas não menos importante: João Victor Ribeiro Fernandes. Acho que vale essa menção. Afinal, só a gente sabe, não é? E conseguimos. Agora vai, segue em frente e só olha pra trás pra ser grato. Não faltam motivos. Estão aqui elencados, em sua maioria.

RESUMO

O Conselho de Ética da Câmara dos Deputados é um instituto pouco explorado, porém, de enorme importância para o Legislativo brasileiro. Estruturado como uma Comissão, é possível analisá-lo tendo como parâmetro os estudos legislativos que buscam entender o comportamento parlamentar. Mas seria esse comportamento influenciado pelo Presidencialismo de Coalizão? É possível que o conflito entre governo e oposição seja um fator de desequilíbrio, refletindo um senso político em um procedimento jurídico? É possível compreender o funcionamento do Conselho a partir das teorias positivas, responsáveis por descrever o comportamento dos parlamentares? Esta dissertação objetiva compreender o Conselho de Ética da Câmara dos Deputados e seu funcionamento enquanto Comissão, a fim de verificar a incidência da Coalizão na indicação dos membros titulares do Conselho feita pelos líderes partidários, e o que se pode concluir sobre esse instituto cada vez mais atuante no cenário político brasileiro, bem como interpretá-lo sob a ótica dos Estudos Legislativos. Para analisar o Conselho de Ética, foi realizada a análise do Código de Ética da Câmara para compreender seu funcionamento e suas estruturas pré e pós processuais, destacando-se a composição e tramitação, bem como do Regimento Interno da Câmara, ao qual o Código remete algumas descrições procedimentais. Em seguida, foi feita a análise e coleta de dados referentes a todos os membros titulares do Conselho, bem como os membros selecionados para as relatorias, a partir dos registros de tramitação disponíveis publicamente no site da Câmara. Foi feita a análise recorte temporal que vai de 2001 até 2018, cobrindo desde a criação do Conselho de Ética até a última Legislatura completa, tendo essa análise incidida sobre todos os processos que tramitaram no Conselho, no período indicado.

Palavras-chave: Conselho de Ética; Coalizões; Governo; Oposição.

ABSTRACT

The Ethics Council of the House of Representatives is a little explored institute, however, of enormous importance for the Brazilian Legislative. Structured as a Commission, it is possible to analyze it based on the parameters of legislative studies that seek to understand parliamentary behavior. But is this behavior influenced by the Coalition Presidentialism? Is it possible that the conflict between government and opposition is a factor of unbalance, reflecting a political sense in a legal procedure? Is it possible to understand the functioning of the Council based on positive theories, responsible for describing the behavior of parliamentarians? This dissertation aims to understand the Ethics Council of the House of Representatives and its functioning as a Commission, in order to verify the incidence of the Coalition in the nomination of the Council's full members by the party leaders, and what can be concluded about this increasingly active institute in the Brazilian political scenario, as well as interpret it from the point of view of Legislative Studies. To analyze the Ethics Council, the House Ethics Code was analyzed to understand its operation and its pre- and post-procedural structures, highlighting its composition and proceedings, as well as the House Internal Rules, to which the Code refers some procedural descriptions. Next, we analyzed and collected data regarding all the full members of the Council, as well as the members selected to act as rapporteurs, based on the proceedings records publicly available on the Council's website. The temporal cutout analysis was made from 2001 to 2018, covering from the creation of the Ethics Council to the last full Legislature, and this analysis focused on all the proceedings that took place in the Council in the indicated period.

Keywords: Ethics Council; Coalitions; Government; Opposition

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Participação da coalizão na composição do Conselho de Ética.....	55
Gráfico 2 - Experiência prévia em cargos eletivos.....	58
Gráfico 3 - Experiência prévia em cargos públicos não eletivos	59
Gráfico 4 - Nível de escolaridade dos titulares do Conselho de Ética	59

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Ocupação partidária do Conselho de Ética.....	52
Tabela 2 - Número efetivo de partidos: plenário e Conselho de Ética	54
Tabela 3 - Representação Regional do Conselho de Ética	56
Tabela 4 - Distribuição de gênero no Conselho de Ética	56
Tabela 5 - Número de mandatos na Câmara dos Deputados dos titulares do Conselho de Ética (2001-2018).....	57
Tabela 6 - Profissões declaradas dos titulares do Conselho de Ética	60
Tabela 7 - Tempo de permanência no Conselho de Ética	61
Tabela 8 - Representações que iniciaram trâmite no Conselho de Ética por propositor (2001-2018).....	63
Tabela 9 - Representações que iniciaram trâmite no Conselho de Ética por pertencimento a coalizão do propositor (2001-2018).....	64
Tabela 10 - Representações que iniciaram trâmite no conselho de ética por partido do representado (2001-2018)	65
Tabela 11 - Representações que iniciaram trâmite no Conselho de Ética por pertencimento a coalizão do representado (2001-2018).....	66
Tabela 12 - Iniciativas da coalizão a partir do pertencimento dos representados (2001-2018).....	66
Tabela 13 - Iniciativas dos não-membros da coalizão a partir do pertencimento dos representados (2001-2018).....	67
Tabela 14 - Distribuição partidária dos relatores (2001-2018).....	68
Tabela 15 - Distribuição dos relatores a partir do pertencimento a coalizão (2001-2018)	69
Tabela 16 - Profissões dos relatores (2001-2018)	70
Tabela 17 - Número de mandatos dos relatores na Câmara dos Deputados.....	72
Tabela 18 - Experiência dos relatores em outros cargos eletivos.....	72
Tabela 19 - Experiência dos relatores em cargos não eletivos	73
Tabela 20 - Partido do relator vencedor	73
Tabela 21 - Posição do relator vencedor em relação com o relator inicial: coalizão e não coalizão	75
Tabela 22 - Denunciante e relatores por pertencimento a coalizão	77
Tabela 23 - Denunciado e relatores por pertencimento a coalizão	79

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO 1 - PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL	13
Introdução	13
1.1 Visões sobre o Presidencialismo	14
1.2 Comissões no Legislativo Brasileiro e o Conselho de Ética	26
Considerações Finais	30
CAPÍTULO 2 - A ORGANIZAÇÃO DO LEGISLATIVO E O CONSELHO DE ÉTICA	31
Introdução	31
2.1 Teorias Positivas sobre o Legislativo	32
2.1.1 Teoria Distributivista.....	33
2.1.2 Teoria Informacional e a busca pela redução da incerteza.....	35
2.1.3 Teoria Partidária	38
2.2 O Conselho de Ética da Câmara dos Deputados	40
2.2.1 Origem do Conselho de Ética.....	42
2.2.2 Organização do Conselho.....	43
2.2.3 Tramitação e enquadramento teórico	45
Considerações Finais	49
CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DO CONSELHO DE ÉTICA: A PARTICIPAÇÃO DOS PARTIDOS E DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO EM SUA COMPOSIÇÃO E SEUS REFLEXOS NOS PROCESSOS POR QUEBRA DE DECORO PARLAMENTAR	51
Introdução	51
3.1 Composição do Conselho	52
3.2 Representações	63
3.3 Relatores	68
3.4 Relação entre denunciantes, denunciados, relatores e a coalizão	76
Considerações Finais	80
CONCLUSÃO	82
REFERÊNCIAS	88

INTRODUÇÃO

Em 2016, o Deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), figura política em evidência desde sua atuação no impeachment da presidenta Dilma Rousseff (PT), teve seu mandato cassado pela Câmara dos Deputados por quebra de decoro parlamentar, após seus pares reconhecerem que Cunha mentiu na CPI da Petrobrás. Cunha não foi o primeiro parlamentar a ser cassado. Contudo, em virtude do conturbado momento político da época e por ser um parlamentar cuja atuação impactou diretamente na ebulição deste mesmo momento turbulento, a perda de seu mandato foi explorada midiaticamente de uma forma sem precedentes. Afinal, o que faz um Deputado Federal, figura imponente e geralmente impune, ser atingida de forma tão fatal?

O fato é que a cassação do mandato de Cunha foi resultado de uma série de etapas, sendo que a mais vistosa, sem dúvida, foi a votação dos demais parlamentares no plenário da Câmara. Porém, para que essa votação ocorresse, a denúncia precisou passar por um instituto até então bastante discreto: O Conselho de Ética da Câmara dos Deputados. Sem a apreciação do Conselho de Ética, a denúncia contra Cunha não chegaria às mãos do plenário. Ao mesmo tempo em que somente o entendimento do Conselho não é suficiente para cassar o mandato de um parlamentar. É, portanto, um percurso necessário, cujo andamento determinará o destino dos parlamentares acusados de quebra de decoro.

Mas seria esse percurso previsível? Seria uma trajetória efetivamente pautada no teor das denúncias efetuadas? Ou será que existe espaço para disputas de interesse que vão determinar o resultado daquele processo? Qual é a matemática política necessária para que um parlamentar seja efetivamente punido? Seria tão somente a gravidade de suas ações, ou sua posição estratégica dentro do cenário político pode ser um fator determinante?

Esta pesquisa objetiva direcionar o olhar para um instituto cada vez mais atuante no cenário Legislativo: o Conselho de Ética da Câmara dos Deputados. Criado como uma espécie de “desafogo” para a Comissão de Constituição e Justiça, o Conselho de Ética deveria funcionar como um órgão especializado em julgar o comportamento dos parlamentares que atentam contra o conceito abstrato de “decoro parlamentar”.

O Conselho de Ética da Câmara dos Deputados foi criado em 2001 e apresenta entre suas prerrogativas investigar e punir os deputados que cometam ações consideradas inapropriadas para o exercício do mandato representativo. Antes de 2001, os processos sobre quebra de decoro parlamentar eram julgados pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ)¹, a

¹ Anteriormente, essa comissão, que já era uma das mais relevantes e mais demandadas da Câmara dos Deputados, era a responsável por realizar todos os julgamentos referentes à conduta dos parlamentares

quem também competia analisar os projetos de lei e propostas de emenda à Constituição em tramitação na Câmara, de forma a verificar se estes não feriam princípios constitucionais vigentes.

O Conselho de Ética é composto por 21 membros titulares e igual número de suplentes, indicados pelas lideranças partidárias durante a legislatura vigente para um mandato de dois anos. As vagas são distribuídas entre os partidos conforme a quantidade de parlamentares por bancada. O Conselho de Ética pode ser acionado a partir da denúncia formalizada pelos partidos políticos com representação no Congresso Nacional, pelos parlamentares ou pelo Presidente da Mesa Diretora. Os trabalhos deste conselho são regidos por um Regulamento próprio que dispõe sobre os procedimentos a serem observados no processo disciplinar, de acordo com o disposto no Código de Ética e no Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Os processos que podem levar um parlamentar a ser julgado no Conselho de Ética podem estar relacionados aos mais diversos tipos de denúncias, desde aquelas consideradas de pequena gravidade, como as que se referiam a tratamento desrespeitoso com seus colegas em plenário, quanto aquelas com elevada gravidade, relacionadas a denúncias de corrupção e lavagem de dinheiro. O Deputado cassado por quebra de decoro parlamentar fica inelegível por oito anos a partir do fim do mandato e perde o chamado "foro privilegiado", que consiste no direito de ser processado e julgado somente no Supremo Tribunal Federal (STF).

Com base no que é observável nos trâmites das denúncias, é possível entender que a apreciação dos processos julgados no interior do Conselho de Ética da Câmara tem se estabelecido a partir de conteúdos políticos e permeado por intenso conflito entre forças da base de apoio ao governo e forças da oposição. Neste sentido, os resultados dos julgamentos passam pelo crivo da posição estratégica ocupada pelos partidos no interior da comissão e sua proximidade com o poder executivo. Analisar o Conselho de Ética é olhar para um local de fundamental importância para evidenciar disputas Legislativas e entender a dinâmica de proteção ou ataque dos parlamentares aos representados a depender de suas bases, uma vez que o Código de Ética apresenta poucas limitações para o que se configura suspeição, permitindo aos partidos e líderes partidários atuarem através de suas bases ou coalizões ao invés de agirem de forma isolada.

O sistema de comissões é parte importante do processo legislativo brasileiro, principalmente no que diz respeito à atuação parlamentar. É dentro das comissões que a atuação parlamentar é analisada levando-se em conta os interesses pessoais para fins de reeleição ou os interesses partidários. Porém, os interesses partidários estão sujeitos a receber a influência dos

interesses de uma possível Coalizão governista². O Conselho (que não é considerado estritamente uma comissão) é conhecido pelo grande número de arquivamentos de processos e historicamente recebeu pouca atenção da literatura.

Porém, os interesses partidários, representados pelo processo de composição do Conselho pelos líderes partidários, estão sujeitos a receber a influência dos interesses de uma possível Coalizão governista. O Presidencialismo de Coalizão está presente na relação Executivo-Legislativo também através das Comissões, levando as bancadas partidárias a orientar seus parlamentares conforme os interesses dessa relação. Suas características apresentam correspondências diretas e indiretas com os estudos Legislativos, em sua forma de analisar as Comissões, e o sistema de Comissões é fundamental para análise do sistema legislativo, seja pela relação entre Executivo e líderes partidários na composição, ou pelos resultados e seus consequentes impactos na política.

No Conselho de Ética a figura do relator é uma peça-chave, pois é a figura terminativa dos trabalhos do Conselho: seu parecer encerra o processo, seja ele originário ou o vencedor. Entendendo a realidade das comissões no Legislativo brasileiro como um parâmetro para a realidade do Conselho de Ética da Câmara dos Deputados, os relatores, num cenário de julgamento individual dos parlamentares (e não projetos de lei, como nas demais comissões), podem orientar seus pareceres com base nos interesses da coalizão governista, caso pertença, ou nos interesses da oposição, caso o parlamentar denunciado pertença à um polo distinto.

A análise das representações no interior do Conselho apresenta indícios de que os procedimentos deste órgão correspondem ao apontado pela literatura que versa sobre Comissões e Legislativo (Krehbiel, 1997; Mayhew, 2007; Freitas, 2016, dentre outros) às características presentes no cenário Legislativo, desde a indicação dos membros titulares até o parecer definitivo dado pelo relator.

Nestes termos a pesquisa apresenta o seguinte problema de investigação: **A atuação do Conselho de Ética da Câmara dos Deputados é pautada pelas disputas entre governo e oposição? Complementarmente, é possível vislumbrar um controle da coalizão sobre o Conselho de Ética?**

2 Para realizar a análise das coalizões, utilizou-se como fonte o site <https://bancodedadoslegislativos.com.br/downloads.php>, acessado em 13/07/2021. Desta forma foi possível entender o pertencimento ou não dos partidos políticos à base de apoio ao governo em todo o recorte temporal estabelecido para esta pesquisa e, conseqüentemente, avaliar a atuação dos parlamentares que os representavam dentro do Conselho de Ética.

A partir desse problema, foram levantadas as seguintes hipóteses, objetivando respondê-lo:

H1: A maioria das ações iniciadas por quebra de decoro parlamentar são realizadas pelos partidos da oposição para desqualificar parlamentares membros da coalizão governista. Essa hipótese parte do pressuposto de que o Conselho de Ética pode ser utilizado pelos parlamentares como um mecanismo de desgaste, ou seja, independentemente do resultado das denúncias oferecidas, o mero acionamento do Conselho, majoritariamente feito pela oposição, colocaria o Conselho como um instituto capaz de desestabilizar a imagem da base de apoio ao governo. Para tanto, será necessário entender como se posicionam as vertentes de oposição e base dentro do Conselho, a fim de identificar seu comportamento unitário ou atuação coordenada.

H2: Os deputados pertencentes à coalizão de apoio ao Presidente da República são maioria entre denunciados e relatorias, encontrando assim maiores possibilidades de arquivamento dos processos no Conselho de Ética.

H2.1: Os deputados pertencentes aos partidos da oposição têm maiores possibilidades de terem suas representações julgadas por relatores da coalizão.

As duas primeiras hipóteses partem do pressuposto de que, independentemente do polo em que se encontram as denúncias, existe um campo intermediário que é dominado pela presença da coalizão governista: a relatoria do Conselho. Os relatores podem ser o fator que resulta no equilíbrio das representações, travando as denúncias oferecidas para desgastar a base de apoio e apreciando as denúncias oferecidas contra parlamentares da oposição ao governo.

H3: O controle pela coalizão do cargo de relator do Conselho de Ética indica que a representação proporcional da ocupação partidária do interior do Legislativo torna os resultados do Conselho previsíveis. Essa hipótese entende que, ao olhar para o Conselho de Ética sob a ótica da perspectiva partidária, é natural que o conceito de coalizão que permeia o plenário se faça presente de forma proporcional dentro do Conselho, como dentro do cenário das comissões de modo geral. Portanto, uma vez que a coalizão possui sua maioria representada na composição do Conselho e em cargos chave como as relatorias, os resultados das representações tornam-se previsíveis, sendo o cenário combativo do Conselho um ambiente meramente protocolar de proteção aos membros da base.

Para cumprir seu objetivo, essa dissertação se estrutura em três capítulos. No capítulo 1, estabeleceremos as bases conceituais acerca do sistema presidencialista, olhando para o aspecto da governabilidade, até chegar ao presidencialismo de coalizão, analisando a literatura sobre o tema (ABRANCHES, 1988; FIGUEIREDO E LIMONGI, 1998; MAINWARING E

SHUGART, 1997; FREITAS, 2016; dentre outros), entendendo como tais conceitos vão ao encontro da organização legislativa e o sistema de comissões.

No capítulo 2, discutiremos os aspectos do comportamento parlamentar através da literatura que estuda as teorias positivas, que descrevem o comportamento do congresso norte-americano (KREHBIEL 1991, COX E MCCUBBINS, 2007; SANTOS E ALMEIDA, 2005; RUBIATTI, 2019; dentre outros). É importante perceber as correspondências à realidade brasileira, principalmente no que se refere ao Conselho de Ética, objeto da presente pesquisa. Em seguida, a partir da análise do Código de Ética e Decoro Parlamentar, e do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, estruturaremos o funcionamento do Conselho e suas disposições.

No capítulo 3, faremos a análise dos dados coletados, que correspondem a todos os processos que tramitaram no Conselho de Ética no período de 2001 a 2018, e os separando pelos pontos: a) denunciante, b) denunciado, c) partido do denunciante/denunciado, d) pertencimento à coalizão, e) resultado da votação do parecer, f) relator indicado, g) relator vencedor, nos casos em que haja rejeição do parecer. Todos esses elementos foram analisados levando-se em consideração o pertencimento partidário e à coalizão.

Além disso, foram tratados também as informações sobre o perfil dos parlamentares que compuseram o Conselho de Ética entre 2001 e 2018, levando-se em conta todos os membros titulares no recorte temporal especificado. É nessa oportunidade que poderemos verificar as reais correspondências evidenciadas pela atuação e identidade do Conselho ao que encontramos na literatura de organização legislativa, bem como os espaços institucionais encontrados para que se verifique a atuação da coalizão e os efeitos do arranjo do presidencialismo de coalizão no Conselho de Ética.

Os dados utilizados para a análise foram obtidos por meio do contato direto com a Câmara dos Deputados, coletando as informações disponibilizadas já de imediato em seu site, através da seção destinada ao Conselho de Ética e as biografias dos deputados, mas também pelos dados solicitados pelo "Fale Conosco", de onde obtivemos as planilhas com a composição do Conselho, de seus membros titulares e suplentes, em cada legislatura.

O cenário contemplado pelo presente trabalho nos permite identificar os componentes do jogo político existentes dentro do resultado da denúncia e para isso é necessário analisar as particularidades do Conselho de Ética enquanto Comissão e que, correspondendo à movimentação política de um cenário de disputa de interesses semelhante ao Plenário da Câmara, apresenta a dinâmica da atuação da coalizão dentro deste instituto, o que sustenta a base da discussão.

CAPÍTULO 1 - PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL

INTRODUÇÃO

Este capítulo objetiva compreender o Presidencialismo de Coalizão e como ele pode ser observado em nossa realidade, desde sua primeira concepção em Abranches (1988) até as análises de Freitas (2016), que inseriu a esse conceito elementos essenciais para compreendermos sua viabilidade. Para entender como um sistema político heterogêneo e conflitivo, pode estabilizar-se por meio da formação de coalizões, é necessário compreender a origem dessa forma de organização.

Portanto, este capítulo tem início com a discussão sobre o sistema presidencialista, suas diferentes visões e concepções, a partir da análise de Linz e Valenzuela (1997), as concepções sobre a estabilidade do regime presidencialista por Mainwaring e Shugart (1997), o “dilema institucional brasileiro” trazido por Abranches (1988) ao pontuar sobre a instabilidade das estruturas, a busca pelo equilíbrio entre Legislativo e Executivo de Figueiredo e Limongi (1998), até chegar ao estudo da participação efetiva dos partidos políticos, através da atuação também dos líderes partidários.

Em Freitas (2016), conclui-se o trajeto ao entender o olhar empírico que foi lançado sobre a influência efetiva do Legislativo, e o comportamento dos partidos políticos capazes de agir como atores unitários, buscando resultados muito maiores do que a simples reeleição, e sim atuando em prol de uma governabilidade que os torna participativos na modificação do *status quo*.

Em seguida, vamos demonstrar a influência das coalizões dentro da organização legislativa, entendendo sua influência dentro do sistema de comissões, a partir da análise de sua composição e tramitação, estabelecendo as bases para identificar as correlações do Conselho de Ética da Câmara com as disposições da literatura de organização legislativa e presidencialismo de coalizão.

O objetivo é entender a origem e a justificativa para a existência do presidencialismo de coalizão, bem como suas consequências e reflexos no sistema de comissões. É a partir da construção das bases teóricas que ilustram a necessidade da formação das coalizões que se pode entender os estímulos existentes para a atuação conjunta dos partidos políticos e sua relação com o Executivo, essencial para que se compreenda a movimentação destes mesmos atores

dentro da realidade do Conselho de Ética, posteriormente, em face se ser um instituto análogo a uma comissão.

1.1 VISÕES SOBRE O PRESIDENCIALISMO

O regime presidencialista conviveu com visões divergentes acerca de sua viabilidade, a exemplo das análises de Linz e Valenzuela (1997), Mainwaring e Shugart (1997), Abranches (1988), Figueiredo e Limongi (1999), Santos (2003), entre outros.

A análise de Linz e Valenzuela (1997) é justamente uma análise crítica do regime presidencialista, seguida de propostas e alternativas que, segundo os mesmos, possuem melhores perspectivas de funcionamento. Em sua própria conceituação de presidencialismo, já existe um receio evidente. Linz (1997) define presidencialismo como uma concessão, através do voto do povo ou de colégio eleitoral, de um papel simbólico de chefe de Estado e não apenas de chefe do Executivo ao presidente formal e democraticamente eleito. Tal figura possui o total controle sobre a composição do seu governo e só pode ser destituído do cargo através de um processo formal de impeachment, em casos excepcionais.

Para Linz (1997), tanto o chefe do Executivo quanto os componentes do Legislativo desfrutam da mesma legitimidade democrática, embora o chefe do Executivo possa ser eleito por uma quantidade de votos que, definitivamente, não representam a maioria da população a ser comandada pelo mesmo, fazendo com que o presidente eleito tenha uma imagem de si próprio diferente da imagem que a população possui dele.

Isto posto, propõe uma reflexão: se o chefe do Executivo e os membros do Legislativo possuem a mesma legitimidade, quem tem condições de falar em nome do povo? De acordo com essa visão, há sempre um conflito entre os dois poderes, advindo da própria legitimidade eleitoral de ambos – o Legislativo e o chefe do Executivo são escolhidos através de eleições próprias –, o que torna comum a resolução desse impasse através da intervenção das forças armadas ou por meios não institucionalizados. Esse relacionamento tende a se tornar ainda mais complicado em detrimento da distância de ideias políticas que pode nascer entre os dois poderes retratados aqui, o que ensejaria em um Legislativo empenhado em travar as iniciativas do chefe do Executivo, e um chefe do Executivo capaz de reagir mobilizando a própria população a se manifestar em sua defesa.

Curiosamente, é nesse contexto conflitivo que surge a necessidade da formação de coalizões, na concepção do próprio Linz (1997). Diante de partidos indisciplinados e parlamentares regionalizados, sedentos por relações clientelistas, é exatamente de onde surge a

possibilidade de transformar um regime conflitivo em estável através de um caminho: na formação de coalizões. Imaginemos o cenário: o chefe do executivo é eleito com minoria no Congresso. Os partidos, numerosos, são ideológicos e disciplinados. A oposição no congresso, caso aja de forma organizada, certamente dificultaria a governabilidade da figura eleita. É no meio dessa instabilidade que surge, na visão de Linz (1997), a oportunidade de estabilizar o governo.

