

Quando senadores tentam limitar o STF: mudança institucional via Propostas de Emenda à Constituição

DOI 10.1590/1678-98732434e007

Juliana Aparecida Sousa Carvalho¹  ¹Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, SP, Brasil.

Palavras-chave: mudança institucional, reforma constitucional, Senado Federal, Supremo Tribunal Federal, estatística descritiva.

RESUMO Introdução: A literatura sobre o Senado brasileiro privilegia seu comportamento legislativo ordinário e suas relações com a Câmara dos Deputados, deixando em segundo plano seu papel na mudança constitucional via Propostas de Emenda à Constituição (PECs). Embora emendas constitucionais no Brasil tendam a seguir padrão incremental voltado a políticas públicas (*policy*), permanece lacuna sobre como senadores utilizam PECs para alterar regras do jogo político (*polity*) em contextos de renovação parlamentar, polarização e conflito interinstitucional. Este artigo examina PECs iniciadas por senadores entre 1989 e 2022, com foco na 56ª Legislatura (2019-2022), indagando se mudanças no contexto político se refletem no conteúdo dessas propostas. **Materiais e métodos:** Construiu-se um banco de dados com 1.800 PECs do Senado (1989-2022), classificadas pela Metodologia de Análise Constitucional (MAC) entre *policy* e *polity*. Análise descritiva e exploratória agregou propostas por ano, governo, resultado e partido. A codificação seguiu protocolo com rodadas sucessivas de revisão para estabilidade das categorias, recorrendo a ementas, dispositivos constitucionais e justificativas. **Resultados:** Embora a taxa de arquivamento permaneça elevada (90%), identifica-se inflexão qualitativa na 56ª Legislatura: as PECs sobre o Supremo Tribunal Federal deixam de concentrar-se em procedimentos de nomeação e passam a propor limites a mandatos, restrições à conduta política de ministros e redefinição de competências. Paralelamente, surgem iniciativas para condicionar regras eleitorais e reintroduzir o debate sobre parlamentarismo. **Discussão:** Três fatores contextuais associam-se aos padrões observados: conflito entre poderes, renovação parlamentar (46 de 54 senadores estreantes em 2018) e intensificação da polarização. As PECs, mesmo arquivadas, funcionam como sinalizações políticas e tentativas de redefinição das regras. O estudo evidencia o Senado como arena de disputa constitucional contemporânea, embora não estabeleça relações causais entre contexto político e conteúdo das PECs.

Recebido em 6 de Outubro de 2025. Aprovado em 16 de Dezembro de 2025. Aceito em 12 de Janeiro de 2026.

Editor Científico: Adriano Codato Editor Associado: Roberta Picussa 

I. Introdução¹

¹ A autora agradece a Mariana Batista, Rogério Bastos Arantes, Jefferson Mariano Silva e aos dois pareceristas anônimos pelas sugestões de aprimoramento deste artigo.

Garantir a representação dos estados, atuar como freio e contrapeso no sistema político, liberar crédito a entes subnacionais e avaliar indicações do governo federal estão entre as funções do Senado no Brasil. Ainda assim, sabemos pouco sobre como essas atividades são exercidas e, sobretudo, sobre o que os senadores fazem em outras áreas. Este artigo se aproxima da literatura que contesta a visão do Senado como casa meramente carimbadora das decisões da Câmara dos Deputados e busca discutir um aspecto pouco abordado do seu comportamento.

Partimos do pressuposto de que um modo importante de observar o comportamento dos senadores é analisar as propostas de emenda constitucional que iniciam. Portanto, a pergunta que orienta este artigo é: como os senadores brasileiros têm tentado modificar a Constituição Federal de 1988? Mais especificamente, como os parlamentares eleitos em 2018 têm atuado neste aspecto? A escolha da 56ª legislatura decorre de seu caráter recente e pouco estudado e do fato de o governo e o perfil parlamentar se diferenciarem dos anteriores, com maior presença de empresários, figuras midiáticas e *outsiders* da política.

Sumário executivo

Contexto da pesquisa

A Constituição de 1988 consolidou um arranjo institucional no qual o Congresso Nacional desempenha papel central na proposição de mudanças constitucionais por meio das Propostas de Emenda à Constituição (PECs). Embora a literatura brasileira tenha examinado amplamente o comportamento legislativo da Câmara dos Deputados, a atuação do Senado Federal na formulação de iniciativas de reforma constitucional permanece pouco explorada. O Senado pode desempenhar papel estratégico na definição das regras do jogo através das PECs, afetando o funcionamento das instituições democráticas, o sistema eleitoral e o equilíbrio entre os poderes. Durante a 56ª Legislatura (2019-2022), o ambiente político brasileiro foi marcado por forte polarização, elevada renovação parlamentar (46 de 54 senadores eleitos eram estreantes) e conflitos frequentes entre Executivo, Legislativo e Judiciário. Esse contexto reacendeu o debate sobre a utilização de PECs como instrumentos de disputa institucional e de sinalização política, tornando relevante compreender não apenas o volume dessas proposições, mas sobretudo seu conteúdo substantivo e sua orientação política.

Evidências anteriores ao estudo

Estudos anteriores sobre padrões de emendamento constitucional no Brasil apontam que reformas tendem a ocorrer de forma incremental, concentrando-se em políticas públicas específicas (*policy*), em vez de mudanças diretas nas regras que estruturam o jogo político (*polity*). No caso do Senado, as pesquisas disponíveis concentram-se em padrões de carreira, comportamento legislativo e desempenho institucional, oferecendo menos atenção às iniciativas de emendamento constitucional como tentativas de transformação das instituições. As análises existentes frequentemente priorizam a Câmara dos Deputados, deixando em segundo plano o papel do Senado na proposição de mudanças que afetam o desenho e os limites de atuação de outros poderes, como o Supremo Tribunal Federal (STF). Persistia lacuna quanto à compreensão sistêmica de como senadores utilizam as PECs como instrumento de ação política e de que maneira mudanças no contexto político se refletem no conteúdo dessas propostas.

Valor agregado do estudo

Este artigo organiza e analisa sistematicamente 1.800 PECs apresentadas por senadores entre 1989 e 2022, com foco especial na 56ª Legislatura. As proposições foram classificadas pela Metodologia de Análise Constitucional (MAC), distinguindo iniciativas voltadas a políticas públicas daquelas direcionadas às regras do jogo político. Os resultados indicam que, embora a taxa de arquivamento permaneça elevada (~90%), essas proposições desempenham função relevante como tentativas de mudança institucional e mecanismos de sinalização política. Na 56ª Legislatura, observa-se alteração qualitativa importante no conteúdo das PECs sobre o Supremo Tribunal Federal. Diferentemente de períodos anteriores, quando predominavam ajustes procedimentais sobre indicação de ministros, as propostas recentes passaram a incidir diretamente sobre mandato, conduta e limites de atuação dos membros do Tribunal. Ao relacionar esses padrões ao contexto de polarização política, renovação parlamentar e intensificação dos conflitos interinstitucionais, o artigo oferece interpretação sobre como fatores conjunturais e estruturais se associam à orientação das reformas propostas, evidenciando o papel do Senado como arena de disputas constitucionais contemporâneas.

Implicações de todas as evidências disponíveis

O estudo demonstra que PECs, mesmo não aprovadas, não devem ser interpretadas apenas como iniciativas fracassadas, mas como instrumentos de ação política e sinalização institucional. O exame sistemático de seu conteúdo permite identificar prioridades, conflitos e estratégias dos atores legislativos, oferecendo evidências sobre disputas em torno das regras do regime democrático. A constatação de que senadores passaram a propor limites diretos ao STF, e não apenas ajustes em procedimentos de nomeação, indica deslocamento estratégico na forma como o Legislativo aciona a Constituição para responder a conflitos com o Judiciário. Em contextos de polarização intensa e fragmentação partidária, o Senado pode funcionar como canal institucional para pressões dirigidas ao reequilíbrio entre poderes, mesmo que essas tentativas não se convertam em mudanças efetivas. Do ponto de vista teórico, os achados reforçam a importância de distinguir entre mudanças institucionais consumadas e tentativas de mudança. Estas últimas, ainda que arquivadas,

mantêm vivas alternativas de reconfiguração institucional que podem ser retomadas em conjunturas futuras. A análise evidencia que a Ciência Política precisa acompanhar não apenas o que se aprova, mas o que se tenta aprovar, pois isso revela agendas latentes, clivagens partidárias e estratégias de contestação das regras vigentes. Para a prática política, os resultados alertam para a necessidade de monitoramento contínuo das PECs como termômetro das tensões institucionais e disputas pela definição dos limites entre os Poderes.

Neste artigo, as propostas de emenda à Constituição são tratadas como indicador das tentativas de mudança formuladas no interior do Senado. Seguindo a literatura sobre política constitucional, a atenção recai sobre o momento da iniciativa das PECs, que permite observar agendas de reforma, identificar quais regras do jogo se tornam alvo recorrente de contestação e mapear clivagens entre grupos parlamentares.

