


## RESSALVA

Atendendo solicitação do(a) autor(a), o texto completo desta dissertação será disponibilizado somente a partir de 31/08/2018.

**UNESP**  **UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**  
**“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”**  
**Faculdade de Ciências e Letras**  
**Campus de Araraquara - SP**

BRUNO GRACIAS DIO

# **Os controles políticos e o papel das comissões parlamentares de Inquérito no Brasil: o caso do Mensalão**



ARARAQUARA – S.P.  
2017

BRUNO GRACIAS DIO

## **Os controles políticos e o papel das comissões parlamentares de Inquérito no Brasil: o caso do Mensalão**

Dissertação de Mestrado apresentado ao Conselho, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

**Linha de pesquisa:** Estado, Sociedade e Políticas Públicas

**Orientadora:** Márcia Teixeira de Souza

Gracias Dio, Bruno

Os controles políticos e o papel das comissões parlamentares de Inquérito no Brasil: o caso do Mensalão / Bruno Gracias Dio – 2017

89 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Faculdade de Ciências e Letras (Campus Araraquara)

Orientador: Márcia Teixeira de Souza

1. Presidencialismo de coalizão. 2. Controles Institucionais. 3. Corrupção. 4. Mensalão. 5. CPI. I. Título.

BRUNO GRACIAS DIO

## **Os controles políticos e o papel das comissões parlamentares de Inquérito no Brasil: o caso do Mensalão**

Dissertação de Mestrado apresentado ao Conselho, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

**Linha de pesquisa:** Estado, Sociedade e Políticas Públicas

**Orientadora:** Márcia Teixeira de Souza

Data da defesa: 31/08/2017

### **MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:**

---

**Presidente e Orientador: Márcia Teixeira de Souza**  
Universidade Estadual Paulista - FCLAR

---

**Membro Titular: Maria Teresa Micelli Kerbauy**  
Universidade Estadual Paulista - FCLAR

---

**Membro Titular: Simone Diniz**  
Universidade Federal de São Carlos - UFSCAR

**Local:** Universidade Estadual Paulista  
Faculdade de Ciências e Letras  
**UNESP – Campus de Araraquara**

## DEDICATÓRIA

Dedico este ao meu avô Domingos Lucio (*in memorian*) que me proporcionou momentos de sabedoria e alegrias que se perpetuarão em mim por toda a vida.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual Paulista – FCLAR por abrir as portas para que eu pudesse concluir mais um passo de minha jornada acadêmica. Aos docentes que compartilhei as manhãs e tardes para a conclusão dos créditos. Aos colegas de turma que compartilharam comigo os momentos de incertezas e dúvidas durante as disciplinas. Aos membros da revista discente Cadernos de Campo, Rafael Bezzon, Letícia Rodrigues, Licia Fagotti, Renan Bergo, Laura Pimentel e Nayara Lizzeti os quais compartilhei experiências acadêmicas e profissionais

A minha orientadora Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Marcia Teixeira de Souza pela sabedoria e paciência nos momentos de orientação, indicações de bibliografias e por compartilhar comigo um pouco de você. Obrigado pelos questionamentos que criaram dúvidas ao invés de soluções para aquilo que eu idealizava realizar.

Ao Prof<sup>o</sup> Dr<sup>o</sup> Milton Lahuerta por participar da banca de qualificação e pontuar caminhos a serem trilhados na conclusão dessa dissertação.

Aos membros da banca, professora Dr<sup>a</sup> Maria Teresa M. Kerbauy que teve grande participação para na conclusão desse trabalho. Suas indicações e nossas conversas em aula, assim como os apontamentos da qualificação foram de grande valia para meu amadurecimento intelectual. E à prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Simone Diniz, a qual tem meu apreço por suas reflexões e pela disponibilidade e carinho em fazer parte da banca.

Aos professores que foram de extrema importância ao longo de minha formação acadêmica e essenciais para o desenvolvimento de meus primeiros questionamentos acerca da política brasileira. Minha orientadora na graduação, prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria José de Rezende e ao prof Dr<sup>o</sup> Bruno Wilhelm Speck, pela colaboração intelectual enquanto aluno especial no programa de pós-graduação da Unicamp.

Aos meus familiares, que apoiaram essa empreitada, e, que mesmo de longe sempre emanaram forças positivas para que tudo desse certo. Especialmente, a minha mãe Ana, meu pai Domingos e minha irmã Juliana que foram fundamentais em minha trajetória.

