

ENTRE A NORMATIVIDADE E A PRÁTICA POLÍTICA: O CONSELHO DE ÉTICA DO SENADO BRASILEIRO

LYVIA RODRIGUES BARBOSA¹

INTRODUÇÃO

Os grandes escândalos políticos sem solução que o país vem vivenciando nos últimos anos desenvolvem na população um sentimento de descrença na esfera política e nos órgãos responsáveis pela punição dos políticos. O objeto desta investigação é o órgão responsável pelo julgamento dos Senadores alvos de processos disciplinares enviados ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal (CEDP). Tem como marco, portanto, o estudo do exercício de poder no Senado Federal no âmbito do CEDP.

Para poder entender como funciona o órgão responsável pela averiguação dos escândalos e denúncias contra os Senadores focamos a pesquisa no Código de Ética – responsável por instituir e reger o órgão – e nos relatórios anuais da Presidência do Senado – que descrevem as atividades anuais do Conselho. O período que abarca o estudo corresponde às 52^a e 53^a Legislaturas, de 2003 a 2010, que compreende os dois mandatos do Governo de Luís Inácio Lula da Silva.

Por meio deste estudo, tentamos perceber quais as categorias mais importantes, segundo os documentos oficiais, no exercício

1 Aluna de Ciências Sociais da Universidade de Brasília. E-mail: lyviarb@hotmail.com.

do mandato de um parlamentar, e como os termos “decoro parlamentar” e “dignidade no exercício do mandato” são entendidos.

Desse modo, a partir dos dados recolhidos nesses documentos tentamos avaliar algumas das questões que abarcam as obrigações do órgão e os processos arrolados no Conselho, bem como entender em que situações os parlamentares são denunciados e como agem os membros do CEDP quando têm que julgar seus pares.

O MÉTODO DA PESQUISA

Tentamos neste artigo compreender como ocorrem as decisões políticas no âmbito do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar no período que está circunscrito entre a 52^a e a 53^a legislaturas do Senado Federal situadas entre os anos de 2003 a 2010, período pelo qual o CEDP passou por quatro mandatos.

Para tanto, fizemos o estudo dos principais documentos que regulamentam o funcionamento do CEDP: a Resolução nº 20/93, a Constituição Federal de 1988, juntamente com a análise dos relatórios anuais do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, publicados no relatório da Presidência do Senado Federal.

Desse modo, os oito relatórios anuais foram utilizados como a principal fonte de levantamento de dados sobre os processos desenvolvidos no Conselho, e foi a partir da compilação das informações contidas nestes relatórios que pudemos ter uma visão mais geral sobre as atividades desenvolvidas dentro do CEDP e construir os gráficos apresentados neste trabalho.

RESOLUÇÃO Nº 20/93 E O HISTÓRICO DO CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR (CEDP)

No Brasil, até 1993, os dispositivos que existiam para investigar a conduta dos Senadores eram as Comissões Parlamentares de

Inquérito (CPIs) e as Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito (CPMIs), estabelecidas pelo artigo 58 parágrafo 3 da Constituição Federal de 1988. Contudo, diante do conturbado momento político que o país vivia no começo da década de 1990, que envolvia políticos tanto do Executivo, quanto do Legislativo, outro dispositivo interno de regulação da conduta dos senadores se tornou necessário.

Esse novo dispositivo foi proposto em 1992, por meio do Projeto de Resolução número 30, pelo então Senador Humberto Lucena, PMDB-PB. O projeto de resolução tinha por objetivo criar o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar (CEDP) do Senado Federal. Contudo, o CEDP só seria criado em março de 1993, por meio da Resolução do Senado número 20, oriunda do Projeto de Resolução nº 30/92. A Resolução nº 20 institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar e define o papel, a estrutura e a organização do CEDP.

A resolução nº 20/93 originalmente está dividida em oito capítulos que tratam da conduta que deve ser adotada pelos senadores, da organização do conselho, e das medidas disciplinares às quais estão submetidos, até as minúcias e os prazos dos trâmites de processos dentro do CEDP. Mas essa resolução foi modificada em 2006, e em 2008 para regulamentar os processos e especificar os prazos e atribuições do CEDP. Com isso foram acrescentados três capítulos (advindos da expansão do capítulo VI – VI-A VI-B e VI-C-, que tratam dos processos disciplinares) e mais 18 artigos (com modificações, em sua maioria, nos prazos antes estabelecidos pelo Conselho). A resolução com a redação atual entrou em vigor em 2008 e consta de 11 capítulos.

A ESTRUTURA DO CONSELHO DE ÉTICA

A estrutura do Conselho de Ética do Senado Federal sempre foi a mesma desde a sua criação no ano de 1993. O CEDP é regulamentado pelo capítulo VII da Resolução nº 20. Neste capítulo, é colocado o papel do CEDP, a sua constituição, bem como as regras para a convocação das reuniões do Conselho.

O CEPD é composto, como determina o artigo 23 da resolução nº 20/93, por quinze senadores titulares e o mesmo número de suplentes, indicados para o mandato de dois anos. O Corregedor do Senado também integra o Conselho, com direito a voz e voto, competindo-lhe promover as diligências “necessárias aos esclarecimentos dos fatos investigados” (artigo 25).

