



**CONFLITO DE INTERESSES NO ÂMBITO PARLAMENTAR: ANÁLISE SOBRE O  
CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR DA CÂMARA DOS  
DEPUTADOS DO BRASIL**

**CONFLICT OF INTERESTS IN THE PARLIAMENTARY SCOPE: ANALYSIS ON  
THE COUNCIL OF ETHICS AND PARLIAMENTARY DECORUM OF THE  
CHAMBER OF MEMBERS OF BRAZIL**

**CONFLICTO DE INTERESES EN EL ALCANCE PARLAMENTARIO: ANÁLISIS  
SOBRE EL CONSEJO DE ÉTICA Y DECORACIÓN PARLAMENTARIA DE LA  
CÂMARA DE MIEMBROS DE BRASIL**

Felipe Borba<sup>1</sup>  
Michael Enrique Martinez Vargas<sup>2</sup>

**Resumo:** Os conselhos de ética parlamentar são alvo de críticas por serem compostos por parlamentares a quem cabe julgar outros parlamentares, situação que pode gerar conflito de interesses. Este artigo propõe-se a analisar a ocorrência ou não desses conflitos a partir do Estudo de Caso do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados do Brasil, mapeando as ações de partidos políticos e dos deputados que o integram através de métodos de Estatística Descritiva e elaboração de banco de dados inédito. Os resultados apontaram que há uma tendência de poupar aliados e atacar adversários políticos, sugerindo a concorrência de interesses pessoais com o interesse público, podendo caracterizar conflito de interesses, abrindo caminho para a discussão de novos modelos alternativos de conselhos.

**Palavras-chave:** Comportamento Político; Conselhos de Ética; Ética Parlamentar; Poder Legislativo; Estudo de Caso.

**Abstract:** The parliamentary ethics councils are the target of criticism because they are composed of parliamentarians who are responsible for judging other parliamentarians, a situation that can generate conflict of interest. This article proposes to analyze the occurrence or not of these conflicts, based on the Case Study of the Council of Ethics and Parliamentary Decorum of the Chamber of Deputies of Brazil, mapping the actions of political parties and the deputies that integrate them through methods of Descriptive Statistics and development of an unprecedented database. The results showed that there is a tendency to spare allies and attack political opponents, suggesting the competition of personal interests with the public interest, which can characterize conflict of interests, opening the way for the discussion of new alternative models of councils.

**Keywords:** Political Behavior; Ethics Councils; Parliamentary Ethics; Legislative Branch; Case Study.

**Resumen:** Los consejos de ética parlamentaria son blanco de críticas porque están integrados por parlamentarios que son los encargados de juzgar a otros parlamentarios, situación que puede generar conflicto de intereses. Este artículo propone analizar la ocurrencia o no de estos conflictos, con base en el Estudio de Caso del Consejo de Ética y Decoro Parlamentario de la Cámara de Diputados de Brasil,

---

<sup>1</sup> Doutor em Ciência Política (IESP/UERJ), coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (PPGCP/UNIRIO) e pesquisador Jovem Cientista da Faperj e PQ-2 do CNPq. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8396-7548>. Email: [felipe.borba10@gmail.com](mailto:felipe.borba10@gmail.com)

<sup>2</sup> Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e advogado. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3321-1827>. Email: [contatomartinezvargas@gmail.com](mailto:contatomartinezvargas@gmail.com).

mapeando las acciones de los partidos políticos y los diputados que los integran a través de métodos de Descriptivo. Estadísticas y desarrollo de una base de datos sin precedentes. Los resultados mostraron que existe una tendencia a perdonar a los aliados y atacar a los opositores políticos, sugiriendo la competencia de los intereses personales con el interés público, lo que puede caracterizar la ocurrencia de conflictos de intereses, abriendo el camino para la discusión de nuevos modelos alternativos de concejos.

**Palabras clave:** Comportamiento Político; Consejos de Ética; Ética Parlamentaria; Poder Legislativo; Estudio de caso.

## 1. Introdução

Adequar as condutas de parlamentares a preceitos éticos é um desafio comum a todos os parlamentos. Dentre os esforços para promover um comportamento digno do exercício do mandato político, dois instrumentos se destacam: os códigos e os conselhos de ética. Enquanto os primeiros informam princípios gerais e regras a serem observados, os segundos têm atribuição de processar e julgar parlamentares que tenham violado o código de conduta.

Os conselhos ou comitês de ética parlamentar, via de regra, seguem um modelo no qual os integrantes do parlamento julgam seus próprios pares, vale dizer, são órgãos cujos integrantes também são parlamentares, a quem cabe julgar outros parlamentares. Esse modelo é alvo de diversas críticas, que passam por acusações de corporativismo, parcialidade nas decisões e possibilidade de gerar conflito de interesses. As críticas põem em dúvida a capacidade de isenção de um parlamentar quando recai sobre si a atribuição de investigar e julgar um colega que integra o mesmo partido ou a mesma coalização de governo. Apenas recentemente surgiram modelos alternativos de conselhos de ética parlamentar, como nos Estados Unidos, na Inglaterra e na França, que inovaram ao atribuir a não membros do parlamento a fase de investigação sobre denúncias de desvio de conduta de deputados ((MASKELL; PETERSEN, 2008; CHÊNE, 2016; LEONE, 2017).

Em que pese a obviedade dessas críticas, não foram encontradas pesquisas voltadas para a comprovação ou não de ocorrência de conflito de interesses nas decisões desses órgãos. Alguns trabalhos abordaram questões acerca dos conselhos, tais como o poder coercitivo do Conselho de Ética da Câmara dos Deputados (CARVALHEIRO, 2007), os conselhos como instrumento de controle (ARAGÃO, 2005) e estudos para renovação da ética no parlamento colombiano (HERNÁNDEZ, 2003), porém nenhum que tenha tratado do tema conflito de interesses.

