



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência

Política

**GABRIELA RICARDO SALES**

**SISTEMA BICAMERAL: ESTUDO DE CASO SOBRE A  
PEC DA CPMF**

**MONOGRAFIA EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**Brasília**

**2019**

**GABRIELA RICARDO SALES**

**Sistema Bicameral: estudo de caso sobre a PEC da  
CPMF**

Monografia apresentado ao Curso de  
Ciência Política, como parte  
dos requisitos necessários à obtenção  
do título de Bacharel em Ciência Política.

Orientador: Professor Dr. André Borges  
Revisor: Professor Dr. Adrián Albala

Brasília  
2019

**Gabriela Ricardo Sales**

**Sistema Bicameral: estudo de caso sobre a PEC da CPMF**

---

**Professor Dr. André Borges de Carvalho**  
Orientador

---

**Professor Dr. Adrián Albala**  
Revisor

**Brasília**  
**2019**

## **Agradecimentos**

Fecho aqui um dos ciclos mais importantes da minha vida, assim eu sei que consigo fechar outros diversos ciclos. Agradeço à Nossa Senhora Mãe Protetora e a Deus por não terem me deixado sozinha, principalmente nas minhas voltas noturnas após o fim das aulas. Eu quero agradecer, de modo geral, por todos os que me apoiaram nessa longa jornada dentro da Universidade.

Agradeço pelo apoio dos meus pais, irmãs e irmãos pelo incentivo e paciência com os meus diversos problemas e por estarem presentes em todos os meus momentos alegres. Minha mãe que acreditou que eu tinha capacidade de crescer e ser mais do que eu acreditava que seria e ao meu pai pelo apoio inicial financeiro, sem isso eu não teria conseguido me manter lá dentro nos semestres iniciais (minha mãe também fez total parte disso). Agradeço à minha irmã Dani que, sem ela, eu não teria topado entrar na Universidade e ao meu irmão Sam, quem iniciou o ciclo dos irmãos da faculdade e que será finalizada com a minha irmã Greice. Deixo também o meu muito obrigada pela paciência financeira ao meu irmão John e ao Danilo pelos tempos reflexivos. Somos estranhos, mas somos Ohana.

Agradeço ao meu Igor Marinho pela paciência, apoio emocional e financeiro, ao seus inúmeros incentivo e por estar comigo nos meus melhores e piores momentos. Por ter acreditado no meu potencial e mostrado que eu realmente consigo, que eu sou capaz e boa no que eu vier a fazer.

Como sempre, agradeço imensamente à minha cunhada Ariadna por toda a ajuda e suporte que me deu durante a minha vida acadêmica.

Deixo registrado o meu enorme agradecimento aos meus colegas de estágio e da minha supervisora, Leila Von, que me ajudou a descobrir o meu melhor lado profissional e que me inseriu no mercado de trabalho da melhor forma possível, além dos cursos que me inscreveu. Quero que ela acredite em si, tanto quanto acredita em mim.

Agraço do meu orientador e revisor, André Borges e Adrián Albala, que me convidaram para participar da pesquisa sobre o Sistema Bicameral, tema da minha monografia.

Por fim, e não menos importante, agradeço a mim.

## Resumo

O presente trabalho trata sobre um estudo de caso sobre a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº 50 de 2007. Onde foi pesquisado sobre o que é simetria e incongruência dentro do sistema bicameral brasileiro, e como elas afetam as relações das duas casas do legislativo, além de serem fatores decisivos para a não aprovação de uma Emenda de autoria do Poder Executivo, onde o Presidente Lula e boa parte da sua base governista tinha um forte interesse em aprovar a continuação da contribuição por mais quatro anos. Levando em consideração que foi de grande importância que o governo cedesse às prerrogativas da oposição, mas como o Presidente Lula mostrou acreditar que a sua base era suficiente para aprovar a sua Emenda, a PEC da CPMF acabou não sendo aprovada.

**Palavras-chave:** sistema-bicameral; simetria; incongruência; legislativo; executivo; emenda, cpmf, câmara-dos-deputados, senado-federal

## **Abstract**

The present paper deals with a case study on the process of Proposed Constitutional Amendment Nº 50 of 2007. Where we investigated what is symmetry and incongruity within the Brazilian bicameral system, and how they affect the relations of the two houses of the legislature, as well as being decisive factors for the non-approval of an Executive Branch Amendment, where President Lula and a good part of his ruling base had a strong interest in approving the continuation of the contribution for another four years. Taking into consideration that it was of great importance that the government ceded to the prerogatives of the opposition, but since President Lula had shown that he believed that his base was sufficient to approve his Amendment, the CPMF PEC was not approved.

Keyword: system-bicameral; symmetry; incongruity; legislative; executive; amendment, cpmf, chamber-of-deputies, senate-federal.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	7
2. JUSTIFICATIVA .....	8
3. METODOLOGIA .....	8
4. SISTEMA BICAMERAL .....	9
4.1 Bicameralismo Brasileiro .....	9
4.2 Simetria e Incongruência .....	12
5. ESTUDO DE CASO .....	14
5.1 Composição Partidária e a Formação do Governo .....	14
5.2 Tramitação da PEC na Câmara dos Deputados .....	17
5.2.1 Comissão Especial – Câmara dos Deputados .....	18
5.2.2 Plenário .....	21
5.3 Tramitação da PEC no Senado Federal .....	22
5.3.1 Plenário .....	26
6. ANÁLISE E RESULTADO .....	27
7. REFERÊNCIA .....	30

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho é um estudo de caso sobre a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 50 de 2007, que obteve rejeição no Senado Federal na prorrogação da Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF), impondo uma considerável derrota ao Poder Executivo no âmbito legislativo.

Esta pesquisa tem como principal objetivo entender como o bicameralismo afeta a tramitação de propostas legislativas. Mais especificamente, até que ponto diferenças na composição partidária das duas Câmaras Alta e Baixa impactam o processo legislativo. Essa questão será estudada a partir de um estudo de caso da PEC da CPMF, analisando sua tramitação e o processo decisório.

De acordo com as reportagens analisadas durante a tramitação da PEC da CPMF, o Presidente Lula, que acabara de ser reeleito nas eleições de 2006, possuía uma maioria consistente dentro da Câmara dos Deputados e uma maioria relativa no Senado Federal, o que apesar de uma oposição menos disposta a cooperar, tende a ser equilibrada, dentro das regras democráticas, e pautada pela negociação. Teria sido necessário ainda estabelecer uma boa relação com as Casas, no entanto, ao pesquisar sobre como se deram os acordos e a relutância do Governo em negociar concessões dificultaram numa harmonia entre os dois Poderes.

Este estudo apresenta uma análise importante sobre as relações do Poder Executivo com o Poder Legislativo. Podendo analisar quem são os atores políticos e sobre a atuação na Emenda, oferecendo um embasamento e permitindo uma discussão sobre a simetria e incongruência que existem nas duas casas e se afetam no poder de decisão.

O trabalho se estrutura da seguinte forma: na primeira parte do trabalho busco explicar sobre o que é o sistema bicameral brasileiro na base teórica dos principais autores Reynoso (2002), Neiva (2006), Stephan (1999) e Reynoso (2010). Seguido pela explicação sobre a simetria e incongruência que existe dentro desse sistema, baseado nos principais autores Llanos e Nolte (2003), Llanos (2003) e Reynoso (2010). Após a revisão teórica desses autores, reviso a tramitação da PEC de estudo e como se deram os acordos e os principais questionamentos que pesaram sobre o tema e resultaram na sua rejeição.