Uma vez que já sabemos que uma parte considerável das emendas se destinam a inclusão e/ou modificação de mecanismos de políticas públicas (Couto & Arantes, 2006), optou-se por analisar a dimensão da política entendida como as regras do jogo que regem a organização dos poderes, para verificar se senadores utilizaram as PECs, entre outras coisas, para influenciar pleitos eleitorais e a atuação do Poder Judiciário. Para interpretar os resultados, utilizamos a teoria sobre mudança institucional, que busca mostrar como atores resolvem mudar essas regras e possíveis explicações para as mudanças.

O artigo se organiza da seguinte forma. A primeira seção discute o que a literatura já aponta sobre o Senado brasileiro. Em seguida, analisamos seus pontos de contato com o Poder Judiciário e o papel da casa no emendamento constitucional. A terceira seção apresenta o referencial de mudança institucional, a quarta descreve a metodologia e a quinta expõe os resultados. Por fim, as considerações finais retomam o argumento e indicam caminhos para pesquisas futuras.

II. O Senado na política brasileira

O interesse pelo funcionamento do Senado brasileiro surgiu, inicialmente, da comparação com outros sistemas bicamerais. A partir das definições de simetria e incongruência de Lijphart (2003), buscou-se entender os poderes da segunda casa, as regras de eleição e composição, a organização interna e os vínculos com a democracia, discutindo os benefícios do bicameralismo em um país federativo e diverso como o Brasil (Araújo, 2012; Rubiatti, 2017). Por outro lado, o Senado também foi estudado a partir de sua relação com a Câmara dos Deputados e, em menor extensão, com o Poder Executivo. Entretanto, ao longo dos anos, foi-se percebendo a necessidade de descolar o Senado tanto da comparação quanto da relação intrínseca com a Câmara dos Deputados e surgiu o apelo pelas análises que o vissem como ente autônomo (Hiroi, 2008).

O livro organizado por Lemos e publicado em 2008 é um bom exemplo do esforço para revelar funções e facetas pouco exploradas de nossa segunda casa. Os capítulos tratam de temas como perfil dos senadores, trajetórias políticas, produção legislativa, funcionamento das comissões e diferenças regionais, discutindo interpretações correntes sobre a baixa capacidade de deliberação do Senado e seu papel nos conflitos federativos, bem como a importância da composição partidária, da estratégia do governo e da conjuntura para o comportamento da casa (Bohn, 2008; Llanos & Sánchez, 2008; Lemos & Ranincheski, 2008; Ricci, 2008; Backes, 2008).

Posteriormente, [Neiva \(2011\)](#) mostrou que, embora a disciplina partidária no Senado seja um pouco menor do que na Câmara, os partidos conseguem coordenar rapidamente apoio e oposição ao governo. [Araújo \(2012\)](#) destacou que as prerrogativas constitucionais ampliam o peso do Senado nas decisões federais, ainda que sua atuação dependa da posição no processo decisório e da composição da coalizão. [Neiva & Yzumi \(2012\)](#) indicaram a predominância de juristas, mas também a presença de outras formações relevantes entre os senadores, e [Costa et al. \(2014\)](#) identificaram que os senadores empresários, em geral alinhados ao centro e à direita, têm carreiras mais curtas que seus pares na Câmara.

Um aspecto importante para a discussão aqui empreendida diz respeito aos pontos de toque entre o Senado Federal e o Poder Judiciário no Brasil. Esses pontos são praticados principalmente através de duas prerrogativas privativas conferidas à casa: a execução de decisões de inconstitucionalidade proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e a aprovação da indicação de autoridades por parte do governo federal.

A prerrogativa de suspender a execução de lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal foi conferida ao Senado ainda na Constituição de 1934 e mantida pelas cartas posteriores, inclusive a de 1988. Em termos gerais, após a decisão do STF, a lei deixa de valer para as partes do processo e cabe ao Senado estender essa suspensão para os demais casos, concluindo a etapa legislativa do controle de constitucionalidade. A discussão sobre esse papel aparece em [Brossard \(1976\)](#), que questiona se o Senado é obrigado a suspender o preceito ou se dispõe de margem de decisão. [Dourado \(2008\)](#) destaca a importância do mecanismo para a proteção da Constituição, enquanto Mendes (2004) sustenta que o Senado atuaria mais como órgão de publicidade da decisão do STF do que como instância com poder próprio nesse processo ([Ribeiro, 2017](#), p. 105).

Outra prerrogativa dada aos senadores brasileiros diz respeito à aprovação de autoridades indicadas pelo governo federal. Além dos ministros do STF, passam pelo crivo do Senado diplomatas, o presidente do Banco Central, o Procurador Geral da República, o Advogado Geral da União, entre outros. Em estudo comparativo sobre Brasil e Argentina, [Lemos & Llanos \(2007\)](#) mostram que, apesar da alta taxa de aprovação das indicações - cerca de 90% - o resultado não decorre apenas de deferência ao Executivo, mas de um processo de acomodação em que o presidente antecipa a reação do Senado e escolhe nomes com maior probabilidade de aceitação. As últimas recusas a indicações para o Supremo foram registradas em 1894 e o episódio indica que, ao menos naquele momento, o Senado exerceu escrutínio sobre os nomes sugeridos pelo Executivo, o que contrasta com a imagem de chancela automática.

Por sua vez, a lei de crimes de responsabilidade (Lei nº 1.079/1950) conferiu ao Senado a prerrogativa de abrir processos de cassação contra ministros do Supremo Tribunal Federal. Cabe à casa, portanto, receber e processar denúncias e julgar se houve crime de responsabilidade, como desídia no cumprimento de atribuições ou conduta incompatível com o decoro do cargo segundo o art. 39. O artigo 52 da Constituição Federal de 1988 reforçou essa prerrogativa, indicando novamente que cabe ao Senado julgar os ministros.

Qualquer pessoa pode apresentar denúncia contra um juiz do STF, mas, entre 1988 e 2014, apenas sete pedidos de *impeachment* foram protocolados e todos arquivados. A partir de 2015 o número cresceu e, em 2019, senadores passaram a assinar os pedidos, em geral ligados a apoiadores de Jair Bolsonaro. Alexandre de Moraes tornou-se o principal alvo, seguido por Luís

Roberto Barroso e Gilmar Mendes (Bogéa & Da Ros, 2022). Apesar do aumento, nenhum processo foi levado adiante pelo Senado.

III. O Senado e o processo de mudança constitucional

A revisão da literatura mostrou que, em várias de suas prerrogativas, a atuação do Senado é vista como secundária em relação à Câmara e ao Executivo. Analisar as propostas de emenda iniciadas por senadores permite questionar essa imagem, ao revelar uma dimensão em que a casa pode acionar a Constituição de maneira propositiva, sem depender de provocação de outros atores.

Para que uma proposta de emenda à Constituição seja apresentada no Senado, é necessário o apoio de pelo menos um terço dos senadores e respeito às limitações de conteúdo impostas pelas cláusulas pétreas. Após a apresentação, a PEC passa pela Comissão de Constituição e Justiça, por comissão especial e pelo plenário, devendo ser aprovada em dois turnos por três quintos da casa. Em seguida, o texto segue para a Câmara dos Deputados, onde repete o mesmo rito. Se houver mudanças substanciais, a proposta retorna ao Senado.

A despeito de parecer uma regra que dificulta a mudança constitucional, importantes esforços empreendidos nesta área mostram que, dadas as características de nossa Constituição, entre elas, a opção dos constituintes pela inclusão de diversos dispositivos de políticas públicas (Couto & Arantes, 2006; Melo, 2013; Souza, 2013), a aprovação de emendas tem sido um fenômeno constante nestes quase quarenta anos após 1988. Por ser uma Constituição *policy oriented* (Arantes, 2021), a Carta propicia que cada grupo no poder insira suas modificações de acordo com seus interesses circunstanciais. Como consequência da constitucionalização permanente, nossa Carta tem crescido com a incorporação de novos mecanismos de políticas públicas, o que, se não se reflete necessariamente na fraqueza da Constituição, pelo menos aponta para seu caráter relativamente instável e pouco sacralizado (Arantes & Couto, 2019).

O desempenho do Poder Legislativo na modificação constitucional tem sido avaliado, em grande parte, por estudos de caso sobre PECs específicas, como as que tratam de maioria penal (Carlos, 2022), direitos trabalhistas para domésticas (Margarido, 2022) e demarcação de terras indígenas (Xavier, 2015). O argumento deste artigo é que, para além desses episódios, é necessário compreender a função geral do Congresso e, em particular, do Senado nesse processo.

Arantes & Couto (2020) argumentam que a Ciência Política tende a subestimar o caráter governativo do Congresso na política constitucional. Questionando a ideia de que o Legislativo apenas reage às iniciativas do Executivo, os autores mostram que deputados e senadores também utilizam as PECs para fazer valer seus interesses, inclusive para contornar vetos associados ao federalismo e ao controle de constitucionalidade. Os resultados apresentados pelos autores indicam que, com exceção dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso, no período analisado predominaram as propostas de emenda iniciadas no Legislativo, o que reforça a necessidade de incorporar a dimensão constitucional à análise da atuação parlamentar.