Aos meus colegas do Voto Consciente – Jundiaí, que pensam e articulam meios de fiscalizar a produção e qualidade dessa produção na Câmara Legislativa.

Por fim, acima de tudo, agradeço a Patrícia Braga, aquela que escolhi para minha vida e tornou-se desde o início o alicerce de nossa caminhada. Muito desse trabalho eu devo a você. Suas contribuições nas leituras e discussões acerca da temática foram de extrema valia.

Qual é a cara do ladrão?  
Quem é que vai saber?  
Será o moleque de calção?  
Ou o engratado no poder...  
(Banda Planta e Raiz – Qual cara do Ladrão?)



## RESUMO

Criadas no bojo dos controles institucionais, como um instrumento para os partidos de oposição exercer o direito de investigar, as comissões parlamentares de inquérito (CPIs) são procedimentos de fiscalização e servem para equalizar as ações e o exercício das funções do Estado. Observando a história brasileira, constata-se, que, os instrumentos idealizados para os controles, os procedimentos institucionais passam sempre por um controle político para que sejam utilizados. Neste sentido a questão central deste trabalho é compreender a arquitetura institucional formada pelas coalizões do governo Lula (2003 -2010), buscando traçar uma relação entre as influências da coalizão construída pelo executivo afim de edificar sua governabilidade e o modo como esta coalizão foi gerida no que se refere na sua atuação no caso Mensalão. Tal problematização fundamenta-se na hipótese de que a mudança de padrão de governabilidade também acaba por influir no controle político dos procedimentos de controle institucional. Conclui-se que por meio das normas e procedimentos, passíveis de interpretações subjetivas e de interesses de grupos, acrescida do cunho eminentemente político do legislativo, nem sempre essas comissões produzem o resultado esperado (o controle). Além disso, a atuação política torna-se complexa, pois uma vez que os procedimentos possam ser utilizados para, no contexto das CPIs, como uma moeda de troca institucional ou como uma forma de ataque a uma oposição, perde-se o princípio norteador do controle e do funcionamento deste. Portanto existem meios procedimentais que, se garantido a maioria numérica por meio dos grupos de apoio, será possível a interferência na ocorrência ou não das comissões, visto que procedimentalmente os acordos realizados podem favorecer a coalizão majoritária e o presidencialismo de coalizão transformar-se em “presidencialismo de cooptação”. O que se observou no mensalão foi que, a partir de uma construção da coalizão heterógena com um número maior de partidos de diferentes correntes ideológicas, o controle exercido pelo executivo para barrar as investigações foi alterado.

**Palavras – chave:** Presidencialismo de coalizão. Controles Institucionais. Corrupção. Mensalão. CPI.

## **Abstract**

Created within the framework of institutional controls as an instrument for opposition parties to exercise the right to investigate, parliamentary committees of inquiry (CPIs) are enforcement procedures and serve to equalize the actions and exercise of state functions. Observing the Brazilian history, it is verified that there are instruments idealized for the controls, since the institutions always pass for a political control so that they are used. In this sense, the central issue of this paper is to discuss the relationship between management and coalition building, the logic of coalition presidentialism, and the way in which these coalitions influence institutional control procedures, in this case the CPIs. This problematization is based on the hypothesis that the change in management pattern of the coalitions also ends up influencing the political control of the institutional control procedures. It is preliminarily concluded that, through norms and procedures, subject to subjective interpretations, added by the eminently political nature of legislative houses, they do not always produce the expected result (control). In addition, political action becomes complex, since once the procedures can be used, in the context of the IPCs, as a currency of institutional exchange or as a form of attack against an opposition, the guiding principle of control is lost And the functioning thereof. Therefore, there are procedural means that, if a numerical majority is guaranteed through the support groups, it will be possible to interfere in the occurrence of commissions, since procedurally the existence of a limit of requests for CPIs may favor the majority coalition.

