



**SENADO FEDERAL  
UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO  
UNILEGIS**

**CRISTINA SUDBRACK VIDIGAL**

**A ATUAÇÃO DO CONSELHO DE ÉTICA:  
O Caso Renan**

**Brasília-DF**

**2008**



**ALUNA: CRISTINA SUDBRACK VIDIGAL**

**A ATUAÇÃO DO CONSELHO DE ÉTICA:  
O Caso Renan**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Ciência Política realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro e pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul como requisito para obtenção do título de especialista em Ciência Política.

Orientadora: Prof. Dra. Leany Barreiro de Sousa Lemos.

**Brasília-DF**

**2008**

## **A ATUAÇÃO DO CONSELHO DE ÉTICA: O Caso Renan**

Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Ciência Política realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro no 1º semestre de 2008.

Aluna: CRISTINA SUDBRACK VIDIGAL

Banca Examinadora:

---

Prof<sup>a</sup> Dra. Leany Barreiro de Sousa Lemos

---

Prof. Dr. Caetano Ernesto Pereira de Araújo

Brasília, de.....de 2008.

## DEDICATÓRIA

Ao meu filho Paulo Vidigal e ao senador Jefferson Péres (*in memoriam*).

## AGRADECIMENTOS

Ao meu chefe de reportagem, Moisés de Oliveira Nazário, pelo apoio

A Maria Gorette Brandão da Silva, por sugestão de bibliografia

A Irene Danik, pela revisão de texto

Ao Antônio Carlos, pelos conselhos

Ao meu filho Paulo, pela paciência

A Leda Alves, pela paciência

A Ana Rocha, pelo companheirismo

A Leany Lemos, orientadora, pelo apoio

Aos professores da Unilegis, pelo rico aprendizado

Aos colegas de curso, pela rica troca durante o curso

“A idéia, portanto, em tema de cassação de mandato parlamentar por quebra de decoro, é a preservação da intangibilidade do bem jurídico que se pretende tutelar, qual seja, a respeitabilidade, a honorabilidade, da Instituição Parlamentar. Este, portanto, o objeto das sucessivas normas constitucionais, que, desde 1946 (art. 48, § 2º), admitiram a medida extrema da cassação do mandato político ante a quebra deste decoro.

De se frisar, finalmente, que, ao contrário do que pode parecer, a honra objetiva e a imagem do Parlamento são apenas os objetivos imediatos, mais evidentes, da norma inscrita no inciso II do art. 55 da Carta Política. Mais do que isso, a inspirar esta previsão está o objetivo permanente de velar pelo funcionamento das instituições democráticas e pela crença na democracia como o único regime capaz de assegurar o pleno exercício dos direitos fundamentais”.

*Diário do Congresso Nacional em 14.04.1994 Deputado José Abrão, relator, na CCJ da Câmara dos Deputados do processo de cassação do mandato do suplente Feres Nader (PTB), suplente de João Mendes, que perdeu o mandato pela resolução nº 1 /94 de 13 de abril de 1994.*

"Sucumbir à sedução do pseudo-clamor é atitude incompatível com a coragem e honradez que deve pautar a conduta dos homens públicos, principalmente quando investidos na presidência do Senado Federal".  
*Renan Calheiros, Plenário do Senado Federal, em julho 2007.*

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	1
2. REVISÃO DA LITERATURA .....	4
2.1 As teorias distributivista, partidária e informacional .....	5
2.2 A literatura sobre as comissões permanentes .....	8
2.3 A literatura sobre presidencialismo de coalizão e representação política .....	13
2.4 A literatura sobre escândalos políticos .....	14
2.5 Conceito de decoro parlamentar.....	17
3. SOBRE O CONSELHO DE ÉTICA .....	21
3.1 – Criação e Funcionamento .....	21
3.2 – Casos anteriores envolvendo processo de cassação de senador por quebra de decoro.....	25
3.3 – Modificações no Conselho a partir do Caso Renan.....	27
4. O CASO RENAN.....	30
4.1 – As representações no Conselho de Ética .....	30
4.2 – Análise da primeira representação .....	33
5. OS ATORES POLÍTICOS .....	45
5.1 – Como se comportou a oposição .....	45
5.2 – Como se comportaram o PMDB, o PT e os demais partidos da base .....	47
5.3 – Como se comportou o líder do governo no Senado.....	52
5.4 – Manifestações dos diversos partidos sobre a imagem da instituição .....	55
5.5 – A importância da <i>expertise</i> para o devido processo legal .....	58
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	62

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	75
8. ENTREVISTAS .....	76
9. GLOSSÁRIO .....	77



## 1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é, por meio da análise dos autos dos processos de representação contra o ex-presidente do Senado Renan Calheiros, ocorrido entre maio e dezembro de 2007, analisar a atuação do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Casa para verificar sua eficácia como instrumento de aferição do decoro e da ética de comportamento do parlamentar. A indagação que se faz é se o Conselho de Ética tem força no Senado para efetivamente punir os parlamentares que fogem aos padrões éticos deles esperados enquanto detentores de um cargo público a eles delegados por seus eleitores.

Nossa tese principal é a de que questões de ordem político-partidária foram determinantes para que o Caso Renan Calheiros, como será denominado doravante, terminasse com a renúncia deste ao cargo de presidente do Senado, porém preservando-lhe o mandato.

O intento é demonstrar que, todas as etapas do processo sofreram *inúmeras negociações intrapartidárias e interpartidárias*. Desde o oferecimento da denúncia, a aceitação da representação com seus trâmites regimentais, as discussões no Conselho, a partir da escolha do seu presidente e relator, as diversas trocas desses cargos, até a decisão sobre a votação do processo de cassação do mandato, no Conselho e no Plenário, ser secreta ou aberta requereram inúmeros acordos. Tais negociações contribuíram sobremaneira para o resultado final do processo em que o senador Renan Calheiros perdeu a Presidência do Senado, porém foi absolvido da acusação de quebra de decoro parlamentar.

Admitimos que a opinião pública exerceu pressão sobre os parlamentares durante o processo, especialmente em suas bases eleitorais e também por meio de revistas, jornais, televisão, internet e e-mails recebidos pelos senadores em seus gabinetes pedindo a cassação do mandato de Renan. Também se reconhece a importância da mídia como instrumento de denúncia e de pressão sobre os desdobramentos dos fatos, nossa tese é de que ambos, opinião pública e mídia, não foram determinantes para o resultado final. *O determinante foram os acordos político-partidários realizados fora do Conselho.*

Para isso, será necessário preliminarmente conhecer como se deu a criação do referido conselho, descrever sua composição, suas funções e os casos de quebra de decoro por ele analisados até a presente data.

Em seguida, serão relatadas ainda algumas manobras regimentais e midiáticas em torno do processo e analisados os autos para responder às seguintes perguntas: quais são os principais atores envolvidos? A que partido eles pertencem? Quais os interesses a serem preservados? Como atuou o líder do governo na Casa? Como se comportou a líder do partido a que pertence o presidente da República? Afinal, não se pode esquecer que se está diante de um presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988) em que o PMDB é o maior partido aliado do governo e é o partido ao qual pertence o então presidente da Casa.

O PMDB que, naturalmente, já é um partido dividido, e que tem em seus quadros os “autênticos” do PMDB teve atuação diferenciada por parte de seus membros? O que dizer da atuação de relatores e do presidente cujo mandato durou apenas 24 horas, aliados explícitos de Renan? E a atuação de conselheiros experientes sobre cada passo dado por Renan, também do partido?

Como se comportaram os partidos de oposição, em especial o PFL e o PSDB? Embora a primeira e a principal denúncia que deu origem à primeira representação tenha partido do PSOL – partido de esquerda, este, por ter poucos parlamentares e conseqüentemente pouca força decisória no parlamento, não parece ter tido atuação suficientemente atenta e incisiva para o resultado final.

Por que, mesmo que houvesse provas técnicas da quebra de decoro, o resultado final foi pela não-cassação? Essas e uma série de outras indagações não necessariamente terão resposta definitiva ao longo da análise dos documentos. Serão necessárias algumas entrevistas para esclarecer pontos obscuros e, mesmo assim, é possível que não se tenha uma resposta definitiva sobre a preservação dos princípios constitucionais no que tange à postura e à conduta parlamentar.

Convém salientar que a análise será feita a partir de consulta a fontes primárias obtidas junto ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar com a íntegra da documentação não-secreta das representações apresentadas pelos diversos partidos contra o então presidente do Senado Renan Calheiros. Essa análise será realizada por meio da confrontação da documentação, seu uso e o substrato teórico da teoria institucionalista, vertente partidária, que realça a importância do partido majoritário para as deliberações.

Será complementado por entrevistas com consultores que possam fornecer esclarecimentos sobre como o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar foi

constituído na Casa, suas recentes modificações levadas a Plenário, com mudanças legislativas que redundaram em um novo regimento para o funcionamento do Conselho, bem como serão avaliadas opiniões expressas recentemente pelo presidente do Conselho da Câmara dos Deputados e do Senado sobre a desnecessidade da existência do referido conselho.

Este trabalho está dividido em cinco sessões. Na segunda sessão, faço um levantamento da literatura existente que mais se aproxima do tema abordado e levanto a hipótese explicativa sobre a prevalência do partido majoritário como tendo sido o fator determinante, não sendo, porém, o único que levou ao desfecho final pela absolvição de Renan Calheiros em Plenário em duas ocasiões, em setembro e dezembro de 2007. A terceira seção explica como foi criado o Conselho de Ética, os principais casos submetidos a julgamento antes e após a sua criação e apresenta definições de decoro parlamentar. Na quarta sessão, faço um levantamento abrangente dos dados, a cronologia dos acontecimentos, o número de representações apresentadas contra o senador a partir de denúncias na imprensa, para uma análise mais detida de falas de senadores, presidente, relatores, líder do governo, entre outros, para identificar os principais atores e situar o leitor sobre sua posição durante o processo. Por último, a quinta sessão é composta pelas considerações finais em que avalio a comprovação ou refutação da hipótese e problemas levantados na introdução e proponho as principais linhas conclusivas sobre o porquê de o processo contra o senador Renan Calheiros ter tido tal desfecho e não outro qualquer.

## 2. REVISÃO DA LITERATURA

Não há, a princípio, na literatura de Ciência Política, material específico sobre conselho de ética e seu funcionamento. Para orientar esta monografia foi necessário fazer leituras sobre o que explica o comportamento parlamentar, passando pela rápida análise do funcionamento das comissões do Congresso norte-americano. O marco teórico do presente estudo será a análise do jogo de forças interpartidário atuante nas diversas fases do processo, inclusive na definição sobre as formas de votação dentro do Conselho e no Plenário que foram, do ponto de vista da hipótese adotada, etapas fundamentais para a resultante final: a preservação do mandato em troca da renúncia ao cargo de presidente da instituição.

Para isso, vamos buscar apoios distintos na literatura, a saber: o neoinstitucionalismo, em suas vertentes partidária e informacional; a teoria sobre o funcionamento de comissões no Congresso, de inspiração norte-americana, porém já com estudos brasileiros sobre o assunto e a teoria sobre escândalos políticos e a influência exercida pela mídia, de John Thompson.

O neoinstitucionalismo que, em uma de suas perspectivas<sup>1</sup> – apóia-se na tese da escolha racional em que os parlamentares baseiam suas ações, preocupados basicamente em obter a reeleição, está dividido em três correntes: distributiva, partidária e informacional. A distributiva é aquela em que esses norteiam as decisões sobre políticas públicas com base nos maiores benefícios para os eleitores de seus distritos e o menor custo ou custo difuso. A vertente partidária mostra a importância da atuação dos líderes partidários para o direcionamento das decisões e da agenda legislativa. E a teoria informacional segundo a qual, para reduzir o custo das incertezas acerca das decisões a tomar os parlamentares buscam reunir o maior número possível de informações para, com base nelas, diminuir os riscos.

O trabalho das comissões, sua importância enquanto instâncias decisórias, a escolha de seus presidentes e relatores, enfim, todos esses aspectos estão presentes nos textos de Ribeiral (1998) e Lemos (2008), entre outros, sobre o

---

<sup>1</sup> Existe outra, histórica, que trata de como as instituições antigas influenciam as novas, mas que não será tratada aqui.

funcionamento das comissões e sua influência sobre as decisões tomadas em Plenário ou mesmo sua autonomia enquanto exercem a função de veto ou de analisar projetos em caráter terminativo. Numa análise comparativa, tais ensaios podem subsidiar nossa análise sobre a atuação do Conselho de Ética, naquilo que esse último tem em comum com as demais comissões.

Como complemento, utilizo o trabalho pioneiro de Thompson (2000) e sua abordagem sobre os escândalos políticos em sua vertente midiática para analisar a influência deste sobre o capital político e suas conseqüências para a carreira política do indivíduo. Thompson, por sua vez, recorre à teoria de Pierre Bourdieu (1998) acerca do “capital simbólico” e da “teoria do campo político”.

### **2.1. As teorias distributivista, partidária e informacional**

A leitura de Limongi (1994) situa nossa análise no contexto dos novos institucionalistas e suas vertentes, distributivista, informacional e partidária. O neoinstitucionalismo tem parte importante na análise desse caso na medida em que privilegia o papel exercido pelas instituições.

Ainda de acordo com Limongi (1994), para os novos institucionalistas as instituições têm papel autônomo próprio. Não apenas induzem ao equilíbrio, com também tem influência direta na determinação do resultado político substantivo. Ele ainda esclarece que os adeptos dessa corrente não explicam o que sejam instituições, a não ser pelos elementos que as compõem como regras, procedimentos, normas, arranjos institucionais e organizacionais que, de acordo com o autor, implicam a existência de constrangimentos e limites ao comportamento.

No geral, o autor situa com clareza a importância da reeleição como mecanismo de fundo da tomada de decisões: “Para garantir sua reeleição, congressistas devem lutar para levar benefícios para seus distritos (...).(SHEPSLE 1996, p.96) Pode-se dizer, de fato, que existe um mercado de votos no interior do Congresso. Políticas são aprovadas mediante a troca de votos. Eu voto pela política que me interessa desde que você vote pela política que me interessa”. (LIMONGI, 1994,p.9)

A vertente distributivista não será utilizada nesta monografia como hipótese explicativa do Caso Renan, mas apresentamos o conceito para melhor situar o

leitor. O modelo distributivista, conforme Lemos (2008), pode ser entendido sob duas perspectivas, uma mais restritiva e outra mais ampla. A primeira refere-se à atuação parlamentar com vistas à elaboração de políticas que proporcionem benefícios concentrados geograficamente, de forma que seus custos sejam dispersados entre muitos beneficiários. A segunda descreve políticas que prevêm “quem ganha o quê e quem paga” (LEMOS, 2008, p. 565).

Ainda de acordo com Lemos (2008), há aspectos comuns entre a hipótese distributivista e a informacional, na medida em que ambas consideram a política como um jogo de conflito, nos quais atores racionais buscam soluções orientadas para uma meta. Porém se diferenciam, segundo a autora, pelo fato de a informacional ser mais abrangente ao admitir a incerteza inerente aos processos decisórios e também por considerar a questão majoritária sob uma perspectiva mais abrangente. O modelo distributivista considera o equilíbrio legislativo estável; já a teoria informacional o vê como sujeito ao comportamento e crenças dos atores, desconsiderando a estabilidade dos resultados (KREHBIEL, 1991).

Na sua interpretação de viés racional, o neoinstitucionalismo leva em conta a motivação do parlamentar para a maximização eleitoral, e para isso, de modo semelhante ao que ocorre nos mercados, os membros do Congresso agiriam de forma racional para maximizar oportunidades e obter ganhos. Isso é possível por meio de regras e procedimentos que propiciam aos parlamentares direitos de acordo com a intensidade de suas preferências (LEMOS, 2008). A teoria da escolha racional assume, portanto, que o parlamentar faz suas escolhas e adota posições tendo em vista basicamente o objetivo de se reeleger. Ela também será adotada como tese capaz de respaldar os resultados finais do processo de cassação em análise, ou seja, o Caso Renan.

Na vertente partidária, em que a força dos partidos é determinante dos resultados, um aspecto do argumento de Cox e McCubbins (1993) utilizado por Limongi (1994), também tem seu lugar para análise do Caso Renan:

A inclusão de uma votação na agenda partidária depende da atuação das lideranças partidárias. Uma votação deve ser tomada como relevante para medir a unidade partidária quando suas lideranças de alguma forma se envolvem e atuam no sentido de influenciar o resultado. (LIMONGI, 1994, p. 27).

A vertente partidária é aquela que argumenta pela preponderância da luta partidária e, em especial, do partido majoritário, que influenciaria sobremaneira a

tomada de decisões e o rumo das políticas públicas adotadas no parlamento. O partido e, em particular, suas lideranças, têm atuação marcada e decisiva nas votações e são mais influentes na definição da agenda parlamentar do que, por exemplo, as comissões e o plenário, como defendem outras vertentes.

Cox e McCubbins (1993), em “Legislative Leviathan”, são particularmente enfáticos no que diz respeito à preponderância partidária:

O processo legislativo, em geral, e o sistema de comissões em particular – situam-se a favor dos interesses do partido majoritário. Em segundo lugar, devido ao fato de os membros do partido majoritário terem vantagens estruturais, os jogadores-chaves em muitas arenas legislativas são membros do partido majoritário, e os principais acordos do partido majoritário são facilitados por regras cartelísticas e supervisionados por lideranças desses cartéis. (COX AND MCCUBBINS, 1993, p. 2, tradução minha).

Em outra passagem, Cox e McCubbins postulam que a preponderância ou a influência significativa do partido majoritário, nas decisões substantivas, decorre da estrutura administrativa colocada a sua disposição:

Tem se prestado muito menos atenção à vantagem substantiva que o partido majoritário tem simplesmente pelo fato de estruturar o sistema de comissões – estabelecendo jurisdição, alocando recursos, designando membros e assim por diante – e então deixando as coisas acontecerem no “piloto automático”.(COX AND MCCUBBINS, 1993, p.2)

Ainda dentro da argumentação fornecida por Limongi (1994), veremos que os partidos são considerados elementos estruturantes da atividade legislativa, de tal maneira que os resultados dependem do partido majoritário que esteja no poder e o processo legislativo, por si só, já é visto como tendente a favorecê-lo (LEMOS, 2008).

Ainda em consonância com esse argumento, o autor refere-se a esses autores para frisar que “a principal fonte de poder dos partidos no interior do Congresso advém de sua capacidade de controlar a agenda decisória, isto é, de determinar quando e o que será objeto de decisão.” (LIMONGI, 1994, p. 28).

A terceira corrente analítica do neoinstitucionalismo, chamada de teoria informacional, prioriza a estrutura institucional e atribui um importante papel às comissões na coleta de informações para o bom andamento dos trabalhos legislativos, informações essas que podem ser redistribuídas, segundo critérios de interesses, aos congressistas, conforme hipótese levantada por Krehbiel (1991) sobre a prevalência do princípio da maioria:

Para a perspectiva informacional, o problema passa a ser o de garantir que as decisões sejam tomadas com base na utilização da maior quantidade possível de informação.

A assimetria de informação implica a existência de espaço para o uso estratégico dessa informação. Indivíduos racionais com suas preferências particulares podem optar por não fazer públicas as informações de que dispõem. (grifo meu, LIMONGI, 1994).

Como visto, essa corrente do neoinstitucionalismo aponta ainda que “as instituições devem atender a necessidade do Poder Legislativo de decidir com base no maior volume de informação disponível”. (LIMONGI, 1994, p. 4), o que será de grande utilidade para a compreensão das discussões e decisões tomadas no âmbito do Conselho de Ética.

Ainda sob esse mesmo enfoque, que serve ao caso em análise, a teoria informacional nos diz que “existe um interesse comum a congregar todos os parlamentares, qual seja, o de reduzir a incerteza, e de que a organização interna do Poder Legislativo visa a esse fim.” (LIMONGI, 1994, p. 23).

Acreditamos que o neoinstitucionalismo, em suas vertentes informacional e partidária, podem ser úteis em nossa análise do Caso Renan; a primeira por sua hipótese explicativa de que os parlamentares tomam decisões com base no maior volume de informações disponível com vistas a diminuir o grau de incerteza e de risco sobre as políticas a serem adotadas. A hipótese partidária, por sua vez, nos fala sobre a preponderância do partido majoritário por ser detentor da estrutura administrativa e, com isso ter controle do seu manejo, e a capacidade, por meio das lideranças, de conduzir a agenda decisória, tanto no Plenário, quanto no interior das comissões.

Agora passaremos a um corpo teórico distinto, sobre as comissões permanentes, uma teoria distinta, que também servirá de subsídio para reunir elementos explicativos para os resultados finais do processo do Caso Renan que, contrariando as expectativas, culminou com sua absolvição em Plenário.

## **2.2. A literatura sobre as comissões permanentes**

Na medida em que não existem na literatura trabalhos específicos sobre Conselho de Ética foi preciso nos socorrer do que havia de mais próximo. Como, de acordo com o próprio regimento do Senado, naquilo que não houver regra, o Conselho deve seguir o que aplica às comissões, optamos por explorar a literatura



sobre comissões existente no Brasil, que tem por base a literatura sobre o congresso norte-americano.

Na literatura de comissões, optamos por aquela que acredita que as comissões têm papel importante e não apenas secundário, conforme outras linhas de pensamento. Desde a escolha do presidente e dos relatores dos projetos, no caso Renan, a escolha de relatores das representações, até a decisão sobre quais proposições serão votadas e submetidas a Plenário e também aquelas que têm caráter terminativo nas comissões, enfim, uma série de fatores influencia para determinar a força das comissões dentro da estrutura legislativa.

Outro aspecto importante e que nos interessa mais de perto é o fato de as escolhas dos parlamentares que irão atuar nas comissões levar em conta, segundo as teorias que vamos examinar, a especialização de cada um, contribuindo para sua maior eficiência, o que também servirá de linha argumentativa para nós.

A contribuição de Ribeiral (1998), cujo trabalho sobre a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados como ilha de institucionalização também parte dos pressupostos neoinstitucionalistas e da escolha racional pode jogar alguma luz sobre o nosso tema.

A autora utiliza-se da importância atribuída às instituições por Douglas North (1990), que as avalia como um conjunto de regras e procedimentos formais e informais. Segundo o autor, tais procedimentos orientam as ações de um grupo de indivíduos e “servem aos interesses de quem tem o poder de negociar e criar novas regras”. Ribeiral também se serve dos conceitos de Lopes Jr. (1995) para quem a capacidade de regular papéis das instituições auxilia a diminuir os custos de transação das decisões e o oportunismo e torna, assim, o comportamento dos atores mais previsível.