## **2. JUSTIFICATIVA**

O sistema bicameral apresenta ser um assunto pouco pesquisado pelos estudiosos no campo da Ciência Política, mais especificamente sobre as suas relações de acordos com os outros poderes do Estado (Llanos e Nolte, 2003). Foram poucos os textos encontrados voltados para o caso brasileiro e na língua portuguesa, alguns o citam em forma de tópico ao tratar sobre o sistema legislativo da América Latina ou em comparação com outros países. Em comparação com outros estudos do campo da Ciência Política, esse é um tema pouco aprofundado, principalmente ao tratar sobre a Câmara Alta e suas competências.

No entanto, o ponto que pretendo abordar aqui é como a dupla articulação e revisão de projetos são afetadas pelas dimensões de incongruência e simetria que existem nas duas casas do Congresso e como isso influencia nas discussões e aprovação de projetos de iniciativa do Poder Executivo. Esse é um tema de grande importância para o entendimento da relação de poderes entre o próprio Legislativo e os acordos com o Executivo, principalmente para compreender a base de construção de uma coalizão do Presidente para obter maioria.

O objetivo central da pesquisa é analisar a votação dentro das duas casas legislativas e identificar as diferenças na composição das duas casas do Congresso impactam ou não sobre a aprovação de medidas de interesse do Executivo. Procuo aqui contribuir com as pesquisas realizadas sobre o tema da incongruência e simetria dentro do sistema bicameral brasileiro.

## **3. METODOLOGIA**

A metodologia utilizada é o estudo de caso sobre a PEC da CPMF através de uma pesquisa empírica que visa testar a hipótese de que há uma incongruência e simetria dentro do bicameralismo brasileiro. Analisando o sistema bicameral e toda a tramitação da proposição, assim como, o da conjuntura da época para a confirmação da minha hipótese. Buscando o fornecimento de subsídios para explicar se há a existência de desacordos entre as duas casas ou se foi uma questão de desentendimento do Legislativo com o Executivo.

A literatura utilizada ao longo do trabalho traz como referência autores que tratam sobre bicameralismo, presidencialismo de coalizão, incongruência e simetria. Sendo assim, os textos serão utilizados como abordagem teórica para explicar os acontecimentos durante a tramitação da PEC da CPMF.

Além dos textos citados acima, os dados foram extraídos do site do Senado Federal sobre quem foram os senadores que votaram, contra a CPMF e os que se abstiveram, sendo possível conseguir uma base para explicar como se deu a não aprovação da emenda e se houve falhas dentro da coalizão do Presidente do Executivo com a esfera Legislativa.

A hipótese principal deste estudo de caso é a de que a incongruência e simetria bicameral são fatores decisivos para entender porque, em alguns casos, o comportamento das Câmaras Alta e Baixa diverge no que tange à apreciação de projetos do Executivo.

Para conseguir confirmar a hipótese, é necessário entender sobre o bicameralismo e o motivo de existirem essas duas casas. Entender o que são essas câmaras e quais as suas atividades através de pesquisa bibliográfica, para então, entender como foi a tramitação e se a teoria que cerca essa pesquisa é confirmada através da análise dos resultados obtidos.

## **4. SISTEMA BICAMERAL**

### **4.1 Bicameralismo Brasileiro**

O sistema bicameral brasileiro é baseado no modelo dos Estados Unidos, da criação de uma segunda câmara para revisar os projetos que são elaborados e ter um equilíbrio de no meio legislativo, tendo como sistema o federalismo e o presidencialismo. São esses sistemas que afetam o funcionamento do âmbito legislativo e do poder decisório, podendo afetar também na governabilidade do Presidente. Dentro disso, é factível que o sistema bicameral é a existência de duas casas legislativas que discutem entre si sobre o mérito e a aprovação de uma matéria (Neiva, 2006 e Reynoso, 2010).

Dentro do bicameralismo, as proposições passam pelas duas casas legislativas antes de serem aprovadas e transformadas em normas, cabendo o acordo entre as duas para que isso ocorra. No sistema legislativo brasileiro, em caso de Emenda

Constitucional, o projeto é enviado à Câmara dos Deputados pelo Executivo, e nela é avaliado o mérito do projeto e quando aprovado nas comissões e no plenário, a emenda é enviada ao Senado Federal para a mesma análise e então, onde passa por uma revisão e os Senadores deliberam sobre sua aprovação ou não. Nesse entendimento, a existência de uma segunda casa dentro do sistema legislativo tem como objetivo não só de revisar e limitar algumas das atribuições e decisões que a primeira casa toma, mas também de equilibrar o poder legislativo existente dentro do território governado. É importante compreender que as decisões legislativas de um Estado democrático e com vasta expansão territorial precisa ser analisado cuidadosamente para o bem comum (Reynoso, 2010).

Tendo em vista que existem vantagens de existir uma casa que possui a mesma quantidade de membros e com as mesmas prerrogativas, o sistema bicameral foi instituído com o objetivo de “equilibrar” as relações entre os territórios. Sendo que a quantidade de deputados federais eleitos por região é desproporcional do estado maior para o estado menor, a eleição de três senadores que representam cada estado brasileiro, aparenta uma igualdade entre esses estados. Levando em consideração que a questão de proporção de voto por região, apresentada por Reynoso (2002), caracteriza essa equiparidade como uma desproporcionalidade do voto de cada cidadão.

*In Brazil, this disproportionality in representation occurs due to the constitutional provision establishing equality of representation among states in the upper house of the congress, with each unit of federation having three representatives regardless of population size, resulting in the overrepresentation of less populated states and underrepresentation of more populous states. (Hiroi e Neiva, 2013, pg 129).*

De acordo com Hiroi e Rennó (2014), os poderes se organizam entre si, fazendo com que o Chefe do Executivo busque uma maioria no Legislativo para obter trocas de interesse em relação à agenda. Sendo necessário uma manutenção dessa coalizão para se manter em comum acordo, buscando evitar maiores obstruções.

*In multiparty presidential systems, presidents usually must seek partners beyond their own partisan bases, and conversely, opposition parties may also find it necessary to coordinate among themselves if they wish to act as an effective counter bloc to government forces. (pg. 360)  
(...) if different parties are in control of distinct branches, consensus building is harder. Its implication for the legislative*

*arena is also clear: the majority presses on to pass legislation and the minority attempts to obstruct such efforts (pg. 360)*

Assim, para que tenham uma resolução de conflitos entre esses poderes, é necessário que sejam firmados acordos e concessões do Presidente com as partes do legislativo, a fim de evitar que uma minoria obstrua com total força nos trabalhos das duas casas. É visto que em 2007, a oposição buscou tanto obstruir nos trabalhos na Câmara dos Deputados, criando a Frente Parlamentar Contra a CPMF, quanto em busca de apoio fora do meio legislativo; em indústrias, confederações, governadores e apoio popular, além da campanha “Xô CPMF” criada pelo DEM. A própria criação da Comissão Especial foi proposta através da articulação da oposição, a fim de ganhar mais tempo para trabalhar contra a aprovação da Emenda.