Segundo Linz (1997), a estabilidade do sistema partidário é naturalmente incompatível com o presidencialismo puro, o que torna a desordem interna a oportunidade de o chefe do Executivo negociar individualmente com os parlamentares, formando alianças locais, distribuindo verbas e atendendo ao clientelismo desordenado e aos mais diversos interesses dos legisladores, conseguindo governar sem uma maioria. Entretanto, o sistema presidencialista não apresenta estímulos para a formação de coalizões, uma vez que o tipo de eleição para o Executivo levaria os atores políticos a agirem de forma conflitiva, visando a vitória no próximo pleito presidencial. Assim, os parlamentares eleitos não teriam incentivos para cooperar com o Executivo, da mesma forma que o Executivo não teria estímulos para cooperar com o Legislativo.

Em suas explanações, Juan Linz cita frequentemente uma outra análise que considera bastante acertada, referente ao trabalho de Mainwaring e Shugart (1997). Embora haja, em determinados pontos, visões opostas entre os autores – como na questão do parlamentarismo como solução aos problemas do presidencialismo, onde é feita uma dura crítica aos “advogados do parlamentarismo” que parecem carecer de esmero empírico –, Mainwaring e Shugart (1997) entendem que muitas das críticas direcionadas ao presidencialismo provém de um certo viés de seleção e correlações espúrias.

No que diz respeito à relação entre presidencialismo e sistema partidário, há uma considerável discordância no que diz respeito à literatura anterior, já que a visão de Mainwaring e Shugart (1997) é oposta à de Linz (1997). Para eles, a importância do sistema partidário para o funcionamento do regime é bastante considerável, tendo o número de partidos existentes nessa relação Executivo-Legislativo um papel fundamental na compatibilidade entre assembleia e presidente. Por mais que haja concordância em ambas as literaturas de que partidos consideravelmente disciplinados possam vir a tornar-se um problema para o chefe do Executivo quando este não possui maioria, as semelhanças entre as visões começam a se tornar rarefeitas.

Mainwaring e Shugart (1997) entendem que um dos principais fatores que definirão a estabilidade de um regime presidencialista é o grau de poderes legislativos do presidente em comparação ao Congresso. Ressaltam que existe uma grande diferença no cenário político

quando os presidentes possuem excessivo poder legislativo em relação aos que o Congresso possui mais poderes do que o presidente. Quando o presidente tem o condão de conduzir a elaboração das leis que alteraram o status quo, o Congresso, onde atuam os representantes eleitos pelo povo para atuar em seu nome, acaba perdendo muito de sua capacidade de debate e negociação.

O cenário é diferente quando o presidente possui menos poderes legislativos do que o Congresso. Mainwaring e Shugart (1997) consideram que esse cenário específico de desequilíbrio não é prejudicial para a estabilidade do regime, fazendo com que esse cenário acabe sendo desejável, uma vez que proporcionará a participação efetiva dos partidos menores nas negociações com o chefe do executivo. Analisando empiricamente, Mainwaring e Shugart (1997) concluem a partir dessa contextualização que o excessivo poder do presidente em relação ao Congresso em algumas democracias acabou por ser o fator determinante para o insucesso das mesmas.

Podemos ver certa preocupação dos autores quanto à formação de coalizões em governos onde o partido do presidente é minoritário. Caso o partido tenha menos de um terço das cadeiras no congresso, a probabilidade de o presidente não ter vida fácil na formação de coalizões é grande. Nessa análise, um sistema partidário fragmentado é visto com maus olhos, uma vez que aumenta a possibilidade de o Executivo possuir um apoio diminuto e a falta de assentos no Congresso fará com que o presidente recorra a formação de coalizões interpartidárias que tendem a ser muito frágeis no sistema presidencialista, uma vez que são formadas antes das eleições e não há qualquer garantia de que continuarão tendo sustentação após a eleição.

Sem contar o fato de que a indisciplina partidária exerce influência direta na efetividade das coalizões, o que faz com que países com sistemas partidários notoriamente indisciplinados incorra na dúvida: a orientação da liderança partidária será levada em consideração? Não há garantia. Para os autores (Mainwaring e Shugart (1997), essa combinação de fatores faz com que a fusão multipartidarismo e presidencialismo seja potencialmente perigosa, resultando na interrupção de uma série de regimes democráticos nos últimos anos.

A heterogeneidade brasileira refletida no número de partidos políticos com efetiva participação política em conflito com as necessidades de ter um Estado em condições de regular tais demandas constitui o que hoje Abranches (1988) denominou de “dilema institucional Brasileiro”. Esse conceito advém da diferenciação em relação ao Presidencialismo “imperial”, caracterizado pela separação de poderes tendendo para um desequilíbrio em relação ao poder Executivo. No conceito de “Presidencialismo de coalizão” construído por Abranches, a

distinção reside no fato de que o Executivo perde um pouco de sua hegemonia em relação ao Legislativo, uma vez que os parlamentares terão um papel aprimorado no sistema presidencialista, controlando ou compondo os gabinetes, através das grandes coalizões.

Mainwaring e Shugart (1997) apontam para a fragmentação do sistema partidário como algo negativo, que coloca em risco a estabilidade do sistema presidencialista e atrapalha a relação entre os poderes Executivo e Legislativo. Convergem com Linz (1997) ao afirmarem que países com grande quantidade de partidos e com clivagens acentuadas (como é o caso do Brasil), possuem mais chances de resultarem em crises do que em países que vivem situação oposta (como os Estados Unidos). Os autores inclusive sugerem, como alternativa à sugerida por Linz (1997) que defendia a troca para o sistema parlamentarista, que se faça a limitação da fragmentação do sistema partidário a fim de evitar conflitos potencialmente atentatórios à democracia.

Abranches (1988) entende o regime brasileiro como a única democracia estável a unir representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo. O Brasil teria como fator preponderante o "presidencialismo imperial", caracterizado pela independência entre os poderes e organização dos ministérios como amplas coalizões. "Por falta de nome melhor", surge o conceito de presidencialismo de coalizão para ilustrar esse traço peculiar.

Limongi (2006) viria a discorrer sobre as particularidades encontradas por Abranches (1988) em sua análise. Apontava para o elemento federalismo como característica que difere o presidencialismo de coalizão brasileiro, o que o torna "especial", diferente dos demais governos de coalizão. Para Abranches (1988) Federalismo incrementava no cenário a necessidade de formar coalizões com critérios extrapartidários, o que significava levar em consideração critérios partidários e federativos. Tal condição faz com que seja necessário recrutar os governadores dos Estados para compor a coalizão, resultando numa coalizão inevitavelmente heterogênea.

A heterogeneidade da coalizão, resultante da sua dilatação que envolverá diversos pontos de vista e interesses divergentes, acaba por sobredimensionar a coalizão, e essa diversidade acaba por influenciar no êxito da governabilidade. O governo, enfim majoritário, será ineficiente.

Abranches (1988) aponta três momentos distintos para a formação de coalizões, uma espécie de percurso necessário. Em um primeiro momento, temos as alianças eleitorais, que representam uma espécie de reunião generalista dos candidatos a participar do novo governo em formação, sem maiores especificidades. Em seguida, ocorre uma lapidação preliminar, com uma divisão mais específica de um programa de governo embrionário, onde há a disputa por

cargos, ministérios ou posições de destaque. Por fim, a transformação da aliança em uma coalizão governante, onde se abre o espaço para a elucidação do problema que permeia essa fase de transição. Abranches afirma que é no trânsito entre o segundo e o terceiro momentos que está o caminho crítico da consolidação da coalizão que determina as condições fundamentais de sua continuidade. A formação do governo, a elaboração de seu programa de ação e do calendário negociado de eventos tem impacto direto sobre a estabilidade futura. Numa estrutura multipartidária, marcada pelo fracionamento, o sucesso das negociações é decisivo para capacitar o sistema político a atender ou conter legitimamente demandas políticas, sociais e econômicas competitivas e a formular um programa coerente e efetivo. (ABRANCHES, 1988).

Dentro do conceito de coalizão trazido por Abranches, o conflito é inerente. Afinal, a heterogeneidade resultante do englobamento de interesses e objetivos distintos de atores igualmente distintos, faz com que esse regime, na visão de Abranches (1988), tenha alta propensão a enfrentar crises políticas, sustentadas apenas por uma atuação satisfatória do governo na manutenção dos interesses acordados.

O conflito não somente é normal, mas também necessário para definir qual será a "cara" do governo recém-formado, pois é justamente a partir desse conflito "calculado" que os partidos galgarão espaço dentro daquele cenário. Naturalmente, uma coalizão conflitiva dependerá da capacidade do governo corrente de arcar e consolidar as tratativas realizadas na fase de edificação da coalizão, uma vez que as agendas políticas poderão demandar certa dose de abdicção de interesses em prol de interesses divergentes em momentos de crise.

Coalizões mais amplas e heterogêneas seriam necessárias para obtenção de maioria e normais tendo em vista o cenário brasileiro. Mas requerem mecanismos institucionais efetivos de prevenção de rupturas internas, onde os membros da coalizão, por não terem supridas suas necessidades, ressaltam suas diferenças e realcem suas posições divergentes dentro do cenário político, acarretando numa reação em cadeia envolvendo, inclusive a mobilização social dos militantes daquele partido, outrora parceiro da coalizão e agora dissidente, que passará a ver as concessões com outros olhos.

Por mais que Abranches seja enfático na enumeração de pontos de conflito dentro de uma coalizão, ele afirma que as clivagens naturais dentro da coalizão refletem de certa forma, a realidade do próprio país. Portanto, o presidencialismo de coalizão seria um mecanismo institucional para regulação dessa heterogeneidade, sendo uma solução para o nosso dilema institucional.

Abranches, em sua análise acerca da especificidade do modelo Brasileiro, destaca de antemão que a primeira particularidade é o fato desse sistema se dar em um regime presidencialista, não parlamentarista como era a maioria dos regimes liberais-democráticos do pós-guerra. É uma constatação importante para seu ponto de vista, pois até então o Brasil era o único país do mundo a conseguir unir sistema de representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo. Sua conclusão a partir desse conjunto de características era a de que a singularidade Brasileira permitia entender o presidencialismo de coalizão como um conceito moldado às características próprias do nosso país. Mas, segundo Rubiatti (2019), a leitura de Abranches sobre nosso sistema presidencialista apontava para crises.

Em relação aos que foi apontado por Linz, Limongi (2006) cita pontos divergentes e convergentes dos dois em relação ao presidencialismo de coalizão. Ambos divergem sobre a formação de coalizões, já que Linz entende ser improvável, enquanto Abranches considera inevitável. Em contrapartida, convergem ao definir a separação de poderes como conflito automático entre os mesmos, e igualmente desconsideram a importância dos partidos políticos na análise conjuntural que fizeram, não os considerando como base de sustentação ao governo.

Essa perspectiva temerária de Abranches, porém, não demorou a ser questionada a partir de estudos empíricos de Figueiredo e Limongi (1995, 1996, 1997 e 2017). Tais estudos apontaram para um cenário menos conflituoso do que o retratado anteriormente, percebendo um Executivo preponderante e um Congresso cooperante. O fator que sustenta a preponderância do Executivo é o poder de agenda, agenda essa a ser tratada diante de um Legislativo organizado de acordo com as regras internas que priorizam a organização partidária.

Apresentando uma visão menos pessimista em relação a Abranches (1988), Figueiredo e Limongi (1998) trouxeram uma forma diferente de encarar a relação entre Legislativo e Executivo no interior da política nacional: da mesma forma que os parlamentares possuem condições de pressionar o Executivo, utilizando apoio para aprovação de projetos, a perspectiva desses autores é a de que o equilíbrio é possível para trazer a estabilidade do regime presidencialista, já que o Executivo também possui meios de pressionar os parlamentares, retirando os mecanismos de patronagem, indicações, ou então apenas deixando de destinar recursos. De acordo com Rubiatti (2019), a utilização estratégica desses poderes de agenda e patronagem acabam por permitir ao Executivo uma melhor construção e coordenação de sua base de apoio.

A principal diferença entre as duas perspectivas que iniciaram as análises das coalizões no Brasil é que, diferentemente de Abranches (1988), Figueiredo e Limongi (1998) percorreram em seus trabalhos um caminho empírico para provar a disciplina partidária existente no interior

da Câmara dos Deputados. Se há disciplina partidária, existe previsibilidade nas decisões. Existindo previsibilidade, não há que se falar em instabilidade de regime.

Em uma análise mais recente, ao lançar seu olhar sobre a trajetória do que se entende por presidencialismo de coalizão, Figueiredo e Limongi (2017) buscaram entender o lugar desse conceito em meio à crise institucional vivida no período, permitindo um resumo do caminho percorrido pelo conceito de presidencialismo de coalizão até ser “apropriado” pelo senso comum e reduzido ao “toma lá dá cá”. Entenderam que a leitura conjuntural trazida por Abranches (1988) olhava para o sistema de coalizões de maneira pessimista por entendê-lo insustentável em decorrência da fragilidade do sistema partidário brasileiro. A instabilidade visualizada por Abranches (1988) e a aparente insustentabilidade que levantou decorria das carências partidárias que, por sua fragilidade, não sustentariam o presidente enquanto base.

A diferença conceitual trazida pelos anos 1990 reside na neutralidade ao invés do pessimismo. Com os mesmos Figueiredo e Limongi (1994), o apoio da coalizão ao presidente ganhou ares de normalidade, daí ensejando o olhar neutro. Variando para um olhar positivo à medida que se observava a estabilidade trazida pelas coalizões, as mudanças trazidas pela literatura (Figueiredo e Limongi, 1994, 1996, 1997) ocorreram em sua maioria a partir das divergências de análise do sistema partidário brasileiro.

Nos momentos de turbulência institucional ao longo da história política do Brasil pós-redemocratização, apesar dos avanços teóricos e empíricos, é comum que haja um retorno aos primórdios conceituais pessimistas de Abranches (1988), evidenciando que as transformações conceituais do presidencialismo de coalizão não representaram para a sociedade uma supressão, substituição definitiva, já que enquanto houver conflito entre os poderes Legislativo e Executivo, sempre haverá espaço no imaginário dos que duvidam da capacidade de nosso sistema político de garantir a estabilidade do regime.

Para essa vertente, a única maneira de minar a atuação do Legislativo como um obstáculo ao Executivo, é através do mesmo referido processo de formar coalizões, mas tido como um exercício de compra, no sentido literal e pejorativo, do chefe do Executivo para com os membros do Legislativo para, somente assim, garantir a governabilidade que necessita. Essa análise deriva do pessimismo de Abranches (1988) e, para seus adeptos, comprovaria a impossibilidade de sustentar a estabilidade do presidencialismo.

Figueiredo e Limongi (2017) assumem a existência simultânea no cenário brasileiro de crises, presidencialismo e de coalizões. Porém, rejeitam a imagem de relação causal alegada pelos reformistas. Questionam sobre as alternativas ao modelo de coalizões, e ressaltam que mesmo havendo uma troca de regimes (por exemplo, do presidencialismo pelo

parlamentarismo), persistiria a necessidade de recorrer às coalizões para governar. Logo, entendem que para discutir uma substituição do modelo de coalizões, seria preciso imaginar uma alternativa que não a incluísse, mas somente após a identificação do real problema institucional. Não sendo assim, todo o debate acerca da substituição do modelo de coalizões careceria de sentido e objetivo. “O presidencialismo de coalizão é como uma esfinge à espera de quem a decifre” (Figueiredo e Limongi, 2017, p.82).

No trajeto conceitual percorrido pelo presidencialismo de coalizão, o caminho para o aprimoramento deste foi travado por uma necessidade de confrontação não somente acadêmica, mas também no senso comum, já que o debate não se encontra mais restrito ou vinculado à análises empíricas (Figueiredo e Limongi, 2017). Seja através de veículos de comunicação ou até mesmo de figuras políticas de grande alcance, foi apresentado à sociedade um conceito de presidencialismo de coalizão pautado exclusivamente no “loteamento” do Executivo, sendo este indefeso e coagido aos partidos e parlamentares que compõem um Legislativo movido por interesses escusos.

Entender os parlamentares como atores individuais que somente defendeu seus próprios interesses de curto prazo acaba excluindo a atuação do eleitorado sobre tais parlamentares que, a longo prazo, deverão ser submetidos à nova avaliação do eleitor para uma possível reeleição e precisarão mostrar que a merecem, deixando evidentes os ganhos que proporcionaram para esse mesmo eleitorado. Tais objetivos de curto prazo que geram a “pilhagem” visualizada pelos críticos da coalizão impossibilitariam o parlamentar de alcançar seus objetivos de longo prazo, como a reeleição.

Entender o Legislativo como o poder que, à força, obriga o Executivo a satisfazer seus interesses individuais requer assumir que o eleitor não é capaz de visualizar o exercício político do parlamentar que elegeu; o que colocaria o eleitor, seguindo os critérios dessa mesma análise, como parte importante da crise institucional e instabilidade democrática. Tal conclusão foi desenhada por Abranches (2001) ao trazer o eleitorado para a discussão do conflito entre os Poderes. Apesar de discordarem da leitura de Abranches (2001) sobre o eleitorado brasileiro (sobre o qual afirma carecer de desenvolvimento cívico), de acordo com Figueiredo e Limongi (2017), tudo isso resulta de uma visão no mínimo negativa do presidencialismo de coalizão, que apesar de ter expandido o seu alcance, ainda conserva elementos da análise inicial de Abranches (1988).

Não há razão para entender que só há espaço para conflitos na relação Executivo e Legislativo. Figueiredo e Limongi (2006) novamente apontam empiricamente que a ausência da maioria partidária no Legislativo não se torna um problema caso o chefe do Executivo

recorra às coalizões partidárias. Inclusive, através de seu próprio poder de agenda, tem condições de influenciar diretamente no comportamento de tais coalizões através do controle que pode exercer sobre a implementação de políticas para seus componentes.

Figueiredo e Limongi (1998) acrescentaram à análise do presidencialismo de coalizão determinados tópicos que diluíram a normatividade da discussão. Atestaram empiricamente um índice confiável de disciplina partidária dentro da Câmara dos Deputados, o que confere maior confiabilidade às coalizões. Altos índices de disciplina partidária reforçam a possibilidade de tornar possíveis as decisões do plenário através da previsibilidade. Os líderes partidários, figuras centrais no cenário das coalizões, têm maiores perspectivas de ver suas indicações obedecidas diante de um índice considerável de disciplina partidária.

Através da figura dos líderes partidários, detentores de um considerável poder de agenda dentro das casas legislativas, Figueiredo e Limongi (2017) entendem que estes são o canal que a coalizão encontra para influir no processo legislativo. É através deles que a coalizão pode inserir como prioritários os seus projetos, interferir nas demandas da oposição e se valendo das emendas para alterar as proposições do Executivo. Outra importante função elencada por Figueiredo e Limongi (2017) é a de servir como ponte, um canal de comunicação entre as maiores bancadas do Legislativo e do Executivo, fazendo com que as tratativas que envolvem a formação das coalizões sejam realizadas em torno dos partidos políticos. Isso faz com que a trajetória do presidencialismo de coalizão reconheça a importância da figura dos partidos políticos para a estabilidade do regime.

Em estudo posterior, Figueiredo e Limongi (2006) lançaram um olhar justamente sobre a confiabilidade acima citada. Segundo os autores, o poder de agenda depositado no Presidente e nos líderes partidários pela Constituição e Regimentos Internos resultou num elevado grau de coesão partidária, já que ficou inviável à atuação individual dos parlamentares influenciarem o processo decisório. Portanto, é através da disciplina partidária que, agindo conjuntamente, os parlamentares visam alcançar seus objetivos no interior do Legislativo. A disciplina, portanto, influencia no processo decisório e garante estabilidade à coalizão, mais uma vez apontando para a visibilidade maior do partido político do que para a figura do parlamentar isoladamente.

Com base nessa confiabilidade, tem-se que os parlamentares que situados na oposição estabelecem ações para vetar matérias de interesse do Presidente, assim como os parlamentares da situação estabelecem ações para apoiar a tramitação das matérias de interesse da coalizão governista. Isto indica que independentemente da ideologia, o posicionamento dos deputados

na tramitação das matérias é pautado pela adesão de seu partido às coalizões de apoio ao presidente ou, ao contrário, pela adesão do partido à de oposição ao governo.

Esse cenário traz à tona um fator importante levantado por Mainwaring e Shugart (1997), tendo sido pouco explorado por Abranches (1988), que é a disciplina partidária. Mainwaring e Shugart (1997) apontam para a disciplina partidária como um componente capaz de garantir estabilidade à democracia, sobretudo no cenário brasileiro que convive com a junção dos fatores “explosivos” apontados acima.

A disciplina partidária influi diretamente, segundo Mainwaring e Shugart (1997), na importância dos líderes partidários. Afinal, os acordos alinhados por eles podem facilmente, em um sistema indisciplinado, se perderem dentro do Congresso, evidenciando ao presidente que o apoio esperado por ele ao compor sua base não é confiável. Como resultado disso, os presidentes seriam forçados a recorrer à alternativa apontada e temida por Abranches (1988), que seria recorrer aos parlamentares individualmente para costurar seus apoios. Nos piores cenários, a insegurança instaurada pela falta de confiança do presidente em sua base de apoio em virtude dessa indisciplina, abriria espaço para que os presidentes recorram a alternativas inconstitucionais e golpistas para ter sua vontade efetivada. Mainwaring e Shugart (1997) entendiam o Brasil como exemplo de indisciplina partidária e que os parlamentares votavam como quisessem, tese que seria contestada empiricamente com o passar do tempo, principalmente com os estudos de Figueiredo e Limongi (1999), Santos (2003), Freitas (2016), entre outros.

Havendo no cenário político partidos disciplinados ou até mesmo moderadamente disciplinados (Mainwaring e Shugart, 1997), reforça-se o papel e a importância dos líderes partidários, tanto para o Congresso quanto aos olhos do presidente. Havendo confiabilidade nos líderes partidários, enxuga-se o número de pessoas envolvidas no processo de negociação e, com os votos do partido já conhecidos, garante-se a previsibilidade e confiabilidade ditas anteriormente.

Figueiredo e Limongi (1999) trazem para o centro do debate a figura do Plenário da Câmara, como o principal *locus* do processo decisório e reflexo direto da atuação das lideranças partidárias. Tais lideranças se mobilizam para neutralizar as comissões para enviar as matérias diretamente ao plenário, acelerando assim a tramitação dessas matérias.

Rubiatti (2019) aponta para a presença de destaque dos líderes partidários na análise de Figueiredo e Limongi (1998), que por possuírem certas prerrogativas dentro da Câmara, exerciam uma coordenação de suas bancadas de forma a interferir diretamente no funcionamento das coalizões.

Os líderes partidários possuem uma função que se destaca em relação às demais: servir como ponte entre o Executivo e o partido, partindo de ambos os sentidos para representar na figura do partido as tratativas entre Executivo e Legislativo. Considerando que, a partir dessa construção, os partidos políticos terão importante ligação com o Executivo, essa atuação dos líderes partidários exerce uma real motivação e incentivo para que os parlamentares ajam de forma disciplinada.

A partir desse percurso analítico, é possível compreender que a atuação conjunta do Chefe do Executivo e dos líderes partidários é responsável por ditar o ritmo da coalizão, bem como sua própria duração. Utilizando-se, claro, dos meios institucionais como o controle de agenda e do processo decisório, como meio de proteção e manutenção mútua, previnem que a ação individual dos parlamentares desvirtue o caminho desejado pelo interesse da coalizão, atestando uma relação menos conflituosa que, na ótica originária, parecia impossível. O que não torna, porém, essa relação absolutamente harmoniosa e sem obstáculos para o Executivo.

A partir da atuação do poder legislativo nas esferas de poder, torna-se oportuno trazer como referência a obra de Freitas (2016). A autora entende que a disposição de diálogo com o Legislativo que o Presidente possui está diretamente ligada às suas próprias capacidades legislativas. Como o Brasil está longe de ter um regime hiperpresidencialista, onde a figura do presidente tem poderes que o colocam muito acima dos demais poderes, esse diálogo se faz necessário.

Em sua análise, Freitas (2016) faz uma discussão empírica acerca do trabalho do Legislativo Brasileiro para ilustrar a sua discordância com a literatura quando a mesma aponta que um dos problemas do presidencialismo é ter uma composição de parlamentares que não se importam com políticas e sim com a manutenção de seus próprios interesses e em satisfazer seu próprio eleitorado para que possa se manter no cargo, tese essa defendida por Ames (2000), por exemplo. Para sustentar essa tese, são analisados dados que apontam as alterações realizadas pelo Legislativo nas matérias propostas pelo Executivo. Os índices apontam uma mudança significativa nas propostas legislativas, a exemplo dos decretos, bem como demonstram que o legislativo é responsável por 20% da produção legal no modelo vigente Brasileiro. Considerando os dados, é possível perceber que a participação efetiva do poder Legislativo e sua influência no *status quo* brasileiro não corrobora com a imagem atribuída pela literatura de um poder preocupado exclusivamente com seus interesses particulares.