O nome dos membros é indicado pelos partidos observando sempre o princípio da proporcionalidade partidária e o rodízio entre partidos políticos ou blocos parlamentares não representados. Esses nomes têm ainda que passar pela aprovação da Mesa do Senado para que sejam definitivamente aprovados. Os membros do Conselho são responsáveis por julgar os processos e as medidas disciplinares dos senadores que apresentarem condutas não condizentes com a ética e o decoro parlamentar.

A escolha dos nomes dos membros do CEPD pelos partidos é extremamente importante pelas consequências que pode ter no andamento e nas decisões no Conselho. Uma vez que as nomeações têm que observar o princípio da proporcionalidade partidária, o Conselho pode configurar-se de forma a favorecer os Senadores acusados que componham um partido de bancada majoritária, ou que estejam aliados a uma coligação grande. Esses fatos também podem facilitar o arquivamento de um processo que esteja ocorrendo em desfavor de um senador dentro do CEPD.

Por esses motivos, no período analisado por essa pesquisa, muitas críticas foram feitas ao CEPD, depois do Senado passar por duas grandes crises: a absolvição de Renan Calheiros em 2007 pelo Plenário do Senado, após ter sido pedida sua cassação pelo Conselho de Ética, e o arquivamento das denúncias contra José Sarney em 2009, pelo presidente do Conselho de Ética.

O caso de Renan Calheiros, PMDB-AL, em 2007, quando era presidente do Senado, começou por meio de várias denúncias feitas pelos meios de comunicação que o acusavam de ter suas contas pessoais pagas pelo lobista Cláudio Gontijo da construtora Mendes Júnior. A partir dessas e outras denúncias que foram feitas,

principalmente pela revista *Veja*, foram protocoladas no CEDP cinco representações contra o Senador com o pedido de quebra de decoro parlamentar.

Com a aprovação de três das cinco representações protocoladas contra o Senador Renan Calheiros, as fortes denúncias contra ele e a pressão da mídia, a aprovação do relatório que propunha a cassação do mandato do Senador foi de onze votos a favor da cassação e três contra. O corregedor não exerceu o voto. Tendo, portanto, que ir ao Plenário do Senado a decisão final da cassação ou não do Senador.

A votação no Plenário, contudo, teve um resultado diferente da tomado no CEDP. O Senador Renan Calheiros foi absolvido da perda do mandato com 40 votos contra sua cassação, 35 a favor e 6 abstenções. Com esse resultado, Renan Calheiros continuou como Senador, mas perdeu o cargo de presidente da casa, que tinha renunciado antes da votação no Conselho de Ética.

A crise provocada pelas denúncias contra o também Presidente do Senado em 2009, José Sarney, PMDB-AP, iniciadas também pela mídia, acabaram acarretando na abertura de onze processos contra o Senador com pedidos de quebra de decoro parlamentar no Conselho de Ética.

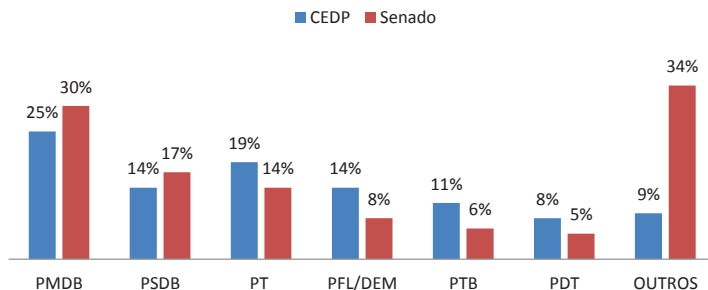
As denúncias feitas contra Sarney no início envolviam-no na edição de atos secretos que beneficiavam outros senadores e também membros da família Sarney. Contudo, diferentemente do caso do Renan Calheiros, os onze processos protocolados contra Sarney foram inadmitidos pelo Presidente do CEDP Senador Paulo Duque, PMDB-AP, ou seja, a decisão não passou pela votação dos membros do Conselho. Isso ocorreu mesmo com a forte mobilização da sociedade para que os processos fossem julgados pelo conselho e que o Senador José Sarney deixasse o cargo de Presidente, cargo para o qual foi reeleito, em 2011.

Quando se avalia a composição do CEDP no período analisado por este trabalho observa-se que o Conselho foi composto por

nove dos quatorze partidos que compunham o Senado, sendo que a maior quantidade dos membros, cerca de 72%, estava dividida entre quatro partidos (PMDB, PT, PSDB e DEM).

Esses dados sugerem uma explicação sobre o fato das onze denúncias e representações contra o Senador José Sarney terem sido arquivadas em 2009, mesmo com a enorme pressão da opinião pública e da mídia. Na época, o senador do PMDB tinha o apoio de seu partido e da bancada governista, que ao todo detinha oito das quinze cadeiras, além da Presidência do Conselho de Ética.

GRÁFICO 1. COMPOSIÇÃO DOS PRINCIPAIS PARTIDOS NO SENADO E NO CEDP 2003-2010



Fonte: Elaboração própria feita com base nos relatórios anuais do CEDP fornecidos pelo relatório anual da Presidência do Senado Federal.

