



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Carla Martins Moura Silva

O Papel das Comissões de Juristas do Senado Federal:
uma análise exploratória a partir da CF/88

Brasília
2025



Carla Martins Moura Silva

O Papel das Comissões de Juristas do Senado Federal: uma análise exploratória a partir da CF/88

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

**Orientador: Professor Me. Rodrigo
Ribeiro Bedritichuk**

Brasília
2025



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição – Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exhibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



Carla Martins Moura Silva

O Papel das Comissões de Juristas do Senado Federal: uma análise exploratória a partir da CF/88

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Aprovado em Brasília, em 16 de maio de 2025 por:

Banca Examinadora:

Prof. Me. Rodrigo Ribeiro Bedritichuk
Instituto Legislativo Brasileiro

Profa. Dra. Roberta Simões Nascimento
Instituto Legislativo Brasileiro



O PAPEL DAS COMISSÕES DE JURISTAS DO SENADO FEDERAL: uma análise exploratória a partir da CF/88

THE JURISTS COMMISSIONS IN THE FEDERAL SENATE: an exploratory analysis from based on the Brazilian Federal Constitution of 1988

Carla Martins Moura Silva^{1*}

RESUMO

O presente artigo buscou compreender o funcionamento das Comissões de Juristas no âmbito do Senado Federal brasileiro e o seu papel na produção legislativa a partir do texto constitucional de 1988. O objetivo foi apresentar um estudo dessas comissões com fundamento teórico-metodológico, buscando compreender em que medida elas podem ser vistas como um agente informacional na formulação das leis. Para tanto, explorou-se seus comportamentos dentro do Senado Federal, desde suas respectivas criações até os possíveis frutos, como produções legislativas. O método de estudo utilizado foi o analítico-descritivo, alicerçado na pesquisa bibliográfica e documental. A análise de dados ocorreu a partir da abordagem qualitativa dos relatórios, notas taquigráficas e demais informações disponibilizadas na página oficial das comissões no sítio eletrônico do Senado Federal. Os resultados alcançados traçam um cenário da atuação das Comissões de Juristas no Senado Federal, evidenciando um crescimento do número de suas ocorrências e o fato de que suas performances podem proporcionar ganhos informacionais ao processo legislativo brasileiro.

Palavras-chave: Comissão de Juristas; Senado Federal; Teoria Informacional.

ABSTRACT

This paper examines the role of the Jurists Commissions within the Brazilian Federal Senate in legislative production since the redemocratization marked by the 1988 Constitution. It seeks to present a theoretical and methodological analysis of these commissions, examining their potential as informational agents in law formulation. To achieve this, the study proposes an exploratory analysis of their activities within the Senate, from their establishment to their legislative outputs. The methodology employed is analytical-descriptive, primarily relying on bibliographic and documentary research. Data analysis involves a qualitative approach to reports, stenographic notes and other information available on the commissions' official page on the Senate's website. The findings outline the performance of the Jurists Commissions in the Federal Senate, highlighting their increasing frequency and their potential to enhance the informational basis of the Brazilian legislative process.

Keywords: Jurists Commissions; Brazilian Federal Senate; Informational Theory.

^{1*} Advogada (OAB/SE nº 7444). Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (2013). Pós-graduada em Direito Processual Civil pela Universidade Anhanguera-Uniderp (2014), em Direito Digital, Proteção de Dados e Cibersegurança pela PÓSPUCPRDIGITAL (2023), e em Direito Público pela Faculdade Guanambi (2017). Especialista em Direito Parlamentar e Poder Legislativo.



1 INTRODUÇÃO

Recentemente, a Câmara Alta do Poder Legislativo brasileiro renovou seu interesse na instalação de comissões de juristas para a elaboração de anteprojeto de atualização de códigos e, até mesmo, de proposições legislativas que introduzem marcos regulatórios de novas relações jurídicas, à semelhança das regras que giram em torno da inteligência artificial.

Nesse sentido, basta observar as últimas sessões legislativas ordinárias da 56ª e 57ª Legislaturas e o número de Comissões de Juristas instaladas durante o período correspondente aos quatro anos da presidência do Senador Rodrigo Pacheco: cinco (5) novas comissões de juristas ao todo.

Passados trinta e seis anos da redemocratização do Brasil, cuja expressão institucional é a promulgação da Constituição de 1988, dezessete (17) comissões de juristas e duas (2) comissões de especialistas foram instaladas no âmbito do Senado Federal até hoje.

A prática ganhou relevo a partir dos anos 2000, quando diversas leis fundamentais, como os Códigos Penal, Civil e Processuais, mostravam-se em descompasso com a Constituição de 1988. Assim, a iniciativa de criar comissões de juristas visava à modernização e sistematização da legislação, especialmente no caso de reformas amplas em códigos legais, contando com o conhecimento especializado de juristas renomados.

Nesse contexto, diante do desafio enfrentado pelo Congresso Nacional de adequar a legislação infraconstitucional aos novos princípios constitucionais e às demandas de uma sociedade em transformação, o Senado Federal passou a valer-se das comissões de juristas como instrumento de apoio técnico ao processo legislativo. Essas comissões nada mais são do que grupos de especialistas externos, compostos, na maioria das vezes, por notáveis do meio jurídico, convidados para elaborar anteprojeto de lei sobre temas juridicamente complexos.

No entanto, o desenho dessas comissões tem passado ao largo das pesquisas no campo dos estudos legislativos, já que poucos são os trabalhos que se dedicam a analisar sua atuação dentro do Parlamento brasileiro. Assim, o objetivo principal deste artigo é realizar uma incursão no tema das comissões de juristas instaladas no Senado Federal após 1988, investigando a produção legislativa e a prática parlamentar que gravitam em torno dessas comissões, o rito legislativo conferido a elas e o resultado de seus trabalhos, como os anteprojeto de lei delas oriundos e exemplos de impactos legislativos resultantes de suas propostas.

A escolha desta temática justifica-se pela importância de compreender o mérito institucional dessas comissões. Busca-se entender qual o real papel delas diante dos trabalhos legislativos.

Em que pese o Congresso Nacional brasileiro dispor de transparência em seus trabalhos, envolto de um número considerável de registros em vídeo, áudio e notas taquigráficas do que efetivamente ocorre em seu interior, com a ascensão de estudos sobre o seu funcionamento, nota-se a falta de interesse acadêmico pelas comissões de juristas que nele acontecem.

Esta pesquisa surge, então, como um impulso de curiosidade sobre o tema, culminando em uma análise exploratória que tem como simples e única pretensão abrir caminhos para investigações futuras sobre as relações entre as comissões de juristas e o Poder Legislativo, especialmente para repensar o Legislativo como ator unitário na produção das leis e para tentar compreender a influência de múltiplos agentes no interior da arena parlamentar brasileira.



Além da introdução e da metodologia de pesquisa adotada, mais quatro partes compõem o artigo, trazendo: (i) a desconfiança sobre o Poder Legislativo e a sua capacidade de elaborar boas leis; (ii) um panorama sobre a atuação das comissões de juristas no processo decisório do Senado Federal, sua previsão regimental, formação e breve evolução histórica, propondo, ainda, uma interpretação informacional do seu papel; (iii) algumas reflexões sobre a participação das comissões de juristas no processo legislativo a partir de dados coletados em seus portais digitais e sítios eletrônicos oficiais, apresentando seus trabalhos e resultados, além da análise de seus anteprojeto e demais impactos legislativos; e, por fim, (iv) as considerações finais.

Para o alcance dos objetivos propostos, delineou-se uma estratégia metodológica própria, que será apresentada a seguir.

2 METODOLOGIA

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, voltada à compreensão do papel das comissões de juristas como instrumentos de apoio técnico e informacional no processo legislativo do Senado Federal. A investigação qualitativa justifica-se pela ênfase na análise interpretativa dos fenômenos sociais e na busca pela compreensão profunda das práticas legislativas relacionadas a essas comissões.

Os dados foram coletados por meio de pesquisa documental, com o exame de fontes públicas oficiais disponibilizadas nos portais eletrônicos do Senado Federal. Foram analisados documentos como atas de reuniões, notas taquigráficas, atos da Presidência do Senado Federal, requerimentos legislativos, relatórios finais e outros registros administrativos referentes às Comissões de Juristas instituídas entre 1988 e 2024. A coleta de dados foi realizada entre fevereiro e abril de 2025 e abrangeu integralmente todas as comissões criadas no período, sem aplicação de filtros de seleção quanto à área temática ou à duração dos trabalhos. Complementarmente, consultaram-se relatórios da Secretaria Legislativa e sistemas de tramitação legislativa (SAPL e SGL) para consolidação das informações.

A análise dos documentos seguiu uma orientação qualitativa baseada em categorias de análise previamente definidas: origem e composição das comissões, funcionamento interno e organização dos trabalhos, e resultados legislativos oriundos dos anteprojeto elaborados. A interpretação dos dados foi conduzida sob a perspectiva da teoria informacional aplicada à ciência política, a qual compreende o processo legislativo como um espaço de produção e compartilhamento de informações destinadas a reduzir as incertezas e a subsidiar a tomada de decisão política. A triangulação entre documentos oficiais permitiu identificar padrões de funcionamento, práticas de participação e impactos legislativos, possibilitando uma análise crítica da atuação das comissões de juristas em consonância com a dinâmica normativa prevista no Regimento Interno do Senado Federal e com os costumes legislativos observados na prática parlamentar.

Expostas as opções metodológicas da pesquisa, passa-se, agora, à contextualização histórica e teórica do Poder Legislativo brasileiro e dos desafios relacionados à elaboração de normas de qualidade.



3 PODER LEGISLATIVO: palco para boas leis?

Não é de hoje que o Poder Legislativo enfrenta críticas lançadas à compreensão de suas atividades, especificamente com relação à sua capacidade em legislar. Persiste um sentimento de desconfiança sobre a qualidade da legislação por ele produzida e a eficácia do sistema representativo em atender às necessidades e expectativas dos cidadãos.

O antigo ideal de Poder Legislativo como o terreno fértil e apto para o direito germinar à sombra de uma deliberação democrática e adequada às expectativas das sociedades modernas, como pensado pelos liberais Montesquieu (1995), Madison (2021) e Siéyès (2014) do século XVIII e XIX, não passou incólume ao tempo.

Há uma constante suspeição em volta do Legislativo, cujo questionamento central é se suas decisões são bem informadas. São recorrentes as dúvidas quanto a qualidade de suas leis e de suas decisões políticas, partindo-se do pressuposto de que a maioria dos legisladores não possuem informação suficiente para tomada de decisão sobre elas e sobre os efeitos delas.