Em suma, a análise de Andrea Freitas (2016) sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil destaca-se das demais análises no sentido de analisar empiricamente o que a literatura anterior pontuava, frisando a atuação do Legislativo na agenda

iniciada pelo Executivo e, desta forma, mostrando a atuação da coalizão na construção, modificação e aprovação dessa agenda. É possível concluir a partir de sua obra que o estudo do Poder Legislativo brasileiro demonstra com perfeição o papel das coalizões no cenário do país, cujo início é o acordo firmado entre o chefe do Executivo e partidos do Legislativo. A partir de então, quando as decisões são tomadas, os líderes partidários somam-se à realidade heterogênea das coalizões. Então segundo Freitas, a principal singularidade do cenário Brasileiro no estudo das coalizões é simples: “A coalizão, de fato, governa”.

Os partidos políticos como elementos de análise alcançarão uma visibilidade ainda maior com Freitas (2016), que compreende empiricamente os partidos como atores que, apesar de não serem unitários, possuem a capacidade de se comportar como se o fossem. Em sua obra, após uma análise literária acerca de disciplina partidária, Freitas (2016) afirma que o pertencimento ou não à coalizão é insuficiente para definir previamente o comportamento dos parlamentares. Em sua análise, aponta que os líderes partidários possuem mais influência sobre suas bancadas do que a posição geográfica em relação à coalizão, ou seja, a análise de Freitas avança em direção a entender a atuação do partido político em sua trajetória para obtenção de benefícios.

Para Freitas (2016), a coalizão é governamental sempre que não for formada *ad hoc* e exige tanto um acordo interpartidário quanto intrapartidário. É preciso que o líder do partido se comunique com os demais membros e que entrem em um acordo para manter a unidade, afinal, nem todos os parlamentares são beneficiados individualmente com a coalizão, ao mesmo tempo em que o Executivo necessita da disciplina de todos os membros daquele partido para obter os votos necessários.

A análise de Freitas (2016) se caracteriza por um novo passo adiante em relação às problemáticas antes levantadas. Segundo ela, os políticos querem, de fato, fazer política. Essa ótica não adere ao tom bélico entre Executivo e Legislativo, antes visto somente como um campo de batalha para obtenção de cargos. De acordo com Freitas (2016):

Entendo que a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo não é guiada pelo viés do conflito. Há um motivo simples para refutar essa tese: os partidos representados no Legislativo também ocupam pastas ministeriais no Executivo. Os partidos, então, fazem a ponte entre os Poderes. Quando um projeto chega ao Legislativo, ele não representa as preferências do Presidente, mas sim da coalizão, representada no Legislativo e que orientará a tramitação do projeto no interior das casas legislativas. (FREITAS, 2016, p.46)

A análise empírica de Freitas (2016) visa entender qual é a relação dos parlamentares com os projetos oriundos do Executivo, pois assim entende que é uma forma mais efetiva de

analisar a coalizão. As alterações propostas no interior do processo legislativo, para surtirem efeito nas propostas do Executivo não são, portanto, reflexo de um posicionamento individual do parlamentar e sim da vontade coletiva orquestrada entre a maioria legislativa e o Presidente da República.

Portanto, "coalizões são formadas por razões pragmáticas e óbvias: aumentar as chances de aprovar projetos ou uma agenda no Legislativo. São, portanto e por si só, um forte indicativo de que há uma preocupação com a aprovação de políticas" (FREITAS, 2016, p. 31).

Mais do que aprovar políticas, os estudos empíricos acerca da relação de "loteamento", como já chegou a ser chamada a relação do Legislativo com o Executivo, evidenciaram que a maioria esmagadora de leis ordinárias aprovadas no Brasil, segundo Limongi (2006), são de iniciativa do Executivo. De acordo com sua pesquisa (2006), 85,6% dos projetos de lei ordinária aprovados são de propositura do Executivo. Com isso, é possível concluir que a vertente empírica da análise dos Poderes aponta não somente uma disposição mútua de cooperação como também para uma preponderância do Executivo naquilo que modifica o status quo. Somado a isso, temos que, mesmo nas propostas oriundas do Executivo, o Legislativo age e o faz de forma consistente, propondo emendas e substitutivos que permitem uma maior atuação da coalizão no próprio desenho das políticas propostas pelo Executivo.

Portanto, ao longo do tempo, todos os pontos que caracterizam a estabilidade do presidencialismo, bem como suas inevitáveis coalizões, passaram por análises empíricas que contestaram a normatividade teórica que um dia dominou o que se entendia do cenário Brasileiro. Apesar de não ter seus resultados tão amplamente difundidos quanto os conceitos pejorativos que fazem parte do senso comum, a influência desses trabalhos acadêmicos é fundamental para que se possa entender a incidência das coalizões como um sistema atuante na realidade do Legislativo de forma efetiva.

Esta pesquisa tem por objetivo encontrar evidências de que a coalizão ultrapassa em influência o campo dos projetos de lei para adentrar no sistema de comissões do Legislativo brasileiro e, quem sabe, ser atuante também no que diz respeito ao processo jurídico movido por interesses políticos. Então, será possível identificar a atuação da coalizão na trajetória desses processos, independente de seus resultados? Resultados esses que podem influenciar como determinado parlamentar é visto pela Casa, pela opinião pública (bem como por seu eleitorado) e, algumas vezes, alterar a própria composição da Câmara em caso de cassação de mandato.

1.2 COMISSÕES NO LEGISLATIVO BRASILEIRO E O CONSELHO DE ÉTICA

Desde Figueiredo e Limongi (1998) aponta-se que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados confere amplos poderes aos líderes partidários para que indiquem os caminhos de seus partidos no interior das comissões. Publicado em 1998, antes do surgimento do Código de Ética e Decoro Parlamentar, a pesquisa já destrinchava as características partidárias que norteavam a organização do Legislativo brasileiro, evidenciado pela representação proporcional dos partidos políticos no interior da comissão e pela indicação dos membros das comissões pelos líderes partidários. Proporcionalidade e protagonismo do líder partidário nesse cenário permitem que adentremos na discussão acerca das comissões sem perder de vista a influência das teorias positivas.

Embora o Conselho de Ética não seja um órgão terminativo, ou seja, seus pareceres que versam sobre perda de mandato serem condicionados ao Plenário da Câmara, o próprio funcionamento do Conselho para a elaboração de seus pareceres, e suas características de composição e tramitação, constituem peça demandante de atenção. Rubiatti (2019) afirma que nem todas as matérias que passam pelas comissões possuem poder terminativo/conclusivo, sendo os posicionamentos (pareceres) das comissões também objeto de análise. A própria representação proporcional exigida por Regimento Interno e reforçada pelo Código de Ética também se solidifica como objeto de análise característico do cenário das comissões no processo legislativo.

Nesta pesquisa o desafio é justamente estabelecer uma conexão entre o Conselho de Ética enquanto instituto e as teorias derivadas da Ciência Política, uma vez que a questão não se resume apenas à questões éticas envolvendo comportamentos possivelmente indecorosos dos parlamentares mas, acima de tudo, a uma dimensão política decorrente do modelo de relacionamento entre os poderes, que produzem determinados conflitos e ações políticas para garantir base de apoio parlamentar ao Presidente da República.

Na Ciência Política a questão do processo decisório relativo às decisões estabelecidas nas comissões e conselhos deliberativos tem sido estudado a partir do enfoque da relação entre o poder Executivo e Legislativo no decorrer do mandato presidencial e da legislatura vigente.

Os estudos que se desenvolveram no Brasil sobre o papel das comissões no trabalho legislativo informavam que a Câmara dos Deputados é por excelência uma casa de representação de interesses (RESENDE, 2017). Neste sentido, qualquer ação política realizada pelos membros desta casa passaria pelo reconhecimento da existência de uma diversidade de atores que agem em prol da defesa de interesses claramente estabelecidos. Acredita-se que a mesma situação se apresenta como uma característica do Conselho de Ética.

Figueiredo e Limongi (1999), por exemplo, em um estudo sobre a tramitação de matérias no interior do Congresso Nacional já observavam que o Legislativo brasileiro, devido o elevado grau de fragmentação partidária, apresenta um cenário propício à formação de coalizões que estabelecem certa previsibilidade nos resultados das votações, ou seja, uma forma de avaliar as divisões internas no interior do Congresso Brasileiro não deve levar em consideração apenas o viés partidário, mas sua ligação com o poder Executivo. Desta forma, pode-se avaliar a posição estratégica dos parlamentares a partir do eixo oposição ou situação.

Primeiramente, é preciso considerar que análise sobre o Conselho de Ética carece de literatura específica. Para suprir essa lacuna, é preciso entender o Conselho de Ética da Câmara dos Deputados como análogo a uma comissão, ou seja, entendendo a luz da literatura sobre a estrutura das comissões no interior do legislativo, estando sujeita a todas as possíveis nuances que envolvem tal análise. É preciso entender que o Conselho de Ética pode estar sujeito às variações pertencentes ao presidencialismo de coalizão, que é parte integrante da realidade legislativa a qual estamos vinculados. Assim como também é possível afirmar que o conselho de ética pode ter sua análise norteadada pela análise proposta pela literatura acerca da organização legislativa no tocante às comissões.

As comissões possuem um papel fundamental no que se refere à análise da organização legislativa, interligando-se com as teorias positivas e sendo peça-chave para a solução de conflitos, funcionando como uma espécie de microcosmo que pode servir de base para que se entenda a movimentação no interior do Congresso. Por isso, é possível observar uma correspondência parcial de parte da literatura acerca do Congresso Americano e seu respectivo sistema de comissões com a realidade Brasileira.

A utilização da literatura americana para analisar nosso sistema de comissões não é unanimidade. Nascimento (2012) entende como inadequada a universalização de uma leitura comportamental que analisa um sistema presidencialista específico, diferente de todos os outros. Apesar disso, entende que a os conceitos extraídos do sistema americano de comissões pode ser utilizado para analisar outras conjecturas, caso ocorram adaptações às suas particularidades.

De acordo com Nascimento (2012), a principal particularidade do cenário brasileiro que deve ser levada em conta ao adaptar a teoria comportamentalista é a influência dos poderes legislativos herdados pelo Executivo com o advento da Constituição de 1988. A proatividade do Presidente, somada à centralização do processo decisório pelo poder conferido aos líderes

partidários e da distribuição de recursos, acabam por reduzir os poderes do parlamentar no Congresso, o que culminaria num sistema de comissões fraco e débil (NASCIMENTO, 2012).

Nessa trajetória percorrida, é necessário entender que os conceitos anteriormente citados como coalizões e organização legislativa podem se encontrar e se chocar no interior de uma Comissão como o Conselho de Ética. Partindo do fato de que as indicações dos líderes partidários para a composição da comissão, Muller (2005) entende que a ocupação de cargos-chave dentro das comissões reforça a *seniority* como mecanismo de redução de incertezas antes da representação passar ao plenário. Nessa perspectiva, percebe-se a incidência tanto da teoria informacional quanto da partidária, contudo, havendo certa predominância da teoria partidária na visão defendida por Muller (2005).

Dentro dessa discussão, percebe-se, de acordo com o Código de Ética e seu regramento para a composição do Conselho, a força da figura do líder partidário. Com o seu poder de indicar parlamentares para postos-chave de uma comissão, Muller (2005) aponta para a capacidade que tal poder possui de influenciar diretamente no grau de lealdade partidária de seus componentes. Em suma, quanto maior for a lealdade partidária, mais chances o parlamentar possui de representar o seu partido em comissões de destaque.

A figura dos líderes partidários exerce um papel fundamental para compreender o Conselho de Ética, bem como sua relação dentro da perspectiva de coalizões. O líder partidário é o responsável por indicar o representante do partido ou bloco partidário para ser membro titular do Conselho. O bloco partidário tem direito a uma única indicação, mas a intenção regimental de representar a maior quantidade de partidos possíveis no interior do Conselho pode se tornar um reflexo da própria coalizão dentro dos 21 membros titulares. Quanto maior for a coalizão, maiores serão as chances de um interesse em comum ter representatividade, tanto através da figura do relator quanto no embate dos demais a um relator desfavorável.

Os partidos políticos e os líderes partidários são os responsáveis por construir a identidade do Conselho de Ética a partir das indicações feitas para sua composição. Soma-se a isso o fato de o Conselho poder funcionar como um mecanismo de desgaste político para um parlamentar e, exceto nos relatos de perda de mandato, têm o condão de retirar prerrogativas políticas e apresentar censura escrita como punições, itens que podem ser explorados politicamente de diversas formas.

Com base nisso, a temática mostra-se relevante no sentido de medir a possibilidade de entender o Conselho de Ética da Câmara como uma espécie de "*gatekeeper*", ou seja, um

guardião do Plenário da casa, no sentido de impedir que determinadas denúncias adentrem aquele espaço. Cabe a esta pesquisa analisar, através de análise dos dados da própria Câmara, se essa possibilidade possui força. Afinal, o Conselho de Ética possui uma organização interna que reflete a organização da própria Câmara, recebendo a influência das disputas entre governo e oposição em sua forma de agir?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo percorreu a trajetória do sistema presidencialista até entender a necessidade da formação de coalizões e o reflexo que essas coalizões exercem na organização legislativa. Esse percurso teórico é essencial, uma vez que esclarece as motivações por trás da atuação conjunta dos partidos e a importância dos líderes partidários, que possuem um papel fundamental dentro do objetivo de pesquisa do presente trabalho: o Conselho de Ética.

Uma vez que a pesquisa pretende entender o Conselho de Ética a partir dos conceitos de organização legislativa e sob a ótica do presidencialismo de coalizão, o arcabouço teórico que versa sobre ambos os temas foi demonstrado, mesmo que de forma breve, para a posterior compreensão de sua extensão e efetividade no cenário das representações. Os conceitos de governabilidade, a atuação dos partidos políticos e suas respectivas lideranças e a busca pela efetiva participação na elaboração de políticas proporciona a compreensão necessária para entender o cenário encontrado dentro do sistema de comissões, no qual se insere o Conselho de Ética da Câmara de maneira análoga.

Dentro do instituto dos Conselhos, todos esses conceitos são visualizáveis. Desde a governabilidade, ali representada pelo uso estratégico das denúncias, a atuação das coalizões como reflexo na composição do Conselho e orientação para a atuação dos seus membros e as análises da estrutura legislativa que proporciona a compreensão sobre as funções do Conselho e de seus atores: os partidos políticos e líderes partidários.

CAPÍTULO 2 - A ORGANIZAÇÃO DO LEGISLATIVO E O CONSELHO DE ÉTICA

INTRODUÇÃO

Nesse capítulo, deseja-se observar e entender a dinâmica presente no interior do Conselho de Ética na Câmara dos Deputados, e para isso é preciso estudá-lo à luz das teorias positivas sobre o Legislativo. Debater sobre as teorias positivas individualmente é fundamental para que sejam percebidos os parâmetros de comportamento já retratados na literatura, que vão definir a forma como os parlamentares enxergam tanto a política quanto seu papel dentro do processo de criação de leis e mudança de *status quo*. Complementarmente, busca-se descrever a organização e o papel desempenhado pelo Conselho de ética na estrutura organizacional da Câmara dos Deputados.

Dessa forma, o presente capítulo se divide em duas seções, além dessa introdução e das considerações finais do capítulo. Na primeira, serão tratados os três modelos teóricos sobre a organização e o comportamento legislativo, a dizer: as teorias distributivista, informacional e partidária. Na sequência será abordada a história e a estrutura organizacional do Conselho de Ética da Câmara dos Deputados.

2.1 TEORIAS POSITIVAS SOBRE O LEGISLATIVO

Pode-se afirmar que as bases conceituais da organização legislativa da forma que conhecemos hoje sofreram influência direta das obras de Mayhew (2004), Krehbiel (1991) e Cox e McCubbins (1993, 2007). As obras apresentaram um arcabouço teórico voltado para a compreensão do processo de ações políticas dentro da realidade do Congresso norte-americano e quais seriam as causas e consequências das mesmas. Também conhecidas como “teorias positivas”, essas análises das instituições visam encontrar uma explicação para a forma de agir dos parlamentares em seu interior, bem como as consequências dessas ações para eles e seus pares na coletividade.

A análise da organização legislativa teve como referência o funcionamento do Congresso Americano. A pesquisa desenvolvida por Krehbiel (1991) versava sobre a forma como os membros do Congresso atuavam na administração de determinados recursos e na propositura e aditamento de projetos. A forma como os parlamentares se organizavam era de suma importância para que se pudesse perceber como os parlamentares lidavam individualmente com a própria legislatura, uma vez que o trato com os recursos era uma forma de se obter sucesso -ou não- nas arenas legislativas, um cenário por vezes bélico e de constante luta pela fidelização do eleitorado visando a reeleição. Quando se fala em “recursos”, não envolve somente o aspecto financeiro do termo. Tempo também é um recurso valioso. Informação é um recurso. Tudo aquilo que puder agregar na obtenção da *expertise* política.

Na obra de Krehbiel (1991), encontramos uma descrição sobre organização legislativa com um enfoque especial em dois modelos, o distributivista e o informacional. O primeiro modelo, distributivista, repousa numa perspectiva fora do padrão teórico de visão individualista, entendendo o cenário legislativo como um corpo coletivo onde a missão central é a obtenção de benefícios políticos. Dentro do cenário eleitoral competitivo, buscando a satisfação do eleitorado, é natural que se encare o Congresso como um foco de obtenção de “respostas” ao eleitorado com fins de reeleição. Através das trocas realizadas entre os parlamentares, privilegiando aqueles com maior relevância, auxiliam na previsibilidade na obtenção de recursos.

Por outro lado, existindo em outra perspectiva, o modelo informacional propõe uma troca de conceitos. Sai a “troca” entre os parlamentares para que seja inserida a “especialização”. O modelo informacional entende a organização legislativa como um campo que obterá benefícios coletivos, a partir do momento em que seus componentes se

especializarem, obtiver *expertise*. A *expertise*, conseqüentemente, gera um bem coletivo, envolvendo todos os legisladores, adviria de mecanismos internos de incentivo à especialização individual dos parlamentares que compartilharão a experiência obtida com seus colegas legisladores. A grande vantagem dessa *expertise*, de acordo com essa perspectiva, seria a redução da incerteza a respeito das tomadas de decisão dentro da casa, vislumbrando a possibilidade de maior segurança política diminuindo a incerteza.

As teorias positivas se dividem em três modelos: distributivista, informacional e partidária. Esses modelos foram formulados para a análise do Congresso dos Estados Unidos, porém, permitem aproximações a aplicações, mesmo que matizadas, nos estudos sobre outros Legislativos, sendo utilizados com frequência como referências para o estudo do caso brasileiro. A seguir, faremos uma abordagem conceitual baseada na literatura especializada nessa temática para que possamos sedimentar as nossas análises futuras.

2.1.1 Teoria Distributivista

No desenvolvimento da teoria distributivista, muitas implicações já foram levantadas. O sentido de “distributivista” já foi visto como clientelista, particularista e encarado como um modelo de benefícios concentrado em detrimento de custos esparsos. É certo que essa teoria passou por um processo de amadurecimento na literatura até poder ser compreendida num sentido mais próximo à realidade.

Krehbiel (1991) entende que o termo “distributivista” possui duas interpretações não excludentes, mas também não complementares. Na primeira concepção, o termo significa *pork barrel politics*, onde os benefícios das políticas envolvidas são altamente concentrados, enquanto os custos são dispersos. Na outra perspectiva, o termo carrega a ideia de “quem ganha o quê? à custa de quem?”, representando a ideia de escassez e conflito, afinal, os recursos no meio são finitos e os atores que os disputam possuem interesses distintos, com destinações divergentes para eles.

Ligando as duas concepções, está o fato de que, num processo comum de distribuição, alguém ganha e alguém perde. É possível entender essa classificação teórica apresentada por Krehbiel (1991) como um reflexo do conflituoso ambiente político do Congresso Americano. Um legislativo conflituoso é o cenário ideal para disputas entre parlamentares, galgando sempre seus interesses particulares em prol da reeleição. Cenário semelhante ao apontado pela literatura referente ao Legislativo brasileiro, em virtude do alto

grau de fragmentação partidária e necessidade de resposta aos nichos que simbolizam as clivagens regionais e sociais do país.

Contudo, é justamente a partir desse cenário conflituoso que surge o incentivo para que aconteçam as *trocas* entre os parlamentares. Essas trocas, de difícil comprovação empírica, apontam para a dificuldade de se estabelecer com efetividade um modelo distributivista propriamente dito, visto que o cenário conflituoso atinge a intenção comum de investimento em políticas públicas nos distritos representados no Congresso. A lógica distributivista estaria, portanto, vinculada à duas pretensões individuais, porém unânimes: obter a reeleição e executar políticas públicas diretamente nos distritos eleitorais dos parlamentares.

Shepsle e Weingast (1994) possuem visões complementares acerca das teorias positivas. De acordo com os autores, o modelo distributivista parte da premissa de que os parlamentares são eleitos com os propósitos mais variados, tanto por critérios do eleitorado quanto por suas convicções pessoais, do que são políticas públicas positivas. Essas derivações de conceitos dão origem à uma *heterogeneidade*.

A consequência da heterogeneidade consiste no fato de que a razão política dos indivíduos nunca será pacificada. Quando se tem essa variedade de perspectivas, conseqüentemente, não se obterá uma maioria decisiva de legisladores, dando ensejo à um cenário de competição. Esse impasse origina a principal convergência entre a teoria de Krehbiel e a teoria distributivista, justamente no ponto em que ambos concordam que a única forma de solucionar esse cenário é através da troca e da cooperação.

Embora o cenário de trocas seja o mais lógico para o contexto legislativo, a heterogeneidade pode se mostrar um fator incontornável. Como alternativa, uma proposta de solução institucional é elaborada pelos autores da teoria distributivista, que apresentam o sistema de comissões como ponto-chave. O sistema de comissões pode se mostrar capaz de resolver uma série de problemas derivados da característica heterogênea e, portanto, frequentemente conflitiva do Congresso, conduzindo os parlamentares para os setores com os quais eles possuem maior afinidade -ou interesse -, ao mesmo tempo em que funciona como maneira de obtenção de influência naquela área específica de elaboração de políticas.

O ponto alto da institucionalização de comissões especializadas, de acordo com Shepsle e Weingast reside no fato de que essa perspectiva apresentaria ao cenário de trocas e distribuição uma alternativa para se tornar um sítio de efetiva produção de políticas. Afinal, as comissões são corpos especializados que reúnem a expertise necessária para produção legislativa extraída diretamente da relação entre políticas públicas e a necessidade social.

Dentro dessa perspectiva, Mayhew (2004), também diante da análise da realidade congressual norte-americana, elucida que tal comportamento legislativo é voltado para a busca individual do parlamentar pela reeleição. Afinal, os parlamentares são atores políticos racionais e tal racionalidade engloba a preocupação com a manutenção da carreira política. Conseqüentemente, a atuação do parlamentar envolve a captação de recursos direcionados à sua localidade, fazendo com que o centro do modelo em questão verse sobre a alocação desses recursos para os distritos e como fazê-lo (RUBIATTI, 2019). Objetivando conseguir a reeleição, o parlamentar adotaria algumas estratégias de ação: 1) *advertising*: estratégias usadas pelos parlamentares para se fazer conhecidos; 2) *credit-claiming*: reivindicar crédito pelas políticas adotadas; 3) *position taking*: tomar posição pública sobre matéria de interesse de seus eleitores; e 4) utilização da própria estrutura organizacional do Congresso (em especial, os gabinetes e as comissões) para otimizar a relação com seus eleitores (Rubiatti, 2019, p.14).

Para alcançar a reeleição, Mayhew (2004) elucida que a organização do próprio Congresso está montada de forma a viabilizar esse processo de ganho parlamentar, e tal viabilização se dá a partir do sistema de comissões. As comissões representam as divisões temáticas e, em nossa perspectiva, a referida comissão-tema do presente trabalho apresenta características correspondentes aos traços evidenciados por Mayhew enquanto exercício de *position taking*, que consiste em um parlamentar tomar uma posição publicamente acerca de matérias que interessam aos seus eleitores uma vez que a representação das disputas político-partidárias no interior dos processos por quebra de decoro parlamentar evidenciam ao eleitorado, que dispõe de livre acesso à integralidade da tramitação processual, a defesa dos interesses políticos dos parlamentares e conseqüentemente, como se discutirá adiante, do partido político como um todo. Em suma, o importante para esse modelo não é apenas a captação de determinado recurso, mas principalmente seu uso estratégico para benefício eleitoral.

2.1.2 Teoria Informacional e a busca pela redução da incerteza

Para Krehbiel (1991), a perspectiva anterior estabelecida pela literatura de que a estrutura do Congresso estava voltada para proporcionar os ganhos de troca restava insuficiente para retratar a realidade. Portanto, passa a propor uma espécie de atualização à perspectiva do Congresso, elaborando uma nova teoria que conhecemos pelo nome “informacional”.