Este trabalho visa suprir essa lacuna ao analisar a questão do conflito de interesses dentro do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados (CEDP). Para tanto, analisa as ações de partidos e deputados no CEDP em todos os 167 processos disciplinares que tramitaram no CEDP entre 2001 e 2019. O objetivo é tratar sobre duas questões específicas: conhecer quem representa contra quais partidos e como votam os parlamentares no momento decidir pela condenação ou absolvição dos seus colegas de parlamento. Em ambas as situações, buscou-se compreender a dinâmica de funcionamento do

CEDP, tendo em vista a ocorrência de conflitos de interesses motivados pela filiação partidária dos envolvidos, a condição de pertencer ou não a mesma coalizção de governo (principalmente ser membro da coalizção governista ou oposicionista) e a identidade ideológica.

O artigo segue estruturado em mais três partes. A seção seguinte discute os diferentes modelos de organização dos conselhos de ética. Nesta seção, descrevemos o funcionamento do conselho de ética brasileiro à luz da experiência internacional que vem inovando ao delegar para membros externos a tarefa de investigar os desvios de conduta. Na sequência, apresentamos os resultados da presente pesquisa sobre o comportamento parlamentar nas 167 ações que tramitaram no conselho CEDP. Após a análise dos resultados e divulgação das conclusões, espera-se que o presente artigo preencha a lacuna acerca do tema, contribuindo para a pesquisa de conflito de interesses no âmbito político, abrindo caminho para novos trabalhos sobre o tema e trazendo a discussão ao Brasil.

## **2. Os diferentes modelos de conselho de Ética**

Os conselhos de ética parlamentar são órgãos relevantes na estrutura do Poder Legislativo, além de cumprirem papel fundamental numa democracia representativa. Por um lado, são instrumentos de garantia da ética no exercício de mandato parlamentar, punindo comportamentos abusivos e contribuindo com a boa imagem da própria instituição perante a opinião pública. Por outro lado, têm os conselhos a atribuição de iniciar o processo que pode concluir pela perda do mandato de um parlamentar, medida de exceção reservada a casos muito específicos em democracias representativas. Os códigos e os conselhos de ética funcionam de forma complementar, uma vez que a mera previsão de regras num código não seria suficiente para garantir seu cumprimento, sendo necessária a previsão de um sistema de fiscalização, investigação e punição por eventuais violações (ALCÂNTARA SÁEZ *et al*, 2013).

O modelo de órgão fiscalizador da conduta parlamentar mais comum tem como principal característica ser composto pelos próprios parlamentares, isto é, seus membros são congressistas que processam e julgam seus próprios pares. Esse modelo é conhecido como *self regulation*, no qual o órgão que fiscaliza e julga os seus membros integra a própria estrutura do Poder Legislativo e é composto exclusivamente por parlamentares. Esse modelo em que parlamentares julgam a si próprios em caso de violação ética é alvo de diversas críticas, que passam por questões de parcialidade em suas decisões e possibilidade de gerar conflito de interesses. O centro da crítica é que parlamentares teriam incentivos internos para não condenarem colegas de parlamento, principalmente se estes forem do mesmo partido, bloco ideológico ou coalizção parlamentar (POWER, 2007; THOMPSON, 2007).

Por conta dessas críticas e limitações, os conselhos de ética parlamentar foram objeto de mudanças que culminaram na revisão de sua estrutura e composição, originando modelos alternativos ao *self-regulation*. Entre eles, há ao menos dois outros formatos de órgão

fiscalizador da conduta parlamentar: o *external regulation* e *co-regulation*. Resumidamente, o *external regulation* é o modelo no qual cabe a um órgão com certa independência do Poder Legislativo fiscalizar a conduta dos parlamentares, enviando suas conclusões ao comitê ou comissão responsável pelas medidas cabíveis no caso de violações éticas. São compostos por integrantes que não são parlamentares. É o modelo adotado nos EUA, cuja fase investigatória é de responsabilidade do *Office of Congressional Ethics*, órgão com certa independência do Poder Legislativo e cujos membros não são parlamentares, mas advogados e especialistas em legislação sobre ética e investigação.

Já o modelo *co-regulation* se caracteriza por haver uma pessoa não parlamentar responsável pelo processo investigatório inicial, que pode ser um comissário, a exemplo do Reino Unido (CHÊNE, 2016), onde cabe ao *Parliamentary Commissioner for Standards Office* (na Câmara dos Comuns) receber reclamações sobre a conduta de um parlamentar, proceder às investigações e, sendo o caso, enviar suas conclusões ao comitê responsável (*Committee on Standards*). Atribuição semelhante desempenha o *Déontologue de l'Assemblée Nationale* no Parlamento francês, que também fiscaliza a conduta dos parlamentares e encaminhando suas considerações ao Presidente da Assembleia Nacional nos casos em que seja necessário (DAVID-BARRETT, 2012).

Essas inovações nos conselhos de ética parlamentar concentraram-se, como se percebe, na sua composição, trazendo elementos de fora do legislativo para integrar esses órgãos. São mudanças relativamente recentes e circunscritas a parlamentos localizados nos países que integram a Organização para Segurança e Cooperação na Europa (LEONE, 2017).

**Tabela 1** – Modelos de órgão fiscalizados na OSCE e na América Latina

País	Modelos de órgãos fiscalizadores	Ano de implementação
Alemanha	<i>Self-regulation</i>	1972
Argentina	Não há	-
Bélgica	Não há	-
Bolívia	Self-regulation	2010
Bósnia e Herzegovina	<i>Self-regulation</i>	2008
Brasil	Self-regulation	2001
Bulgária	<i>Self-regulation</i>	2014
Canadá	<i>Self-regulation</i>	2005
Chile	Self-regulation	1998
Colômbia	Self-regulation	1992
Costa Rica	Não há	-
El Salvador	Self-regulation	2019
Equador	Não há	-
Eslovênia	Não há	-
EUA	<i>External regulation</i>	2008
Estônia	<i>Self-regulation</i>	2004
Finlândia	Self-regulation	2015
França	<i>Co-regulation</i>	2011
Guatemala	Self-regulation	*
Holanda	Não há	-
Honduras	Self-regulation	*