Na década de 1990, despontaram críticas quanto às falhas da democracia representativa, à crescente desconexão entre representantes e cidadãos e à legitimidade da legislação, questionando a capacidade do Legislativo em produzir leis que efetivamente correspondam às necessidades da sociedade (Manin, 1997). A propósito, surge daí a Legística e sua pretensão científica de se ocupar de como as leis são feitas (Guimarães; Braga, 2011).

Não há pausa nessa desconfiança em relação ao Poder Legislativo, e defeitos seguem sendo apontados à democracia representativa. A professora Roberta Simões Nascimento (2023) foi direta ao ponto ao identificar a existência de um "pensamento antiparlamentar" no senso crítico comum sobre o processo legislativo.

Segundo a autora, esse pensamento não é exclusivo do Brasil, possui raízes europeias e influencia o desenvolvimento do Direito Público com ideias que, por um lado, desvalorizam a capacidade, a ética e a própria autoridade do Poder Legislativo e, por outro, valorizam o controle judicial de constitucionalidade.

Nesse discurso, que também chama a atenção de Fonteles (2022), os parlamentares são associados à disfuncionalidade, corrupção e defesa de interesses privados, compondo uma análise crítica de subestimação do Poder Legislativo.

Contudo, muito antes disso, no início do século XX, Carl Schmitt já afrontava o Poder Legislativo com críticas à democracia liberal, abordando uma disjunção entre democracia e parlamentarismo e desacreditando a representação popular no âmbito legislativo. Schmitt (1996) não concordava com a associação comum entre sistema parlamentar e democracia, contrapondo-a à sua visão de democracia rousseauiana, que sustenta a existência de uma vontade popular indivisível.

Para ele, a representação do povo por parte do Parlamento se reduz a uma formalidade, pois entende que o representante não mais atua como verdadeira encarnação da vontade popular, operando, em vez disso, dentro de um sistema de interesses partidários, negociações táticas e estagnação legislativa (Schmitt, 1996).

As reflexões schmittianas sobre o que chamou de sistemas parlamentares, embora controvertidas e questionadas por seu potencial para justificar o autoritarismo, possuem uma estrutura teórica de pensamento político que continua de pé, oferecendo uma análise convincente sobre os desafios da democracia parlamentar e, conseqüentemente, conotando um verdadeiro "fogo amigo" ao Poder Legislativo. Logo, seguem relevantes aos debates político-jurídicos da atualidade.



Ainda sob essa visão pessimista, Ferreira Filho (1979), em defesa de uma "democracia possível", qualificou o Legislativo como lento e ineficaz, alegou inferioridade técnica em suas tomadas de decisão legislativa e, por isso mesmo, defendeu um modelo político para o Brasil em que o Poder Legislativo fosse representado por um Conselho Legislativo — um colegiado composto por juristas com mandato fixo, escolhidos dentre integrantes do governo e membros de associações profissionais de juristas e advogados —, no qual se veria a atuação de comissões técnicas especializadas e a realização de audiências públicas.

Preocupando-se com a ideia central de que o processo legislativo existe principalmente para impedir que as leis sejam feitas de forma aleatória, arbitrária ou voluntarista, Ferreira Filho (2012, p. 35-36) enxerga uma “crise da lei” e uma “falência” do Parlamento, ao sustentar que a multidão de leis “afoga o jurista, esmaga o advogado, estonteia o cidadão, desnorteia o juiz”, a ponto de a “segurança das relações sociais, principal mérito do direito escrito, se evaporar”.

Para Ferreira Filho (2012), o parlamentar não tem a capacidade de reunir, por conta própria, as informações necessárias para fundamentar suas opiniões e votos; portanto, a atividade legislativa deveria ser estritamente técnica e executada por especialistas. Para ele, por mais conhecimento que os legisladores possuam, dependem de especialistas para realizar suas tarefas adequadamente.

José Afonso da Silva (2017) também se fez porta-voz do descrédito ao Parlamento ao questionar a baixa taxa de efetividade do processo legislativo brasileiro, acreditando que poucas leis de iniciativa do próprio Legislativo são aprovadas e que os legisladores tendem a priorizar os interesses de seus eleitores. Em suma, entende haver uma falha da iniciativa parlamentar, uma vez que seu objetivo seria mais eleitoral do que a criação de leis eficazes.

Como se vê, na própria doutrina constitucional brasileira, há aqueles que apresentam desconfianças quanto à qualidade e à capacidade do Parlamento em produzir decisões legislativas que realmente atendam aos anseios da sociedade representada.

No entanto, essas críticas à democracia representativa perdem o fôlego diante da prevalência de pensamentos contemporâneos como o de Habermas (1997), que, ao escrever sobre a democracia deliberativa, sustenta a necessidade de se ter uma esfera pública funcional — um ambiente público dialógico — onde se possa construir consensos e, assim, o ordenamento jurídico reflita o pensamento da sociedade, mesmo dentro de um sistema representativo.

Ainda que críticas surjam e ressurjam, carregadas de preocupação em limitar a atuação legislativa do Parlamento, não são capazes de contrapor o fato de que Poder Legislativo e democracia andam juntos e de mãos dadas. E é melhor que andem sempre assim.

Nunca é demais lembrar as experiências mundiais em períodos autocráticos e regimes totalitários, com parlamentos enfraquecidos e cerceamento de direitos, que evidenciam a importância da democracia representativa e o quão prejudicial é a restrição dos espaços de participação na esfera pública.

Até mesmo porque, para além de suas funções típicas de legislar e representar a sociedade, não se pode perder de vista sua importante função de fiscalizar. O Poder Legislativo é essencial para o exercício do controle político, para a vigilância da atividade governamental, para conectar quem governa com quem é governado e para dar rumo às ações políticas do governo (Amaral Júnior, 2005).



E, a despeito de todos esses questionamentos quanto à aptidão institucional do Legislativo, de suas leis e do processamento delas, este artigo tem no inciso II do art. 5º e no *caput* do art. 37 da Constituição Federal sua premissa básica, a saber: depois da Constituição, é a lei o elemento fundante do Estado Democrático de Direito, da ordenação social e da garantia dos direitos fundamentais que lhe são necessários.

Por tudo isso, e por pressentir o potencial das Comissões de Juristas no âmbito do Senado Federal brasileiro, é que se move este estudo. Busca-se, portanto, decifrar o real papel dessas comissões para o processo legislativo e como elas podem empoderar e fortalecer a instituição democrática Poder Legislativo como um todo, especialmente no aprimoramento de sua função típica legiferante — seja na busca por informações, na redução de incertezas, no aprimoramento da argumentação das vontades legislativas debatidas ou, ainda, na melhoria da qualidade do próprio poder de decisão.

Diante desse cenário de desafios institucionais, as comissões de juristas surgem como instrumentos relevantes para qualificar a produção legislativa. A seguir, discorre-se sobre o conceito, a formação e a evolução histórica dessas comissões no âmbito do Senado Federal.

4 BASE CONCEITUAL: uma abordagem informacional das Comissões de Juristas do Senado Federal

Dada a crítica à qualidade das leis advinda da ideia de que os legisladores agem sob incerteza quanto ao resultado de suas ações, cabe o contraponto de que o Parlamento é uma instituição multifacetada, que carrega consigo habilidades em processar consensos.

As Casas Legislativas se valem de instrumentos para contornar eventuais dificuldades em bem e melhor legislar os grandes temas nacionais, a exemplo da sua auto-organização em comissões temáticas, do papel dos relatores, das audiências públicas e das comissões de juristas.

As Comissões de Juristas — como o próprio nome já sugere e como se aprofundará mais adiante — são compostas por especialistas de notável saber jurídico. No Senado Federal brasileiro, atuam de forma consultiva e temporária, como recurso estratégico para a formação e aprovação das leis e como matéria-prima informativa que capacita o legislador a legislar.

De certa forma, pode-se dizer, então, que a teoria informacional de Gilligan e Krehbiel (1987) procura abarcar essas variáveis das práticas do Congresso Nacional, notadamente a busca por informação e como ela influencia significativamente seu trabalho de apreciação, dando conta do comportamento estratégico dos parlamentares e de um processo legislativo verossímil. Acredita-se que essa teoria tenha um alcance maior, no sentido de que sua abordagem leva em consideração as interfaces e as complexidades da decisão legislativa.

No entanto, é prudente iniciar traçando uma noção sintética dos modelos de organização legislativa, de suas teorias — distributiva, informacional e partidária —, bem como estabelecer o paralelo entre essas teorias, desenvolvidas para o Congresso norte-americano, e o sistema de comissões do Congresso brasileiro. A partir daí, utilizar-se-ão as ideias centrais da “perspectiva informacional” para analisar o papel das Comissões de Juristas no Senado Federal.

Como dito, tratam-se de estudos voltados a explicar o funcionamento das instituições norte-americanas, de seminal especialização teórica e metodológica, que



inspiraram essas três teorias fundamentais com o propósito de, verdadeiramente, ajudar a compreender a arena legislativa e a relação entre instituições e atores políticos (Nascimento, 2010).

A teoria distributiva vê a política legislativa como um espaço de barganhas, no qual os legisladores, focados em garantir sua reeleição, trocam acordos e votos para atender às demandas de seu eleitorado (Shepsle; Weingast, 1981). A informacional (Krehbiel, 1991), por sua vez, ressalta a importância da informação e do conhecimento especializado na formulação de políticas. A teoria partidária, por fim, posiciona os partidos políticos como os principais atores no processo legislativo, destacando o controle das agendas legislativas e a coordenação de votos (McCubbins, 1993).

Quanto à aplicação dessas teorias para pesquisar o funcionamento do sistema de comissões do Congresso Nacional brasileiro, ela se faz possível na medida em que tanto o norte-americano quanto o brasileiro compartilham características em comum: o bicameralismo, o regime presidencialista e o sistema de comissões permanentes para a discussão de assuntos especializados. Porém, fica a ressalva de que o Congresso brasileiro é mais plural e heterogêneo, reflexo da fragmentação política do país (Pereira; Müller, 2000).

4.1 Da dinâmica informacional no Senado Federal sob a perspectiva das Comissões de Juristas

À luz da teoria informacional, é possível examinar a realidade dos trabalhos legislativos e como eles se organizam para sanar as dúvidas e reduzir as incertezas que, constantemente, permeiam o processo legislativo e os legisladores.

Não à toa, Krehbiel (1991) constata que as muitas e complexas decisões políticas exigem uma gama de conhecimento e experiência que, por vezes, transpassam os saberes dos parlamentares. Com o foco na busca pela informação, o modelo informacional coloca a questão da incerteza como central para a análise do Poder Legislativo.

Sob essa perspectiva, Rubiatti (2020) ao estudar o funcionamento do Legislativo e as comissões parlamentares, detectou que suas características giram em torno da transmissão de informação de qualidade, da representatividade de diferentes pontos de vista, do estímulo à especialização dos parlamentares e da promoção de uma deliberação mais racional e fundamentada. Além do ganho informacional, há um incentivo à partilha desse conhecimento, já que “adquirir essa expertise gera custos” (Rubiatti, 2020).