Nascimento (2010) sintetiza a teoria de Krehbiel (1991) em duas principais premissas. A primeira é o postulado majoritário, onde entende-se que as escolhas legislativas são feitas a

partir da maioria. E segundo, o postulado da incerteza, pelo qual tem-se que os parlamentares possuem dúvidas sobre os instrumentos que se utilizam, bem como as consequências de suas escolhas.

No postulado majoritário, Krehbiel (1991) aponta que as instituições, para seu próprio equilíbrio, constituem escolhas. Escolhas essas que precisarão atender às necessidades da maioria, sob pena de gerar danos à essas próprias instituições, sendo necessário então satisfazê-la pelo conceito de *gains from trade*.

É através do postulado da incerteza que se lançará um olhar sobre um aspecto importante do comportamento parlamentar, que é a distinção entre instrumentos políticos e resultados políticos. A partir dele, podemos deduzir que legisladores não conhecem a relação precisa entre os instrumentos que eles selecionam e os resultados subsequentemente produzidos (NASCIMENTO, 2010, p. 379).

Por mais empenhados que sejam os legisladores, não é esperado (e nem possível) que estes saibam exatamente todas as consequências de suas escolhas enquanto atores políticos. Logo, a informação propriamente dita possui um papel fundamental, tanto para as pretensões do parlamentar quanto para as consequências de suas escolhas, em âmbito individual, mas, principalmente, coletivo.

A teoria informacional, como sugere sua própria nomenclatura, direciona seu foco sobre o valor da *informação* em determinados sentidos como componente central. É plausível afirmar que o sentido mais adequado de se interpretar informação é especialização, ou então, como o termo que é mais utilizado: *expertise*.

Combinando os dois postulados, tem-se o que Nascimento (2010) denomina “*insight*” da teoria informacional, que é a observação de Krehbiel (1991) sobre o incentivo à especialização: as maiorias podem estabelecer incentivo para obtenção de informação. Os arranjos institucionais, para a manutenção do seu equilíbrio, necessitam de informação, e seu consequente uso estratégico. E nessas instituições, existem elementos poderosos dentro das legislaturas que monopolizam justamente a informação: as comissões.

A teoria de Krehbiel parece fazer um convite para que visualizemos o Congresso além das deliberações que ocorrem no processo legislativo. Permite aumentar o alcance de nossa visão acerca do processo legislativo onde, anteriormente, apenas entender o processo de criação de leis através de trocas era o suficiente. É preciso, a partir de agora, considerar a ideia de que os parlamentares não conhecem de antemão as consequências das políticas por eles adotadas.

Logo, o que regula o Congresso e seus procedimentos enquanto instituição é a relação entre a política selecionada e os resultados alcançados. Existe um fator que distingue a teoria

informacional da distributivista, e é o cerne do pensamento de Krehbiel (1991) para designar a conceituação dessa. Esse fator é a questão da incerteza. Ausente no modelo anterior, ele passa a ser o fator primordial para entender o que estrutura a teoria informacional. Conseqüentemente, a diminuição da incerteza, obtida através da informação, é a alma desse modelo, exercendo influência direta nas escolhas dos legisladores.

É preferível para o legislador escolher políticas cujas conseqüências ele é capaz de antever, em detrimento de políticas das quais ele desconhece os possíveis resultados. Afinal, sua reeleição depende da efetividade -e efetividade positiva- dessas políticas. A solução para isso é que a legislatura na qual esse político está inserido invista na produção de *expertise*. A *expertise*, por sua vez, é responsável por reduzir a incerteza. No epicentro da teoria de Krehbiel (1991), as Comissões são o ente catalisador enquanto agentes que monopolizam essa *expertise*.

É certo que obter *expertise* é custoso. Porém, não mais custoso do que tomar decisões com informação inadequada. Além de que, a partir do momento em que essa *expertise* é adquirida, pode produzir efeitos positivos para toda a coletividade política do contexto. Isso só será possível caso existam arranjos institucionais que influenciem, facilitem ou incentivem os parlamentares na busca pela informação e, em seguida, compartilhá-la.

Especialização ou *expertise* é o que se necessita para que não haja os problemas derivados da *informação assimétrica*, que ocorre nas situações em que determinados parlamentares possuem mais conhecimento do que outros sobre relação entre determinadas políticas e seus resultados. Essa assimetria é decorrente da forma igualmente assimétrica de distribuição da *expertise*, mais acessível a alguns parlamentares do que a outros. É nessa perspectiva que Krehbiel (1991) entende ter nas Comissões uma figura que pode ser aliada na redução dos custos de obtenção de *expertise*, que os parlamentares buscarão utilizar de forma estratégica.

Quando se observa a estrutura organizacional do Legislativo, a questão da incerteza é um dos pontos-chave. Nas palavras de Rubiatti (2019), na abordagem informacional, o congressista tem que tomar decisões sobre múltiplas políticas que são complexas e demandam experiência e conhecimento técnico. A redução da incerteza é um bem coletivo fundamental a ser alcançado, o que traz consigo a ideia de que as instituições legislativas serão mais eficientes na medida em que conduzirem seus componentes (parlamentares) a adquirir e compartilhar conhecimentos especializados (SANTOS E ALMEIDA, 2005).

As comissões surgem, então, como mecanismos de redução dessa incerteza. De acordo com Rubiatti (2019), sob a ótica da teoria informacional, as comissões são agentes informacionais responsáveis por gerar *expertise* e compartilhar informações com o plenário, e

nessa perspectiva, convivem necessariamente com a heterogeneidade, a fim de potencializar justamente tais ganhos informacionais.

Como já dito anteriormente, no início desta seção, os ganhos informacionais são potencializados pelas comissões. E sendo a informação fundamental para orientar a tomada de decisão consciente dos parlamentares a partir das consequências de suas escolhas, encontramos nas comissões um *locus* fundamental para a própria manutenção da estabilidade institucional.

2.1.3 Teoria Partidária

O terceiro e último modelo a ser discutido é o chamado Modelo Partidário. Essa denominação advém de que agora, o enfoque recai sobre a figura dos partidos políticos, e como estes passam a influenciar a organização legislativa. Cox e McCubbins (1993) encarregam-se de trazer um comparativo entre os partidos políticos e cartéis. Existe uma série de problema a ser enfrentada, mas o serão eficazmente caso a organização esteja funcionando de forma efetiva. Rubiatti (2019) aponta que nessa terceira abordagem os partidos políticos são criações endógenas que garantem ganhos internos e externos, gerando ganhos tanto eleitorais quanto para a organização do Legislativo. Além do objetivo de reeleição, olha-se mais atentamente para a figura do partido majoritário.

A análise traz a figura do partido político, em especial o partido majoritário, como figura central na análise da solução dos dilemas coletivos que ganharam força no século XX, fazendo com que o partido político seja apontado como figura efetiva dentro do processo legislativo. Nessa perspectiva, o partido majoritário ocupa o papel de destaque que até então pertencia às comissões, em virtude das mudanças institucionais decorrentes das reformas.

O partido evoca para si o papel de um cartel quando ele toma para si, repentinamente, o poder e a autoridade sobre a formulação legislativa originalmente do Congresso e a oferece nas mãos de seus membros. Embora pareça impensável, ou de difícil visualização, um partido político usurpar o poder do Congresso, Cox e McCubbins (2007) explicam que isso decorre do controle da agenda legislativa. Em outras palavras, o modelo partidário busca explicar que os partidos políticos podem ser centrais na organização legislativa.

Para que seja feita essa análise, Cox e McCubbins (2007) buscam sustentação nos modelos anteriores, revisitando-os. Ao contrário da heterogeneidade que se fez presente na análise anterior, o grande ponto positivo na análise desse modelo partidário é a homogeneidade do partido político majoritário, que faz com que os pontos de convergência entre seus membros passem a definir a agenda política daquele sistema. Grande parte dessa

homogeneidade se deve ao fato de que os problemas de ação coletiva acabam minando as pretensões dos parlamentares que pretendiam agir sozinhos. Unir-se num mecanismo institucional para que juntos persigam as pretensões políticas da coletividade, através dos partidos políticos, passa a ser o meio norteador da ação parlamentar. Os partidos unem, agem e incentivam a cooperação entre seus integrantes. Nessa configuração, ganha destaque o papel dos líderes partidários:

Como agente central nessa configuração, ela deve possuir recursos para premiar ou punir os comportamentos dos legisladores do partido, garantindo, assim, a disciplina no comportamento parlamentar, o que ajudaria a manter a reputação do partido. Por isso, a figura do líder deve possuir prerrogativas superiores aos outros membros, e ele deve estar disposto a usar esses recursos para induzir a disciplina em seus membros. Uma vez que o comportamento individualista acabaria por acarretar resultados sub-ótimos para todos os membros, essa forma de organização acaba por ser preferida pelos legisladores (Rubiatti, 2020, p. 16-17)

Portanto, os partidos encontram formas de se “espalhar” dentro do processo de organização legislativa. Os parlamentares mais fiéis acabam tendo determinadas indicações estratégicas, dentro do instituto das comissões, como forma de exercer esse controle velado dentro do sistema em questão. O conteúdo que anteriormente era atribuído a outros fatores como força das comissões, agora é visto nesse modelo como oriundo da organização partidária.

Assim, na perspectiva partidária, não apenas a reeleição do parlamentar é importante, mas a reeleição dentro de um partido majoritário, uma vez que esse partido pode controlar a agenda do Congresso e conseguir maiores recursos para serem distribuídos entre os membros. Grosso modo, a importância de se estar no partido majoritário pode ser assim sintetizada

o partido majoritário, ao ocupar os principais postos no Legislativo, consegue o controle da agenda e, com esse controle, consegue realizar um bom número de ações legislativas, aprovando quantidade significativa de políticas públicas, o que, conseqüentemente, lhe garante boa reputação. Como a reputação do partido é um bem coletivo para todos os seus membros, com ela aumenta-se a chance do parlamentar se reeleger, e do partido conseguir novos congressistas. Conseqüentemente, o partido majoritário se mantém nessa condição e pode distribuir os principais postos para seus membros mais antigos (Rubiatti, 2020, p. 16)

Na perspectiva partidária, segundo Cox e McCubbins (1993), as comissões seriam espaços privilegiados para o controle da agenda que chega ao plenário. Nesse sentido, a ocupação delas se daria de forma a privilegiar os parlamentares que apresentassem maior lealdade ao partido. Como consequência, “a permanência em determinada comissão se relacionaria com a capacidade do parlamentar conseguir barrar ou aprovar os projetos, de acordo com os interesses do seu partido” (Rubiatti, 2020, p. 16)

Nesta interpretação a Câmara não é o espaço para uma ação individualizada dos deputados. Ao contrário, os parlamentares precisam aderir aos partidos ou às coalizões caso queiram ter acesso a recursos de poder que possam garantir capital político junto às suas bases eleitorais. Atuar de forma individualizada no legislativo e abandonar o partido ou a coalizão partidária, seja na perspectiva do governo ou da oposição, é um risco que muitos parlamentares não se atrevem a correr devido às implicações que esta decisão pode acarretar para a sua sobrevivência política futura (FIGUEIREDO e LIMONGI: 1999).

Para Figueiredo e Limongi (1999) as explicações para o relativo controle exercido pelas bancadas na tramitação dos processos, podem ser encontradas no regimento interno da Câmara que centraliza a tomada de decisão sobre a composição das comissões nas lideranças partidárias. Cabe aos líderes indicar os Deputados para compor as Comissões técnicas e os conselhos deliberativos, bem como outras ações relativas à agenda, a exemplo do requerimento de urgência, fazendo com que as lideranças partidárias tenham enorme poder na definição das proposições e no controle do comportamento dos deputados.

Deputados que não cooperam com as lideranças de seus partidos dificilmente ocupam cargos estratégicos no interior das comissões e conselhos deliberativos e não conseguem grande capital político em sua atuação nas deliberações da casa, o que pode comprometer sua carreira política. Desta forma, dependendo da força da coalizão e da posição estratégica do parlamentar denunciado, as ações podem se transformar em processo, ou, ao contrário, não encontram um ambiente favorável para seu desenvolvimento no interior da Comissão de Ética.

2.2 O CONSELHO DE ÉTICA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

O Conselho de Ética da Câmara dos Deputados convive atualmente com uma visibilidade que ainda não havia experimentado. O que causa certa estranheza, já que é um instituto capaz de proporcionar uma possível modificação no quadro parlamentar, caso a tramitação de seu processo termine em um parecer aprovado em plenário por perda de mandato.

Desde a cassação do deputado Eduardo Cunha em 2016, parlamentar atuante na articulação do impeachment de Dilma Rousseff e presidente da Câmara no período, têm-se a ideia de que um parlamentar, por mais influente e renomado que seja, não possui garantia absoluta de estar acobertado por seu mandato. Apesar da cassação terminar com o midiático julgamento de Eduardo Cunha por seus pares no plenário, o processo que culminou com esse acontecimento começou bem antes.

O julgamento de Eduardo Cunha pelo Conselho foi demasiadamente lento, em virtude das inúmeras manobras realizadas por ele, sua defesa e seus aliados políticos para retardar o máximo possível os trâmites, o que contribuiu para reforçar a imagem que o Conselho possui perante parte da opinião pública de ser um instituto moroso e brando em suas penalidades.

Alguns fatores contribuem para esse pensamento, principalmente nos dias atuais. As representações paralisadas sem a apresentação do parecer, os inúmeros recursos à Comissão de Constituição e Justiça que possuem efeito suspensivo da penalidade e a atual e total inatividade do Conselho durante a pandemia são alguns deles. Fora isso, pesa também o fato de ter havido somente 7 cassações de mandato desde sua origem em 2001 apesar das mais de 170 representações oferecidas.

Porém, é um equívoco julgar a importância do Conselho somente através das cassações, que de fato constituem uma exceção. Afinal, parlamentares eleitos democraticamente gozam de legitimidade suficiente para que sua cassação se dê apenas em casos excepcionais, com vasto volume probatório e uma atuação comprovadamente degradante à imagem da Câmara dos Deputados. Ao depositar o foco somente nos resultados obtidos no interior do Conselho e em seus efeitos midiáticos, é possível que se esteja deixando de lado uma rica análise do funcionamento do Legislativo brasileiro.

Outro fator importante a se levar em consideração para julgar a importância do Conselho é a imagem do parlamentar perante a opinião pública e seu eleitorado. Se o Conselho é um instituto pouco explorado individualmente, as denúncias contra determinado parlamentar podem ser vistas de formas distintas, bem como exploradas visando interesses políticos, eleitorais ou até mesmo pessoais, caso um parlamentar ou partido represente contra outro parlamentar visando justamente essa exploração. Embora essa pesquisa não objetive entrar em análise de mérito das proposições, exemplos dessa exploração podem ser encontrados em volume considerável através de pesquisas relacionadas ao Conselho.

O Conselho não detém poder terminativo, sendo seus pareceres de penalidades sujeitos à análise do Plenário da Câmara. Logo, não seria possível associar a baixa incidência de penalidades, em comparação ao número de representações, aos interesses dos próprios parlamentares ao longo do processo? A análise do Conselho até a emissão de um parecer favorável ou desfavorável, bem como de um julgamento pelo Plenário, não abriria espaço para a incidência de interesses conjuntos? Poucas seriam as chances de êxito caso um parlamentar individualmente decidisse interferir no processo, mas o cenário poderia ser diferente quando a mobilização envolvesse a coalizão governista como um todo.

Se as coalizões permeiam o espaço macro, qual seja a Câmara dos Deputados como um todo e sua relação com o Executivo, é possível que também atuem no espaço micro, sendo este o Conselho de Ética, que reproduz em menor escala o cenário e as relações encontradas na Câmara. Analisando o Conselho enquanto uma Comissão, mesmo que não haja uma total correspondência ao modelo, haveria um *locus* de interesses da coalizão nas representações, à quem elas são propostas e no processo de admissão ou rejeição das mesmas?

Para dar início a essa análise, é necessário entender a origem e funcionamento do Conselho, a fim de entender as possíveis portas de entrada para os interesses da coalizão agirem, ou até mesmo as barreiras que as impedem de direcionar as análises de mérito.

2.2.1 Origem do Conselho de Ética

O Conselho de Ética foi apresentado à sociedade no ano de 2002, instituído pela Resolução nº 25 em vigor a partir de 10 de outubro do ano anterior, através da publicação do Código de Ética e Decoro Parlamentar. A primeira versão oficial do documento teve sua introdução feita pelo então deputado e presidente da Câmara dos Deputados Aécio Neves (PSDB-MG), que ressaltou a importância de ter instituído, através do surgimento do Conselho, uma forma de preservar a credibilidade do Parlamento. Em meio aos questionamentos da população e as críticas à classe política que, na visão de Aécio, poderiam ser fruto da subversão de expectativas da própria atuação parlamentar perante a opinião pública, tornava-se cada vez mais necessário preservar a ética do Parlamento, uma vez que a efetiva representação da sociedade era indispensável para manutenção do regime democrático.

Com base nisso, é possível concluir que o surgimento do Conselho se dá pela necessidade de que exista um órgão cuja atuação seja voltada para o julgamento dos parlamentares. Até 2001, esse julgamento ocorria na própria Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Ter um órgão específico para analisar representações sugere que o próprio Legislativo entendeu (ou reconheceu) a necessidade da produção de expertise. Ao analisarmos o surgimento do Conselho a partir das teorias positivas, mais precisamente a teoria informacional, a existência de um órgão específico para julgar os parlamentares não seria apenas uma forma de desafogo, mas também um mecanismo de redução de incertezas. Um órgão especializado na quebra do decoro parlamentar que surge em meio as críticas da sociedade direcionadas à classe política (principalmente no que se refere às condutas dos mesmos, atentando à imagem de lisura esperada/idealizada) evidencia que a própria classe política visava diminuir os riscos de dano e desconfiança que as condutas "antiéticas" de seus pares provocavam perante a opinião pública.

Da mesma forma, podemos enxergar o Conselho como um *locus* propício para a defesa dos interesses do partido majoritário. O recrutamento previsto no Código de Ética, por meio do respeito à proporcionalidade de representação, abre caminho para que o partido majoritário no Congresso seja também majoritário no Conselho. Embora a heterogeneidade seja necessária dentro das comissões, o alcance prático da teoria partidária no Conselho acaba por proporcionar a manutenção dos interesses da maioria, sendo o tamanho do partido majoritário ou coalizão mais efetivos na realidade do Conselho do que os ganhos informacionais oriundos de sua heterogeneidade.

No entanto, essa análise encontra-se limitada já que, ao longo do tempo, a literatura pouco direcionou sua atenção às particularidades do conselho. A compreensão do seu funcionamento, composição, indicações e procedimentos são consequência de análises do Código de Ética da Câmara, do Regimento Interno da Câmara e das representações que tramitaram no Conselho e estão disponíveis para consulta. É com base nessa análise que é possível compreender a organização do Conselho de Ética.

2.2.2 Organização do Conselho

Segundo o que prevê o artigo 7º do Código de Ética, o Conselho é composto por 21 membros titulares e o mesmo número de suplentes. Os mandatos têm a duração de 2 anos e encerram na posse dos próximos membros, ou então ao final de uma legislatura. O Conselho tem um presidente e dois vices, eleitos por seus próprios pares dentre os membros titulares, sem possibilidade de participarem da eleição subsequente para o mesmo cargo.

A indicação dos integrantes é feita pelos partidos, que recebem as cadeiras de acordo com o tamanho das bancadas. Uma vez indicado para o conselho, o deputado tem mandato de dois anos e, em tese, só poderia ser substituído em caso de renúncia, morte ou perda de mandato como parlamentar. Porém, vale ressaltar que, de acordo com parágrafo 6º, também existe a possibilidade de perda de mandato no colegiado, no caso de o parlamentar faltar a 5 reuniões consecutivas ou a um terço intercaladas, salvo motivo de força maior apresentado formalmente por escrito ao presidente do conselho. Um membro do conselho de ética também será afastado em caso de processo disciplinar contra si, e assim permanecerá até a decisão final sobre seu caso.

De acordo com o parágrafo 3º do mesmo artigo, a representação numérica de cada partido ou bloco visará atender ao princípio da proporcionalidade partidária, com o intuito de tentar representar, na composição do Conselho, todos os partidos políticos em funcionamento

na Câmara dos Deputados. No início da legislatura, caberá ao líder partidário comunicar ao Presidente da Câmara os deputados que representarão o partido ou bloco no Conselho. Ao adentrar nas características do Conselho enquanto comissão, é possível entendê-lo como uma comissão com forte poder de decisão, uma vez que ele é imune a um poder que é, geralmente, apontado como elemento que enfraquece as comissões: o pedido de urgência. Santos e Rennó (2004) apontaram que pedidos de urgência realizados pelos líderes partidários acabam contornando o papel de *gate-keeping*, das comissões. O procedimento do Conselho de Ética não sofre influência dos líderes partidários no que diz respeito à tramitação dos processos, então o que define os prazos mais dilatados ou não acaba sendo a gravidade da denúncia e os recursos interpostos. Não há previsão legal para alteração de ordem dos julgamentos.

A relação entre partidos e comissões corrobora com o olhar trazido por Figueiredo e Limongi (1998) para a participação dos partidos e seu lugar de destaque na análise do Legislativo. Santos e Rennó (2004) reforçam o olhar para os partidos principalmente a partir da redemocratização, período de acentuação do multipartidarismo. Apesar do grande aumento do número de partidos, Santos e Rennó (2004) apontam empiricamente que um dos fatores responsáveis pela estabilização do sistema democrático brasileiro se deve à lealdade partidária, o que não descarta a possibilidade de os parlamentares agirem individualmente, ignorando os interesses da coalizão. A análise do parlamentar para Santos e Rennó (2004) leva em consideração os incentivos de patronagem, o que não é considerado como central por Figueiredo e Limongi (1998).

Com isso, a literatura apontada converge na leitura sobre a importância do líder partidário enquanto ator-chave, servindo de ponte que liga os interesses do Executivo às demandas dos parlamentares individuais. Na figura de atores-chave e agentes da coalizão governista, os líderes partidários podem estender o poder do Executivo ao distribuir indicações em pontos do Legislativo onde seria interessante ao Governo possuir uma facilidade de acesso via um mediador. Um desses pontos-chave, evidentemente, são as comissões. Santos e Rennó (2004) citam também um dos recursos dos líderes partidários: livre acesso aos presidentes das comissões.

O Regulamento do Conselho de Ética versa em seu artigo 3º sobre a eleição do Presidente do Conselho. Tal eleição ocorre em uma reunião específica convocada pelo Presidente da Câmara e é presidida pelo último Presidente do Conselho caso este continue em atividade parlamentar, ou em sua ausência o Deputado mais idoso dentre os de maior número de Legislaturas.

O procedimento previsto no artigo citado acima é um exemplo de que em sua composição estrutural é possível identificar características da organização legislativa, no caso a *seniority*. Recorrer à *seniority* demonstra a intenção do Conselho de Ética em, ao definir quem ocupará o cargo mais elevado daquele instituto, fazê-lo de forma a reduzir a incerteza decorrente dessa escolha. O Presidente do Conselho de Ética naturalmente estará em meio ao choque de interesses partidários.

Portanto, a partir dos estudos informacionais trazidos por Muller (2005), é possível concluir que a previsão de *seniority*, embora se dê de forma alternativa, se faz presente para referendar a escolha do Presidente em relação ao Plenário, já que as penas mais gravosas demandam a certeza por parte do Plenário que a tramitação do processo a ser julgado deu-se da melhor forma possível, uma vez que se está lidando com a continuidade ou não do mandato de um representante eleito democrática e legitimamente.

Um detalhe que exemplifica a particularidade do Conselho de Ética no cenário Legislativo a partir da previsão de *seniority* como alternativa é que ela não constitui critério de composição das comissões, como apontam Santos e Almeida (2005). Ela seria um dos pontos de divergência total em relação ao Congresso norte-americano, mas o Conselho a trouxe como alternativa regimental. Não para composição ou cargo presidencial, mas enquanto sistema que referenda a chefia do Conselho.

O Presidente do Conselho, segundo o artigo 4º do Regimento Interno, possui todas as atribuições de um Presidente de Comissão, atribuições essas previstas no extenso artigo 41º do Regimento Interno da Câmara. A título de exemplo, podem convocar e presidir as reuniões da comissão, eleger os relatores e substitutos, e até mesmo controlar os ânimos dos debates ocorridos nas sessões advertindo sobre tom de voz e retirando a palavra de alguém.

