

**A agenda de reformas constitucionais no Senado Federal durante a 56ª Legislatura
(2019-2023)**

Juliana Aparecida Sousa Carvalho
Departamento de Ciência Política - Universidade de São Paulo

Trabalho preparado para apresentação no XIV Seminário Discente da Pós- Graduação em
Ciência Política da USP, de 23 a 27 de setembro de 2024

São Paulo
2024

O trabalho encontra-se em fase de desenvolvimento, favor não citar ou circular o texto.

Resumo

Por que e como os senadores brasileiros tentaram modificar a constituição nos últimos anos, em especial durante a 56ª legislatura? Essas PECs se diferem das propostas apresentadas desde a redemocratização? Através de um estudo comparativo entre as PECs iniciadas por senadores entre 2019 e 2022 e as apresentadas durante outros governos, este artigo busca contribuir para entendimento do papel desses atores no processo de emendamento constitucional. Como recorte, o artigo analisa essencialmente as proposições direcionadas à dimensão da *polity*, ou seja, aquelas que de algum modo buscam alterar as regras do jogo político. Resultados preliminares mostram, em primeiro lugar, uma discussão importante sobre a realização das eleições municipais de 2020. Dado o contexto da pandemia, os senadores tentaram adiar o pleito eleitoral, argumentando que esse adiamento visava garantir a segurança dos eleitores. Por outro lado, os projetos sugeriam também que fosse realizada a compatibilização das eleições. Entretanto, argumento que o achado que mais relevante se refere às proposições endereçadas ao funcionamento do Supremo Tribunal Federal. Diferentemente das propostas anteriores, as PECs iniciadas pelos senadores durante o governo Bolsonaro buscavam, de alguma forma, orientar o comportamento dos ministros, seja impondo tempo fixo aos respectivos mandatos, ou impedindo que estes se manifestem politicamente. Outro ponto se refere à tentativa de estabelecer o sistema parlamentarista de governo no Brasil, sob a justificativa de que o Congresso precisa participar mais efetivamente da definição, controle e implementação das políticas governamentais ao mesmo tempo em que não se veja sujeito à manipulação por parte do governo central. Iniciativa semelhante ocorreu em 2015, o que nos permite comparar os contextos políticos de cada uma delas para entender porque a mudança na organização dos poderes foi desejada.

Palavras-chave: constituição federal; senadores; propostas de emenda constitucional; senado federal;

Abstract

Why and how have Brazilian senators attempted to amend the constitution in recent years, particularly during the 56th legislature? Are these constitutional amendment proposals (PECs) different from those presented since the country's return to democracy? Through a comparative study of the PECs initiated by senators between 2019 and 2022 and those

proposed during other administrations, this article aims to contribute to the understanding of the role these actors play in the constitutional amendment process. As a focus, the article essentially analyzes propositions related to the polity dimension, meaning those that, in some way, seek to change the rules of the political game. Preliminary results first highlight an important discussion around the holding of the 2020 municipal elections. Given the pandemic context, senators attempted to postpone the elections, arguing that the delay aimed to ensure voters' safety. On the other hand, the projects also suggested the synchronization of elections. However, I argue that the most relevant finding relates to the propositions addressing the functioning of the Supreme Federal Court. Unlike previous proposals, the PECs initiated by senators during the Bolsonaro administration sought, in some way, to influence the behavior of the justices, whether by imposing fixed terms on their mandates or preventing them from expressing political opinions. Another point refers to the attempt to establish a parliamentary system of government in Brazil, under the justification that Congress needs to participate more effectively in the formulation, control, and implementation of government policies while avoiding manipulation by the central government. A similar initiative occurred in 2015, allowing us to compare the political contexts of each proposal to understand why a change in the organization of powers was desired.

Keywords: federal constitution; senators; constitutional amendment proposals; senate.

Introdução

Garantir a representação dos estados, servir como um dos freios e contrapesos de nosso sistema político, responsável pelo controle do endividamento dos entes subnacionais, avaliador das indicações de autoridade do governo federal, são algumas das funções do Senado Federal no Brasil. Entretanto, ainda sabemos muito pouco sobre como desempenham essas atividades, e, menos ainda, sobre o que fazem em outras áreas. Ainda que, como veremos a seguir, alguns autores considerem o Senado apenas como casa carimbadora de decisões da Câmara dos Deputados, ou que seu papel fique relegado apenas à revisão, sem tomar papel considerável na produção legislativa, por outro lado há quem defenda que não é possível sacramentar à segunda casa papel tão secundário e passivo em nosso arranjo político. Este artigo se coaduna com esse segundo grupo de interpretações, e nosso objetivo é justamente discutir um ponto ainda pouco abordado sobre o comportamento dos senadores.

Uma análise da bibliografia sobre o Senado Federal no Brasil mostra que, a despeito do reconhecimento do seu papel em nosso ordenamento político como expressão da divisão

de poderes e da representação federativa, uma série de críticas a sua atuação tem como base o papel pouco ativo desta casa. Entretanto, argumentamos que um dos aspectos a serem considerados quando se intenta observar como senadores têm se comportado ao longo dos últimos anos no Brasil é através das propostas de emenda constitucional por eles iniciadas. 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 durante o governo de Jair Bolsonaro tem atuado neste aspecto? É preciso, antes de mais nada, explicar as razões da escolha por este período específico. A primeira delas é fundamentalmente temporal, uma vez que o mandato deste governo teve seu fim há pouco mais de um ano e poucos trabalhos sobre esse tópico foram desenvolvidos. A segunda razão diz respeito às características do governo e dos parlamentares. Tendo em vista que o perfil dos senadores eleitos tem se modificado, passando de atores políticos já experientes como ex-governadores de estado para influenciadores, empresários e *outsiders* da política, a ideia é averiguar também se esse perfil teve influência sobre o conteúdo das PECs por eles iniciadas.