Outros fatores, além do partidário, também influenciam as decisões tomadas no âmbito do Conselho. Um deles é a vigência de um código particular de conduta que os senadores estabelecem entre si. Essas regras, embora não sejam formalmente estabelecidas dirigem o modo como os senadores devem se comportar perante os outros (Matthews 1960, 92). A reciprocidade é uma das vertentes desse conjunto de regras de comportamento que considera que os senadores devem ajudar uns aos outros e um dos aspectos mais importantes dessa reciprocidade é a barganha e a troca de favores que eles realizam entre si (Matthews 1960, 99). É essa regra que influencia diretamente as ações dos parlamentares

no âmbito do Conselho, como pudemos perceber no caso Sarney a troca de favores entre os senadores, principalmente daqueles aliados ao Presidente do Senado, garantiram que as denúncias e representações apresentadas contra ele fossem arquivadas

Depois da segunda grande crise ética que o Senado passou durante o período analisado, muitas críticas foram feitas ao CEDP. Em entrevista concedida em 2009 ao jornalista Thiago Pariz, do *Correio Brasiliense*, o Senador José Agripino Maia, DEM-RN, defendeu a extinção do CEDP. Para ele “esse modelo do Conselho de Ética que julgou o Renan Calheiros e José Sarney mostrou como é difícil no sistema político um senador julgar um senador. É só olhar na Câmara e no Senado o que está acontecendo. É preciso reconhecer o fato. O Conselho de Ética deveria fazer um julgamento político e jurídico, mas não estamos nem conseguindo fazer o julgamento político. Por isso, os processos de quebra de decoro deveriam evoluir para outra instância de julgamento.”²

No mesmo ano, a Senadora Marisa Serrano, PSDB-MS, enviou à mesa diretora um projeto de resolução que tinha como um de seus objetivos introduzir modificações nas regras de composição do Conselho. A justificativa apresentada pela Senadora “era a de corrigir as falhas de funcionamento do Conselho de Ética, evidenciadas com as decisões tomadas na época lcom relação ao arquivamento das denúncias contra o Senador José Sarneyl. Uma das medidas propostas foi a de garantir o direito a todas as correntes político-partidárias do Senado de compor e participar de forma igualitária em processos conduzidos pelo referido Conselho.” (Couto e Navarro 2011, 8).

A declaração do Senador José Agripino e a proposta da Senadora Marisa Serrano demonstram claramente a descrença que

2 “Descrença paira sobre o Conselho: Parlamentares governistas e da oposição reconhecem que o órgão perdeu a função”. *Correio Brasiliense*, 22/08/2009. Acesso em 04/05/2012. <http://www.senado.gov.br/senadores/notSenamidia.asp?fonte=pj&codNoticia=341039&tipPagina=1&nomJornal=Correio%20Brasiliense&nomSenador=Jos%E9+Sarney>.

vem de dentro da própria instituição quanto aos julgamentos realizados e a estrutura do CEPD. Todavia, essa descrença no Conselho de Ética não está explícita apenas no interior da instituição, mas, também, na imprensa brasileira. Isso está descrito na mesma matéria do Correio Braziliense, citada acima, na qual o jornalista afirma que o CEPD “caiu em desgraça e o ceticismo é amplo sobre a capacidade política de se fazerem julgamentos efetivos sobre a quebra de decoro parlamentar no órgão”.

Toda essa falta de credibilidade do Conselho advém do fato de o órgão ter ao longo de sua existência poucas medidas punitivas em relações às denúncias contra os senadores, o que gerou e ainda gera pouca confiança de que os senadores possam ser punidos quando são julgados por seus pares.

QUESTÃO DO DECORO PARLAMENTAR E DA DIGNIDADE NO EXERCÍCIO DO MANDATO

Apesar de serem decisivos para as decisões de cassação os conceitos de dignidade do mandato e de decoro parlamentar não são definidos em nenhum momento na Resolução nº 20, ou em qualquer outro documento oficial, e por esta razão a apropriação do seu significado pode ser diversa, dependendo, portanto, da interpretação do ato ou do que o ator político atribui a esses conceitos.

O primeiro conceito, de dignidade do mandato, aparece em duas situações na Resolução nº 20 que estão em certa medida relacionadas. Na primeira situação, está redigida como:

Art. 2º São deveres fundamentais do Senador:

...

III- exercer o mandato com dignidade e respeito à coisa pública e à vontade popular.

...

Na segunda ocorrência, aparece como competência do CEDP e é redigida da seguinte forma:

Art. 22. Compete ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar zelar pela observância dos preceitos deste Código (de Ética) e do Regimento Interno, atuando no sentido da preservação da dignidade do mandato parlamentar no Senado Federal.

Nesses termos, o papel do Conselho estaria estreitamente ligado a um dos deveres fundamentais do senador estabelecida pelo artigo dois da mesma resolução. Exercer o mandato com dignidade, como podemos perceber pelas citações acima, é uma das condutas que se espera de um parlamentar, tanto enquanto dever de um Senador quanto pela competência do Conselho de assegurá-las. Contudo, não há uma especificação em nenhuma das duas ocorrências citadas do que seria cumprir o mandato com dignidade. Apenas citam sem especificar, definir ou desenvolver o termo em si.

A situação se repete, com algumas modificações, quando usam a categoria de decoro parlamentar. O termo aparece na Constituição Federal de 1988 nas seguintes passagens:

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

...

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

...