O bicameralismo, também impacta a formação de governos. Primeiramente é preciso entender a relação das duas casas. De acordo com Llanos e Nolte (2003) a existência de duas casas evita uma concentração de poder de uma maioria em uma única casa, estabelecendo uma forma de equilíbrio dos agentes políticos. A incongruência de membros que existem na Câmara Alta e Baixa afeta as relações com o executivo, tendo em vista que a quantidade de Deputados Federais é maior do que de Senadores, sendo necessário uma melhor articulação para obter maioria para aprovação dos projetos. No entanto, sobre a CPMF é difícil realizar uma articulação onde se tem uma base pouco sólida, como é no caso do Senado, já que na Câmara dos Deputados o Presidente possuía a maioria dos parlamentares em sua base. Há também o fato de existirem dois veto players, Araújo (2014) mostra que:

*Na medida em que fomenta distinções entre os perfis parlamentares e entre as estruturas de interesse de uma casa frente à outra, a incongruência consiste em incentivo ao uso dos poderes simétricos, estimulando, enfim, a função de veto player na estrutura bicameral. (pg 68)*

Ao entrar em acordo sobre como serão divididos os cargos e Ministérios, é necessário que o Governo exerça o diálogo e concessões para conseguir aprovar os projetos de seu interesse (Hiroi e Rennó 2014). Lembrando aqui, que mesmo que o Presidente busque maioria dentro das duas câmaras, ter uma oposição, forte ou grande em proporções, pode ser uma problemática, já que quando há muitos

desacordos, o chefe do Executivo pode encontrar uma grande dificuldade de chegar a um consenso (Araújo, 2014).

*Segundo Mainwaring, a combinação do presidencialismo com um sistema multipartidário fragmentado, partidos indisciplinados, bicameralismo forte e um federalismo robusto resulta em dificuldades frequentes ao governo (MAINWARING, 1997, p.56). Com isso, as expectativas quanto ao resultado do jogo político não poderiam ser piores: irracionalidade alocativa, processos de governo truncados e entraves constantes (Araújo, 2014 pg 69)*

Nota-se que para o bom funcionamento dos trabalhos é preciso que haja uma harmonia entre os poderes, mas que essa harmonia precisa constantemente de uma manutenção para que isso ocorra. Sendo o Executivo acatando acordos com cargos para alguns membros do legislativo ou até mesmo amigos dos deputados e até mesmo em forma de mais emendas parlamentares.

Com base nesse contexto, para essa pesquisa, é preciso esclarecer as dimensões de simetria e incongruência que existem nas duas casas. Atentando às suas atribuições e afins.

## **4.2 Simetria e Incongruência**

É importante entender que existem diversos fatores que propiciam a não aprovação de uma Emenda de autoria do Executivo no Senado Federal. Reynoso (2010) define congruência e simetria bicameral com base em Lijphart (1989 e 1999). Para ele, a congruência está no tamanho da composição das duas casas, quando a composição delas são diferentes em proporção numérica e com diferenças políticas. Logo vemos que a simetria está atrelada às diferenças de poder que a casa possui. Então, ao avaliar as casas que compõe o bicameralismo, é necessário avaliar se elas possuem poderes muito distintos ou se são equivalentes.

*Por congruente (o sería mejor decir convergente) se entiende a los sistemas bicamerales en los que ambas cámaras se eligen con la misma base de representación y la misma forma de elección, dando lugar a composiciones político partidarias similares (congruentes) en ambas cámaras. Cuando la base de representación es diferente (por ejemplo, una cámara tiene como base los territorios y la otra, los ciudadanos), y además*

*los representantes son elegidos mediante sistemas electorales diferentes, los resultados, por lo general, dan lugar a la formación de composiciones diferentes (incongruentes) en cada una de las cámaras. (pg, 107)*

*Independientemente de la base de la representación y de la forma de elección de cada cámara, conviene considerar adicionalmente que éstas tendrían poderes similares o diferentes. Cuando los poderes son iguales, o las competencias de las cámaras lo suficientemente distintas como para considerar que una es más poderosa que la otra, estamos en presencia de cámaras con poderes simétricos. En contraposición, cuando una de las cámaras es dotada con menos poderes que la otra, estamos en presencia de una asamblea asimétrica (Lijphart, 1997: 206). (pg, 108)*

Em Reynoso (2010) é mostrado que o bicameralismo brasileiro é incongruente e simétrico, visando que, estão atribuídas as mesmas funções legislativas às duas casas e que elas possuem tamanhos diferentes em sua estrutura. O autor explica que Câmaras Altas caracterizadas por elevada simetria e incongruência são instâncias de bicameralismo forte e aponta esse fator no desenho constitucional do bicameralismo brasileiro. Ao entender o recorte que Araújo (2010) faz sobre o desempenho do Senado Federal, como comentado dentro do bicameralismo é possível entender sua necessidade e funcionalidade ao entender o motivo de existir uma segunda casa. Para ele, o Senado é um dos mais potentes do mundo e para que o Executivo consiga as suas aprovações, é necessária uma manutenção da coalizão. Lembrando que isso depende da forma com que aconteceram as eleições, os acordos e concessões e de quem tem mais força partidária.

*[...] escolha pela cooperação ou pela obstrução é estratégica e, portanto, condicionada-por variáveis tais como estrutura da coalizão, o tipo de legislação em apreciação, o regime de tramitação, o conteúdo das matérias, o quórum exigido para sua aprovação, etc. Essas variáveis são fortemente afetadas pelas estratégias do Poder Executivo, que escolhe quais projetos submeterá ao Congresso e define, ademais, as estratégias de construção de apoio parlamentar. (pg 72)*

Dentro desse contexto, por ser um bicameralismo incongruente visa que para o Senado, cada estado e o Distrito Federal elegem três senadores, com mandato de oito anos, renovados de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços. A composição do Senado é de 81 parlamentares. A Câmara é composta por representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional em cada estado, em cada território e no Distrito Federal. São 513 deputados federais, com mandato de quatro

anos. O número de deputados é proporcional à população do estado ou do Distrito Federal, com o limite mínimo de oito e máximo de setenta deputados para cada um deles.

Quanto à simetria, no contexto da emenda constitucional, é possível entender que há uma perfeita simetria, já que suas prerrogativas são equivalentes e é preciso que as casas entrem em acordo para aprovar um projeto. No entanto, essa simetria mostra uma flexibilidade ao tratar sobre PEC da CPMF, já que a palavra final foi dada pelo Senado Federal ao não aprovar uma parte da Emenda que foi aprovada anteriormente na Câmara dos Deputados. Sendo que é prevista constitucionalmente que a Câmara dos Deputados é a iniciadora no caso de projetos de lei do Executivo e o Senado Federal é quem revisa a sua tramitação.

*Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados. (CF, 1988)*

Por isso, é notável que o bicameralismo brasileiro seja considerado forte, nota-se que devido às diferenças de representação, onde a Casa menor é representada por cidadãos e a Casa maior representa os Estados. Dada a diferença numérica e territorial, a simetria legislativa equipara suas autonomias. Já que a variação na representação do governo pode afetar o comportamento dos agentes legislativos, em especial o Senado Federal, muitos deles possuem um longo histórico de trabalho na política. Dessa forma, é preciso haver mais consenso entre essas esferas, como foi o caso da segunda era Lula, onde o Presidente possuía uma diversidade de coligações dentro da Câmara Baixa e não tanto assim na Câmara alta além da alta renovação dos parlamentares nas casas, mesmo que nos mesmos partidos.