Sendo assim, este trabalho visa contribuir com a Ciência Política em dois pontos. O primeiro deles, mais geral, diz respeito à importância do Senado como ator político no Brasil e na sua relação com os outros poderes. O segundo, oriundo do primeiro por ser manifestação desta relação, se refere à atuação específica dos senadores brasileiros no que toca à mudança constitucional, com foco em analisar as propostas de emenda à Constituição como objetos em si mesmas. Sendo este um assunto amplo, o escopo específico está delimitado às propostas de emenda constitucional iniciadas pelos senadores durante a 56ª legislatura. Adotando uma perspectiva comparativa em relação aos períodos anteriores, o artigo busca investigar como e porque os senadores tentaram mudar a constituição e se houve alguma diferença entre os governos passados e o de Bolsonaro. Uma vez que já sabemos que uma parte considerável das emendas se destinam a inclusão e/ou modificação de mecanismos de políticas públicas (Couto e Arantes, 2006), optou-se por analisar a dimensão da política entendida como as regras do jogo que regem a organização dos poderes, para verificar a se senadores aliados ao governo e interessados em influenciar os próximos pleitos eleitorais e a atuação do Poder Judiciário utilizaram as PECs para tentar alcançar seus objetivos.

Para tanto, o artigo se divide em três sessões para além desta introdução e das considerações finais. No primeiro deles, a discussão se inicia pelo que já sabemos sobre o Senado brasileiro de maneira geral, abordando os principais achados sobre seu comportamento e atuação. Seguimos ressaltando os principais pontos de toque entre o Senado Federal e o Poder Judiciário: a aprovação de autoridades, a execução do controle de

constitucionalidade e o julgamento de pedidos de *impeachment* de ministros do Supremo. Por fim, discutimos o papel específico do Senado na mudança constitucional e como este tem sido abordado pela Ciência Política. O segundo tópico destina-se a metodologia do trabalho, explicitando as etapas de coleta e análise dos dados. O tópico dos resultados apresenta os achados do texto e sua relação com o que já sabemos sobre o comportamento dos senadores brasileiros e do papel que desempenham na mudança constitucional. As considerações finais levam em conta os limites do argumento proposto, bem como indicam os possíveis caminhos a ainda serem percorridos por estudos futuros.

O papel do Senado na política brasileira

De maneira geral, é possível dizer que o interesse pelo funcionamento do Senado brasileiro se deu, inicialmente, pela possibilidade de comparar as características de nossa câmara alta com outros sistemas bicamerais. Inspirados pelas definições de simetria e incongruência adotadas por Lijphart (2003), o objetivo era entender como se constituíam os poderes conferidos às segundas casas, como ocorriam as eleições responsáveis pela composição destas, sua organização interna, sua relação com a democracia, entre outras coisas. Além disso, discutiu-se também os benefícios do bicameralismo para um país como o Brasil, com múltiplas diferenças regionais, um federalismo forte e um sistema eleitoral que leva à representação de diversos partidos (Araújo, 2012; Rubiatti, 2017).

Por outro lado, nosso Senado foi também estudado a partir de sua relação com a Câmara dos Deputados e, em menor extensão, com o Poder Executivo. É possível dizer que a bibliografia desenvolvida por essa vertente enxergava o papel do do Senado Federal (SF) sob duas perspectivas principais: a primeira via a Câmara dos Deputados (CD) como organizadora *per se* do processo legislativo no Brasil, ignorando a importância do SF ou relegando-o apenas ao papel de Casa Revisora dos projetos oriundos na Câmara Baixa, não operando, portanto, papel significativo no processo decisório. A segunda perspectiva considerava o Poder Legislativo como um único organismo, possuidor das mesmas lógicas de funcionamento, e, portanto, o que se sabia sobre a Câmara seria automaticamente aplicável ao Senado.

Entretanto, foi-se percebendo a necessidade de descolar o Senado tanto da comparação quanto da relação intrínseca com a Câmara dos Deputados: para entender o seu funcionamento, ele deveria ser considerado como ente autônomo, para só então podermos compreender suas relações com a outra casa e com os outros poderes. É o que aponta Hiroi (2008) quando alega que “qualquer análise da política legislativa no Brasil deveria tratar

explicitamente os poderes e preferências do Senado como variáveis a serem estudadas, ao invés de assumirem que elas não produzem impacto” (Hiroi, 2008, p. 1591, tradução nossa).

O livro organizado por Lemos, publicado em 2008, é um bom exemplo do esforço concentrado em descobrir as funções e facetas ainda não exploradas de nossa segunda casa. Os capítulos, escritos por diversos cientistas políticos, avançam sob tópicos até então pouco ou nada discutidos, como questões de gênero (Bohn, 2008) e idade (Llanos e Sánchez, 2008) no Senado, os padrões de carreira e alistamento (Lemos e Ranincheski, 2008), a produção legislativa dos senadores em comparação com os deputados (Ricci, 2008), o funcionamento das comissões na segunda casa (Lemos, 2008), as diferenças regionais (Backes, 2008), etc. Estes textos discutem também interpretações correntes sobre o papel desempenhado pelo Senado brasileiro, como a sua pouca capacidade de produção legislativa ou de discussão dos projetos a ele apresentados, bem como seu papel nos conflitos federativos. Além disso, eles trazem informações relevantes sobre a importância da composição partidária, da estratégia do governo federal, da conjuntura política, etc, para o comportamento do Senado.

Outros trabalhos desenvolvidos posteriormente também se dedicaram à compreensão da nossa segunda casa como ente autônomo. Neiva (2011), em um estudo sobre a disciplina partidária no Senado, mostrou que, ainda que esta seja um pouco menor do que na Câmara, os partidos são capazes de mudar suas estratégias de apoio ou oposição ao governo de maneira rápida, com surpreendente capacidade de coordenação. Observando a formação acadêmica dos senadores brasileiros, Neiva e Yzumi (2012) identificaram que, a despeito do predomínio daqueles formados em direito, havia também grupos importantes de engenheiros, profissionais de saúde e da área de humanidades. Os economistas também desempenham papel significativo, principalmente na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). O papel do Senado nas decisões do governo federal foi explorado por Araújo (2012), que aponta que as prerrogativas constitucionais da casa são importantes para esse papel. Entretanto, sua atuação depende também da posição que ocupa no processo decisório, da estrutura da coalizão e de outros fatores contextuais. Comparando os padrões de inserção dos empresários como senadores em relação aos deputados federais, Costa et. al. (2014), observa que, a despeito dos primeiros também se posicionarem em partidos de direita e centro, suas carreiras não são mais curtas, apontando uma diferença para o fenômeno na Câmara dos Deputados.