§ 1º É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.

A aplicação do termo como citado é apresentado como um termo que se refere à incompatibilidade de um determinado tipo de conduta ao cargo que o parlamentar ocupa. Assim, o mesmo tipo de emprego é feito na Resolução nº 20 quando se trata de dizer o que é o decoro parlamentar:

Art. 5º Consideram-se incompatíveis com a ética e o decoro parlamentar:

I – o abuso das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 55, § 1º);

II – a percepção de vantagens indevidas (Constituição Federal, art. 55, § 1º), tais como doações, ressaltados brindes sem valor econômico;

III – a prática de irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos decorrentes.

Parágrafo único. Incluem-se entre as irregularidades graves, para fins deste artigo:

I – a atribuição de dotação orçamentária, sob a forma de subvenções sociais, auxílios ou qualquer outra rubrica, a entidades ou instituições das quais participe o Senador, seu cônjuge, companheira ou parente, de um ou de outro, até o terceiro grau, bem como pessoa jurídica direta ou indiretamente por eles controlada, ou ainda que aplique os recursos recebidos em atividades que não correspondam rigorosamente às suas finalidades estatutárias;

II – a criação ou autorização de encargos em termos que, pelo seu valor ou pelas características da empresa ou entidade beneficiada ou contratada, possam resultar em aplicação indevida de recursos públicos.

As duas outras citações que aparecem na resolução seguem a lógica do inciso segundo da Constituição, ou seja, a categoria é apenas citada sem que sejam explicitadas as condutas que são incompatíveis com ela. Como se pode perceber esse termo aparece de duas formas distintas dentro na resolução nº 20, na primeira são especificadas algumas condutas incompatíveis com o decoro parlamentar e as outras duas apenas citam a categoria.

Com isso, percebemos que decoro parlamentar é usado para explicitar algumas condutas incompatíveis, indesejáveis, com o exercício do mandato parlamentar. No entanto, algumas outras situações, que não as citadas no artigo 5º, foram motivo para abertura de processos no CEDP sob a acusação de quebra de decoro parlamentar, como nas denúncias de nepotismo protocoladas contra o Senador José Sarney em 2009. Deste modo, percebemos que esse termo é expandido além das condutas especificadas no artigo 5º.

Assim como a categoria “exercer o mandato com dignidade”, a categoria “decoro parlamentar” necessitaria ser mais bem explicitada quando citada em documentos oficiais. Porque a falta de definição dos dois termos tanto gera uma espécie de lacuna

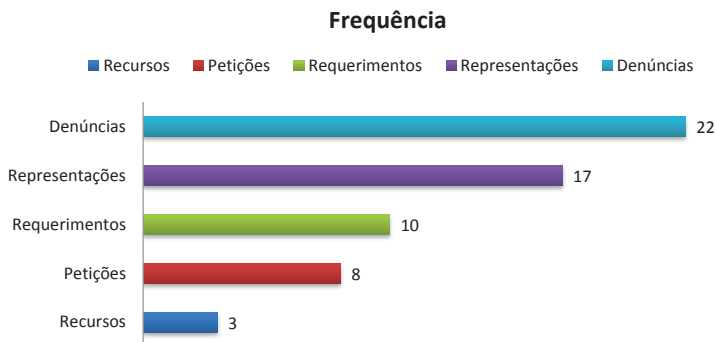
para outras interpretações, quanto favorece atos antiéticos que não foram explicitados nos documentos como quebra de decoro parlamentar.

PROCESSOS NO CEDP NO PERÍODO DE 2003 A 2010

A Resolução nº 20/93 determina que é de competência do Conselho receber e julgar os processos encaminhados contra os senadores. Os processos enviados ao CEDP são definidos em quatro tipos: representação, requerimento, denúncia e petições. O pedido de abertura de medida disciplinar pode ocorrer em qualquer um desses processos. Por sua vez, as medidas disciplinares que o Conselho pode aplicar se dividem em quatro: a advertência, a censura verbal e escrita, a perda temporária do mandato e a perda do mandato.

No período estudado, o CEDP recebeu o total de 60 pedidos de abertura de processos entre petições, denúncias, representações e requerimentos.

GRÁFICO 2. PROCESSOS ABERTOS NO CEDP NO PERÍODO 2003-2010



Fonte: Elaboração própria feita com base nos relatórios anuais do CEDP fornecidos pelo relatório anual da Presidência do Senado Federal.

Dentre esses processos foram encaminhados 28 pedidos de medidas disciplinares, todas elas com pedido de cassação de quatorze senadores com destaque para os cinco pedidos para cassar o mandato de Renan Calheiros em 2007 e onze para José Sarney em 2009.