O Presidente centraliza o direcionamento das sessões, exercendo um papel que não pode ser exercido por nenhum outro membro do Conselho. Por outro lado, a participação do Presidente nas votações restringe-se apenas aos casos de desempate. O Presidente só pode ser substituído, nas situações em que não puder estar presente nas sessões, por um parlamentar de mesmo partido ou bloco partidário. Persistindo a ausência, recorre-se novamente à *seniority*, mas dessa vez para o membro mais idoso do Conselho dentre os de maior número de legislaturas.

2.2.3 Tramitação e enquadramento teórico

A tramitação do processo no Conselho de Ética consiste basicamente na seguinte trajetória:

O acusado será notificado pelo conselho e poderá apresentar sua defesa no prazo de 10 dias. Enquanto no exercício de apurar a denúncia o conselho tem o prazo de 15 dias, prorrogáveis por mais 15, para exercer diligências que entender necessárias. Ao final desse prazo, o relatório apresentará uma das quatro consequências previstas no Código de Ética: arquivamento em caso de improcedência; aplicação das sanções previstas no Código em caso de procedência; propor à Mesa sanção menos grave; propor à Mesa sanção mais grave.

Em caso de sanção mais grave, é concedido novo prazo para defesa do representado, bem como novas diligências para elucidação dos fatos. O parecer final aprovado pelo Conselho será encaminhado pelo Presidente do Conselho à Mesa Diretora para que ela proceda com a inclusão na Ordem do Dia para futura apreciação do Plenário da Câmara.

Nos casos de suspensão de prerrogativas e suspensão do mandato, o prazo para julgamento é de, no máximo, sessenta dias úteis; já os casos de perda de mandato possuem um prazo maior: de noventa dias úteis. No caso de não conclusão dos trâmites, o processo passará a se sobressair na pauta da Comissão, tramitando com preferência

Dito isso, faz-se necessária uma análise mais detalhada a partir dos dispositivos que regem essa tramitação, com base no Código de Ética e no Regulamento Interno do Conselho de Ética, já que a letra da lei é, até o momento, a única maneira de se compreender essa jornada processual. Detalhando esse trajeto, busca-se fundamentar as análises que terão como objetivo encontrar as aberturas atuantes como porta de entrada dos interesses da coalizão, bem como seus entraves.

A representação contra um parlamentar inicialmente, compete aos partidos políticos, Mesa Diretora da Câmara e nos casos de denúncia mais branda, até por cidadãos comuns. Ela é recebida pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (quando não for de sua autoria) e esta fica responsável por instaurar o procedimento de apreciação. Ao final dele haverá uma posição sobre os indícios de autoria sendo ou não suficientes para o prosseguimento do processo, ou então pela inépcia da representação, sendo essa uma avaliação técnica, não meritória, onde se verifica se a representação preenche os requisitos formais para apreciação.

Caso haja indícios e não se constate inépcia, a Mesa encaminha a representação ao Conselho de Ética para que se dê início à análise da conduta. O Código prevê prazos distintos de acordo com a gravidade do caso em questão: os casos de suspensão de prerrogativas, suspensão de mandato e cassação devem ser julgados em 3 sessões ordinárias. Os que envolvem censura verbal ou escrita correspondem à resolução dos artigos 11 e 12, que versarão sobre a

aplicação dessa penalidade, que pode se dar tanto pelo Presidente da Câmara ou de Comissão nos casos de censura verbal, quanto pela Mesa em caso de censura escrita. Portanto, segue para apreciação do Conselho somente os processos que envolvem a partir dos pedidos de suspensão de prerrogativas às penalidades mais graves.

Seguindo adiante com o processo, a representação é encaminhada ao Presidente do Conselho, que deverá instaurar imediatamente o processo. Instaurado, o Presidente escolherá como relator um deputado dentre uma lista de três nomes definidos por sorteio. Esse deputado escolhido, porém, não pode pertencer ao mesmo partido ou bloco do parlamentar representado, nem ser nascido no mesmo Estado do representado e nem participante do partido autor da representação. No caso de impedimento ou desistência do relator, cabe ao Presidente nomear um relator substituto.

O §7º do artigo 7º estabelece que o parlamentar membro do Conselho que tem contra si instaurado um processo com prova inequívoca da acusação deve ficar afastado da função pelo tempo que durar o processo. Contudo, o Código de Ética não faz qualquer menção à substituição do mesmo, o que abre questionamentos acerca da utilização dos suplentes: poderão ser acionados suplentes da mesma legenda partidária ou bloco (que poderiam agir representando os interesses do parlamentar afastado) ou o suplente deve ser de um partido ou bloco diferente (podendo entrar no processo movido pelos interesses do próprio partido e assim atuar)?

Na presente pesquisa, apesar da análise do Conselho apontar para uma sobressalente teoria partidária, ao longo da tramitação abre-se espaço para pontuar semelhanças com o aspecto informacional. Santos e Almeida (2005) ressaltam a importância informacional dos relatores de Comissões ao lhes dar um papel de “agente” informacional. O momento da emissão do parecer pelo relator é o primeiro momento de análise de mérito do caso em questão, e nele deverão constar as conclusões daquele sobre a aplicabilidade da conduta parlamentar à norma jurídica prevista no Código de Ética, à qual vale análise ligeiramente pertinente.

O conceito de decoro parlamentar não está descrito em nenhum dispositivo legal que sirva como referência ao Conselho. O que se entende por quebra de decoro, portanto, vem a partir da delimitação de condutas que ferem o decoro, com procedimentos incompatíveis e condutas atentatórias, somadas às menções de deveres dos Deputados. Cabe aos relatores, portanto, a missão de identificar no corpo das denúncias o que no direito de conhece por “subsunção do fato à norma”, ou seja, o perfeito enquadramento das condutas apontadas como quebra de decoro ao que está previsto no Código. Muitas denúncias oferecidas ao Conselho não possuem completa correspondência à letra da lei, mas os autores apresentam diversas alegações (algumas com mais evidências do que outras) de que a conduta denunciada fere, ofende e

deturpa a imagem da Câmara dos Deputados como um todo, o que reforça a necessidade de os relatores serem criteriosos na análise que chegará às mãos da própria Câmara ou escapará delas.

A partir da análise do relator, tal como previsto no Regimento Interno da Câmara, é emitido o parecer pela rejeição ou aprovação da denúncia. As semelhanças entre o Código de Ética e os estudos sobre comissões trazidos por Santos e Almeida (2005) reforçam a possibilidade de leitura do Conselho sob essa ótica. Procedimentalmente, o papel do relator do Conselho, bem como suas particularidades, corresponde aos relatores das Comissões, à exceção do tempo para a emissão. O relator do Conselho possui também previsão legal (via inciso IV do §4º do artigo 14 do Código de Ética) para requalificar a conduta punível e a penalidade cabível, da mesma forma que os relatores de Comissões tem total liberdade para emendar ou mesmo alterar o projeto original, podendo ou não levar em conta as preferências dos seus pares (SANTOS E ALMEIDA, 2005).

Existe ainda uma ramificação de procedimentos a depender da penalidade. O inciso III do artigo 13 rege o procedimento destinado a julgar as propostas de suspensão de prerrogativas regimentais, e fica responsável por determinar qual pode ser o conteúdo do parecer ao final do processo de investigação, ou seja, o que cabe ao relator definir ao final de sua análise. O acionamento e procedimento do Conselho segue o padrão descrito anteriormente. Caso a denúncia seja improcedente, o parecer deve determinar o arquivamento da representação. Sendo procedente, deve determinar a aplicação da pena prevista no caput do mesmo artigo. Pode também, entendendo que a investigação do caso não correspondeu à gravidade apontada, solicitar à Mesa que aplique a sanção menos grave de sua responsabilidade (censura escrita). Por fim, pode propor também à Mesa, fundamentado com o resultado da investigação, aplicação de sanção mais grave, e caso haja a aprovação desse parecer, a defesa verá reaberto seu prazo de ação, bem como abre a oportunidade de realização de investigações complementares.

O artigo 14 se direciona às penalidades de suspensão do exercício do mandato (suspensão essa que não pode ultrapassar os 6 meses) e perda de mandato, a temida cassação. Determina que o parecer favorável à aplicação de tais medidas é de competência do Plenário da *Câmara*, que deliberará em votação ostensiva e por maioria absoluta dos seus membros. Porém, o procedimento de apreciação das denúncias desse artigo possui algumas particularidades que demandam maior atenção.

Após o recebimento da representação, o procedimento do Conselho segue o que está disposto no artigo 13. Ao recebê-la, o Plenário do *Conselho* avalia se a representação é inepta ou carente de justa causa. Caso não seja o caso, uma cópia da representação é enviada ao Deputado acusado para que em 10 dias providencie os elementos defensivos previstos no

mesmo artigo (defesa escrita, testemunhas, etc.). Caso o Conselho entenda que a denúncia realmente é inepta e carece de justa causa, o relator fará pronúncia nesse teor em nome do Conselho, ressaltando-se que o disposto aqui vale somente para as representações feitas pelos partidos políticos, excluindo-se, portanto, as provocações feitas pela Mesa. A pronúncia de inépcia ou ausência de justa causa é terminativa, ou seja, põe fim à pretensão do partido que fez a denúncia, salvo se houver recurso, nos termos do Regimento Interno, ao Plenário da *Câmara*.

Há a previsão de espaço, após a apresentação da defesa, para as possíveis diligências que forem necessárias, e a partir daí a instrução probatória, num prazo improrrogável de 40 dias úteis para os casos de perda de mandato e 30 nos casos de suspensão. Ao fim do prazo, o relator tem 10 dias úteis para a emissão do seu parecer.

Após a deliberação do Conselho, votação nominal e por maioria absoluta, o parecer pode ser aprovado, levando consigo a assinatura tanto do relator como do Presidente do Conselho, passando então a valer como posição final do Conselho como um todo e não somente do relator que o emitiu. Mas existe também a possibilidade de rejeição do parecer emitido pelo relator. Essa rejeição prevista no inciso V do artigo 14 entende que, havendo rejeição do parecer originário emitido pelo relator, é obrigatória a designação de um novo relator, responsável por elaborar um novo parecer.

O novo relator deve preferencialmente ser um dos membros que rejeitaram o parecer originário, sendo a indicação feita pelo Presidente do Conselho. Quando o relator entrega o parecer, seja esse o originário ou o parecer do voto vencedor, considera-se concluída a fase de instrução. Ressalta-se que o parecer que versar a aplicação das penas de suspensão ou perda do mandato pode concluir a improcedência do pedido e conseqüentemente gerando seu arquivamento, mas também pode concluir pela procedência e propor a resolução.

Quando a trajetória do processo disciplinar é finalmente concluída, é oferecido o prazo de 5 dias úteis para que o parlamentar acusado possa oferecer recurso, esse direcionado à Comissão de Constituição e Justiça. A apresentação do recurso tem efeito suspensivo. Por fim, o processo é encaminhado à Mesa para que seja publicado e distribuído para que haja sua inclusão na Ordem do Dia, nos termos do inciso VIII.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve o objetivo de estabelecer as bases conceituais das teorias positivas, responsáveis por descrever o cenário legislativo norte-americano, com o intuito de perceber

suas semelhanças com a realidade brasileira – em especial, com o objeto desta pesquisa, o Conselho de Ética.

Pode-se perceber que o Conselho guarda semelhanças parciais com as teorias informacional e partidária, por dois fatores principais: diante da impossibilidade de deter conhecimento total, é esperado que os parlamentares busquem reduzir a incerteza para a tomada de decisão acerca de consequências negativas aos seus pares, bem como a mobilização para alcançar a maioria dentro do Conselho e assim alcançar seus objetivos dentro daquele instituto leva os parlamentares a atuar sob a perspectiva de alcançar a maioria apontada pela teoria partidária, seguindo a proporcionalidade regimental.

Em seguida, o Conselho de Ética foi analisado sob as perspectivas regimentais, a partir do Código de Ética e Decoro Parlamentar e do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, com o intuito de estabelecer os padrões de procedimento desse instituto, verificando suas correspondências à atuação de uma comissão propriamente dita e determinando os trâmites percorridos pelas denúncias.

O objetivo é entender com a maior precisão possível o Conselho de Ética enquanto instituto, para assim lançar um olhar sobre as representações que nele tramitaram. Somente conhecendo os desdobramentos processuais das representações que poderemos reunir os conceitos já definidos e juntá-los para verificar se há espaço prático e instrumental para sua materialização na atuação parlamentar. Ou seja, entender o Conselho de Ética por dentro permite visualizar os caminhos pelo qual o presidencialismo de coalizão pode atuar, a partir do comportamento parlamentar e as bases institucionais estabelecidas em regimento.

CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DO CONSELHO DE ÉTICA: A PARTICIPAÇÃO DOS PARTIDOS E DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO EM SUA COMPOSIÇÃO E SEUS REFLEXOS NOS PROCESSOS POR QUEBRA DE DECORO PARLAMENTAR

INTRODUÇÃO

Esse capítulo tem por objetivo analisar o Conselho de Ética, internamente, a partir de sua composição, buscando analisar suas características. Conseqüentemente, as características identificadas servirão para indicar em quais aspectos o Conselho corresponde à uma comissão e, a partir dessa correspondência, entender os espaços pelos quais o arranjo do presidencialismo de coalizão³ influencia em seu interior.

Em um primeiro momento, depositaremos a atenção sobre a composição do Conselho, observando as características de recrutamento apresentadas ao longo do período 2001-2018. O intuito é entender se os membros titulares do Conselho são selecionados de forma estratégica, gerando ganhos para os interesses da coalizão, ou exercendo a função de agentes informacionais.

Em seguida, olharemos para as representações. É importante entender quem mais acionou e foi acionado dentro do Conselho, bem como seus respectivos partidos e o que isso pode representar naquele *locus*. a fim de entender a movimentação dos partidos e da coalizão. As representações são os principais índices para entender o que o acionamento do Conselho nos diz sobre seu papel para os parlamentares.

Feita essa análise, passaremos a estudar a figura dos relatores. Com um papel fundamental no andamento das representações, também é pertinente entender o perfil dos relatores que emitem o parecer (inicial e final), constatar sua correspondência ou não aos conceitos apontados como inerentes à função, e identificar que tipo de agentes são esses dentro do processo e em relação ao cenário legislativo.

Por fim, será feita a análise dos confrontos entre denunciadores, denunciados e a figura intermediária dos relatores, a fim de entender a correspondência dos acionamentos às disputas visualizáveis entre governo e oposição dentro da perspectiva da coalizão, e seu comparativo com o intermédio de relatores que pertencem ou não à base de apoio dos polos ativo e passivo.

³ Para identificar o pertencimento ou não do parlamentar à coalizão, utilizou-se como referência o banco de dados do CEBRAP, disponível através do link <https://bancodedadoslegislativos.com.br/downloads.php>, acessado em 20/08/2021.

Traçando esse percurso empírico, teremos uma imagem abrangente sobre o Conselho de Ética e assim entenderemos seu funcionamento. Não apenas o funcionamento institucional, regido pelo Código de Ética e o Regimento, mas seu funcionamento no que diz respeito às disputas do cenário legislativo, incidência das teorias positivas e atuação do presidencialismo de coalizão, dando previsibilidade ao destino dos acionamentos do instituto.

3.1 COMPOSIÇÃO DO CONSELHO⁴

Ao tratar do conselho de ética, um primeiro ponto a ser destacado é a distribuição partidária das vagas de titulares. Fernandes e Rubiatti (2022) apontam que essa ocupação do Conselho se caracteriza por uma diversidade considerável de partidos, tal como é a realidade do Legislativo brasileiro desde a redemocratização, representando a heterogeneidade partidária e ideológica da própria Câmara dos Deputados. Assim, o Conselho reflete essa diversidade ao longo de sua história, o que é determinante para que os partidos menos representados se unam aos intermediários, face aos partidos que tradicionalmente possuem maior representação e assim coordenarem seus objetivos enquanto base para representar seus interesses. Uma atuação isolada de partidos com percentual de ocupação tão baixo tem menores chances de obter resultados efetivos.

Tabela 1 - Ocupação partidária do Conselho de ética

Partido	(continuação)				
	2001-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018
PSDB	29,4	17,2	11,5	9,2	9,8
DEM/PFL	17,6	17,2	16,1	6,7	4,9
PMDB	11,8	12,9	13,7	10	10,6
PP/PPB	11,8	11,8	6,9	10,8	8,1
PT	11,8	17,2	14,9	15	10,6
PTB		5,4	6,9	5,8	5,7
PPS		5,4	8	0,8	3,2
PV				7,5	1,6
PDT	5,9	4,3	6,9	8,3	4,9
PL/PR	5,9	1,1	5,7	6,7	9,8

⁴ A análise dessa seção foi publicada na forma de artigo na revista E-Legis, v. 15, n.37 (2022), elaborado por mim em coautoria com o Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti. O título do artigo é “O Conselho de Ética da Câmara dos Deputados: Análise de sua composição sob a ótica dos estudos legislativos e do Presidencialismo de Coalizão”

PCdoB		2,2		3,3	(conclusão)
PSB	5,9	5,4	5,7	7,5	4,9
PSC			1,2	5	2,4
PRB					4,9
SD				2,5	6,5
PSD					5,7
PSOL			1,2	0,8	
PEN					1,6
PHS					1,6
PSDC					1,6
PMN			1,2		1,6

Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados

Como se pode notar, com a mudança das legislaturas, há também uma alteração na ordem dos partidos com maior ocupação do Conselho. Se entre 2001-2002, o PSDB foi o partido com o maior número de representantes, esse quadro já começa a se alterar na legislatura seguinte, quando a primeira posição passa a ser dividida entre ele, o PFL/DEM e o PT. Nas legislaturas seguintes, outros partidos passaram a possuir o maior número de titulares: PFL/DEM (2007-2010), PT (2011-2014) e PT e PMDB em (2015-2018). Importante notar que tanto partidos pertencentes à coalizão, quanto partidos de oposição ocuparam essas posições durante o período analisado.

Outro ponto a se destacar da tabela 1 é o número de partidos que conseguem alguma cadeira no conselho de Ética: que varia de 8, no início do período para 19 na última legislatura. Esse grande número de partidos reforça a imagem de um Conselho plural, onde diversas forças partidárias conseguem representação, representando assim a pluralidade partidária presente no próprio plenário da Câmara dos Deputados, em outras palavras, mesmo que de forma imperfeita, há certa correspondência entre o Conselho e o plenário no que tange a distribuição partidária.

Importante destacar que no período analisado, há também o crescimento do número de partidos com representação na Câmara, saindo de 19 em 2003 e chegando a 28 em 2015. Cabe notar que, mesmo seguindo a regra de distribuição proporcional de Cadeiras no Conselho, há possíveis diferenças entre essa composição e a composição do plenário, seja por questões puramente matemáticas, seja pela prática de se formar blocos partidários para a indicação dos

membros. Dessa forma, apesar de ter essa característica plural, não é possível, a partir desses dados, afirmar que haja uma correspondência precisa entre o Conselho e o plenário da Câmara dos Deputados.

Tabela 2 - Número Efetivo de Partidos: Plenário e Conselho de Ética

	1998-2002	2003-2006	2007-2010	2015-2018
Conselho de Ética	5,9	7,7	9,2	13,9
Plenário	7,2	8,4	9,2	13,3

Fonte: Elaborado a partir de Rubiatti (2015) e dados da Câmara dos Deputados

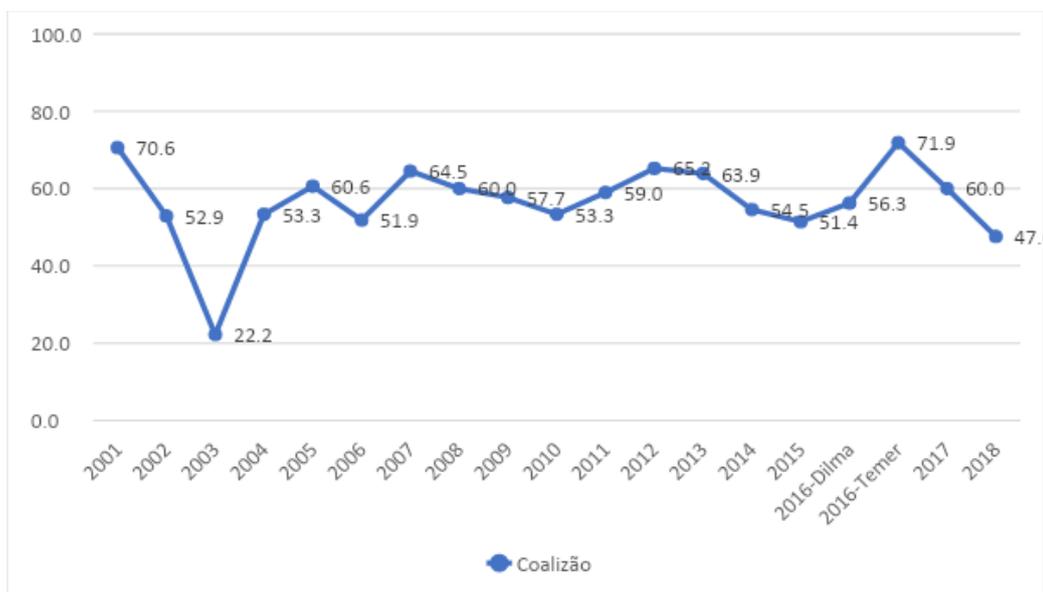
Porém, observar apenas o número de partidos não pode nos levar a uma visão não muito precisa sobre a dispersão partidária dessa representação. Por esse motivo, a tabela 2 mostra o Número Efetivo de Partidos (NEP)⁵ na Comissão e no plenário da Câmara. A partir dela, pode-se notar que há forte semelhança entre os NEPs do plenário e do Conselho, indicando que há uma correspondência considerável entre fragmentação partidária de ambas. Todavia, como apontado por Figueiredo e Limongi (2004, p. 54),

Não há dúvidas de que o sistema partidário brasileiro é fragmentado e que a legislação eleitoral cria incentivos para que os deputados persigam objetivos particularistas. No entanto, tomados individualmente, os legisladores não têm acesso aos meios necessários para influenciar legislação e as políticas públicas. Só podem fazê-lo como membros de partidos que se reúnem em dois grandes grupos: situação e oposição.

Assim, torna-se necessário analisar a composição do Conselho a partir do Eixo governo e oposição. Para tanto, utilizamos as informações sobre as diferentes coalizões do período apresentadas pela Base de dados Legislativos do CEBRAP⁶. O gráfico 1 apresenta essa distribuição.

⁵ Formulado por Laakso e Taagepera (1979), o NEP é um índice que permite observar a dispersão das cadeiras entre partidos. Para Nicolau (2011, p. 105) esse índice permite “mensurar as unidades (partidos) e o peso relativo destas em uma dada população (eleitorado ou Legislativo)”. Dessa forma, o NEP permite analisar o grau de fragmentação de um sistema partidário ponderando a força relativa de suas diferentes unidades, permitindo calcular a quantidade de partidos com alguma relevância quantitativa nesse sistema. O NEP é calculado a partir da seguinte expressão matemática: $NEP = 1/\sum P_i^2$, onde P_i é a proporção de cadeiras (ou votos) do partido i ” (Rubiatti, 2021).

⁶ Disponível em: <https://bancodedadoslegislativos.com.br/>

Gráfico 1 - Participação da coalizão na composição do Conselho de Ética

Fonte: Câmara dos Deputados (2001-2018). Elaboração própria

No que diz respeito à proporção da coalizão governista, esta só não formou maioria no Conselho em momentos muito específicos no cenário político: em 2003 e 2018. No primeiro caso, é o início do Governo Lula (PT) e, nesse momento, a própria coalizão era minoritária em plenário: partidos como o PMDB ainda não haviam formalizado sua entrada na coalizão, mas já apresentavam um comportamento de apoio ao governo. Entretanto, por não fazerem parte oficialmente da coalizão não foram computados nesse momento no gráfico acima.

Já 2018 é o ano final do governo Temer (MDB), neste caso, a queda na participação da coalizão pode estar relacionada com o próprio calendário eleitoral. Soma-se isso aos escândalos de corrupção, evidenciados pelos processos já notórios contra o próprio Temer, bem como o cenário político conturbado de uma eleição que se aproximava, trazendo com ela uma polarização tanto para a população em geral quanto para os partidos políticos, que começavam a sofrer um realinhamento.

Por outro lado, em 2016, o governo Temer, levado ao poder através de um processo de impeachment que pode ser atribuído mais ao poder de articulação do PMDB do que pela fundamentação jurídica do processo, apresentou o maior índice de prevalência da coalizão já registrado, com 71,9%.