<b>Irlanda</b>	<i>Self-regulation</i>	2002
<b>Islândia</b>	<i>Self-regulation</i>	2016
<b>Itália</b>	<i>Self-regulation</i>	2016
<b>Letônia</b>	<i>Self-regulation</i>	2006
<b>Lituânia</b>	<i>Self-regulation</i>	2006
<b>Luxemburgo</b>	<i>Self-regulation</i>	2014
<b>Malta</b>	<i>Self-regulation</i>	1995
<b>México</b>	<i>Self-regulation</i>	2016
<b>Montenegro</b>	<i>Self-regulation</i>	2014
<b>Nicarágua</b>	<i>Self-regulation</i>	*
<b>Noruega</b>	Não há	-
<b>Panamá</b>	<i>Self-regulation</i>	*
<b>Paraguai</b>	Não há	-
<b>Parlamento Europeu</b>	<i>Self-regulation</i>	2012
<b>Peru</b>	<i>Self-regulation</i>	2005
<b>Polônia</b>	<i>Self-regulation</i>	1998
<b>Reino Unido</b>	<i>Co-regulation</i>	1995/1996
<b>República Dominicana</b>	<i>Self-regulation</i>	2017
<b>Suécia</b>	<i>Self-regulation</i>	2016
<b>Uruguai</b>	Não há	-
<b>Venezuela</b>	Não há	-

Fonte: Elaboração própria com base em Alcántara-Sáez (2013) e Leone (2017) e atualizado a partir de pesquisa própria, 2021.

Nota: \*Informação não disponível.

Os dados da tabela 1 acima informam que os parlamentos que possuem conselhos de ética adotam, em sua ampla maioria, o modelo *self regulation*. Os EUA, a França e o Reino Unido são os únicos que divergem do modelo predominante, incorporando elementos externos aos seus legislativos. O modelo de autorregulação é o que prevalece no Brasil, onde todas as etapas da tramitação dos processos de quebra de ética e decoro parlamentar seguem nas mãos dos próprios parlamentares. A seção seguinte descreve a estrutura interna e a dinâmica de funcionamento do CEDP da Câmara dos Deputados.

### 3. O Conselho de Ética da Câmara dos Deputados e o Conflito de Interesses

No Brasil, há conselhos de ética em todas as esferas do Poder Legislativo. Assim, há conselhos de ética no Senado, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas dos estados e do Distrito Federal e nas Câmaras Municipais. Na esfera federal, a Câmara dos Deputados criou o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar (CEDP) em 2001, órgão que integra o Poder Legislativo e é composto por deputados que julgam seus colegas de legislatura, seguindo o modelo adotado em quase todos os parlamentos internacionais, sendo, portanto, alvo das mesmas críticas e desconfianças informadas acima.

Seguindo a tendência da maioria dos Parlamentos internacionais, o CEDP integra a estrutura do Poder Legislativo e todos os seus membros são deputados. Tem a atribuição de investigar e processar deputados por possíveis violações do Código de Ética e Decoro Parlamentar. Estabelecido a partir da Resolução n. 25, de 2001, o CEDP tem a atribuição de investigar, punir ou propor penalidades aos deputados mediante processo disciplinar previsto no

Código de Ética e Decoro Parlamentar, além de cumprir a função de órgão consultivo sobre matéria político-disciplinar<sup>3</sup>.

O CEDP é integrado por vinte e um deputados que são designados no início de cada sessão legislativa pelos partidos ou blocos parlamentares, observada a proporcionalidade da mesma forma em que são distribuídas as vagas nas Comissões Permanentes na Câmara para um mandato de dois anos.<sup>4</sup> Por se tratar de um órgão composto por deputados que julgam outros deputados, também se questiona se no âmbito do CEDP há possibilidade de ocorrência de conflito de interesses. Para melhor analisar essa questão, o conceito de conflito e interesses será examinado com mais detalhes nos parágrafos seguintes.

O modelo *self-regulation* justifica-se, em parte, por proteger parlamentares contra pressões de outras instituições de Estado em razão de suas opiniões e atuação, uma vez que assegura que somente os parlamentares possam julgar a si próprios (DAVID-BARRETT, 2012). Porém, questiona-se se há a possibilidade de conflito de interesses entre a atividade política parlamentar e a função de investigador/julgador. Segundo Thompson (2007), o cotidiano de um parlamentar requer o diálogo e a constante busca por acordos e apoio político entre membros do parlamento, seja para fins de aprovação de projetos de lei ou mesmo para formação de coalizões ou bancadas temáticas. Como adverte o autor:

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

De fato, a atividade política parlamentar é caracterizada pela busca por apoio político entre deputados, senadores e partidos para aprovação de leis, formação de alianças e coalizões. Considere-se, por hipótese, um deputado que venha a julgar num conselho de ética um membro do seu próprio partido ou ainda que pertença a mesma coalizão parlamentar. Um deputado não deixa de ser um político quando passa a integrar um conselho ou comitê de ética, de forma que o exercício concomitante de legislador e julgador pode provocar tensões e conflitos entre essas funções. Por fim, o integrante de um conselho de ética pode ser alvo de críticas da opinião pública por ser leniente com seus pares ou de ser muito duro em seus julgamentos pelos seus colegas (MASKELL; PETERSEN, 2008).

Todas essas críticas e suspeitas que orbitam os conselhos de ética cujos integrantes também são parlamentares carecem, até o momento, de pesquisas dedicadas a verificar a existência ou não de conflito de interesses nesses órgãos. A seção seguinte tenta oferecer possíveis respostas a esse problema.

---

<sup>3</sup> Artigo 6º da Resolução 02, de 2011.