**Keywords:** Coalition presidentialism. Institutional Controls. Corruption. Mensalão. CPI.

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

<b>ABIN</b>	Agência Brasileira de Inteligência
<b>AGU</b>	Advocacia Geral da União
<b>CCCI</b>	Comissão de Coordenação de Controle Interno
<b>CPI</b>	Comissão Parlamentar de Inquérito
<b>CPMI</b>	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
<b>CGU</b>	Controladoria Geral da União
<b>FHC</b>	Fernando Henrique Cardoso
<b>MP</b>	Medida Provisória
<b>PP</b>	Partido Progressista
<b>PC do B</b>	Partido Comunista do Brasil
<b>PEC</b>	Proposta de Emenda Constitucional
<b>PFL</b>	Partido da Frente Liberal
<b>PDT</b>	Partido Democrático Trabalhista
<b>PL</b>	Partido Liberal
<b>PMDB</b>	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
<b>PP</b>	Partido Progressista
<b>PRB</b>	Partido Republicano Brasileiro
<b>PSDB</b>	Partido da Social Democracia Brasileira
<b>PSB</b>	Partido Socialista Brasileiro
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>PTB</b>	Partido Trabalhista Brasileiro
<b>PTN</b>	Partido Trabalhista Nacional
<b>SFC</b>	Secretaria Federal de Controle
<b>TCU</b>	Tribunal

## SUMÁRIO

<b>I- INTRODUÇÃO</b>	<b>12</b>
<b>II- INSTITUIÇÕES, PROCESSOS INSTITUCIONAIS E CORRUPÇÃO</b>	<b>16</b>
2.1 A importância das instituições para o estudo da corrupção	16
2.2 Os controles burocráticos da política	19
2.3 Controles burocráticos no Brasil	21
2.4 Representação política e controle social	25
2.5 Os controles internos no Brasil pós 1988	26
<b>III- COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO E PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL</b>	<b>35</b>
3.1 Presidencialismo de Coalizão e os mecanismos de Controle da corrupção no Brasil	44
<b>IV- O CASO MENSALÃO</b>	<b>58</b>
4.1 O que foi o Mensalão?	58
4.2 Atores Políticos envolvidos	62
4.3 Presidencialismo De Coalizão No Governo Lula	64
4.4 Os acordos para a votação	67
4.5 Os desdobramentos da investigação	70
4.6 Garantia da Governabilidade	73
4.7 Ciclos do Presidencialismo	76
4.8 O que sobrou do presidencialismo do governo Lula	80
<b>V- CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>83</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>86</b>

## I - INTRODUÇÃO

Difundidas pela mídia e no cotidiano dos cidadãos, as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) sempre acabam em ‘pizza’. Contudo, “Pode-se dizer que uma CPI acaba em pizza quando a imprensa, por procedimentos adequados de investigação, mostra por A + B que existem interesses tanto do governo quanto da oposição, dentro da CPI, em proteger grupos ligados a um e outro - o que leva a acordos entre os dois e acaba a CPI”, complementa Figueiredo (2005). “Pode ser pizza se a CPI é criada e não chega a funcionar; se não investigou o que tinha que investigar e se durou menos tempo do que deveria”, afirma a consultora legislativa Márcia Bianchi, a qual atuou em mais de 50 CPIs na Câmara dos Deputados.

Criadas no bojo dos controles institucionais, como um instrumento para os partidos de oposição exercerem o direito de investigar, as comissões parlamentares de inquérito (CPIs) - como afirma a cientista política Argelina Figueiredo (2005), que analisou as CPIs da Câmara dos Deputados entre 1946 e 2002 -, tornaram-se um instrumento do governo. “O Executivo usa a CPI como um instrumento para impedir que a oposição funcione. O governo tem maioria, consegue assinaturas para criar a comissão. No entanto, o governo não tem interesse de concluir essa CPI; ela está ali simplesmente para ficar na fila, para impedir que outra – da oposição, que pode incomodar mais – seja instalada”, fato este que só é possível porque na Câmara dos Deputados, regimentalmente, não pode funcionar mais de cinco CPIs ao mesmo tempo.

Um exemplo histórico deste controle político foi o caso Mensalão. Iniciou-se uma CPI que funcionou em 2005, ao mesmo tempo em que a CPMI dos Correios, para investigar a denúncia de compra de voto de parlamentares no Governo Lula. A CPMI dos Correios terminou produzindo um relatório final que concluiu a existência do esquema de compra de votos (mensalão), porém, a CPI do mensalão terminou sem realizar seus trabalhos. O material produzido pela CPMI serviu como base para o processo judicial que acabou pela condenação de 25 pessoas entre políticos e empresários, entre elas, o ex-chefe da Casa Civil, José Dirceu e o publicitário Marcos Valério.