Tabela 3 - Representação regional do Conselho de Ética

	2001- 2002	2003- 2006	2007- 2010	2011- 2014	2015- 2018	Total do período	Representação da região no plenário
Sudeste	35,3	41,9	34,5	25,8	22,8	30,6	34,9
Nordeste	29,4	30,1	25,3	33,3	39	32,4	29,4
Sul	11,8	10,8	16,1	16,7	12,2	13,8	15
Norte	11,8	9,7	14,9	22,5	21,1	17,3	12,7
Centro- Oeste	11,8	7,5	9,2	1,7	4,9	5,9	8

Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados

Outro ponto a ser destacado é a participação das diferentes regiões do país no Conselho de Ética. O objetivo aqui é avaliar se há predomínio de alguma região, ou se, ao contrário, a distribuição de cadeiras no Conselho segue apenas uma proporcionalidade com a representação das regiões no plenário. Em toda a trajetória do Conselho, 63% de seus membros foram parlamentares das regiões Sudeste e Nordeste, 31,1% é a somatória das regiões Sul e Norte e somente 5,9% da região Centro-Oeste. Estes números estão próximos dos encontrados no plenário da Casa. Sendo o Conselho de Ética uma comissão que não versa sobre questões orçamentárias, projetos de lei ou qualquer outro fator que possa gerar ganhos ou prejuízos à determinada região, entende-se que essa diferença tão grande entre as regiões se deve unicamente às proporções geográficas incidentes na própria Câmara.

A indicação dos líderes partidários mira um parlamentar que, comprovada sua fidelidade partidária, possa representar os interesses do partido dentro do Conselho em uma eventual oportunidade de influir na deliberação, pró ou contra um denunciado, de acordo com a determinação da bancada como um todo. Logo, não existe espaço nessa configuração para a busca de ganhos regionalizados, visto que a matéria é unicamente jurídica e a indicação é feita em nome do partido, independente da região.

Tabela 4 - Distribuição de gênero no Conselho de ética

	2001- 2002	2003- 2006	2007- 2010	2011- 2014	2015- 2018	total do período
Masculino	94,1	88,2	92	97,5	96,7	94,1
Feminino	5,9	11,8	8	2,5	3,3	5,9

Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados

A tabela 4 apresenta outra característica observada na realidade do plenário da Câmara, que é a sub-representação feminina, principalmente no que diz respeito aos postos-chave como presidente e vice-presidente de Comissões. Sendo o Conselho composto por indicações dos líderes partidários, tal sub-representação se reflete com uma diferença ainda maior. Embora não seja a temática central desta pesquisa, constata-se mais uma vez a questão de gênero como componente do Legislativo brasileiro, evidenciando o gênero enquanto categoria de análise das relações sociais e passível de explicar as desigualdades entre homens e mulheres (BUSANELLO E REHBEIN, 2017).

Pinho (2020) aponta que o Conselho de Ética é ainda mais restrito à presença feminina do que o restante do conjunto da Câmara dos Deputados, tanto pelo baixo número de mulheres em sua composição ao longo da história, como também em virtude de nunca ter sido presidido por uma mulher. O percentual de mulheres ocupando o Conselho de Ética é de somente 5,9%, somadas todas as legislaturas.

Não bastasse a pouca representatividade feminina em sua composição, em seu artigo, Pinho (2020) demonstra que as representações que objetivam punições aos parlamentares homens que desrespeitam as parlamentares mulheres, não terminam em punição àqueles. Logo, no que se refere ao mérito das denúncias, as parlamentares encontram também aí um cenário difícil no Conselho, onde as demandas não encontram a punição como desfecho, perpetuando a normalização da violência de gênero.

Tabela 5 - Número de Mandatos na Câmara dos Deputados dos Titulares do Conselho de ética (2001-2018)

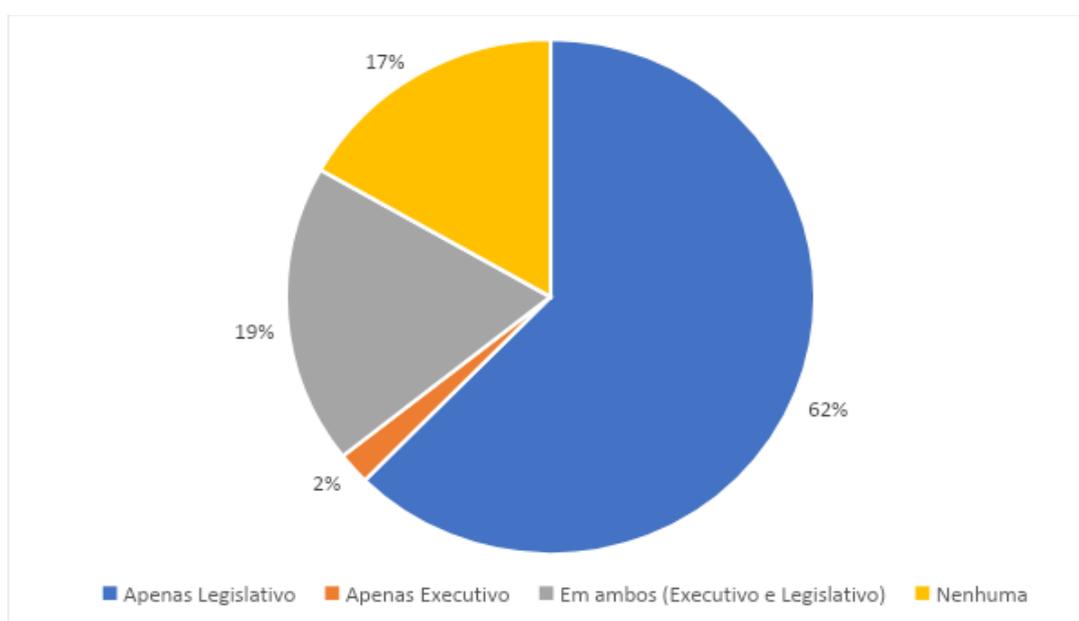
	Porcentagem
Primeiro	40,3
Segundo	25,8
Terceiro	13,4
Quarto	10,3
Quinto	6,3
Mais de 5 mandatos	3,9

Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados

O Conselho é composto majoritariamente por parlamentares recém-eleitos, o que abre espaço para concluir que o Conselho de Ética não prima pela expertise exclusivamente da forma

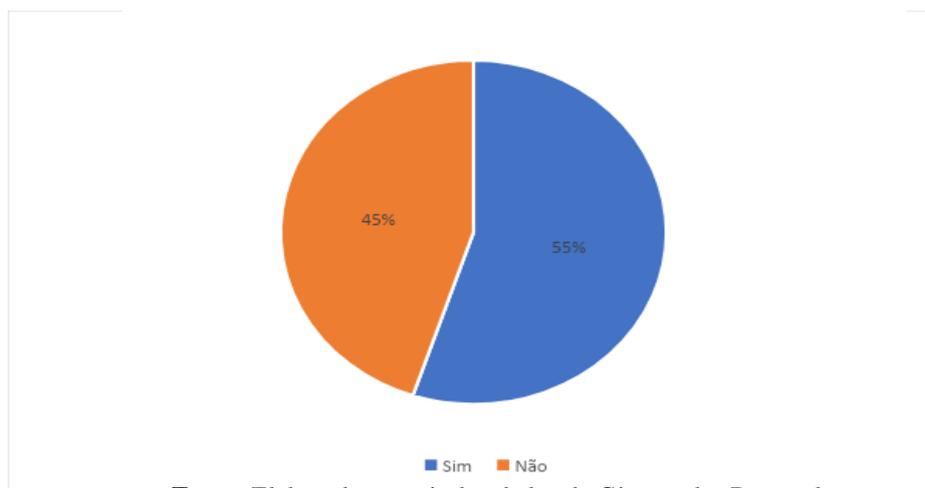
mais recorrente, que seria a experiência do parlamentar na própria casa legislativa. O critério para um parlamentar acrescentar expertise aos processos que tramitam no Conselho aparenta ser mais técnico, com parlamentares que compensam a menor experiência na Câmara com formação superior, capacitação técnica e conhecimentos acadêmicos. Porém, cabe notar que a própria Câmara dos Deputados sofre significativa renovação a cada ciclo eleitoral. Sendo assim, o número de possíveis indicações disponíveis aos líderes com um alto número de mandatos na Casa podem ser significativamente baixo. Dessa forma, outras informações devem ser levadas em consideração ao tratar da *expertise* dos membros do Conselho. Uma dessas informações é a experiência em outros cargos eletivos.

Gráfico 2 - Experiência Prévia em cargos eletivos



Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados

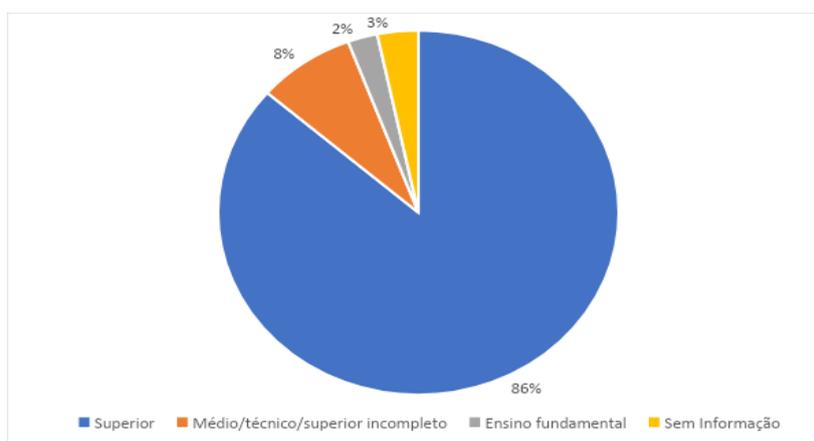
O gráfico 2 evidencia que 83% dos parlamentares que compõem o Conselho possuem experiência prévia em cargos eletivos, predominantemente no Legislativo, mas também no Executivo ou até em ambos os poderes. Independentemente de os parlamentares predominantes no conselho serem os que têm até dois mandatos, a composição do Conselho aponta para um índice pequeno de membros sem experiência alguma no Legislativo ou no Executivo. Assim, a seleção dos membros do conselho parece levar em consideração uma expertise política que pode trazer a previsibilidade de atuação do Conselho.

Gráfico 3 - Experiência prévia em cargos públicos não eletivos

Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados

Complementarmente, há também a questão da ocupação dos cargos estatais não-eletivos. Mesmo que de forma equilibrada, também há a predominância de parlamentares com experiência em cargos não-eletivos, o que indica que mesmo os parlamentares que não haviam enfrentado uma eleição anteriormente, possuíam contato com a vida pública por outros meios, como os cargos comissionados. Portanto, os parlamentares que já tiveram cargos não eletivos carregam consigo certa experiência e contato com a máquina pública.

Por fim, cabe notar que apenas 11,6% dos parlamentares que ocuparam o Conselho no período não possuíam experiência prévia nem em cargos eletivos, nem não-eletivos, estando também em primeiro mandato na Câmara. Dessa forma, é possível afirmar que os membros do Conselho de ética possuem algum grau de expertise adquirida na sua própria trajetória política, mesmo sendo pouco experientes na ocupação de mandato na própria casa legislativa.

Gráfico 4 - Nível de escolaridade dos titulares do Conselho de Ética

Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados

Ao tratar do nível de escolaridade, 86% do Conselho foi composto por parlamentares com ensino superior. Assim, ressalta-se o objetivo dos líderes parlamentares de indicar membros que não somente representem os interesses de sua bancada, mas que possam exercer um bom papel tecnicamente ao longo do processo: uma má atuação técnica de um parlamentar pode prejudicar a apreciação do seu parecer caso seja indicado relator, abrindo espaço para que outro membro, podendo representar interesses distintos, elabore o parecer que será definitivo ao ser acatado pelos demais membros do conselho, configurando um duplo golpe ao partido e a base governista ou oposição que representa.

Tabela 6 - profissões declaradas dos titulares do Conselho de Ética

Profissão	Porcentagem
Advogado	21,8
Professor	13,0
agricultor/agropecuarista/pecuarista	6,7
Empresário	6,7
Administrador	5,9
Engenheiro	5,4
servidor público	4,6
Médico	4,6
Comunicador	2,9
delegado/policial	2,9
Contador	2,5
Economista	2,1
Promotor de Justiça/Procurador de Justiça	2,1
Outros	16,3
Sem informação	2,5

Fonte: Câmara dos Deputados (2001-2018)

A tabela 6 mostra que a maior incidência dentro do Conselho é de advogados. Compreensível a partir do caráter jurídico do Conselho, que tem um rito processual determinado e muitas vezes se depara, no corpo das denúncias, com peças de estrutura semelhante ao que se é peticionado nos tribunais. Bem como as fundamentações e defesas dos parlamentares, também realizadas por advogados. A estrutura jurídica do Conselho, independentemente do caráter político de seus procedimentos ou intenções ao julgar, confere a essa comissão

características bem particulares dentro do Legislativo, o que acaba afastando delas os parlamentares sem curso superior, ou com menor acesso à informação.

Tabela 7 - Tempo de permanência no Conselho de Ética

Tempo	Porcentagem
até 2 anos	50,3
de 3 a 4 anos	36,1
de 5 a 6 anos	8,4
de 7 a 8	0,7
de 9 a 10 anos	2,6
de 11 a 12 anos	1,9

Fonte: Câmara dos Deputados (2001-2018)

O Código de Ética veda a reeleição imediata, o que explica a maioria de parlamentares com a permanência restrita ao tempo regimental. O percentual de parlamentares que permaneceram por tempo superior a 2 anos se deve à não vedação por parte do regimento de uma nova indicação, desde que essa não seja imediatamente após o fim da legislatura cumprida.

Esses dados corroboram com o que foi evidenciado pela tabela 4, uma vez que 86,4% do Conselho de Ética ocuparam o cargo por até 4 anos. Como o Conselho é composto majoritariamente por parlamentares no primeiro e segundo mandato, a queda dos índices de parlamentares eleitos há mais tempo compondo o Conselho acompanha também a queda do tempo de permanência superior a 2 mandatos. Dessa forma, a criação de *expertise* endógena acaba sendo limitada pelas próprias regras que regem o Conselho de Ética.

A partir desses números, pode-se aprofundar a análise sobre a estrutura do Conselho como incentivadora ou não da especialização de seus membros. Vasquez (2020) entende que a atividade parlamentar, com a titularidade por muitos anos dentro da mesma comissão, é um fator incentivador da especialização, já que, quanto mais tempo essa ocupação ocorrer, maior é o potencial de desenvolvimento da *expertise*. Assim, a baixa permanência dos deputados no Conselho de Ética contrasta com o fato de ser o Conselho uma comissão que se dedica sempre ao mesmo assunto, o que, segundo Vasquez (2020), proporciona maior grau de especialização sobre aquele assunto. Assim, impedimentos regimentais acabam por enfraquecer uma possível criação de *expertise* endógena.

Com 86,4% de seus membros tendo, no máximo, 4 anos de permanência, o Conselho de Ética é, essencialmente, estruturado para não proporcionar a expertise nos termos tradicionais. Com a rotatividade de seus membros titulares, considerada elevada, por uma característica estrutural do próprio instituto (que veda a reeleição no Código de Ética), a identidade do Conselho fica mais dissociada da imagem de seus membros. Não é possível ter um parlamentar de referência, ao menos no que se refere a sua atuação dentro do instituto. Tal relevância, normalmente, é adquirida pela vivência prévia do parlamentar na realidade política. Seja dentro da Câmara ou em outros cargos do Executivo ou Legislativo.

Com essa rotatividade, é pertinente questionar se o Conselho de Ética é um órgão institucionalizado. Não o seria sob a ótica de Shepsle (2010), para quem a institucionalização de uma comissão advém do desenvolvimento de rotinas e acúmulo do conhecimento sobre certo tema. As tomadas de decisão, portanto, vem de parlamentares com histórico, relativa ou literalmente, recente dentro dessa comissão. A cadeia de ações do Conselho ao longo do tempo, portanto, não ostenta identidade unificada a partir dos parlamentares que ali estiveram.

Existe outro fator que coloca o Conselho de Ética distante do papel de oportunizar a especialização. O fato de que o Conselho lida com matéria específica de analisar a conduta parlamentar faz com que, enquanto uma Comissão, tenha um objetivo e objeto únicos no funcionamento do Legislativo. Ou seja, enquanto as Comissões possuem um objetivo em comum, que é fiscalizar o Executivo e avaliar e propor os projetos de lei, o Conselho lida com representações/denúncias referentes ao comportamento do parlamentar. Logo, não existe correspondência do Conselho com outras comissões ou ministérios. É um órgão isolado.

Vasquez (2020) aponta que a correspondência temática entre comissões e ministérios é importante, visto que é destes que vêm a maioria das propostas legislativas que são transformadas em normas jurídicas. Tendo em vista a origem das representações, não existe reforço da atividade do Conselho enquanto um órgão fiscalizador da atividade do Executivo. Uma vez ausente esse papel fiscalizador, tem-se a consequente redução do incentivo à fiscalização. Essa cadeia de fatores é própria do isolamento do Conselho.

Vale também trazer o fator tempo de existência do Conselho para a discussão. Vasquez (2020) conclui que quanto mais tempo de existência tiver uma comissão, maior será seu potencial incentivo à especialização. Esse fator distancia ligeiramente o Conselho da especialização, uma vez que foi instituído em 2001, da forma como o conhecemos hoje, sendo

um instituto relativamente novo e com seu acionamento tendo se intensificado somente após algum tempo.

Essa ausência de identidade do Conselho a partir da ótica individual da ocupação parlamentar reforça a necessidade de construção da identidade da atuação do instituto sob outro aspecto político. Sem a especialização, sem a institucionalização do mesmo, sem a longevidade parlamentar, a identidade do Conselho – e sua conseqüente previsibilidade – advém da leitura que se pode fazer da atuação das coalizões agindo em seu interior. Entendendo o movimento dos eixos governo x oposição, abre-se o caminho para consolidar a imagem da atuação de uma comissão bem particular.

3.2 REPRESENTAÇÕES

Essa seção busca analisar as representações que entraram no Conselho de ética, destacando o proponente e o representado no que tange ao pertencimento partidário e à coalizão de governo. Um primeiro ponto a se destacar é o pertencimento partidário dos proponentes. A tabela 8 mostra a distribuição das representações por partido.

Tabela 8 - Representações que iniciaram trâmite no Conselho de Ética por proponente (2001-2018)

Proponente	Porcentagem das iniciativas
PV	43,5
PSOL	10,6
PL/PR	6,8
PT	5,6
PSB	3,7
DEM	3,1
PSDB	3,1
REDE	3,1
PTB	1,9
PCdoB	1,2
PPS	1,2
PSC	0,6
PSD	0,6
PSL	0,6
PTC	0,6
SD	0,6
Mesa Diretora	13,1

Fonte: elaboração dos autores

Na tabela 8 pode-se notar que o Partido Verde (PV) é o responsável pelo maior número de acionamentos, embora praticamente todos tenham sido no ano de 2006 quando, em virtude de um esquema de corrupção que ficou conhecido como “máfia das ambulâncias”, sua representação foi desmembrada em 69 partes para individualizar o polo passivo dos possíveis processos. Ressalta-se que, à época, o PV não integrava a base de apoio ao governo. Na sequência aparece o PSOL, sendo que apenas esses dois partidos concentram mais de 10% das representações apresentadas. De forma semelhante ao PV, o PSOL também não faz parte da coalizão de apoio ao governo nos momentos em que as representações foram feitas. Os partidos que fizeram parte da coalizão em algum momento com maior número de representações foram o PL/PR e o PT (terceiro e quarto lugares entre os partidos), porém ambos apresentam menos de 10% das representações.

Cabe um adendo sobre a origem das representações: a Mesa Diretora, órgão coletivo da Câmara dos Deputados, também é responsável por parte significativa das representações (13,1%), porém esse órgão não é nem um partido e, por suas características institucionais, também não se alinha no eixo de pertencimento a coalizão.

Como dito anteriormente, a representação parlamentar na Câmara dos Deputados apresenta alto grau de fragmentação, o que estimula o Executivo a buscar formar coalizões para conseguir apoio a sua agenda no Legislativo. Sendo assim, para analisar a atuação dos parlamentares no Conselho de Ética, é relevante observar não apenas a distribuição partidária, mas também o pertencimento a coalizão dos propositores.

Tabela 9 - Representações que iniciaram trâmite no Conselho de Ética por pertencimento a coalizão do propositor (2001-2018)

Pertencimento a coalizão	Porcentagem
Coalizão	17,3
Não-membro da coalizão	82,7

Fonte: elaboração dos autores

A Tabela 9 apresenta os dados sobre as representações a partir do pertencimento à coalizão dos partidos dos propositores. Nesse caso, foram excluídos os projetos iniciados pela Mesa Diretora. Como se pode notar, os parlamentares que não fazem parte da coalizão de apoio ao governo são os que mais acionam o Conselho. Assim, o acionamento pode ser uma alternativa política para tentar desestabilizar a coalizão governista, considerando que seja essa a principal acionada (vide tabela 8).

Em suma, pelos dados apresentados nas tabelas 8 e 9, já se nota um predomínio de partidos de fora da coalizão como propositores das representações, o que pode indicar uma estratégia desses partidos de causar desgastes a coalizão. Porém, nesse caso, os representados seriam

majoritariamente da coalizão. As tabelas 10 e 11 apresentam os dados sobre os representados no eixo partidário e no de pertencimento a coalizão.

Tabela 10 - Representações que iniciaram trâmite no Conselho de Ética por partido do Representado (2001-2018)

	Porcentagem
PL/PR	17,0
PTB	16,3
PP	15,7
PT	10,5
PMDB/MDB	9,1
PFL/DEM	8,4
PSOL	3,9
PSDB	3,2
PSB	2,6
PSC	2,6
SD	2,6
PDT	1,3
PPS	1,3
PSD	1,3
PSL	0,7
PCdoB	0,7
PMN	0,7
PRB	0,7
Sem Partido	1,3

Fonte: elaboração dos autores

A partir dessa tabela 10, observa-se que os partidos mais acionados não são os partidos de maiores bancadas. Porém, os que concentram o maior número de representados fizeram parte da base governista em boa parte do período analisado. Assim, o tamanho do partido não é determinante para as representações contra eles, já que as maiores representações são para partidos de menor tamanho, o que leva à conclusão de que mais importante do que o tamanho do partido é a sua posição em relação ao governo. Em virtude disso, os 5 partidos mais acionados, entre partidos maiores e menores, fizeram parte da coalizão governista na maior parte do recorte temporal do presente artigo.

O número amplo de representados reflete o multipartidarismo brasileiro presente no interior do Legislativo, isto é, há um alto número de partidos iniciando representações e sendo

alvo das representações. Porém, nem a concentração de iniciativas nem a de representados segue uma proporcionalidade com o tamanho das bancadas partidárias no plenário da Câmara dos Deputados.

Tabela 11 - Representações que iniciaram trâmite no Conselho de Ética por pertencimento a coalizão do Representado (2001-2018)

Pertencimento a coalizão	Porcentagem
Coalizão	73,2
Não-membro da coalizão	26,8

Fonte: elaboração dos autores

Ao observarmos os representados por pertencimento a coalizão, os dados da tabela 11 mostram que há uma concentração na coalizão, ou seja, os membros da base governista são mais constantemente alvos das representações. Assim, conforme indicado pela tabela 9, em paralelo ao maior número de acionamentos por parte de parlamentares situados fora da coalizão governista, os membros da coalizão governista são os mais acionados dentro do Conselho.

Esse cruzamento aponta que o Conselho de Ética é frequentemente utilizado como uma alternativa de desestabilização governista dentro do Legislativo. Apesar dos interesses partidários envolvidos, o comportamento dos parlamentares indica alinhamento com os interesses de sua posição em relação ao governo. Enquanto oposição, visa-se desgastar politicamente preferencialmente os parlamentares que pertencem à base de apoio.

Ao mesmo tempo, levando-se em consideração o gráfico 1, que indica que a coalizão foi maioria na ocupação do Conselho em quase todos os anos desde sua fundação, o fato de ela ser a mais acionada também pode ser percebido como uma consequência natural dessa ocupação majoritária. Os membros de fora da coalizão podem até entender o Conselho como um instituto que possibilitaria um posicionamento frente ao seu eleitorado, porém, a coalizão ser majoritária gera uma série de reflexos no percurso dessas denúncias.

Veremos mais reflexos quando entendermos a atuação dos denunciantes, denunciados e relatores.

Tabela 12 - Iniciativas da coalizão a partir do pertencimento dos representados (2001-2018)

Pertencimento a coalizão dos representados	Porcentagem
Coalizão	52,2
Não-membro da coalizão	47,8

Fonte: elaboração dos autores

A tabela 12 mostra os representados dos acionamentos feitos pelos partidos da coalizão de governo. Observa-se que, nesse caso, não há um forte predomínio de representações contra

membros de fora da coalizão por parte da base dos governos, pelo contrário, a maioria dos representados são da própria coalizão.

Essa situação dialoga diretamente com a realidade do Presidencialismo de Coalizão brasileiro: para obtenção de uma base de apoio majoritária, é comum a necessidade de se ter uma coalizão com elevado grau de heterogeneidade – tanto pelo número de partidos membros quanto pela posição deles no espectro ideológico –, o que é observável principalmente nos anos do governo Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016).