Sob essa ótica, para o neoinstitucionalismo, o jogo democrático se dá pela competição entre as forças políticas relevantes e suas instituições formais e informais. Nesse caso, podemos comparar forças políticas como a dos partidos e blocos partidários e do governo e oposição dentro do Congresso. Em nosso caso particular no Senado, as instituições formais seriam as comissões permanentes e o Plenário e a informal, o colégio de líderes. As regras e padrões de comportamento proporcionam certa estabilidade ao processo, garantindo ou pelo menos facilitando o cumprimento de acordos em uma dada instituição.

Por mais que o parlamentar tenda a adotar um comportamento racional e auto-interessado de acordo com suas preferências individuais, há processos decisórios que são regidos por padrões coletivos de comportamento e que não expressam, em seu conjunto, uma simples soma de vontades individuais agregadas. Ribeiral (1998) busca então na contribuição de Arrow (1951) explicar a instabilidade das maiorias e a impossibilidade de se garantir equilíbrios permanentes em decisões majoritárias.

No que diz respeito mais diretamente ao caso em análise, Arnold (1990) distingue entre os atores políticos, o legislador, os líderes de coalizão e o eleitor. Ele demonstra que o primeiro, em questões que não dizem respeito diretamente a sua sobrevivência política, poderá tomar decisões ambíguas que dependerão de outros critérios. Os critérios são opinião própria, influência dos líderes de coalizão - líderes partidários, de comissões e subcomissões -, líderes de interesses de grupos, além da responsabilidade de compensar favores passados. Todos esses fatores, acredito, influenciaram, em maior ou menor medida, na hora de os parlamentares fazerem sua opção de voto quando o projeto de resolução pedindo a cassação de Renan deixou o Conselho e foi para o Plenário.

De acordo novamente com Ribeiral (1998), o parlamentar teria duas opções nas comissões para maximizar seus recursos políticos: o voto pessoal ou o voto de liderança, que se manifesta quando este segue a determinação do líder para obter reconhecimento ou ganhos futuros. Entre as ferramentas de convencimento utilizadas pelo líder, a autora menciona a barganha e conclui que, embora haja uma taxa considerável de disciplina partidária, a decisão do parlamentar, no final das contas depende da capacidade do líder de maximizar o apoio da bancada à sua orientação. Nem tudo o que é válido para comissões permanentes, ao elegerem propostas que serão encaminhadas para aprovação, pode ser extrapolado para o caso da decisão sobre cassação num processo de decisão do Conselho de Ética.

Um aspecto importante notado por Ribeiral (1998) sobre o voto pessoal do parlamentar é que, além de maximizar ganhos junto ao eleitorado por meio de políticas distributivistas ou demandas distritais, há uma racionalidade vinculada a prefeitos, governadores, burocracia estatal, financiadores de campanha, grupos de interesses e outros fatores que levam em conta a escassez de recursos.

Todas essas influências, acredito, estiveram presentes na “peneira parlamentar” na hora da opção de voto do Caso Renan. Veremos mais adiante,

como se apresenta a influência quase que direta do Palácio do Planalto, quando este, segundo informações publicadas pela imprensa, chega a citar nominalmente parlamentares da base governista que estariam atrapalhando a condução dos trabalhos no interior do colegiado, dificultando as coisas para Renan.

Na linha que explora o papel dos partidos nas comissões, Lemos (2008), em seu trabalho sobre o Senado brasileiro, aponta a preponderância do PMDB, em geral, dividindo o poder com outro partido, e sua inclusão na base de diversos governos ao longo da década:

Na década de 90, como o Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB – e o Partido da Frente Liberal (PFL) – eram partidos de grandes bancadas e fizeram parte da base de todos os governos da década (quando não foi o próprio PMDB o partido do presidente entre 1992 e 1994), tais partidos dominaram a cena no acesso a postos de liderança internos ao Legislativo, consolidando as alianças realizadas com o partido na Presidência da República. (LEMOS, 2008, p. 377).

Lemos (2008) assinala que o PMDB obteve a presidência do Senado e da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), concomitantemente, ao longo da década, numa demonstração de que determinadas lideranças e partidos teriam uma influência desproporcional aos demais nas comissões de maior relevância. Esses cargos, graças à proporcionalidade partidária, foram do PMDB até 1996, na proporção de 60%, sendo que o PMDB manteve a Presidência desde 1988, bem como a presidência da Câmara dos Deputados, onde era então partido majoritário.

Outra comissão importante, a de Assuntos Econômicos (CAE) foi dividida, segundo dados da pesquisa de Lemos (2008), entre PMDB e PFL, cada uma com 40%, sendo que seus presidentes saíam do cargo para ocupar algum cargo importante no Executivo (1991-2000). Fernando Bezerra e Ney Suassuna, ambos do PMDB, teriam ocupado, sucessivamente a pasta da Integração Nacional. Ainda nesse período o PMDB também teria dominado outra importante comissão, a de Relações Exteriores (CRE), em 80% dos casos. Já a de Educação (CE) teria sua influência repartida em porcentagens iguais 40% com o PFL e, em menor proporção, com o PSDB, 20%.

Esse estudo revela que a preponderância do PMDB como partido majoritário, capaz de exercer cargos importantes nas comissões de maior relevância, vem de longa data e a tendência vem se mantendo no governo Lula. Essa constatação reforça nossa tese de sua influência sobre os demais partidos e seus líderes e deriva de uma regra constitucional: a da proporcionalidade partidária.

Pereira e Mueller (1999), ao apresentarem sua teoria da preponderância do Poder Executivo sobre os procedimentos legislativos, chamam a atenção para alguns aspectos que reforçam a validade da teoria partidária do neoinstitucionalismo. Para esses autores, o poder decisório no Legislativo é centralizado e estaria nas mãos dos líderes partidários (PEREIRA E MUELLER, 1999). Além das vantagens garantidas pela Constituição ao Executivo, ao lhe garantir amplos poderes de legislar, a própria centralização do processo decisório dentro do Congresso, segundo esses autores, facilitaria ainda mais as decisões favoráveis a ele. Para isso, avaliam, regras e procedimentos, em especial a definição do sistema de comissões pelos líderes partidários ocuparia papel central na condução do processo. "...há evidências de que os líderes partidários interferem significativamente no processo de nomeação dos integrantes das comissões". (PEREIRA E MUELLER, 1999, p. 49)

Analisando as trocas de parlamentares ocorridas nas comissões, os autores verificaram o índice de lealdade dos que entraram e saíram da Comissão de Trabalho da Câmara dos Deputados num período em que estava sendo votado projeto que previa aumento de salário mínimo. E a conclusão a que chegaram foi de que o Executivo agia de forma estratégica junto aos líderes do partido ou da coalizão para substituir membros menos leais e, com isso, ver seus interesses atendidos. (PEREIRA E MUELLER, 1999).

Em suas conclusões, os autores deste artigo salientam os extensos poderes legislativos do Executivo e assinalam que, entre esses, está a sua capacidade de influenciar na composição das comissões e na escolha de presidentes e relatores dessas comissões.

Ao tratarem do pedido de urgência, os autores afirmam que, o fato de o Executivo "dar-se ao trabalho de" garantir que, entre os membros medianos das comissões, haja parlamentares leais aos seus interesses sugere que esses colegiados desempenham papel de alguma relevância para o Executivo.

Portanto, veremos que se somarmos as vertentes partidária e informacional do neoinstitucionalismo a esses trabalhos que enfocam a preponderância das comissões e o papel das instâncias decisórias com suas regras e procedimentos como fatores de centralização do processo decisório, o controle exercido sobre a escolha de presidente e relatores, os votos pessoal e de liderança apontados por Ribeiral (1998), todos esses elementos somados serão importantes para, no final do

processo, darem ao Caso Renan um curso distinto do esperado pela opinião pública e pelos desdobramentos da atuação do Conselho de Ética.

### **2.3. A literatura sobre presidencialismo de coalizão e representação política**

Outra teoria que poderá ser de extrema utilidade para a análise e até mesmo uma síntese do Caso Renan é a desenvolvida por Abranches (1988) sobre o presidencialismo de coalizão. O trabalho desenvolvido pelos autores a seguir sobre a opinião pública no contexto do presidencialismo de coalizão contém elementos importantes para a nossa análise sobre a influência desta nas decisões dos políticos e as influências recíprocas entre Executivo, Congresso e opinião pública.

A literatura, em particular, Pereira, Power e Rennó (2005), traz alguns esclarecimentos sobre a representação política e o fenômeno da *accountability* nos regimes democráticos, ao fazer um estudo questionando se, de fato, os políticos reagiriam ao clima da opinião pública, na medida em que tomariam decisões baseados nas preferências dos eleitores. Eles utilizaram três padrões de medição ação do Executivo, comportamento do Legislativo e opinião pública, aplicando os índices de Granger e como variáveis a serem controladas, a utilização do poder de decreto pelo presidente da República, o apoio legislativo às iniciativas governamentais e a popularidade do presidente. Partiram do pressuposto que o presidente, no Brasil, é o principal ator político. O período estudado vai de 1988 a 1998.

Uma das conclusões do estudo que aqui nos interessa é que “o Congresso reage com muita rapidez à aprovação presidencial”, e à dedução dos autores, a partir dela: “O Congresso presta atenção à popularidade do presidente, pois esse é o fator que determinará se o Congresso será um ator reativo ou proativo no jogo da política”. (PEREIRA, POWER E RENNÓ, 2005, p 410-411).

Ao testarem se haveria um impacto atrasado da popularidade presidencial nas ações dos políticos e, para isso, fizeram uma regressão da escolha presidencial e do apoio do Congresso sobre várias defasagens de popularidade, o resultado foi que, em havendo uma reciprocidade entre ações dos políticos e reação do público, o impacto não seria imediato: “há provavelmente um atraso na influência da opinião pública sobre as ações dos políticos”. Os autores concluíram ainda que, controlando

diversas variáveis, a opinião pública jamais influencia o apoio do Congresso ao presidente. (Grifo meu)

Das conclusões desse estudo, gostaria de ressaltar duas que têm algo em comum com o nosso Caso: a de que há indícios, embora pouco consistentes, de que a popularidade do presidente afeta as escolhas dos políticos, embora, como salientaram os autores, de forma reativa: “Em outras palavras, a popularidade presidencial não precede as escolhas dos políticos, mas estes parecem prestar atenção à reação do público e isso afeta suas ações futuras”. (PEREIRA, POWER E RENNÓ, 2005, p. 419). Embora a análise trate das relações Executivo-Legislativo e da popularidade presidencial, poderíamos, numa análise comparativa, pensar na popularidade do presidente Renan e em como a reação da opinião pública poderia ter afetado os parlamentares.

Outra conclusão importante desse estudo e, para a qual minha análise acaba pendendo, é a teoria desenvolvida por Abranches sobre o presidencialismo de coalizão: “há freios e contrapesos entre os poderes do Estado no Brasil e estes são, com frequência, processados por meio dos acordos políticos necessários ao funcionamento do presidencialismo de coalizão.” (ABRANCHES, 1988).

#### **2.4. A literatura sobre escândalos políticos**

Antes de passar ao Caso Renan, farei uma análise da literatura sobre escândalo político, tendo por base a obra de John Thompson *O Escândalo Político – Poder e Visibilidade na era da mídia* (Thompson, 2000). Na apresentação à edição brasileira, Guareschi avalia que “em uma democracia liberal a reputação tem muito valor, pois os políticos têm de se submeter a eleições regulares, e nada pior que um escândalo para esvaziar o estoque de reputação (poder simbólico) absolutamente necessário a um político”. (Apud THOMPSON, 2000, p. 16).

Guareschi pontua, em outra passagem, que os cidadãos que não estão comprometidos politicamente, na hora de escolher um partido e seus candidatos, apóiam-se na chamada ‘política de confiança’, “com forte ênfase no caráter e na credibilidade e confiabilidade dos atores políticos” (Apud THOMPSON, 2000, p.14).

Thompson utiliza uma tipologia em que distingue os escândalos em três tipos, a saber: político-sexuais, político-financeiros e de poder. Esses contribuem,

conforme adianta Guareschi, para “corroer e esvaziar essas fontes de poder simbólico, que são a reputação e a confiança.” (Apud THOMPSON, 2000, p.14)

Thompson admite ter-se apropriado da noção de “poder simbólico” e “capital simbólico” de Pierre Bourdier (1994), em que esse poder seria uma categoria assim como o é o poder econômico, político etc, de modo que o capital simbólico, à semelhança do financeiro, é construído sobre a reputação pessoal e a confiabilidade que os outros têm sobre alguém.

Outra questão importante, quando se analisam os escândalos, especialmente a partir do final do século 19 e 20, é a importância da mídia na amplificação e divulgação do escândalo. Este passou a atingir dimensões nunca antes imaginadas e alterou, de modo significativo, tanto sua durabilidade no tempo, como seu alcance espacial, e foi cunhado pelo autor de “escândalo midiático”, diferenciando-o de outras formas de escândalo que o antecederam no tempo. Ainda acompanhando o resumo da teoria de Thompson, apresentado por Guareschi:

O escândalo político é um excelente exemplo que ilustra a transformação na natureza da visibilidade que foi trazida pelo desenvolvimento dos meios de comunicação. Vivemos em uma época de alta *visibilidade midiática* e os que estão em, ou aspiram a, posições de proeminência na vida pública agem dentro de um ambiente informacional totalmente diverso daquele de algumas décadas atrás: ... os atores políticos devem, hoje, agir em um ambiente informacional que é mais intenso, mais extenso e menos controlável que no passado”. (THOMPSON, 2000, p.17) (Grifo meu)

Thompson faz uma análise do campo político e sustenta que o escândalo político nos diz algo sobre a natureza do poder político e de sua fragilidade, sobre as formas como o poder é exercido, os tipos de recursos sobre os quais se fundamenta e “como ele pode ser perdido rápida e subitamente”. (THOMPSON, 2000, p. 31)

O autor sugere que os escândalos são como lutas, nas quais “o que está em jogo são os recursos dos quais o poder, até certo ponto, depende”. (THOMPSON, 2000, p.32) Mostra o perigo de o escândalo ser capaz de levar ao encerramento de carreiras, inclusive, de modo abrupto. Ele pode ainda, segundo o autor, “minar a capacidade do político de exigir o respeito e apoio de outros e ter um impacto profundo e corrosivo nas formas de confiança social que sustentam as relações cooperativas”. (THOMPSON, 2000, p. 32)

Ao analisar o caráter das instituições políticas, na busca de uma definição do escândalo político, Thompson faz referência a dois teóricos, Markovitz e Silverstein

(1988). Esses teóricos avaliam que o escândalo político não depende apenas do status dos indivíduos envolvidos nele, mas da natureza da transgressão, quando o devido processo é extrapolado. Para Thompson (2000), o poder tende a ter uma natureza privada e excludente e o escândalo surge quando “a lógica do processo devido se sobrepõe à lógica do poder”. Sendo a natureza do processo devido pública, aberta e universal haveria um choque entre ambas. Isso explica, em boa parte, o conflito que permeou boa parte dos debates dentro do conselho em torno do voto aberto ou fechado.

O escândalo tem a capacidade de minar o poder político na medida em que reduz o capital simbólico, isso quando sua perda não é total, assinala o autor.

Outro aspecto relevante da argumentação de Thompson é a afirmação de que, pior que a causa inicial que gera o escândalo, é a que ele denomina transgressão de segunda ordem. Ela ocorre quando os envolvidos se vêem pressionados a dar explicações sobre algo que, inadvertidamente veio a público, e que, de modo geral, eles tendem a negar. As reiteradas negativas, à medida que vão surgindo fatos novos, tendem a complicar ainda mais a situação e levam os envolvidos a mentir em uma instância institucional perante a qual eles não poderiam fazê-lo, comprometendo sua credibilidade. Poucos são aqueles que optam por admitir desde logo os fatos, por mais que, ao fazê-lo, sintam-se envergonhados, embaraçados e com estoque de credibilidade diminuído, porém, com a vantagem de não serem tragados pelo superdimensionamento do escândalo.

Thompson demonstra ter havido, nas últimas décadas, um declínio da política ideológica, e que num mundo tecnológico caracterizado por incertezas onde não há soluções fáceis para as coisas, as pessoas tendem a confiar na sensatez dos políticos na hora de fazer opções que protejam seus interesses e, nessas circunstâncias, credibilidade e confiabilidade são características fundamentais para o político.

Para ele, os grandes partidos já não apresentam diferenças significativas de princípios, razão pela qual o problema da imoralidade torna-se uma questão central da luta partidária na esfera política. E nesse contexto, avalia, não teria havido uma maior deterioração moral dos padrões éticos dos políticos que em outras épocas, senão uma visibilidade e exposição superior das atividades dos líderes.

Thompson diz ainda que, em uma democracia liberal com seu processo institucionalizado de eleições periódicas às quais se submetem os políticos, uma



boa reputação é recurso importante para o sucesso eleitoral. Uma mancha à reputação é um risco a ser evitado a todo custo, pois o escândalo é um trunfo eleitoral na mão do opositor em uma próxima eleição.

O autor também assinala que o escândalo político, transformado em evento midiático. Surge em um momento histórico em que as organizações de mídia passam a ter poder para interferir no curso dos acontecimentos. Elas adquirem cada vez mais importância, de forma que os líderes políticos, para exercer o poder, tornam-se dependentes dos recursos da mídia, aí incluídos os recursos simbólicos da reputação e confiança para angariar apoio.

Segundo Thompson, não há um maior grau de degeneração moral da sociedade atualmente que em tempos passados. Há uma superexposição proporcionada pelas novas tecnologias e também por ações que tornam os atos de corrupção e os deslizes dos políticos mais visíveis e expostos à opinião pública.

Após essa digressão para analisar o escândalo político em sua vertente midiática, que ajuda a elucidar o fenômeno e a fazer com que pareça menos local e mais global, tendente a se repetir nas democracias liberais com intensidade, é interessante voltar à tese inicial da importância do partido majoritário para o resultado final das ações legislativas, tratado nas duas subseções anteriores.

Encerro a colaboração de Thompson procurando situar a análise do escândalo político e da influência da mídia para melhor compreender a repercussão dos fatos e os seus desdobramentos, que adquirem uma proporção inimaginável em outro período histórico tal a dimensão os atores envolvidos, cada novo fato surgido em função de sua publicidade, o jogo de poder e as conseqüências da perda de capital simbólico pelo então presidente do Senado Renan Calheiros em virtude da superexposição e do embate gerado com inimigos partidários.

## **2.5. Conceito de decoro parlamentar**

Por último, e para que se compreenda o processo de quebra de decoro ao qual o senador Renan Calheiros foi submetido no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado, é necessário, compreender o conceito de decoro, com o auxílio do Direito e à luz da Constituição. Para isso, utilizo teses de Teixeira (1995), e de Bucchianeri (2007).

Esses conceitos, que constam no relatório dos senadores Marisa Serrano e Renato Casagrande relativo à primeira representação no Conselho que pede a cassação de Renan Calheiros, são corroborados por Teixeira (1996). Ao analisar a relação que se estabelece entre a vida particular do congressista e a preservação do decoro do parlamento, assim se posicionou a autora:

A conceitualização de decoro parlamentar dá-se, portanto, em torno de dois eixos: tipificação de atos impróprios ao exercício do mandato; e avaliação da (in)dignidade ou des(honra) do comportamento do parlamentar. O primeiro limita-se a normatizar o desempenho de um papel social específico — o de representante político; o segundo, pretende abarcar a totalidade da conduta do sujeito em questão, esteja ele ou não no exercício de funções políticas. Ao minimizar a fragmentação de papéis (...) escapa-se “da armadilha que implicaria isolar a identidade de parlamentar das demais identidades que o sujeito possui, principalmente, numa cultura que não faz tal distinção em sua vida cotidiana.

A antropóloga explica que o senso comum, ao tratar de questões envolvendo corrupção, tende a afastar as relações pessoais da vida política; ao contrário, Teixeira (1996) busca reincorporar as ações de favorecimento político, explícitas nas ações de clientelismo e troca de favores e prebendas, às relações pessoais, por meio da figura do decoro, que seria um modo de redefinir o espaço entre o público e o privado.

Bucchianeri (2007) esclarece a amplitude do conceito de decoro parlamentar, demonstrando sua vinculação direta com a instituição e não com a figura do parlamentar e sua mobilidade conceitual ao longo do tempo. Sinaliza ainda a prerrogativa própria do Parlamento para tratar do tema.

Como anteriormente dito, o conceito de decoro é fluido, indeterminado. ...Já quando cuida do decoro, a Constituição menciona “decoro parlamentar” (artigo 55, II), e não decoro do parlamentar. Tudo a sinalizar que o verdadeiro titular deste comportamento decoroso, que o real destinatário da norma constitucional, não é o deputado ou o senador *per sí*, mas, isto sim, a própria instituição do Parlamento.

Para Bucchianeri (2007), a instituição Parlamento teria o direito de que seus membros se comportem dignamente preservando sua imagem, reputação e dignidade. Para ela, há uma distância entre o mandato parlamentar, protegido pela imunidade, e o que denomina de “honra objetiva” do Parlamento, que deve ser protegida de comportamentos reprováveis de seus membros.

Bucchianeri (2007) cita ainda juristas de renome como Miguel Reale, Manoel Gonçalves Ferreira Filho e Pinto Ferreira, e oferece descrições do que seria decoro parlamentar ou a falta dele que se coadunam com os conceitos explicitados por Teixeira (1996). Reputação, a dignidade e a confiabilidade da instituição, respeito a padrões éticos e valores morais e “honra objetiva” do Parlamento são noções consideradas elementos constitutivos da quebra do decoro e servem de justificativa para processo e cassação de mandato parlamentar. Da mesma forma, a ausência de algumas atitudes como falta de respeito à dignidade do Parlamento, procedimento atentatório dos princípios de moralidade, ofensivo à dignidade do Parlamento, que fira padrões elevados de moralidade, ou ação que afronte o padrão ético e os valores morais da coletividade são considerados fatores de quebra de decoro. “Ato incompatível com o decoro parlamentar é aquele que, por sua natureza mesma, afronta o padrão ético e os valores morais da coletividade, do homem médio, comprometendo a própria idéia que o corpo social tem do Parlamento.” (BUCCHIANERI, 2007).