As contribuições teóricas acima elencadas indicam que, para além de suas capacidades legislativas elementares, das quais a Ciência Política já desenvolveu certo conhecimento, ainda restam aspectos da atuação do Senado Federal

que pouco sabemos, como por exemplo, o seu papel na mudança constitucional. Esse aspecto ganha relevância porque as propostas de emenda não devem ser vistas apenas como alterações pontuais na Carta de 1988, mas como sinais de pressões institucionais mais amplas e, em alguns casos, de tentativas de redefinição das regras do jogo político. A análise desenvolvida a seguir parte justamente dessa distinção e utiliza as PECs como expressão das iniciativas de mudança institucional formuladas no interior do Senado, sem confundi-las com o conjunto das mudanças que de fato foram incorporadas ao texto constitucional.

IV. Teorias de mudança institucional e seu diálogo com o emendamento constitucional

Instituições são frequentemente vistas como estruturas estáveis que dão previsibilidade ao jogo político. No entanto, parte da literatura mostra que elas estão em constante transformação, seja pela introdução de novas regras, pela reinterpretação de normas já existentes ou por tentativas de rupturas mais profundas. Considerar esse debate é importante para compreender as propostas de emenda à Constituição no Brasil, pois elas revelam tanto os limites da permanência da ordem de 1988, quanto as pressões por sua reconfiguração.

Neste texto, as instituições são entendidas como regras do jogo que organizam relações políticas, expressas em normas formais e informais que regulam procedimentos, rotinas e recursos dos atores (North, 2018). A mudança institucional ocorre quando há tentativa bem-sucedida de alterar essas regras, produzindo rupturas, desvios ou ajustes em relação ao *status quo* (Rezende, 2012). As estratégias e ambições dos atores são centrais para esse processo, assim como os conflitos entre diferentes projetos de mudança (Van Der Heijden, 2010). Entretanto, a literatura diverge quanto às origens das mudanças. Alguns autores enfatizam o planejamento interno dos atores e a dinâmica gradual das instituições (Streeck & Thelen, 2005), enquanto outros destacam choques externos e reconfigurações mais amplas do ambiente político e econômico (Acemoglu & Robinson, 2012; North et al., 2009; Bell, 2011).

Na tentativa de desenvolver um modelo que pudesse ser aplicado a diversas mudanças institucionais, Mahoney & Thelen (2009) propõem uma matriz que combina tipos de mudança institucional e perfis de atores. As mudanças podem envolver substituição de regras (*displacement*), adição gradual de camadas (*layering*), alteração dos efeitos de normas preexistentes por mudanças no contexto (*drift*) ou reinterpretação de regras (*conversion*). A prevalência de cada tipo depende da distribuição de vetos e da liberdade na aplicação das regras. Os autores também distinguem perfis de agentes, como os revolucionários, subversivos, simbióticos e oportunistas, definidos pela relação que mantêm com as instituições e pelas estratégias que adotam.

Desse modo, a teoria da mudança institucional indica que as instituições podem se alterar por diferentes motivos e em várias direções. Partindo da ideia de que uma PEC sobre política é uma tentativa de mudança institucional porque mexe nas regras do jogo, buscamos identificar se e como tais iniciativas ocorreram nos governos analisados e se o período mais recente se distingue quanto às propostas iniciadas por senadores. Essa teoria funciona aqui sobretudo como recurso interpretativo das tentativas de mudança, orientando a leitura dos padrões observados e a formulação de possíveis explicações para motivações e estratégias dos atores.

V. Metodologia

Para analisar de que forma o Senado Federal tentou modificar a Constituição Federal, a primeira etapa foi solicitar à Casa todas as propostas de emenda iniciadas por senadores entre 1989 e 2022. O banco de dados desenvolvido para este artigo é composto de 1800 propostas com seus respectivos autores, ementa, data de apresentação, destino e governo em que foi iniciada, além do número de dias corridos até a decisão final. A partir de um exame descritivo e exploratório, as PECs foram agregadas por ano e por governo e resultado. O banco registra também o partido do autor ou autora principal, o que permite explorar clivagens na autoria das propostas.

Para organizar as PECs, foram utilizados os fundamentos teóricos da Metodologia de Análise Constitucional (MAC), desenvolvida por [Couto & Arantes \(2006\)](#), na busca por compreender que mecanismos os senadores buscavam modificar ou alterar. A metodologia classifica, através do texto dos dispositivos, qual é o objeto da alteração, se se destinam às políticas públicas ou se estão endereçadas à alteração das regras do jogo político. Nas definições dos autores, “[...] a *polity* corresponde à estrutura paramétrica estável da política e que, supõe-se, deve ser a mais consensual possível entre os atores [...] a *policy* diz respeito às políticas públicas, ao resultado do jogo disputado de acordo com as regras vigentes”. ([Couto & Arantes, 2006](#), p. 47).

No texto, os autores primeiro classificam os dispositivos de *polity* e, por exclusão, avaliam os dispositivos restantes quanto à sua adequação como *policy*. Neste artigo adotamos procedimento semelhante, classificando as PECs de acordo com a sua ementa e com o dispositivo objeto de modificação. Nos casos em que a ementa não foi clara o suficiente para a classificação, ou que o dispositivo parecia ambíguo, recorreremos à justificativa das PECs, documento apresentado assim que a proposição é iniciada. Alguns exemplos da classificação podem ser verificados no Apêndice ao final do texto.

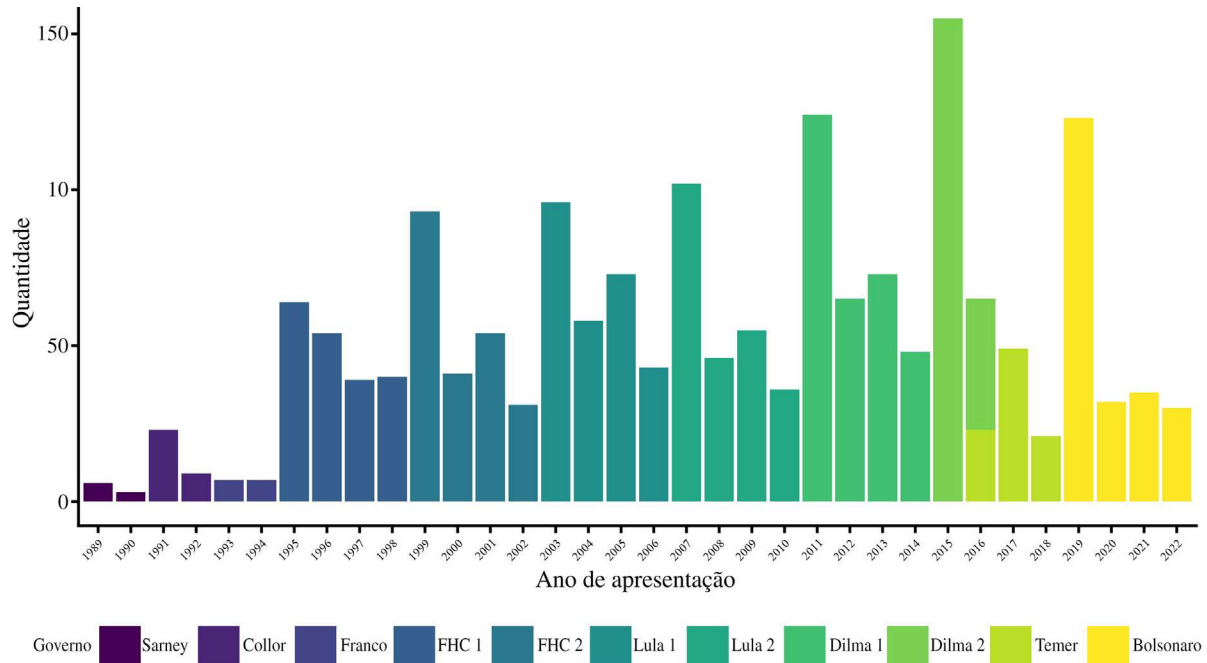
Neste estudo, a codificação das 1800 PECs foi conduzida a partir do protocolo descrito e passou por rodadas sucessivas de leitura, com atenção especial aos casos inicialmente classificados como ambíguos, com o objetivo de conferir maior consistência interna às categorias aplicadas. Dadas as possíveis limitações que esse desenho pode configurar, o procedimento de revisão atuou de modo a contribuir com a estabilidade das classificações obtidas.

VI. Resultados

A análise empreendida a partir do referencial teórico e da metodologia descritos mostram como as propostas de emenda iniciadas por senadores permitem entender sua atuação, a relação com os contextos políticos e os possíveis fatores que motivaram as iniciativas de mudança institucional. Para tanto, é importante conhecer de maneira geral como tem funcionado a iniciativa de PECs por parte do Senado desde a promulgação da Constituição de 1988. Neste primeiro momento, serão apresentados os números totais de cada período, seguidos por uma análise do destino das propostas.