## **5. ESTUDO DE CASO**

### **5.1 Composição Partidária e a Formação do Governo**

O Congresso Nacional é composto pela Câmara dos Deputados e o Senado Federal, são essas as casas do legislativo brasileiro que representam a população e todo o seu território e compõe o bicameralismo, sendo 513 deputados federais e 81 senadores. Assim, de acordo com a Constituição Federal, as casas possuem o poder

de legislar, além de fiscalizar e controlar. Eles também possuem autonomia em relação às outras esferas, mas para o bom funcionamento e harmonia dos trabalhos, é preciso que essas esferas entrem em consenso de como atuarem e sem interferir de maneira intensa nos trabalhos que buscam a melhoria para a população e sem muitas fragmentações.

*Segundo Mainwaring, a combinação do presidencialismo com um sistema multipartidário fragmentado, partidos indisciplinados, bicameralismo forte e um federalismo robusto resulta em dificuldades frequentes ao governo (MAINWARING, 1997, p.56). Com isso, as expectativas quanto ao resultado do jogo político não poderiam ser piores: irracionalidade alocativa, processos de governo truncados e entraves constantes. (Araujo, 2014, pg 69)*

Por tanto, é preciso saber quem foram os senadores eleitos e qual a composição partidária da segunda era Lula. Para posteriormente entender se a incongruência e simetria são de fato fatores decisivos para a não aprovação da PEC 50/2007 ou se foram outros fatores, aqui levo em consideração a organização do sistema bicameral além de sua adaptação temporal.

As eleições de 2006 foram conturbadas, devido aos grandes escândalos de corrupção que cercavam os candidatos à presidência. Esse foi um fator que influenciou imensamente na eleição de deputados federais associados ao partido do Presidente (PT) e os partidos que seguiam o mesmo viés ideológico naquele momento específico. De acordo com o DIAP (2006), a coalizão da segunda era Lula obteve um resultado inicial de 344 deputados na Câmara dos Deputados e de 44 senadores no Senado Federal. Sua base não foi tão diferente da eleição anterior, devido a maioria dos partidos permanecem com apenas atualizações de novos membros. No entanto, com a perda de senadores da base, que foram para demais cargos do Executivo, configurou numa diminuição considerável de cadeiras da segunda era Lula após o início dos trabalhos, diminuindo consideravelmente e em especial no Senado Federal, que aqui é considerada a casa de fator decisivo para o estudo da PEC.

O PSDB que era o terceiro maior partido dentro da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, após sofrer uma derrota nas eleições presidenciais, via-se ali uma necessidade do Executivo de entrar em consenso com tal legenda para obter maioria dentro das duas casas. O desempenho do Governo, entretanto, dependia da organização de um ministério renovado, de uma base consistente de sustentação no

Legislativo, e de negociar a eleição dos presidentes da Câmara e do Senado. Seria preciso da manutenção da coalizão, de compartilhar a gestão do aparelho de Estado, com a distribuição de cargos e negociar o conteúdo da política pública, além de liberar recursos do orçamento, por emendas, liberalidade ou convênio com os demais entes federativos.

Portanto, ao confiar plenamente na sua base, já formada, o Presidente transparecia que não havia necessidade de mais concessões, já que a sua base era suficiente para a aprovação de projetos de seu interesse. Nesse contexto, ao acompanhar sobre como foi a tramitação da PEC 50/07 e os diálogos sobre a sua aprovação dentro da Câmara Alta. Para Araújo (2010) a variação da representação pode afetar o comportamento dos Senadores, por tanto, pode-se notar isso dentro na Câmara Alta naquele ano.

De acordo com Neiva (2010), os senadores são menos disciplinados em relação aos deputados federais, isso acaba por atrapalhar nas indicações dos líderes do Senado e contribui para o entendimento de que é preciso uma forte atenção do Presidente com essa casa, já que a tendência deles é de agir de acordo com o quão em acordo eles estão. Como de costume, suas decisões são ponderadas com base na coesão entre eles (Neiva, 2010), já que os resultados da formação do legislativo, em geral, dão origem à formação de composições diferentes dentro da câmara alta. Assim, o PMDB e o DEM (antigo PFL) eram as maiores legendas dentro do Senado, somando com as legendas pequenas, é possível dizer que a casa se encontrava dividida e isso é um fator de influência para as tomadas de decisões dentro do legislativo. No início do governo Lula a coalizão governista tinha 56% dos deputados na Câmara dos Deputados, passando a 61% no mês de janeiro, e de 54% para 65 % dos senadores no Senado Federal.

Ao que consta sobre simetria, ainda em Neiva é possível entender que existe uma diferença significativa, já que dentro do Senado o capital político é maior o poder de agenda do Executivo tende a ser menor lá dentro. Por tanto, notava-se uma necessidade de diálogo para que o Presidente conseguisse o sucesso na sua aprovação, tendo em vista que dentro daquela pauta, a oposição se organizou de forma massiva para obstruir o andamento da Emenda e dos trabalhos da base para convencer os aliados a votarem a favor dela.

## 5.2 Tramitação da PEC na Câmara dos Deputados

Foi apresentada na Câmara dos Deputados a PEC nº 50 de 2007, que versa sobre a CPMF. De autoria do Poder Executivo, a emenda tinha como objetivo de prorrogar para até 2011 a arrecadação da receita da CPMF, além da manutenção e a desvinculação das receitas da União (DRU). Dado o fim do tributo naquele mesmo ano, o Executivo possuía grande interesse em prorrogar a contribuição por mais quatro anos. No entanto, havia uma emenda principal apresentada anteriormente, a PEC nº 558 de 2006, sendo assim, a PEC 50/2007 foi apensada à mais antiga.

A matéria é apreciada na Câmara dos Deputados em três momentos: a análise de constitucionalidade na Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania - CCJC; análise de mérito pela Comissão Especial e a votação em dois turnos em Plenário.

Durante a tramitação na CCJ, foi designado o Relator Deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ), ele apresentou o Parecer pela aprovação desta e das apensada, incluindo a de nº 50/2007. Propôs também alterações na emenda em forma de substitutivo, alterando as partes que tratam sobre a exclusão da DRU da CPMF e que parte da arrecadação fossem destinadas aos estados e municípios. Dadas as divergências entre a oposição e a base, a aprovação do parecer levou um mês para acontecer e nesse meio tempo foi articulado sobre o mérito da Emenda, que deveria ser analisada na Comissão Especial a não na CCJ. Antes de sua aprovação, o relator Deputado Eduardo Cunha apresentou outro parecer, desta vez favorável à admissibilidade da PEC nº 50/2007, abrindo mão do substitutivo que tinha apresentado na semana anterior, que previa o compartilhamento dos recursos entre União, estados e municípios. A votação do Parecer foi acelerada pelo relator, Eduardo Cunha, após a nomeação de seu aliado, Luiz Paulo Conde (PMDB) para a presidência de Furnas, uma das maiores empresas estatais do País. Declaração que irritou a oposição, mas que surtiu efeito para a votação do Parecer na CCJ.