De acordo com a autora, condutas impróprias geram como efeito colateral danos à imagem social do Legislativo Para ela, como a quebra de decoro tem natureza política e visa preservar a confiabilidade e a honra objetiva do parlamento, o processo de cassação assume características próprias. Ele estaria, por conseguinte, desvinculado de exigências formais e materiais, próprias de processos jurídicos. Sendo assim, o parlamento pode optar por cassar o mandato do congressista, mesmo que as provas sejam frágeis ou tênues.

Bucchianeri diz que a noção de decoro parlamentar foi introduzida na Constituição em 1946 e que, já naquela época, Sampaio Dória teria advertido para a possibilidade de seu uso por revanche política. Isso se daria, segundo ele, por haver, no conceito de decoro algo de “apreciação individual, fugidio, imponderável” que tornava difícil relacionar o ato às circunstâncias e analisar a conveniência e a propriedade deste.

Já em 1946, após a introdução da noção de decoro parlamentar na Constituição desse mesmo ano (por efeito de proposta apresentada pelo então deputado Aliomar Baleeiro), Sampaio Dória advertia: “Basear no decoro parlamentar, para fazer deputado ou senador perder o mandato, é dar asas a vinditas políticas. Porque no conceito de decoro, há parcela de apreciação individual, de fugidio e de imponderável, no precisar a conveniência, a propriedade, a relação do ato com as circunstâncias...” (Comentários à Constituição de 1946, 1960, vol 2, p. 235). (grifo meu)

De fato, e como já realçado, há algo de indeterminado no conceito constitucional de decoro parlamentar. E a razão desta particularizada indeterminação é muito simples: como a idéia de decoro prende-se à preservação da respeitabilidade e da dignidade do Parlamento, trata-se de noção vinculada aos padrões éticos e morais de determinadas sociedades.

É dizer: o próprio conceito de decoro parlamentar é histórico, variável ao longo do tempo, acompanhando as evoluções de padrões morais por que passam as sociedades em geral. Neste panorama, precisar no texto Constitucional o que venha a ser decoro significa limitar temporalmente a própria eficácia da norma constitucional...

Para este trabalho, utilizo o conceito de quebra de decoro desconectado dos aspectos formais e jurídicos de um processo legal, bastando que a atitude do parlamentar configure quebra de confiança e da honra e honorabilidade da instituição, conforme conceitos explicitados pelas duas autoras.

É claro, como já dito, que este modo de extinção do mandato deve ser sempre excepcional. Também não se ignora que a previsão constitucional da cassação de mandato por quebra de decoro pode abrir brechas para que “perseguições políticas” culminem com uma ruptura do mecanismo de representação popular.

### 3. SOBRE O CONSELHO DE ÉTICA

#### 3.1. Criação e funcionamento

Durante a década de 90, antes da formação do Conselho, na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado, havia uma subcomissão permanente destinada a preservar a imagem dos parlamentares, conforme Lemos (2008).

O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar foi criado pela Resolução nº 20 de 1993, poucos meses após o julgamento do processo de *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello, acusado de desvio de recursos envolvendo seu tesoureiro de campanha, e na esteira do escândalo de desvio de verbas do Orçamento que resultou na CPI do Orçamento e que cassou diversos deputados, inclusive o então presidente da Câmara, Ibsen Pinheiro, ainda conforme (Lemos, 2008). “O clima era de comoção pública e rechaço à corrupção, entranhada na esfera legislativa, com grandes prejuízos à imagem do Congresso Nacional.” (Lemos, 2008, p. 565)

Por ocasião do livramento da cassação de oito deputados acusados pela CPI do Orçamento, a exemplo de Ricardo Fiúza (PP-PE), por acordo de lideranças que, segundo um dos consultores entrevistados<sup>2</sup>, foi aprovada, em 1994, a Emenda Constitucional de Revisão nº 6, a partir da qual parlamentar investigado por suposta quebra de decoro não poderia mais renunciar, uma vez instalado o processo.

Composto por 15 titulares e igual número de suplentes, de acordo com a proporcionalidade partidária, o Conselho elege o seu presidente e, até recentemente, designava seu relator para processos por quebra do decoro parlamentar. O caso mais emblemático analisado pelo Conselho (14 reuniões em 1999) foi o que resultou na cassação do então senador Luiz Estevão, em 2000, além de outro a ele associado que resultou na renúncia de dois outros senadores, sendo um deles então presidente do Senado, Antonio Carlos Magalhães, do PFL.

O primeiro a ocupar a presidência do Conselho foi Ramez Tebet, do PMDB-MS, eleito juntamente com Juvêncio da Fonseca, para a vice-presidência, do PFL-MS, em 1999. À época, Tebet conduzia a CPI do Judiciário, naquele período os demais membros também foram eleitos pelo plenário do Senado, diferentemente de hoje quando são indicados pelas lideranças partidárias.

---

<sup>2</sup> Fernando Trindade, consultor legislativo do Senado, entrevistado em 18.08.2008.

Antes que fosse criado o Conselho, a então Secretária Geral da Mesa, Sara Abrahão foi contrária por entender que a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) possuía as prerrogativas necessárias para análise da quebra de decoro, uma vez que é o Plenário a instância competente para a decisão final sobre cassação de mandato, e a CCJ, na sua avaliação, já fazia a análise dos aspectos legais, constitucionais e jurídicos, além de analisar o mérito de todas as matérias submetidas a seu exame.

Para outro consultor, o que determinou a criação do Conselho foram as pressões exercidas pela opinião pública e imprensa, o que contrariou a vontade dos senadores.

Como o Conselho não possui as mesmas prerrogativas de uma comissão parlamentar de inquérito, não tem poder de autoridade judiciária e não pode convocar testemunhas; pode apenas convidá-las. Também não pode autorizar a quebra de sigilos bancário, fiscal e telefônicos dos investigados. Pode, porém, solicitar o auxílio de autoridades públicas, como a Polícia Federal e o Tribunal de Contas da União (TCU), desde que a solicitação seja feita por intermédio da Mesa.

### **3.2. Casos anteriores envolvendo processo de cassação de senador por quebra de decoro**

#### **Quadro 1 – Casos de parlamentares sujeitos a processo por quebra de decoro**

<b>Parlamentar</b>	<b>Ano</b>	<b>Relator</b>	<b>Resultado</b>
Renan Calheiros, Presidente (PMDB-AL)	2007	Cafeteira (1ª repr)/ Marisa Serrano/ Renato Casagrande/ Almeida Lima (1ª repr) / Jefferson Peres (3ª repr)	Absolvido duas vezes em Plenário
Gim Argello (PTB-DF)	2007/Grilagem de terras		Arquivado pela Mesa por fatos ocorridos antes do mandato
Joaquim Roriz (PMDB-DF)	2007/ Desvio de recursos do Banco de Brasília		Renuncia ao cargo
Ney Suassuna (PMDB-PB)	2006/Máfia dos Sanguessugas	Jefferson Péres	Absolvido no Conselho de Ética

Magno Malta (PL-ES)	2006/Máfia dos Sanguessugas	Demóstenes Torres	Absolvido no Conselho de Ética
Serys Silhessarenko (PT-MS)	Máfia dos Sanguessugas	Paulo Octávio	Absolvida no Conselho de Ética
Roberto Arruda (PFL-DF)	2002/Escândalo do Painel Eletrônico	Saturnino Braga	Renuncia ao mandato
Antonio Carlos Magalhães (PLF- BA), Presidente do Senado	2002/Escândalo do Painel Eletrônico	Saturnino Braga	Renuncia ao mandato
Jader Barbalho, Presidente do Senado (PMDB-PE)	2001	Roberto Saturnino (PSB-RJ)	Renuncia ao Cargo  Renuncia ao mandato
Luís Estevão (PMDB-DF)	2000	Jefferson Péres	Cassado
Ernandes Amorim	1995		Cassação proposta pelo TSE/Absolvido pelo Senado
Humberto Lucena, Presidente do Senado (PMDB-PB)	1994/ Uso da Gráfica do Senado na Campanha eleitoral		Registro de candidatura cassado/anistiado pelo Senado
Ronaldo Aragão (PMDB-RO)	1994– Máfia do Orçamento /desvio de recursos		Absolvido pelo Plenário
Ronaldo Cunha Lima (PMDB-PB)	1993/1994/2007/T entativa de assassinato		Senado nega autorização para processo/ ação penal no TJ
Carlos Alberto de Carli	1986		Absolvido pelo Plenário
Wilson Campos (Arena)	1975		Inocentado, perdeu o cargo cassado pelo então general presidente Ernesto Geisel, com base no AI-5
Arnon de Mello (PDC-AL) (pai do senador Fernando Collor)	1963		Inocentado

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações retiradas de pesquisa no site de buscas google

A cassação do mandato de Luiz Estevão em 28 de junho de 2000 com 52 votos favoráveis, 18 contrários e 10 abstenções quebrou a tradição do Senado de evitar a punição de parlamentares envolvidos em escândalos.

Um dos consultores entrevistados<sup>3</sup> salientou que um fator preponderante para a cassação de Luiz Estevão foi o fato de este ter supostamente “mentido” em sede de CPI. Ele era investigado pela CPI do Judiciário e teria acusado integrantes do Conselho de Ética de terem vazado documentação sigilosa para a imprensa pertencente à CPI, o que foi desmentido pelos servidores, segundo apurei, por ordens do então presidente Antonio Carlos Magalhães.

Esse consultor observou que uma diferença marcante entre o processo de Estevão e o de Renan Calheiros foi uma maior transparência do processo deste último, uma vez que a evolução tecnológica permitiu um acompanhamento pela imprensa e pela opinião pública dos acontecimentos em tempo real. Ele exemplificou com o fato de as informações publicadas no *blog* do Noblat simultaneamente à votação secreta no Plenário, quando alguns parlamentares vazavam informações comunicando os votos de colegas sobre o projeto de resolução que pedia a cassação de Renan.

Pai do ex-presidente Fernando Collor, o senador Arnon de Mello (AL), eleito pelo PDC, não sofreu qualquer sanção depois de ter matado em Plenário o senador Kairala José Kairala, em dezembro de 1963. Ele chegou a ser detido, ficando na prisão até 1964, mas retornou ao Senado naquele ano, tornando-se vice-líder do PDC.

Acusado pelo então presidente do Banco de Desenvolvimento de Pernambuco (Bandepe), o industrial Carlos Alberto Menezes, de ter pedido propina para facilitar um financiamento por meio do banco, Wilson Campos, senador pela Arena, foi inocentado em junho de 1975 pelo Senado. Ele somente perdeu a função porque o general presidente Ernesto Geisel, com base no AI-5, cassou o mandato do senador. Em 1994, foi a vez do senador Ronaldo Aragão (PMDB-RO), envolvido na máfia do Orçamento, ser absolvido da cassação de mandato por quebra de decoro pelo plenário do Senado. Ele foi acusado pela CPI do Orçamento de ter desviado US\$ 620 mil destinados à fundação controlada por ele, a JR Aragão. Foi criada uma comissão especial para definir se ele deveria ou não sofrer processo de

---

<sup>3</sup> Idem.



cassação e seu processo ocorreu a pedido da CPI dos Anões do Orçamento como ficou conhecida a CPI do Orçamento.

O senador paulista Carlos Alberto de Carli (PMDB-AM), também não sofreu qualquer punição do Senado, em 1986, mesmo tendo um extenso currículo envolvendo condenação por estelionato e processos na Fazenda Pública por sonegação de impostos, entre outros.

O senador Ronaldo Cunha Lima (PMDB-PB), acusado de tentativa de assassinato do ex-governador da Paraíba, Tarcísio Buriti, em quem disparou um tiro em um restaurante em 1993, elegeu-se senador em 1994, e acabou salvo por colegas. Em 1995, ao tomar posse, passou a ter foro privilegiado no STF; na época era necessária autorização do Senado para ser processado, autorização que a Casa negou, em 1999. Em 2001, o Congresso aprovou emenda retirando a necessidade de autorização. O processo foi para o STF em 2002, e o tribunal, em 2007, transferiu a decisão para o Tribunal de Justiça da Paraíba onde a ação penal ainda não foi julgada.

O senador Humberto Lucena (PMDB-PB), já falecido, só pôde continuar a exercer a função depois que o Senado votou uma lei concedendo-lhe anistia. Presidente do Senado, ele teve o registro da candidatura cassado pelo Tribunal Superior Eleitoral em 1994 porque usou a gráfica do Senado para sua campanha. Em 1995, o então senador Ernandes Amorim (PPB-RO), acusado de envolvimento com o tráfico de drogas também foi salvo de um processo no Senado. Sua cassação foi proposta pelo TSE.

Melhor sorte tiveram outros dois ex-presidentes do Senado, Jader Barbalho e Antônio Carlos Magalhães. O escândalo do painel eletrônico, que levou à renúncia dos então senadores ACM (DEM-DF) e José Roberto Arruda (DEM-DF), teve início em março de 2000, quando, após um bate-boca entre Jader e ACM, então presidente do Senado, o Conselho de Ética aprovou um voto de censura contra os dois.

Quase um ano depois, Jader se elegeu presidente do Senado. ACM transformou-se, então, em um franco-atirador e fez uma série de denúncias contra o rival, chegando a romper com o governo Fernando Henrique Cardoso. Em meio às denúncias, o baiano confessou ter quebrado o sigilo do painel eletrônico do Senado na sessão que cassou o mandato de Luiz Estevão (PMDB-DF), em junho de 2000. Na época, ACM presidia a Casa.

Em depoimento à comissão de inquérito aberta para investigar o caso, a ex-diretora do Prodasen, Regina Borges, confirmou que o painel fora violado a pedido de ACM e do então líder do governo, José Roberto Arruda. Dias antes, veio a público a informação de que a mulher de Jader, a hoje deputada Elcione Barbalho (PMDB-PA), era sócia de José Osmar Borges, fraudador da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam).

Em 2001, Jader Barbalho do PMDB, envolvido em denúncias de desvios de recursos do BanPará (Banco do estado do Pará) renunciou em 18 de setembro à Presidência do Senado. Diante da possibilidade de ter o mandato cassado por resolução da comissão de inquérito do Conselho de Ética, no dia 5 de outubro, enviou carta a Ramez Tebet renunciando ao mandato, atitude que Renan não poderia tomar devido à modificação regimental, que já não admite renúncia após o início do processo. Segundo informou um consultor do Senado, Jader teria pedido que lhe dessem direito à ampla defesa, porém parecer da CCJ a esse respeito, esclareceu que não lhe seria conveniente nessa fase exercê-lo, uma vez que garantido o direito à ampla defesa o processo seria considerado em curso e o senador não poderia então renunciar.

ACM e Arruda, em vias de terem processo de cassação aberto pelo Conselho de Ética, renunciaram aos mandatos. Nas eleições de 2002, Jader e Arruda foram eleitos deputados federais e ACM retornou ao Senado. Arruda é hoje governador do Distrito Federal e Jader Barbalho se reelegeu deputado.

Mais recentemente, no governo Lula, por ocasião do segundo escândalo de grande repercussão – o primeiro e mais danoso foi o *mensalão* – escândalo que ficou conhecido como *Máfia dos Sanguessugas* e deu origem à CPI dos Sanguessugas, que envolveu diversos deputados e ex-parlamentares, foram acusados de participação no desvio de recursos do Orçamento para compra superfaturada de ambulâncias a senadora Serys Slhessarenko (PT-MS), o senador Magno Malta (PL-ES) e Ney Suassuna (PMDB-PB). Os três foram absolvidos pelo Conselho de Ética por falta de provas no dia 28 de novembro de 2006. Apesar do voto do relator Jefferson Peres pela cassação, Suassuna foi absolvido com 12 votos favoráveis e dois contrários, um deles o de Péres. Suassuna era acusado de envolvimento com a máfia por intermédio de um ex-assessor Marcelo Carvalho e de ter permitido que assessores assinassem ofícios em seu nome endereçados ao Ministério da Saúde pedindo a liberação de emendas.

O genro de Serys teria recebido, segundo o chefe da máfia, Luiz Antonio Vedoin, cheque de RS 25 mil em troca de emendas, o que não ficou comprovado. O relator e então senador Paulo Octávio concluiu que não havia provas do envolvimento de Serys. E Magno Malta foi acusado de ter recebido um carro em troca de emendas, e foi inocentado pelo ex-deputado Lino Rossi, de quem teria recebido o carro. Malta foi absolvido pela unanimidade do Conselho, com 12 votos favoráveis à absolvição.

Não parece ser um mero acaso o movimento que resultou na elaboração de um projeto de autoria do senador Pedro Simon, do PMDB, para dar ao Conselho de Ética o nome de Jefferson Péres, político do PDT, falecido recentemente e que pautou sua atuação parlamentar pela defesa rígida de princípios éticos. Peres foi relator do processo de cassação do senador Luiz Estevão, primeiro senador cassado no parlamento brasileiro e também relator da representação que, no Conselho, aprovou a cassação do mandato de Renan Calheiros.

### **3.3. Modificações no Conselho a partir do Caso Renan**

As modificações introduzidas no funcionamento do Conselho e aprovadas em julho de 2008 pela Casa, a partir do Caso Renan, terão conseqüências significativas para futuros julgamentos. Esse processo teve início com a apresentação, ainda com o Caso Renan em curso, de uma proposta de criação de um regimento interno para funcionamento do Conselho de autoria do senador Valter Pereira, do PMDB e culminou com a apresentação de um substitutivo da relatora na Comissão de Constituição e Justiça, senadora do PSDB Lúcia Vânia; porém, prevaleceu outro substitutivo apresentado pelo senador do PR, César Borges, que apenas regulamenta o artigo 24 da resolução 20.

A resolução n° 25/2008, com a aprovação da proposição do senador César Borges (substitutivo ao PRS 38/07), definiu algumas importantes mudanças, quais sejam: a partir de sua aprovação, no dia 17 de julho de 2008, o relator passa a ser escolhido por sorteio; a denúncia é encaminhada diretamente ao Conselho, que irá decidir sobre sua admissibilidade, o que até então vinha sendo feito, primeiro, pela Mesa, que após esse juízo, remetia a denúncia ao Conselho, para este decidir sobre o mérito. Pelo regimento, o conselho não poderá ser composto por senadores que estejam sob investigação por quebra de decoro parlamentar.

Outra modificação que pode ser vista como flexibilização da proposta original foi a de estabelecer que o senador só poderá ser processado por quebra de decoro por fato ocorrido após a posse - e não diplomação - no mandato em vigor na legislatura da apresentação de pedido de investigação (representação). Isso a meu ver constitui um retrocesso, pois trata a conduta ética do parlamentar anterior ao mandato como de nenhuma relevância para sua atuação como senador.

O regimento proposto fixa prazos para a defesa prévia (dez dias úteis) e prevê que, na ausência dela, o presidente do Conselho nomeie um defensor para fazê-lo. Após a apresentação da defesa, o relator terá prazo de cinco sessões para apresentar relatórios.

O Conselho, em votação aberta e por maioria absoluta dos votos decidirá, então, abrir ou não o processo disciplinar. Essa é a data que encerra o prazo para que uma eventual renúncia do representado evite a suspensão dos direitos políticos em caso de cassação. Pelo projeto aprovado, a Mesa só pode arquivar representação de partido político em caso de o autor não possuir legitimidade para apresentá-la. Fica claro que cabe à Mesa apenas verificar requisitos formais de admissibilidade. Em caso de denúncia, a apresentação pode ser feita diretamente ao conselho.

A senadora Lúcia Vânia (PSDB-GO), relatora do projeto de Valter Pereira, na CCJ, apresentou substitutivo ao projeto; acabou, prevalecendo, porém, por decisão da Mesa Diretora, o substitutivo do senador César Borges, mais ameno.

A resolução 25 /2008, em seu artigo 15, inciso III, diz que a escolha do relator se dará, por sorteio "..., entre os membros do Conselho, **sempre que possível, não filiado ao partido político representante ou ao partido político do representado**. Isso não se verificou durante o julgamento do processo de Renan, tendo sido, relatores e presidentes ou do próprio partido, ou de partido da base aliada. (Grifo meu). O substitutivo de Lúcia Vânia na CCJ, que não prevaleceu, era mais abrangente porque vedava a relatoria para membro do partido tanto do representante quanto do representado.

O Conselho também poderá se manifestar pela necessidade de afastamento do representado do cargo, em caso de indício de prática de ato incompatível com o decoro ou fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação à imagem do Senado Federal.

Uma decisão importante (art. 23-A, § 2º), pós Caso Renan, foi a determinação de as reuniões serem públicas, e os votos, ostensivos, salvo algumas exceções. Essa definição põe fim à polêmica que tomou tempo e alterou os ânimos do Conselho no caso Renan, quando, o segundo presidente da 1ª representação, Leomar Quintanilha, optou pela votação secreta sobre o relatório dos senadores Renato Casagrande e Marisa Serrano em desacordo com a vontade da maioria.

A Resolução 01/2008 definiu o afastamento preventivo do senador ocupante do cargo de corregedor do Senado, membro da Mesa, membro do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar e presidente de Comissão, em caso de oferecimento de representação contra senador, por fato sujeito a pena de perda do mandato ou a perda temporária do exercício do mandato, para senador processado pelo Conselho. Isso ocorreu após o julgamento do Caso Renan.

O atual presidente do Conselho, Leomar Quintanilha, em entrevista logo após a regulamentação da resolução, opinou pela extinção do Conselho. Para ele, o julgamento de senadores deveria ser feito por um órgão externo ao Congresso, papel já atribuído ao Supremo Tribunal Federal. Na avaliação de Quintanilha, “quando um senador julga um par, há todo um clima de cisão, constrangimento e pressão enorme”, o que poderia ser evitado deixando esse papel ao Supremo.

Agora, vamos recordar as propostas de votação aberta para cassação de mandato, duas delas apresentadas por parlamentares devido à repercussão do Caso e outro, do ex-senador Sérgio Cabral, de 2004, “ressuscitado”, também durante o processo.

Levando-se os fatores extra Conselho que influenciaram a decisão final do Caso Renan, o fato de o voto ser secreto ou aberto foi, na minha avaliação, decisivo para o resultado final, tanto que, nos últimos meses do processo foram apresentados três projetos de lei propondo que processos de cassação por quebra de decoro fossem julgados por votação aberta. Esses projetos, que já completaram um ano na ordem do dia, não foram a votação até a presente data por falta de acordo de lideranças, o que se traduz por falta de vontade política.