Entretanto, a CPI do Mensalão foi extinta, porque o prazo regimental de funcionamento terminou e não houve parecer final. “Ela foi frustrada porque era necessário mais tempo. A maioria parlamentar da base do governo, por orientação do próprio governo, recusou-se a dar as assinaturas necessárias ao prosseguimento das investigações”, afirma o relator da CPI do Mensalão, o ex-deputado Ibrahim Abi-Ackel, integrante da base governista na época.

“CPI sem parecer final não tem valor nenhum. Como não mandaram nada para ninguém, nós retomamos a investigação da CPMI dos Correios, o que permitiu que nós fizéssemos aqueles cruzamentos todos para demonstrar com convicção o elo que havia de submissão da Casa enquanto matérias de interesse do governo estavam sendo aprovadas”, afirma o relator da CPMI dos Correios, o deputado Osmar Serraglio (PMDB-PR).

Nesse contexto, o objetivo da dissertação consiste em analisar a arquitetura institucional formada pelas coalizões do governo Lula (2003 -2010), buscando traçar uma relação entre as influências da coalizão construída pelo executivo a fim de edificar sua governabilidade e o modo como esta coalizão foi gerida no concernente à sua atuação no caso Mensalão que envolveu os membros dos partidos da base governista. Tal problematização fundamenta-se na hipótese de que a forma como foi construída e gerida a coalizão do primeiro mandato, levando-se em conta a lógica do presidencialismo de coalizão, o controle político dos procedimentos de controle institucional tornou-se mais difícil.

Historicamente, como afirma Argelina (2005), a construção de coalizões homogêneas no legislativo funciona como um meio de garantir apoio nas matérias de interesse do Executivo, como também no controle dos procedimentos de controle, garantidas por uma maioria. Caso existam casos de investigação nos quais os membros desta coalizão estejam envolvidos, a própria coalizão pode atuar para que os casos nem consigam chegar a ser investigados como também criar uma morosidade nos trabalhos a serem desenvolvidos por estas comissões. Nesse sentido, como foi possível o caso Mensalão ser levado a julgamento, tendo em vista toda esta estrutura majoritária de apoio parlamentar?

A relevância teórica deste trabalho se faz na contribuição que a análise de um procedimento histórico de investigação fez com que agentes públicos e privados fossem presos por crimes de corrupção. Isso só ocorreu, porque a CPI que investigava percorreu todos os passos procedimentais instituídos dentro de um contexto de uma maioria. Os questionamentos que guiaram o trabalho para a concretização da pesquisa foram: Como é possível políticos investigarem políticos? Os procedimentos das CPIs são por excelência políticos? O tamanho da coalizão importa e qual as consequências de uma coalizão “grande” para o sucesso das CPIs? Seria possível, institucionalmente falando, que existam brechas de influências nas coalizões dos mecanismos de controle?

Para tanto, no primeiro capítulo, intitulado *Instituições, processos institucionais e corrupção*, busco demonstrar a importância das instituições para o estudo da corrupção, fundamentado no neo-institucionalismo de Peter Hall e Rosemary Taylor. Tais estudos têm por objetivo trazerem à tona as instituições para compreenderem o fenômeno da corrupção e

não apenas colocarem na racionalidade do indivíduo, visando fins, todo o peso de suas ações. Como também, por meio dos escritos de Max Weber, buscou-se refletir sobre qual o papel da burocracia no funcionamento das instituições, assim como os problemas enfrentados quando há o controle político desta burocracia por meio dos procedimentos, fazendo com que a representação política como também o controle social, essenciais para o accountability, sejam interferidos. Por fim, busquei trazer à tona os controles internos no Brasil conferidos a partir da Constituição de 1988, com o intuito de compreender quais são as possibilidades e instrumentos disponíveis para o controle institucional.

No segundo capítulo, intitulado *Comissões Parlamentares de Inquérito e presidencialismo de coalizão no Brasil*, busco apresentar as transformações e as utilizações do instrumento das comissões parlamentares de inquérito, no que diz respeito ao Brasil. Partindo do pressuposto de que a trajetória e a assimetria de poder entre os atores podem se mostrar produtivas não só para a reflexão do controle político como também do controle da corrupção, acredito que, sem contextualizar o percurso dessas comissões, seria o mesmo que considerar que as instituições e seu funcionamento estão pairando no vazio. Também analiso como se apresenta o procedimento das CPIs inseridas na lógica de organização do presidencialismo de coalizão.