Na busca por entender os fatores determinantes do emendamento de projetos do Executivo por parte do Senado, Araújo (2014) aponta que, ainda que nosso arranjo bicameral minimize as chances de conflito na segunda casa, algumas variações na composição da base de apoio ao governo e no grau de divergência bicameral entre os partidos aumentam ou

diminuem a disposição do Senado em modificar os projetos. Outro ponto importante em relação ao Senado diz respeito à projeção de carreiras: assim como muitos governadores passaram pela casa, o mesmo acontece com os presidentes da República. De acordo com Ribeiro (2017), até as eleições presidenciais de 2010, somente um dos sete políticos que ocuparam os cargos de presidente ou vice não passou pelo cargo de senador, antes ou depois do mandato. Esta breve revisão, sem a intenção de esgotar todos os trabalhos desenvolvidos sobre o Senado, teve o objetivo de mostrar, em primeiro lugar, a importância de analisar a sua atuação no nosso arranjo político. Além disso, evidencia também os diversos caminhos através dos quais é possível realizar essas análises, demonstrando que as interpretações sobre o Senado não podem ficar restritas à aceitação de seu papel como mero carimbador de decisões tomadas fora dele.

Outro ponto importante para a discussão aqui empreendida diz respeito aos pontos de toque entre o Senado Federal e o Poder Judiciário no Brasil, dado que o segundo é o principal guardião da Constituição no país. Esses pontos são praticados principalmente através de duas prerrogativas conferidas à casa: a aprovação da indicação de autoridades por parte do governo federal e a execução de decisões de inconstitucionalidade proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Como veremos, também nestes dois quesitos o Senado tem sua atuação questionada, e as interpretações vão no mesmo sentido de considerá-lo como um ator mais passivo do que ativo nessas decisões.

A prerrogativa de suspender a execução de lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal foi conferida ao Senado já na Constituição de 1934, sendo incorporada, posteriormente, pela Constituição de 1946 (arts. 101, III, b e c, 200 e 64), pela Constituição de 1967/69 (arts. 119, III, a, b, c, 116 e 42, VII) e pela Constituição de 1988 (arts. 97 e 52, X). Ainda que pouco se discuta, fora do direito constitucional, o que essa prerrogativa significa, é importante conhecer qual é o campo de atuação possível para o Senado neste tópico. De maneira geral, a prerrogativa significa que, uma vez que o STF decida que uma lei é inconstitucional, esta deixa de valer para as partes envolvidas no processo. Entretanto, para que a inconstitucionalidade seja executada e a lei suspensa em todos os outros casos que a envolvem, é preciso que o Senado cumpra com a sua etapa do processo. Entretanto, qual efetivamente é esse papel? É o que discute Brossard (1976), quando se questiona se o Senado é obrigado a suspender o preceito ou se tem o poder de fazê-lo. Partindo desse pressuposto, Dourado (2008) argumenta sobre a importância desse mecanismo para proteger, a longo prazo, a Constituição Federal, de modo que não seria correto considerá-lo obsoleto ou sem função. Mendes (2004), por sua vez, argumenta que o

Senado atuaria meramente como órgão de imprensa, na medida em que ele apenas tornaria a decisão pública e não teria sobre ela qualquer poder. Outros ministros do Supremo, como Eros Grau, Teori Zavascki, Celso de Mello e Luís Roberto Barroso acompanharam o argumento do decano (Ribeiro, 2017, p. 105).

Outra prerrogativa dada aos senadores brasileiros diz respeito à aprovação de autoridades indicadas pelo governo federal. Para além da mais conhecida indicação de ministros ao Supremo Tribunal Federal, passam sob o crivo do Senado também as indicações de diplomatas, presidente do Banco Central, Procurador Geral da República, Advogado Geral da União, entre outros. Em um esforço comparativo entre Brasil e Argentina, Lemos e Llanos (2007) apontam que, a despeito de uma taxa de aprovação alta das indicações por parte do Senado brasileiro - cerca de 90% - não se pode creditar o resultado apenas à uma condescendência para com o Poder Executivo. As autoras advogam pelo argumento da acomodação, na qual o Presidente da República identifica a possibilidade do veto e, para fugir deste, indica um candidato já sabendo da possibilidade de sua aprovação no Senado. Sendo assim, nem sempre os indicados necessariamente seriam as primeiras opções dos Presidentes.

O tempo até a aprovação também figura fator importante na discussão sobre a avaliação das indicações de autoridades, e uma vez que um processo mais rápido ou mais lento pode demonstrar certo caráter contencioso na negociação entre o Senado e o Poder Executivo, ele seria até mesmo um indicador mais acurado do sucesso do Presidente. Além disso, o fator institucional importa: quanto menos dividido for o governo e mais apoio o Executivo tiver na câmara alta, menores são as dificuldades esperadas em conseguir a aprovação. As últimas recusas à indicações para o Supremo teriam sido registradas em 1894 (Oliveira, 2008). Dos cinco candidatos recusados, três o foram por falta de notável saber jurídico - dois militares e um médico. Os outros dois tiveram seus currículos escrutinados pelo Senado, que recusou as indicações por questões de ordem política. A autora ressalta que, a despeito da visão de que o Senado seria apenas deferente para com as indicações, os processos demonstram que os senadores se empenharam nas discussões, resultando, inclusive, em votações acirradas.

Uma última prerrogativa dada ao Senado, muito discutida nos anos mais recentes mas pouco utilizada de maneira efetiva, diz respeito à possibilidade, dada através da lei de crimes de responsabilidade - Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 - de que o Senado possa abrir processos de cassação contra ministros do Supremo. Responsável por aceitar e processar a denúncia, o Senado deve julgar se o ministro cometeu algum dos crimes de responsabilidade

que seguem: a) emitir parecer, quando, por lei, seja suspeito na causa; b) recusar-se a prática de ato que lhe incumba; c) ser patentemente desidioso no cumprimento de suas atribuições; d) proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo (Lei nº 1079, art. 39). O artigo 52 da Constituição Federal de 1988 reforça essa prerrogativa, indicando novamente que cabe ao Senado julgar os ministros. Qualquer pessoa pode iniciar uma denúncia contra os magistrados, mas o que chama a atenção, nos últimos anos, é a mudança no perfil dos denunciadores e no número de denúncias. Em um levantamento realizado até 2021, Bogéa e Da Ros (2022) apontam que entre 1988 e 2014, apenas sete pedidos de *impeachment* foram protocolados no Senado e todos eles foram considerados improcedentes. Entretanto, a partir de 2015 esse número começou a crescer e em 2019, pela primeira vez, senadores assinaram pedidos de *impeachment* de ministros. Os autores relacionam essa nova característica à eleição, em 2018, de apoiadores de Jair Bolsonaro tanto para a Câmara dos Deputados quanto para o Senado. Alexandre de Moraes é o principal alvo dos pedidos, sejam oriundos da sociedade civil ou de parlamentares eleitos, seguido por Roberto Barroso e Gilmar Mendes. Entretanto, ainda que o número de pedidos continue crescendo ao longo dos anos, o Senado não deu seguimento a eles, de modo que, até o momento, nenhum ministro do Supremo Tribunal Federal corre o risco de ser cassado.