Veja no quadro a seguir a situação das propostas de emenda à Constituição que propõem voto aberto em caso de cassação de mandato parlamentar.

**Quadro 3 – Propostas de emenda à Constituição propondo voto aberto para cassação de mandato**

<b>Proposta</b>	<b>Autor</b>	<b>Situação</b>
PEC 38/04	ex-senador Sérgio Cabral (PMDB-RJ)	
PEC 50/06	Paulo Paim (PT-RS)	<p><b>Substitutivo Tasso Jereissati</b> – Aprovado na CCJ em 19/09/07. A proposta acaba com o voto secreto em todas as sessões do Congresso. Para aprovar a PEC, o relator da proposta, senador Tasso Jereissati (CE), abriu mão de seu texto --que mantinha o voto secreto em determinadas situações. Na proposta inicial, ele mantinha o voto secreto na escolha de ministros para os tribunais superiores --como STF (Supremo Tribunal Federal), STJ (Superior Tribunal de Justiça) e TCU (Tribunal de Contas da União) – e também para a Abin (Agência Brasileira de Inteligência). Tasso apensou (uniu) as propostas pelo fim do voto secreto dos senadores Álvaro Dias (PSDB-PR) e Paulo Paim (PT-RS). O Substitutivo foi a Plenário, pela primeira vez em 26 de setembro de 2007 e não foi votado até a presente data.</p>
PEC 86/07	Álvaro Dias (PSDB-PR)	

## **4. O CASO RENAN**

### **4.1 As representações no Conselho de Ética**

A metodologia utilizada para a realização desta monografia foi a leitura de todo o material do chamado “processado” (o conjunto de documentos oficiais relativos ao processo de cassação) relativo às representações protocoladas junto ao Conselho de Ética e Decoro do Senado e fornecidos pelo colegiado a esta pesquisadora, complementada por algumas entrevistas. Trata-se, portanto, de acesso a fonte primária de consulta, pois envolve todas as reuniões realizadas até a conclusão do colegiado pela apresentação de projeto de resolução propondo a cassação do senador Renan Calheiros.

No total, foram apresentadas seis representações contra o senador Renan Calheiros, apresentadas no quadro 2, sendo que uma delas, a quinta, foi arquivada pela Mesa e não seguiu para análise do Conselho. A primeira representação, que está sendo analisada nesta monografia, trata da acusação de o senador ter-se utilizado de um lobista como intermediário do pagamento de pensão alimentícia para a jornalista Mônica Veloso e que resultou no PRS 53/07, do Conselho de Ética, pedindo sua cassação, tendo sido absolvido em Plenário.

O fato de a análise desta monografia ter-se restringido à primeira representação deveu-se a diversos motivos, entre os quais dois principais: a limitação temporal e o fato de ter sido a primeira e principal, da qual as demais representações foram decorrência ou significaram, na minha avaliação, denúncias secundárias à questão central: se teria havido quebra de decoro por relações indevidas entre o senador Renan e o lobista Cláudio Gontijo, devido à intermediação de pagamento de pensão por esse último. Cabe uma ressalva à terceira representação, que também levou a projeto de resolução propondo a cassação, de igual importância, mas que não foi explorada em detalhe por limitação temporal.

A 2ª representação, do PSOL, Investigava se Renan teria intercedido a favor da Schincariol junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) - para impedir a execução de dívidas - e à Receita Federal - contra multas contraídas por sonegação de impostos - depois de a cervejaria ter pagado R\$ 27 milhões por uma fábrica de refrigerantes de seu irmão, o deputado Olavo Calheiros (PMDB-AL). Na matéria,

*Veja* afirma que a fábrica estava prestes a fechar e não valia mais que R\$ 10 milhões. Em seu relatório, o relator João Pedro (PT-AM) concluiu pela inconsistência da representação.

A 3ª representação, do PFL e PSDB, relatada pelo senador Jefferson Péres, acusa o senador de ter comprado em parceria com o empresário João Lyra, ex-deputado, duas emissoras de rádio em Alagoas, quando teria pagado sua parte em dinheiro vivo, com dólares e reais. Pela lei, parlamentar não pode ser proprietário de rádio ou televisão. Essa representação também foi acatada e transformada em PRS e, mais uma vez, o senador foi absolvido em Plenário.

A 4ª representação, do PSOL, denúncias publicadas na imprensa de que Renan Calheiros e o lobista Luiz Garcia Coelho fariam parte de um esquema em ministérios do PMDB para favorecer o banco BMG na obtenção de facilidades nos contratos de empréstimos consignados. O relator Almeida Lima concluiu pela absolvição.

A 5ª representação, do PFL, destinava-se a investigar se Calheiros tentou espionar os senadores Demóstenes Torres (PFL-GO) e Marconi Perillo (PSDB-GO). Uma reportagem divulgada pela revista *Veja* apontou que o presidente do Senado teria mandado seu assessor, Francisco Escórcio, instalar câmeras em um hangar de Goiânia para gravar imagens dos senadores com a finalidade de chantageá-los.

A 6ª representação, do PSOL, objetivava investigar denúncia do jornal O Estado de S. Paulo de que a empresa KSI Consultoria e Construção Ltda. recebeu o dinheiro para construir 28 casas em Murici, cidade da família Calheiros, pelo programa de combate à doença de chagas. O convênio assinado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e a prefeitura de Murici se sustentava em recursos decorrentes de uma emenda de Renan ao Orçamento Geral da União de 2004.

A 6ª representação foi arquivada pela Mesa do Senado Federal no dia 6 de dezembro, considerada inepta pelo presidente do Conselho. Não chegou nem mesmo a ter relator.

## **Quadro 2 – As seis representações contra Renan Calheiros**

### **1ª Denúncia**

Partido que apresentou a representação: **PSOL**

Relator no Conselho de Ética: **Renato Casagrande (PSB-ES) e Marisa Serrano**



<b>(PSDB-MS)</b>		
<b>Denúncia</b>	<b>Data da representação</b>	<b>Resultado final</b>
Revista <i>Veja</i> denuncia que Renan teria parte de suas despesas pessoais pagas por Cláudio Gontijo, funcionário da empreiteira Mendes Júnior. Entre tais despesas, estaria a pensão alimentícia paga à jornalista Mônica Velloso.	No dia 29 de maio, o PSOL apresentou a representação no gabinete do corregedor, senador Romeu Tuma (PR-SP). A Mesa só ratificou o recebimento da representação em 3 de julho	O Conselho de Ética aprovou, por 11 votos a 4, o pedido de cassação de Renan Calheiros, mas o senador foi absolvido em Plenário no dia 12 de setembro. Foram 40 votos pela absolvição, 35 pela cassação e 6 abstenções.

**2ª Denúncia**

Partido que apresentou a representação: **PSOL**

Relator no Conselho de Ética: **João Pedro**

<b>Denúncia</b>	<b>Data da representação</b>	<b>Resultado final</b>
Renan teria praticado tráfico de influência para favorecer a cervejaria Schincariol após a mesma ter comprado uma fábrica de seu irmão, deputado Olavo Calheiros (PMDB-AL), por preço acima do de mercado. A denúncia foi feita pela revista <i>Veja</i> .	16 de agosto	Acompanhando o voto do relator, com 9 votos favoráveis e 6 abstenções, o Conselho de Ética arquivou o processo por falta de provas, no dia 14 de novembro.

**3ª Denúncia**

Partido que apresentou a representação: **DEM e PSDB**

Relator no Conselho de Ética: **Jefferson Peres (PDT-AM)**

<b>Denúncia</b>	<b>Data da representação</b>	<b>Resultado final</b>
A revista <i>Veja</i> publicou reportagem afirmando que o senador Renan Calheiros usou "laranjas" para participar de uma sociedade em empresas de comunicação em Alagoas.	4 de setembro	O Conselho aprovou no dia 14 de novembro, por 11 votos a 3, o relatório em que o senador Jefferson Péres pede a cassação de Renan Calheiros por quebra de decoro. Votada em Plenário o PRS foi rejeitado por 40 votos, 6 abstenções e 35 a favor da cassação..

**4ª Denúncia**

Partido que apresentou a representação: **PSOL**

Relator no Conselho de Ética: **Almeida Lima**

<b>Denúncia</b>	<b>Data da representação</b>	<b>Resultado final</b>
As revistas <i>Época</i> e <i>Veja</i> denunciam suposto envolvimento de Renan em um esquema de propinas para desviar recursos dos cofres públicos com a	6 de setembro	Foi ao arquivo no dia 06/12 por determinação do presidente do Conselho, a pedido do relator Almeida Lima, que considerou sem fundamento a denúncia de que Renan participara de um esquema de

ajuda de aliados do PMDB.

arrecadação de fundos para o PMDB em ministérios controlados pelo partido.

#### 5ª Denúncia

Partido que apresentou a representação: **PSDB e DEM**

Relator no Conselho de Ética: **Ainda não definido**

Denúncia	Data da representação	Resultado final
A revista <i>Veja</i> faz a denúncia de que o então assessor do gabinete da presidência, Francisco Escórcio, teria tentado espionar, supostamente por ordem de Renan, os senadores Demóstenes Torres (DEM-GO) e Marconi Perillo (PSDB-GO).	9 de outubro	A representação foi encaminhada ao Conselho de Ética no dia 15 de outubro. Foi arquivada por ordem do presidente do Conselho no dia 06/12, ainda sem relator, tratava de suposta espionagem contra os senadores Marconi Perillo (PSDB-GO) e Demóstenes Torres (DEM-GO), mas foi considerada "inepta" (sem amparo legal).

#### 6ª Denúncia

Partido que apresentou a representação: **PSOL**

Relator no Conselho de Ética: **Ainda não definido**

Denúncia	Data da representação	Resultado final
De acordo com o jornal <i>O Estado de S. Paulo</i> , Renan teria apresentado emenda ao Orçamento da União, no valor de R\$ 280 mil, para favorecer uma empresa-fantasma de um ex-assessor de seu gabinete.	18 de outubro	No dia 23 de outubro, a Mesa do Senado decidiu suspender a representação até que o Conselho de Ética julgasse os demais processos contra Renan.

## 4.2. Análise da primeira representação

A revista *Veja* denunciou que Renan teria parte de suas despesas pessoais pagas por Cláudio Gontijo, funcionário da empreiteira Mendes Júnior. Entre tais despesas, estaria a pensão alimentícia paga à jornalista Mônica Velloso. No dia 29 de maio, o PSOL apresentou a representação no gabinete do corregedor, senador Romeu Tuma (PR-SP). A Mesa só ratificou o recebimento da representação em 3 de julho. Sibá Machado (PT-AC) foi eleito presidente no dia 30 de maio e designou Eпитácio Cafeteira (PTB-MA), relator.

A eleição do presidente e vice-presidente ocorreu por escrutínio secreto. Até que se decidisse finalmente que a presidência ficaria com o PT, Sibá Machado, e a relatoria com o PMDB, com Cafeteira, houve uma tentativa do PT de acumular os dois cargos, o que foi prontamente rechaçado pela oposição, que, então ficou

alerta, até que se chegasse a um consenso, que não contemplava diretamente os interesses da oposição, mas pelo menos não garantia total vantagem ao PMDB, colocando somente aliados nos cargos decisivos do Conselho e conseqüentemente ao representado, Renan.

Como vice foi eleito o pefelista Adelmir Santana (DF) Já os demais membros do colegiado foram indicados pelas lideranças dos respectivos partidos.

A seguir a composição dos titulares do Conselho:

**Bloco do governo (PT, PMDB, PTB e PSB)** - Augusto Botelho (PT); Siba Machado (PT); Renato Casagrande (PSB); Epitácio Cafeteira (PTB); Eduardo Suplicy (PT); Wellington Salgado (PMDB); Valter Pereira (PMDB); Gilvam Borges (PMDB); Leomar Quintanilha (PMDB); o que dava uma maioria de 9, em tese, a favor de Renan;

**Bloco de oposição (PFL e PSDB):** Demóstenes Torres (DEM); Heráclito Fortes (DEM); Adelmir Santana (DEM); Marconi Perillo (PSDB); Marisa Serrano (PSDB); e Jefferson Peres (PDT).

### **Suplentes**

**Bloco do governo (PT e PMDB):** João Pedro (PT); Ideli Salvatti (PT); Valdir Raupp (PT); Gerson Camata (PMDB); Romero Jucá (PMDB); José Maranhão (PMDB);

**Bloco da oposição:** Jonas Pinheiro (PFL); César Borges (então PFL); Maria do Carmo Alves (pfl); Arthur Virgílio (PSDB); Sérgio Guerra (PSDB); e Romeu Tuma (então PFL, como Corregedor).

O relator Cafeteira, ao perceber que seu relatório pela absolvição não seria aprovado, abriu mão do cargo. Antes disso, Siba assumiu interinamente a relatoria por licença médica de Cafeteira. Após a desistência de Cafeteira, Wellington Salgado (PMDB-MG) ocupou a relatoria apenas por 24 horas, de 20 a 21 de junho. Sibá renunciou à Presidência, em 26 de junho. Assumiu Leomar Quintanilha (PMDB-TO) em 27 de junho, que então nomeou uma comissão de inquérito composta por Almeida Lima (PMDB-SE), Marisa Serrano (PSDB-MT) e Renato Casagrande (PSB-ES). Num período de 27 dias, o Conselho teve três relatores e dois presidentes..

Durante boa parte do processo, houve preponderância governista sobre a oposição e tanto a Presidência quanto a Relatoria – inicialmente com o senador Eptácio Cafeteira (PTB-MA), como relator, e Sibá Machado (PT-AC), na Presidência, deram vantagem relativa ao representado Renan Calheiros. O comportamento de Sibá Machado, particularmente, procurou ser isento, buscando atender os reclamos da oposição no sentido de aprofundar as investigações quando surgiram dúvidas levantadas pela imprensa, a cada nova edição da revista *Veja*, sobre a capacidade financeira do senador de arcar com as despesas de pensão alimentícia da filha havida fora do casamento. A teoria partidária comparece neste ponto com sua explicação sobre a importância da influência dos líderes nas escolhas dos cargos importantes das comissões para que as decisões tomadas no colegiado pendam favoravelmente aos interesses do partido majoritário.

Na seqüência, presidiu o Conselho Sibá Machado, do PT, partido do governo aliado ao PMDB, e Leomar Quintanilha, do PMDB. Os relatores da primeira representação – Eptácio Cafeteira, PTB, aliado, Wellington Salgado, do PMDB, e, por último, a comissão de inquérito – Marisa Serrano (PSDB), Renato Casagrande (PSB) e Almeida Lima (PMDB). A comissão teve prevalência oposicionista, uma vez que Casagrande, embora de partido aliado, tenha atuado de forma independente. Foi nesse momento que, o comando do funcionamento do Conselho, até então do PMDB, começa a sofrer um revés, a oposição ganha força com a entrada dos dois relatores, e a correlação de forças do jogo começa a mudar. É o que diz a teoria partidária, quando enfatiza que as comissões são instrumentalizadas pelos partidos políticos, conforme Lemos (2008)

Novamente a corrente partidária se manifesta nas ocasiões em que se observou que o Plenário era extremamente sensível a todas as decisões tomadas no Conselho de Ética e, muitas vezes, impasses foram resolvidos dentro deste, quanto a prazos e datas para determinadas ações. Houve ocasiões em que líderes tentaram tomar para si decisões que cabiam ao Conselho. Esse foi o caso quando Sibá estava à frente da Presidência e a relatoria ficou vaga com a desistência de Wellington Salgado. Sibá demorou a agir. Ora, supõe-se que o raciocínio utilizado era o de que, como presidente de comissão, Sibá estava respaldado por uma liderança de partido, e qualquer vácuo decisório iria comprometer o resultado dos trabalhos, dando espaço para a oposição intervir.

A própria composição do Conselho de Ética, com a clara predominância do PMDB, partido majoritário da Casa, ao qual pertencia o presidente cujo mandato estava sendo questionado, e que detinha a Presidência do Conselho, significou uma perspectiva tendenciosa a favor do representado, situação contra a qual a oposição insurgiu-se reiteradamente. Igualmente é reforçada a tese partidária, explicada por Ribeiral (1998, p.69): “O poder de liderança dos partidos é exercido através da indicação dos membros das comissões permanentes, que corresponderiam a instrumentos de efetivação das estratégias dos líderes de coalizão.”

A análise do processo de julgamento da primeira e principal representação contra o senador Renan Calheiros no Conselho de Ética levou-me a considerar que a teoria partidária não é suficiente para explicar o desenrolar dos fatos. Especialmente no que diz respeito ao funcionamento do Conselho de Ética, ela precisa se apoiar na teoria informacional e de comissões. Isso porque os trabalhos realizados no Conselho ao longo do processo das diversas representações, em particular da primeira sobre a qual vamos nos deter, implicou a busca constante por novas informações que pudessem subsidiar os parlamentares acerca da tomada de decisão sobre se houve ou não quebra de decoro parlamentar por parte do então presidente do Senado.

Ficou clara a desnecessidade de uma prova de caráter criminal ou penal para se chegar a um julgamento, nos embates entre os parlamentares que detinham o requerido conhecimento jurídico (teoria informacional) no Conselho de Ética durante as discussões da primeira representação. Bastava para isso, que tivesse havido quebra do decoro, conforme os conceitos sobre decoro explicitados em seção anterior.

Ponderações oportunas nesse sentido foram feitas nas exposições de motivos dos quatro votos em separado apresentados ao parecer de Eptácio Cafeteira. Um deles foi apresentado pelos senadores do PSDB, representados por Marconi Perillo (GO) e Marisa Serrano (MS), mas referendado pela Executiva do partido com o apoio, inclusive, dos governadores; outro foi do senador Demóstenes Torres representando o PFL; um terceiro, do senador Jefferson Péres, representando o PDT; e o quarto, do senador Valter Pereira, representando o PMDB, todos contrários à votação do relatório do senador Eptácio Cafeteira.

Uma vez mais a teoria informacional serviu, nessas circunstâncias, para demonstrar a importância de reduzir a incerteza, reunindo o maior volume de informações possíveis para poder firmar posição para o julgamento final.

Sobre isso Bernardes (1996) afirma que:

A especialização vai possibilitar a redução da incerteza e a superação dos problemas de ação coletiva gerados pelo pressuposto da maioria. Ela reduz a incerteza possibilitando que os parlamentares prevejam com maior precisão os resultados de uma *policy*

A redução de incerteza pode ser traduzida como minimização do prejuízo causado à imagem da instituição. Ela representa a busca de uma solução o menos danosa possível para o Senado, uma vez que, como foi sugerido pelo consultor Fernando Trindade, era necessário ponderar o valor do mandato do então presidente do Senado face a um suposto abuso de poder, a um ato de improbidade e à obtenção de vantagens indevidas. Era uma questão de cada parlamentar ponderar o peso do mandato e o peso dos erros cometidos por Renan para fundamentar seu voto, lembrando que, conforme Ribeiral (1998), os votos se diferenciam entre o pessoal e o de liderança.

Para isso, acreditavam eles, precisariam ouvir o advogado da jornalista com quem Renan tivera a filha e o lobista Cláudio Gontijo, suposto beneficiário de favores de Renan no parlamento para a sua empresa, bem como da perícia dos documentos apresentados para sua defesa. A oposição não agiu com truculência. Embora exigisse uma satisfação a dar à sociedade e o aprofundamento das investigações, a oposição teve um comportamento moderado exigindo a comprovação da inocência de Renan, por meio da confirmação da idoneidade e autenticidade da documentação por ele apresentada.

O fato de haver, dentro do Conselho, diversos senadores com conhecimento dos aspectos jurídicos, a exemplo do senador Demóstenes Torres (DEM), Romeu Tuma (DEM), Valter Pereira (PMDB) e Almeida Lima (PSDB) permitiu inúmeros questionamentos sobre a regularidade dos procedimentos adotados e a correção do curso do processo, nos momentos de dúvida. Essa postura de escolha de parlamentares especializados casa com uma corrente teórica das comissões em que essas buscam, por meio da seleção dos parlamentares pela sua *expertise*, maximizar a eficiência dos trabalhos, a partir de sua proximidade com a temática e, assim, garantirem que as proposições do interesse de determinado partido ou grupo de interesses sejam viabilizadas. É o que diz Ribeiral (1998), ao analisar a teoria

informativa, quando admite que: “A incerteza quanto aos resultados finais dos projetos e das políticas públicas só pode ser diminuída com a discriminação das informações.”

Almeida Lima, no depoimento do advogado de Mônica Velloso, protagonizou cenas em que tentou desqualificar o advogado apresentando documentação protegida por sigilo de Justiça; Wellington Salgado, que ficou menos de 24 horas na relatoria, devido a licença médica de Cafeteira, fez um relatório considerado apressado pela oposição, e se manifestou favorável a Renan durante todo o processo, agindo no sentido de atropelar o processo investigatório.

As definições de Ribeiral (1998) servem para elucidar o processo de julgamento do Caso Renan, enquanto esses se circunscreveram aos procedimentos internos ao Conselho de Ética. A comparação é possível quando ela explicita o modelo partidário como aquele que “ênfatiza o poder de agenda e os acordos realizados pelo presidente da Casa, partido majoritário e Comissão de Regras (semelhante à CCJ brasileira)”, existente no Congresso americano. E quando revela a capacidade do líder de selecionar agentes, ou seja, “escolha de parlamentares fiéis para cargos de comando em comissões”, exercendo, com isso, poder de veto ou bloqueio de determinadas ações.

O Conselho de Ética buscou cercar-se de cuidados para não fazer um julgamento superficial sem respaldo em fortes indícios de quebra de decoro por parte de Renan. De acordo com um dos relatores, embora não tenha sido possível a realização de investigação profunda, o relatório teria sido produzido com base em documentos, em sua maioria apresentados pelo representado. Alguns parlamentares julgaram até que Renan não deveria tê-los fornecido porque acabaram servindo de prova contra ele próprio. Outro parlamentar, ao dar seu veredicto sobre a constitucionalidade de projeto de resolução junto à Comissão de Constituição e Justiça alega ter votado pela abstenção no primeiro julgamento em Plenário por não ter se convencido cabalmente dos elementos probatórios contidos no relatório do primeiro projeto. Então, com base nessas informações, temos noção do quanto cada parlamentar, ao longo do processo, foi buscando reunir informações para formar os elementos que iriam compor sua definição de voto.