Os dados do [Gráfico 1](#) não diferem em grande medida dos achados de [Arantes & Couto \(2020\)](#), uma vez que, como demonstrado pelos autores, foi durante o governo de Fernando Henrique Cardoso que o Poder Legislativo, e, em nosso caso específico, o Senado Federal, passou a atuar de maneira mais ativa na modificação constitucional. A diferença elementar para os dados trazidos

Gráfico 1 - Propostas de emenda à constituição (PECs) iniciadas por senadores por ano e governo



Fonte: Senado Federal. Elaboração própria (2026).

pelos autores diz respeito à apresentação de todas as PECs iniciadas pelos senadores por ano e governo.

Podemos notar também o alto número de iniciativas no início dos mandatos. A explicação para esse dado pode estar associada à já citada constitucionalização de políticas públicas. Dadas as transições entre governos e a necessidade da implementação dos programas de políticas públicas de cada um deles, é preciso que a Constituição seja alterada para que esses objetivos sejam alcançados, e o primeiro ano de mandato parece propício para isso, principalmente devido à pressão do eleitorado por resultados. E qual o destino dessas PECs? A [Tabela 1](#) sintetiza esses dados de acordo com o destino apresentado pelo banco de dados do Senado.

A [Tabela 1](#) indica que a maior parte das PECs iniciadas pelo Senado é arquivada, por decurso de prazo ou por decisão da casa, e que as taxas de arquivamento se aproximam de 90 por cento na maioria dos governos. As propostas enviadas à Câmara formam o segundo grupo mais numeroso e podem ter sido posteriormente arquivadas ou convertidas em emenda, algo que o registro do Senado não acompanha de forma sistemática.

No que diz respeito às PECs encaminhadas à promulgação, embora em número reduzido em comparação ao total de proposições, é importante observar seus temas e dispositivos constitucionais alterados. Nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, as emendas tratavam de imunidade parlamentar, medidas provisórias, expropriação de terras com trabalho escravo e limite de gastos de legislativos municipais. Nos governos Lula, incluíram a obrigatoriedade do ensino dos quatro aos dezessete anos, a ampliação dos programas suplementares de educação e a carreira de servidores civis e militares do exterritório de Rondônia. No governo Dilma Rousseff, incidiram sobre a cobrança de imposto nas operações de circulação de mercadorias e de transporte interestadual e intermunicipal, além da reforma política que alterou regras de financiamento de campanha, acesso ao fundo partidário e fidelidade partidária.

Tabela 1 - Destino das PECs apresentadas pelo Senado por governo

Governo	À Câmara	% CD	À promulgação	% Prom	Ao arquivo	% arquivo	Não informado	% NI	Total	Total %
Sarney	1	11,11%	0	0,00%	8	88,89%	0	0,00%	9	100,00%
Collor	1	3,12%	0	0,00%	31	96,88%	0	0,00%	32	100,00%
Franco	0	0,00%	0	0,00%	14	100,00%	0	0,00%	14	100,00%
FHC 1	12	6,09%	2	1,02%	183	92,89%	0	0,00%	197	100,00%
FHC 2	35	15,98%	2	0,91%	182	83,11%	0	0,00%	219	100,00%
Lula 1	19	7,04%	0	0,00%	251	92,96%	0	0,00%	270	100,00%
Lula 2	12	5,02%	2	0,84%	225	94,14%	0	0,00%	239	100,00%
Dilma 1	20	6,45%	0	0,00%	290	93,55%	0	0,00%	310	100,00%
Dilma 2	12	6,09%	2	1,02%	183	92,89%	0	0,00%	197	100,00%
Temer	9	9,68%	2	2,15%	82	88,17%	0	0,00%	93	100,00%
Bolsonaro	18	8,18%	4	1,82%	49	22,27%	149	67,73%	220	100,00%

Nota: já estão consideradas, entre as PECs contabilizadas, aquelas que foram desarquivadas, uma vez que, quando o desarquivamento é processado, as propostas permanecem com o mesmo número e ano de origem.

Fonte: Senado Federal. Elaboração própria (2026).

No governo Temer, destacam-se a vedação das coligações nas eleições proporcionais, novas normas de acesso ao fundo partidário e ao tempo de propaganda e o estabelecimento de regime de pagamento de precatórios.

Analizadas de maneira geral as PECs iniciadas nos governos anteriores, passamos ao objeto central deste texto, as propostas de emenda constitucional iniciadas na 56ª legislatura. Como vimos acima, apenas quatro PECs foram promulgadas, enquanto quarenta e nove foram arquivadas e cento e quarenta e nove não tiveram seu destino informado pelo Senado. As quatro propostas aprovadas destinaram-se à alteração do procedimento de adoção das medidas provisórias pelo Congresso Nacional, ao acréscimo de dispositivo para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual, a inclusão da proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais e para fixar a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais. Por fim, a última PEC aprovada foi a chamada PEC da Transição, permitindo que algumas despesas fossem excluídas dos limites estabelecidos, permitindo um aumento no teto de gastos do governo.

No caso da 56ª Legislatura, a leitura do destino das PECs exige cuidado, pois parte das proposições ainda não tinha decisão final registrada no momento da coleta e atualização dos dados. Mesmo sem produzir mudança constitucional efetivada, essas iniciativas são relevantes para o argumento desenvolvido aqui porque indicam quais regras do jogo os senadores buscaram colocar em disputa e revelam agendas e conflitos institucionais que desejavam acionar. As análises que dependem de informação consolidada sobre o destino das propostas podem ser interpretadas com maior segurança para os períodos anteriores a 2019, em que o ciclo de tramitação das PECs se encontra praticamente encerrado, enquanto os resultados referentes à 56ª Legislatura devem ser entendidos como um retrato em aberto das tentativas de mudança institucional iniciadas no período.

Dito isso, olhar apenas para as promulgações é insuficiente. As demais proposições também expressam interesses dos senadores e podem ser usadas como instrumento de sinalização para eleitores e outros atores políticos. Para captar essa dimensão, utilizamos a Metodologia de Análise Constitucional

(MAC), classificando as PECs de acordo com o tipo de dispositivo (*policy* ou *polity*) que buscam alterar.

A [Tabela 2](#) mostra que não há muita variação, a partir do governo de FHC, da proporção entre medidas de *policy* e *polity* iniciadas por senadores. Como apontamos ao longo deste texto, dadas as características de nossa Constituição, é esperado que haja mais proposições destinadas a modificar os mecanismos de políticas públicas do que aquelas que alteram os princípios fundamentais do jogo político. Entretanto, uma análise mais detalhada das proposições mostra que, principalmente no que diz respeito aquelas direcionadas à atuação e comportamento do Supremo Tribunal Federal, há uma diferença importante com relação aos períodos anteriores, como veremos a seguir.

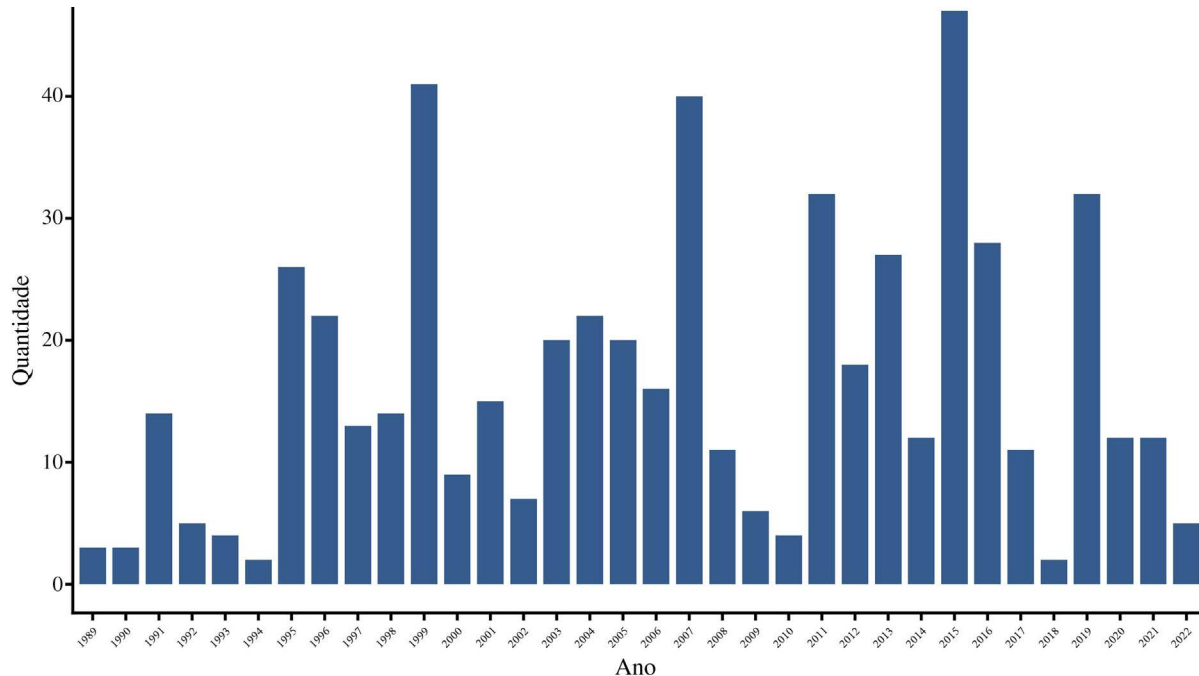
A distribuição anual das PECs de *polity*, à primeira vista, repete o padrão geral, com número maior de propostas no início dos mandatos e relativa estabilidade nos anos seguintes. A leitura do [Gráfico 2](#), porém, indica que em anos imediatamente anteriores às eleições municipais como 1995, 1999, 2003, 2007, 2011 e 2015 há aumentos expressivos dessas iniciativas, o que sugere um ciclo político institucional em que senadores intensificam tentativas de alterar regras do jogo quando prefeitos e vereadores também estarão em disputa. Além disso, chamam atenção os anos de 2015 e 2019, que marcam o início de um conjunto de propostas mais diretamente voltadas à 56ª legislatura.