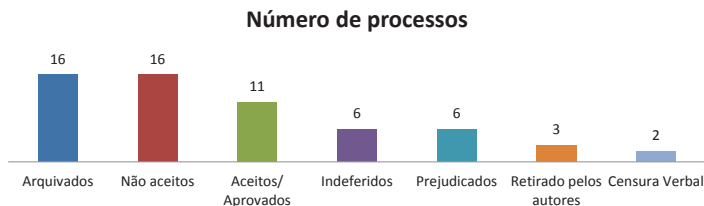
Durante os dezenove anos de funcionamento do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, apenas dois senadores, o Senador Luís Estevão, PMDB-DF, e Demóstenes Torres, DEM-GO, foram punidos, no ano 2000 e 2012, com a medida disciplinar máxima, ou seja, a perda do mandato como resultado dos processos desenvolvidos dentro do CEDP. A maior parte dos processos arrolados no Conselho foi arquivada ou não aceita, alguns terminaram com a renúncia dos senadores para evitar a cassação, e outros foram inocentados das denúncias. Outros dois senadores, Expedito Gonçalves Ferreira Junior e João Capiberibe, foram cassados. Contudo, seus mandatos foram cassados por meio de julgamento no Superior Tribunal Eleitoral sob a acusação de abuso de poder econômico e compra de voto e não por decisão do CEDP.

Durante o período analisado neste trabalho – de 2003 a 2010 –, o Conselho aplicou duas medidas disciplinares de censura verbal aos senadores Roberto Saturnino e Ney Suassuna nos anos de 2004 e 2006, respectivamente. As medidas disciplinares foram aplicadas aos senadores em consequência da abertura de representações contra eles. No caso do Senador Roberto Saturnino, o processo foi aberto requerendo a perda de mandato, e no caso do Senador Ney Suassuna, o processo foi aberto para apurar a suposta quebra de decoro parlamentar apurada pela operação Sanguessuga da Polícia Federal. Além de ter analisado em 2007 um processo de perda de mandato do Senador Renan Calheiros, que foi condenado pelo Conselho, mas absolvido pelo plenário do Senado.

Do total de 60 processos abertos, 62% foram arquivados, indeferidos ou não foram aceitos pelo CEDP. Dentre esses, quando observa-se os 28 processos protocolados no Conselho com pedido

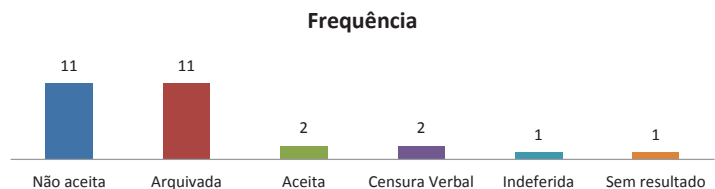
de abertura de medidas disciplinares contra os senadores, a porcentagem aumenta para 82%.

GRÁFICO 3. RESULTADO DOS PROCESSOS ABERTOS NO CEDP



Fonte: Elaboração própria feita com base nos relatórios anuais do CEDP fornecidos pelo relatório anual da Presidência do Senado Federal.

GRÁFICO 4. RESULTADO DOS PROCESSOS ABERTOS REQUERENDO MEDIDAS DISCIPLINARES



Fonte: Elaboração própria feita com base nos relatórios anuais do CEDP fornecidos pelo relatório anual da Presidência do Senado Federal.

Esses dados exemplificam como é difícil um senador ser julgado por um órgão onde os responsáveis pelo julgamento são também atores políticos que agem sob um mesmo código de conduta, baseado na reciprocidade, e que estão sujeitos às mesmas penalidades daqueles que estão julgando. O fato de tantos processos não terem seguimento no Conselho e não serem julgados da maneira que a população ou a mídia espera, com a punição dos parlamentares, faz com que surja, tanto na esfera pública quanto na privada, certa desconfiança nos julgamentos realizados no âmbito do Conselho.

RELAÇÃO ENTRE OS SENADORES NO ÂMBITO DO CEDP

A relação que os senadores estabelecem entre si no Conselho se mostra com maior vigor nos momentos de crise. Assim como qualquer outra classe, os políticos estabelecem entre si uma postura de proteção recíproca. No mais recente caso, o do Senador Demóstenes Torres, acusado de envolvimento com o contraventor Carlos Cachoeira, a postura de proteção que os senadores estabelecem entre si é visível. Na escolha do relator do caso que irá investigar as denúncias apresentadas contra o Senador Demóstenes no CEDP, cinco senadores sorteados recusaram o posto (Lobão Filho, PMDB; Gim Argello, PTB; Cyro Nogueira, PP; Romero Jucá, PMDB; e Renan Calheiros, PMDB) antes que o Senador Humberto Costa, PT-PE, aceitasse a relatoria do processo. Esse episódio transparece a dificuldade que os senadores encontram em serem os responsáveis pela acusação de seus pares, mesmo que o acusado seja um dos parlamentares que sempre tomou a frente nas denúncias de seus semelhantes.

Em outro momento de crise como no caso do Senador José Sarney em 2009, quando o Senador foi acusado de assinar atos secretos que beneficiavam e davam empregos a membros de sua família. Essa postura protecionista entre os senadores se torna evidente novamente, desta vez destacando outro aspecto importante para se observar o comportamento que os senadores estabelecem entre si.

Em uma entrevista concedida à Terra Magazine³, na época, o Senador Wellington Salgado (PMDB, mesmo partido de Sarney) saiu em defesa do então presidente do Senado, José Sarney, afirmando que o padrão de acusação que Arthur Virgílio (autor das seis denúncias contra Sarney no CEDP) estava utilizando não condizia com o padrão de ética do Senado. Lembrava, ainda, ao Senador Virgílio que ele não poderia acusar Sarney por

3 Couto e Navarro. "Virgílio não segue sua própria ética, diz Salgado". *Terra Magazine*, 31/07/2009. Acesso em 04/05/2012. <http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI3901822-EI6578,00.html>.

tal conduta quando ele próprio teria agido em benefício de sua mãe, utilizando verbas do Senado para pagar contas do tratamento de saúde dela, e também por ter mantido o salário de um funcionário de seu gabinete enquanto este fazia um curso fora do país.