No terceiro capítulo, intitulado *O caso Mensalão*, busco explorar a hipótese de que a gestão da coalizão pode influir tanto positiva quanto negativamente no sucesso ou não das CPIs, especificamente a que culminou no caso Mensalão. Já que o presidente Lula modificou a forma como os partidos aliados se relacionam com a base parlamentar, assim como a forma de gestão dos partidos na coalizão, pois, criou-se uma coalizão majoritária, não nos moldes empregados por outros presidentes que o antecederam. Com um número reduzido de partidos grandes que apoiavam o governo, Lula fez diferente e, de uma maneira pulverizada, coligou-se com um número maior de partidos. Tal configuração, adicionada aos escândalos de corrupção, fez com que a própria base governista fosse alvo de uma investigação que levou diversos membros do partido a serem julgados por corrupção, desafiando a literatura existente sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão e sua relação com a corrupção.

Conclui-se que por meio das normas e procedimentos passíveis de interpretações subjetivas e de interesses de grupos, acrescidos do cunho eminentemente político do legislativo, nem sempre essas comissões produzem o resultado esperado (o controle). Além disso, a atuação política torna-se complexa, pois uma vez que os procedimentos possam ser utilizados, no contexto das CPIs, - como uma moeda de troca institucional ou como uma

forma de ataque a uma oposição -, perde-se o princípio norteador do controle e do funcionamento deste.

Os meios procedimentais existentes em que, se garantida a maioria numérica por meio dos grupos de apoio, podem sofrer interferência na ocorrência ou não das comissões, visto que, procedimentalmente, os acordos realizados podem favorecer a coalizão majoritária e o presidencialismo de coalizão transformar-se em “presidencialismo de cooptação”. O que se observou no Mensalão foi que, a partir de uma construção da coalizão heterogênea, com um número maior de partidos de diferentes correntes ideológicas, o controle exercido pelo executivo para barrar as investigações, foi alterado. Se historicamente as coalizões menores garantiam sucesso no controle dos instrumentos institucionais, a governança realizada por Lula fez com que a CPI dos Correios não chegasse ao mesmo fim da CPI do Mensalão, demonstrando que o tamanho da coalizão importa e o preço é alto.



## V - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A corrupção é uma temática que possui entendimentos controversos, principalmente em relação às causas que a originam. Alguns intelectuais da Ciência Política creditam a existência da corrupção ao tipo de regime político existente, outros correlacionam o fenômeno a contextos estatais em desenvolvimento econômico, outros descaracterizando os princípios éticos e procedimentos afirmam que a corrupção faz parte das engrenagens institucionais, ao passo que também serve de correção aos procedimentos a serem adotados futuramente, outros vinculam o ato corruptível ao caráter cultural, cujas especificidades levam o país a ser mais ou menos corrupto, como também os que relacionam a corrupção à formação histórica.

Essa presente reflexão acredita que tais reflexões não se mostram suficiente para explicar a corrupção nas instituições políticas, pois a comparação entre regimes democráticos e autoritários ou entre países desenvolvidos ou em desenvolvimento, como também a atribuição da corrupção a uma determinada cultura ou a uma formação histórica, acaba por mascarar as especificidades institucionais, históricas, processuais, conjunturais, dentre outros.

Sendo a burocracia uma das formas de organização que existe para o funcionamento do Estado em sua complexidade, é necessário, como alertava Weber controlar o poder da burocracia e de seus procedimentos, pois o surgimento do Estado burocrático sem ser controlado pode levar a uma não responsabilidade das lideranças políticas ao se valerem destes procedimentos em detrimento de procedimentos que garantam vantagem a uma maioria democrática, como também a usurpação das funções políticas pelos administradores e representantes dela, ameaçando assim, a legitimidade do Estado democrático, além de produzir problemas sociais nas diversas esferas do Estado.

Ou seja, os processos de controle nascem com o objetivo de controlar o poder e, sobretudo aprimorar o processo de representatividade nas democracias que sucederam aos antigos regimes. Esses processos passam por procedimentos de fiscalização e de instituições que surgem para equalizar as ações e o exercício das funções do Estado.