Das 220 PECs iniciadas por senadores na 56ª legislatura, 159 destinavam-se a modificar ou acrescentar mecanismos de políticas públicas, e 61 tinham como objetivo alterar as regras do jogo político. Entre as PECs de *polity*, chama a atenção o conjunto de propostas que buscavam adiar as eleições municipais de 2020, em razão da pandemia de COVID 19 (PEC 123/2019; PEC 143/2019; PEC 19/2020; PEC 22/2020; PEC 18/2020). Alguns senadores sugeriram também que se aproveitasse a oportunidade para compatibilizar as eleições nacionais e municipais, de modo que alguns cargos como prefeitos e vereadores teriam seus mandatos alongados. No entanto, o achado mais importante sobre as iniciativas de mudança constitucional dos senadores diz respeito a dois pontos principais: a) a intenção de alterar diretrizes do sistema eleitoral para condicionar o resultado das eleições subsequentes e modificar o sistema de governo e; b) a intenção de alterar a composição e a atuação do Supremo Tribunal Federal.

Tabela 2 - Classificação das Propostas de Emenda à Constituição por governo

Governo	Polity	%	Policy	%	Total
Sarney	6	66,67%	3	33,33%	9
Collor	19	59,37%	13	40,63%	32
Franco	8	57,14%	6	42,86%	14
FHC 1	75	38,07%	122	61,93%	197
FHC 2	72	32,88%	147	67,12%	219
Lula 1	78	28,89%	192	71,11%	270
Lula 2	61	25,52%	178	74,48%	239
Dilma 1	89	28,71%	221	71,29%	310
Dilma 2	64	32,49%	133	67,51%	197
Temer	24	25,81%	69	74,19%	93
Bolsonaro	61	27,73%	159	72,27%	220

Fonte: Senado Federal. Elaboração própria (2026).

Gráfico 2 - Propostas de emenda à constituição direcionadas aos mecanismos de *polity* por ano

Fonte: Senado Federal. Elaboração própria (2026).

No que se refere ao primeiro aspecto, é possível pensar em dois grupos de proposições. O primeiro deles é composto pelas propostas que se destinam a alterar os mecanismos relativos às eleições. Entre elas estão a possibilidade de que o segundo turno das eleições para presidente seja realizado com os três candidatos mais votados e não somente dois (PEC 29/2021), a determinação da inelegibilidade para o mesmo cargo dos chefes do Poder Executivo no período subsequente (PEC 12/2022) e o requerimento do afastamento de Presidente da República que deseje pleitear a reeleição (PEC 37/2020). De maneira geral, essas propostas mostram certa intenção de condicionar o processo eleitoral para evitar, principalmente, que o PT e seu candidato ao Poder Executivo obtivessem sucesso nas eleições subsequentes. Tomando como exemplo o veto de partidos que venceram duas eleições consecutivas, o único partido além do PT que seria afetado por essa medida seria o PSDB. Uma vez que este não possuía candidatos com reais chances de vencer a eleição, o principal prejudicado, caso a emenda tivesse sido aprovada, seria o Partido dos Trabalhadores. Por outro lado, deputados aliados ao PT buscavam também garantir a possibilidade da volta do partido ao Executivo, ao sugerir a inelegibilidade para o mesmo cargo, no período subsequente, de chefes do Poder Executivo. Adicionalmente, chama a atenção uma PEC iniciada por Eduardo Girão, do Partido Novo, que requisitava o afastamento do cargo para o chefe do Poder Executivo que pleiteia a reeleição (PEC 37/2020).

O segundo grupo é composto pela proposta de alterar a Constituição para a adoção do sistema parlamentarista de governo (PEC 217/2019), de iniciativa de José Serra. Cabe notar que durante todo o período analisado - 1989 a 2022 - apenas duas vezes a intenção de alterar o sistema de governo brasileiro foi colocada: em 2015 e em 2019. Na justificativa de 2015, os senadores enfatizaram as vantagens do parlamentarismo para enfrentar crises políticas, em meio ao cenário que levaria ao impeachment de Dilma Rousseff. Em 2019, a justificativa sustentou que o parlamentarismo ampliaria o papel do Congresso

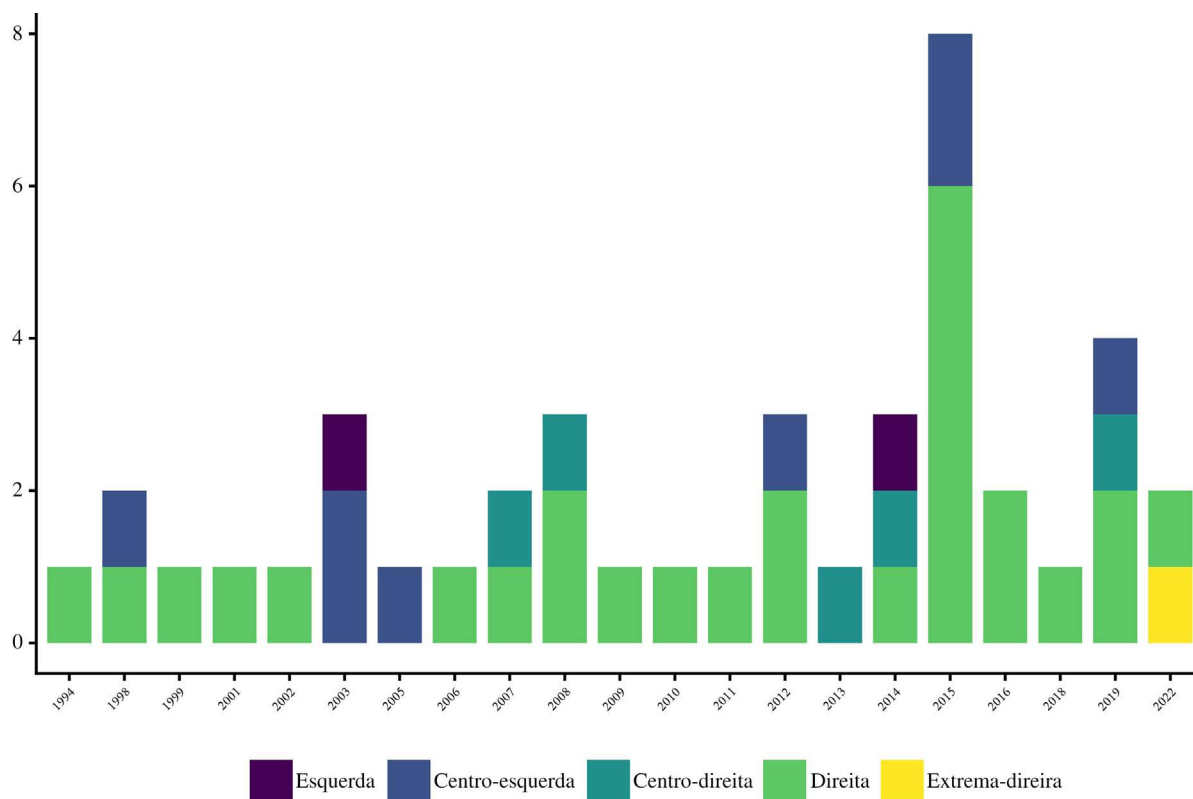
na definição e no controle das políticas governamentais, reduzindo a assimetria entre Executivo e Legislativo e condicionando a agenda governamental.

No que diz respeito às PECs sobre o Supremo, seria equivocado afirmar que o Senado nunca discutiu a organização e a composição do STF por meio de PECs. Em todo o período analisado foram contabilizadas pelo menos 39 propostas cujo objetivo era alterar ou modificar mecanismos referentes ao Supremo Tribunal Federal. Para compreender possíveis mudanças nas características dessas PECs, o [Gráfico 3](#) apresenta o número de PECs por ano e por orientação ideológica do senador proponente.

De modo geral, é possível observar que os senadores membros de partidos de direita foram os responsáveis pela maior parte das PECs iniciadas durante todo o período. Com 12 PECs, o PSDB foi o partido que mais iniciou propostas para regular como o Supremo deveria ser constituído e se organizar, seguido do PMDB (6) e do PTB (5). Quanto aos partidos de esquerda, o PDT (5) e o PSB (3) foram os que mais iniciaram PECs. Entre as mudanças que estamos analisando, chama a atenção a primeira PEC iniciada por um partido de extrema-direita, o PL, o que de certa forma reflete o reposicionamento do espectro político no Brasil.