A atitude de revidar as acusações feitas por Arthur Virgílio, PSDB-AM, a Sarney ficam explícitas tanto na reportagem citada quanto na representação feita pelo PMDB no Conselho de ética contra o Senador Arthur Virgílio alegando os mesmos desvios comentados pelo parlamentar Wellington Salgado na reportagem.

O caso Renan Calheiros também apresentou um fenômeno interessante para analisarmos o contraste existente entre a postura que os senadores adotam no Conselho de Ética e no plenário. Em 2007, o senador teve a cassação aprovada no Conselho onde a votação é aberta e a opinião pública pode cobrar uma posição punitiva por parte dos membros, nessa ocasião Calheiros foi cassado com onze votos a favor e três contra. Já na votação do plenário onde a votação é secreta e, por isso, a opinião pública não tem acesso aos nomes dos senadores que votaram contra ou a favor da cassação, Renan Calheiros foi absolvido da acusação com 40 votos contra, 35 a favor da cassação e 6 abstenções. Essa ambiguidade entre as posturas, portanto, pode estar relacionada com o fato de os senadores terem de evidenciar, nas votações do Conselho, seus votos à opinião pública.

Esses comportamentos apresentados pelos senadores demonstram a relação de protecionismo que eles estabelecem entre si quando se veem em uma situação de crise na casa e por esse motivo precisam acusar um de seus colegas. No primeiro exemplo, fica clara a dificuldade dos parlamentares de assumir a responsabilidade de tomar a frente nas acusações de seus pares. No segundo, a relação de defesa que os senadores e seus partidos formam quando têm algum de seus semelhantes acusados. E no último caso, podemos perceber a diferença de posicionamento que os senadores apresentam quando têm que demonstrar seu voto à população e quando isso não é necessário. Essa postura

de proteção é visível quando observamos que 82% dos processos com pedidos de cassação de senadores foram arquivados, não aceitos, ou indeferidos pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado, o que demonstra que além das atitudes protecionistas citadas acima, os senadores também têm grande dificuldade de julgar os seus pares.

Essa postura estaria ligada a um código de conduta próprio dos senadores, segundo Matthews (1960). O autor defende que, como grupo, os senadores desenvolvem por meio da convivência dentro da Casa uma postura de reciprocidade e protecionismo motivados por esse código. E é ele que estabelece que um senador deve dar assistência a outro, já que, em algum momento, todos eles estarão em posição de ajudar um colega ou de ser ajudado por este. (Matthews 1960, 99)

A dificuldade de encontrar membros dispostos a participar do CEDP é também um dos empecilhos encontrados pelos parlamentares para julgar seus companheiros. Alguns dos membros escolhidos pelos partidos para participar do órgão já passaram por processos dentro do Conselho, como o Senador Renan Calheiros. Outros parlamentares simplesmente não queriam integrar o Conselho por se sentirem desconfortáveis com a tarefa de julgar seus pares, como afirma o senador Walter Pinheiro (PT-BA), indicado como suplente do Conselho de Ética atual: “Estou indo por imposição, para cumprir tarefa. Se fosse por escolha própria, eu não iria. Não sou delegado de polícia.”⁴

A dificuldade de julgar seus semelhantes fica clara quando observamos o histórico de punições do CEDP que, em dezenove anos de funcionamento, cassou apenas dois senadores, Luis Estevão e Demóstenes Torres. Portanto, quando se trata do âmbito do CEDP é perceptível que existe entre os senadores uma postura de corporativismo e protecionismo, regidos por um código

4 “Conselho de ética é instalado sob descrédito”. *Valor Econômico*. 28/04/2011. Disponível em: <http://www.valor.com.br/arquivo/884791/conselho-de-etica-e-instalado-sob-descredito>. Reportagem acessada em 04/05/2012.

próprio de conduta, em relação aos seus colegas que estejam sofrendo alguma acusação.

RELAÇÃO DA MÍDIA COM OS PROCESSOS NO SENADO

A mídia brasileira exerce um forte papel tanto de denúncia quanto na cobertura de casos políticos de suposta quebra de decoro parlamentar. Como citado por Carla Teixeira (1998) em seu livro *A hora da política: decoro parlamentar e cassação de mandato no Congresso Nacional (1949-1994)*, a imprensa tem tido, desde o primeiro processo de perda de mandato por falta de decoro parlamentar do Deputado Barreto Pinto em 1949, um importante papel de cobertura e de influência da opinião pública.