Como foi possível observar ao longo desta revisão, em praticamente todas as suas prerrogativas os senadores têm sua atuação se não descredibilizada, pelo menos questionada. Em diversos pontos a ideia que se tem de nossa câmara alta é de que esta não passa de um órgão que ratifica decisões de outrem, sem qualquer poder de modificação ou de afirmação de seus próprios interesses e convicções. Por estes motivos é que analisar a iniciativa de propostas de emenda à Constituição Federal por parte de senadores se torna tão importante. Haja visto que sua capacidade legislativa já vem sendo discutida, observar como esses atores têm tentado modificar a Carta de 1988 ajuda a compreender mais uma dimensão de atuação ativa dos senadores, através da qual estes não precisam se manifestar quando e se provocados, mas podem, por eles mesmos, iniciar a discussão. É o que também argumentam Figueiredo e Limongi (1999, p. 198): para os autores, nos casos de propostas de emenda constitucional “o Senado Federal não cumpre função meramente revisora, como ocorre nas matérias ordinárias, uma vez que o mesmo texto deve ser aprovado em dois turnos em ambas as casas”.

Para que uma proposta de emenda à Constituição (PEC) seja apresentada no Senado, ela precisa da assinatura de pelo menos um terço - ou vinte e sete - dos oitenta e um senadores. Além disso, o seu conteúdo não pode intentar a modificação das chamadas

cláusulas pétreas da Constituição: forma federativa de Estado; voto direto, secreto, universal e periódico, separação dos poderes e direitos e garantias individuais. Depois de apresentada, a PEC é distribuída para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), que julgará sua adequação em relação aos princípios estabelecidos pela CF/88 e indicará substitutivos aos textos quando julgar necessário. Depois da verificação de admissibilidade por parte da CCJ, a proposta passa pela análise de mérito de uma comissão especial e, se aprovada, passa a ficar disponível para ser discutida em plenário, e depende do Presidente do Senado para ser incluída na ordem do dia. Uma vez discutida e tendo alcançado os três quintos necessários - 49 senadores - para a aprovação na primeira rodada, a proposta aguarda o decurso de alguns dias ou sessões, para então ser votada novamente, sendo necessários os mesmos três quintos nesta segunda votação. O projeto é enviado para a Câmara dos Deputados, que também precisa de uma discussão e votação em dois turnos com aprovação por três quintos - 308 deputados - da Casa. Se aprovada sem grandes modificações a PEC é promulgada em sessão do Congresso Nacional. Se uma casa alterar substancialmente a proposta, ela volta para a casa de origem e o processo começa novamente.

A despeito de parecer uma regra que dificulta a mudança constitucional, importantes esforços empreendidos nesta área mostram que, dadas as características de nossa Constituição, na qual os constituintes optaram por incluir muitos dispositivos de políticas públicas (Couto e 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 que chega ao poder insira suas modificações de acordo com seus interesses circunstanciais.

Como consequência da constitucionalização permanente, nossa Carta tem crescido cada vez mais através da incorporação de novos mecanismos de políticas públicas, o que, se não se reflete necessariamente na fraqueza da Constituição e em ameaças à sua sobrevivência, pelo menos aponta para seu caráter relativamente instável e pouco sacralizado (Arantes e Couto, 2019). Essa discussão nos leva ao objeto deste artigo: as iniciativas de PECs por parte do Senado Federal no Brasil. Se, como dissemos anteriormente, a Constituição de 1988 vem sendo permanentemente alterada ao longo dos últimos anos, qual o papel desempenhado pelo Senado nesse ínterim?

O desempenho do Poder Legislativo - e, mais especificamente, da Câmara dos Deputados - na modificação constitucional tem sido avaliado, na maioria dos trabalhos já desenvolvidos, sob a perspectiva de estudos de caso. Foram analisadas a PEC da Maioridade Penal (Carlos, 2022), a PEC das domésticas (Margarido, 2022), a PEC da demarcação de

terras indígenas (Xavier, 2015), entre outros. A ideia do argumento desenvolvido neste texto é que, para além de como se comporta o Poder Legislativo em casos específicos, é preciso entender também qual é a sua função na mudança constitucional. E, mais especificamente, é necessário compreender qual o papel empenhado pelo Senado nesta área, uma vez que ainda pouco sabemos sobre o que fazem os senadores brasileiros.

Esforço neste sentido foi realizado por Arantes e Couto (2020), e o argumento central dos autores é que a Ciência Política desconsidera que, em grande medida, que o Congresso Nacional governa através da política constitucional. Questionando o diagnóstico clássico de que o Congresso seria apenas receptor das políticas do Executivo, o texto demonstra que os deputados e senadores também são dotados de capacidade governativa e que o fazem através das propostas de emenda à Constituição. Sendo assim, o emendamento seria um mecanismo encontrado pelas coalizões de governo para fazer valer os seus interesses, ultrapassando dois importantes pontos de veto do sistema brasileiro: o federalismo e o controle constitucional por parte do Poder Judiciário. Os resultados apresentados pelos autores mostram que, das PECs aprovadas entre 1990 e 2020, com exceção dos dois mandatos de FHC, o que prevaleceu foram as propostas tanto da Câmara quanto do Senado. Sendo assim, parece claro que ignorar a dimensão da participação do Poder Legislativo na mudança constitucional é perder parte importante de como a política tem sido feita no Brasil desde meados dos anos 1990.

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 Congresso Nacional que pouco sabemos, como por exemplo, o seu papel na mudança constitucional. Tendo isso em mente, nos próximos tópicos a ideia é apresentar como o Senado tem se colocado nesse cenário e, mais especificamente, como ele tentou alterar a Constituição durante o governo de Jair Bolsonaro.