De forma complementar, o [Gráfico 3](#) permite observar que a iniciativa de PECs sobre o Supremo não é distribuída de maneira uniforme entre os campos ideológicos dos partidos. A presença recorrente de legendas de direita e centro direita ao longo de toda a série indica que essas siglas recorreram com mais frequência à via constitucional para intervir sobre a composição e o funcionamento do Tribunal, enquanto os partidos de esquerda aparecem de modo mais

Gráfico 3 - PECs sobre o STF de acordo com a classificação ideológica dos partidos



Fonte: Senado Federal. Elaboração própria com base em [Bolognesi et al. \(2023\)](#).

concentrado em certos momentos específicos. A comparação entre legislaturas também sugere que, embora o protagonismo do PSDB e de partidos de centro direita tenha sido mais visível em períodos anteriores, a entrada de um partido classificado como extrema direita no grupo de propositores sinaliza um rearranjo recente das forças que buscam alterar as regras que regem a atuação da Corte, o que reforça a necessidade de compreender essas PECs como expressão de estratégias diferenciadas de segmentos do Senado e não como resultado de um comportamento homogêneo da instituição.

Para detalhar o conteúdo das propostas relativas ao Supremo Tribunal Federal, organizamos as PECs por subtema e agrupamos os anos de acordo com a legislatura. A [Tabela 3](#) apresenta a distribuição dessas iniciativas.

No que se refere ao conteúdo das PECs, embora a 55ª Legislatura (2015-2018) concentre o maior número absoluto de PECs dirigidas ao Supremo Tribunal Federal, a análise do conteúdo dessas proposições revela um padrão distinto do observado a partir de 2019. No período anterior, as iniciativas concentravam-se majoritariamente em aspectos procedimentais de nomeação e composição da Corte (PEC 28/2002; PEC 6/2008; PEC 30/2008; PEC 51/2009; PEC 35/2015), reproduzindo tendências já presentes em legislaturas anteriores. Já na 56ª Legislatura, ainda que em menor número, as PECs passam a incidir diretamente sobre mandato, conduta e limites de atuação dos ministros, indicando uma inflexão qualitativa no tipo de mudança pretendida. Sendo assim, as propostas iniciadas por senadores neste período buscaram, entre outras coisas, estabelecer o mandato de um ministro por oito anos (PEC 16/2019; PEC 77/2019) e vedar que estes mesmos ministros se manifestem politicamente (PEC 40/2022). Por outro lado, uma das últimas PECs iniciadas no Senado tinha como objetivo incluir, entre as matérias de competência originária do Supremo Tribunal Federal, o processamento e julgamento dos crimes contra o Estado Democrático de Direito (PEC 35/2022).

Desse modo, o argumento do artigo não se apoia no volume de proposições ou no número absoluto de iniciativas por Legislatura, mas na natureza substantiva e no conteúdo das mudanças propostas. Em termos comparativos, a diferença entre os períodos reside no tipo de intervenção institucional mobilizada, o que justifica o foco analítico prioritário na 56ª Legislatura. Essa mudança nas propostas sobre *polity* no período sugere que podemos estar diante de algo mais do que simples revisões procedimentais, sendo consistente com indícios de transformação institucional que podem ser interpretadas a partir de abordagens teóricas sobre como as regras do jogo político mudam. Como detalhado anteriormente, a teoria sobre mudança institucional argumenta que as motivações para essas mudanças podem vir de diversas origens.

Tabela 3 - PECs do STF por conteúdo

Legislatura	Nomeação	Mandato	Competências	Conduta	Total
1991-1994	0	0	1	0	1
1995-1998	1	0	1	0	2
1999-2002	1	0	2	0	3
2003-2006	1	0	4	0	5
2007-2010	5	0	2	0	7
2011-2014	5	1	2	0	8
2015-2018	10	0	1	0	11
2019-2022	0	2	3	1	6

Fonte: Senado Federal. Elaboração própria (2026).

No caso analisado, sugerimos que três fatores oferecem um contexto interpretativo plausível para compreender a escolha dos senadores por medidas voltadas à mudança institucional: embate entre poderes, renovação do perfil parlamentar e polarização política. Nunca se presenciou tantos embates entre o Supremo Tribunal Federal e o Poder Executivo no Brasil quanto durante o período de Jair Bolsonaro no governo: seja por suas declarações e atuação referentes à pandemia de COVID-19, seja pelas falas descredibilizando as eleições e seus resultados, e principalmente pelas menções negativas ao Supremo e aos seus membros, os quatro anos do presidente eleito pelo PSL foram marcados pelas frequentes decisões contrárias às suas ações tomadas por parte do maior órgão do Poder Judiciário no Brasil. Além disso, foi possível observar também embates entre o Poder Legislativo e o Supremo, em parte em virtude da defesa de Bolsonaro por parte de seus apoiadores tanto na Câmara como no Senado, mas também por expressão do próprio conflito dos parlamentares com os ministros. Isso nos leva ao segundo fator potencialmente associado às iniciativas de mudança institucional: a renovação no perfil dos senadores brasileiros.

A eleição de 2018 ocorreu em ambiente de forte crítica ao sistema político e resultou na maior renovação do Senado desde 1994. Dos 32 senadores que buscaram reeleição, apenas 8 foram vitoriosos, e 46 dos 54 eleitos eram estreantes no cargo. Vários nomes tradicionais, como Eunício Oliveira, Cássio Cunha Lima, Romero Jucá e Edison Lobão, perderam seus mandatos². Em termos partidários, PSL e Rede avançaram, enquanto MDB e PSDB sofreram perdas, e a fragmentação aumentou de 17 para 22 partidos.

A polarização decorrente das eleições de 2018 também coincide com as mudanças no perfil das iniciativas. O ambiente passou a ser marcado por forte antagonismo entre grupos alinhados e contrários ao governo, o que também envolveu instituições vistas como árbitras do processo democrático. Esse quadro pode ser interpretado como um contexto institucional favorável à apresentação de propostas voltadas à alteração das regras que delimitam a atuação do STF, tanto como forma de sinalizar lealdade a bases eleitorais críticas ao Judiciário quanto para pressionar um contrapeso percebido como obstáculo à agenda governista.

No que diz respeito ao tipo de mudança, diferentemente das PECs sobre políticas públicas, que na maioria das vezes acontecem de maneira incremental e podem ser interpretadas como sendo do tipo *layering*, as mudanças destinadas a modificar as regras do jogo quase sempre objetivam substituir uma regra já existente. Um exemplo é a PEC para mudar o tempo de mandato dos ministros. Caso fosse aprovada, ela não adicionaria nada ao dispositivo que determina esse tempo, mas sim, substituiria a norma. Isso vale também para as PECs sobre eleições, principalmente sobre as regras para a reeleição de partidos que já estão no poder.

Se as propostas de *polity* apresentadas na 56ª legislatura forem tomadas como iniciativas voltadas à substituição de regras já existentes, o padrão observado se aproxima daquilo que a teoria de mudança institucional define como mudanças de tipo *displacement*, isto é, orientadas à alteração direta das regras em vigor e não à sua acomodação gradual. Nesse sentido, o conjunto das PECs pode ser lido como expressão de um impulso de redefinição das bases institucionais que regulam a atuação do Supremo Tribunal Federal. Essa aproximação, porém, tem caráter estritamente analítico. O material utilizado no artigo permite identificar o conteúdo das propostas e o tipo de mudança institucional pretendida, mas não autoriza a classificação empírica de perfis individuais de senadores nem a reconstrução detalhada das coalizões de atores

² Para uma análise completa do perfil dos senadores em 2018 e da importância do capital político e do capital econômico tanto para os eleitos como para os primeiros e segundos suplentes, consultar [Sainz & Engler \(2024\)](#).

descritas pelos autores da teoria. A referência à tipologia serve, neste caso, para qualificar a leitura das tentativas de alteração das regras do jogo e sugerir afinidades com um tipo específico de mudança institucional.

Apesar da quantidade e da intensidade das propostas apresentadas durante a 56ª Legislatura, nenhuma das PECs voltadas a alterar o funcionamento do Supremo Tribunal Federal chegou a ser aprovada. No escopo deste artigo, essas iniciativas são compreendidas como tentativas de mudança institucional que, ainda que não tenham sido efetivadas, produzem efeitos políticos mensuráveis. No que tange às propostas sobre o Supremo Tribunal Federal, essa distinção é ainda mais clara. As PECs não produziram modificações concretas no desenho institucional do Tribunal, mas registram iniciativas voltadas à alteração de regras de composição, mandato e atuação de seus ministros. Sendo assim, do ponto de vista da mudança institucional, tais proposições cumprem uma função de sinalização muito clara: expressam preferências políticas, tensionam os limites da Constituição de 1988 e testam a receptividade de determinadas agendas no debate público. Ainda que não resultem em alterações imediatas, essas iniciativas mantêm vivas alternativas de reconfiguração institucional, podendo, em conjunturas futuras, ser retomadas, adaptadas ou convertidas em outros mecanismos de mudança.