<sup>4</sup> Artigo 21-E, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

#### 4. Comportamento Parlamentar no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar

Para avaliar a existência ou não de conflitos de interesses no âmbito do CEDP, abordaremos o comportamento dos partidos e dos deputados que atuam no CEDP. Ambos são atores com forte atuação perante o órgão. Os partidos políticos têm legitimidade de representar contra deputado, iniciando um processo disciplinar, enquanto os deputados membros do CEDP participam diretamente nos processos, além de decidirem sobre a condenação, absolvição ou arquivamento das representações. Para responder à questão sobre a ocorrência de conflito de interesses, foram mapeadas as ações desses atores, isto é, quem são os alvos dos partidos quando acionam o CEDP e como votam os deputados nos processos disciplinares.

Foram levantados dados sobre votações individuais de cada deputado nos processos disciplinares desde a criação do CEDP, isto é, o ano de 2001 até o ano de 2019<sup>5</sup>. Esse banco de dados inédito permitiu mapear o comportamento político de deputados e partidos, como votam quando presentes as situações propostas e se têm como alvo preferencial de denúncias adversários políticos e o que de fato ocorre quando defrontados com julgamento de aliados.

A primeira constatação a ser feita é que o número de condenações é baixo. Dentre os 167 processos que tramitaram no CEDP da Câmara dos Deputados, em apenas 22 (13,2%) os parlamentares aprovaram parecer pela perda do mandato de seus pares e em outras cinco ocasiões (3,0%) os parlamentares votaram por penas menores, como a aplicação de censura verbal, suspensão do mandato ou aplicação da pena de censura escrita (Tabela 2). O parecer pelo arquivamento da representação é a decisão mais comum, alcançando 32,3% dos casos. Chama a atenção o elevado número de casos nos quais o processo foi encerrado em decorrência do término da legislatura (23,4%). Tais números sugerem inicialmente que não há, dentro do CEDP, um comportamento punitivo de seus pares.

**Tabela 2** – Resultados dos Julgamentos no CEDP (2001-2019)

Resultado	Frequência	%
Apensação	2	1,2
Aprovação de parecer pela aplicação de censura verbal	1	0,6
Aprovação de parecer pela improcedência da representação	9	5,4
Aprovação de parecer pela inépcia da representação	7	4,2
Aprovação de parecer pela perda do mandato	22	13,2
Aprovação de parecer pela suspensão do mandato	2	1,2
Aprovação de parecer pelo arquivamento do processo por ausência de justa causa	2	1,2
Aprovação de parecer pelo arquivamento da representação	54	32,3
Aprovação de parecer recomendando a aplicação da pena de censura escrita	2	1,2

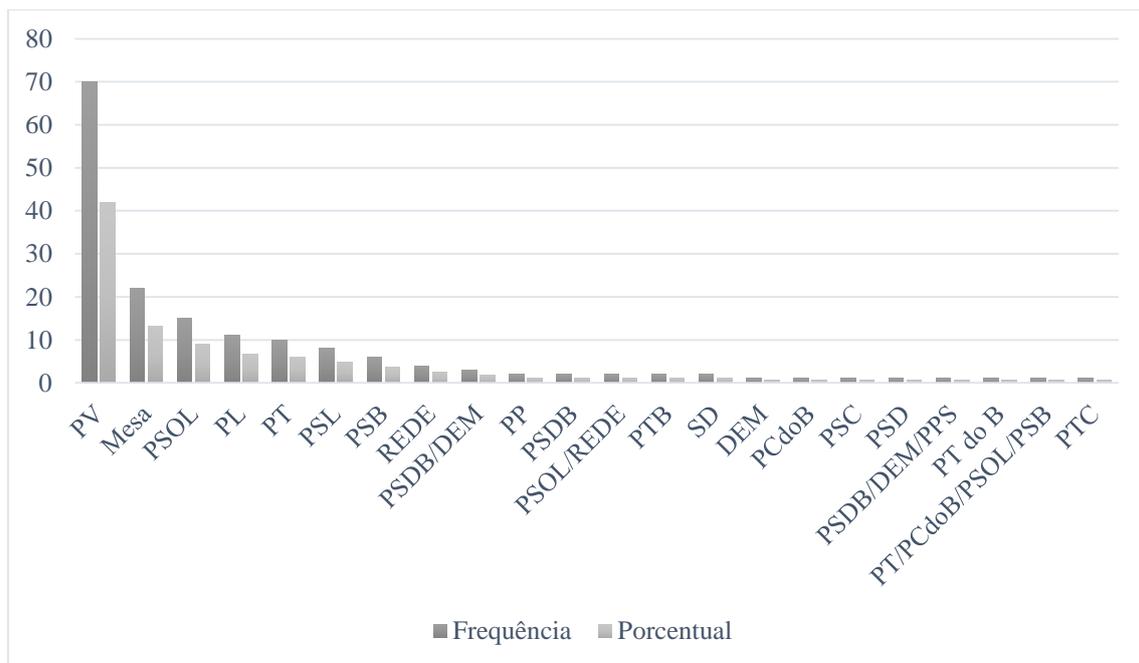
<sup>5</sup> A opção por não incluir processos de 2020 e 2021 se justifica porque muitos processos não foram concluídos, o que impossibilitaria a análise de suas decisões finais.

Arquivamento em razão de representação anterior	1	0,6
Arquivamento da representação por renúncia ao mandato	2	1,2
Arquivamento em decorrência do término da Legislatura	39	23,4
Arquivamento em razão de matéria pendente de deliberação prejudicada por haver perdido a oportunidade	22	13,2
Requerimento do partido autor da representação para fim da tramitação da Proposição	2	1,2
<b>Total</b>	<b>167</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados (2001-2019).