O DEM se comportou como um partido de oposição coeso, todos os deputados da legenda votaram contra a matéria e no PSDB, partido da base, cinco de seus seis deputados que estavam na Comissão votaram a favor da matéria. Ainda assim PMDB não se manifestaram totalmente contrários à PEC, já que alterar o Parecer na Comissão Especial seria uma chance de negociar com o governo a redução da alíquota e a partilha da arrecadação com os estados e municípios. Ainda assim, o

Executivo conseguiu obter êxito em sua primeira etapa, com os votos dos deputados, o relatório foi aprovado por 44 votos a favor e 15 contra, como mostra a tabela abaixo:

Quadro 1 - Votação do Parecer na CCJ

Partido	Favorável	Contrário
PT	12	
PMDB	14	1
DEM		12
PSDB	5	1
PP	1	
PCdoB	1	
PSB	3	
PR	1	
PSC	2	
PDT	2	
PSOL		
PTB	1	
PTC	1	
PV	1	
PPS		1

Fonte: extra.globo, como votaram os deputados na CCJ

Já na Comissão Especial, a oposição trabalhava em cima para que o Parecer fosse alterado, especialmente a parte da alíquota e da partilha com os estados. No entanto, o Presidente Lula reafirma que não há possibilidade de discutir a alíquota ou a divisão com os estados, e que seria irresponsável o Congresso não aprovar a CPMF nos termos em que o governo propunha. Ele ainda diz que aposta na aprovação da Emenda na forma em que está, sem a redução da alíquota e sem partilha com os estados e municípios.

### 5.2.1 Comissão Especial – Câmara dos Deputados

Na Comissão Especial, foi destinada a Presidência do Deputado Pedro Novaes (PMDB/MA) e a relatoria ao Deputado Antonio Palocci (PT/SP). Nela ocorreram quatro audiências públicas, onde foram ouvidos os ministros e economistas e especialistas da área de tributação. As audiências sobre a prorrogação da CPMF foram sugeridas pelos deputados José Pimentel (PT-CE), Paulo Bornhausen (DEM-SC), Ronaldo Caiado (DEM-GO) e Bruno Araújo (PSDB-PE).

Na primeira audiência foram ouvidos os ministros Guido Mantega, José Temporão, Luiz Marinho e Patrus Ananias. Eles falaram sobre a necessidade de prorrogar a CPMF para que os programas sociais pudessem continuar, além do crescimento dos investimentos e do crescimento econômico. O Ministro da Fazenda, Guido Mantega, afirma que 42% dos recursos da CPMF eram destinados à saúde, 21% para os programas sociais e 21% para o INSS e que CPMF foi importante instrumento da fiscalização no combate à sonegação. O Ministro ainda afirma que caso a PEC não seja aprovada, afetando o equilíbrio das contas públicas, o que poderia impactar no crescimento econômico. O Ministro da Saúde, José Gomes Temporão, destacou a importância da Emenda para financiar o Sistema Único de Saúde. O Ministro da Previdência Social, Luiz Marinho, argumentou que os recursos seriam essenciais para o pagamento de mais de 2 milhões de beneficiários. Enquanto o Ministro do Desenvolvimento Social, Patrus Ananias, afirmou que boa parte dos recursos de programas sociais, como o Programa Bolsa Família viriam da CPMF.

Na segunda audiência o Ministro Paulo Bernardo volta a defender a aprovação da CPMF, como forma de garantir o equilíbrio fiscal e o crescimento econômico. No entanto, os economistas Paulo Rabello de Castro e Celso Martone mostraram contra a PEC, afirmando que a prorrogação significaria manter a improdutividade e a estagnação econômica do país. Todos apresentaram ser contra a CPMF, exceto os membros do Executivo. Já na terceira audiência pública, o Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) Denis Rosenfeld foi o único a defender integralmente a Emenda e validou as falas dos Ministros de que a CPMF é necessária para manter os equilíbrios fiscais e disse ainda que o fim da contribuição poderia prejudicar os programas sociais através do não alcance do superávit. Enquanto o secretário da Receita Federal, Jorge Rachid, apesar de apoiar, diz que a carga tributária estava de fato aumentando e que o Estado estaria em um crescimento excessivo.

A audiência pública mais polêmica foi a que o Presidente da Fiesp, Paulo Skafa, esteve presente e nela entregou na Comissão 1,1 milhão de assinaturas pedindo o fim da CPMF e disse que prorrogação não seria necessária diante do aumento da arrecadação e que em 2008 haveria um incremento de 70 bilhões de reais, não faltando recursos à saúde ou aos programas sociais. Diversos economistas e tributários reconhecidos se mostraram contra a prorrogação da PEC e que seria

possível extinguir a CPMF sem qualquer prejuízo em termos de adequação orçamentária.

Nesse meio tempo, a bancada do PSDB decidiu fechar posição contra a prorrogação da CPMF. Devida a possibilidade de que o governo não precisava mais de tais recursos para bancar a saúde ou os programas sociais já que a arrecadação teria aumentado de forma expressiva e ainda acusavam o acusando o governo Lula de aplicar mal os excessos de arrecadação, inchando a máquina pública.

Durante todo o processo da Comissão Especial, a oposição foi firme em sua posição contrária à PEC, fazendo com que os líderes partidários tentassem convencer o governo a apresentar alguma modificação na proposta inicial, como a redução da alíquota. Havia um receio da proposta ser modificada no Senado Federal, onde a base não era tão grande como era na Câmara dos Deputados, o que poderia enfraquecer a Emenda. O Presidente ainda acreditava que a CPMF pudesse ser aprovada nas duas casas, mas com as audiências públicas, via-se uma necessidade de ceder para a oposição e foi proposta a redução da alíquota em 0,02% ao ano, nos quatro anos seguintes. Essa redução não constava no Parecer do Relator Deputado Antonio Palocci, mas deixavam em aberto para ser alterado via medida provisória, dando abertura para uma melhor relação com a oposição.

A PEC 50/2007 foi única a ser aprovada nesta comissão e ainda na forma de substitutivo, apresentado pelo Relator Antonio Palocci. A emenda foi alterada de duas formas em seu conteúdo. O relator propôs a aprovação apenas da proposta de autoria do governo e a rejeição de todas as demais, incluindo a que previa a partilha dos recursos da CPMF com estados e municípios. A partir disso, fica apenas a emenda que trata sobre os recursos da CPMF serem destinada à saúde pública no país, de acordo com a Consultoria Jurídica. Apesar da oposição tentaram obstruir o processo de votação com a apresentação de destaques, o governo conseguiu aprovar o substitutivo por 13 votos a 5, de acordo com a tabela a seguir:

Quadro 2 - Votação do Substitutivo na Comissão Especial da CPMF

Partido	Favorável	Contrário
PT	4	
PMDB	3	
DEM		2
PSDB		2
PP	1	
PCdoB		

PSB	1	
PR		
PSC		
PHS	1	
PDT	1	
PSOL		
PTB	1	
PTC		
PV	1	
PPS		1

Fonte: comissão especial da Câmara dos Deputados

Após a votação na Comissão Especial, a Emenda segue para ser votada no Plenário da Câmara em dois turnos. As articulações para a sua não aprovação no plenário continuam, tanto das entidades de fora do legislativo quanto dos membros do DEM e PSDB.