No que tange a história brasileira, como foi exposto no capítulo 2, as relações entre os poderes, assim como os instrumentos idealizados para os controles da corrupção passam pelo jogo político institucional para tornarem-se efetivos, como, por exemplo, a abertura do processo, a nomeação da comissão e a aprovação do relatório final. Estes estágios são de natureza política, portanto, sofrem interferência conforme a configuração da coalizão existente no Legislativo em um determinado momento, pois sem o número necessário de assinaturas não se inicia o pedido de abertura de investigação, sem nomeação dos líderes dos

partidos para os cargos nas comissões não há andamento do processo e sem a aprovação do relatório final, quando este é realizado, não se finaliza a comissão para a apuração do fato.

Em termos de eficiência do controle da corrupção é necessário que o regime democrático funcione, para que haja uma constante participação da sociedade civil e da esfera pública nos processos de *accountability*. Ou seja, a participação da população nos processos, seja por meio do voto, no acompanhamento dos gastos públicos, no acompanhamento do trabalho dos parlamentares de forma geral, dentre outras, pois isso garante o papel da responsividade dos atos dos representantes na medida em que gera uma “avaliação” positiva ou negativa do que foi ou não realizado. Logo, a continuidade da corrupção em países democráticos, está relacionada também a participação pública, aos procedimentos institucionais existentes nas democracias que buscam realizar o próprio controle institucional e político.

Contudo, é necessário frisar que é por meio das normas e dos procedimentos, passíveis de interpretações subjetivas, acrescida do cunho eminentemente político das casas legislativas que ocorre o controle ou o não controle. Além disso, a atuação política é complexa, e necessita ser observada, pois uma vez que os procedimentos são utilizados, em contextos de CPIs, como uma moeda de troca institucional ou como uma forma de ataque a uma oposição, perde-se o princípio norteador do controle e do funcionamento deste. Portanto, existem meios procedimentais que, se garantido a maioria numérica por meio dos grupos de apoio, será possível a interferência na ocorrência das comissões, visto que procedimentalmente a existência de um limite de pedidos de CPI pode favorecer a coalizão majoritária.

Vale apontar, para efeitos metodológicos, que apenas a abordagem institucional que trabalha a relação, Executivo – Legislativo, não se faz suficiente na análise das CPIs, pois quando se analisa a composição das casas, sem levar em conta a correlação de forças existentes dentro dessas chega-se a conclusão dicotômica de que se o Executivo possui, pela lógica do presidencialismo de coalizão, uma condição majoritária no Legislativo, ou seja, leva a conclusão de que qualquer possibilidade de controle está fadada ao fracasso, por meio da atuação majoritária da coalizão parlamentar.

As CPIs não descontextualizadas de contextos históricos, sofreram modificações e atualmente são conceituadas como um instrumento de investigação que passou por mudanças nos padrões de utilização. Por exemplo, no período anterior a redemocratização (1946 a 1964) os membros da coalizão governista eram os principais preponentes de CPIs, 73% das propostas enviadas. Essa relação se inverteu após as mudanças da Constituição em 1988, pois 69% das CPIs propostas são realizadas por membros dos partidos de oposição, caracterizando

assim um instrumento de fiscalização por parte da minoria, mas que por sua vez torna os cargos nas CPIs “chaves na condução dos trabalhos e no relatório final.

Até o governo FHC essa lógica foi a comum, controlava-se os membros das comissões e os trabalhos a serem realizador com a maioria conquistada, contudo, isso não explica o processo do Mensalão, onde uma maioria parlamentar estava construída, já que Lula governava com uma larga maioria e devido ao grande número de partidos menores que eram importantes para essa construção de maioria, tornou difícil contar com a disciplina em momentos decisivos. Agrega-se a isso, o momento político vivido na votação. Inúmeros parlamentares visavam ocupar cargos nas próximas eleições e midiaticamente a votação pela abertura ou não de um processo de investigação pode atrair um número maior de votos.

Observando os resultados atingidos, por meio da separação entre oposição e governo, demonstrou o confronto existente nessa relação, e, por conseguinte, clareou a percepção dos acordos existentes, das coalizões constituídas, a forma como foi gestada essa coalizão e as oposições realizadas, já que essas relações impactaram no entendimento e no funcionamento dos controles institucionais, principalmente no que se aplica às CPIs no presidencialismo de coalizão brasileiro.