Com isso, pode haver um conflito de interesses entre a vontade da coalizão governista e o interesse do parlamentar ou seu partido, causando um enfrentamento de um membro da coalizão contra outro membro da coalizão, como se observa na tabela. Isso ocorre pois, apesar de a coalizão de apoio ao governo teoricamente perseguir os mesmos interesses, formar uma coalizão majoritária em um presidencialismo multipartidário e heterogêneo como o do Brasil pode abarcar em uma mesma base de apoio parlamentares com interesses e ideologias diametralmente distintas, trazendo conflitos que não necessariamente dizem respeito aos interesses da coalizão ou da ação enquanto oposição.

Também é possível associar esse indicativo ao disposto no gráfico 1. Uma vez que a coalizão é frequentemente maioria na ocupação do Conselho, aumentam também as possibilidades de ser acionada por conflitos inerentes ao comportamento parlamentar. Devido ao seu alto grau de incidência, conflitos podem ser inevitáveis, uma vez que a minoria reside justamente em parlamentares que estão fora da coalizão.

Tabela 13 - Iniciativas dos não-membros da coalizão a partir do pertencimento dos representados (2001-2018)

Pertencimento a coalizão dos representados	Porcentagem
Coalizão	78,2
Não-membro da coalizão	21,8

Fonte: elaboração dos autores

Se a tabela 12 mostra que as iniciativas da coalizão uma distribuição de representados equilibrada entre membros da própria coalizão e parlamentares externos a coalizão, o mesmo não se pode dizer das iniciativas dos membros externos a coalizão. A tabela 13 evidencia que as representações advindas da oposição são mais direcionadas à base de apoio do governo: 78,2% dos representados pelos membros de fora da coalizão são de partidos da base governista. Com base nisso e no índice elevado de acionamento partindo de parlamentares de fora da coalizão contra membros da base de apoio ao governo, pode-se inferir que a oposição entende o Conselho de Ética como uma plataforma acessível de desgaste da base governista ou mesmo

do governo, a partir de sua base de apoio, já que o acionamento do Conselho de Ética contra um parlamentar pode ser explorado politicamente independentemente do resultado do processo.

3.3 RELATORES

O terceiro elemento a ser tratado são os relatores, pois esses são figuras chave no processo de decisão do Conselho de Ética: é a partir dos relatórios que o conselho decide sobre a aceitação das representações e as possíveis punições aos parlamentares. Dos trâmites registrados no sistema da Câmara dos Deputados, encontramos 154 processos, porém, em 1 caso não houve designação do relator e em 2 o relator renunciou ao mandato. A partir desses dados pode-se observar a distribuição partidária dos relatores, conforme mostrado na tabela 14.

Tabela 14 - distribuição partidária dos relatores (2001-2018)

	Porcentagem
MDB/PMDB	19,2
PT	12,6
PSDB	9,9
DEM/PFL	9,3
PR/PL	7,9
PP	7,3
PDT	6,6
PPS	6,0
PTB	5,3
PSB	4,6
PV	4,0
PSOL	2,0
PSD	2,0
PMN	1,3
PSC	0,7
PRB	0,7
PHS	0,7

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Conselho de ética.

A tabela 14 mostra que, como esperado, os partidos que possuem maior representação também são os que tiveram o maior número de relatores ao longo da história do Conselho. De acordo com esses dados, é perfeitamente compreensível que as maiores bancadas da Câmara

sejam efetivas em sua mobilização no cenário das comissões. Embora o objetivo seja a obtenção de uma representação proporcional ao plenário, como indicado por Fernandes e Rubiatti (2022), a correspondência da fragmentação não implica, necessariamente, em igual dispersão partidária, reforçando a necessidade de observar a composição do Conselho a partir do eixo governo-oposição.

Com isso, o eixo governo-oposição nos permite olhar para as primeiras colocações dos índices partidários dos relatores já percebendo os indicativos polarizadores. Em primeiro lugar, vem o MDB/PMDB, com 19,2% de ocupação. Exceto em momentos pontuais, como nos anos de 2001, 2002 e 2016 durante a crise do segundo mandato de Dilma Rousseff, o MDB/PMDB fez parte do grupo governista, quase na totalidade do período. O PT, mesmo sendo o partido do Chefe do Executivo por boa parte do período analisado, teve 12,6% dos relatores do Conselho, ficando com a segunda maior frequência.

A tabela 14 também remete à tabela 1, que versa sobre a ocupação partidária do Conselho. Observamos aqui que, da mesma forma que a ocupação dos membros titulares, os relatores também pertencem, em sua maioria, aos partidos majoritariamente representados, mas mantendo espaço para a representação de minorias. Tal correspondência acena para a teoria partidária, ajudando a construir a realidade que proporcionará a atuação conjunta da coalizão.

Tabela 15 -Distribuição dos relatores a partir do pertencimento a coalizão (2001-2018)

Coalizão	Porcentagem
Sim	59,6
Não	40,4

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Conselho de ética

Com quase 60% de ocupação ao longo do tempo, a coalizão, efetivamente, possui maioria entre os relatores no Conselho de Ética. Segundo Fernandes e Rubiatti (2022), a coalizão governista só não formou maioria no Conselho em momentos bem específicos, sendo estes 2003 e 2018, ou seja, início do governo Lula (PT) e final do governo Temer (MDB).

O percentual maior sendo pró-governo é um reforço da disposição apresentada no gráfico 1, apontando para constante maioria da coalizão, e também um indicativo de que a própria composição do Conselho é elaborada de forma a permitir com que o posto-chave dentro da comissão seja ocupado, preferencialmente, por parlamentares que representem a vontade da maioria, indicada pelos líderes partidários, sendo estas figuras atuantes no cenário das coalizões. Em suma, tanto na composição do Conselho quanto nas relatorias se nota um

predomínio das coalizões de governo, o que indica que as mesmas teriam maiores condições de controlar, ou coordenar, a ação dele.

Com o percentual governista formando maioria histórica, visualiza-se o Conselho como uma comissão *gate keeper*, ou seja, o objetivo é garantir que os processos iniciados contra membros da coalizão governista não obtenham sucesso, preservando assim a imagem e a tranquilidade política da base de apoio.

Tabela 16 - Profissões dos relatores (2001-2018)

Profissões	Porcentagem
Advogado	26,4
Procurador de justiça	2,7
Promotor de justiça	0,8
Auditor	0,4
Professor	17,4
Comunicador/jornalista	7,0
Empresário	6,2
Administrador	5,4
Agricultor/agropecuarista/pecuarista	5,0
Delegado/policial/militar	3,5
Médico	3,5
Servidor público/funcionário público/empregado público	3,1
Psicólogo	2,7
Outros	15,9

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Conselho de ética.

As profissões dos parlamentares são declaradas pelos próprios, para fins de registro na biografia individual dos mesmos no site da Câmara. Para esta pesquisa, foram consideradas as 3 primeiras profissões declaradas (alguns parlamentares declararam mais de 3). Acreditamos que as profissões exercidas pelos parlamentares exercem influência em sua indicação para a relatoria, bem como definem o papel informacional desses atores-chave na condução dos processos.

É notória a pluralidade das profissões declaradas, mas é importante destacar a predominância da advocacia. Com 26,4%, é a profissão com maior incidência. E tal informação representa um importante indicativo de que os aspectos técnicos e jurídicos da profissão são levados em conta como fator informacional.

Os procedimentos previstos no Código de Ética e Decoro Parlamentar, juntamente com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, concedem ao Conselho uma forma de organização e de procedimentos semelhantes ao cenário processual jurídico extra político. O Conselho de Ética, mesmo encarado como uma comissão, possui uma estrutura típica de órgão julgador, abarcando em sua estrutura um percurso processual a ser seguido pelas representações.

As representações possuem um peso de denúncia, havendo, portanto, necessidade de produção de provas, e garantia Constitucional do contraditório e da ampla defesa. Os procedimentos previstos na legislação são inerentes às denúncias acolhidas, ou seja, devem ocorrer independentemente da vontade dos relatores, que por outro lado podem indicar a produção de provas que acharem necessárias, mas não vedar as que são entendidas como garantidoras da ampla defesa do parlamentar denunciado.

Tal rigidez procedimental acaba criando uma preferência por parlamentares que possuam capacidade de lidar com uma estrutura processual. Não é suficiente que o parlamentar escolhido como relator represente satisfatoriamente a vontade de sua bancada e de seu partido. Ele precisa ser capaz de exercer o controle necessário do processo, através de uma atuação segura, que garanta a plena fluência do processo rumo ao destino desejado pela base de apoio ou oposição.

Uma má gerência das representações pode acarretar em rejeição do parecer. Não somente por discordância política, mas por incapacidade jurídica daquele parecer de sustentar uma posição diante do Conselho. Um parecer com nulidades, que não observou o disposto na legislação ou então que apresenta lacunas grosseiras em sua elaboração, pode comprometer até mesmo os votos de aliados políticos.

As profissões de procurador de justiça, promotor de justiça e delegado/policial/militar, somadas, chegam a mais 7% de incidência. Esse é um indicativo importante, na medida em que estende o alcance de operadores do direito na atuação profissional. No total, os operadores do direito possuem 33,4% de ocupação do posto de relatores do Conselho. Ou seja, 33,4% dos relatores possuem familiaridade, em maior ou menor grau, com os procedimentos técnico-jurídicos basilares dos procedimentos adotados por essa comissão. Isso confere aos agentes uma influência técnica, tornando-se figuras de referência na administração processual e, por consequência, elaborando pareceres com maior credibilidade e melhor qualidade técnica.

A segunda profissão com maior incidência é a de professor, com 17,4%. As características dessa profissão, como a didática, capacidade de compreensão e interpretação, são as próximas preferências do Conselho. Mais uma vez, indicando a busca por uma boa

atuação. A expertise do Conselho reside na qualidade de condução dos relatores, puxando de suas características pré-existentes ao recrutamento os elementos necessários para elaboração satisfatória do parecer, e digna condução dos trabalhos regimentais.

Tabela 17 - Número de mandatos dos relatores na Câmara dos Deputados

Mandato	Porcentagem
Primeiro	43,0
Segundo	25,8
Terceiro	9,3
Quarto	11,9
Quinto	7,9
Sexto	2,0

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Conselho de ética.

O número de mandatos é indicativo que mais evidencia que o Conselho tem sua própria forma de primar pela expertise dos relatores. Por influência dos estudos legislativos e das comissões, estamos familiarizados com o conceito de expertise sendo a experiência reiterada do parlamentar na casa legislativa, sendo os ganhos informacionais gerado a partir dessa longevidade.

Logo, um índice de 43% dos relatores em primeiro mandato causaria estranheza, sugerido inclusive que os relatores do Conselho são inexperientes politicamente, tanto no cenário das comissões como no Legislativo como um todo. A senioridade, figura aparentemente coadjuvante nesse posto chave, aparece em grau significativo, porém dispersa em comparação aos índices dos parlamentares em início de trajetória na Câmara.

Existem, como os índices a partir do terceiro mandato indicam, relatores que representam o conceito de *seniority*, porém, o próprio Conselho, pelos dispositivos legais que o regem, acaba desmotivando uma longevidade parlamentar dentro dele. Como dito anteriormente, os mandatos possuem a duração de dois anos, sendo vedada a reeleição imediata. Este fator, inclusive, resulta em um incentivo para que o Conselho encontre alternativas para configurar a expertise em seu interior, uma vez que o caminho “tradicional”, onde o parlamentar constrói uma trajetória longa junto a comissão, aqui fica impossibilitado.

Tabela 18 - Experiência dos relatores em outros cargos eletivos

Experiência prévia	Porcentagem
Legislativo	58,3
Executivo	2,0

Ambos (Executivo e legislativo)	21,2
Nenhuma/não declarada	18,5

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Conselho de ética.

A experiência prévia no Legislativo, no Executivo ou em ambos, forma 81,5% dos relatores do Conselho. Logo, ajuda a compor o conceito de expertise do Conselho o fato de tais parlamentares terem experiência em cargos eletivos, em algum dos Poderes. Tal como constatado por Fernandes e Rubiatti (2022) na análise da composição dos membros titulares do Conselho, o fato de que os relatores sejam em sua maioria recém-chegados a Câmara (primeiro ou segundo mandato), não impede que o Conselho seja formado por parlamentares com outros tipos de experiência. Assim, a expertise política é o que pode trazer previsibilidade à atuação do Conselho, principalmente se somada à incidência dos interesses da coalizão (FERNANDES E RUBIATTI, 2022).

Tabela 19 - Experiência dos relatores em Cargos não eletivos

Experiência	Porcentagem
Sim	61,6
Não	38,4

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Conselho de ética.

A maioria dos relatores (61,6%) possui experiência prévia também em cargos não eletivos. Fernandes e Rubiatti (2022), na análise da composição do Conselho, apontam que esse critério é um indicativo de que os parlamentares que não passaram por um processo eleitoral antes de se tornarem deputados tiveram contato com a vida pública por outros meios, como por exemplo, os cargos comissionados. Logo, o contato com os cargos públicos aqui também demonstra ser preferência, resultando assim em outro indicativo de expertise para a composição da comissão.

Até o momento, trabalhamos com os relatores inicialmente indicados pelo Conselho de Ética. Porém, dos 151 processos, 17 tiveram seu parecer rejeitado, sendo que 11 deles foram feitos por relatores da coalizão e 6 por parlamentares de fora da coalizão. A tabela 20 mostra o partido do relator vencedor, isto é, o que apresenta o parecer alternativo, que é o aprovado quando há rejeição do parecer original.

Tabela 20 - Partido do relator vencedor

Partido	Porcentagem
PT	23,5
PDT	17,6

MDB/PMDB	11,8
DEM/PFL	5,9
PCdoB	5,9
PROS	5,9
PSB	5,9
PSD	5,9
PSDB	5,9
PSOL	5,9
PV	5,9

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Conselho de ética.

Dos 18 anos de Conselho estudados, a tabela 20 indica um dado importante: nos momentos em que houve alteração em relação ao parecer originário, o relator vencedor quase sempre pertenceu à base do governo. Dentro do recorte temporal em questão, foram praticamente 15 anos de governo PT.

O PT, por sua vez, lidera o índice de partido do relator vencedor, com 23,5% de incidência. Ou seja, em 23,5% das vezes, um relator da base governista foi escolhido para elaborar o parecer vencedor, o parecer final, que seria o destino final do processo dentro dos trâmites do Conselho. Freitas (2016) aponta isso como uma consequência regimental do Legislativo, em que, a partir do respeito à proporcionalidade partidária, os maiores partidos recebem mais relatorias. É exatamente o que se verifica na tabela acima. As maiores bancadas possuem mais chances de causar alterações significativas no interior das comissões, e no Conselho isso significa o controle sobre o destino das representações.

Em seguida, o PDT e o MDB/PMDB, que participaram da base governista do PT por quase todo o seu mandato, juntos ocupam 29,4% dos vencedores. É importante observar que partidos com baixa representação na composição, como PCdoB, PSD, PSOL e PV, possuem considerável incidência nos relatores vencedores, somando 23,6%, e compõem a base governista em algum momento do período. Isso reforça a influência e a necessidade de que as coalizões existentes na Câmara também sejam refletidas no Conselho, uma vez que, por mais que os partidos com menor representação exerçam pouca diferença em termos de composição, é possível que se possa contar com eles na elaboração do parecer vencedor, que é de fundamental importância para o destino da representação.

É possível concluir a partir dessa tabela que os partidos com menor representação são perfeitamente capazes de exercer influência significativa no processo. Sua baixa representação na composição do Conselho foi indicada por Fernandes e Rubiatti (2022) ao analisar a

composição dos membros titulares do Conselho de Ética. Apontando para a heterogeneidade do Conselho, cada vez mais fragmentado, foi constatado que a diversidade partidária no interior do Conselho convivia com índices de representação muito baixos dos partidos que chegava ao Conselho, o que inviabiliza uma movimentação unitária.

Essa impossibilidade de exercer influência de forma individual resulta em incentivo aos partidos menores para que se unam a algum espectro, seja base ou oposição, para que vejam seus interesses efetivamente representados nos trâmites. De acordo com essa tabela, tais interesses seriam recompensados: mesmo com menor incidência, os partidos menores, agindo em conjunto, têm chances consideráveis de figurarem em postos-chave ao longo do processo, ocasião em que sua posição governista exercerá a influência definitiva, alçando-os ao posto de elaboração do parecer vencedor, na defesa dos interesses de sua base.

Tabela 21 - Posição do relator vencedor em relação com o relator inicial: coalizão e não coalizão

Relator original	Relator Vencedor	
	Coalizão	Não coalizão
Coalizão	54,5	45,5
Não-Coalizão	66,7	33,3

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Conselho de ética.

Esses dados ilustram a característica que mais chama a atenção em toda a análise. A tabela 21 nos oferece duas informações de fundamental importância para entender a disputa de interesses no Conselho e como os agentes se relacionam. Havendo mudanças no teor do parecer, temos que:

- a) Quando o parecer originário é elaborado pela coalizão, na maioria dos casos, um relator também da coalizão é escolhido para elaborar o parecer vencedor.
- b) Quando o parecer originário é elaborado por parlamentares de fora da coalizão, a maior incidência de parlamentares escolhidos para elaborar o parecer final é dos pertencentes à coalizão.

Em ambos os cenários, observamos uma movimentação importante da coalizão governista. Ela possui maioria da elaboração dos pareceres que vêm substituir os pareceres elaborados por um membro da coalizão, ou seja, a tendência é que o resultado final do processo não acarrete em mudanças significativas no objetivo dos relatores. Dessa forma, mesmo havendo necessidade de alterar algo disposto no parecer originário, as modificações finais são realizadas majoritariamente pela própria coalizão, mantendo certo controle sobre as alterações a serem feitas.

A coalizão possui uma incidência ainda maior quando ela objetiva modificar o parecer elaborado por relatores de fora da coalizão. Com 66,7% de incidência, sempre que um parecer elaborado por um membro de fora da coalizão foi à votação pelo Conselho e foi reprovado, o relator final responsável por elaborar o parecer definitivo veio do espectro oposto, representando interesses diferentes e falando por outras bancadas.

Depois desses índices, podemos perceber que a análise das coalizões é indissociável da observação do funcionamento do Conselho de Ética, afinal, com a coalizão tendo incidência considerável sobre as tramitações, é possível que este fator se some à expertise dos relatores na elaboração dos pareceres, uma vez que é preciso alinhar a capacidade técnica com os objetivos majoritários da bancada.

3.4 RELAÇÃO ENTRE DENUNCIANTES, DENUNCIADOS, RELADORES E A COALIZÃO

Nesta seção, serão analisados os processos cujas relações são a de Denunciante e Denunciado em comparação ao Relator do processo. Essa análise é pertinente ao indicar a preponderância da coalizão em termos de extensão do processo: No polo ativo com o Denunciante, no polo passivo com o Denunciado e no polo intermediário com os Relatores.

Se a coalizão abarcar tanto o polo ativo ou passivo quanto o intermediário, temos espaço para convergência de interesses, de forma que o resultado daquele processo será satisfatório para ambos. Por outro lado, é importante também a verificação de processos onde o polo ativo ou passivo é divergente da posição do polo intermediário, possibilitando conflitos de interesses em virtude de suas posições no cenário político.

É válido ressaltar a importância do posicionamento do relator para a literatura de organização legislativa. Freitas (2016) entende que os Relatores possuem um papel central na construção de consenso em torno de políticas. Portanto, por mais que em determinados momentos o parecer possa ser rejeitado, é inegável que a posição do Relator tem influência determinante na concepção dos demais membros do Conselho sobre a validade daquela denúncia.

Desta forma, a convergência de interesses entre Denunciante/Denunciado e Relator, a partir do pertencimento à coalizão, funcionaria como o fator primordial para a visualização do mérito do procedimento instaurado. Em outras palavras, Denunciantes que convergem com os Relatores teriam mais chances de verem duas denúncias aprovadas, e Denunciados que

divergem dos Relatores teriam mais chances de serem aprovados contra si pareceres desfavoráveis no Conselho.

Assim, serão observadas as seguintes relações:

- O Denunciante/Denunciado pertence à coalizão, e o Relator **também** pertence;
- O Denunciante/Denunciado pertence à coalizão, porém o Relator do processo **não** pertence;
- O Denunciante/Denunciado **não** pertence à coalizão, porém o Relator do processo pertence;
- O Denunciante/Denunciado não pertence à coalizão, e o Relator do processo **também não** pertence.

Tabela 22 - Denunciante e relatores por pertencimento a coalizão

	Relator da coalizão	Relator Não coalizão	Total
Denunciante da Coalizão	63,6	36,4	100%
Denunciante Não-coalizão	58,9	41,1	100%

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Conselho de ética.

Freitas (2016) aponta que o número de cadeiras nas bancadas partidárias é condicionante do poder dos partidos no interior do Legislativo. Assim, havendo coalizão majoritária, a preponderância da coalizão será visível em vários outros aspectos da organização legislativa. E quando observamos os enfrentamentos dentro do Conselho, vemos mais um reflexo dessa organização.

Dentre todos os aspectos citados, o mais importante a se destacar é que a coalizão possui uma posição intermediária muito forte no Conselho de Ética. Ou seja, os Relatores estão, na maior parte do tempo, à serviço da coalizão. Dessa forma, os Denunciantes que dão início ao processo movido pelo interesse da coalizão frequentemente encontram convergência de interesses no Relator do processo, de forma que conseguem vislumbrar que seus interesses têm grandes chances de serem atendidos, pelo menos na esfera do Conselho. Quando a coalizão oferece uma denúncia, apenas em 36,4% das vezes encontrou pela frente um Relator que não pertencia à coalizão.

Por outro lado, quando um Denunciante de fora da coalizão vai dar início a um processo disciplinar, 58,9% das vezes encontrou pela frente um Relator que pertencia à coalizão. Essa relação pode representar um entrave para essa categoria de Denunciante, uma vez que a figura intermediária, que determinará o prosseguimento ou não do processo, estará atuando em prol

dos interesses de uma coalizão a qual tal Denunciante não pertence, proporcionando uma incompatibilidade.

Podemos também associar essa tabela a tabela 9, que mostrou que os membros de fora da coalizão iniciaram os processos em 82,7% das vezes. Aqui, vimos que esta maioria de Denunciantes de fora da coalizão enfrentou uma maioria de Relatores da coalizão, 58,9% das vezes. Portanto, mesmo com a maior incidência de acionamento de fora da coalizão, não existe garantia de preponderância de interesses, visto que precisarão passar por uma maioria de Relatores ligados aos interesses da coalizão.

Esse fator chama mais atenção quando voltamos à tabela 12, que indicava que a coalizão iniciava processos, majoritariamente, contra membros de dentro da coalizão. Apesar de ser um apontamento que atesta a heterogeneidade do Conselho, apesar da convergência de interesses, reforça o polo intermediário dos Relatores, majoritariamente composto por membros da coalizão, como o mediador ideal para conflitos internos da coalizão, isto é, as denúncias de membros da coalizão sobre membros dela própria pode servir como um controle interno entre os próprios membros da coalizão e os relatores da coalizão, nesses casos, podem exercer a função de mediadores desse controle.

Assim, temos que os Denunciantes da coalizão têm 63,6% das vezes Relatores também da coalizão pela frente. Logo, pode-se entender que tais Relatores colaboram para a manutenção do *status quo* dentro da coalizão em caso de existência de conflitos individuais entre parlamentares. A manutenção de *status quo*, dentro da realidade do conselho e da organização legislativa, também tem outro nome, que será apontado novamente a seguir.

A tabela 13 indicava maior incidência de representações de fora da coalizão contra membros de dentro da coalizão. Portanto, a tabela 22 ajuda a entender um pouco do destino dessas representações. Quase 59% das vezes, os Denunciantes de fora da coalizão precisam do aval dos Relatores de dentro da coalizão, possibilitando assim a neutralização dessas denúncias que, conforme vimos na análise da tabela 13, pode funcionar diretamente como um mecanismo de desgaste da base de apoio ao governo.

Por fim, a tabela 15 do presente capítulo indicava também a maior incidência de relatores de dentro da coalizão, com 59,6%. Essa maioria foi corroborada tanto pela tabela 22 quanto pela próxima tabela, evidenciando que em todos os conflitos entre coalizão e não coalizão, o Conselho espelha a proporcionalidade necessária para manter a coalizão em vantagem nesses confrontos.

Essa realidade ajuda a fortalecer o Conselho como um *gatekeeper*, por meio da atuação dos Relatores frente aos polos ativo e passivos dos processos, de forma a manter o *status quo*

necessário para evitar que processos contra membros da coalizão tenham prosseguimento e causem prejuízos efetivos à base.