VII. Considerações finais

O objetivo deste texto foi analisar como os senadores brasileiros buscaram alterar a Constituição por meio das PECs iniciadas durante a 56ª legislatura. A revisão da literatura mostrou que, embora já existam estudos sobre desempenho legislativo e padrões de carreira, o papel do Senado na mudança constitucional permanece pouco conhecido.

O estudo aqui proposto mostrou, em primeiro lugar, que, ainda que o número de PECs tenha crescido ao longo dos governos, a taxa de aprovação dessas iniciativas permanece baixa e a maioria acaba arquivada. O período analisado revelou a relevância política dessas proposições, que são consistentes com os embates e conflitos observados durante a 56ª Legislatura. Foi nesse contexto que notamos tentativas de modificar o rito eleitoral, de reintroduzir o debate sobre parlamentarismo e, sobretudo, de alterar a duração do mandato e a atuação dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Diferentemente de momentos anteriores, quando as mudanças propostas se concentravam majoritariamente no processo de indicação de magistrados, a partir de 2019 observamos iniciativas voltadas a condicionar o comportamento dos ministros e redefinir sua permanência no cargo, sinalizando um deslocamento qualitativo nas estratégias legislativas.

Apesar da importância dos resultados, o artigo deixa questões em aberto. Uma delas envolve a comparação com outros períodos de governo para além das análises sobre STF e parlamentarismo, de modo a captar como diferentes conjunturas se expressam nas iniciativas dos senadores. Outra diz respeito à atuação da Câmara dos Deputados e aos padrões partidários de suas PECs, que podem ou não reproduzir o que se observa no Senado. Também permanece em aberto como os senadores utilizam essas proposições, inclusive as não aprovadas, na negociação com colegas, partidos e com o Executivo e o Judiciário, e quais os efeitos dessas iniciativas sobre a qualidade da democracia.

É preciso ressaltar também as limitações deste trabalho. O desenho adotado não permite estabelecer relações causais diretas entre o contexto político-insti-

tucional e o comportamento legislativo observado, restringindo as interpretações a associações consistentes com os padrões empíricos observados. Além disso, parte das proposições mais recentes ainda não possui destino registrado, o que impõe cautela nas comparações entre legislaturas. As explicações sugeridas ao longo do texto devem, portanto, ser compreendidas como interpretações plausíveis, apontando para a necessidade de pesquisas futuras com estratégias inferenciais e análises comparativas mais sistemáticas.

Por fim, os resultados evidenciam a relevância do Senado como ator da disputa política contemporânea. Mais do que arena legislativa, a casa ocupa posição estratégica na definição do equilíbrio entre os poderes. A renovação parcial de suas cadeiras nas eleições de 2026 pode alterar a correlação de forças internas e reconfigurar esse papel, em contexto no qual a prerrogativa de julgar o impeachment de ministros do STF tende a ganhar visibilidade. Mesmo quando não aprovadas, as PECs sinalizam intenções, projetam disputas e mantêm em aberto possibilidades de mudança institucional.

Declaração de uso de IA

A autora declara que utilizou ferramentas de inteligência artificial exclusivamente para sugestões de correções ortográficas.

Contribuição de autoria (CRedIT)

Juliana Aparecida Sousa Carvalho: concepção, conceitualização, metodologia, coleta e análise dos dados, escrita, edição e revisão.

Financiamento

Este estudo foi financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Declaração de disponibilidade dos dados da pesquisa

Os dados utilizados nesta pesquisa encontram-se disponíveis no corpo do manuscrito e nas fontes documentais públicas citadas ao longo do texto.

Conflito de interesse

A autora declara não haver conflitos de interesse relacionados à realização desta pesquisa.

Juliana Aparecida Sousa Carvalho (carvalho.juliana@usp.br) é doutoranda em Ciência Política na Universidade de São Paulo (USP).

Referências

Acemoglu, D. & Robinson, J. (2012) *Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. São Paulo: Elsevier.

- Arantes, R.B. (2021) STF e constituição policy-oriented. *Suprema - Revista de Estudos Constitucionais*, 1(1), pp. 299-342. DOI
- Arantes, R.B. & Couto, C. (2019) 1988-2018: trinta anos de constitucionalização permanente. In: A.P. Souza & N. Menezes Filho (orgs) *A carta: para entender a Constituição brasileira*. São Paulo: Todavia, pp. 13-52.
- Arantes, R.B. & Couto, C.G. (2020) Política constitucional e a centralidade da constituição na democracia brasileira. In: *12º Encontro da ABCP*. Campinas.
- Araújo, P.M. (2012) O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. *Política & Sociedade*, 11(21), pp. 83-135. DOI
- Backes, A.L. (2008) Fortalecimento parlamentar de minorias regionais e suas razões. In: L.B. Lemos (org) *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal, pp. 63-84.
- Bell, S. (2011) Do we really need a new “Constructivist Institutionalism” to explain institutional change? *British Journal of Political Science*, 41(4), pp. 883-906. DOI
- Bohn, S. (2008) Mulheres e qualidade das candidaturas nas eleições para o Senado: Brasil e Estados Unidos em contraste. In: L.B. Lemos (org) *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal, pp. 151-199.
- Bolognesi, B., Ribeiro, E. & Codato, A. (2023) Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros. *Dados*, 66(2), e20210164. DOI
- Brossard, P. (1976) O Senado e as leis inconstitucionais. *Revista de Informação Legislativa*, 3(50), pp. 55-64.
- Carlos, L.M. (2022) Rede de relações na prática política: um estudo de caso sobre a atuação relacional na Câmara dos Deputados em torno da PEC da redução da maioria penal. *Mediações - Revista de Ciências Sociais*, 27(2), pp. 1-20. DOI
- Costa, P.R.N., Costa, L.D. & Nunes, W. (2014) Os senadores-empresários: recrutamento, carreira e partidos políticos dos empresários no Senado brasileiro (1986-2010). *Revista Brasileira de Ciência Política*, (14), pp. 227-253. DOI
- Couto, C.G. & Arantes, R.B. (2006) Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21(61), pp. 41-62. DOI
- Da Ros, L. & Bogéa, D. (2022) Contenção judicial: mapa conceitual e pedidos de impeachment de ministros do Supremo Tribunal Federal. *Política & Sociedade*, 21(52), pp. 184-225.
- Dourado, M.S. (2008) *O papel do Senado Federal no controle de constitucionalidade*. Monografia. Brasília: Universidade do Legislativo Brasileiro.
- Hiroi, T. (2008) The dynamics of lawmaking in a bicameral legislature: the case of Brazil. *Comparative Political Studies*, 41(12), pp. 1583-1606. DOI
- Lemos, L. & Ranincheski, S. (2008) Carreiras políticas no Senado brasileiro: um estudo das composições do Plenário e da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania na década de 90. In: L.B. Lemos (org) *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal, pp. 87-120.
- Lemos, L.B. (2008) O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90. In: L.B. Lemos (org) *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal, pp. 351-390.
- Lemos, L.B. & Llanos, M. (2007) O Senado e as aprovações de autoridades: um estudo comparativo entre Argentina e Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 22(64), pp. 115-138. DOI
- Lijphart, A. (2012) *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press.
- Llanos, M. & Sánchez, F. (2008) Conselho de anciãos? O Senado e seus membros no Cone Sul. In: L.B. Lemos (org) *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal, pp. 121-150.
- Margarido, L.C. (2022) *Entre discursos e silêncios: a aprovação da PEC das domésticas na Câmara dos Deputados*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.
- Mahoney, J. & Thelen, K. (2010) *Explaining Institutional Change*. New York: Cambridge University Press.
- Melo, M.A. (2013) Mudança constitucional no Brasil, dos debates sobre regras de emendamento na constituinte à “megapolítica”. *Novos Estudos - CEBRAP*, 97, pp. 187-206. DOI
- Mendes, G.F. (2009) O papel do Senado Federal no controle de constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, 41(162), pp. 149-168.
- Neiva, P. & Izumi, M. (2012) Os “doutores” da federação: formação acadêmica dos senadores brasileiros e variáveis associadas. *Revista de Sociologia e Política*, 20 (41), pp. 171-192. DOI
- Neiva, P.R.P. (2011) Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, 19(39), pp. 183-196. DOI
- North, D.C. (2018) *Instituições, mudança institucional e desempenho econômico*. São Paulo: Três Estrelas.
- North, D.C., Wallis, J.J. & Weingast, B. (2009) *Violence and social order: a conceptual framework for interpreting recorded human history*. Nova York: Cambridge University Press.
- Rezende, F. (2012) Da exogeneidade ao gradualismo: inovações na teoria da mudança institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 27, pp. 113-130. DOI
- Ribeiro, R.R. (2017) *O Senado Federal no direito constitucional brasileiro*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Ricci, P. (2008) A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso brasileiro: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: L.B. Lemos (org) *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal, pp. 237-272.