### 5.2.2 Plenário

As articulações para a recusa do projeto fica cada vez mais intensa quando a Emenda chega ao Plenário da Câmara dos Deputados e o governo apresenta ter pressa na sua aprovação desde o início, mas com o tempo final de sua tramitação naquela casa faz com que o governo articule cada vez mais para que o projeto seja aprovado ainda no ano de 2007, já que seu prazo era pro ano seguinte. Para agilizar o processo, o governo revogou três medidas provisórias que trancavam a ordem do dia para votações e trabalhou pela rápida aprovação da Emenda da CPMF. Fazendo assim, com que o legislativo priorize as pautas do Executivo, deixando clara as intenções de agilidade do Presidente em relação à essa pauta.

Com as manobras do DEM de obstruir a votação, através de requerimentos e emendas, o substitutivo apresentado na Comissão Especial só foi votado em primeiro turno no dia 27/09, onde a emenda obteve 338 votos a favor e 114 contrários, mostrando que o governo tinha realmente uma maioria ampla na Câmara dos Deputados. Após o primeiro turno, os parlamentares apresentaram 65 emendas aglutinativas ao texto, todas da oposição, a fim de atrasar a votação da matéria. Já em segundo turno, dia 09/10, a PEC foi aprovada, dando a vitória da base e do governo naquele momento, com 333 votos favoráveis e 113 contrários, com base na tabela 3:

Quadro 3 - Votação da Emenda no Plenário

Partido	1º Turno			2º Turno		
	Favorável	Contrário	Abstenção	Favorável	Contrário	Abstenção
PT	78			75		
PMDB	77	8		76	8	
DEM	3	37			35	2
PSDB	1	49		1	49	
PP	33	2		30	2	
PCdoB	12			13		
PSB	26	2		24	2	
PR	39			38		
PSC	9			12		
PDT	20	2		20	2	
PSOL		3			2	
PTB	15	2		17	2	
PTC	1			1		
PTdoB	1			1		
PV	11	3		11	3	
PHS	2			2		
PMN	5			5		
PRTB				1		
PRB	3			4		
PPS	2	9		2	8	
s/ partido			1			
Total	338	117	1	333	113	2

Fonte: Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados

De acordo com a tabela, o governo teve uma boa vitória nos dois turnos, já que não necessários apenas 308 deputados para aprovar a Emenda e ele obteve 30 a mais no primeiro turno e 25 no segundo turno. Foi uma conquista certa e sem muito espaço para a oposição no plenário, já que durante a Comissão Especial demonstrou ter sido uma batalha entre os Ministros que representam o Executivo e os diversos empresários, economistas e especialistas em tributação na oposição.

### 5.3 Tramitação da PEC no Senado Federal

Já no Senado Federal, a PEC da CPMF passa a tramitar na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania - CCJ como PEC nº 89/2007. Nela é designada a relatora Senadora Kátia Abreu (DEM/TO), que apresentou o Parecer pela rejeição da

CPMF e a aprovação da prorrogação da DRU. O governo encontrou algumas dificuldades na comissão inicial, onde a relatoria da CCJ era da oposição.

No seu tempo de tramitação na CCJ, o governo via a necessidade de uma articulação mais detalhada na casa, já que alguns senadores da base se mostraram contrários à continuação do tributo. O próprio líder no PT no Senado, Humberto Costa (PE), vê dificuldade para que a contribuição passe - *“Quem sabe se a situação econômica melhorar um pouco, isso sensibilize os parlamentares e a sociedade brasileira. Temos também a situação da Previdência, não temos uma reforma em vista e há necessidade de termos recursos para garantirmos os benefícios previdenciários.”* (Estadão). Era preciso trabalhar ainda mais para conseguir a aprovação da PEC, tanto para a sua base aliada quanto na oposição.

Havia também uma aposta nos governadores, onde o Presidente Lula acredita que a relação deles com os senadores poderia virar o jogo a seu favor. Os governadores tinham o receio de perder recursos para os estados, já que já que os recursos da CPMF eram usados nas aposentadorias e no programa Bolsa-Família e na saúde. Isso pressionava o governo a abrir mão da proposta original, alterando para que houvessem partilhas entre os estados e municípios, como foi proposto anteriormente pela oposição na Câmara dos Deputados.

*“Temos 26 governadores que querem a CPMF. No PSDB, que tem governos em Estados importantes como São Paulo, os governadores também querem a CPMF. Não podem os partidos políticos ficar reféns do discurso de um partido como o PFL, que não tem nada a perder”, disse Lula, insistindo em referir-se à antiga sigla do DEM. “Estou tranquilo com relação à aprovação da CPMF por uma questão de responsabilidade. Nem o Estado, nem o município, nem o governo federal podem prescindir de R\$ 40 bilhões. Agora, se faltar bom senso em alguns senadores, estou convencido de que quem vai ter prejuízo não é nem o governador, nem o presidente da República. É o povo mais pobre desse País”. (Presidente Lula, Estadão, 2007)*

No entanto, suas apostas foram frustradas e o PSDB decidiu que votaria em peso contra a CPMF. De acordo com o presidente do PSDB, Tasso Jereissati (CE), seria muito difícil a legenda mudar de ideia, para eles a proposta era totalmente insatisfatória. O governo ainda tentou insistentemente mudar a opinião dos tucanos, com a ideia de que a Emenda poderia ser alterada posteriormente via MP, mas eles só estavam dispostos a negociar caso o governo melhorasse a proposta. Tal informação,

de acordo com o Senador Arthur Virgílio (AM), seria repassada aos governadores da legenda.

Sendo assim, o governo precisou articular dentro da sua própria base, já que a quantidade de senadores que ele possuía era no limite e via-se uma necessidade maior de articulação dentro do Senado Federal do que na Câmara dos Deputados. A maior problemática para o governo estava na alíquota, que até mesmo para os membros da base ela era considerada alta demais.

Dentro da CCJ ocorreram diversas audiências públicas para debater o teor da emenda e ouvir, tanto os especialistas da área quanto os membros do governo. Os principais pontos dessas audiências foram sobre o aumento do repasse da contribuição para a saúde, a desoneração da folha de pagamentos para pessoas jurídicas, a desoneração parcial para pessoas físicas no Imposto de Renda (IRPF), a aceleração da Reforma Tributária, entre outras desonerações no investimento. Da forma proposta, quem recebe até R\$ 1.642,00 ficaria isento da contribuição. Durante a sua exposição, o ministro Guido Mantega lembrou que entre os anos de 2004 e 2007 houve um total de R\$ 36 bilhões em desoneração da carga tributária com a redução dos custos de investimentos e da construção civil, da cesta básica, da correção da tabela do IRPF, entre outros. "A desoneração tributária é uma necessidade no Brasil, mas deve ser feita de forma planejada".

A última audiência foi marcada por um ponto importante, onde Guido Mantega afirma que mesmo que a arrecadação estivesse subindo, a receita arrecadada em se encontrava totalmente vinculada ao repasse com os estados e municípios e o que sobraria, seria utilizado no PAC e no Programa Bolsa Família, além de serem destinados os recursos principais da CPMF à saúde. Somente nessa audiência foi que o governo aceitou ceder e reduzir a alíquota em 0,02% ao ano, mas que era algo que só poderia ser realizado via MP.