Por se tratar de uma decisão difícil, em que os direitos políticos de um parlamentar com 30 anos de vida pública estavam em jogo, conforme o senador peemedebista Almeida Lima afirmou por ocasião da votação do parecer de

Jefferson Peres pela cassação de Renan, formar elementos de convicção era de fundamental importância, como também expressou reiteradas vezes o senador petista Eduardo Suplicy.

Também ficou evidenciado, durante o processo, que o prestígio de Renan, duas vezes eleito para conduzir a Casa, fez com que seus pares fossem bastante cuidadosos no sentido de evitar pré-julgamentos e de respeitar o direito ao contraditório e à ampla defesa.



Há um trecho na obra de John Thompson sobre escândalo político que facilita o entendimento sobre o que se passou durante o processo de análise no qual se avaliava se teria havido ou não quebra de decoro por parte do senador Renan:

Os indivíduos que agem dentro do campo político dependem crucialmente, como vimos, do uso do poder simbólico para persuadir e influenciar outros e para articular o curso dos acontecimentos. ... os políticos são particularmente vulneráveis a qualquer coisa que ameace enfraquecer ou diminuir seu estoque de capital simbólico, pois isso pode enfraquecer de maneira significativa sua capacidade de exercer poder político. O prejuízo à reputação de alguém não é apenas um golpe pessoal: ele pode ser também um revés político sério, pois ele pode enfraquecer de maneira significativa sua capacidade de agir no subcampo político e de assegurar o tipo de apoio – tanto dentro do subcampo, como no campo político mais amplo – do qual seu sucesso (e talvez o sucesso do partido de alguém), em última instância, depende. No campo político da democracia liberal, um estoque sadio de capital simbólico não é apenas um recurso útil: ele é uma condição necessária de eficiência política, tão importante como uma boa organização partidária e um forte apoio financeiro. (THOMPSON, 2000, p. 138).

Se tomarmos o Caso Renan como um escândalo de teor sexual, na medida em que envolveu pagamento de pensão alimentícia a uma filha havida fora do casamento, sendo ele um político, e particularmente o presidente do Senado e do Congresso, terceiro na linha sucessória, deveria ter noção do quanto sua vida privada poderia afetar sua vida pública. Eis o que diz Thompson sobre os escândalos de teor político sexual: “Em algumas ocasiões, atividades sexuais ilícitas de políticos podem ser pensadas como conflitantes com suas obrigações e responsabilidades como detentores de cargos públicos”. (THOMPSON, 2000, p. 161).

A certa altura do processo da primeira representação, o senador Jefferson Péres fez um comentário sobre a mistura, que avaliou como imprópria, entre as esferas pública e privada.

Ao adentrar, sem medir conseqüências, a zona cinzenta e incaracterística, na qual se misturam o público e o privado, ele imprudentemente se expôs, a si próprio e ao Senado Federal, ao qual sua pessoa se vincula, de forma indissociável, por força da posição que ocupa. (Grifo meu). (4ª reunião, 15/6, SF59FL820PR)

A mistura entre espaço público e espaço privado teria ocorrido no Caso Renan com a intermediação do lobista Cláudio Gontijo para pagamento de pensão alimentícia e sobre isso Thompson também tem algo a dizer quando analisa o

segundo tipo de escândalo, o político-financeiro. Referindo-se ao Congresso americano com seus 14 mil lobistas e gastos da ordem de 1,2 bilhão de dólares pelas empresas nessas atividades ele diz:

A presença de grande número de lobistas com recursos substanciais a seu dispor cria muitas formas de interação e intercâmbio recíproco, onde os limites entre interesses privados e obrigações públicas se tornam obscurecidos, onde favores podem implicar subseqüentes obrigações, onde hospitalidade pode significar influência e onde funcionários públicos podem se sentir tentados a tirar vantagem de oportunidades para proveito pessoal e político. (THOMPSON, 2000, p. 224).

Não há dúvida de que as lideranças do PMDB e do PT agiram ativamente durante toda a análise dos processos das representações contra Renan no Conselho para respaldá-lo e, certamente, quando o caso chegou ao Plenário. Isso evidencia a teoria partidária de utilização da influência dos líderes sobre o funcionamento do Conselho e o direcionamento de seus trabalhos para garantir o resultado que mais interessa ao partido majoritário.

Embora Renan tivesse tentado caracterizar as denúncias contra ele como rixas de cunho local, sobretudo, sobretudo aquelas referentes à terceira representação, em que pesavam acusações de utilização de laranjas para aquisição de grupo de comunicação, tal argumentação foi insuficiente para livrá-lo da acusação. Aqui cabe uma referência à sutileza da definição do termo “decoro”, que pode ser utilizada por inimigos políticos para revanche política, conforme definição de decoro referida anteriormente. Essa filigrana foi inteligentemente manejada pelo então presidente do Senado, Renan Calheiros; porém, a questão foi tratada com zelo pelo relator Pères. Sabedor de que o empresário João Lyra era inimigo político de Renan, Pères buscou respaldo jurídico em seu relatório para fazer a análise do depoimento do empresário de maneira isenta, dando o peso devido a ele.

Se avaliarmos o desgaste de Renan, desde a publicação da primeira reportagem pela revista *Veja* em 16 de maio de 2007 até o segundo julgamento em Plenário em 4 de dezembro, é possível perceber a dimensão do desperdício de capital simbólico pelo político. As relações com políticos que, durante boa parte do processo o apoiavam se deterioraram, com reiterados pedidos para que abrisse mão do cargo e facilitasse as investigações. Essas relações foram contaminadas pelas novas denúncias surgidas na mídia, o que se explica com base na teoria dos escândalos de Thompson e no conceito de “transgressão de segunda ordem”, em

que sucessivas denúncias, sem desmentidos ou até mesmo com eles, agravam a situação.

O autor enfatiza a capacidade de os escândalos minarem a capacidade do político de exigir o respeito e apoio de outros, além do impacto “profundo e corrosivo” que ocorre nas formas de até então existentes de confiança social nas relações cooperativas, conforme vimos na revisão da literatura. Nessa situação, ocorre a perda do capital simbólico e, em consequência, o desgaste da imagem e da reputação do político, os quais o descredenciam como agente capaz de angariar consensos em torno de questões importantes. Até a eclosão do escândalo, Renan exercia essa liderança.

Os parlamentares passaram a se preocupar com a imagem do Congresso que se deteriorava a cada dia e com a pressão que vinha da opinião pública via bases eleitorais. Houve um processo crescente de desgaste e corrosão da imagem de Renan diante de sua insistência em permanecer na Presidência do Senado e do Congresso.

A decisão sobre votação secreta ou aberta do relatório do Conselho – com pareceres contrários e um favorável à votação aberta oferecidos pela Consultoria do Senado – serviu de argumento para governo e oposição. Aqui se deu claramente o embate partidário, com as diversas forças se digladiando, pelo que mais lhes convinha. Ao PMDB, ao PT e a Renan interessava a votação secreta; à oposição interessava a votação aberta; ganhou a última, depois de inúmeros embates e manobras. As lideranças partidárias e do governo, conforme prega a teoria partidária, foram eficazes em seu papel.

Na primeira votação em Plenário ocorreu um fenômeno inédito a um processo desse teor: as seis abstenções debitadas ao Partido dos Trabalhadores, cuja informação vazou para a imprensa logo após o resultado da votação pela senadora petista Fátima Cleide. A oposição defendeu a votação aberta, o que se avaliava, à época, como um avanço democrático, apesar da votação secreta estar respaldada pela Constituição.

Depois de três meses e meio e sete reuniões, o Conselho de Ética aprovou, por 11 votos a 4, o pedido de cassação de Renan Calheiros, mas o senador foi absolvido em Plenário no dia 12 de setembro. Foram 40 votos pela absolvição, 35 pela cassação e 6 abstenções.

O neoinstitucionalismo tem parte importante na análise desse caso na medida em que privilegia o papel exercido pelas instituições.

A primeira é que, ao contrário do que propõe a teoria informacional, a hipótese de Krehbiel (1991), de que as comissões seriam representativas do Plenário, como se sua proporcionalidade funcionasse como espelho, e as decisões ali tomadas se refletissem nesse, não se confirma nesse caso particular. É a tese de que a comissão seria um microcosmo do Plenário. Outra possibilidade explicativa é que o aumento do número de votos contrários à cassação, do primeiro para o segundo julgamento em Plenário, pode ter ocorrido por duas razões: a aquiescência de Renan em se licenciar abrandou a resistência dos opositoristas a ele e, mais próximo à votação final, o acordo de bastidores pela renúncia ao cargo justificaria a manutenção do mandato, do ponto de vista da redução do custo do desgaste da imagem da instituição e da exposição pessoal de cada um perante seus eleitores.

No entanto, é possível enxergar aí também uma conexão com a teoria informacional, quando essa sugere, na interpretação de Limongi (1994), que: “Para a perspectiva informacional, os congressistas têm incertezas e alteram suas crenças a partir da troca de informações. Quanto maior a quantidade de informação tornada pública, via debate e deliberação, tanto melhor é a qualidade da decisão.” (LIMONGI, 1994, p. 22).

A compreensão do caso demanda a conjunção das teorias informacional e partidária, bem como às características do presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988) em associação com a teoria partidária. A busca por maiores informações para reduzir a incerteza e o risco serviu, efetivamente, ao longo do processo de discussão, embates, trocas de informações, análises e decisões do Conselho; porém não elucida as decisões do Plenário.

O presidencialismo de coalizão e seu sistema de trocas é explicado por Santos, Montovani e Arouca (2007) neste trecho:

Vale a pena mencionar, também, o fato de terem presença importante no ministério Lula, partidos que sobrevivem basicamente por conta do controle da patronagem e das verbas sob controle do setor público. A coexistência de partidos orientados essencialmente por cargos (*office seeking*) com partidos orientados para políticas (*policy seeking*) é difícil em qualquer contexto. Todavia, durante o governo Lula o peso do primeiro tipo de partido acabou se intensificando...A consequência, no que tange à convivência entre Executivo e Legislativo foi a de que o já frágil equilíbrio alcançado inicialmente com a coalizão se tornou fonte de conflitos insolúveis ao redor de cargos e recursos do Estado para o

benefício de clientela e partidos. Nesse contexto, o governo torna-se presa fácil de escândalos, o que implica a necessidade permanente de reajustes na composição partidária do ministério.

Castro Santos (1997) explicita o esforço que o Executivo precisa despender a cada votação importante no Congresso:

É certo que, conforme Figueiredo e Limongi, o Executivo termina por predominar durante o processo de formulação das políticas, sendo raros os projetos de lei de iniciativa do Congresso que tratam de temas fundamentais e são aprovados com rapidez. Não é menos certo, contudo, que o Executivo não é o senhor absoluto, sendo frequentemente obrigado a submeter-se a penosos processos de negociação com os líderes parlamentares da oposição, quando não com sua própria base de sustentação parlamentar.

Na primeira votação do Conselho relativa à primeira representação, o resultado obtido foi de 11 votos pela cassação e 4 contrários; na segunda, que julgou o parecer de Jefferson Péres, sobre a terceira representação, foram 9 favoráveis à cassação e 6 contrários. Já no Plenário, verificou-se uma diferença de 40 votos pela absolvição, 35 contrários e seis abstenções no primeiro julgamento. No segundo, foram 48 favoráveis à absolvição, 29 contrários e três abstenções. O que justificaria a mudança de rumo ocorrida entre as duas votações no Conselho e as duas votações em Plenário?

Limongi (1994) vem em nosso auxílio ao explorar a similaridade existente entre a teoria dos jogos e a informacional. Para Krehbiel (1991), o papel do Legislativo é tomar decisões a partir da deliberação pública de seus membros. É preciso, no entanto, levar em conta a sintonia entre as preferências das comissões e do plenário, bem como a heterogeneidade de preferência no interior das comissões. Especificamente no caso Renan, as duas deliberações no Conselho pela cassação privilegiaram os *preference outliers* (membros medianos com preferências extremas, de acordo com Krehbiel). Porém, no plenário, essa força se diluiu, e o PMDB, enquanto partido majoritário, com fortes lideranças e poder de persuasão, conseguiu reverter o clima que, no Conselho, parecia irreversível.

Ainda é preciso lembrar que o principal conselheiro de Renan nos períodos de maior pressão para que abandonasse o cargo de presidente era, segundo informações da imprensa, o senador também peemedista José Sarney, aliado de primeira hora do Palácio do Planalto, desde o primeiro mandato do presidente Luiz

Inácio Lula da Silva. Ele costumava aconselhá-lo a adotar posturas mais moderadas e a não agir com precipitação.

A VERTENTE PARTIDÁRIA É SEM DÚVIDA A MAIS IMPORTANTE PARA ESTE TRABALHO. Nela, a força dos partidos é determinante dos resultados, um aspecto do argumento de MCCubbins&Cox (1993) reproduzido por Limongi (1994):

A inclusão de uma votação na agenda partidária depende da atuação das lideranças partidárias. Uma votação deve ser tomada como relevante para medir a unidade partidária quando suas lideranças de alguma forma se envolvem e atuam no sentido de influenciar o resultado. (LIMONGI, 1994, p. 27).

A vertente partidária argumenta pela preponderância da luta partidária e, em especial, do partido majoritário, que influenciaria sobremaneira a tomada de decisões e o rumo das políticas públicas adotadas no parlamento. O partido e, em particular, suas lideranças, têm atuação marcada e decisiva nas votações e são mais influentes na definição da agenda parlamentar do que, por exemplo, as comissões e o Plenário, como defendido por outra vertente.

MCCubbins& Cox (1993) são particularmente relevantes no que diz respeito a essa análise da preponderância partidária:

O processo legislativo, em geral, e o sistema de comissões em particular – situam-se a favor dos interesses do partido majoritário. Em segundo lugar, devido ao fato de os membros do partido majoritário terem vantagens estruturais, os jogadores-chave em muitas arenas legislativas são membros do partido majoritário, e os principais acordos do partido majoritário são facilitados por regras cartelísticas e supervisionados por lideranças desses cartéis. (MC CUBBINS AND COX, 1993 p. 2, tradução minha).

Em outra passagem, MCCubbins&Cox postulam que a preponderância ou a influência significativa do partido majoritário, nas decisões substantivas, decorre da estrutura administrativa colocada a sua disposição:

Tem se prestado muito menos atenção à vantagem substantiva que o partido majoritário tem simplesmente pelo fato de estruturar o sistema de comissões – estabelecendo jurisdição, alocando recursos, designando membros e assim por diante – e então deixando as coisas acontecerem no “piloto automático”. (MC CUBBINS AND COX, 1993, p. 2)

Ainda dentro da argumentação de Limongi (1994), veremos que os partidos são considerados elementos estruturantes da atividade legislativa, de tal maneira que os resultados dependem do partido majoritário que esteja no poder e o

processo legislativo, por si só, já é visto como tendente a favorecê-lo (LEMOS, 2001).

Nesse sentido, Limongi, referindo-se aos dois autores, frisa que “a principal fonte de poder dos partidos no interior do Congresso advém de sua capacidade de controlar a agenda decisória, isto é, de determinar *quando* e *o que* será objeto de decisão.” (LIMONGI, 1994, p. 28) (Grifo meu).

A seguir, apresento trechos do processo relativo à primeira representação que dão conta da amplitude de aspectos considerados no julgamento, como o fato de se tratar de um julgamento político, os aspectos jurídicos envolvidos, o posicionamento de cada um dos atores, no sentido de evidenciar a tese de que houve clara influência partidária no desenrolar do processo. Sempre há que se considerar, no entanto, que as tratativas partidárias davam-se extra Conselho em negociações de bastidores fora de seu âmbito.

## 5. OS ATORES POLÍTICOS

### 5.1. Como se comportou a oposição

Romeu Tuma, corregedor da Casa e membro do Conselho – “Eu só fiquei chocado com uma representação feita pelo PSOL. Eu não antecipei que eu queria absolver” (2ª reunião, 6/06, SF6,PR493) O fato de Tuma ter-se antecipado ao Conselho e, como Corregedor, promovido uma investigação por conta própria provocou fortes críticas do senador opositor Demóstenes Torres ao longo do processo, pois este acreditava que sua atribuição de corregedor não o autorizava a tal procedimento.

Com relação a esse fato, Valter Pereira (PMDB) indaga: “Há uma preocupação de V. Sa. (Demóstenes) de que a Corregedoria viesse a suprimir a jurisdição do Conselho de Ética?” (2ª reunião, 6/06, SF10, FL497PR) Resposta: “Ontem até cheguei à conclusão que suprimiu” (2ª reunião, 6/06, SF10, FL497PR) A *expertise* de Demóstenes permite a ele, mais que a outros membros do colegiado, questionar determinadas decisões que contrariavam pressupostos regimentais, conforme demonstração de uma teoria das comissões aqui apresentada e da teoria informacional. Ainda Demóstenes:

É um direito nosso ter como formar esse juízo (condenação/absolvição). V. Exª, ao subtrair nosso direito de investigar, ainda que regimentalmente amparado, (refere-se a Cafeteira), porque é V. Exª, quem primeiro tem como fazer essas conclusões, de certa forma, quebra uma tradição da Casa, que nunca, em momento algum, em caso de representação, fez um arquivamento sumário. (Grifo meu) (3ª reunião, 13/06, SC6FL570PR)

Presente neste trecho o embate de forças partidárias, em que se discute o controle da agenda. Como explica Lemos (2008), tanto o presidente da Casa quanto o líder do partido majoritário são os que detêm grande poder na estrutura legislativa. Sendo esses cargos indicados pelo partido, eles dominam a instituição por meio da nomeação de cargos na administração e ocupam posições de relevo nas Comissões, no caso o Conselho.

Arthur Virgílio. “O líder do governo que, nesse momento atua ao lado do senador Raupp, com uma liderança expressiva, que é do seu partido, o PMDB, o senador Romero Jucá vem ao encontro de uma proposta essencial dos nossos



votos em separado, que é a necessidade da perícia.” (Grifo meu). (4ª reunião, 15/06, SF11, FL773PR)

Nessa fala, o líder do PSDB situa os interesses partidários, conforme a teoria partidária, e refere-se à necessidade de reunir mais informações, de acordo com a teoria informacional.

Tenho a impressão de que alivia a todos deste Conselho, que querem um *resultado legítimo* para esse processo. Da mesma forma que um governo para governar precisa de legitimidade que é o que lhe garante a governabilidade, um resultado como o de um processo por quebra de decoro para não desmoralizar os membros do colegiado e a própria instituição também requer legitimidade. (Grifo meu)

Nessa fala, pela primeira vez no Conselho surge uma referência ao presidencialismo de coalizão, com a utilização dos conceitos de governabilidade e legitimidade inerentes a ele. É curioso que seja o líder da oposição a fazê-lo, embora esteja utilizando-os no âmbito do Conselho e para o caso específico do julgamento em questão.

Com excelente domínio de oratória, Arthur Virgílio negou, nas três frases seguintes, o caráter político do julgamento, embora esse seja inerente a um processo em que está em julgamento a quebra de decoro e trata o voto como sendo de cunho pessoal, conforme possibilidade apontada por Ribeiral (1998).

Arthur Virgílio, líder do PSDB, opositorista: “...Aqui não se trata de questão partidária. Aqui não é Parlamentarismo que está em jogo contra o Presidencialismo. O PSDB é parlamentarista. Não está em jogo uma tese como essa. Está em jogo a consciência de cada um.”(Grifo meu).((3ª reunião, 13/06,SC20FL564PR)

Arthur Virgílio – “...longe de mim qualquer coisa parecida com julgamento político. Recorro a Rui Barbosa que diz que no julgamento político a primeira coisa que é decidida é a sentença, e depois se montam as outras partes, as outras peças.” (4ª reunião, 15/06, SF11,FL772/3PR)

“Tenho uma convicção democrática muito arraigada para participar de algo que significasse o prejulgamento, o julgamento político.” (4ª reunião, 15/06, SF11, FL773PR).

José Nery, líder do PSOL e representante do partido autor da representação. Não é membro do conselho. “O entendimento aqui seria possível, necessário, além da questão regimental, porque aqui, quando se quer, faz-se entendimento para

adotar certos procedimentos no interesse do bom andamento de um processo dessa natureza.” (3ª reunião, 13/06,SC56FL620PR).

Essa fala demonstra a prevalência do interesse da maioria, capaz de passar por cima dos procedimentos regimentais. Nery se refere ao cartel legislativo, no qual o processo legislativo é visto como tendencialmente favorável ao partido majoritário, conforme Cox e McCubins (1993). As regras cartelizadas, juntamente com as lideranças partidárias, favorecem, ainda conforme Limongi (1994) e Lemos (2008, p. 566), os membros desses partidos, que teriam seus acordos e projetos mais facilmente aprovados.

Jefferson Péres, líder do PDT, opositorista “...pelo menos que se dê àqueles que querem, como eu e outros, em nome da transparência, um prazo mais dilatado para examinar esse processo e emitir um voto consciente.” (Grifo meu) (3ª reunião, 13/06,SC57FL621PR) A questão da transparência traz implícita a teoria dos escândalos de Thompson. Devido à superexposição dos políticos há, conseqüentemente, maior exigência,acompanhamento e expectativa dos eleitores sobre atitudes e ações destes, além de cobrança para que os políticos ajam pelo bem comum. Há também referência ao voto como aparece em Ribeiral, o voto individualizado, o chamado voto pessoal.

José Nery, quando se propunha o aprofundamento da investigação e surgiram as denúncias sobre a compra, pela Schincariol, de fábrica de refrigerantes do irmão de Renan por preço superfaturado, ocasião em que Renan teria intercedido em favor da cervejaria junto ao INSS para redução de dívidas fiscais: “...este Conselho não tem como apreciar nem o relatório do nobre senador Epitácio Cafeteira, nem os votos em separado porque eles estariam desconhecendo fatos conexos ao que foi denunciado e que precisam ser apurados com todo rigor, com toda profundidade.” Mais adiante, Nery complementa seu argumento: “Sem isso, aqui não haverá julgamento; haverá simplesmente uma conformação de interesses.” São dois discursos que demandam a busca de maiores informações para reduzir a incerteza e, conseqüentemente, os riscos da tomada de decisão, além de apontar a preponderância do partido majoritário nas decisões internas ao Conselho; uma combinação da teoria informacional com a partidária.

## 5.2. Como se comportaram o PMDB, o PT e partidos da base

Como líder do PMDB, Raupp utiliza a oratória para defender a correção dos procedimentos adotados. Esse trecho casa bem com a teoria da preponderância partidária, de Cox e McCubbins, em que o partido majoritário utiliza a máquina administrativa em seu benefício.