Nesse viés, identifica-se no Parlamento a capacidade de se organizar para produzir debates extremamente técnicos e investir em serviços e produtos de informação profissionalizados para apoiar os legisladores e afiançar suas tomadas de decisão (Krehbiel, 1991).

Por esse motivo, as Comissões de Juristas no Senado Federal ilustram bem a perspectiva informacional, funcionando como mais um núcleo de produção de expertise e de informações nas Casas Legislativas.

Elas facilitam o acúmulo e a transmissão de conhecimento e reduzem a incerteza em propostas complexas, tonificando a deliberação e promovendo confiabilidade às decisões legislativas. Ou seja, desempenham um papel informacional para a melhoria da qualidade do processo legislativo, provendo análises que fundamentam as decisões dos senadores e atuando, por que não, como mais um espaço de discussão pública.



Tanto é possível esse entendimento que a própria Câmara dos Deputados já possui estudos em referência à perspectiva informacional acima citada, analisando seu processo e seu comportamento legislativo sob essa ótica (Santos; Almeida, 2005; Santos; Canello, 2016).

A preocupação com o problema informacional do Legislativo brasileiro, diante das já citadas críticas de que o legislador individual pouco ou nada sabe a respeito das consequências da maioria das políticas sobre as quais deve decidir, foi o móvel dos trabalhos de Santos e Almeida (2005) e Santos e Canello (2016). A partir desses estudos, desponta uma visão geral do processo legislativo brasileiro sob a perspectiva informacional, a qual defende a importância de uma legislatura bem informada.

Esses autores registraram a falta de mecanismos informacionais no interior da Câmara dos Deputados. Ainda assim, identificaram núcleos de excelência capacitados para funções informacionais, a exemplo de suas comissões técnicas permanentes e da estrutura de assessoria da Câmara, com destaque para a Consultoria Legislativa (Santos; Canello, 2016, p. 1129).

Quanto à teoria informacional e sua aplicação à seleção de deputados relatores nas comissões, concluíram que a figura do relator atua como um “agente informacional da comissão”, responsável por coletar e divulgar informações sobre as consequências de uma política pública, desempenhando um papel essencial para disseminá-las dentro das comissões (Santos; Almeida, 2005, p. 699).

Em suma, aplicar a teoria informacional ao estudo do Parlamento brasileiro contribui para desvelar a incerteza sobre os resultados das políticas públicas, sendo um elemento fundamental para moldar e qualificar o jogo de interação entre as preferências dos congressistas e as regras do processo legislativo. Tal compreensão, segundo Meneguín e Magna (2014), também permite avaliar o próprio desempenho do Legislativo, inferindo-se da dimensão informacional que:

(...) a influência do legislativo será maior quanto mais extensamente as suas atividades forem apoiadas em (a) um sistema de comissão parlamentar especializado e pró-ativo, com jurisdições definidas e capazes de instruir a decisão do plenário; (b) consultoria especializada prestada por *staff* próprio e profissional e (c) formas de interlocução com os agentes externos (Meneguín; Magna, p.15).

Por essa perspectiva teórica, a análise das Comissões de Juristas no Senado Federal revela-se particularmente oportuna, pois, como dito, essas instâncias especializadas configuram mecanismos de produção e difusão de informação qualificada no interior do processo legislativo.

4.2 Do papel das Comissões de Juristas no processo legislativo do Senado Federal

Visando acompanhar as constantes — e cada vez mais velozes — mudanças enfrentadas pela sociedade contemporânea, impulsos de renovação legislativa surgem no direito. Passados mais de trinta e seis anos da Constituição Cidadã, o Congresso Nacional já se deparou com desafios para adequar a legislação infraconstitucional às demandas de um Brasil em transformação.

Nesse cenário, o Senado Federal passou a se valer das Comissões de Juristas como instrumento de apoio técnico ao processo legislativo, especialmente para amplas reformas por meio de códigos e marcos legais.



Foi a partir de 2008, sob a presidência do Senador Garibaldi Alves Filho e a requerimento do Senador Renato Casagrande, que o Senado Federal da redemocratização instituiu pela primeira vez uma Comissão de Juristas a fim de atualizar o Código de Processo Penal.

E esse processo sistemático de revisão de grandes códigos legais por meio de Comissões de Juristas foi continuado nas presidências do Senador José Sarney, do Senador Renan Calheiros e do Senador Rodrigo Pacheco, tendo, via de regra, o objetivo comum de preparar reformas abrangentes, em sua maioria de legislações codificadas que se mostravam defasadas, já que algumas datavam de antes da Constituição de 1988, como os Códigos Penal, Civil e Processuais.

Diferentemente das comissões parlamentares, que são órgãos do Poder Legislativo previstos no art. 58 da Constituição Federal de 1988, as Comissões de Juristas não estão previstas explicitamente no texto constitucional. Sua criação está amparada no Regimento Interno do Senado Federal (Resolução do Senado nº 93/1970) e em Atos da Mesa Diretora ou do Presidente do Senado (Brasil, 1970).

O Regimento Interno menciona Comissão de Juristas uma única vez, mais precisamente no parágrafo único do art. 374, de seu Capítulo II, que trata dos Projetos de Código, estabelecendo que as disposições do rito especial previsto no artigo "serão aplicáveis exclusivamente aos projetos de código elaborados por juristas, comissão de juristas, comissão ou subcomissão especialmente criada com essa finalidade, e que tenham sido antes amplamente divulgados".

A Câmara dos Deputados, por sua vez, traz em seu Regimento Interno a menção a uma comissão especial específica (art. 205, §1º, RICD), ao determinar um processo especial para a apreciação de códigos a fim de emitir parecer (Brasil, 1989).

Diante dessa ausência de normas legais e regimentais ditando o funcionamento das Comissões de Juristas, cuja instituição tem sido recorrente no Senado Federal, haveria a ideia de que expressamente "não se submetem aos dispositivos constitucionais ou regimentais que normatizam a estrutura ou o funcionamento das comissões permanentes e temporárias no âmbito do Parlamento" (Gonçalves *et al*, 2024, p. 504). No entanto, não restam dúvidas de que seus trabalhos devem sim alinhar-se à posituação jurídico-constitucional das Casas Legislativas brasileiras.

A título de resgate histórico, abre-se aqui um parêntese para lembrar que as Comissões de Juristas sempre foram um instrumento de apoio técnico ao processo legislativo brasileiro, mas o Poder Executivo era quem costumeiramente lançava mão de seus trabalhos, tendo suas origens em práticas legislativas bastante anteriores à Constituição de 1988. Prova disso é o Código Civil brasileiro de 1916, encomendado por Eptácio Pessoa, Ministro da Justiça à época, tendo como autor do projeto o jurista Clóvis Beviláqua (Beviláqua, 1906).

De acordo com Passos (2021, p. 136-137), que realizou o levantamento das Comissões de Juristas dedicadas às modificações do Código de Processo Penal, em vários momentos da história brasileira o Poder Executivo constituiu Comissões de Juristas para modificação e atualização dos códigos. Entretanto, a maioria dos anteprojetos não chegava ao Poder Legislativo. Cita-se, como exemplo, a iniciativa inacabada do governo Jânio Quadros, que, em 1961, decretou a criação de um Serviço de Reformas de Códigos, visando à elaboração de anteprojetos por especialistas.

Esse caráter das Comissões de Juristas, até então exógeno ao Poder Legislativo, pode ser observado também na Comissão coordenada pelo Professor



Miguel Reale, que trabalhou de 1969 até 1975 visando a uma nova codificação civil. O anteprojeto foi produzido em ambiente de trabalho distante do Congresso Nacional, sendo encaminhado à Câmara dos Deputados apenas em 1975, já pronto e acabado (Agência Câmara de Notícias, 2003).

Nesse sentido, vale mencionar as reformas constitucionais enfrentadas pelo Estado brasileiro, destacando-se que, das sete Constituições que o Brasil já teve, três foram principiadas por Comissões de Juristas similares à Comissão Afonso Arinos, formada por cinquenta notáveis da República convidados pelo governo para subsidiar a Assembleia Constituinte eleita em 1986 (Veja, 2018).

Durante o processo constituinte de 1987-1988, foi notável o interesse da sociedade em participar e acompanhar os atos legislativos, desde a convocação da Assembleia Constituinte até a apresentação de sugestões às comissões competentes, por meio de audiências públicas, correspondências, abaixo-assinados e repercussões na imprensa (Veja, 2018).

Hoje, tem-se o Parlamento brasileiro como anfitrião dessas Comissões de Juristas, com aparente intuito de buscar a formação de decisões legislativas mais informadas com análise técnica e especializada. O Senado Federal, especificamente, instituiu dezessete comissões de juristas desde a redemocratização de 1988, conforme levantamento que será apresentado no quadro a seguir:

Quadro 1 – Comissões de Juristas Instituídas pelo Senado Federal (1988–2024)

Comissão de Juristas e sua finalidade	Sigla	Data de Início da Comissão	Data de Fim da Comissão
Anteprojeto de Código de Processo Penal	CTECP	25/03/2008	02/07/2009
Reforma do CPC - 2009	CJCPC -2009	30/09/2009	08/06/2010
Anteprojeto de Código Eleitoral	CECODELEI	08/06/2010	18/12/2018
Atualização do Código de Defesa do Consumidor	CJDCONSUMIDOR	15/12/2010	30/03/2012
Anteprojeto de Código Penal – 2011	CJECP	10/08/2011	17/07/2012
Anteprojeto de Lei de Arbitragem e Mediação	CJARB	29/08/2012	02/10/2013
Atualização da Lei de Execução Penal	CJLEP	30/10/2012	05/11/2013
Anteprojeto do novo Código Comercial	CJNCCOM	02/05/2013	23/12/2013
Acompanhar a Comissão Temporária de reforma do CPC – 2014	CJCPC-2014	28/05/2014	22/12/2014
Comissão de Juristas da Desburocratização – 2015	CJD	19/08/2015	18/12/2018



Comissão de Juristas e sua finalidade	Sigla	Data de Início da Comissão	Data de Fim da Comissão
Anteprojeto de Lei Geral do Desporto Brasileiro – 2015	CJDB	27/10/2015	22/12/2016
Analisar o PLC nº 186, de 2015 - Novo Código de Processo Civil	CJCPC-2015	27/10/2015	17/12/2015
Anteprojeto de lei para atualização da Lei nº 1.079, de 1950 - Lei do Impeachment	CJNLIMP	15/02/2022	21/11/2022
Subsidiar elaboração de substitutivo sobre inteligência artificial no Brasil	CJSUBIA	18/02/2022	01/12/2022
Anteprojeto de proposições legislativas que modernizem os processos administrativo e tributário	CJADMTR	23/02/2022	26/09/2022
Revisão e Atualização do Código Civil	CJCODCIVIL	25/08/2023	13/04/2024
Anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil	CJPRESTR	12/04/2024	10/12/2024

FONTE: Brasil (2025).