- Rubiatti, B.D.C. (2017) Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como câmara revisora no bicameralismo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (23), pp. 35-74. DOI
- Sainz, N. & Engler, I. (2024) Estranhos no ninho? Perfil e carreira de titulares e suplentes no Senado Federal. *Revista de Sociologia e Política*, 32, e011. DOI
- Souza, C. (2013) Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: G. Hochman & C.A.P. de Faria (orgs) *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, pp. 91-118. DOI
- Streeck, W. & Thelen, K. (2005) *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Van der Heijden, J. (2010) A short history of studying incremental institutional change: does explaining institutional change provide any new explanations? *Regulation and Governance*, 4(2), pp. 230-243. DOI
- Xavier, G.L. (2015) “Senhores da lei, donos da terra”: o arauto da bancada ruralista na Câmara dos Deputados (2009-2014). *Estudos Sociedade e Agricultura*, 23(1), pp. 131-165.

When senators attempt to constrain the Supreme Federal Court: institutional change through Constitutional amendments

Keywords: institutional change, constitutional reform, Federal Senate, Supreme Federal Court, descriptive analysis.

ABSTRACT Introduction: Research on the Brazilian Senate has focused primarily on its routine lawmaking activities and its interactions with the Chamber of Deputies, devoting comparatively less attention to its role in constitutional reform through Proposed Constitutional Amendments (PECs). Although constitutional amendments in Brazil generally follow an incremental trajectory centered on public policy (*policy*), we know far less about how senators deploy PECs to reshape the institutional rules of the political system (*polity*), especially in periods marked by high legislative turnover, polarization, and interbranch conflict. This article examines PECs introduced by senators between 1989 and 2022, with particular attention to the 56th Legislature (2019-2022), to determine whether changes in the broader political context are reflected in the content of these proposals. **Materials and methods:** We assembled an original dataset of 1,800 Proposed Constitutional Amendments (PECs) introduced in the Senate between 1989 and 2022. Each proposal was coded using the Constitutional Analysis Methodology (CAM) as either policy- or polity-oriented. We then conducted descriptive and exploratory analyses, organizing the data by year, presidential administration, legislative outcome, and party affiliation. Coding followed a standardized protocol and involved multiple rounds of review to ensure internal consistency and categorical reliability, drawing on official summaries of the proposals, relevant constitutional provisions, and sponsors' justifications. **Results:** Although roughly 90% of proposals were ultimately shelved, the 56th Legislature marked a clear qualitative turning point. PECs targeting the Supreme Federal Court shifted away from a narrow focus on appointment procedures and instead advanced proposals for term limits, restrictions on justices' political engagement, and changes to the Court's institutional authority. At the same time, new initiatives emerged that sought to reshape electoral rules and revive debate over parliamentarism. **Discussion:** Three contextual dynamics appear to underpin the patterns identified: interbranch conflict, unusually high turnover in the Senate (46 of the 54 senators elected in 2018 were newcomers), and escalating polarization. Even when they failed to advance, PECs operated as instruments of political signaling and as efforts to redefine the institutional rules of the game. The study demonstrates that the Senate has become a central arena of contemporary constitutional conflict, though it does not establish a causal connection between the political context and the content of the PECs.



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Apêndice

Apêndice 1 - Exemplos de classificação das PECs.

Apêndice 1 - Exemplos de classificação das PECs.

PEC	Ano	Ementa resumida	Classificação	Observação sobre a classificação
PEC 3/1989	1989	Acrescenta parágrafo ao art. 159 e altera o inciso II do art. 161 para redefinir critérios de repartição de receitas tributárias entre entes federativos	Policy	Incidência sobre forma de distribuição de recursos e desenho de política fiscal.
PEC 4/1994	1994	Acrescenta parágrafo ao art. 53 para atribuir ao Supremo Tribunal Federal competência para processar e julgar deputados e senadores por crimes anteriores à diplomação, sem necessidade de autorização da Casa	Polity	Redefine foro e procedimentos aplicáveis a parlamentares.
PEC 2/1999	1999	Dispõe sobre a comercialização de hemoderivados no país	Policy	Define parâmetros para política de saúde e regulação de produto específico, sem mexer em competências entre poderes.
PEC 1/2006	2006	Acrescenta inciso ao art. 49 para explicitar nova competência exclusiva do Congresso Nacional	Polity	Amplia ou redefine atribuições exclusivas do Congresso, com impacto direto na distribuição de poderes.
PEC 2/2011	2011	Restabelece adicional por tempo de serviço como componente da remuneração de membros da magistratura e do Ministério Público	Policy	Caso com elementos institucionais relacionados ao desenho de carreiras, mas classificado como policy porque trata de política remuneratória e gestão de pessoal no setor público
PEC 9/2018	2018	Acrescenta § 12 ao art. 14 para vedar, em determinadas condições, o registro de candidatos na terceira eleição consecutiva para o mesmo cargo do Executivo	Polity	Restringe possibilidade de reeleição sucessiva para cargos do Executivo e ajusta condições de disputa eleitoral, o que a coloca na categoria polity.
PEC 20/2019	2019	Altera o art. 158 da Constituição para reduzir de 75% (setenta e cinco por cento) para 50% (cinquenta por cento) a parcela ICMS que é rateada entre os municípios em proporção ao valor adicionado.	Policy	Regula a distribuição do ICMS entre municípios.

Fonte: Senado Federal. Elaboração própria (2026).

Executive summary

Research context

The 1988 Constitution consolidated an institutional framework that assigns the National Congress a central role in initiating constitutional change through Proposed Constitutional Amendments (PECs). While Brazilian scholarship has devoted considerable attention to legislative behavior in the Chamber of Deputies, the Federal Senate's role in initiating constitutional reform has been far less examined. By introducing PECs, the Senate can strategically shape the rules of the game in ways that affect the functioning of democratic institutions, the electoral system, and the balance of power among the branches of government. The 56th Legislature (2019-2022) unfolded in a political climate marked by intense polarization, high legislative turnover (46 of the 54 senators elected were newcomers), and persistent interbranch conflict among the Executive, Legislative, and Judicial branches. This context reignited debate over the use of PECs as instruments of institutional conflict and political signaling. Understanding this period therefore requires looking beyond the sheer number of proposals to examine their substantive content and political orientation.

Prior evidence

Existing scholarship on the use of Proposed Constitutional Amendments (PECs) suggests that reforms have largely followed an incremental path, targeting specific areas of public policy (*policy*) rather than directly altering the rules that structure the political game (*polity*). Research on the Federal Senate, in turn, has focused mainly on career trajectories, legislative behavior, and institutional performance, paying far less attention to constitutional amendment initiatives as strategies for institutional change. In addition, the literature has largely centered on the Chamber of Deputies, leaving the Senate's role in advancing proposals that affect the institutional design and authority of other branches, such as the Supreme Federal Court (STF), relatively understudied. As a result, we still lack a systematic understanding of how senators deploy PECs as instruments of political action and how changes in the political context are reflected in the content of these proposals.

Added value of the study

This article brings together and systematically analyzes 1,800 Proposed Constitutional Amendments (PECs) introduced by senators between 1989 and 2022, with particular focus on the 56th Legislature. Using the Constitutional Analysis Methodology (CAM), the proposals were classified as either policy-oriented or focused on the rules of the political game. The findings show that although roughly 90% of these proposals were ultimately shelved, they nonetheless functioned as meaningful attempts at institutional change and as vehicles for political signaling. During the 56th Legislature, the content of the PECs concerning the Supreme Federal Court shifted in important ways. Whereas earlier proposals largely centered on procedural adjustments to the appointment of justices, more recent initiatives directly sought to impose term limits, regulate justices' conduct, and redefine the scope of the Court's authority. Placing these developments in the broader context of political polarization, legislative turnover, and intensifying interbranch conflict, the article examines how short-term political dynamics and longer-term structural factors are associated with the orientation of proposed reforms, thus reinforcing the role of the Senate as a central arena of contemporary constitutional conflict.

Implications of the available evidence

The study shows that PECs, even when shelved, should not be dismissed as failed initiatives, but rather as instruments of political action and institutional signaling. A systematic analysis of their content sheds light on the priorities, conflicts, and strategies of legislative actors, offering evidence of ongoing struggles over the rules governing Brazil's democratic regime. The shift toward proposing direct constraints on the Supreme Federal Court, rather than focusing solely on procedural changes to appointment processes, reflects a strategic reorientation in how the Legislative branch uses the Constitution to respond to tensions with the Judiciary. In periods of intense polarization and party fragmentation, the Senate can serve as an institutional channel for pressures aimed at recalibrating the balance among the branches, even when such efforts do not result in formal constitutional changes. From a theoretical standpoint, the findings underscore the impor-

tance of distinguishing between enacted institutional change and attempts at change. Even when shelved, these initiatives keep alternative institutional arrangements on the agenda, available for revival under different political conditions. More broadly, the analysis suggests that Political Science should track not only what is ultimately approved, but also what legislators seek to approve, as these efforts reveal latent agendas, partisan cleavages, and strategies for challenging existing institutional rules. For political practice, the results point to the need for continuous monitoring of PECs as a barometer of institutional tensions and of disputes over the boundaries between the branches of government.