Metodologia

Para analisar como o Senado Federal tentou modificar a Constituição Federal ao longo dos últimos anos, a primeira etapa da coleta de dados foi solicitar à Casa todas as propostas de emenda à Constituição iniciadas por qualquer um dos senadores no período 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 majoritariamente descritivo e exploratório, as PECs foram agregadas por ano e por governo, bem como pelo seu resultado, na busca por possíveis semelhanças e diferenças entre os

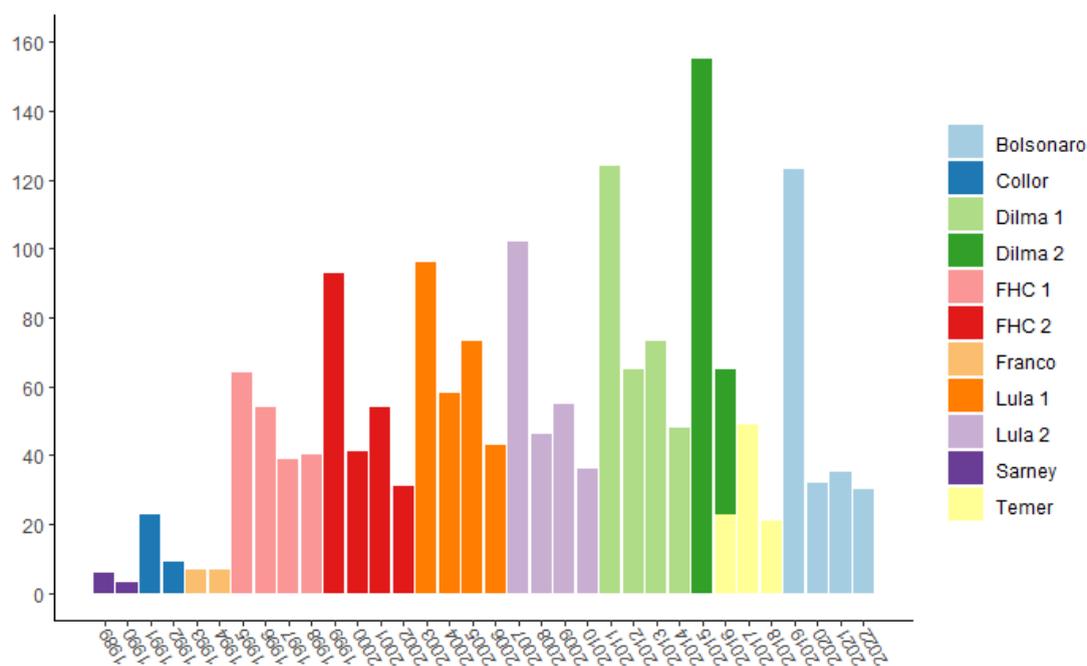
períodos. Para o período analisado, foram utilizados os fundamentos teóricos da Metodologia de Análise Constitucional (MAC), desenvolvida por Couto e Arantes (2006), na busca por compreender que mecanismos os senadores buscavam modificar ou alterar. A metodologia classifica, através do texto dos dispositivos, 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 e Arantes, 2006, p. 47). A partir do uso dessa metodologia foi possível a identificação das propostas endereçadas à mudanças nas regras do jogo político.

Resultados

A análise empreendida a partir do referencial teórico supracitado, associado à metodologia acima descrita, demonstra como olhar para as propostas de emenda à Constituição iniciadas por senadores apresenta algumas possibilidades para entender sua atuação e a relação com os contextos políticos vividos no Brasil.

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.

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



Fonte: Senado Federal. Elaboração própria.

Os dados apresentados pelo gráfico acima não diferem em grande medida dos achados de Arantes e 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 pelos autores diz respeito à apresentação, no gráfico acima, de todas as PECs iniciadas pelos senadores por ano e governo. Outro ponto que chama atenção é 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 abaixo sintetiza esses dados de acordo com o destino apresentado pelo banco de dados do Senado.

Tabela 1 - Destino das PECs apresentadas pelo Senado por governo¹

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	3,13%	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%

Fonte: Senado Federal. Elaboração própria.

De modo geral, o que a tabela acima demonstra é que parte considerável das PECs iniciadas pelo Senado acabam arquivadas. Seja por decurso de prazo, no qual a PEC deixa de ser analisada devido ao começo de uma nova legislatura, seja porque foi discutida e a casa optou pelo seu arquivamento. Com exceção do período de Jair Bolsonaro na presidência - cujas PECs ainda estão nos estágios iniciais de tramitação e portanto não possuem um destino final - em todos os outros períodos a taxa de arquivamento chegou perto ou ultrapassou os

¹ 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.

90%. No que diz respeito às PECs enviadas à Câmara dos Deputados, segundo maior grupo de propostas, é possível ver alguma variação, mas nada que aponte diferenças expressivas, não fossem os 15% de PECs enviadas durante o governo FHC. Um ponto importante sobre este aspecto é que depois que as PECs são repassadas à Câmara, ainda espera-se por um retorno sobre ela, seja pelo arquivamento, seja pela transformação em norma constitucional, de modo que dentre essas PECs caracterizadas pelo Senado como enviadas, pode haver aquelas que foram aprovadas.

No que diz respeito às PECs encaminhadas à promulgação, a despeito de seu número relativamente baixo se comparado às proposições, é importante observar sobre o que se tratam e que dispositivos constitucionais elas alteraram. As emendas promulgadas durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso versaram sobre a definição de imunidade parlamentar, sobre a adoção de medidas provisórias, a expropriação de terras de exploração de trabalho escravo e o limite de gastos com legislativos municipais. No governo Lula, foram acrescentados a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliação da abrangência dos programas suplementares de educação, a alteração da carreira dos servidores civis e militares do ex-território federal de Rondônia. Durante o governo Dilma Rousseff o Senado alterou a cobrança do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal. Foi também durante o segundo mandato de Dilma que a PEC da reforma política foi aprovada, modificando a doação para campanhas eleitorais, o limite do acesso ao fundo partidário, a cláusula da fidelidade partidária, entre outras medidas. Os senadores do governo Temer foram responsáveis por iniciar a emenda que vedou as as coligações partidárias nas eleições proporcionais e estabeleceu normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e pelo estabelecimento de um novo regime de pagamento de precatórios.