Adicione-se a elas a ocorrência de mais duas comissões de especialistas com natureza e propósito similares às que aqui estão sendo estudadas, quais sejam: a Comissão Especial para Analisar Questões Federativas (CEAQF), iniciada em 15/03/2012 e finalizada em 22/10/2012, e a Comissão de Especialistas de Reforma do Código Brasileiro de Aeronáutica (CERCBA), iniciada em 16/06/2015 e finalizada em 15/04/2016. Ambas foram criadas para contribuir, respectivamente, com soluções para questões relacionadas ao sistema federativo e com um anteprojeto de reforma do Código Brasileiro de Aeronáutica.

Destaca-se essa peculiaridade porque, apesar do hábito de qualificar essas comissões como de juristas, não se pode deixar de registrar que há, no histórico do Senado Federal, a composição de comissões de notáveis que abarcavam profissionais não apenas da área jurídica, mas também engenheiros, economistas, sociólogos, cientistas políticos, oficiais da aeronáutica, professores universitários, servidores públicos, dentre outros *experts*.

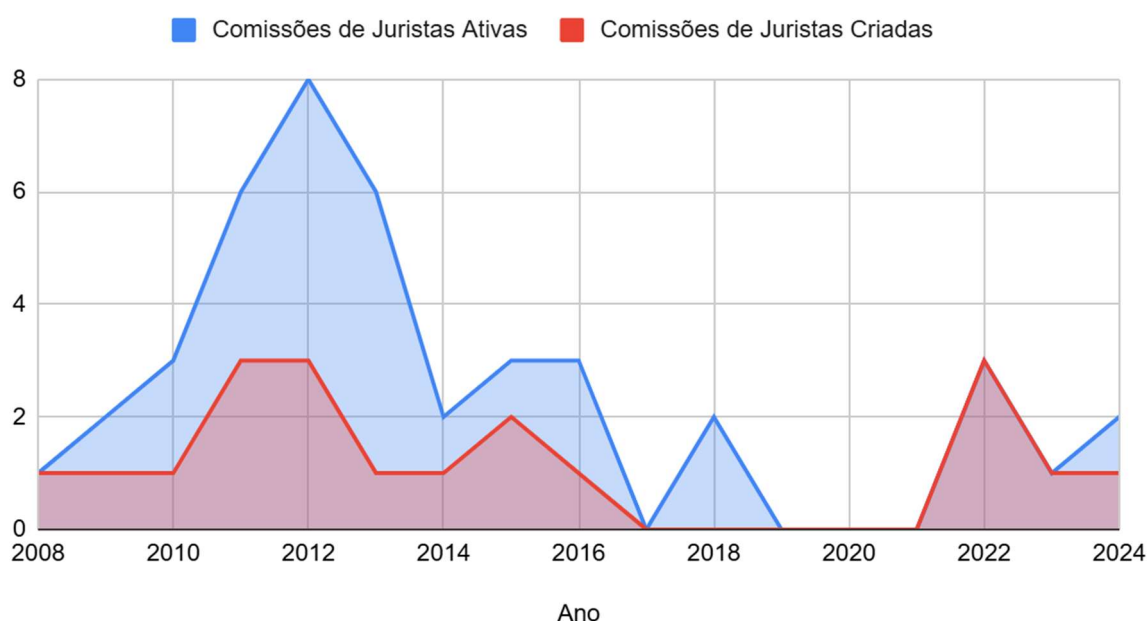
Para avaliar a evolução histórica do uso das Comissões de Juristas como instrumento de apoio legislativo, elaborou-se o Gráfico 1, que apresenta a quantidade de colegiados instalados a cada biênio no Senado Federal desde a promulgação da Constituição de 1988. A distribuição temporal dos dados permite identificar tendências no comportamento institucional da Casa quanto à adoção desse mecanismo de produção legislativa especializada.



Após a sistematização dos registros coletados, apresenta-se, a seguir, a média móvel temporal da criação dessas comissões, destacando a dinâmica de sua utilização no período analisado.

Gráfico 1 – Evolução Temporal das Comissões de Juristas no Senado Federal (1988–2024)

Comissões de Juristas Ativas e Comissões de Juristas Criadas



Fonte: elaborado pela autora, 2025.

Ao todo, uma Comissão de Juristas foi instalada durante a presidência do Senador Garibaldi Alves Filho (2007-2009), seis Comissões de Juristas e uma Comissão de Especialista foram instaladas durante as presidências do Senador José Sarney (2009-2011; 2011-2013), cinco de juristas e uma de especialistas durante as presidências do Senador Renan Calheiros (2013-2015; 2015-2017) e cinco de juristas durante as presidências do Senador Rodrigo Pacheco (2021-2023; 2023-2025).

Esses são os primeiros ecos acerca do que vêm a ser as Comissões de Juristas no seio do Senado Federal. De sorte que elas têm, em comum, o dever natural de produzir conhecimento, analisar e trazer soluções, e uma responsabilidade inerente de entregar um anteprojeto apto a comunicar e informar o Parlamento sobre suas ideias.

Estudá-las, portanto, não deixa de ser, em última análise, uma contribuição para compreender como os legisladores se informam, argumentam e desbravam assuntos de conhecimento técnico aprofundado, por vezes ainda nem enfrentados, detectando uma prática legislativa *in loco*.

Com a base conceitual delineada e a fundamentação teórica estabelecida, passa-se, a seguir, à análise qualitativa dos dados coletados, buscando compreender a origem, o funcionamento e os impactos legislativos das Comissões de Juristas instaladas no Senado Federal desde 1988.



5 AS COMISSÕES DE JURISTAS NO SENADO FEDERAL DESDE 1988: uma análise qualitativa inaugural

Aproveitando as ideias da teoria informacional acima consignadas, busca-se compreender como as Comissões de Juristas proporcionam a oferta de informação para os trabalhos legislativos do Senado Federal. Conforme metodologia já apresentada, toma-se como base a análise qualitativa da documentação disponibilizada nas páginas eletrônicas das Comissões de Juristas do Senado Federal, tais como atas de reuniões, notas taquigráficas, atos presidenciais, requerimentos e relatórios.

De antemão, registre-se que as Comissões de Juristas não se tratam de órgãos legislativos, mas de grupos de trabalho que, a convite do Legislativo, prestam uma espécie de serviço voluntário de transmissão de seus saberes e de suas respectivas vivências profissionais, com o fim único de auxiliar os trabalhos legislativos na construção de um texto de lei.

Noutras palavras, são “equipes temporárias de assessoramento superior, de natureza análoga à de um órgão de suporte permanente, como as consultorias legislativas”, compostas por membros “não parlamentares de notável saber em suas áreas de atuação profissional” (Gonçalves *et al*, 2024, p. 504).

O espaço aberto pelo Senado Federal para suas atividades — com cessão de espaço físico e de estrutura administrativa, como a disponibilização de servidores e o custeio de despesas com gráfica e passagens aéreas — não deixa de conferir um pretense caráter institucional aos seus trabalhos, aproximando os diálogos entre seus membros especialistas e a Casa Legislativa, além de pautar a agenda do Parlamento. Mas tão somente isso. As Comissões de Juristas jamais podem ser tomadas como órgãos de deliberação legislativa.

Na prática, cumprem um papel muito semelhante ao dos mecanismos informacionais estudados pela ciência política, como as comissões parlamentares, as relatorias e as consultorias, conforme visto acima, suprimindo a falta de informações do Legislativo e, via de consequência, subsidiando os debates parlamentares para a aprovação das leis.

Daí a necessidade de não confundir as Comissões de Juristas e especialistas com as comissões parlamentares, órgãos legislativos colegiados e *locus* institucionalizado da produção normativa. E, embora não possuam as mesmas formalidades regimentais exigidas em uma comissão parlamentar, não deixam de obedecer alguns princípios jurídicos que estruturam a prática processual-legislativa, a saber: legalidade, publicidade, participação, deliberação e eficiência (Pinheiro, 2024).

Até porque a dinâmica do labor legislativo, que prestigia o consenso em lugar do formalismo, é atravessada por normas jurídicas não escritas, “derivadas de hábitos tão reiterados que ganham força obrigatória (os costumes legislativos) ou mesmo dos meros usos, praxe legislativa” e “naturalmente pouco acessíveis a quem não lida com a matéria na prática cotidiana” (Cavalcante Filho, 2024, p. 33).

São, portanto, elementos basilares para a organização dos trabalhos dentro do Parlamento brasileiro, contribuindo sobremaneira para que o processo legislativo não seja apenas um conjunto de regras, mas também o próprio alicerce que legitima as leis, como bem leciona Leonardo de Andrade Barbosa ao fazer referência “à caracterização do processo legislativo como discurso de justificação das normas jurídicas” (Barbosa, 2010, p. 76).



À vista disso, aludem Bruno Gonçalves, Leandro Bueno e Lenita Silva, servidores do Senado Federal que assessoraram os trabalhos da Comissão de Juristas criada para atualizar o Código Civil:

Todos os elementos democráticos substanciais diretamente depreendidos da Constituição devem ser empregados no funcionamento desses colegiados; caso contrário, haveria contradição em termos na própria ideia da instituição de uma comissão de juristas, instaurada justamente para ampliar a participação da sociedade civil especializada no debate legislativo (Gonçalves; Bueno; Silva, 2024, p. 504).

Assim, ao se emprestar, em alguma medida, essa lógica que regula os assuntos legislativos e permeia as comissões senatoriais, aos trabalhos das Comissões de Juristas que acontecem dentro do Senado Federal, é possível vislumbrar o quanto essas instâncias enriquecem o processo legislativo: são uma ferramenta endógena de promoção de conhecimento, redução da incerteza e participação popular — ainda que de experts.

5.1 Origem, Composição e Critérios de Seleção dos Membros

Inicialmente, é possível verificar no Quadro 2 a forma como as comissões de juristas surgem, identificando-se quatro caminhos para sua origem: Ato do Presidente do Senado Federal (12), Ato Conjunto dos Presidentes do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal (1), Ato da Comissão Diretora do Senado Federal (1) ou Requerimento de um Senador da República aprovado em Plenário (4).

Para a compreensão desses caminhos institucionais de criação das comissões de juristas, o Quadro 2 sintetiza as diferentes formas de origem desses colegiados e indica se houve ou não prévia nomeação dos membros no ato de sua instituição. Ou seja: 68,42% dessas comissões nasceram de ato presidencial e unilateral e 73,68% tiveram indicação de nomes dos membros também por ato presidencial e unilateral.