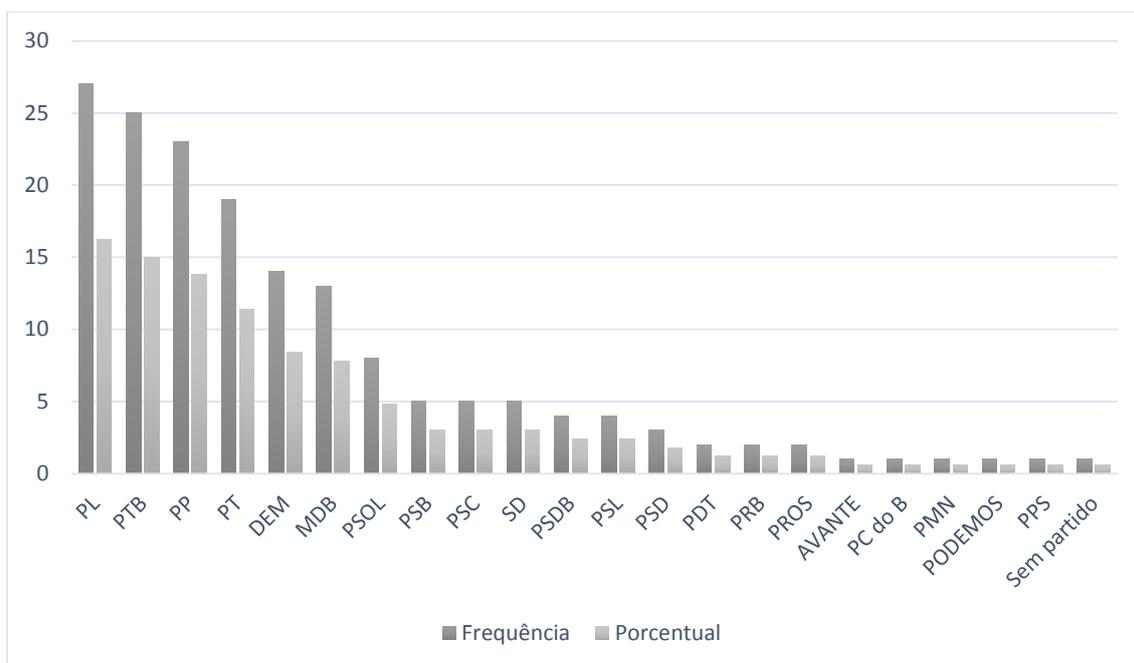
Os partidos políticos são os grandes protagonistas no acionamento do CEDP: das 167 representações, 145 foram apresentadas por partidos (86%) e as 22 representações restantes foram apresentadas pela Mesa da Câmara (14%). Analisar o comportamento dos partidos junto ao CEDP é relevante, pois os partidos são atores políticos com interesses e objetivos próprios e sua atuação no CEDP pode esclarecer se as acusações de violação de decoro são utilizadas como arma política, como adverte Thompson (1995), mas, sobretudo, abre caminho para verificar se as questões de conflito de interesses levantadas na presente investigação se aplicam, de certa forma, aos partidos. Os Gráficos 1 e 2 abaixo informam os partidos que mais acionam e os que mais são acionados no CEDP da Câmara dos Deputados.

**Gráfico 1 - Autores das Representações no CEDP (2001-2019)**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados (2001-2019).

**Gráfico 2** – Alvos das Representações no CEDP (2001-2019)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados, 2021.

Os gráficos acima revelam, em primeiro lugar, quais partidos mais acionaram o conselho de ética e quais foram os mais acionados. No total, 18 partidos representaram contra 22 partidos (em algumas situações, houve parceria entre dois ou mais partidos como autores da representação). PV, PSOL, PL, PT e, por conta de ações mais recentes, PSL aparecem como os partidos mais atuantes. O elevado número de representações pelo PV parece corresponder a um ano atípico (2006), quando o partido apresentou 70 representações em série, relacionadas com o “escândalo das sanguessugas”. Outro fator que merece destaque foi a saída do PV da coalizão de governo que apoiava o presidente Lula (PT) em seu primeiro mandato. O PV integrou a coalizão governista até a primeira metade de 2005 (FIGUEIREDO, 2007) e, já em 2006, representou contra deputados do PL e PP, partidos que continuaram a integrar a coalizão de governo. Esse dado é importante porque permite verificar o comportamento dos partidos no CEDP em relação às coalizões parlamentares, assunto que será abordado mais à frente<sup>6</sup>.

Em segundo lugar, o Gráfico 2 apresenta a frequência dos parlamentares que sofreram representações por filiação partidária. Em números absolutos, PTB (25 representações), PP (23), PL (27) e PT (19) foram os mais acionados no CEDP, com destaque também para o DEM (14) e MDB (13). Parte desses resultados pode ser explicado pela implicação de partidos como o PP, PTB e PT nos escândalos de corrupção do “mensalão” e das “máfias das sanguessugas”, já

<sup>6</sup> Ao longo dos anos, os partidos foram mudando os seus nomes. Neste artigo, usaremos sempre a sigla do nome mais recente por simplificação. Dessa maneira, os casos do antigo PR foram acoplados com os casos do PL, PFL com DEM, PMDB com MDB e assim por diante.

mencionados anteriormente. Outra explicação possível é a diferença do número de deputados que integram as bancadas de cada partido, vale dizer, MDB e PT, por exemplo, no período analisado, representavam duas grandes bancadas em comparação com partidos como PC do B e Podemos, o que poderia refletir no resultado dos números absolutos de representações.

Quando analisamos quem representa contra quem, o primeiro dado que merece destaque é que, em regra, um partido não representa contra deputado do próprio partido. Esse é um dado relevante, pois informa que não importa a gravidade da denúncia que pese contra um deputado, seu partido abre mão de investigá-lo, sugerindo que interesses políticos e não o interesse público podem orientar os partidos nessas situações. A única exceção a essa regra fica por conta do PSL, que em 2019 apresentou representação contra a deputada Carla Zambelli (PSL-SP).

Para analisar mais de perto a hipótese do conflito de interesses no âmbito do CEDP da Câmara dos Deputados, agruparemos as representações em duas estruturas analíticas. No primeiro momento, analisaremos as representações dentro dos blocos ideológicos que normalmente orientam a conduta dos parlamentares. Nesta análise, queremos saber se partidos considerados de esquerda, centro e/ou direita representam contra parlamentares do mesmo eixo ideológico ou se privilegiam parlamentares do eixo ideológico adversário. No segundo momento, analisaremos o conflito dentro das coalizões parlamentares. Aqui, o objetivo é avaliar se os partidos que integram a base governista representam contra parlamentares da oposição (e vice-versa) ou se o conflito se dá dentro do mesmo bloco parlamentar.