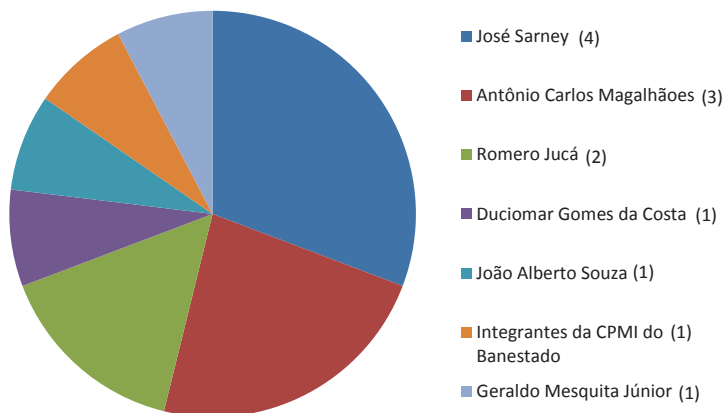
A importância e a influência da mídia nos assuntos políticos só vêm crescendo desde a primeira cobertura há 63 anos. Atualmente, a cobertura midiática de assuntos políticos, muitas vezes, agenda e introduz as denúncias contra os políticos, ditando na maioria das vezes a pauta do Conselho de Ética. Nos casos mais recentes de denúncias contra os senadores que levaram à abertura de processos com pedido de cassação de mandato no CEDP – os casos de Renan Calheiros, de José Sarney e o recente caso de Demóstenes Torres –, a imprensa brasileira teve importante papel de estopim das denúncias contra eles. A partir das informações trazidas em reportagens, foram abertos processos no CEDP contra os parlamentares.

Quando avaliamos a interferência da imprensa na pauta do Conselho, durante o período analisado, podemos perceber que o Caso Sarney em 2009 teve o maior número de processos baseados em reportagens feitas por jornais. Quatro das seis denúncias feitas pelo Senador Arthur Virgílio contra o Presidente do Senado estavam baseadas em reportagens feitas pelos jornais O Estado de São Paulo, Folha de São Paulo e Correio Braziliense.

Contudo, Renan Calheiros e José Sarney não foram os únicos senadores que tiveram processos protocolados por consequência

de reportagens veiculadas na mídia. Além deles, outros senadores foram alvo de treze processos no CEDP por influência explícita de reportagens, como mostra o gráfico abaixo.

GRÁFICO 5. SENADORES DENUNCIADOS EM REPORTAGENS



Fonte: Elaboração própria feita com base nos relatórios anuais do CEDP fornecidos pelo relatório anual da Presidência do Senado Federal.

Apesar desses processos que citam explicitamente as denúncias feitas na mídia serem apenas cerca de 23% do total de processos protocolados no Conselho de Ética, a influência que a mídia exerce sobre o Conselho é bem maior. Isso porque muitos senadores ou partidos políticos ao entrarem com pedido de abertura de processos não citam as reportagens, mas têm nelas a motivação para abrir os processos.

Um exemplo da influência não explícita da mídia na abertura de processos foi no caso do Senador Renan Calheiros em 2007, que teve a primeira representação no CEDP após a revista *Veja* publicar em uma de suas edições de maio de 2007 uma reportagem denunciando-o. Segundo a reportagem, ele teria suas contas pessoais pagas por um lobista ligado à construtora Mendes Júnior. Nesse caso, apesar da influência da mídia não ser

explicitada na abertura das representações: ela aparece no desenrolar do processo. Em três das cinco representações contra Calheiros, são incluídas, no decorrer do processo, três reportagens com denúncias contra ele que foram anexadas e passaram pela averiguação do Conselho.

Contudo, as reportagens não são usadas pelos parlamentares somente com o intuito de denunciar seus colegas, mas também como forma de se defender de uma acusação. Exemplo disso é o Senador Ney Suassuna que utilizou uma matéria publicada no Jornal Folha de São Paulo, em 2006, como uma forma de se defender de acusações de quebra de decoro feita contra ele no Conselho.

Como pudemos perceber, de uma forma ou de outra, o desempenho do ofício de jornalista tem-se mostrado intrinsecamente vinculado à dinâmica da vida política brasileira não apenas como instrumento de denúncia e cobertura de casos de suposta quebra de decoro, mas também como veículo de defesa dos parlamentares.

CONCLUSÃO

Com base neste estudo, pode-se notar que, ao longo do período analisado, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado, apesar de ter sido idealizado como mais uma ferramenta de controle dos parlamentares, não tem cumprido o seu papel punitivo por causa do grande corporativismo e protecionismo existente entre os senadores.

Pudemos notar, ao analisar o funcionamento do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar durante os anos de 2003 a 2010, que vigora entre os senadores um código próprio de conduta que influencia a forma como eles se relacionam entre si e as suas ações em relação aos seus pares. Observamos também que esse modo de agir particular tem forte influência nas decisões tomadas no âmbito do CEDP.

Percebemos isso ao observar o grande número de arquivamentos, indeferimentos e de casos não aceitos no CEDP, e principalmente com o altíssimo índice no caso de processos protocolados com pedidos de cassação ou de abertura de processos disciplinares contra os senadores.

Esses casos de não progresso dos processos no Conselho de Ética são percebidos pela mídia e também pelos próprios senadores. Por esse motivo, algumas ações para minimizar essa situação nos órgãos da esfera política responsáveis pelo julgamento dos parlamentares, foram tomadas por cada um dos seguintes citados acima.