Senti vontade de dizer algumas palavras em solidariedade ao senador Romeu Tuma. Quando V. Ex<sup>a</sup>, senador Sibá Machado, sabendo que o encaminhamento tinha sido errado, levou à Mesa Diretora do Senado, para que ela decidisse, muitos apressados entenderam na hora que poderia haver manobra.(...)Logo, em seguida, o presidente do Senado despachou imediatamente para o Conselho de Ética. Da mesma forma, a desconfiança sobre o que nem relatório seria, porque não é conclusivo, do sen. Romeu Tuma, neste conselho. (...) E, de longe, senador, o PMDB, jamais desconfiou, sempre acreditou na isenção.(Grifo meu).

Em outra ocasião, o líder do PMDB se posiciona:

Temos voto para ganhar, sr. Presidente. Temos voto para ganhar, para aprovar o relatório do senador Cafeteira, mas não queremos isso, porque, desde o primeiro instante, o presidente do Senado, senador Renan Calheiros, quis dar todo o tempo, dar todas as condições para que esse fato fosse esclarecido; e continua com o mesmo propósito. (4<sup>a</sup> reunião, 15/06, SF43FL804PR)

Mais uma vez, Raupp usa o recurso da oratória e se utiliza para defender, partidariamente, os procedimentos adotados, sempre na defesa do representado, o que confirma a habilidade do líder em exercer a liderança para influenciar os rumos dos trabalhos, confirmando a teoria partidária.

Gilvam Borges (PMDB): "...Acima das convicções formadas no Conselho de Ética, essa é uma Casa política, e este conselho, ela e todos os seus membros são políticos, não se pode fugir a essa realidade". (3<sup>a</sup> reunião, 13/06, SC21FL585PR)

Gilvam, que assume posição abertamente favorável a Renan no Conselho, admite as implicações político-partidárias nos posicionamentos no curso do processo, ao contrário da maioria.

Wellington Salgado (PMDB) posiciona-se abertamente a favor do presidente de seu partido:

Acompanho o voto do senador Cafeteira. O meu voto é com o senhor, senador, pela sua experiência, pela sua honradez, pelos documentos vistos. Não vou fazer política no

conselho de Ética; porque, um dia, pode ser eu que esteja sentado aqui, posso ser acusado ou posso ser acusador. O direito de acusar todo mundo tem. Li a representação do PSOL.” (Grifo meu) (4ª reunião, 15/06, SF20FL781PR)

Esse senador faz o “jogo” que interessa a seu partido, a defesa de Renan, conforme a teoria partidária, que aponta a preponderância do partido majoritário e sua capacidade de influir nas decisões do colegiado.

Pedem, toda hora, para eu não falar demais. Dizem, toda hora, que falo demais. Falo demais, mas não agüento dormir, porque não consigo entender esse jogo; não consigo entender onde está a origem e onde está o final. Por isso, digo que sou um péssimo político, porque não estou entendendo o jogo. (4ª reunião, 15/06, SF20FL781PR)

Discurso para convencimento dos pares, nos mesmos termos do anterior.

Pedro Simon (PMDB) – Considerado dos autênticos do PMDB, desde sua fundação, não integra o Conselho e pediu muitas vezes em Plenário o afastamento de Renan do cargo. Nega a existência de guerra partidária até aquele momento do processo. Sua avaliação do momento se encaixa na teoria partidária, numa fase do processo em que as forças partidárias estavam equilibradas e o choque não era visível:

Eu tenho acompanhado esta Casa. Sei o que é clima político. Eu sei quando há uma guerra de um lado e de outro. Isso não está acontecendo agora.... Eu não vejo no líder do PSDB, eu não vejo no líder do PFL, eu não vejo em ninguém o desejo..... há uma simpatia pelo presidente do Senado, há uma simpatia, eu diria até uma torcida.(4ª reunião, 15/06,SF22FL783PR)

Não se vê o governo querendo comprar qualquer jeito. Viu-se o presidente do Senado ir humildemente lá no gabinete da oposição apresentar seus elementos, não se vê troca-troca ou coisa assim. Quer dizer, o ambiente ainda está muito elevado nesta Casa. E volto a repetir: não há aquele clima de querer cassar ou não querer cassar. É um clima de buscar a verdade...vejo a oposição querendo que dê certo, que o Renan tenha razão. .(4ª reunião, 15/06, SF22/3FL783/4PR)

Leomar Quintanilha (PMDB), que depois se tornaria presidente do Conselho com a renúncia de Siba Machado, declarou voto favorável ao relatório de Cafeteira e, portanto, em favor de Renan, num momento da discussão em que a votação não estava em questão. Uma vez mais fica demonstrado que o PMDB, partido majoritário está unido para defender o presidente do Senado e inocentá-lo, corroborando a teoria partidária. A força do partido majoritário advém de sua capacidade de eleger o presidente da Casa, controlar cargos e determinar que as lideranças conduzam votações importantes.

Eu não desejaria, senador Demóstenes, que V. Ex<sup>a</sup> estivesse exposto, que a dúvida da sua honra estivesse exposta, como ocorreu na reportagem de ontem do Jornal Nacional. Eu não desejaria isso para ninguém, porque ela se transforma em verdade. ...Por isso, senador Cafeteira, entendo que, da representação apresentada, no cumprimento estrito do que recomendam a Constituição e o regimento interno, V. Ex<sup>a</sup> está coberto de razão e este Conselho tem a condição de votar. Eu revelo, como fez o senador Wellington, que também concordo com o voto de V. Exa. Acompanho o voto de V. Ex<sup>a</sup>.

Ou seja, a posição do PMSB foi pela inocência de Renan por ausência de provas que o incriminassem.

Da mesma forma, A líder petista Ideli Salvatti assume desde o início a defesa de Renan: “Eu não me incluo, e acho que ninguém aqui se inclui, na obrigação de provar que alguém seja culpado. A prova de culpa é ônus do acusador.” (3<sup>a</sup> reunião, 13/06, SC40FL604PR) A líder do partido governista assume posição partidária e defende Renan, confirmando a teoria partidária e a do presidencialismo de coalizão.

Em outro momento ela diz: “Se um parlamentar não está imune, nem acima de qualquer ilação, insinuação e julgamento, nenhum outro brasileiro ou brasileira também está, no exercício de sua função. Nós estamos no exercício da função pública.” (3<sup>a</sup> reunião, 13/06SC41FL605PR) Essa fala de Salvatti toca de modo superficial na questão da fronteira entre o espaço público e privado na vida do homem público, sendo que ela não distingue o político do cidadão comum quanto ao zelo da honra pessoal e do cargo que ocupa. A questão é abordada por Bucchianeri (2007) na definição de quebra de decoro, quando diz que o decoro “abarca a totalidade da conduta do sujeito em questão, esteja ele ou não no exercício de funções políticas”, de modo a reduzir a fragmentação de papéis e impedir que se caia na armadilha de “isolar a identidade de parlamentar das demais identidades que o sujeito possui” numa cultura que, segundo ela, não faz essa distinção na vida cotidiana. Aqui é utilizada na defesa de Renan, numa demonstração da preponderância da tese do partido majoritário.

...possamos dar uma demonstração de que este Congresso Nacional, que o Senado da República não vai se submeter a uma postura de ficar permanentemente fazendo ilações sem apresentação de provas. Isso não contribui com a democracia, com o aprimoramento das nossas instituições. (3<sup>a</sup> reunião, 13/06, SC30FL606PR)

Nesse discurso, a líder petista faz uso dos termos “democracia” e “respeito às instituições”, de modo a favorecer Renan. De modo semelhante ao líder do PSDB, usa a retórica para convencer os pares da inocência do representado, numa

demonstração de força das lideranças no interior do colegiado, o que demonstra a tese da preponderância partidária.

“Quero aqui deixar, de forma muito clara... que a perícia é necessária porque é feita pelo acusado, até o momento, sem que nenhuma prova efetiva fosse apresentada das acusações. Ele está pedindo. O senador Renan está pedindo.” (4ª reunião, 15/06,SF15FL776PR) Mais adiante: “...que paremos de correr atrás desse procedimento absurdo, em qualquer democracia, de que o acusado é que tem que comprovar que não tem base do que é acusado”. 4ª reunião, 15/06,SF15FL776PR). Prevalcem, em ambas as falas, o discurso do presidencialismo de coalizão e do uso da força das lideranças partidárias para convencimento da maioria.

Eduardo Suplicy, PT: “Estivesse eu no lugar do presidente Renan Calheiros, ficaria à disposição, perante o Conselho de Ética, para responder a toda e qualquer dúvida.” (3ª reunião,13/06,SC48,FL612PR) Age conforme a teoria informacional, pois em diversas ocasiões pede maiores esclarecimentos a Renan para formar convicção de seu voto, reduzindo o grau de incerteza e risco da tomada de decisão.

Renato Casagrande, líder do PSB, partido da base que, posteriormente, seria relator da representação e assumiria postura independente:

Temos que decidir com cautela para que a gente possa dar ao senador Renan Calheiros toda a condição da certeza de ele provar, cada vez mais cabalmente, sua inocência. Não podemos decidir pela inocência do senador Renan Calheiros e, amanhã, ele ser considerado culpado pela opinião pública ou por qualquer outra força política deste país. (Grifo meu) (4ª reunião, 15/06,SF32FL793PR)

O líder do PSB se apóia, acredito, na teoria informacional, que busca reduzir as incertezas de modo a reduzir os custos e os riscos inerentes à tomada de decisão.

O relator Eptácio Cafeteira foi intransigente ao exigir que se votasse seu relatório a favor do arquivamento da representação, quando a oposição exigia mais prazo para análise das informações e complementação de documentos. Ele se recusou a permanecer na relatoria, pois entendia essa atitude como veto ao seu relatório – e regimentalmente ele estava certo. À época dos fatos chamou a atenção da imprensa, no dia da apresentação de seu relatório ao Conselho, Cafeteira ter-se dirigido ao gabinete da Presidência, antes de proferi-lo no Conselho, numa demonstração de falta de independência. Nesse ponto, a teoria das comissões explica o comportamento do relator, nitidamente favorável a Renan, decorrente da

própria escolha da relatoria, feita com clara influência do PMDB e do próprio presidente do Senado.

Epitácio Cafeteira (PTB-MA) “Pelos direitos do cidadão, a presunção é de inocência, se não houver prova contra ele. Acho que é isso que o senador Renan Calheiros está mostrando.” (3ª reunião, 13/06, SC12,FL576PR).

Epitácio fundamenta seu argumento em aspectos jurídicos: “É necessário que a acusação tenha plausibilidade e verossimilhança para ensejar a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico. Declaração de matéria jornalística não pode ser acolhida como fundamento para a instauração de processo criminal.” (3ª reunião,13/06,SC13, FL577PR). Nesse trecho, a *expertise* do parlamentar age a favor do representado, o que foi explicitado na teoria das comissões e também na teoria informativa. A *expertise* torna a comissão mais eficaz em seus trabalhos, garante a aprovação de projetos de interesse do partido que detém a relatoria (e a presidência) e serve de instrumento para fundamentar sua argumentação.

Ainda Epitácio Cafeteira:

...gostaria de iniciar, dizendo que jamais fui correligionário do senador Renan Calheiros; também jamais fui adversário. Mas mesmo que tivesse sido correligionário ou adversário, minha função não seria seguir um caminho partidário, e sim a legislação. (Grifo meu) (3ª reunião, 13/06, SC5,FL563PR)

Apesar do recurso à oratória, Cafeteira dificilmente convenceria quem quer que fosse de que não atuou a favor de Renan ao propor um relatório pelo arquivamento da representação, com procedimentos sumários de apuração. Ainda se utiliza da *expertise* e do cargo para atingir objetivos partidários. Aqui temos o triplo apoio da teoria partidária, pois o intento é o convencimento dos pares, quanto da relativa às comissões e informacional, em seu aspecto de uso da *expertise* para obter eficácia

### **5.3. Como se comportou o líder do governo no Senado**

Alguns personagens, entre os quais se destaca a figura do líder do governo, Romero Jucá (PMDB-RO), esse notadamente defensor do presidente do Senado nas reuniões, quando trazia recados, apresentava documentos complementares, recebia ligações telefônicas por celular de Renan com pedidos ao Conselho, já demonstrava, desde logo, seu posicionamento pró-absolvição.

Romero Jucá, porém, adotou postura prudente dentro do Conselho para não parecer querer impedir as investigações. Aliado a isso, o fato de Renan apresentar espontaneamente os documentos para comprovar sua capacidade financeira foi visto sempre, pela maioria dos membros, como um ponto a seu favor, uma vez que o ônus da prova cabe a quem acusa, no caso o PSOL, autor da representação. Durante boa parte do processo Renan ainda detinha uma boa quantidade de capital político, de acordo com a teoria de Thompson (1993). Esse capital foi diminuindo com as novas denúncias (escândalo de segunda ordem) e as contradições encontradas nos documentos; desgaste, que o levou a ficar cada vez mais isolado.

Diz o líder do governo, a certa altura: “Como é importante que tudo fique esclarecido e transparente para a sociedade; o presidente Renan Calheiros suspendeu a sessão para dar mais visibilidade ainda...” (3ª reunião, 13/06, SC22FL586PR)

Embora essa fala mostre uma jogada inteligente de Renan em sua própria defesa, há que se considerar outro aspecto. A evolução dos meios de comunicação, em particular da internet, trouxe ao Caso Renan transparência e visibilidade jamais vistas, conforme tese de Thompson (2000). Se comparado a casos anteriores ocorridos no Senado como a cassação do senador Luis Estevão e o caso de violação do painel pelos senadores Antonio Carlos Magalhães e Roberto Arruda, a superexposição acabou por prejudicar o representado, tal o grau de visibilidade de sua figura e a rapidez com que novas denúncias se sucediam, demandando novas respostas.

Romero Jucá: “Qual é o fato determinado, qual é o fato concreto efetivamente que está sendo imputado ao senador Renan Calheiros para que, efetivamente, se possa discutir, se possa comprovar ou não, e se não comprovar, se discutir.” (3ª reunião, 30/06, SC26,FL590PR)

Esse argumento da defesa será utilizado exaustivamente pela defesa durante todo o processo, na tentativa de desqualificar a denúncia: questionar a existência de algo concreto para incriminar o senador. Na argumentação de seu voto em separado, Jefferson Péres, avaliar que a utilização, por si só, de um lobista para a entrega da pensão alimentícia já seria uma conduta pouco prudente da parte de Renan, incompatível com seu cargo, porém merecedora de uma pena menor que a perda do mandato.



Romero Jucá – “Se trouxermos o advogado, não vai agregar nada e vamos macular o relatório do senador Eptácio Cafeteira, que, com esforço grande, com dedicação, com presteza, o apresentou”. (3ª reunião, 13/06,SC55,FI619PR).

O líder do governo pondera sobre a impossibilidade legal de um advogado depor como testemunha em lugar de seu cliente, o que provavelmente não teria sido aceito pela Ordem dos Advogados do Brasil. O questionamento ocorreu antes do depoimento, que acabou acontecendo, no qual o advogado se dispôs a auxiliar os trabalhos, resguardando-se do que se julgasse impedido de dizer em função do cargo. De qualquer modo, foi uma tentativa de proteção ao representado, não querer ouvir uma testemunha que poderia elucidar certos fatos. Mais tarde no processo, Renan irá demonstrar interesse em que os dois depoimentos aconteçam.

O líder do governo como emissário de Renan apresenta nova documentação após reportagem do programa Jornal Nacional da Rede Globo de Televisão denunciando a inexistência de firmas alegadas como compradoras de gado, algumas em estado de falência, enfim, questionando a documentação apresentada por Renan ao Conselho. Diz Romero Jucá (PMDB):

Estou de posse de documentos que efetivamente comprovam ... a comercialização, a posse, o recebimento, pelo senador Renan Calheiros, dos valores definidos na sua declaração de imposto de renda. A primeira questão é se o senador teria ou não teria as cabeças de gado condizentes com o procedimento de venda. Tenho em minhas mãos a declaração de vacinação contra febre aftosa dos anos de 2004, 2005, 2006 e 2007, registrando a quantidade do rebanho vacinado. Mas tenho mais: tenho cópia das notas fiscais que adquiriram as vacinas referentes a essa vacinação, registrada pela Secretaria de Estado da Agricultura de Alagoas. (4ª reunião, 15/06,SF1FL762PR)

Por meio das manifestações de Romero Jucá, observa-se a interferência direta do presidente do Senado em um processo em que ele era réu. Renan interferiu abertamente diversas vezes, ligando para o celular de Jucá e propondo procedimentos. Tal postura não foi questionada pela oposição, o que indica, nesse caso, acordo entre maioria e minoria por certa “conformação de interesses”.

Diz Jucá:

Acabei de receber um telefonema do presidente Renan Calheiros que define que gostaria de ver tudo cabalmente esclarecido. Assim pergunto à Mesa se, sem prejudicar o relatório do senador Cafeteira e os votos em separado, poderíamos suspender a reunião hoje, fazer uma perícia paralela, se alguém tiver interesse, até terça-feira. (4ª reunião, 15/06,SF7,FL768PR)

A apresentação de nova documentação acabou se voltando contra Renan, como demonstraria o relatório de Marisa Serrano e Casagrande pela cassação de seu mandato. Já foi feito comentário nesse sentido de que senadores avaliaram que essa atitude teria prejudicado o então presidente do Senado, pois ele acabou produzindo provas contra si mesmo. Talvez esse tipo de contradição só encontre respaldo na teoria do escândalo político de Thompson (2000), com a transgressão de segunda ordem, em que quanto mais o político tenta dar explicações e fundamentar seus argumentos mais a situação foge ao seu controle.

#### 5.4. Manifestações dos diversos partidos sobre a imagem da instituição

A argumentação oposicionista de que a análise do Caso Renan deveria ser feita de modo suprapartidário permeou todo o processo, embora não fosse crível. Conforme verificamos; havia uma preocupação em não piorar ainda mais a imagem da instituição, afetada pelos desdobramentos do episódio. E aí se indaga, é possível esquecer que Renan é do PMDB, maior partido aliado da coalizão governista? O fim último não poderia ser exatamente atingir o governo?

Marisa Serrano (PSDB) – “Todos nós, independentemente de partido, queremos que o Senado da República, o Congresso Nacional seja uma instituição aceita, reconhecida e admirada pelo povo brasileiro. Por isso, estamos fazendo esse pedido de vistas.” (Grifo meu). (3ª reunião, 13/06, SC3FL567PR)

Epitácio faz um questionamento indagando sobre os possíveis interesses ligados ao Caso: (relator, PTB)

A quem interessa esse clima de denunciamento, em que suspeitas e suposições são capazes de levar autoridades à execução pública e instituições ao descrédito perante a sociedade? A quem interessa toda essa onda de desmoralização?...Não se pode admitir que a instituição permaneça por mais tempo submetida a essa campanha difamatória. (3ª reunião, 13/06, SC5, FL563PR)

Demóstenes, do então PFL:

...não estamos aqui a dizer que o senador Renan Calheiros seja culpado. Agora gostaríamos de poder dizer com toda tranquilidade, porque, da forma que foi feito o procedimento [pela Corregedoria]... dá a impressão de que o senador tem algo a esconder. Fica ruim para ele e fica pior ainda para o Congresso. Então, não quero arrastar o senador Renan Calheiros para o olho do furacão, mas não queremos também que o Senado seja arrastado por não ter feito essa investigação.(4ª reunião, 15/06, SF535, FL599PR)

Demóstenes Torres propõe o aprofundamento da investigação como condição necessária à manutenção da imagem do Congresso. Nesse discurso estão presentes o conceito de quebra de decoro, que atinge a instituição em sua imagem objetiva, e a teoria informativa, pela necessidade de buscar o maior número de informações possíveis para respaldar a tomada de decisão.

Renato Casagrande (líder do PSB), da base governista, que teve atuação independente durante o processo: “Uma representação contra o presidente do Senado causa de fato uma instabilidade no Senado.” (Grifo meu) (3ª reunião, 13/06, AC13FL577PR). Conforme definição de decoro parlamentar, o líder demonstra

consciência do quanto a representação contra o presidente tem reflexos diretos sobre a instituição.

Valter Pereira (PMDB):

Qualquer editorial dos jornais, qualquer noticiário na TV é um ataque direto à instituição do Congresso Nacional, não é só ao presidente. A preocupação dos senadores quanto ao prejuízo causado à imagem do Senado é uma constante. (3ª reunião, 13/06, SD46FL610PR)

E por isso pede rapidez:

Tem que decidir também com o princípio da economia processual, ou seja, tem que decidir rapidamente. Por quê? Porque está sendo posta em dúvida não só a imagem do presidente Renan Calheiros. O que está sendo colocado em dúvida é o conceito do Congresso Nacional. O que está sendo colocado em dúvida é a dignidade desta Casa.

O senador peemedebista, em sua análise da conjuntura política, preocupa-se com a imagem da instituição, de acordo com os parâmetros definidores do conceito de decoro parlamentar emprestados por nós de Bucchianeri (2007) e Teixeira (1996) para análise do Caso Renan. Porém, observa-se que no Plenário tais preocupações foram relegadas ao segundo plano.

Marconi Perillo (PSDB):

As 48 horas a mais permitiriam a análise mais detida dos aspectos que cercam o momentoso caso. O ponto mais significativo para tal sugere a conveniência da tomada de depoimentos, notadamente com vistas a uma ampla transparência para a opinião pública, mas, sobretudo, para o conforto desta Casa. Ao revés, a votação do parecer sem essas preliminares ensejaria, sem sombra de dúvida, vulnerabilidade ao Congresso, com prejuízo para sua imagem. (4ª reunião, 15/06, SF47,FL808PR)

A fala de Perillo repousa na teoria informacional, pois exige mais qualidade de informação para a tomada de decisão e seu argumento mostra preocupação com a definição de decoro parlamentar que envolve a credibilidade da instituição diretamente. Temos amparo em Bucchianeri (2007) que, em sua definição de decoro, admite a prevalência da instituição sobre o parlamentar.