Como foi possível observar, as PECs promulgadas, de acordo com o banco de dados do Senado Federal, indicam que há certa variação entre as medidas aprovadas. A despeito de sabermos que a maior parte da alteração constitucional se dá por meio dos mecanismos de políticas públicas, entre as PECs elencadas acima figuram também exemplos de alteração do que se convém chamar por “regras do jogo”, que organizam as instituições no Brasil.

Analisadas 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.

Entretanto, argumentamos que para conhecer melhor as intenções e objetivos dos senadores brasileiros, olhar apenas para as promulgações é muito pouco. Isso porque, além do número de aprovações ser reduzido, podemos tomar também as outras proposições como representantes dos interesses destes parlamentares que, ainda que não tenham alcançado a aprovação de sua proposta no Congresso, podem utilizá-lo, por exemplo, como “propaganda”, seja para o eleitorado, seja para outros atores políticos. Para tanto, utilizou-se a Metodologia de Análise Constitucional (MAC), desenvolvida por Arantes e Couto (2006), observando se os dispositivos sugeridos pelos senadores durante o governo Bolsonaro buscavam a alteração e/ou acréscimo de dispositivos de *policy* ou de *polity*. A partir dessas definições, foram classificadas todas as propostas de emenda à Constituição iniciadas por senadores entre 1989 e 2022.

Tabela 1 - Classificação das Propostas de Emenda à Constituição por governo

Governo	Polity	%	Policy	%	Total
Sarney	6	66,67%	3	33,33%	9
Collor	19	59,38%	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

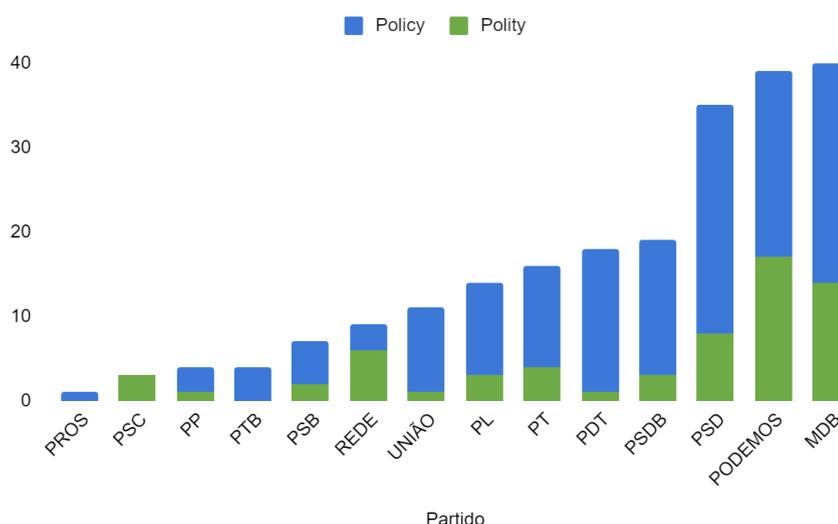
Fonte: Senado Federal. Elaboração própria.

A tabela acima 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.

Uma forma de analisar as intenções dos parlamentares no que diz respeito à modificação do jogo político é observar de qual partido fazem parte os senadores que iniciaram as PECs de *polity*. O gráfico abaixo mostra que, especialmente o PSC e a REDE se ocuparam de um número considerável de propostas, que compuseram a maioria de suas iniciativas. Os demais partidos, ainda que também tenham iniciado proposições destinadas a modificar algum mecanismo de organização do jogo político, estas não ocupam parte considerável do total de propostas. Entretanto, como veremos, para além da filiação partidária dos senadores, haja visto que pelo menos vinte e oito precisam assinar a proposta, importa principalmente o conteúdo dessas iniciativas e como elas se relacionam com o contexto político e das relações entre os poderes.

Gráfico 2 - Propostas da 57ª Legislatura por partido e tipo



Fonte: Senado Federal. Elaboração própria.

De acordo com a introdução deste texto, dado o perfil e as características de Jair Bolsonaro e de seus apoiadores, marcantes por sua resistência aos mecanismos da política “comum” e da negação de uma possível alternância do poder, optou-se por investigar, neste período, principalmente as propostas que buscavam alterar a forma como se daria o conjunto das diretrizes que regem a organização e funcionamento dos poderes políticos, a realização de

eleições, entre outras coisas, como forma de verificar se senadores aliados ao governo buscaram, através as PECs, condicionar o processo político e se foram bem sucedidos nesta empreitada.

Das 220 PECs iniciadas por senadores na 56ª legislatura, 159 destinavam-se a modificação ou acréscimo de mecanismos de políticas públicas, e outras 61 tinham como objetivo alterar as regras do jogo político. A princípio, o que mais chama a atenção quando olhamos para as PECs classificadas como mecanismos de mudança na *polity*, é o número de propostas reivindicando o adiamento das eleições municipais de 2020, dado o contexto da pandemia de COVID-19 no Brasil. Além disso, elencando também os possíveis riscos de realizar uma eleição naquele ano, alguns senadores sugeriram 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. Entretanto, argumentamos que 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; b) a intenção de alterar a composição e a atuação do Supremo Tribunal Federal.

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 sejam realizadas com os três candidatos mais votados e não somente dois, a determinação da inelegibilidade para o mesmo cargo dos chefes do Poder Executivo no período subsequente, o veto à partidos que tenham vencido duas eleições consecutivas e o requerimento do afastamento de Presidente da República que deseje pleitear a reeleição. 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.

O segundo grupo é composto pela proposta de alterar a Constituição para a adoção do sistema parlamentarista de governo, dando assim, ao Congresso Nacional, mais meios para supervisionar e controlar o Executivo. As propostas acima não são de todo surpreendentes se analisadas no contexto de nosso sistema político: antecipando expectativas em relação aos pleitos seguintes, os grupos que estão no poder vão buscar garantir o melhor cenário para seus interesses e seus partidos. Entretanto parece haver, no caso deste período específico, uma tentativa de garantir que, se o resultado das eleições não fossem satisfatórios, haveria outros meios de sustentar esses interesses. Cabe notar também 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 apresentada em 2015, os senadores signatários argumentaram principalmente pelas vantagens do parlamentarismo contra crises políticas. É fundamental lembrar que, à essa época, Dilma Rousseff já se encontrava no meio da crise que a levou ao *impeachment*, e o rompimento de Cunha com a presidenta da República se deu apenas um dia depois da apresentação da PEC.