Antes de proceder à análise das situações citadas acima, é necessário buscar uma classificação ideológica dos partidos políticos, tema que não encontra consenso na ciência política brasileira e é objeto de diversos estudos que utilizam os mais variados métodos. Alguns artigos recorrem a *surveys* com os parlamentares (POWER; ZUCCO, 2009), enquanto outros recorrem à análise dos programas dos partidos (MADEIRA; TAROUCO, 2009). Outros ainda se utilizam de análise da atuação parlamentar (Dias *et al*, 2012), de *expert surveys* (MADEIRA; TAROUCO, 2015) ou mesmo pela combinação de resultados de diferentes métodos (MACIEL *et al*, 2018). Diante dessas diversas abordagens teóricas e de métodos e dos diferentes resultados obtidos nas citadas pesquisas e, considerando que a classificação ideológica dos partidos também é influenciada pela passagem do tempo (POWER; ZUCCO, 2019), os partidos foram classificados simplificada e da seguinte maneira: PCdoB, PCB, PDT, PT, PSB, PSOL e REDE (Esquerda), MDB, PV e SD (Centro) e Avante, DEM, Novo, PSL, PL, PRB, PSC, PSD, PSDB, PTB, PTC, PT do B, Podemos e Progressistas (Direita).

A tabela 3 abaixo apresenta os dados relativos às representações feitas segundo a ideologia dos partidos. É possível observar que os partidos de esquerda representaram mais contra deputados de partidos de direita (64%), seguidos por partidos de centro (28,2%), sendo poucos os casos de representações contra deputados de partidos de esquerda (7,7%). Embora

esses resultados devam ser analisados conjuntamente com outras possíveis variáveis, tais como o número de deputados que efetivamente integraram os partidos de esquerda, centro e direita durante o período, é possível inferir que os partidos de esquerda têm preferência por representar contra deputados de partidos de direita e de centro, evitando representar os de partido do mesmo campo ideológico. A utilização da representação perante o CEDP por partidos da esquerda pode, assim, servir a interesses particulares dos partidos de esquerda e não propriamente o interesse em averiguar alguma infração ética.

**Tabela 3 – Conflito Ideológico no CEDP**

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

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados (2001-2019).

Por outro lado, os partidos de direita apresentam resultados mais equilibrados em relação aos de esquerda. Embora tenham representado na maioria das ocasiões contra deputados de partidos de esquerda (52,9%), também agiram contra deputados de partidos de direita em número considerável (38,2%). Ainda assim, verifica-se certa preferência por agir contra deputados da esquerda e evitar os de direita. No que se refere aos partidos de centro, embora chame a atenção o acentuado volume de representações contra deputados de partido de direita (83,3%), tal resultado deve ser observado com reservas, devido à atividade atípica por conta do PV no ano de 2006 por conta do chamado “escândalo das sanguessugas”, ano que apresentou setenta representações nesse único ano.

Os conflitos políticos dentro do parlamento não se limitam a questões de natureza ideológica. Por conta do modelo institucional brasileiro, que combina presidencialismo com representação proporcional de lista aberta, sabemos que presidentes eleitos não dispõem de maioria parlamentar e precisam, por conta disso, construir coalizões com outros partidos que podem ser ou não homogêneas do ponto de vista ideológico (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2017). Desse modo, um conflito típico que emerge no jogo parlamentar é o embate entre partidos governistas e oposicionistas. Para analisar o conflito sob esse prisma, recorreremos a lista de coalizões governamentais apresentada por Figueiredo (2007), cujos dados serão combinados com a lista de representações realizadas pelos partidos junto ao CEDP<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> A professora Argelina Figueiredo gentilmente cedeu a lista atualizada de todas as coalizações governistas, complementando assim as informações previstas em Figueiredo (2007).

O resultado demonstra que 103 das 167 (62%) representações ocorreram entre partidos da coalizão de governo e partidos de oposição, isto é, na maioria dos casos o CEDP foi acionado por partidos da coalizão governista contra partidos da oposição ou por partidos oposicionistas contra governistas. Esses resultados apontam que os partidos políticos no âmbito do CEDP têm preferência em representar contra deputados ligados a partidos que são seus adversários sob a perspectiva “base governista *versus* oposição”, vale dizer, é possível inferir que os principais alvos dos partidos que integram a coalizão de governo são deputados que integram os partidos da oposição.

No entanto, há acentuada diferença de comportamento entre esses dois blocos de atores (Tabela 4). Nota-se que o conflito interno dentro do grupo governista é maior do que o conflito interno no bloco oposicionista. Dentre os partidos que integram a base aliada do governo, 46% das representações apresentadas podem ser caracterizadas como “fogo amigo”, isto é, envolveram partidos que supostamente eram aliados. Por outro lado, a oposição se comporta mais “fiel” entre si, privilegiando em 75% dos casos representar contra membros governistas. Por fim, a Mesa Diretora da Câmara prioriza parlamentares governistas em quase 70% das vezes, comportamento que merece ser melhor compreendido, visto que a presidência da Casa tende a ser historicamente um representante aliado do poder executivo, com óbvias exceções, como quando Eduardo Cunha (PMDB) era oponente declarado da ex-presidente Dilma Rousseff (PT).

**Tabela 4** – Conflito entre coalizão de governo e oposicionista no CEDP

Autor da Representação	Representado		Total
	Governo	Oposição	
Governo	46,2%	53,8%	100,00%
Oposição	74,8%	25,2%	100,00%
Mesa Diretora	63,6%	36,4%	100,00%
Total	68,9%	31,1%	100,00%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados (2001-2019).

Os dados demonstrados acima apresentam evidências de que muitas vezes a representações nos conselhos de ética podem levar em conta critérios que não o interesse público, isto é, a investigação e punição de deputados por violação ética, mas sim interesses políticos particulares e conjunturais. A robustez dos números (62% das ocorrências) pode indicar que o comportamento político dos partidos no CEDP é pautado por questões outras que não apenas o interesse público, interesse no qual devem se guiar os agentes públicos no exercício de suas funções.