Quadro 2 – Origem e Composição das Comissões de Juristas no Senado Federal

ASSUNTO E ANO DA COMISSÃO DE JURISTA	FORMA DE ORIGEM	PRESIDENTE DO SENADO	INDICAÇÃO DE NOMES DOS MEMBROS
Novo Código de Processo Penal – 2008	Requerimento de Senador	Senador Garibaldi Alves Filho	Não
Novo Código de Processo Civil – 2009	Ato do Presidente do Senado Federal	Senador José Sarney	Sim
Anteprojeto Código Eleitoral – 2010	Ato do Presidente do Senado Federal	Senador José Sarney	Não
Atualização Código do Consumidor – 2010	Ato do Presidente do Senado Federal	Senador José Sarney	Sim
Anteprojeto Código Penal – 2011	Requerimento de Senador	Senador José Sarney	Não



Anteprojeto Lei de Arbitragem e Mediação – 2012	Requerimento de Senador	Senador José Sarney	Não
Atualização da Lei de Execução Penal – 2012	Ato do Presidente do Senado Federal	Senador José Sarney	Não
Anteprojeto Código Comercial – 2013	Ato do Presidente do Senado Federal	Senador Renan Calheiros	Sim
Novo Código de Processo Civil – 2014	Ato do Presidente do Senado Federal	Senador Renan Calheiros	Sim
Anteprojetos de Lei para Desburocratizar a Administração Pública Brasileira –2015	Ato da Comissão Diretora do Senado Federal	Senador Renan Calheiros	Sim
Anteprojeto Lei Geral do Desporto Brasileiro – 2015	Ato do Presidente do Senado Federal	Senador Renan Calheiros	Sim
Novo Código de Processo Civil – 2015	Ato do Presidente do Senado Federal	Senador Renan Calheiros	Sim
Anteprojeto de atualização da Lei do Impeachment – 2022	Ato do Presidente do Senado Federal	Senador Rodrigo Pacheco	Sim
Elaboração de Substitutivo sobre inteligência artificial – 2022	Ato do Presidente do Senado Federal	Senador Rodrigo Pacheco	Sim
Anteprojetos de proposições legislativas que modernizem o processo administrativo e tributário – 2022	Ato Conjunto dos Presidentes do Senado e do STF	Senador Rodrigo Pacheco	Sim
Revisão e Atualização do Código Civil – 2023	Ato do Presidente do Senado Federal	Senador Rodrigo Pacheco	Sim
Elaboração de Anteprojeto de Lei do Processo Estrutural – 2024	Ato do Presidente do Senado Federal	Senador Rodrigo Pacheco	Sim
Análise Questões Federativas – 2012	Ato do Presidente do Senado Federal	Senador José Sarney	Sim
Reforma Código Brasileiro de Aeronáutica – 2015	Ato do Presidente do Senado Federal	Senador Renan Calheiros	Sim

FONTE: Elaborado pela autora, 2025.

A primeira conclusão é a de que há uma natureza endógena no surgimento das Comissões de Juristas, que tendem a nascer de movimentos originados dentro do Senado Federal, por demanda interna, seja por iniciativa individual do Presidente da Casa, seja a partir de um senador.



Reconhece-se, desde logo, o grande poder conferido ao Presidente do Senado, seja na instalação das Comissões de Juristas, seja na escolha de seus membros, pois, quando não indicados diretamente no ato presidencial que criou a comissão, posteriormente, um novo ato do Presidente do Senado indicava a composição das Comissões de Juristas, com a quantidade e o nome de cada um dos seus membros, havendo, ainda, atos presidenciais que realizaram acréscimos de membros durante os trabalhos das comissões, sem justificativas expressas.

Consigne-se, aqui, que a Comissão Especial para Analisar Questões Federativas (CEAQF) teve como momento inaugural o Requerimento nº 25, de 2012, do Senador Pedro Taques, mas, de acordo com a lista de publicações oficiais, não foi esse o ato originário da comissão, e sim o Ato do Presidente nº 11, de 2012, do Senador José Sarney, que efetivamente deu origem à CEAQF.

Observa-se, em seguida, a ausência de critérios claros para a escolha dos membros que integram essas comissões, não estando explícitas as razões que levaram à seleção dos nomes dos juristas e especialistas escolhidos. Essa percepção foi bem colocada por Magalhães (2016), em seu estudo sobre a construção do novo Código de Processo Civil brasileiro, no qual analisou a influência exercida pela Comissão de Juristas instituída para elaborar o anteprojeto, concluindo que se trata de uma escolha política. A autora pontua, ainda, a diversidade das profissões jurídicas dos membros — magistrados, advogados, professores universitários — o que traz a vantagem de imprimir ao anteprojeto uma rica carga doutrinária e capital político.

Aproveitando a menção acerca dos critérios de seleção e composição das comissões, é importante registrar que não se percebeu a existência de um processo específico e uniforme de indicação de membros comum a todas as Comissões de Juristas. A característica compartilhada por todas elas é a de que suas composições foram determinadas por Ato do Presidente do Senado Federal, sugerindo que a indicação dos membros foi de responsabilidade e vontade da Presidência do Senado.

Possivelmente, houve colaboração de outras entidades e atores políticos na sugestão dos nomes dos juristas, embora isso só tenha sido expressamente identificado na composição da Comissão de Juristas do Anteprojeto do Código Penal (CJECF), instituída em 2011 para elaborar um novo projeto de Código Penal.

Na ocasião, seus membros foram indicados pelas lideranças dos blocos parlamentares e por designação da Presidência do Senado Federal, que solicitou às lideranças partidárias a indicação de juristas. Diversas entidades e autoridades também participaram das indicações, a exemplo da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP).

Quanto ao número de membros e seus respectivos perfis, constatou-se que a quantidade não segue um padrão fixo, sendo fruto de decisão política e formalizada por ato da Presidência do Senado Federal. Há ainda uma tendência de alterações na composição durante a duração das comissões, com mudanças ou acréscimos de nomes, como será ilustrado no quadro a seguir:

Quadro 3 – Variação no Número de Membros das Comissões de Juristas do Senado Federal

Comissão de Juristas	Número de Membros - Início	Número de Membros - Fim
Novo Código de Processo Penal – 2008	7	9



Novo Código de Processo Civil – 2009	12	12
Anteprojeto Código Eleitoral – 2010	20	23
Anteprojeto Código Penal – 2011	7	15
Anteprojeto Lei de Arbitragem e Mediação – 2012	6	23
Atualização da Lei de Execução Penal – 2012	11	16
Anteprojeto Código Comercial – 2013	19	19
Novo Código de Processo Civil – 2014	5	5
Anteprojetos de Lei para desburocratizar a Administração Pública brasileira – 2015	10	20
Anteprojeto Lei Geral do Desporto Brasileiro – 2015	11	13
Novo Código de Processo Civil – 2015	5	5
Anteprojeto de atualização da Lei do Impeachment – 2022	12	12
Elaboração de Substitutivo sobre inteligência artificial – 2022	18	18
Anteprojetos de proposições legislativas que modernizem o processo administrativo e tributário – 2022	17	20
Revisão e Atualização do Código Civil – 2023	34	37
Elaboração de Anteprojeto de Lei do Processo Estrutural – 2024	22	22
Análise Questões Federativas – 2012	14	14
Reforma Código Brasileiro de Aeronáutica – 2015	17	24



Atualização Código do Consumidor – 2010	5	6
---	---	---

FONTE: Elaborado pela autora, 2025.

Sobre o perfil dos membros das dezenove comissões de notáveis — juristas e especialistas —, apurou-se que muitos deles acumulam a carreira jurídica pública ou a advocacia privada com a vida acadêmica, havendo a predominância de advogados, seguidos, a uma distância considerável, por professores universitários².

Depreende-se, ainda, a diversidade de especialistas que compõem as comissões, o que demonstra que não se trata de um movimento de reforma legislativa de uma só voz, de um só jurista - mas a larga maioria é jurista.

Há correspondência entre as expertises dos membros e os assuntos tratados pelas respectivas comissões, de forma que esses especialistas contribuem como árbitros dos fatores ideológicos e culturais envolvidos na internalização das reformas legislativas. Esse viés eminentemente técnico e neutro contrasta com as pressões partidárias e individuais que influenciam outros tipos de assessoramento parlamentar.

O Quadro 4 detalha o perfil profissional dos integrantes das Comissões de Juristas, permitindo observar a diversidade de origens funcionais e o predomínio de determinadas carreiras jurídicas no âmbito dos colegiados analisados.

Quadro 4 – Perfil e Atuação Profissional dos Integrantes das Comissões de Juristas (1988–2024)

Perfil dos Membros	Total
Advogado	122
Consultor legislativo	4
Defensor público	3
Delegado	3
Desembargador estadual	16
Desembargador federal	3
ex-Ministro do STF	3
ex-Ministro do STJ	1
ex-Ministro do TSE	4
ex-Senador	1
Juiz de direito	6
Juiz federal	3
Membro do MPE	10
Membro do MPU	4
Ministro do STF	4
Ministro do STJ	13
Ministro do TCU	2
Ministro do TSE	2

² Os nomes dos notáveis podem ser consultados nas páginas das comissões do Senado Federal, disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/pesquisar/#q=>.



Ministro do TST	1
Outros	36
Professor universitário	50
TOTAL	291

FONTE: Elaborado pela autora, 2025.

Destaca-se a ocorrência de membros que integram outros Poderes e funções auxiliares da Justiça, notadamente o Judiciário, que somam 70 integrantes de comissões, evidenciando-se um certo diálogo institucional. Exemplo disso é o Ofício nº 020/2014-GMDT, do Presidente da Comissão de Juristas, Ministro Dias Toffoli, bem como o Ofício nº 102/2016-GMDT, também do Ministro Dias Toffoli, ambos solicitando prorrogação dos trabalhos da Comissão de Juristas Responsável pela Elaboração de Anteprojeto de Código Eleitoral (CECODELEI).

Melhor ainda: a própria assinatura do Ato Conjunto pelos Presidentes Senador Rodrigo Pacheco e Ministro Luiz Fux, para a instalação da Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojetos de proposições legislativas que modernizem o processo administrativo e tributário (CJADMTR), reforça esse diálogo entre Poderes.

Em regra, as comissões são instaladas com prazo máximo de até 180 dias, mas, na maioria das vezes, seus prazos são prorrogados, não havendo qualquer impedimento formal à prorrogação, nem limite quanto ao número de vezes, a critério — mais uma vez — da vontade política dos seus membros e do Presidente do Senado Federal.

Não se identificou também uma padronização quanto às funções de Presidente, Vice-Presidente, Relatores, Relatores Setoriais, Subcomissões ou Subgrupos nas Comissões de Juristas. É o Ato do Presidente do Senado que designa os nomes dos membros, ou a própria deliberação da comissão, quando da organização dos seus trabalhos, que estabelece a existência ou não dessas funções.