Os parlamentares, por sua vez, tentam endurecer as regras por meio de propostas que melhorem o funcionamento dos mecanismos de punição. Uma dessas é uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 86/2007, do Senador Álvaro Dias PSDB-PR, que visa a alteração do voto secreto do Plenário da Câmara e do Senado nas decisões de cassação, proposta aprovada no Senado e encaminhada à Câmara no dia 04 de julho de 2012. Já que, em alguns casos como os do Senador Renan Calheiros e da Deputada Jaqueline Roriz, a votação nos Conselhos de Ética, onde o voto é aberto, foram favoráveis à cassação, enquanto na votação no Plenário das duas Casas, os parlamentares foram absolvidos das acusações. A PEC pelo voto aberto tem o intuito de diminuir o número de casos de ambiguidade entre as decisões dos Conselhos de Ética e o Plenário das duas Casas do Congresso.

O papel da mídia tem sido relevante tanto para a divulgação dos movimentos populares pela implantação da ficha limpa quanto pela divulgação da PEC do voto aberto que está tramitando no Senado. Como pudemos perceber durante o estudo, a relação da mídia em divulgar as ações encaminhadas ao Conselho de Ética é essencial para o início de investigações contra os senadores. Notou-se que, principalmente nos momentos de crise como nos casos de Sarney e Calheiros, a mídia teve o importante papel de ser o estopim para o início da investigação dos dois casos no CEDP.

Não podemos afirmar com convicção que propostas como a PEC 86/2007 e a Lei da Ficha Limpa tenham realmente o intuito de diminuir as ambiguidades e as redes de proteção dentro do Conselho, mas podemos reconhecer que essa PEC, entrando em vigor, poderá reduzir situações de cassação no Conselho e absolvição no Plenário.

REFERÊNCIAS

- Arendt, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.
- Bartholo, Raquel. *Ethos político, capital simbólico e decoro no Senado Brasileiro*. Manuscrito, 2012.
- Couto, Cláudio e Natalia Navarro. *Representação parlamentar e oligarquização: o caso do Conselho de Ética do Senado*. Manuscrito, 2011.
- Habermas, Jurgen. *Direito e democracia: entre a facticidade e validade, volume II*. Traduzido por Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro. Editora: Tempo Brasileiro, 1997.
- Matthews, Donald R. "The folkways of the Senate." In *U.S senators and their world*, 92-117. The University of North Carolina Press, 1960.
- Palácio do Planalto. *Leis Complementares*.
- Pariz, Thiago. "Descrença paira sobre o Conselho: Parlamentares governistas e da oposição reconhecem que o órgão perdeu a função." *Correio Brasiliense*, 22 de agosto 2009.
- Rocha, Marcela. "Virgílio não segue a própria ética, diz Salgado." *Terra Magazine*, 31 de julho 2009.
- Senado. *Relatório da Presidência*. Brasília-DF: Editora do Senado.
- Senado. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília-DF: Editora do Senado, 2008.
- Senado. *Resolução nº 20 de 1993. Institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar*. Brasília-DF: Senado, 2008.
- Teixeira, Carla Costa. *A honra da política: decoro parlamentar e cassação de mandato no Congresso Nacional (1949-1994)*. Rio de Janeiro; Relume-Dumará, 1998.
- Ulhôa, Raquel. "Conselho de ética é instalado sob descrédito." *Valor Econômico*, 28 de abril 2011.

RESUMO

O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado (CEDP) é o órgão responsável por investigar e punir os Senadores acusados em processos de quebra de decoro parlamentar. Este artigo procura entender como funciona CEDP, como agem os Senadores no âmbito desse órgão, quais são as variáveis que interferem no seu funcionamento e a repercussão dos trabalhos do Conselho na sociedade brasileira. Para tanto, examinamos o funcionamento do Conselho de Ética no período de 2003 a 2010, que correspondem aos dois mandatos do Presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Palavras-chave: Conselho de Ética e Decoro Parlamentar; Senado brasileiro; Decoro Parlamentar.

RESUMEN | ENTRE LA NORMATIVIDAD Y LA PRÁCTICA POLÍTICA: EL CONSEJO DE ÉTICA DEL SENADO BRASILEÑO

El Consejo de Ética y Decoro Parlamentario del Senado es el organismo encargado de investigar y sancionar los senadores imputados en casos de violación del decoro parlamentario. Este artículo trata de entender cómo funciona el CEDP, como actúan los Senadores, cuáles son las variables que interfieren en su funcionamiento y cuál es el impacto del trabajo del Consejo en la sociedad brasileña. Por lo tanto, hemos examinado el funcionamiento del Comité de Ética en el período 2003 a 2010, correspondiente a dos períodos del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Palabras Clave: Consejo de Ética y Decoro Parlamentario, Senado Brasileño, Decoro Parlamentario.

**ABSTRACT | BETWEEN NORMATIVITY AND POLITICAL PRACTICE:
THE ETHICS COUNCIL OF BRAZILIAN SENATE**

Ethics and Parliamentary Decorum Council of the Brazilian Senate is the agency responsible for investigating and punishing Senators indicted of breach parliamentary decorum. This paper seeks to understand how this Council works, how the Senators acts within it, what are the variables that interfere in its operation and what is the impact of the Council's work in Brazilian society. Therefore, we examine the functioning of the Ethics Council from 2003 to 2010, which corresponds to the two terms of President Luiz Inácio Lula da Silva.

Keywords: Ethics and Parliamentary Decorum Council; Brazilian Senate; Parliamentary Decorum.