## 5. Deputados integrantes do CEDP: como votam

A apresentação de representações contra parlamentares é a primeira etapa do processo de cassação de um mandato parlamentar. O conflito de interesses pode novamente se manifestar dentro do Conselho de Ética no momento de apreciação dos processos. Basicamente, os parlamentares podem arquivar os processos, absolver ou aprovar algum tipo de penalidade que vai da censura verbal até o acolhimento total com a recomendação da perda de mandato. Esta seção tem por objetivo analisar a votação dos parlamentares exclusivamente nas 22 situações em que houve a aprovação a aprovação do parecer pela perda do mandato (ver Tabela 2 acima). Desse total, seis foram aprovadas por unanimidade e 16 por maioria absoluta dos votos. Infelizmente, conseguimos levantar a votação individual de apenas 15 processos dos quais três foram aprovados por unanimidade e 12 por maioria absoluta.

A primeira situação a ser analisada é a que ocorre quando um deputado membro do CEDP se depara com o julgamento de um colega do próprio partido. Situações do tipo, no entanto, são raras de acontecer na prática. Dos 232 votos catalogados no estudo, em apenas 17 os parlamentares precisaram se posicionar contra ou a favor parlamentares do mesmo partido. Desse total, somente quatro votaram a favor da cassação de mandato: Cesar Colnago (PSDB-ES) e Izalci (PSDB-DF) votaram favoravelmente à cassação de Carlos Alberto Leréia (PSDB-MA) e Gustavo Fruet (PMDB-PR) e Alberto Filho (PMDB-MA) votaram contrários contra a André Luiz (PMDB-RJ) e Eduardo Cunha (PMDB-RJ), respectivamente.

Em algumas outras situações, o único voto dissonante da condenação vem justamente do membro do CEDP que pertencia ao mesmo partido do deputado representado, como no caso da Rep. 48/2005 na qual o CEDP decidiu por dez votos a um favoravelmente ao parecer que sugeriu a perda do mandato do deputado Josias Gomes (PT-AC), sendo o único voto pela absolvição proferido pela deputada Neyde Aparecida (PT-GO). O PT é, neste caso, um partido disciplinado na hora de proteger os membros de seus partidos. Dos seis votos de deputados do PT em processos contra deputados do PT, todos foram favoráveis ao arquivamento da representação.

A segunda situação potencialmente geradora de conflito de interesses ocorre quando um deputado membro do CEDP se depara com o julgamento de deputado cujo partido encontra-se ideologicamente na mesma posição que o partido do seu julgador. Os resultados encontrados não sugerem haver fortes conflitos de interesse. Os políticos de direita votaram para condenar políticos de direita em 79% das ocasiões e votaram para condenar políticos de esquerda em 72% das vezes. Os políticos de esquerda se mostraram mais rigorosos. Estes votaram pela cassação de mandato de políticos de direita em 87% dos casos e contra políticos também de esquerda o percentual caiu para 71%. No entanto, em ambas as situações, nota-se que a ampla maioria, seja de esquerda ou direita, votou favorável ao parecer pela perda do mandato.

**Tabela 5** - Padrão de votações entre coalizão governista *versus* oposição

Ideologia do membro do CEDP	Ideologia do Representado	Votação		Total
		Procedente	Improcedente	
Centro	Centro	50,0%	50,0%	100,0%
	Direita	84,2%	15,8%	100,0%
	Esquerda	93,8%	6,3%	100,0%
	Total	84,6%	15,4%	100,0%
Direita	Centro	64,7%	35,3%	100,0%
	Direita	79,1%	20,9%	100,0%
	Esquerda	71,8%	28,2%	100,0%
	Total	74,8%	25,2%	100,0%
Esquerda	Centro	100,0%	0,0%	100,0%
	Direita	86,5%	13,5%	100,0%
	Esquerda	70,8%	29,2%	100,0%
	Total	82,9%	17,1%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados (2001-2019).

Por fim, a terceira situação potencialmente fonte de conflitos de interesses ocorre quando um deputado membro do CEDP se depara com o julgamento de um deputado integrante da mesma coalizão parlamentar. Novamente, o conflito de interesses tem potencial para se manifestar no momento em que deputados da base governista precisam julgar deputados que também são da base governista e opositoristas precisam julgar opositoristas.

É possível observar que o conflito no interior da coalizão governista é intenso. Nas situações em que os governistas estiveram diante de um colega de coalizão, em 74% das vezes os votos foram favoráveis à cassação do mandato e em somente 26% os votos foram pela absolvição. Embora os percentuais de votação pela condenação de opositoristas seja até superior (81%), os números encontrados colocam em xeque a ideia de que o vínculo de pertencimento à base de sustentação do poder executivo serve como anteparo para inocentar políticos que respondem a processos no Conselho de Ética (Tabela 6).

**Tabela 6** – Padrão de votações entre coalizão governista *versus* oposição

Membro do CEDP	Representado	Votação		Total
		Procedente	Improcedente	
Governo	Governo	71,4%	28,6%	100,0%
	Oposição	80,6%	19,4%	100,0%
	Total	73,6%	26,4%	100,0%
Oposição	Governo	90,9%	9,1%	100,0%
	Oposição	69,2%	30,8%	100,0%
	Total	85,4%	14,6%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados (2001-2019).

Quando voltamos o olhar para o possível conflito de interesses entre os parlamentares que não integram a coalizção de governo, vemos um panorama um pouco diferente. Deputados da oposição votam pela condenação de membros da base governista em 91% das vezes, porém esse percentual cai para 70% quando parlamentares da oposição julgam colegas que também são da oposição.

## 6. Conclusões

O presente artigo teve por objetivo verificar a ocorrência de conflito de interesses no âmbito do CEDP, mas também trazer o tema ao Brasil, convidando ao debate sobre os nossos próprios modelos de órgãos fiscalizadores da ética parlamentar. Os resultados apontam para situações distintas quando o foco de apreciação evolui da apresentação das representações para o processo de votação.