Ao analisar o Congresso a partir de suas lógicas partidárias e na gestão das coalizões não se naturaliza a ideia de que as ações dos parlamentares são individuais ou corporativas. Pois, a fragilidade dos controles sobre a burocracia no Brasil foi observada (e ainda é) uma das causas da dificuldade do Estado em inovar-se em termos procedimentais, o que dificulta para o controle social no âmbito da instituição política.

Para ilustrar a hipótese de que a gestão da coalizão pode influir tanto positivamente, quanto negativamente na ocorrência das CPIs, e utilizando o mensalão como um exemplo de CPI, pode-se aferir que no primeiro mandato Lula, o presidente foi acusado pelos parlamentares de não compreender as regras que organizavam as alianças políticas do país até aquele momento, ou seja, de não compreender o presidencialismo de coalizão, e por não observar os problemas políticos que poderiam derivar-se das coalizões heterogêneas de grande espectro ideológico.

Neste sentido, o presidente Luís Inácio modificou a forma como os partidos aliados se relacionam com a base parlamentar, assim como a forma de gestão dos partidos na coalizão. Uma coalizão majoritária foi criada distinta das que apoiavam os governos anteriores, com poucos partidos, mas de uma maneira pulverizada, envolvendo um número maior de partidos políticos. Tal configuração, adicionado aos escândalos de corrupção, a base governista foi alvo de uma investigação, o que levou diversos membros do partido a serem julgados por

corrupção, como no caso do mensalão, desafiando a literatura existente sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão e sua relação com a corrupção.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. H. H. A democracia brasileira vai bem, mas requer cuidados, In: VELLOSO, J. P. Reis (Org.). **Como vai a democracia e o desenvolvimento no Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2001.

ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista Dados**, v. 31, n. 1, 1988, p.5-32.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. Os Ciclos do Presidencialismo de Coalizão. *Ecopolítica*. Disponível em: <http://www.ecopolitica.com.br/2014/03/11/os-ciclos-do-presidencialismo-de-coalizao/>, 2011

ABRANCHES, S. H. H. A crise política no presidencialismo que deveria ser de coalizão. Blog Matheus Leitão, mar. 2015. Disponível em: < <http://www.matheusleitao.com.br/7499-crise-politica-no-presidencialismo-que-deveria-ser-de-coalizao-por-sergio-abranches.html>>. Acesso em: 11 mar. 2015

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Revista Dados**, Rio de Janeiro , v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000

ANASTÁSIA, F. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. In: **Novos Estudos Cebrap**, 76, nov.2006b.

ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. **A corrupção e os controles internos do estado**. Lua Nova, São Paulo, n. 65, p. 137-173, 2005.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira, **Teoria Geral das Comissões de Inquérito**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

BATISTA, Mariana; MARQUES, Radamés. Instituições Políticas e Corrupção: uma análise da literatura comparada. **Revista Política Hoje**, Pernambuco, v. 21, n. 1, p.7-42, 2012.

BEETHAM, David. **A Burocracia**. Lisboa: Editora Estampa, 1988.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília: UNB, 1998.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de Andrade. **História Constitucional do Brasil**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

CADAH, L & CENTURIONE, D & VASSELAI, F. **O Congresso e o presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, setembro 2011.

CARVALHO, Ermani Rodrigues de. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 23, p. 127-139, Nov. 2004.

CENTURIONE, D; CADAH, L; VASSELAI, F. **O Congresso e o presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011.

CODATO, Adriano; COSTA, Luiz Domingos. O que é o presidencialismo de coalizão? **Folha de Londrina**, Londrina - PR, p. 2, 27 dez. 2006.

COUTO E SILVA, Golbery do. *Conjuntura Política Nacional, o Poder Executivo*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1981.

DAHL, Robert. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 1997.

DUARTE NETO, J. **Rigidez e Estabilidade Constitucional**: aspectos críticos do exercício frequente da atribuição reformadora. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2010.

FIGUEIREDO, A. **Instituições e Política no Controle do Executivo**. *Revista Dados*, v. 44, n. 4, Rio de Janeiro, 2001.

FIGUEIREDO, A. . As CPIs e a falta do que fazer. *Revista Inteligência*, jul. 2005.