O parecer da Senadora Kátia Abreu versava uma acusa à CPMF de ser um tributo regressivo e cumulativo, também alegou que isso tornaria o setor produtivo brasileiro menos competitivo. Nesse parecer, ela argumentou que a sua extinção não prejudicaria o Programa Bolsa Família, já que o custeio desse programa social poderia ocorrer através da contenção em outros gastos ou da utilização de receitas não empenhadas. Ela usou como argumento os dados apresentados por alguns

economistas associando o fim da CPMF à possibilidade de uma queda nas taxas de juros cobradas pelos bancos, abrindo caminho para mais crescimento econômico.

Enquanto isso, o substitutivo do Líder do Governo Senador Romero Jucá tratava sobre como a verba da CPMF era essencial para o equilíbrio fiscal e somente isso poderia dar continuidade aos programas sociais. Ainda destacou que o governo se avalia a ideia de estudar a desoneração do tributo e citou estudo que demonstrava que o caráter regressivo da CPMF seria mínimo. Além disso, também destacou a importância do tributo como ferramenta auxiliar no combate à sonegação fiscal.

Posteriormente às audiências públicas, o parecer da relatora Senadora Kátia Abreu entrou para votação no mês de novembro de 2007. Propondo a derrota do governo sobre a CPMF, seu parecer contrário atendia aos interesses do bloco de oposição ao governo naquele momento. No entanto, o substitutivo do Senado Romero Jucá tomou as proporções favoráveis ao governo, derrotando o parecer da relatora e tendo esse substitutivo aprovado na CCJ por 12 votos favoráveis e 9 contrários, de acordo com a tabela 4:

Quadro 4 - Votação do Substitutivo na CCJ

Partido	Favorável	Contrário
PT	5	
PMDB	5	1
DEM		4
PSDB		4
PP		
PCdoB		
PSB	1	
PR		
PSC		
PHS		
PDT		
PSOL		
PTB	1	
PTC		
PV		
PPS		

Fonte: secretaria geral da mesa - Senado Federal

A partir disso, a decisão final da aprovação da Emenda estava mais próxima e a aprovação do substitutivo não era uma garantia do sucesso total do governo e por isso, seriam necessárias mais articulações com a oposição e a base do governo.

Tendo em vista que a aprovação do substitutivo só foi possível com a presença da maioria do governo na CCJ.

### **5.3.1 Plenário**

Durante as sessões em plenário no Senado, as reuniões eram constantemente um ambiente de conflito entre a base e a oposição, no que se refere às discussões sobre a PEC. Para os senadores da oposição, o governo deveria ter cedido às suas propostas ainda na Câmara dos Deputados, a fim de evitar um grande desgaste em suas relações com o Executivo e que a redução da alíquota via MP não era uma garantia certa de que isso poderia acontecer e que esse ponto não constava no substitutivo do Senador Antonio Palocci.

O PSDB havia determinado que iria contra a matéria, e o governo contava apenas com 53 senadores da base aliada, incluindo o presidente da Casa e 28 pertenciam à oposição. O governo já contabilizava dois votos a menos e a possibilidade de perder outros dois, de modo que a proposta só seria aprovada se todos os demais senadores da base votassem a favor ou se o governo conquistasse votos na oposição, o que seria bem difícil. Três senadores da base aliada decidiram ir contra a CPMF, Mozarildo Cavalcanti (PTB/RR) já havia declarado abertamente a decisão de votar contra a prorrogação da cobrança. Outros dois senadores da base aliada, Jefferson Péres (PDT/AM) e Pedro Simon (PMDB/RS), se mostravam indecisos e ameaçavam votar contra a proposta dado o pequeno tempo de discussão, condicionando o seu apoio a concessões do governo em relação à alíquota.

O governo ainda buscou manobrar a situação, enviando três cartas ao Plenário; uma carta escrita pelo Presidente Lula, uma do Ministro Guido Mantega e outra do Ministro José Múcio Monteiro. O governo se comprometeu em renovar o tributo por apenas um ano, e nesse meio tempo poderia ser realizada uma reforma tributária, ou então aprovar a CPMF de forma integral e destinar os recursos somente à saúde. Os líderes do DEM e do PSDB, os senadores José Agripino e Arthur Virgílio, reagiram afirmando que suas bancadas não poderiam mais negociar, que essa proposta deveria ter sido feita muito antes de ir a Plenário.

Após intenso debate, o Líder do Governo, Senador Romero Jucá, propôs dividir a Emenda nas duas partes que ela é apresentada; prorrogar a CPMF e a prorrogação da desvinculação da DRU. Enquanto a DRU é aprovada em primeiro e segundo turno,

por 66 votos favoráveis e 18 contrários, a CPMF foi rejeitada por 45 votos a favor e 34 contra. Dentro da base aliada do governo, contabilizaram-se seis votos contrários à orientação, sendo três do PMDB, dois do PR e um do PTB. Além disso, o governo perdeu os votos do presidente da casa e do senador Mozarildo Cavalcanti (PTB/RR) que era contrário à prorrogação e não participou da votação, de acordo com a tabela 5:

Quadro 5 - Votação do art. 2º no Plenário

Partido	Favorável	Contrário	Ausência
PT	12		
PMDB	16	3	
DEM		14	
PSDB		13	
PP	1		
PCdoB	1		
PSB	2		
PR	2	2	
PSC			
PDT	5		
PSOL		1	
PTB	4	1	1
PV			
PRB	2		
Total	45	34	1

Fonte: Secretaria Geral da Mesa do Senado Federal

Com a derrota no plenário do Senado Federal, é possível entender que é necessário um trabalho constante do Executivo dentro do Legislativo para obter sucesso na aprovação de uma Emenda. O que não ocorreu no caso da CPMF. Esse estudo de casa viabiliza as relações das duas casas legislativas com o Executivo, pondo em consideração a manutenção da coalizão do governo.

## 6. ANÁLISE E RESULTADO

O processo de negociação em torno da PEC mostra que, apesar de o legislativo ter todo um domínio sobre a tramitação e negociata de um projeto, é necessário que o Executivo trabalhe em negociações com as duas casas e assim, obter sucesso e aprovação de uma pauta de seu interesse. Mesmo que seja um tema delicado, como

é o da CPMF, é possível entender que o governo deveria ter articulado mais e cedido à oposição, algo que aconteceu ao final da vida do projeto.

No que se trata da minha hipótese, de que a incongruência bicameral é um fator decisivo sobre o comportamento das Câmaras Alta e Baixa divergirem em relação à apreciação deste projeto de autoria do Executivo, é possível dizer que a hipótese se confirma parcialmente, já que a incongruência das duas casas afeta as relações com o Governo, o fazendo realizar duplos diálogos com o legislativo. É possível enxergar isso quando o governo Lula cede às propostas dos senadores e não à dos deputados, flexibilizando a possibilidade de alteração após a aprovação da Emenda no Plenário do Senado Federal. Além de ser notável o impacto da diferença de tamanho entre as casas. De fato, o voto de um senador pesa mais do que voto de um deputado. Por ser necessário articular com membros distintos, o governo não conseguiu lidar com as divergências dos membros e nem com o seu potencial impacto, já que se espera que opiniões e votos diferentes.