Inácio Arruda, PCdoB: “Agora é hora de fortalecer o Congresso. Agora não se está julgando o presidente do Congresso Nacional, mas o Senado da República. Estando o Senado da República em causa o presidente abre mão.” (4ª reunião, 15/06, SF24, FI785PR)

Inácio Arruda (PCdoB), de partido da base, atuou com independência; não é membro do conselho:

...Não é desse ponto de vista que o presidente Renan está pedindo aos líderes do PMDB e ao Conselho que se realize, então, a perícia ou as oitivas. ...é do ponto de vista político. Esse é o problema central, porque do ponto de vista político, o Conselho e muitos companheiros, membros do Conselho, passam a se sentir incomodados com uma pressão que é desenvolvida de fora para dentro do Congresso Nacional. (Grifo meu) (4ª reunião, 15/06, SF24, FI785PR)

Arruda explicita a pressão da sociedade, via mídia, sobre a atuação dos conselheiros, reforçando a necessidade de preservar a instituição. Arruda alude à postura de Renan de se colocar à disposição para esclarecimentos como adequada ao homem público, na visão de decoro esposada por Teixeira, quando apresenta os liames a entrelaçar vida pública e privada para quem ocupa cargo público. Ademais, sua fala reflete a teoria do escândalo em sua vertente midiática capaz de ampliar os reflexos de uma ação, quando esta escapa da esfera do poder e cai na esfera pública, com todas as conseqüências possíveis ao adentrar o campo político mais amplo.

Se compararmos o ocorrido com o ex-presidente norte-americano Bill Clinton – sua exposição pelo caso extraconjugal com a estagiária Mônica Lewinsky, em 1999, que quase levou-o à perda do cargo – e o Caso Renan, convém salientar o interesse provocado pelo aspecto “romântico” existente em ambos, que tende a mobilizar a opinião pública. A perda de limites entre o público e o privado, em um escândalo com características mistas de “escândalo sexual” e “financeiro”, segundo definição de John Thompson, no Caso Renan rende um apelo midiático que se prolonga no tempo. Tais ingredientes acessórios não podem ser desconsiderados. Como exemplo, podemos citar o fato de a jornalista Mônica Veloso ter sido capa da revista masculina *Playboy* com edição esgotada nas bancas no decurso do processo.

O advogado de Renan, Eduardo Ferrão, a certa altura, faz referência, ao poder destruidor da mídia.

O jornalismo, em sua forma panfletária e demagógica, cuja prática implica um total desrespeito à justiça e à verdade, é uma das formas mais graves de traição ao espírito, aos valores que devem reger e disciplinar a vida do espírito” (3ª reunião, 13/06, SC31FL595PR)

Mais adiante, cita o filósofo Roland Corbusier:

Essa mania de denunciar, de acusar, de julgar e de condenar antes de ouvir a defesa dos acusados, essa obsessão da devassa, essa complacência na publicação do escândalo, esse gosto em comprometer e desmoralizar o poder público, os homens que

o exercem ou que aspiram exercê-lo, essa precipitação, essa leviandade em atacar e condenar sem o menor respeito pela justiça e pela verdade... é impossível dissociar na acusação, na agressão aos homens públicos, os homens que exercem o poder, os próprios homens enquanto indivíduos, dos cargos que ocupam e da função que exercem.(Grifo meu) (3ª reunião, 13/06, SC31FL595PR)

O aumento das vendas gerado pelo sensacionalismo é um aspecto das mudanças ocorridas na mídia, abordado por Thompson em sua obra. Na segunda citação, ressurgem a questão da ausência de limites entre o público e o privado, abordada por Teixeira, na definição de decoro. Sendo o julgamento do político que ocupava o terceiro cargo na linha da sucessão presidencial, há que se considerar a existência de inúmeros interesses em jogo, conforme apontou Cafeteira.

A velocidade de sucessão dos fatos apresentados pela mídia e a “fome” desta e da opinião pública por uma solução rápida e tendenciosa à “condenação sumária”, que encontra respaldo na teoria de Thompson, foi barrada pela postura do Conselho em aprofundar as investigações, de acordo com a teoria informacional.

A intervenção de Quintanilha alertando para a exposição da “honra” do senador e sua preocupação com o fato de que qualquer parlamentar poderia estar exposto a circunstâncias semelhantes é um exemplo de que, pelo menos em tese, a honorabilidade é um valor na arena política.

### 5.5. A importância da *expertise* para o devido processo legal

Na leitura do voto em separado<sup>4</sup>, o senador Marconi Perillo do PSDB, demonstra como a oposição amparou-se na melhor técnica e fundamentou o pedido de aprofundamento da investigação em argumentos jurídicos.

O relator, senador Eptácio Cafeteira, ao apresentar seu parecer, deixou de levar em consideração as normas usuais, já sedimentadas nos procedimentos disciplinares do Conselho de Ética... Ao alegar a possibilidade regimental de efetuar discricionariamente tais procedimentos, afastou-se da preocupação maior que permeou todas as ações do Conselho de Ética até então: evitar que todo o processo fosse considerado inconstitucional por colidir com os princípios constitucionais superiores do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. (4ª reunião, 15/06, SF49,FL810,PR)

...

O ato de abertura do processo contra parlamentar tem uma importantíssima vinculação constitucional, suprimindo até mesmo o livre direito do arbítrio em dispor ou não do seu mandato parlamentar. Em nenhum outro dispositivo da Constituição (Art. 55 § 4º) ficam configurados, com tanta importância e gravidade, os reflexos do início de um processo investigatório, o que aumenta consideravelmente a necessidade de atender impreterivelmente a todos os ditames constitucionais. (4ª reunião, 15/06,SF49,FL810PR)

Da mesma forma, o senador Demóstenes Torres, com carreira de procurador de Justiça do estado de Goiás, fundamentou seu voto em separado em argumentos da Ciência Política.

A iniciativa do relator do Conselho de Ética do Senado, senador Eptácio Cafeteira, de decretar a absolvição sumária do presidente Renan Calheiros, remete minha atenção aos ensinamentos de Aléxis de Tocqueville, para quem todo homem que queira impor à força a vontade absoluta está quase certo em um estado de erro ou mentira.

Com este voto em separado, não busco classificar condutas, mas apelar para os fundamentos básicos da democracia, que não permitem que o processo político evolua com a verdade fragmentada, escamoteada ou contida. (Grifos meus) (4ª reunião, 15/06,SF54,FL815PR)

Demóstenes aponta o caminho regimental a ser adotado pelo Conselho:

Recorde-se igualmente, que ao funcionamento do Conselho de Ética aplicam-se, enquanto não elaborado regulamento específico, as normas pertinentes ao funcionamento das comissões. Assim, tratando-se de um processo disciplinar, aplica-se subsidiariamente, o Código de Processo Penal, consoante o art. 153 do Regimento Interno do Senado Federal. (4ª reunião, 15/06,SF56,FL817PR)

E sintetiza o passo a passo dos procedimentos:

---

<sup>4</sup> Voto em separado é uma opção contrária ao voto do relator; daí o nome voto em separado.

Se, no âmbito deste Conselho, for feita profunda apuração, ouvindo-se todas as pessoas envolvidas, conhecendo-se todos os documentos e dissecando-se o que houver para ser lido, checado e observado, a decisão do colegiado terá amplo respaldo da sociedade.

(Grifo meu) (4ª reunião, 15/06,SF57,FL818PR)

Alerta, ainda, para a possibilidade do corporativismo, e a necessidade de evitá-lo: “A melhor maneira de o encerrar [o caso] é agindo de tal modo, que não fique pelo caminho o fantasma da proteção, o espectro do compadrio, a sombra do acobertamento”. (4ª reunião, 15/06,SF57,FL818PR)

O senador Jefferson Péres, no momento da redação desta monografia já havia falecido (23.05.2008) e, por ocasião de sua morte, foi apontado por unanimidade da Casa, símbolo da ética, a ponto de o senador Cristovam Buarque ter proposto seu nome para o Conselho. Durante o processo, ele emite um juízo em que aponta os erros na conduta do senador Renan Calheiros enquanto detentor de cargo público, aos quais denomina “impropriedade”. No seu voto em separado, Péres é conciso, porém, vai direto ao ponto.

É verdade que, quanto à origem e movimentação do dinheiro, dois pontos permanecem obscuros. Um, a escolha intrigante, porque aparentemente desnecessária, de um repassador de recursos, que poderiam ser facilmente transferidos por meio eletrônico ou entregues por ele próprio, diretamente, em mãos.

A outra passagem não esclarecida reside na descoincidência de datas entre os saques nas contas do senador e os pagamentos realizados, os quais, segundo depoimento da beneficiária à imprensa, seriam sempre feitos em dinheiro vivo, regularmente, nos primeiros dias de cada mês. A completa elucidação dessas obscuridades só seria possível mediante uma investigação feita com rigor e sem nenhuma pressa. O rito sumário adotado, a meu ver, tisna esse processo com a mácula da ilegitimidade. (4ª reunião, 15/6,SF58FL820PR)

...

Refiro-me à evidente impropriedade, cometida pelo senador, *de encarregar dos pagamentos o funcionário de uma empresa com interesses a defender em diferentes esferas do Poder Público.* Com a agravante de exercer notoriamente as funções de lobista da mesma. (4ª reunião, 15/6, SF59FL820PR) (Grifo meu)

...

A se aceitar, como eu aceito, que o senador Renan Calheiros tenha desembolsado recursos próprios no pagamento dessas despesas e, aceitando-se, como eu aceito, a necessidade de um emissário, então, não deixa de ser curioso assinalar que, dentre todos os seus amigos, ele tenha escolhido exatamente aquele que, dada a sua



condição, seria o menos indicado para o desempenho da função. (4ª reunião, 15/6, SF59FL820PR)

Marconi Perillo, ao anunciar seu voto com os relatores Marisa Serrano e Casagrande, no dia da votação no Conselho, segue a linha defendida por Péres, referida na discussão da literatura sobre o espaço público e privado, e pelo teórico do escândalo político Thompson:

O parlamentar deve à sociedade satisfações sobre a sua vida pública no exercício do mandato, bem como sobre a sua vida privada, desde que nesta haja repercussão pública de sua conduta. São, portanto, a vida pública e a privada inseparáveis dimensões da materialização dos anseios e expectativas dos eleitores em relação à conduta ética do eleito". ( 8ª reunião, 05/9, SF41FL13770PR)

Afinal, com tantos indícios fortes para sua cassação, e tendo o Conselho cumprido sua função primordial de executar todas as etapas do devido processo legal e chegado a uma decisão, respaldado por ampla maioria, de que o mandato de Renan deveria ser cassado, por no mínimo oito motivos, por que essa decisão não teria se estendido ao Plenário do Senado?

À medida que o processo evoluía, parlamentares da oposição, notadamente PSDB e PFL e seus respectivos líderes Arthur Virgílio e José Agripino, pressionavam Renan para se licenciar do cargo e, nisso, foram amplamente respaldados por peemedebistas como Pedro Simon e Jarbas Vasconcellos, ambos da ala dos chamados “autênticos” do PMDB, contrários a Renan. O então presidente do Senado resistiu e só iria se licenciar, em 11 de outubro, após o primeiro julgamento em Plenário, do qual foi inocentado..

Não resta dúvida de que Renan obteve apoio partidário e utilizou a estrutura institucional a seu favor para preservar o cargo, como demonstra a vitória obtida no Conselho com a eleição do correligionário Leomar Quintanilha sobre Arthur Virgílio, por nove votos a seis, para presidi-lo após a renúncia de Siba Machado.

Renan ganhou tempo quando Quintanilha, à revelia do Conselho, optou pela votação secreta do relatório dos relatores Marisa Serrano e Renato Casagrande, propondo sua cassação. A manobra acabou sendo derrotada por insistência da maioria, por 10 votos a cinco. Isso ocorreu após intenso debate sobre valer-se ou não do Regimento da Câmara dos Deputados por analogia.

José Nery, do partido representante, o PSOL, avaliou de forma aguda as manobras protelatórias:

...quando estamos aqui na reunião que deve admitir ou não o processo relativo à perda de mandato do senador Renan Calheiros, com palavra, com decisão final no Plenário do Senado Federal, creio que não cabe nenhuma manobra protelatória, porque elas já foram feitas à exaustão no curso do processo. Ou não foi assim a renúncia, a troca de presidente do Conselho, a renúncia de relatores, a indicação de novos relatores? Não foi assim esse último fato, que considero grave, da pressão feita sobre qualificados funcionários deste Senado para que produzissem pareceres no sentido de dificultar a transparência do que aqui seria decidido, como em relação à forma do voto que deveria ser utilizado na hora da apreciação deste processo no Conselho de Ética? (7ª reunião, 30/08, SF24FL5074PR)

Os ritos processuais e trâmites institucionais, conforme ilustrado acima, a exemplo da opção por votação secreta ou aberta, tiveram forte contribuição para o resultado final, tanto no Conselho, como no Plenário. Essa avaliação pode ser explicada por Krehbiel (1991), quando o autor enfatiza que, de acordo com a teoria informacional, a escolha de regras e procedimentos proporciona incentivos aos indivíduos para desenvolverem *expertise* política e compartilharem informações politicamente relevantes com seus pares.

Apresento alguns posicionamentos adotados no transcorrer do processo que antecedem a votação do parecer de Serrano e Casagrande e do voto em separado de Almeida Lima para testar a tese da prevalência do partido majoritário, no caso o PMDB. Queríamos verificar se o partido, por ter a presidência do Conselho e agir de modo semelhante a influenciar o Conselho por meio de seus líderes teria força suficiente para determinar o resultado final do processo.

Em determinado ponto da discussão, Arthur Virgílio pondera se, sendo o voto secreto, daria ao senador a possibilidade de se isentar do julgamento do eleitor, ou, sendo aberto, se o parlamentar votaria sob pressão, por exemplo, da mídia.

“Muito bem, o presidente Renan disse: ‘Eu quero transparência e estou aqui apresentando minhas razões’. Pergunto: qual a forma transparente de se julgar alguém no Conselho de Ética? Haveria algum senador interessado em esconder seu ponto de vista? Haveria, por outro lado, a desconfiança de que certos senadores não teriam caráter e, se pressionados pela mídia, supostamente, votariam assim no voto secreto, ou, acobertados pelo manto obscuro de sei lá o quê, votariam “assado”? (7ª reunião, 30/08, SF12FL5068PR)

Em outro momento da discussão, Marconi Perillo reforça os dois pontos de vista sustentados há pouco, teoria informacional e partidária, como explicativas do resultado final do Caso Renan.

**“Nos procedimentos legislativos ou investigatórios realizados pelas comissões de uma Casa Legislativa, a sistemática de votação tem implicações diretas na conclusão dos pareceres respectivos. Dessa forma, o entendimento de que a votação de uma determinada matéria ou assunto deve ser realizada de forma aberta, seja no Conselho de Ética ou qualquer outra comissão, traz a consequência de que o parecer sobre o caso será necessariamente conclusivo”.** (Grifo meu) (7ª reunião, 30/08, SF18FL5071/2PR)

A não-decisão de Quintanilha sobre votação secreta ou aberta do parecer de Casagrande e Serrano provoca protestos do relator Casagrande e de inúmeros senadores: “Creio que ele está cometendo uma falha grave neste momento, por não definir o rito, o que é pré-condição para que haja o devido processo legal.” (7ª reunião, 30/08, SF40, FL507PR). A meu ver, houve nesse momento do processo, instrumentalização dos trâmites regimentais e constitucionais com o objetivo de favorecer Renan, o que combina com a tese do partido majoritário.

Pedro Simon faz uma observação na linha de que o regimento favorece o presidente da Casa, conforme tese de MCCubbins e Cox (2000):

Quando cheguei aqui há 25 anos atrás, fiquei dois meses estudando e cheguei a uma conclusão: o regimento da Casa foi feito para o presidente do Congresso que estiver na época. Se quiser decidir pelo de cá é o artigo tal; se quiser decidir para o lado de lá é artigo tal. Nós vamos encontrar argumentos à vontade para o regimento, ao ponderar que se vote sobre votação aberta ou fechada para o relatório. (7ª reunião, 30/08, SF38FL5081PR)

Destaco alguns trechos do parecer de Casagrande e Serrano propondo a cassação de Renan para mostrar como a figura do decoro foi analisada no contexto, tanto em seu aspecto técnico como conceitual e seu uso como argumentação para embasar o pedido de cassação do mandato de Renan. Os relatores utilizam o conceito, em consonância com Bucchianeri (2007).

A aludida noção de decoro parlamentar, na experiência recente do Parlamento brasileiro, deixou de ser uma mera figura regimental para se tornar um fato, evento concreto, mormente após vários precedentes analisados por esta Casa.

O decoro parlamentar é o instituto constitucional que corresponde, para o Parlamento, ao que a probidade significa para a Administração Pública. Os dois institutos são relacionados à idéia de que o comportamento do agente não pode ser contrário ao interesse da coletividade, ou seja, no caso do decoro, que a subjetividade do parlamentar não seja arbitrária contra a objetividade estatal dos interesses da instituição do Congresso Nacional. (Grifos meus) (7ª reunião, 30/08, SF86FL5104PR)

Casagrande relaciona, ainda, assim como Bucchianeri (2007) e Teixeira (1996), “honra” e “dignidade” com o conceito de decoro, esclarecendo que a punição pelo indecoro busca preservar a dignidade em duas dimensões: a pública, relativa ao cargo, e a privada, na medida em que esta tem reflexos sobre a dignidade do Parlamento. Faz referência a julgado do STF (MS 25.467 – MC/DF), no qual este qualifica a quebra de decoro como aquela que “conspurca a honra do parlamentar e de seu partido”, mas que também afeta o conceito social do Parlamento, funcionando como elemento de perturbação da ordem pública, visto que “ordem pública” e “prestígio das instituições” remetem mentalmente uma à outra.

O fator decisivo da votação do parecer de Serrano e Casagrande, que pode explicar o resultado de 11 votos a favor da cassação e quatro contrários foi a identificação, pelos relatores, de emenda individual de Renan ao Orçamento de 2005, no Anexo de Metas, para obra do cais de contêineres do porto de Maceió, a cargo da empreiteira Mendes Júnior, empresa à qual Gontijo pertencia, cujos recursos viriam sob a forma de duas medidas provisórias em 2005, enviadas pelo governo ao Congresso, nos valores, respectivamente, de R\$ 2 milhões e R\$ 15 milhões. Marconi Perillo aponta a existência da emenda e a coincidência dos fatos:

“Diante da análise da execução orçamentária, a construtora Mendes Júnior, foi autora de uma obra referente ao cais de contêineres do Porto de Maceió em Alagoas, orçada em quarenta e seis milhões e meio.” (8ª reunião, 5/08 SF 42, FL5378PR)

....

Justamente em 2004, na elaboração da LDO, e tenho aqui, sr. Presidente, a prova dessa emenda à LDO feita pelo senador Renan Calheiros.

...

Isso configura um fato gravíssimo, pois mesmo sendo lícito e comum parlamentares destinarem verba a seu estado, a destinação orçamentária ocorreu no mesmo período em que o lobista da Mendes Júnior, Sr. Cláudio Gontijo, efetuou os pagamentos à jornalista Mônica Veloso, ou seja, nos anos de 2004 e 2005.”

Ao fazer a leitura atenta do processado, como é chamada a documentação relativa ao Caso Renan, é possível concluir que, a despeito das ingerências políticas extras Conselho, no sentido de interferir na condução do processo, esse se conduziu segundo os trâmites regimentais e constitucionais, tendo reunido farta

documentação. O Conselho deu oportunidade de o representado exercer a ampla defesa e o contraditório, e aos partidários de Renan e àqueles que pediam uma investigação mais aprofundada de exporem suas idéias.

O embate jurídico entre Demóstenes Torres, do então PFL, e Almeida Lima, peemedebista aliado de Renan, foi fundamental para clarear pontos obscuros na condução do processo. Inúmeras intervenções de Demóstenes serviram para buscar respaldo jurídico junto ao presidente do Conselho – Sibá Machado e, posteriormente, Leomar Quintanilha. Demóstenes fez uso do Código Penal, Código de Processo Penal, Código Civil e Regimento Interno do Senado Federal (RISF) com ponderações elucidativas, nem sempre acolhidas pelo presidente, mas importantes durante o desenrolar do processo para garantir uma condução justa e adequada a esse. As intervenções de Almeida Lima, por sua vez, foram feitas com o objetivo de, utilizando-se de linguagem artificial e “empolada”, dificultar o entendimento de muitos parlamentares, por recorrer a termos jurídicos desconhecidos de muitos deles, e, assim, turvar, retardar, dificultar a compreensão e o andamento dos trabalhos, muitas vezes provocando clima de tensão.

É necessário explorar um pouco o que acontecia nos bastidores extra Conselho para fundamentar melhor o que pode ter determinado o resultado final em Plenário que, nos dois julgamentos, em setembro e em dezembro, acabaram por inocentar Renan. Para ilustrar como o Planalto interferiu em favor de Renan, uma notícia recente, datada de 18 de julho de 2008, dá a dimensão do apoio do Planalto a Renan, numa articulação entre governo, PT e PMDB. No meio do texto, vem a informação que interessa: “Mas a ofensiva que une Planalto, PT e PMDB para reabilitar Renan vai muito além de Alagoas” (a notícia informava que o governo estava liberando verba do PAC para Alagoas). O plano do governo e do partido é facilitar o retorno de Renan à liderança da maior bancada do Senado.

No primeiro julgamento a que Renan foi submetido em Plenário, a interferência do governo determinando que a bancada petista se abstinhasse da votação foi decisiva para o resultado final de 40 votos a favor da absolvição, 35 contrários e seis abstenções, e isso só foi possível por ser a votação secreta como estabelece a Constituição, em seu artigo 55, §º, inciso II. Instantes após a votação, a senadora petista Fátima Cleide, inadvertidamente, vazou para a imprensa a adoção em bloco da abstenção do PT e o senador Aloizio Mercadante sinalizou a existência de um acordo, quebrado por Renan, de renunciar à Presidência para

salvar o mandato, decisão que viria a se confirmar no seu segundo julgamento em Plenário.

Reportagem do jornal *O Estado de S. Paulo*, ilustra o que Renan dizia à época. Segundo ele, o objetivo da oposição era enfraquecer o governo Lula na segunda metade de seu segundo mandato, dificultando a aprovação de projetos de seu interesse: “Na conversa com o presidente, Renan argumentou que ele e o governo estão sendo vítimas de uma ‘operação política’ cuidadosamente planejada pela oposição. ‘É um processo que não tem fim’, resumiu.”

Renan ampliou o pedido de ajuda, buscando apoio nos governadores tucanos Aécio Neves e José Serra, e no pefelista Arruda, conforme a reportagem. A articulação em torno da tentativa de eleger a dobradinha Arthur Virgílio, amigo de Renan, e Mercadante, para, respectivamente, ocupar os cargos de presidente e relator do Conselho na segunda fase da primeira representação no Conselho teria sido uma articulação fracassada nesse sentido.