No caso mais recente, a justificativa dos senadores é mais longa e se dedica a mostrar como o parlamentarismo é necessário para que o Congresso participe mais efetivamente da definição, controle e implementação das políticas governamentais. Além disso, o argumento é que, dados os recursos disponíveis ao Poder Executivo, os parlamentares estariam sujeitos a manipulação, o que não aconteceria no parlamentarismo uma vez que a formação dos gabinetes e do programa de governo estariam nas mãos dos deputados e senadores. Todas essas características beneficiariam, portanto, o bom governo no Brasil, facilitando a governabilidade e diminuindo os embates entre Executivo e Legislativo. O que nos parece, analisando o período em que foram iniciadas e suas justificativas é que, nos dois casos, a PEC do Parlamentarismo tinha endereço certo: no primeiro, evitar crises como a que se desenrolava no governo Dilma, dando ao Congresso o poder de avaliar com mais facilidade e rapidez os atos do Executivo. No segundo caso, dado que Luís Inácio Lula da Silva havia acabado de ser solto e pesquisas eleitorais indicavam a possibilidade de seu retorno ao cargo de presidente, senadores membros de partidos como o PL, PODEMOS, PP, PSC, entre outros, viram na PEC a chance de passar a ter mais controle do poder Executivo, condicionando a política de acordo com seus interesses.

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. E, como se poderia esperar, esses elementos se refletiram também nas propostas de emenda à Constituição iniciadas no Senado neste ínterim.

Obviamente, não é como se a organização e composição do STF nunca tivessem sido discutidas por meio de PECS no Senado. Em todo o período analisado foram contabilizadas 39 propostas cujo objetivo era alterar ou modificar mecanismos referentes ao Supremo Tribunal Federal. Entretanto, há uma diferença crucial para o período do governo de Jair Bolsonaro: antes, as PECs se destinavam aos processos de indicação dos ministros do Supremo, sugerindo mudanças na idade, na origem dos magistrados, nas formações, etc. A partir de 2019, o foco muda na direção de modificar o mandato dos juízes e discutir como estes podem se manifestar. Sendo assim, as propostas iniciadas por senadores neste período buscam, entre outras coisas, estabelecer o mandato de um ministro por oito anos e vedar que estes mesmos ministros se manifestem politicamente. 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.

No que se refere ao nosso argumento, foi possível observar que, a despeito das tentativas de influência nos pleitos eleitorais e na atuação dos ministros do STF através de propostas iniciadas, os senadores não obtiveram a aprovação dessas medidas. Sendo assim, apesar de terem introduzido as matérias para a discussão, ou estas foram arquivadas, ou ainda não tiveram andamento junto ao plenário. Entretanto, é preciso ressaltar mais uma vez o potencial de sinalização dessas propostas, na medida em que, sabendo que são objeto de controvérsia, os senadores não buscam necessariamente a aprovação e sim, mostrar que também detém algum mecanismo de modificação sobre os outros poderes. Outro ponto importante diz respeito à variação no padrão das proposições. Não somente deputados aliados ao então presidente iniciaram propostas neste sentido, o que mostra que, para alguns, o interesse era condicionar o processo qual fosse o resultado: a reeleição de Bolsonaro ou a condução de Luís Inácio Lula da Silva a um terceiro mandato. Além disso, também há certa dificuldade em construir indicadores de uma coalizão do ex -presidente Jair Bolsonaro, e até mesmo a identificação de sua base aliada, de modo que não é possível afirmar que essas proposições partiam inequivocamente dos senadores bolsonaristas.

O que a análise acima demonstra, se discutida à luz da literatura abordada por este artigo, é que, em primeiro lugar, o Senado Federal desempenha papel importante também no

que se refere à mudança constitucional. Seja aprovando medidas como apontado por Couto e Arantes (2020), seja se inserindo no debate político, não é possível ignorar as quase duas mil propostas iniciadas ao longo destes quase quarenta anos. Outro ponto importante diz respeito aos pontos de toque entre o Senado e o Poder Judiciário. Como vimos, as PECs direcionadas à alterar a organização do Supremo não tiveram sucesso - pelo menos não na forma de aprovação. Entretanto, é importante pensar nas consequências para essa relação em caso afirmativo, e em que afetaria os processos de indicação de autoridade e a ratificação das leis consideradas inconstitucionais.

Um ponto adicional a ser discutido diz respeito ao potencial de sinalização que as PECs podem trazer consigo. Uma vez que algumas delas são consideradas polêmicas e que dificilmente conseguiriam o apoio necessário para a aprovação, por que os senadores propõem ainda assim? Sugerimos que a resposta pode estar na possibilidade de marcar uma posição para o eleitorado, mas principalmente para os outros políticos, sejam eles os colegas senadores e deputados, ou diretamente para o Presidente da República. Não podemos perder de vista também, a chance de que muitas dessas propostas tenham sido iniciadas por acordos entre esses atores, nas quais não estão só representados os interesses dos senadores signatários. Este fator mostra que, para além de não podermos desconsiderar o Senado como ator importante para o nosso arranjo político, pode ser útil olhar também para as propostas que não obtiveram sucesso.

Por fim, acreditamos que os dados aqui apresentados, bem como a mudança nas proposições observada nos últimos anos, ajudam também a discutir sobre a relação entre os poderes no Brasil, e mais especificamente, entre o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, representado na figura do Supremo. Como vimos, pedidos de *impeachment* contra ministros do STF devem ser processados pelo Senado e, recentemente, observamos o fenômeno de senadores iniciando estes pedidos. Além disso, a Câmara dos Deputados também têm avaliado PECs cujo objetivo é modificar a atuação do STF, de modo que, ainda que essas propostas não alcancem o sucesso nos termos de sua aprovação, indicam que senadores e deputados estão atentos ao jogo político e que, de algum modo, também possuem mecanismos para mostrar seus propósitos.