FIGUEIREDO, Argelina C. **Formação, Funcionamento e Desempenho das Coalizões de Governo no Brasil**. In: 5 Encontro da ABCP, 2006, Belo Horizonte. 5 Encontro ABCP

FIGUEIREDO, A ; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem Constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. “**As Três Versões do Neoinstitucionalismo**”. *Lua Nova*, no. 58, 2003.

LIMONGI, F. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, L.; ANASTÁSIA, F. (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006a.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 76, p. 17-41, Nov. 2006b.

LIMONGI, F. Formas de governo, leis partidárias e processo decisório, **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 55, p. 7-39, 2003.

MARIA, João Francisco A. **Desenho institucional e accountability**: pressupostos normativos da teoria minimalista. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 18, nº35, pp-27-40, 2010.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiro Editores, 2000.

MELO, Marcus A; PEREIRA, Carlos; FIGUEIREDO, Carlos Mauricio. **Political and Institutional Checks on Corruption**: Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions. *Comparative Political Studies*, v.42, p.1217-1244, 2009.

MELO, Marcus A. **O viés majoritário na política comparada**: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.22, p.11-30, 2007.

MOISÉS, J. A. Cultura política, instituições e democracia - Lições da experiência brasileira. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 23 n. 66, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Limitações Constitucionais às Comissões Parlamentares de Inquérito**. In: Revista de Informação Legislativa n. 146. Brasília, 2000.

NINA, Carlos Homero Vieira. A comissão parlamentar de inquérito nas constituições brasileiras. Brasília. **Revista de Informação Legislativa**, v. 46, n. 166, abr./jun., p.367-374, 2005.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, p. 27-54, São Paulo, 1998.

PASQUARELLI, Bruno. **Formação de coalizões, apoio legislativo e atuação partidária no presidencialismo brasileiro**, 2011. 138f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - UFSCar, São Carlos, 2011.

PEIXINHO, Manoel M.; GUANABARA, Ricardo. **Comissões parlamentares de inquérito: princípios, poderes e limites**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

PIRES, M.S; RODRIGUES, D. F; SOARES, A.G. **Instituições de controle e accountability no Brasil, Chile e Uruguai: estabilidade política importa?** In: 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP, Gramado-RS, 2012.

PINHEIRO, Rodrigo. Base governista ocupa 73% dos cargos-chave em CPIs da "era Lula", **UOL Notícias**, São Paulo, 15 fev. 2008. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/2008/02/15/ult23u1170.jhtm>>. Acesso em: 20/07/16.

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Da organização do Estado, dos poderes e histórico das constituições**. São Paulo: Saraiva, 2006.

PISCITELLI, Roberto. **O controle interno na administração pública federal brasileira**. Brasília: ESAF, 1998.

QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. **O controle judicial de atos do poder legislativo: atos políticos e interna corporis**. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

SARTORI, Giovanni. **A política**. Ed. Universidade de Brasília, 1981.

SAMPAIO, Nelson de Souza. **Do inquérito parlamentar**. Rio de Janeiro: FGV, 1988

SOARES, José de Ribamar Barreiros. **O que faz uma CPI?**. 2.ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

SPECK, Bruno. Três idéias para oxigenar o debate sobre dinheiro e política no Brasil. **Debate**, Belo Horizonte, v.2, n.3, p.6-13, mar. 2010.

SPECK, Bruno . O financiamento político e a corrupção no Brasil. In: BIASON, Rita de Cassia. (Org.). **Temas de corrupção política no Brasil**. São Paulo: Balão Editorial, 2012, p. 49-97.

SPROESSER, A. K. **A comissão parlamentar de inquérito - CPI no ordenamento jurídico brasileiro**. Imprensa: São Paulo, ALESP, 2008.

POWER, Timothy. **Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy**. *Bulletin of Latin American Research*, v. 29, n. 1, p. 18–33, 2010.

SOUZA, M. T. O processo decisório na Constituição de 1988: Práticas institucionais. **Lua Nova**. *Revista de Cultura e Política, Brasil*, n.58, p. 36-59, 2003.

VIANNA, Luiz Werneck(org.). **A democracia e os Três Poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

### **Sítios Eletrônicos:**

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989.

BRASIL. **Senadores Federal**. < <http://www.senado.gov.br>>.

BRASIL. **Câmara dos Deputados** < [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)>.

BRASIL. **Tribunal de Contas** <<http://www.tcu.gov.br>>.

BRASIL. **Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle** <<http://www.cgu.gov.br>>.