Tabela 23 - Denunciado e relatores por pertencimento a coalizão

	Relator da coalizão	Relator Não coalizão	Total
Denunciado da Coalizão	61,4	38,6	100%
Denunciado Não-coalizão	56,0	44,0	100%

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Conselho de ética.

A tabela acima nos apresenta a realidade do polo passivo em relação ao polo intermediário: o enfrentamento Denunciados x Relatores. E tal realidade permanece atestando a forte presença da coalizão nesses embates, possibilitando deslumbrar o motivo de o Conselho ser conhecido pelo alto número de arquivamentos em seus processos.

Os Denunciados pertencentes à coalizão possuem 61,4% de chances de encontrarem pela frente um Relator pertencente à coalizão. Ou seja, na maioria das vezes, o parlamentar denunciado por quebra de decoro parlamentar terá o parecer que versa sobre uma eventual punição depositada nas mãos de um parlamentar que pertence ao mesmo bloco que ele. Soma-se isso ao fato de que a coalizão está representada proporcionalmente dentro do Conselho e temos uma grande possibilidade de aquele parecer ser aprovado pelos pares.

Os Denunciados não pertencentes à coalizão possuem 56% de chances de serem julgados por um Relator da coalizão. Logo, na maioria das denúncias oferecidas contra parlamentares de fora da coalizão, existe um desequilíbrio, embora levemente pendendo para o conflito de interesses entre coalizão x não coalizão.

Para melhor entender as consequências desse enfrentamento, é válido relembrar o que foi apontado pela tabela 11: os Denunciados são membros da coalizão em 73,2% das vezes. Logo, quando nos deparamos com a realidade de que os denunciados da coalizão têm pela frente relatores da coalizão em 61,4% das vezes, podemos concluir que esse alto índice não corresponde, necessariamente, há grandes prejuízos à coalizão, que se encontra resguardada pela atuação intermediária e majoritária dos relatores do Conselho.

De acordo com o gráfico 1, mostrado no início do capítulo, a coalizão se fez presente como majoritária na composição do Conselho em quase todo o tempo correspondente à sua existência, exceto nos anos de 2003 e 2018. Logo, olhar a preponderância da coalizão nesses conflitos consiste numa característica que podemos entender como permanente, já que

entendemos, previamente, que a coalizão é majoritária em quase 100% das legislaturas. A partir dessa concepção, tanto os Denunciantes quanto os Denunciados pertencentes à coalizão já antevêm que possuem grandes chances de ter pela frente um Relator convergente aos seus interesses.

Com isso em mente, podemos finalmente entender o motivo de o Conselho de Ética ser composto por tantos casos de arquivamento. Sua estrutura de enfrentamento nos polos ativo, passivo e intermediário, faz com que tanto o Denunciante quanto o Denunciado tenham pela frente Relatores com interesses convergentes por também serem parte da coalizão. Com a preponderância da coalizão em ambos, os enfrentamentos apresentam uma tendência ao congelamento.

Tanto os Denunciantes quanto os Denunciados da coalizão têm maiores chances de encontrarem Relatores favoráveis do que desfavoráveis. Numa eventual disputa de narrativas ou de interesses, sobrepõem-se os interesses da coalizão para a punição ou impunidade dos parlamentares. Para que punições efetivas ocorram, é preciso que a motivação por trás dessa denúncia seja um fator de mobilização de toda a classe política, extrapolando os interesses da punição para além de sua base, tornando-se assim interesse político comum, como o caso de cassação do Deputado Eduardo Cunha.

Para o que se observa nas tabelas 22 e 23, é válido ressaltar que a coalizão é preponderante inclusive em momentos de rejeição do parecer originário. Havendo conflitos a partir do teor do parecer do relator, a tabela 21 mostrou que os pareceres finais que vêm substituir os pareceres rejeitados de membros de fora da coalizão são, preponderantemente, de membros da coalizão. Já as substituições de pareceres de dentro da coalizão continuam na esfera da coalizão, mantendo a preponderância de seus interesses. Portanto, o Conselho de Ética é um claro exemplo de que o posicionamento estratégico da coalizão é determinante para a manutenção de seus interesses frente a ameaças institucionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, pudemos observar através das características do Conselho de Ética as correspondências em dois aspectos fundamentais para esta pesquisa: a incidência das teorias

positivas e a atuação do arranjo do presidencialismo de coalizão. As tabelas e gráficos ajudaram a ilustrar de que maneira essas duas vertentes atuam dentro da realidade do Conselho.

Apesar de apresentar indícios de que prima pela expertise política a partir do recrutamento de parlamentares com curso superior e com experiência prévia em cargos eletivos, o Conselho é composto majoritariamente por parlamentares em primeiro ou segundo mandato e, por características regimentais, não permite que um parlamentar ocupe a titularidade por muito mais do que 4 anos, por vedar a reeleição consecutiva. Isso indica que o Conselho prima por uma especialização diferente da que conhecemos sobre as comissões.

A perspectiva partidária também se faz presente a partir da observação da composição dos membros titulares e relatores, obedecendo à proporcionalidade partidária e representando principalmente os maiores partidos ao longo de toda a sua existência. É a perspectiva partidária atuando dentro do Conselho que resulta em sua característica mais marcante: a atuação da coalizão.

A coalizão é atuante no Conselho tanto através de sua composição quanto por meio de seus enfrentamentos. Predominante ao longo de quase toda a história de sua existência, a coalizão forma maioria em todos os índices e comparativos possíveis, sendo aspecto preponderante. Forma maioria no recrutamento, forma maioria nos denunciados, forma maioria nas relatorias. A única exceção é no quesito denunciantes, mas apesar de ser maioria entre os denunciados, a coalizão equilibra a disputa tendo ao seu lado a maioria dos relatores.

Ser predominante na coalizão faz com que um instituto que poderia funcionar como mecanismo de desgaste da base governista seja um órgão protocolar e “travado”, refletido nos seus quase absolutos índices de arquivamento, evidenciando a rede de proteção que ocorre nos polos atuantes. “A coalizão governa” (Freitas, 2016), mas também protege.

CONCLUSÃO

Essa pesquisa teve como objetivo analisar o Conselho de Ética da Câmara dos Deputados, no recorte temporal de 2001 a 2018 - do ano de seu surgimento até a última legislatura completa- observando sua composição sociopolítica e características apresentadas pela composição e atores chave, sob a ótica das teorias positivas e do presidencialismo de coalizão.

Esta pesquisa trouxe a análise de um instituto pouco estudado, mas que apresenta em seu interior uma boa oportunidade de entender o Legislativo brasileiro e o sistema de comissões, principalmente no que diz respeito à correspondência das teorias positivas ao nosso cenário político. O Conselho de Ética não é considerado oficialmente uma comissão, mas os procedimentos do Código que o rege, bem como as características de composição e incidência da coalizão governista em toda a sua existência aponta para uma preocupação dos parlamentares que compõe a base do governo de obter uma maioria que possa atuar representando seus interesses num processo que, em casos de maior gravidade, podem trazer consequências tanto à imagem do parlamentar quanto, até mesmo, ao seu mandato.

O capítulo 1 percorreu o trajeto que iniciou com a definição de sistema presidencialista e suas respectivas vertentes envolvendo os problemas inerentes ao sistema, como as questões de governabilidade. Um sistema partidário fragmentado faz o Executivo ter um apoio diminuto. E tal fragmentação pode ser facilmente constatada na realidade brasileira, cuja heterogeneidade cunhou o “dilema institucional” que conheceríamos como presidencialismo de coalizão.

Além de garantir a governabilidade, o presidencialismo de coalizão ajudaria a colocar em evidência figuras que poderiam funcionar como uma “ponte” entre o Executivo e o Legislativo, como os líderes partidários, peças-chave no presente trabalho. A disciplina partidária garante a estabilidade da coalizão, e lança luz sobre a importância dos partidos políticos no processo de organização legislativa.

Essa importância será vital para que a discussão adentre, através dos líderes partidários, na influência do presidencialismo de coalizão no sistema de comissões, estruturando cada vez mais o percurso teórico da presente pesquisa. Quando a literatura começa a solidificar a ideia de que, dentro da relação Executivo - Legislativo, existem interesses muito maiores que a reeleição, entende-se a intenção dos atores Legislativos de participar ativamente do cenário político.

Para tanto, começa-se a entender que os partidos políticos conseguem atuar de forma unitária, visando uma participação efetiva no cenário do Legislativo. Essa ideia reforça a

importância das coalizões para o efetivo acesso aos benefícios advindos dessa visada relação. Oferece-se a disciplina partidária em troca da participação política. E na evolução da relação entre Executivo e Legislativo através da atuação, principalmente, dos líderes partidários, chega-se a um sistema de comissões que tem na centralização do processo legislativo nos líderes parte considerável da explicação de sua atuação. Principalmente em virtude do fato de que as comissões são preenchidas por indicação direta dos líderes partidários, seguindo parâmetros regimentais de proporcionalidade, isto é, a ocupação das comissões obedece a princípios partidários.

Portanto, para que se possa compreender ainda mais sobre a organização legislativa, é indispensável que se lance um olhar atento para as comissões. E o Conselho de Ética, em virtude de uma série de equivalências regimentais, pode ser observado como análogo a uma comissão. E o estudo das comissões é feito, principalmente, com base na literatura norte-americana sobre comissões, que corresponde em partes à realidade brasileira, devendo ser adaptada.

O que nos leva ao capítulo 2, que teve por objetivo estudar a organização legislativa e o Conselho de Ética. O capítulo se dividiu em duas seções, sendo a primeira destinada a entender as teorias positivas que estudam o comportamento parlamentar, e a segunda destinou-se a estudar o Conselho de Ética enquanto instituto, sua história e características regimentais.

A partir das teorias positivas, a saber distributivista, informacional e partidária, o Conselho de Ética encontrou maior correspondência às duas últimas. Na perspectiva informacional, a informação é vista como essencial e observam-se os mecanismos institucionais que visam incentivar a obtenção dessa informação para a redução de incertezas sobre as consequências de determinada política

Porém, a partir da análise empírica sobre o Conselho, percebe-se que faltam elementos que induzam a geração de uma expertise endógena. Por exemplo, a proibição da reeleição consecutiva para o Conselho, disposta no Código de Ética e Decoro Parlamentar, que impede a especialização de um parlamentar dentro do Conselho por mais de uma legislatura (dois anos), tempo insuficiente para que este parlamentar seja visto como uma referência pelo seu histórico dentro do Conselho, restringindo-se ao histórico político prévio no Legislativo ou Executivo.

Já na teoria partidária, a correspondência se deu justamente sobre a lógica da atuação dos líderes partidários e do partido majoritário atuante, gerando reflexos na estrutura do Conselho e, conseqüentemente, em sua atuação. Apesar disso, percebe-se que o maior número de acionamentos dentro do Conselho partiu de um dos partidos menores (PV), além de termos confrontos também entre partidos da própria coalizão, evidenciando que a teoria partidária não resulta em uma obediência irrestrita aos interesses da coalizão.

Em comum, percebemos que o Conselho de Ética não apresenta em seu interior um cenário adequado para a presença de *seniority*, como consequência relacionada a proibição da reeleição. O Conselho não foi estruturado para proporcionar a longevidade do parlamentar em seu interior, fazendo com que a experiência que decorreria da *seniority* seja encontrada na experiência prévia em cargos eletivos dos membros titulares.

Na segunda seção, entendemos o Conselho de Ética como um órgão criado em 2001 para atuar especificamente no julgamento dos casos de quebra de decoro parlamentar. Funciona sob a égide do Código de Ética e Decoro Parlamentar e do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que juntos conferem ao instituto uma atuação bem específica, a de julgar os processos por quebra de decoro parlamentar, mas conservando características de uma comissão. É a partir dessas características que ocorrerá a junção dos conceitos abordados anteriormente e pudemos lançar um olhar para o Conselho, enquanto instituto, buscando entender as correspondências das teorias positivas e do presidencialismo de coalizão no que diz respeito às suas características específicas de composição.

No capítulo 3, desenvolvemos a análise empírica do Conselho a partir dos dados obtidos através das representações de 2001 a 2018, levando-se em conta os membros titulares do Conselho. Os dados apresentados ajudam a traçar um perfil dos parlamentares que compõem o Conselho de Ética. Tomando como base as referências da literatura sobre organização legislativa. Sobre sua composição histórica, constatou-se:

- 1) A heterogeneidade e pluralidade presentes na Câmara dos Deputados se refletem no Conselho desde sua criação;
- 2) As coalizões governistas sempre formaram maioria no Conselho, exceto nos momentos de realinhamento ou desmanche das mesmas em função do começo do governo Lula e término do governo Temer;
- 3) A expertise objetivada pelo Conselho vem predominantemente das experiências prévias dos parlamentares no Legislativo ou Executivo, bem como em suas respectivas profissões, com destaque para a conveniente profissão de advogado. O desenvolvimento de expertise endógena é limitado pelas próprias regras do Conselho (proibição da recondução imediata dos membros);
- 4) As parlamentares mulheres possuem uma representação muito baixa, indicando que os líderes parlamentares indicam preferencialmente homens para compor a Comissão.

Desta forma, é importante demonstrar como as análises feitas neste capítulo se relacionam com as hipóteses formuladas. Então, vejamos:

H1: A maioria das ações iniciadas por quebra de decoro parlamentar são realizados pelos partidos da oposição para desqualificar parlamentares membros da coalizão governista.

Essa hipótese foi confirmada pelos dados obtidos. No que se refere a oposição enquanto proponente majoritária, os dados mostram que 82,7% dos denunciadores, ou seja, os que dão o pontapé inicial do processo, não fazem parte da coalizão governista (vide tabela 9). Logo, é uma consequência dessa análise entender que os parlamentares de fora a coalizão encontram no Conselho de Ética um espaço acessível de enfrentamento à base de apoio ao governo, sem que haja necessariamente uma vinculação aos resultados dos processos. A frequência de acionamento demonstra que iniciar o trâmite no Conselho consiste em uma estratégia comum de desgaste político, mesmo que os parlamentares estejam cientes do alto índice de arquivamentos dentro do Conselho.

H2: Os deputados pertencentes à coalizão de apoio ao Presidente da República são maioria entre denunciados e relatorias, encontrando assim maiores possibilidades de arquivamento dos processos no Conselho de Ética.

H2.1: Os deputados pertencentes aos partidos da oposição têm maiores possibilidades de terem suas representações julgadas por relatores da coalizão.

De fato, corroborando com a H2, os parlamentares membros da coalizão são acionados em 73,2% dos casos (vide tabela 11), e ocupam as relatorias em 59,6% dos casos (vide tabela 15), obtendo assim uma leve maioria, porém, suficiente para corroborar com a ideia de tais ações serem mais propensas a serem arquivadas, já que a coalizão forma maioria na relatoria, mesmo nos casos em que houve discordância na elaboração do parecer vencedor (vide tabela 21).

A hipótese H2.1 foi corroborada pelos dados apresentados na tabela 23. Ficou demonstrado que não somente os parlamentares da oposição, mas também os pertencentes à base de apoio, têm pela frente majoritariamente um relator pertencente à coalizão, proporcionando uma situação confortável às denúncias envolvendo parlamentares da base e oferecendo maior preocupação aos parlamentares da oposição.

H3: O controle pela coalizão do cargo de relator do Conselho de Ética indica que a representação proporcional da ocupação partidária do interior do Legislativo torna os resultados do Conselho previsíveis.

Por fim, na H3, pode-se dizer que a coalizão não controla somente o cargo de relator, mas também a ocupação do Conselho ao longo de toda a sua história. Porém, sim, o polo intermediário dos processos é majoritariamente ocupado pelos relatores pertencentes à coalizão. Não é necessário olhar para todos os resultados de todos os processos, basta ter em mente que

das mais de 170 representações no recorte temporal escolhido, apenas 7 resultaram em perda de mandato. Soma-se isso à já demonstrada maioria de iniciativas da oposição contra membros da coalizão e temos a visão do Conselho como um *gate keeper*, protegendo a base de apoio ao governo e zelando pela manutenção do *status quo*, tudo a partir da dominância da coalizão na **composição** e no cargo-chave das **relatorias**.

Com os dados apresentados, é possível perceber que a formação de coalizões majoritárias heterogêneas podem proporcionar, em algum momento, um enfrentamento envolvendo membros da própria base governista no interior do Legislativo, mas que o maior grau de incidência em termos de denúncias em uma comissão punitiva é por parte de membros de fora da coalizão contra membros da base de apoio, evidenciando o uso do acionamento como estratégia de desgaste político e de manifestação do interesse correspondente ao posicionamento enquanto base ou oposição.

Portanto, independentemente dos resultados obtidos ao final do processo, o Conselho de Ética pode ser entendido como um reflexo das disputas entre governo e oposição que são esperadas no interior do presidencialismo de coalizão, bem como um reflexo das particularidades de um sistema multipartidário e heterogêneo que envolve a formação de coalizões majoritárias, que por sua vez proporciona um choque de interesses no interior da própria coalizão.

No que se refere aos Relatores, e sua correspondência às teorias positivas, em especial as teorias informacional e partidária, pela própria estrutura legislativa do Conselho, a expertise que reside na comissão é uma expertise política, já que esta é composta em sua maioria por parlamentares em primeiro ou segundo mandato, mas com experiência anterior em algum cargo dos poderes Executivo e Legislativo. Porém, observa-se no Conselho a preferência por expertise técnica, uma vez que os maiores índices de profissões declaradas pelos parlamentares são de operadores do direito; assim, há uma combinação entre experiência política e familiaridade técnica com o processo jurídico típicos do Conselho de Ética.

Junto a expertise, concluiu-se que a coalizão exerce forte influência nos procedimentos do Conselho, seja pelo volume de relatores pertencentes a ela, ou até mesmo nos índices de modificação dos pareceres elaborados pelos relatores, mantendo, portanto, uma combinação de expertise técnica e política e do presidencialismo de coalizão, conferindo ao Conselho certa previsibilidade no que se refere a direção dos pareceres, o que justificaria o alto índice de processos arquivados. Tal preponderância da coalizão indica a correspondência a teoria partidária, pela representação proporcional dos partidos majoritários e atuação de seus respectivos líderes, que influenciam diretamente na formação do Conselho.

Por fim, avaliou-se também o cruzamento entre os polos presentes na ação: o polo ativo, com os Denunciantes, o polo passivo, com os Denunciados e o polo intermediário, com os Relatores. Tal cruzamento revelou, novamente, considerável incidência da coalizão governista. O polo intermediário, com o Relator do processo, constitui maioria em todos os aspectos: tanto com os Denunciantes (pertencentes ou não à coalizão) quanto os Denunciados (pertencentes ou não à coalizão). Ou seja, a coalizão está incidindo sempre no caminho para o destino final das denúncias.

Devido a esta considerável incidência nas relatorias, pode-se compreender que o Conselho de Ética possui previsibilidade e uma tendência ao congelamento. Havendo movimentação contra a coalizão, a incidência é o arquivamento, pois tais demandas possuem interesses contrários aos da relatoria. Havendo movimentação partindo da própria coalizão, a tendência também é que o polo intermediário intervenha evitando um conflito maior que possa prejudicar a base de apoio ao governo. Essas movimentações explicariam os altos índices de arquivamento dos processos.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio (1988). **“Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”**, DADOS, v. 31, n. 1, pp. 5-33.

_____. **“A democracia brasileira vai bem, mas requer cuidados”**. In: Velloso, João Paulo dos Reis (Org.). Como vão o desenvolvimento e a democracia no Brasil? Rio de Janeiro: José Olympio, 2001. pp. 251-27

AMES, Barry. (2000), **The Deadlock of Democracy in Brazil**. Ann Arbor, The University of Michigan Press.

BUSANELLO, E. & REHBEIN, M. **As deputadas federais na presidência e vice-presidência das comissões permanentes da câmara dos deputados: quem são elas e como chegaram lá?** E-legis, v. 10, n. 23, p. 106-132. Maio/Ago, 2017.

COX, Gary and MCCUBBINS, Mathew. 1993. **“Party Loyalty and Committee Assignment”**. In: COX, Gary and MCCUBBINS, Mathew D. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press, pp. 163-187.

_____. 2007. **Legislative Leviathan: Party Government in the House**. Berkeley: University of California Press.

FERNANDES, João Victor E RUBIATTI, B. C. **O Conselho de Ética da Câmara dos Deputados: análise de sua composição sob a ótica dos estudos legislativos e do presidencialismo de coalizão**. E-legis. Brasília, n. 37, p. 172-191. 2022.

FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. 1994 **“O processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-Constituinte”**. *Novos Estudos*, São Paulo: Cebrap, no. 38.

_____.1995b **“Poderes legislativos e o poder do Congresso”**. Rio de Janeiro Monitor Público, n.º. 5, março/maio.

_____. **Congresso nacional: organização, processo legislativo e produção legal**. São Paulo, SP: CEBRAP, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, 1996

_____.**O Congresso e as Medidas Provisórias: abdicação ou delegação?** *Novos Estudos*, São Paulo, n.º 47, mar., 1997.

_____. (1998). **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. *Lua Nova*, 44, 81–106.1998.

_____. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999.

_____. **Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário**. In: *Reforma política : lições da história recente*[S.l: s.n.], 2006.

_____. **A crise atual e o debate institucional.** *Novos estud. CEBRAP.* 2017, vol.36, n.3, pp.79-97. ISSN 1980-5403.

FREITAS, Andréia. **O presidencialismo da coalizão.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

KREHBIEL, Keith. 1997. **Information and Legislative Organization.** Ann Arbor: The University of Michigan Press.

KREHBIEL, K. **Information and legislative organization.** Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1991.

LINZ, J; VALENZUELA, A. (Comps.). **Las crisis del presidencialismo.** Madrid: Alianza Editorial, 1997.

LIMONGI, F; FIGUEIREDO, A. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão.** Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.

_____. **O poder de agenda na democracia Brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário.** In: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lúcio. *Reforma política: lições da história recente.* Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006, p. 249-280.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Mathew. **Presidentialism and democracy in Latin America.** Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MAYHEW, D. R. **Congress: the electoral connection.** New Haven: Yale University Press, 2004.

MÜLLER, Gustavo. **Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um Estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões Permanentes.** In: DADOS – Revista de Ciências Sociais, v.48, n.1, p.371-394. Rio de Janeiro (RJ), 2005.

NASCIMENTO, E. O. O. **Os Modelos da Organização Legislativa: distributivo, informacional e partidário.** Revista Política Hoje, Vol. 366 19, n. 2, 2010.

_____. **O sistema de comissões brasileiro: elementos para uma agenda de pesquisa.** vol. 21, n. 2, p. 61-72, jul./dez. 2012. <http://dx.doi.org/10.4322/tp.2013.003>

PINHO, Tássia Rabelo de. **“Debaixo do tapete: a violência política de gênero e o silêncio do Conselho de Ética da Câmara dos Deputados”.** Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 28, n. 2, e67271, 2020.

RESENDE, C.A.S. **Representação de interesses na Câmara dos Deputados: estratégias, atores e agenda política.** Revista Brasileira de Ciência Política [online]. 2017, n. 23.

RUBIATTI, B. C. (2015). **Incongruência e composição partidária no bicameralismo brasileiro.** In: CARVALHO, V.R. & MENEZES, M. *Política e Instituições no Brasil.* Teresina: Ed. UFPI.

_____. **Os estudos legislativos no Brasil: agendas de pesquisa.** *Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, João Pessoa, n. 23, p 12-35, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/caos/index>.

RUBIATTI, Bruno de Castro; SOUZA E SILVA, Jonatas N. **Aguiar. A Produção Legislativa da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado.** *In: Revista FSA*, v.17, n.8, p.69-97. Teresina (PI), 2020.

SANTOS, Fabiano. **Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão.** *In: DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v.45, n.2, p.237-264. Rio de Janeiro (RJ), 2002.

_____. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão.** Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/Iuperj, 2003

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. **Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados.** *Dados*, Rio de Janeiro , v. 48 . 2005.

SANTOS, Fabiano e RENNO, Lucio. **“The Selection of Committee Leadership in the Brazilian Chamber of Deputies”.** *The Journal of Legislative Studies*, 10 (1): 50-70, 2004

SHEPSLE, Kenneth A. and WEINGAST, Barry R. 1994. **“Positive Theories of Congressional Institutions”.** *Legislative Studies Quarterly*, 19, n.º 2

_____. **Analyzing politics: rationality, behavior, and institutions.** W.W. Norton, 2010.

VASQUEZ, V. **Comissões: o poder do Legislativo. Tese (doutorado em Ciência Política).** Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. São Paulo, 2020.

Documentos Jurídicos

BRASIL. [Câmara dos Deputados]. **Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados.** Disponível em: [4_Regulamento do Conselho de Ética2.PDF \(camara.leg.br\)](#)

BRASIL. **Resolução nº 17 de 1989.** Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em [RICD atualizado até RCD 12-2019 A \(camara.leg.br\)](#)