Na análise das 167 representações feitas contra parlamentares no CEDP entre 2001 e 2019, observou-se que houve uma tendência em preservar aliados e atacar adversários políticos. Primeiro, verificou-se que deputados não costumam representar contra colegas do próprio partido. Essa situação foi verificada apenas uma vez, quando o PSL representou contra a deputada Carla Zambelli (PSL-SP). Segundo, as representações seguem padrão de conflito entre grupos ideológicos ou blocos parlamentares. Partidos de esquerda tendem a representar mais contra partidos de direita e partidos de direita contra partidos de esquerda. Do mesmo modo, boa parte das representações segue linha de conflito entre governo e oposição.

Quando foco de análise se voltou para o processo no interior do CEDP, foi possível observar uma realidade um pouco diferente. Os parlamentares dos mesmos partidos seguiram protegendo uns aos outros. Em apenas quatro ocasiões, deputados votaram favoráveis ao parecer do relator pela perda do mandato de um membro do mesmo partido. Na maior parte das vezes, o único voto destoante na condenação vinha justamente de um parlamentar do mesmo partido, como foi o caso no processo de condenação do ex-ministro e ex-deputado José Dirceu

(PT-SP), que obteve o voto de apoio de sua colega de partido Ângela Guadagnin (PT-SP).

Por outro lado, a hipótese do conflito de interesses não ficou evidente quando o processo de votação foi realizado a partir dos grupos ideológicos e dos blocos parlamentares. Nesses dois casos, parlamentares de direita e de esquerda votaram majoritariamente pela condenação de deputados do mesmo eixo ideológico, assim como parlamentares do campo governista não pouparam os colegas com quem dividiam o apoio ao governo. Esses dois resultados podem ser reflexo da decisão de analisar apenas os processos que resultaram na aprovação do parecer pela perda de mandato ou pode significar que outras variáveis, não observadas neste estudo, podem ter mais força para explicar comportamentos, como o olhar vigilante da imprensa e a pressão da opinião pública.

Em todo caso, os dados apresentados neste artigo lançam luz sobre um problema pouco explorado na Ciência Política brasileira e colocam em discussão o modelo brasileiro de fiscalização e julgamento da ética e decoro parlamentar. Longe de esgotar o tema, portanto, espera-se que este artigo sirva para estimular o debate e possa a auxiliar o aperfeiçoamento das instituições públicas brasileiras, nas quais esse pequeno, mas relevante órgão faz parte.

## Referências

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel *et al.* **¿Parlamentos abiertos?** Análisis comparado de la probidad y transparencia parlamentaria en America Latina. Washington, DC, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2013.
- BDA/OCDE-Banco de desenvolvimento da Ásia e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Managing Conflict of Interest: frameworks, tools, and instruments for preventing, detecting and managing conflict of interest.** Banco para o Desenvolvimento da Ásia/Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico BDA/OCDE, Manila, 2008.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- CAVALHEIRO, Adriana Maria Dias Godoy. **O poder coercitivo do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados.** Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, 2007. Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados.
- CHÊNE, Marie. **Parliamentary Ethics Committees.** Transparência Internacional, Anti-corruption Helpdesk, Berlim, 2016.
- DAVID-BARRETT, Elizabeth. **Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians.** Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Escritório para Insituições Democráticas e Direitos Humanos (ODIHR), Warsaw, 2012.
- DIAS, Marcia Ribeiro; MENEZES, Daiane Boelhouwer; FERREIRA, Geison da Cunha. **A quem serve o Graal?** Um estudo sobre a classificação ideológica dos partidos políticos através de seus projetos de lei na Alergs (2003 a 2006). Civitas, **Revista de Ciências Sociais.** Porto Alegre, v. 12, n. 2, p. 209-235, 2012.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Coalition government in the Brazilian Democracy. **Brazilian Political Science Review**, v. 1, n. 2, p. 182-216, São Paulo, 2007.

HERNÁNDEZ, Marcela Galvis. **Comisión y Código de Ética del Congresista: 10 años de enseñanzas**. Universidad de los Andes, Bogotá, 2003.

LEONE, Jacopo. **Codes of conduct for national parliaments and their role in promoting integrity: an assessment**. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Global Anti-Corruption & Integrity Forum, Warsaw, 2017.

LIMONGI, F., & FIGUEIREDO, A. C. A Crise atual e o debate institucional. **Novos Estudos**, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento CEBRAP, n. 109, p.78-97, 2017.

MACIEL, Ana Paula Brito; ALARCON, Anderson de Oliveira; GIMENES, Éder Rodrigo. Partidos políticos e espectro ideológico: Parlamentares, especialistas, esquerda e direita no Brasil. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, Curitiba, v. 8, n. 3, jan. 2018.

MADEIRA, R. M.; TAROUÇO, G. S. Esquerda e direita no Brasil: uma análise conceitual. 33º ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS). Caxambu-MG, 7 a 11 de outubro de 2009.

MADEIRA, R. M.; TAROUÇO, G. S. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey. **Civitas**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 24-39, jan./mar. 2015.

MAINWARING, Scott P. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

MASKELL, Jack; PETERSEN, Eric. **"Independent" Legislative Commission or Office for Ethics and/or Lobbying**. Congressional Research Service, Washington, DC, 2008.

POWER, Greg. **Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct: a guide for parliamentarians**. Global Organization of Parliamentarians Against Corruption (GOPAC), Ottawa, 2010.

POWER, T.; ZUCCO Jr., C. Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990–2005: a research communication. **Latin American Research Review**, v. 44, n. 1, p. 218-246, 2009.

POWER, T.; ZUCCO Jr., C. **Fragmentation Without Cleavages? Endogenous Fractionalization in the Brazilian Party System**. Forthcoming in Comparative Politics, 2019.

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

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

Artigo recebido em: 2021-08-23

Artigo reapresentado em: 2021-09-23

Artigo aceito para publicação em: 2021-09-27