Um fator importante para as divergências foi a coalizão do governo, que se encontrava em conflito no Senado Federal, ao ter uma parte da base prestando voto contrário ao que foi indicado pela base e indo contrário, também, ao que os deputados votaram no primeiro momento na primeira casa. Nessa pesquisa, levo em consideração o presidencialismo de coalizão para entender as relações dos dois poderes, no entanto, ela não chega a ser um fator decisivo que confirma a hipótese.

No que se refere à simetria, sabe-se que o bicameralismo brasileiro é altamente forte e possui uma simetria perfeita, mas o tamanho das casas afeta no poder que existe em cada casa. No entanto, dentro do sistema bicameral brasileiro, onde a segunda casa tem o poder de vetar um projeto, isso muda as relações institucionais e as divergências de opiniões entre as câmaras pode chegar a uma decisão legislativa. Para Reynoso (2010), essas divergências de opiniões são consideradas uma função da incongruência *“Nesse sentido, quando a base de representação não coincide e o método de escolha produz resultados diferentes em cada câmara, as chances de as câmaras terem ou expressarem preferências diferentes serão maiores”* (tradução livre, pg 123).

Foi possível analisar, dentro desse estudo de caso, que a incongruência é um fator para a não aprovação da Emenda da CPMF. Com base em Albala (2017), onde há incongruência e a coalizão é menor, é possível que haja mais travamentos de

projetos do que o esperado. Como o legislativo brasileiro é incongruente e a base do Governo dentro do Senado Federal, durante a tramitação da CPMF, era de 53 senadores, é visto um impasse de composição sobre os vetos players. Como o Senado Federal apenas votou a Emenda e não realizou alterações, foi ela quem realizou a deliberação final da CPMF. Quanto às divergências dos poderes Executivo e Legislativo, é notável que no segundo Governo Lula era necessária mais abertura para aprovar a Emenda, no entanto, como isso não aconteceu, não houve muita concessão à nenhuma das duas casas. E assim, gerando o fracasso do Presidente Lula sobre a prorrogação da CPMF.

## 7. REFERÊNCIAS

Araújo, Paulo Magalhães, "O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal". Política & Sociedade - Florianópolis - Volume 11 - Nº 21 - julho de 2012: 83-135

Araújo, Paulo Magalhães. "Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010." Opinião Pública 20.1 (2014): 67-95.

Câmara dos Deputados, Comissão Especial da CPMF. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/53a-legislatura-encerradas/pec55806>. Acesso em: 01/07 às 22h30

Câmara dos Deputados, notícias sobre a PEC da CPMF. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/107350.html>. Acesso em: 01/07 às 21h40

Congresso Nacional, atribuições. Disponível em : <https://www.congressonacional.leg.br/institucional/atribuicoes>. Acesso em: 13/04 às 19h30

CONSULTOR JURÍDICO. Câmara dos Deputados aprova a prorrogação da CPMF até 2011. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2007-out-10/camara\\_aprova\\_prorrogacao\\_cpmf\\_2011](https://www.conjur.com.br/2007-out-10/camara_aprova_prorrogacao_cpmf_2011) Acesso em: 19/05 às 15h40

Diap, os cabeças do Congresso Nacional. Disponível em: [http://www.diap.org.br/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=513&view=viewcategory&catid=13](http://www.diap.org.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=513&view=viewcategory&catid=13). Acesso em: 25/05 às 22h

Druckman, J. and Thies, M. (2002), The importance of concurrence: the impact of bicameralism on government formation and duration. American Journal of Political Science. Vol. 46, Nº 04, pp. 760-771

Estadão. Após nomeação, relator quer votar logo CPMF. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,apos-nomeacao-relator-quer-votar-logo-cpmf,29063>. Acesso em: 02/07 às 22h

Estadão. Bancada tucana contra a CPMF. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,fhc-lidera-bancada-tucana-contra-cpmf,40790>. Acesso em: 02/07 às 00h46

Estadão. Governo sai derrotado e Senado derruba a prorrogação da CPMF. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governo-sai-derrotado-e-senado-derruba-prorrogacao-da-cpmf,95066>. Acesso em: 02/07 às 20h44

Estadão. governo teme derrota na CPMF no Senado. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governo-teme-derrota-na-votacao-da-cpmf-no-senado,62948>. Acesso em: 02/07 às 14h08

Estadão. para Lula queda da CPMF seria estupidez. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,para-lula-queda-da-cpmf-seria-estupidez,88857>. Acesso em: 02/07 às 15h

Estadão. Para Lula, ninguém abre mão de R\$ 38 bi. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,para-lula-ninguem-abre-mao-de-r-38-bi,35630>. Acesso em: 01/07 às 20h39

Estadão. PSDB rejeita a proposta e vota contra a CPMF. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2007/11/343233-psdb-rejeita-proposta-e-promete-votar-contra-a-cpmf.shtml>. Acesso em: 02/07 às 16h

Extra, Globo.com, como votaram os deputados na CCJ. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/brasil/cpmf-veja-como-votaram-os-deputados-na-ccj-712643.html>. Acesso em: 01/07 às 20h

Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, sou contra a CPMF. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/contra-a-cpmf/>. Acesso em: 30/06 às 20h

Folha de São Paulo, economistas criticam a prorrogação da CPMF em audiência no Senado. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2007/10/341247-economistas-criticam-prorrogacao-da-cpmf-em-audiencia-publica-no-senado.shtml>. Acesso em: 02/07 às 16h30

Folha de São Paulo, resultado das eleições para senadores de 2006. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u86144.shtml>. Acesso em: 7/06 às 8h

Folha de São Paulo. Em discurso, Renan ameaça adversários. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1309200705.htm>. Acesso em: 02/07 às 20h

Hiroi T and Rennó L (2014) Dimensions of legislative conflict: Coalitions, obstructionism, and lawmaking in multiparty presidential regimes. *Legislative Studies Quarterly* 39(3): 357–386.  
<http://noticias.terra.com.br/eleicoes2006/interna/0,,OI1170710-EI7803,00.html>.  
Acesso em: 7/06 às 9h

Llanos, Mariana, e Nolte, Detlef. (2003), "Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence". *The Journal of Legislative Studies*, 9: 54-86.

Neiva, Pedro Robson Pereira. "Coesão e Disciplina Partidária no Senado Federal". *Dados - Revista de Ciências Sociais*. 2011, 54

Reynoso, Diego (2010), *La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina*. Perfiles latinoamericanos. Vol. 18, Nº 35, pp. 105-144.

Senado notícias. aprovar a cpmf será difícil, acreditam senadores. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/02/02/aprovar-a-cpmf-sera-dificil-acreditam-senadores>. Acesso em: 02/07 às 12h

Senado Notícias. Prorrogação da CPMF é rejeitada e DRU é aprovada e vai a segundo turno <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2007/12/13/prorrogacao-da-cpmf-e-rejeitada-dru-e-aprovada-e-vai-a-segundo-turno>. Acesso em: 02/07 às 21h

Senado notícias. Sete horas de intenso debate para votar a CPMF. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2007/12/13/sete-horas-de-intenso-debate-para-votar-a-cpmf>. Acesso em: 02/07 às 20h30

Terra, resultado das eleições para deputado federal de 2006. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/eleicoes2006/interna/0,,OI1170710-EI7803,00.html>  
Acesso em: 7/06 às 9h