A constatação que se impõe é a de que todas tiveram um Presidente (ou um Coordenador, como no caso da Comissão encarregada da elaboração do projeto do Código de Processo Penal — CTEPP) e um Secretário de Comissão e servidores do Senado Federal auxiliando os trabalhos; contudo, quanto a Vice-Presidentes, Relatores-Gerais, Relatores Setoriais e até mesmo Subcomissões, não houve padrão a ser seguido, tratando-se de decisão política, não havendo ocorrência uniforme em todas.

A partir dessa compreensão sobre como são formadas e organizadas as Comissões de Juristas pelo Senado Federal, detecta-se uma estratégia que utiliza o perfil profissional e as contribuições dos seus membros como meio tático e capital político para conferir legitimidade aos respectivos anteprojetos e promover a agenda de reformas para a qual cada uma das comissões foi criada.

Encerrada a análise sobre a origem e a composição das Comissões de Juristas, passa-se agora à investigação do funcionamento interno desses colegiados e dos parâmetros processuais adotados em suas atividades no Senado Federal.

5.2 Funcionamento e Parâmetros do seu Processo Legislativo



Constatou-se a ausência de limitação do Senado Federal para disciplinar internamente as minúcias da instituição e o processamento das Comissões de Juristas em seu seio, levando em conta a dinamicidade inerente aos processos políticos.

Na prática, essa independência na forma de organização interna dos seus trabalhos é observada quando essas comissões estabelecem seu próprio regramento, com cronograma de trabalho e regulamento interno ratificado pelos seus membros nas reuniões, conforme apurado em documentos e notas taquigráficas disponibilizadas no sítio eletrônico das comissões do Senado Federal.

A partir dessas regras internas, observa-se a reprodução de alguns parâmetros do processo legislativo, alinhados com práticas regimentais, para imprimir validade às reuniões e decisões tomadas pelas Comissões de Juristas no âmbito do Senado Federal, a saber:

Quadro 5 – Comissões de Juristas e Especialistas do Senado Federal - De 2008 a 2024

Práticas Legislativas e Regimentais	Número de Comissões
Quórum de instalação e deliberação	19
Registro de Atas de Reuniões e Relatórios	19
Aprovação de Regulamento Interno e Cronograma de Trabalho próprios	13
Reuniões via TV Senado com registro em vídeo no sistema.	5

FONTE: Elaborado pela autora, 2025.

Muito embora todas as comissões sinalizaram possuir um cronograma e um ritmo próprio de reuniões e trabalhos, seis (6) não registraram, formal e expressamente, uma regulação interna ou um cronograma de trabalho; quais sejam: CJLEP, CJDCONSUMIDOR, CJPCP-2014, CJPCP-2015, CJNLIMP e CJADMTR.

Já as cinco (5) Comissões que tiveram transmissão ao vivo pela TV Senado e que estão com visualização disponível nos sítios eletrônicos do Senado Federal, são as mais recentes (2022-2024): CJNLIM, CJSUBIA, CJADMTR, CJCODCIVIL, CJPREST.

O Quadro 6 apresenta os mecanismos de participação popular utilizados pelas Comissões de Juristas no período analisado, evidenciando as formas de interlocução estabelecidas com a sociedade civil no processo de elaboração dos anteprojetos.

Quadro 6 – Mecanismos de Participação Popular nas Comissões de Juristas e Especialistas do Senado Federal (1988–2024)

Participação Popular	Número de Comissões
Audiências Públicas no Senado Federal	10
Audiências Públicas Externas	6
Sugestões da sociedade civil via endereço eletrônico e canais de comunicação do Senado Federal	10

FONTE: Elaborado pela autora, 2025.

Ainda que, das dezenove comissões de notáveis, dezesseis tenham formalizado um documento de regramento interno, o acompanhamento da tramitação, a partir dos documentos das reuniões de todas elas, demonstra fortemente a existência de um cronograma de trabalho implícito e a observância aos princípios e procedimentos gerais previstos no Regimento Interno do Senado Federal.



Foram notados alguns dos princípios básicos do processo legislativo nessas comissões, a saber: maioria — separação entre discussão e votação das matérias e decisão colegiada com observância de quórum regimental —, legalidade, autonomia interna, transparência, publicidade, oralidade, dentre outros.

Além disso, não passou despercebida a constatação de que há custos financeiros para o Senado Federal para viabilizar o funcionamento das Comissões de Juristas sob sua estrutura. A Secretaria de Comissões do Senado Federal costuma reservar plenários para as reuniões; a Secretaria de Tecnologia da Informação (Prodasen) disponibiliza uma caixa de correio eletrônico para as comissões; e servidores são designados para secretariar e auxiliar os trabalhos, dentre outros dispêndios financeiros.

Dados relativos a valores gastos com passagens aéreas emitidas a colaboradores eventuais participantes de uma das Comissões de Juristas estão disponíveis no Portal da Transparência do Senado Federal.³ Apenas no ano de 2017 e nos anos da pandemia da COVID-19, 2020 e 2021, não houve registros dessas despesas, considerando-se a série histórica a partir de 2015.

Por tudo isso, verificou-se a autonomia do Senado Federal para recepcionar e capitular as Comissões de Juristas, conduzindo a criação e o direcionamento dos seus trabalhos como um verdadeiro costume legislativo brasileiro.

Superadas as observações acerca do funcionamento interno das Comissões de Juristas, analisa-se, a seguir, o impacto legislativo de seus trabalhos, com especial atenção às propostas legislativas elaboradas e aos resultados efetivamente alcançados no processo legislativo.

5.3 Impacto Legislativo: Propostas Legislativas e Resultados.

Quando da criação de uma Comissão de Juristas, a regra geral observada foi a sua fundamentação no parágrafo único do artigo 374 do Regimento Interno do Senado Federal, assim como os Projetos de Lei do Senado apresentados como conclusão dos trabalhos da Comissão de Juristas tramitam nos termos do *caput* e dos incisos desse mesmo artigo 374⁴.

Ao comentar essa norma regimental, o consultor legislativo Luciano Oliveira (2014) entende que os projetos de código serão analisados por uma comissão temporária. Nesse caso, essa comissão — e não a Comissão de Constituição e Justiça — examinará a admissibilidade da matéria e das emendas. Todavia, essa regra aplica-se apenas aos projetos de código elaborados por juristas, comissão de juristas ou comissão/subcomissão criada com ampla divulgação e com o fim específico de analisá-los.

³ Os dados podem ser consultados no Portal da Transparência do Senado Federal, disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/rh/asqualog/passagens/control-de-passagens-e-seguros-colaboradores>.

⁴ Art. 374. Na sessão em que for lido o projeto de código, a Presidência designará uma comissão temporária para seu estudo, composta de onze membros, e fixará o calendário de sua tramitação, obedecidos os seguintes prazos e normas:(...) Parágrafo único. As disposições deste artigo serão aplicáveis exclusivamente aos projetos de código elaborados por juristas, comissão de juristas, comissão ou subcomissão especialmente criada com essa finalidade, e que tenham sido antes amplamente divulgados.



Dessa forma, vale a interpretação de que só haverá a obrigatoriedade de os projetos de lei frutos de Comissão de Juristas tramitarem por uma comissão parlamentar temporária, em decisão terminativa ou antes de sua deliberação final em Plenário.

Ocorre que houve tramitações em que a regra regimental do artigo 374 do Regimento Interno do Senado Federal foi pontualmente afastada. São exemplos: o Projeto de Lei do Senado nº 236, de 2012, de autoria do então Presidente do Senado Federal José Sarney, que foi encaminhado inicialmente a uma comissão temporária e, posteriormente, à Comissão de Constituição e Justiça; e o Projeto de Lei nº 1388, de 2023, que tramita somente na Comissão de Constituição e Justiça, em decisão terminativa.

Seguindo ou não a literalidade do artigo 374 do RISF, há oportunidade regimental para uma tramitação célere, otimizada e concentrada dos trabalhos legislativos em uma única comissão temporária sobre o tema, justificada por ser um âmbito parlamentar mais especializado.

Em certa medida, essa singular dinâmica processual revela a confiança que é dada aos anteprojetos das Comissões de Juristas e reforça sua dimensão informacional, considerando que o próprio Regimento Interno credita a esses projetos de lei a possibilidade de um rito de processo legislativo mais enxuto, necessitando de menos pareceres para orientar a apreciação da matéria.

Feito o devido aparte acerca desse variado processo legislativo no Senado Federal, passa-se, agora, às seguintes métricas para avaliar os impactos legislativos das atividades das Comissões de Juristas instaladas de 2008 até 2024:

Quadro 7 – Produção e Tramitação Legislativa das Comissões de Juristas do Senado Federal (2008–2024)

Resultados das Comissões de Juristas	Quantidade
Anteprojetos	41
Projetos de Emenda Constitucional em tramitação no Congresso Nacional	1
Projetos de Emenda Constitucional não aprovados e arquivados	1
Projetos de Lei Complementar do Senado em tramitação no Congresso Nacional	2
Projetos de Lei do Senado em tramitação no Congresso Nacional	17
Projetos de Lei do Senado não aprovados e arquivados	5
Projetos de Lei do Senado transformados em norma jurídica	5

FONTE: Elaborado pela autora, 2025.

A única Comissão de Juristas que foi encerrada sem apresentar um anteprojeto foi a instituída pelo Senador José Sarney, no Ato do Presidente do Senado nº 192, de 2010, para a elaboração do anteprojeto de Código Eleitoral (CECODELEI), sendo, curiosamente, a mais longeva, com duração aproximada de oito anos, encerrada em 21 de dezembro de 2018, ao término da sessão legislativa.

Ressalvam-se, ainda, a ausência de anteprojetos das duas Comissões de Juristas que cuidaram da reforma do Código de Processo Civil, pois não foram criadas com esse propósito, conforme os Atos do Presidente do Senado Federal nº 8, de 2014,



e nº 38, de 2015, mas sim para acompanhar a comissão temporária de reforma do CPC — 2014 e para analisar o Projeto de Lei da Câmara nº 168, de 2015.

O saldo legislativo das dezessete (17) comissões de juristas e duas (2) comissões de especialistas criadas para elaborar anteprojetos revela o impacto dos seus trabalhos, com a média de 2,15 anteprojetos por comissão e a geração de cinco (5) normas jurídicas, quais sejam: Lei nº 13.105/2015 — Novo Código de Processo Civil; Lei nº 13.129/2015 e Lei nº 13.140/2015 — que tratam de arbitragem e mediação; Lei nº 14.181/2021 — que trata do crédito ao consumidor e do superendividamento; e Lei nº 14.597/2023 — Lei Geral do Esporte.