Considerações Finais

O objetivo deste texto foi entender, de maneira geral, como os senadores brasileiros buscaram alterar a Constituição Federal através de propostas de emenda por eles iniciadas durante o período do governo Jair Bolsonaro. Uma análise da literatura mostrou que, a despeito de alguns esforços em entender a atuação dos senadores em pontos específicos como

desempenho legislativo, indicação de autoridades, padrões de carreira, etc, até o momento sabemos pouco sobre qual o papel por eles desempenhado na mudança constitucional. A análise empreendida pelo artigo demonstrou, em primeiro lugar, que ainda que o número de PECs tenha crescido ao longo dos governos, a sua taxa de aprovação não é alta, e a maioria dos projetos acaba arquivada. Por outro lado, a investigação do período específico aqui selecionado mostrou que as PECs refletiam, em alguns momentos, os conflitos e embates políticos. Por este motivo é que foi possível observar diversas propostas buscando modificar o rito eleitoral e a maneira de escolha do novo presidente da República, dado que as eleições subsequentes prometiam um pleito disputado entre dois lados muito diferentes. Além disso, foi durante o governo de Jair Bolsonaro que apareceu, pela segunda vez, a investida de mudar o sistema de governo no Brasil, instituindo o parlamentarismo. Entretanto, o fator que mais chama a atenção se refere às tentativas de mudar a duração do mandato dos ministros do Supremo Tribunal Federal e limitar sua atuação. Ainda que em outros momentos tenha se buscado alterar o processo de indicação desses magistrados, não foi possível localizar, antes do período 2019-2023, tantas propostas cujo objetivo seria condicionar o comportamento dos indicados.

Ainda que tenha nos fornecido informações importantes, este artigo deixa ainda muitas questões em aberto. A primeira delas diz respeito à comparação, de maneira geral, com os outros períodos de governos anteriores ao analisado. Este esforço foi realizado para analisar as PECs referentes ao STF e ao Parlamentarismo, mas é preciso de um estudo mais abrangente para entender como outras conjunturas políticas se manifestaram nas propostas iniciadas pelos senadores. Além disso, a classificação de todas as PECS entre mecanismos de *polity* e *policy* ajudará também a compreender se há algum padrão nessas propostas e se esse padrão se diferencia ou não de resultados previamente encontrados por outros autores. Outro exercício de comparação útil às informações aqui elencadas se refere à atuação da Câmara dos Deputados: as PECs iniciadas por esses parlamentares também refletem contextos políticos? São similares às do Senado? E quanto aos padrões partidário dessas iniciativas? É possível identificar alguma orientação ideológica? Outro aspecto diz respeito à maneira pela qual os senadores podem usar as iniciativas - mesmo as que não foram aprovadas - para fazer valer algum interesse em relação aos seus colegas, aos partidos e a outros atores, como o Presidente da República. Por fim, e não menos importante, os achados deste texto indicam a necessidade de discutir a relação entre essas PECs - tanto as que tentam modificar o processo eleitoral quanto as que visam a alteração das diretrizes sobre o STF - e a democracia. Caso fossem bem sucedidas essas matérias, quais os seus efeitos para o regime democrático? E,

ainda que não tenham sido, o que a mera iniciativa indica sobre as intenções destes parlamentares?

Bibliografia

- Arantes, R. B., & Couto, C. (2019). 1988-2018: Trinta anos de constitucionalização permanente. Souza, André P.; Filho, Naercio M. *A Carta: Para entender a Constituição brasileira. 1ª edição. São Paulo: Todavia*, 13-52.
- Arantes, R. B., & Couto, C. G. (2020). *Política constitucional e a centralidade da constituição na democracia brasileira*. Texto preparado para apresentação no 12º Encontro da ABCP.
- Arantes, R. B. (2021). STF e constituição policy-oriented. *Suprema-Revista de Estudos Constitucionais*, 1(1), 299-342.
- Araújo, P. M. (2012). O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. *Política & Sociedade*, 11(21), 83-135.
- Araújo, P. M. (2014). Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010. *Opinião Pública*, 20, 67-95.
- Backes, A. L. (2008). Fortalecimento parlamentar de minorias regionais e suas razões. *O Senado federal brasileiro no pós-constituente*.
- Bohn, S. (2008). Mulheres e qualidade das candidaturas nas eleições para o Senado: Brasil e Estados Unidos em contraste. *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente. Brasília: Senado Federal*, 151-199.
- Brossard, P. (1976). O Senado e as leis inconstitucionais. *Revista de informação legislativa*, 50, 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 Maioridade Penal. *Mediações-Revista de Ciências Sociais*, 1-20.
- 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*, 227-253.
- Couto, C. G., & Arantes, R. B. (2006). Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21, 41-62.
- Couto, C. G., & Arantes, R. B. (2006). Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*.

- Da Ros, L., & Bogéa, D. (2022). Contenção judicial: mapa conceitual e pedidos de impeachment de Ministros do Supremo Tribunal Federal. *Política & Sociedade*, 21(52), 184-225.
- Dourado, M. S. (2008). O papel do Senado Federal no controle de constitucionalidade.
- Figueiredo, A. C., & Limongi, F. D. M. P. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Editora fgv.
- Hiroi, T. (2008). The dynamics of lawmaking in a bicameral legislature: The case of Brazil. *Comparative Political Studies*, 41(12), 1583-1606.
- 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. *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*, 87-120.
- 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), 115–138.
- Lemos, L. B. (2008). O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90. _____.(org.). *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituente*, 4.
- Lijphart, A. (2003). *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Editora Record.
- Llanos, M., & Sanchez, F. (2008). Conselho de anciãos? O Senado e seus membros no Cone Sul.
- Margarido, L. C. (2022). *Entre discursos e silêncios: a aprovação da PEC das domésticas na Câmara dos deputados*. Margem da Palavra.
- Melo, M. A. (2013). Mudança constitucional no Brasil, dos debates sobre regras de emendamento na constituinte à “megapolítica”. *Novos Estudos - CEBRAP*, 97, 187–206.
- Mendes, G. F. (2009). O Papel do Senado Federal no Controle de constitucionalidade: Um Caso Clássico de Mutação Constitucional.
- Neiva, P., & Izumi, M. (2012). Os " doutores" da federação: formação acadêmica dos senadores brasileiros e variáveis associadas. *Revista de Sociologia e Política*, 20, 171-192.
- Neiva, P. R. P. (2011). Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, 19(39), 183–196.
- Oliveira, M. (2009). Sobre a Recusa de Nomeações para o Supremo Tribunal Federal pelo Senado. *Direito Público*, 1(25).
- Ribeiro, R. R. (2017). O Senado Federal no direito constitucional brasileiro [Mestrado em Direito do Estado, 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. *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*.
- 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*, 35-74.
- Souza, C. ([s.d.]). Instituições e mudanças: Reformas da constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. Em *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Fiocruz.
- 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), 131-165.