Em um dos movimentos políticos mais ousados para compensar a fragilidade da defesa e os rachas na base aliada, o presidente do Senado, Renan Calheiros (PMDB-AL), levou ontem para o Palácio do Planalto a crise provocada pelo processo disciplinar movido contra ele no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Casa. Renan conversou com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva de manhã, durante 40 minutos, e cobrou dele ajuda para alinhar novamente o PT na sua defesa.

O Estado apurou que, durante a conversa, o presidente criticou a posição dos senadores Eduardo Suplicy (PT-SP), Augusto Botelho (PT-RR) e Renato Casagrande (PSB-ES). “Quem indicou Suplicy para o conselho?”, teria perguntado, insinuando que o senador paulista não cumpre acordos partidários e age sempre como julga mais conveniente.

Depois de ouvir Renan cobrando a fatura do apoio ao governo, Lula chamou ao gabinete a líder do PT no Senado, Ideli Salvatti (SC), e o senador Tião Viana (AC). Perguntou-lhes qual seria a solução para resolver o impasse no Conselho de Ética. Uma das alternativas sugeridas foi a convocação do senador Aloizio Mercadante (PT-SP), homem da confiança do presidente. A essa altura, o líder do PSDB no Senado, Arthur Virgílio (AM) - que é amigo de Renan - já articulava uma dobradinha com Mercadante na tentativa de salvar o peemedebista. A operação acabou fracassando.<sup>5</sup>

As articulações extra Conselho foram, acredito, determinantes para o resultado final, conforme propõem a teoria partidária e o presidencialismo de

---

<sup>5</sup> O Estado de S. Paulo, seção Nacional, 28/06/2007

coalizão Cabe observar a análise da imprensa às vésperas do primeiro julgamento em Plenário relativo à primeira representação, onde fica comprovado o auxílio direto de Sarney, e a expectativa negativa que se tinha sobre o apoio da bancada petista.

Se absolvido, mesmo por pequena diferença de votos, Renan continuará enfraquecido, mas não deixaria o cargo. "A governabilidade vai se construir depois do resultado", garantiu o líder do governo, senador Romero Jucá (PMDB-RR), que esteve com Renan. Jucá e o senador José Sarney (PMDB-AP) estão ajudando a cabalar votos. Jucá exclui a possibilidade de Renan deixar o cargo. A incógnita é o PT, que tem uma bancada de 12 senadores. "Cada um vai formar sua consciência", disse a líder do partido, Ideli Salvati (SC), considerado voto certo em favor de Renan. Mas o senador Flávio Arns (PT-PR) disse que a maioria vota contra Renan. O senador petista Paulo Paim (RS) anunciou que vota pela cassação.<sup>6</sup>

No segundo julgamento, Renan Calheiros foi absolvido por seus pares no dia 4 de dezembro em Plenário, com 48 votos favoráveis a sua absolvição, 29 contrários e três abstenções, num total de 80 votantes, relativamente ao projeto de resolução baseado na terceira representação. Essa o acusava de quebra de decoro parlamentar pelo uso de "laranjas" para comprar um grupo de comunicação em Alagoas. O parecer de Jefferson Peres (PDT-AM), como o de Casagrande e Serrano, foi pela cassação. Pouco antes do julgamento no Plenário, Renan renunciou à Presidência, cargo do qual havia se licenciado em 11 de outubro.

Cabe uma menção ao fato de que, no Conselho, o relator Jefferson Péres apontou sete indícios de que o senador quebrou o decoro parlamentar, ao firmar sociedade com o usineiro João Lyra para a compra do grupo de comunicação. Entre esses, o principal foi de que Lyra apresentou documentos que comprovavam suas acusações, e o fato de o presidente licenciado do Senado nunca ter interpelado Lyra judicialmente para contestar suas acusações.

A decisão final pela absolvição de Renan não surpreende no sistema de governo adotado pelo Brasil que é o presidencialismo de coalizão, em que o PMDB, partido de Renan, é o principal partido da base aliada do governo petista

---

<sup>6</sup> *Blog JC Online*, do jornalista José César Higa, 11/09/2007

de Luiz Inácio Lula da Silva. A questão deixou de ter relevância apenas intrapartidária, de interesse somente do PMDB, e assumiu caráter mais amplo, afeta ao Palácio do Planalto. Desde o início do processo, ficou clara a interferência do Planalto quando o líder do governo, Romero Jucá, peemedebista, assumiu, no Conselho de Ética, papel de porta-voz de Renan.

Como alguns analistas políticos observaram à época, além disso, Renan sabia “cobrar caro” seu apoio ao governo, especialmente na questão da votação da renovação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) – o famigerado imposto do cheque – que estava por vencer no final do ano e de cujo apoio o governo precisava para ver a proposta de emenda à Constituição que renovava a contribuição aprovada, e Renan soube se aproveitar desse capital político ao máximo.

O PMDB, vale lembrar, é um partido que tem por tradição buscar composição com o partido governista e tem preponderado ao longo de décadas como majoritário no Senado. Foi fundamental para o processo de retomada do país à normalidade democrática. Basta para isso lembrar a figura do Dr. Ulysses – Sr. Diretas Já – sua participação e a do partido no colégio eleitoral para uma transição que garantisse o retorno às regras democráticas e às eleições diretas e na confecção da Carta de 88.

Dessa fase ideológica, restaram figuras emblemáticas como as de Pedro Simon e Jarbas Vasconcelos. Ambos eram integrantes da CCJ, que iria analisar os aspectos jurídicos, constitucionais e legais do projeto de resolução que pedia a cassação do mandato do senador Renan Calheiros. Para que não atrapalhassem o processo foram substituídos por outros senadores pelo líder do PMDB, Valdir Raupp. A medida foi tão malvista pelos pares e pela opinião pública que o líder se viu obrigado a voltar atrás e reintegrá-los à comissão.

É também o principal partido da aliança que compõe a coalizão governamental e participa indiretamente do governo, na medida em que luta ferozmente pelos cargos no Executivo e nas estatais, tendo, portanto, um viés fisiológico e clientelista. Tem no líder do governo, Romero Jucá, um habilidoso negociador com credibilidade junto à oposição. Mesmo que a oposição discorde de



determinadas ações do governo por descumprir inúmeras de suas promessas, tende a ouvir seu líder e a negociar com ele, sempre que necessário. Jucá foi, acredito, peça fundamental na absolvição de Renan, confirmando a teoria partidária.

Não foram poucas vezes neste governo que o presidente Lula, mesmo discordando de determinadas indicações para cargos no primeiro escalão, viu-se forçado por conveniências políticas a aceitar indicações do PMDB para postos-chave. Ninguém mais que Lula, no entanto, possui o aval da população, a despeito de todos os escândalos ocorridos em seu governo, especialmente no primeiro mandato.

Lula agora faz movimentos para reintegrar Renan à cena política, conforme reportagem mencionada acima, com um cargo que pode fazê-lo recuperar sua credibilidade, especialmente perante seus pares e perante a opinião pública. Renan serviu durante longo tempo e tem servido, frise-se, aos interesses do Planalto. Ainda dispõe de capital político a ser amplamente aproveitado.

PT e PMDB atuaram juntos no Conselho. O apoio a Renan de boa parte do PMDB foi aberto, até óbvio. Ideli Salvatti, líder petista, até por ser suplente no Conselho, optou pela cautela, mas usou e abusou do argumento do empenho de Renan em apresentar provas, quando o ônus da prova deveria ser do representante e não do representado.

Na medida em que Renan, mesmo que tardiamente, atendeu aos apelos da oposição, de parcela do PMDB e de outros partidos de se licenciar do cargo para se defender, em outubro – o primeiro julgamento foi na primeira quinzena de setembro – é plausível que tenha conseguido amenizar o ânimo de opositoristas que até então estavam contra ele. Não se pode esquecer que Renan detinha grande parcela de capital político no início da crise; fora eleito pela segunda vez consecutiva para o comando da Casa em disputa com o senador democrata José Agripino e o venceu por ampla maioria (51 x 28) em fevereiro de 2007.

Some-se a isso a capacidade do Planalto de determinar que o PT fechasse questão pela absolvição, e uma vez que a suposta moeda de troca – salvar o

mandato, desde que houvesse a renúncia do cargo – não aceita num primeiro momento, mas posta em prática em outro, quando já não havia estoque suficiente de capital político a possibilitar a Renan condições de negociar, restando-lhe somente o cargo – e supondo, ainda, que tenha havido votos contrários às lideranças no Democratas e no PSDB, configuraram-se as condições para que Renan fosse absolvido.

## 6. Considerações finais

Esta monografia teve por objetivo iniciar uma exploração sobre o Caso Renan, na tentativa de identificar quais teriam sido os fatores preponderantes para o resultado final do processo a que foi submetido o senador Renan Calheiros no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado por suposta quebra de decoro parlamentar. Entre as diversas hipóteses a corroborarem para a renúncia de Renan Calheiros à Presidência da Casa e a sua absolvição, por duas vezes, em Plenário, que resultou na manutenção de seu mandato, optamos por testar a hipótese da prevalência da teoria partidária.

De acordo com essa teoria, uma das três correntes defendidas em uma das vertentes do neoinstitucionalismo, o partido majoritário em uma dada Casa parlamentar, ao assumir a Presidência desta, detém o comando da estrutura administrativa e institucional, e adquire, por meio de suas lideranças partidárias, poder decisivo sobre a agenda legislativa, sendo capaz de conduzir o processo legislativo de acordo com seus interesses.

Como não havia, na literatura, teoria explicativa específica sobre o funcionamento do Conselho de Ética, optamos por fazer uma revisão da literatura de comissões, especificamente da corrente que considera as comissões como elementos importantes e influentes do processo legislativo. Elas também são possuidoras, de acordo com essa tese, de procedimentos capazes de influenciar a tomada de decisões e as escolhas das políticas públicas a serem adotadas por meio de projetos de lei aprovados em seus colegiados e enviados a Plenário para votação. Nesse particular, foi possível comparar seu funcionamento ao do Conselho de Ética, tanto pelo modo como são feitas as escolhas dos cargos importantes das comissões, como pela necessidade de dotar as comissões de parlamentares com conhecimento especializado em sua temática de atuação para reduzir custos do processo decisório, maximizar ganhos de eficiência e potencializar o grau de acerto das decisões.

Optamos ainda por recorrer ao auxílio da literatura sobre escândalo político em sua vertente midiática para demonstrar as interfaces entre esfera pública e privada e os desdobramentos do escândalo político no campo político mais amplo da teoria do capital simbólico de Pierre Bourdieu. John Thompson, que se apóia na tese de Bourdieu, fala sobre a importância do capital político no interior da esfera

política e de como o desgaste desse capital gerado por um escândalo é alimentado pela mídia e afeta carreiras.

Procuramos ilustrar, de forma breve, a conexão entre escândalo político e sexual e escândalo político e financeiro. Thompson é útil também quando explica como a chamada transgressão de segunda ordem cria um novo escândalo, na tentativa de desmentir informações do escândalo inicial que vieram a público. Dessa forma, os novos conteúdos servem de alimento para a mídia, e o escândalo assume proporções inesperadas. Isso é bastante evidente no Caso Renan, visto que, a partir da primeira denúncia de envolvimento de um lobista no pagamento de pensão alimentícia, surgiram diversas outras, levando a seis representações de partidos políticos contra o parlamentar.

Pareceu-nos ainda importante lançar mão do ensaio de Pereira, Power e Rennó, em que ficou demonstrado que a opinião pública reage às medidas adotadas pelo presidente da República e isso se reflete sobre a sua popularidade. O reflexo das políticas adotadas pelo Executivo e de sua popularidade sobre o parlamento, o *timing* das reações dos três atores, o reflexo da opinião pública sobre os políticos e a interação entre Executivo e Congresso, intermediados por esses fatores. Tudo isso serviu para uma melhor compreensão de que há uma influência da opinião pública sobre as decisões dos políticos, mas essa se dá com uma defasagem de timing considerável entre a ação e a reação da opinião pública, o que possibilita um razoável grau de independência dos políticos em suas ações.

Esse trabalho é ilustrativo da força do presidencialismo de coalizão, que irá servir de elemento de síntese do caso em análise (ABRANCHES, 1988). Recorri ainda a uma terceira tese, realçada por Limongi em sua revisão da literatura sobre o neoinstitucionalismo, em que o autor traça um paralelo entre a teoria informativa e a teoria dos jogos. Procuramos demonstrar que o Caso Renan, por sua complexidade, extrapola a tese partidária, embora dela se sirva com intensidade durante todo o processo, para encontrar no presidencialismo de coalizão uma explicação mais definitiva para o resultado final de sua absolvição.

Não podemos esquecer ainda que a teoria informativa sobre o funcionamento das comissões no Congresso, juntamente com a teoria partidária, serviu de base explicativa para parte substancial das decisões tomadas no interior do Conselho de Ética.

Para que esse trabalho tivesse a abrangência desejável seria necessário analisar todas as representações acolhidas pelo Conselho, até mesmo para obter mais elementos que nos fornecessem outras pistas sobre a tese aqui esposada. Porém, o tempo escasso e o volume de material a ser consultado não permitiram uma análise mais aprofundada, que seria interessante retomar em algum momento.

Outro possível caminho de análise do Caso Renan seria aprofundar a teoria dos jogos e buscar apoio também na tese de Bachrach e Baratz sobre a luta pelo poder, utilizando conceitos como força e poder, onde vontades diferenciadas estão em conflito (1969). Isso possibilitaria a utilização da tese sobre riscos, perdas e ganhos dos jogadores traçando um paralelo com os inúmeros trabalhos existentes na literatura sobre teoria do poder, o que poderia resultar em novas descobertas e elucidação dos fatos sob um novo prisma, o que fica como sugestão para nova linha de investigação.

Como o Caso Renan é recente, as entrevistas com parlamentares, previstas inicialmente, criaram certo embaraço com alguns deles optamos por descartá-las, o que não impede de servirem de elemento de análise em um trabalho futuro. Entrevistar o principal ator, o senador Renan Calheiros, seria outro caminho que poderia ser buscado no futuro.

Vamos agora fazer um resumo dos principais achados desta monografia. Minha conclusão é que, feitas as considerações sobre as quatro teorias que serviram de fundamento para esta análise, restou comprovado que, no final, a decisão dos parlamentares acerca do Caso Renan teve por base a teoria partidária, com o reforço, imprescindível, do presidencialismo de coalizão.

Isso porque, de balde os esforços realizados no interior do colegiado e respaldos pelas teorias das comissões e informacional, em que foram exaustivamente utilizados os argumentos e elementos para redução da incerteza e dos riscos por meio da busca do máximo de informações possíveis, através da análise da documentação fornecida e do auxílio da perícia dessa pela Polícia Federal e órgãos internos ao Legislativo, o que resultou em dois projetos de resolução pedindo a cassação do mandato do senador Renan Calheiros, isso não foi suficiente para o convencimento dos parlamentares.

Prevaleceu, em Plenário, a capacidade de o PMDB – maior partido do Senado e líder da coalizão governista – por meio de suas lideranças, com especial

destaque para a figura do líder do governo Romero Jucá (PMDB-RO), com farta experiência política, que participou ativamente da cúpula governista, tanto de Luiz Inácio Lula da Silva, quanto do governo Fernando Henrique Cardoso, convencer a maioria dos pares a votar favoravelmente à permanência de Renan. No primeiro julgamento, houve, sem sombra de dúvida, a preponderância do presidencialismo de coalizão, quando vazou para a imprensa a informação de que os seis votos pela abstenção, decisivos para que Renan fosse absolvido teriam partido de parlamentares petistas, que estariam cumprindo ordens do Palácio do Planalto. Isso porque teria havido um acordo com o senador Renan Calheiros de que ele renunciaria à Presidência do Senado em troca de sua permanência no mandato, acordo esse que o senador petista Aloizio Mercadante denunciou ter sido descumprido por Renan.

Na segunda etapa decisiva do processo, quando novo projeto de resolução do senador Jefferson Peres, também pedia a cassação de Renan, o fato de este já ter cedido à pressão da oposição de afastamento do cargo e, digamos assim, em Plenário, antes da votação, ter cedido à “determinação do Planalto” renunciando à Presidência, foi fator determinante para que os parlamentares votassem, dessa vez em maior número, pela sua absolvição.

Esses movimentos político-partidários que costumam, muitas vezes, causar não apenas um estranhamento na opinião pública, mas são vistos, na maior parte das vezes como “jogo sujo” dentro da esfera político-partidária são, a meu ver, perfeitamente explicáveis se analisados sob a ótica da teoria partidária, acrescida das exaustivas análises que têm sido feitas sobre o presidencialismo de coalizão. Nelas, os interesses partidários como, por exemplo, votações no interior do Congresso pelo partido majoritário da coalizão, no caso o PMDB, favoráveis aos interesses do governo requerem uma contrapartida. Essa contrapartida se dá, freqüentemente, por meio da oferta de cargos no interior da estrutura governamental, em que, muitas vezes, o governo se vê obrigado a aceitar indicações que não são de seu agrado para reforçar a coalizão e garantir a governabilidade.

Recordando a teoria dos jogos mencionada por Krehbiel (1991), esse não foi um jogo de aritmética simples. Foi uma operação complexa em que a pressão da imprensa, com a enxurrada de denúncias contra o senador alagoano, demandava uma satisfação à opinião pública. A renúncia ao cargo poderia não ser a resposta desejada por uma sociedade cuja inclinação pela cassação as pesquisas captavam, mas era uma resposta aceitável e lógica, após a condução do Conselho dentro dos moldes do devido processo legal, e que contemplava os interesses do Planalto e dos aliados de Renan. Podemos sugerir que, sua renúncia, sem receio de cair no exagero, teve caráter de “cassação simbólica”, o que serviu para acalmar os ânimos e acomodar interesses que levaram a decisões por votos mais com caráter de troca e próprio à teoria dos jogos, em que se perde uma jogada (renúncia) para ganhar mais à frente (Planalto influencia para recuperar Renan).

A instituição Congresso sofreu um desgaste considerável; a opinião pública tendia à culpabilidade antes mesmo que provas concretas fossem apresentadas. Houve a apresentação das provas. A imprensa falava sobre uma “tradição corporativista”, quebrada apenas no caso Luiz Estevão. Porém, resguardados pelo sigilo do voto no Plenário da Casa, boa parte dos senadores entendeu que Renan já havia passado por provação suficiente e que sua renúncia era um golpe de proporção considerável em sua carreira política. Renan passara a agir com humildade e havia o apoio do Planalto.

Acabou prevalecendo o *sprit du corp*, não adotando-se concepção simplista, mas de modo a corroborar a tese da preponderância do partido majoritário em sua capacidade de articulação para formar consensos, obter maioria e conseguir aprovar suas propostas – no caso, a absolvição. Isso somado à força do presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988) que, atuando discretamente, interferiu ao longo de todo o processo na atuação dos personagens petistas e na composição com peemedebistas via liderança do governo e, mesmo com alguns membros da oposição.

Tudo isso somado à teoria dos jogos – nesse caso, um jogo de perde/ganha, perde o cargo, ganha o mandato, ou visto de outra forma, perdem a oposição e a opinião pública, ganha o partido majoritário, até a próxima jogada, o próximo lance

do embate político onde as forças partidárias estarão, desde sempre, medindo forças na arena político-partidária.



## 7. Referências bibliográficas

1. ARROW, Keneth (1951). *Social Choice and Individual Values*. New York, John Wiley&Sons.
2. BUCCHIANERI, Maria Cláudia.  
[jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10038&p=2](http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10038&p=2) - 29k
3. BERNARDES, Douglas. (1996). *The Logic of Congressional Action*. New Haven, Yale University Press.
4. BOURDIER, Pierre. 1983, *Questões de Sociologia*. Rio de Janeiro: Marco Zero.  
 \_\_\_\_\_, 1994b. *O poder simbólico*. 2 ed. Rio de Janeiro. Bertrand Russel.
5. COX, Gary W. & MCCubbins, Matthew. D. *Legislative Leviathan. Party Government in the House*. Berkeley, University of California Press, 1993.
6. DINIZ, Eli (Org.) *Civilização, Estado e Desenvolvimento - Dilemas do Brasil no Novo Milênio*. Cap. 5. *Do cartel ao condomínio parlamentar: análise comparativa dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula*. SANTOS, F., VILAROUCA, M. e MONTOVANI. 2007 Edição: 1ª.
7. KREHBIEL, Keith. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.
8. LEMOS, Leany Barreiro de Souza. *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Cap.10. *O Sistema de Comissões no Senado Brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90*, 2008.
9. LIMONGI, Fernando. *O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-Americana Recente*, BIB, Rio de Janeiro, n.37, 1º semestre 1994, pp.
10. RENNÓ, Lúcio, Power, Thimothy e Pereira, Carlos. *Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: "Quem manda?"* Opinião Pública, Campinas, Vol. XI, nº 2, Outubro, 2005, pp 401-421
11. MUELLER, Bernardo e Pereira, Carlos *Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro*, RBCS Vol. 15 nº 43 junho/2000´.
12. SANTOS, Maria Helena de Castro. *Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós Constituinte*. Dados Print ISSN 0011-5258, Dados vol. 40 no. 3 Rio de Janeiro 1997
13. TEIXEIRA, Carla Costa. — *A Legitimidade da Esfera Privada no Mundo Público* — RBCS ano 11, nº 30, 1996.
14. THOMPSON, John. *O Escândalo Político – Poder e Visibilidade na era da mídia*. Tradução de Pedrinho A. Guareschi Petrópolis: Editora Vozes, 2002. 325 p
15. [http://jc.uol.com.br/2007/09/11/not\\_149310.php](http://jc.uol.com.br/2007/09/11/not_149310.php) 11/09/2007 e 18/07/08.
16. [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br), de 28/06/2007

## **8. Entrevistas**

1. Arlindo Fernandes de Oliveira, consultor legislativo do Senado Federal
2. Fernando Trindade, consultor legislativo do Senado Federal
3. Fabrício da Mota Alves, assessor da senadora Lúcia Vânia, relatora do PRS 38/07 na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)
4. Sara Abrahão, ex Secretária-Geral da Mesa

## **9. Glossário**

Termos utilizados na consulta ao processado

1. SC – Secretaria de Comissões
2. SF – Senado Federal
3. FL – Folha
4. PR - Processado