Desta feita, o procedimento legislativo decorrente das reformas de lei propostas por comissões de juristas pode ser sinteticamente compreendido, primeiramente, por uma fase preparatória, com a instituição da comissão e definição dos seus objetivos, seguida de debate público, aprovação e entrega de um anteprojeto de lei. Depois disso, inicia-se o processo legislativo propriamente dito, que vai, via de regra, da proposição desse anteprojeto como projeto de lei de autoria do Senador que estiver na Presidência do Senado Federal na ocasião até a sanção presidencial.

Não é demais lembrar que, em razão do bicameralismo, os trabalhos apresentados pelas Comissões de Juristas repercutem também na Câmara dos Deputados, podendo subsidiar projetos de lei de autoria de seus deputados, conforme se verifica na justificção dos Projetos de Lei nº 2792 e nº 2791, ambos de 2022 e de autoria do Deputado Federal Alexis Fonteyne⁵.

Tais projetos encontram-se atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados e apensados ao Projeto de Lei do Senador Rodrigo Pacheco, então Presidente do Senado, cujo texto encampa um dos anteprojetos sugeridos pela Comissão de Juristas encarregada de modernizar os processos administrativo e tributário (CJIADMTR), instituída pelo Ato Conjunto dos Presidentes do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal nº 1, de 2022.

Avista-se, ainda, o potencial de largo alcance informacional dos trabalhos de uma Comissão de Juristas entre as Casas Legislativas, evidenciado na tramitação do Projeto de Lei nº 2.338, de 2023, cujo anteprojeto originou-se na Comissão de Juristas sobre Inteligência Artificial (CJSUBIA). O texto aprovado no Plenário do Senado Federal, como Casa iniciadora, configura-se como um substitutivo que engloba dispositivos sugeridos em outras sete propostas legislativas, incluindo o Projeto de Lei nº 21/2020, já aprovado anteriormente pela Câmara dos Deputados, mas agora prejudicado.

Percebe-se, por derradeiro, não apenas a elaboração de anteprojetos para a construção de novos códigos, mas também mudanças legislativas de menor escala, com alterações pontuais de leis já em vigor, a exemplo da Lei nº 14.181/2021, conhecida como a Lei do Superendividamento, que promoveu alterações no Código de Defesa do Consumidor e no Estatuto da Pessoa Idosa. Seu anteprojeto foi resultado de uma Comissão de Jurista (CJDCONSUMIDOR) e originou o Projeto de Lei do Senado nº 283, de 2012.

E independentemente da dimensão reformista de seus trabalhos, evidencia-se a marcante influência exercida pelas Comissões de Juristas, pela perspectiva

⁵ Fazem remissão ao Relatório Final da Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojetos de proposições legislativas que dinamizem, unifiquem e modernizem o processo administrativo e tributário nacional, instituída pelo Ato Conjunto dos Presidentes do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal nº 1/2022, conforme se avista no Anexo A deste trabalho.



informacional, caracterizando-as como provedoras de informação e suporte à qualidade dos trabalhos legislativos.

As evidências obtidas ao longo da análise permitem agora apresentar as considerações finais, sintetizando as principais conclusões acerca do papel das Comissões de Juristas no processo legislativo e apontando caminhos para futuras investigações sobre o tema.

6. CONCLUSÃO

O presente estudo buscou compreender o fenômeno das Comissões de Juristas no âmbito do Senado Federal e seus reflexos no processo legislativo após a Constituição de 1988. Para entender as implicações práticas dos trabalhos desses colegiados e em que medida ganham espaço, influência e fornecem informação às atividades legislativas, foi necessário resgatar a literatura existente sobre a crítica à representatividade do Poder Legislativo e à sua capacidade legiferante, bem como sobre a perspectiva informacional, que defende a importância de uma legislatura bem informada.

A partir desses marcos teóricos, foi possível realizar estudo de caso sobre os trabalhos dessas comissões, como medida para demonstrar a atualidade do tema e a postura do Senado Federal em acompanhar o dinamismo das relações jurídicas e a consequente necessidade de produzir e revisar legislação em áreas específicas do conhecimento.

Observa-se, portanto, uma virtude institucional nas Comissões de Juristas do Senado Federal, que, a princípio, almejam ser apenas grupos especializados de trabalho, mas que se enquadram em um cenário mais amplo da atividade legislativa, especialmente como órgãos de assessoramento superior e agentes informativos.

Dessa perspectiva informacional aplicada ao comportamento legislativo brasileiro, pode-se entender o complexo fenômeno que envolve a instalação e o funcionamento de uma Comissão de Juristas no Senado Federal, identificando-a como instrumento estratégico no contexto dos debates legislativos, incorporando ganhos de especialização e compartilhamento de informação.

No entanto, verificou-se que essas comissões não seguem um padrão rígido de criação, instalação e funcionamento, operando sob regimentos próprios, mas consonantes com os princípios e valores da Constituição Federal. São marcadas pelo debate democrático, eficaz e responsivo às necessidades dos brasileiros, promovendo a participação da sociedade civil organizada e privilegiando a informação no processo decisório legiferante.

O poder sobre elas concentra-se na Presidência do Senado Federal, na medida em que, a princípio, é o Presidente quem as cria e quem apadrinha os projetos de lei oriundos de seus anteprojetos, despontando-se, assim, como o verdadeiro protagonista dos trabalhos dessas comissões. Excepcionalmente, a autoria de alguns desses projetos se deu em nome da Comissão Diretora do Senado Federal, como nos casos do PLS nº 258, de 2016 e PLS nº 68, de 2017, mas o que não deixa de ser proposta legislativa capitaneada pelo Presidente do Senado Federal, já que a ele também compete presidir as reuniões da Mesa e Comissão Diretora, conforme artigo 48, inciso XXXIV do Regimento Interno do Senado Federal⁶.

⁶ Art. 48. Ao Presidente compete: (...) XXXIV – presidir as reuniões da Mesa e da Comissão Diretora, podendo discutir e votar.



Como resultado da investigação, ilustraram-se sua evolução numérico-temporal no âmbito do Senado Federal, o perfil dos seus membros e, sobretudo, a abertura dada às Comissões de Juristas para moldarem a narrativa das mudanças e reformas legislativas que pretendem promover, selecionando suas regras e cronogramas de trabalho, controlando o fluxo de informações e engajando-se livremente em esforços estratégicos de relações públicas em torno dos anteprojetos.

Com esse apanhado geral sobre as formas de inserção das Comissões de Juristas no Senado Federal pós-redemocratização, é possível vê-las tanto como um local público e democrático de discussões quanto como um espaço altamente blindado e qualificado para a elaboração de textos legislativos, cuja característica principal é o seu papel de provedor de informação especializada para o Legislativo federal.

Há dois pontos focais nesse papel informacional: o fornecimento de informação objetiva e a avaliação experimentada dos riscos jurídicos, além da análise técnica de dados e fatos, rigorosamente de forma não partidária.

Além disso, constatou-se a possibilidade de que a instalação de Comissões de Juristas pelo Senado Federal, contenha um componente de credibilidade institucional - ou papel reputacional mesmo -, para além de um objetivo técnico-informacional. Percebeu-se um certo desejo em imprimir ao Senado Federal a imagem de uma instituição responsável, dialógica e atenta à expertise jurídica.

De críticas, ficam as interrogações, primeiro, quanto aos caminhos para as indicações dos membros que compõem as Comissões de Juristas, porque estão bastante concentradas nas mãos da Presidência do Senado Federal e pouco - ou nada - justificadas, e, segundo, quanto aos métodos para calcular o impacto financeiro delas no processo legislativo e se encarecem os trabalhos da Câmara Alta.

Por fim, nota-se, ainda, um certo processo de institucionalização dessas comissões, que, anteriormente, produziam seus anteprojetos fora das Casas Legislativas, mas que agora, com o avançar da história, encontram no Senado Federal um habitat natural possível, sendo recepcionadas em seus plenários.

Esse movimento talvez se deva ao fato de que nunca se teve tanta certeza de que informação e conhecimento são insumos indispensáveis para a tomada de decisão, especialmente no cenário legislativo contemporâneo. Como bem ensina o historiador Harari (2018), no frenesi de um mundo tecnológico afogado em informações e dados, clareza é poder.

É sob a chancela do seu papel informacional que as Comissões de Juristas se dirigem à atividade dos legisladores, auxiliando-os na tarefa de fundamentar suas escolhas legislativas — ainda que a escolha, em certos momentos, seja a de não seguir adiante com o anteprojeto ou, até mesmo, refutá-lo e propor um novo texto de lei.

Encorpam, portanto, a própria intenção do legislador.



REFERÊNCIAS

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. História do novo Código Civil. Brasília, DF: **Câmara dos Deputados**, 13 jan. 2003. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/24906-historia-do-novo-codigo-civil/>. Acesso em: 21 abr. 2025.

AGÊNCIA SENADO. Comissão de juristas apresenta relatório sobre atualização do CDC. Brasília, DF: **Senado Federal**, 14 mar. 2012. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2012/03/14/comissao-de-juristas-encerra-primeira-etapa-do-cdc>. Acesso em: 15 abr. 2025.

AGÊNCIA SENADO. Davi destaca o livro 'A Reforma do Código Civil', organizado por Rodrigo Pacheco. Brasília, DF: **Senado Federal**, 2 abr. 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/04/02/davi-destaca-o-livro-a-reforma-do-codigo-civil2019-organizado-por-rodriogo-pacheco>. Acesso em: 7 abr. 2025.

AGÊNCIA SENADO. Sarney cria comissão para reformar Código de Processo Civil. Brasília, DF: **Senado Federal**, 14 out. 2009. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2009/10/14/sarney-cria-comissao-para-reformar-codigo-de-processo-civil>. Acesso em: 27 abr. 2025.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. O Poder Legislativo na democracia contemporânea: a função de controle político dos parlamentos na democracia contemporânea. **Revista de informação legislativa**, v. 42, n. 168, out./dez. 2005. Brasília: Senado Federal. ISSN 0034-835X; 2596-0466. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496900>. Acesso em: 10. mar. 2025.

ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo legislativo e democracia**. 1ª ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2010.

BEVILÁQUA, Clóvis. **Projecto de Código Civil Brasileiro**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1906.

BOBBIO, Norberto; METTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 5ª edição. Vol. 2. Brasília: Ed. Univ. de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. 2000.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD)**. 2025. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2011-2024.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2791, de 2022**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2215968&filename=PL%202791/2022. Acesso em: 05 mai. 2025.



BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2792, de 2022**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2215969&filename=PL%202792/2022. Acesso em: 05 mai. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF:1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal (RISF)**. 2025. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 93, de 1970. Aprova o Regimento Interno do Senado Federal**. Diário do Congresso Nacional, Brasília, 21 dez. 1970. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao>. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Serviço de Qualidade e Pesquisas Legislativas. Comissões de Juristas: elaboração de anteprojeto de leis**. Brasília, DF, 18 fev. 2025. p.1.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. 7. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

FARIA, Cláudia Feres. **Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman**. Lua Nova, São Paulo, n. 50, 2000. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0102-64452000000200004>. Acesso em: 1 mar. 2025.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia possível**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1979.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A separação dos poderes: a doutrina e sua concretização constitucional. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, v. 16, p. 67-81, 2015. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Cadernos%20Jur%C3%83%C2%ADdicos%2040%20-%20Direito%20Constitucional.pdf#page=67. Acesso em: 24 fev. 2025.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**, 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Princípios gerais do Direito Constitucional. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 16, n. 64, p. 67-80, out./dez. 1979. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181188>. Acesso em: 24 fev. 2025.

FONTELES, Samuel Sales. **A Doutrina da Subestimação e os Precedentes Predatórios Entre Poderes da República**. In: Estudos de Direito Constitucional Parlamentar. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022. p. 519-540.



GILLIGAN, Thomas; KREHBIEL, Keith. 1987. Collective Decisionmaking and Standing Committees: An Informational Rationale for Restrictive Amendment Procedures. **Journal of Law, Economics and Organization**, v. 3, n. 2, p. 287-335.

GONÇALVES, Bruno Lunardi; BUENO, Leandro Augusto; SILVA, Lenita Cunha e. **A Comissão de Juristas criada pelo Senado Federal para atualizar o Código Civil**. In: PACHECO, Rodrigo (Org.). A reforma do Código Civil: artigos sobre a atualização da Lei nº 10.406/2002. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2024.p. 503-515.

GUIMARÃES, André Sathler; BRAGA, Ricardo de João. Legística: inventário semântico e teste de estresse do conceito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, a. 48, n. 191, jul./set. 2011, p. 81-97. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242910/000926852.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2025.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade II**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21**. Tradução de Paulo Geiger. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

KREHBIEL, Keith. **Information and Legislative Organization**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. Trad. Alex Marins, São Paulo. Martin Claret, 2003.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos Federalistas**. 1. ed. São Paulo: AVIS RARA, 2021.

MAGALHÃES, Joseli Lima. A construção do novo Código de Processo Civil brasileiro a partir da influência exercida pela Comissão de Juristas elaboradora do anteprojeto: a importância da doutrina como fonte do direito processual civil. **Revista Paradigma**, Ribeirão Preto, v. 25, n. 2, p. 173-205, jul./dez. 2016. ISSN 2318-8650. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/173-205/740>. Acesso em: 20 abr. 2025.

MAIA, Cristiane de Almeida. O ganho informacional na Câmara dos Deputados: uma análise sob a perspectiva do Centro de Documentação e Informação (Cedi). **E-legis**, Brasília, DF, n. 4, p. 65-86, 1º sem. 2010. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/3947>. Acesso em: 6 abr. 2025.

MANIN, Bernard. **The principles of representative government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/51992754_The_Principles_of_Representative_Government. Acesso em: 20 abr. 2025.

MENEGUIN, F. B.; MAGNA, I. **Desempenho do Poder Legislativo: como avaliar?** Brasília, DF: Núcleo de Estudos e Pesquisas, Consultoria Legislativa do Senado Federal (CONLEG), set. 2014. (Texto para Discussão, n. 155). Disponível em:



<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td155>. Acesso em: 11 abr. 2025.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la Brède et de. **O espírito das leis**. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. Brasília: Editora da UnB, 1995.

MOREIRA, Bernardo Motta; BERNARDES JÚNIOR, José Alcione (coord.). **As funções do parlamento na contemporaneidade**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais; Escola do Legislativo; Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2023. 272 p. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/52038>. Acesso em: 1 mar. 2025.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. **Os modelos da organização legislativa: distributivo, informacional e partidário**. Revista Política Hoje, Recife, v. 19, n. 2, p. 365-397, 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/2748>. Acesso em 04 abr.2025.

NASCIMENTO, Roberta Simões. **Estudos de Direito Constitucional Parlamentar**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. 542 p. E-book. ISBN 978-85-442-4084-7. Disponível em: editorajuspodivm.com.br/downloadable/download/link/id/MC44MzM1ODcwMCAxNzQ0NTYxNjEyOTAyMDUyODgwMzM3OTM3NA%2C%2C/. Acesso em: 13 abr. 2025.

NASCIMENTO, Roberta Simões. **O pensamento antiparlamentar sobre o processo legislativo**. Consultor Jurídico, São Paulo, set. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-set-26/fabrica-de-leis-pensamento-antiparlamentar-processo-legislativo/>. Acesso em: 20 abr.2025

OLIVEIRA, L. H. S. **Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 23 abr. 2025.

PASSOS, Edilenice. Notícia histórica sobre as comissões de juristas que propuseram modificações ao Código de Processo Penal. **Cadernos de Informação Jurídica**, Brasília, v.8,n. 1/2, p. 136-148, jan./dez. 2021.Disponível em: <https://www.cajur.com.br/index.php/cajur/article/view/297>. Acesso em: fev. 2025.

PASSOS, Edilenice. O apoio da biblioteconomia jurídica à comissão de juristas que elaborou o anteprojeto de código de processo penal. **Revista de informação legislativa**, v. 46, n. 183, jul./set. 2009. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2009. ISSN 0034-835X; 2596-0466. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496915>. Acesso em: fev. 2025.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do poder executivo: O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, p. 45-67, jun. 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092000000200004>. Acesso em: 24 mar. 2025.



PINHEIRO, Victor Marcel. **Devido processo legislativo**: elaboração das leis e seu controle judicial na democracia brasileira. 1. ed. Rio de Janeiro: GZ, 2024.

RUBIATTI, B. C. Para além do plenário: o papel decisório das comissões no Senado Federal brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 28, n. 75, e20287505, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987320287505>. Acesso em: 13 abr. 2025.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. DADOS – **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, out.-dez. 2005.

SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. Comissões Permanentes, Estrutura de Assessoramento e o Problema Informacional na Câmara dos Deputados do Brasil. DADOS – **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 4, p. 1127-1168, 2016.

SCHMITT, Carl. **A crise da democracia parlamentar**. Tradução de Inès Lohbauer. São Paulo: Scritta, 1996.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

BRASIL. Senado Federal. **Comissão de Juristas. Atualização do Código de Defesa do Consumidor: anteprojetos**. Relatório. Brasília, DF: Gráfica do Senado Federal, 2012.

SIÉYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa: Qu'est ce que le Tiers Etat?**. Organização e Introdução analítica de Aurélio Wander Bastos. 6. ed. São Paulo: Freitas Bastos, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

VEJA. **30 anos da Constituição: a história da Carta**. São Paulo: Editora Abril, 2018.



**APÊNDICE A – TABELAS COM PRÁTICAS E RESULTADOS LEGISLATIVOS
DAS COMISSÕES DE JURISTAS DO SENADO FEDERAL DE (2008-2024)**

Quadro 8 – Quantidade de Mecanismos de Participação Popular por Comissões de Juristas do Senado Federal (2008-2024)

TIPO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR	QUANTIDADE POR COMISSÕES
Audiências Públicas no Senado Federal	10 (CJARB, CJDB, CJD, CJSUBIA, CJADMTR, CJCOCIVIL, CJPRESTR, CERCBA, CJECP, CECODELEI)
Audiências Públicas externas	5 (CPC, CJCOCIVIL, CJDCONSUMIDOR, CJECP, CECODELEI)
Sugestões da sociedade civil via endereço eletrônico e canais de comunicação do Senado Federal	9 (CETPP, CJNLIM, CJSUBIA, CJNCCOM, CJADMTR, CJCOCIVIL, CJLEP, CJPRESTR, CJDCONSUMIDOR)

Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

Quadro 9 – Detalhamento dos Resultados Legislativos das Comissões de Juristas do Senado Federal (2008-2024)

COMISSÃO DE JURISTA -SIGLA	RESULTADOS LEGISLATIVOS
CTECP	• 1 Anteprojeto: Reforma do Código Processo Penal; • Projeto de Lei do Senado nº 156 de 2009; • Criação de Comissão Temporária de Senadores para examinar o PLS; • Texto preliminar relativo às Medidas Cautelares para subsidiar Projeto de Lei da Câmara nº 111, de 2008; • Na Câmara dos Deputados, PL nº 8045, de 2010, em tramitação, aguardando criação de Comissão Temporária pela Mesa.
CECODELEI	• Não houve produção de Anteprojetos de Código Eleitoral, nem registros de outros possíveis resultados legislativos.
CJECP	• 1 Anteprojeto: Reforma Código Penal; • Projeto de Lei do Senado nº 236 de 2012, que está na CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal desde 03 de junho de 2024; • Criação de Comissão Temporária de Senadores para examinar o PLS.



CJARB	• 2 Anteprojeto: Elaboração das Leis de Mediação e Arbitragem; • Projeto de Lei do Senado nº 405 de 2013, transformado na norma jurídica Lei nº 13.140/2015; • Projeto de Lei do Senado nº 406 de 2013; transformado na norma jurídica Lei nº 13.129/2015.
CJLEP	• 1 Anteprojeto: Atualização da Lei de Execução Penal; • Projeto de Lei do Senado nº 513 de 2013, remetido à Câmara dos Deputados como PL nº 9054/2017, em tramitação, aguardando criação de Comissão Temporária pela Mesa; • Não teve criação de Comissão Temporária de Senadores para examinar o PLS, distribuída para CCJ -Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.
CJNCCOM	• 1 Anteprojeto: Novo Código Comercial; • Projeto de Lei do Senado nº 487 de 2013; • Em tramitação na Comissão Temporária para Reforma do Código Comercial (Art. 374-RISF) – 2019, desde 21 de dezembro de 2022.
CJCPC - 2009	• 1 Anteprojeto: Novo Código Processo Civil; • Projeto de Lei do Senado nº 166 de 2010; • Criação de Comissão Temporária CT - Reforma do Código de Processo Civil - PLS 166/2010 (art. 374-RISF); • Na Câmara dos Deputados (casa revisora), tramitou como PL nº 8046/2010; • Retornou ao Senado Federal como Substitutivo da Câmara nº 166/2010, transformado na norma jurídica Lei nº 13.105, de 2015.
CJCPC - 2014	• Não houve produção de Anteprojeto, nem registros de outros possíveis resultados legislativos.
CJCPC - 2015	• Não houve produção de Anteprojeto, nem registros de outros possíveis resultados legislativos.
CJD	• 2 Anteprojeto: Lei Complementar que altera Código Tributário Nacional e PEC para estabelecer medidas de desburocratização da Administração Pública; • Minutas de Anteprojeto de Lei de Execução Fiscal e de Estatuto da Desburocratização; • Criação de Comissão Mista Especial do Congresso Nacional destinada a apresentar proposições legislativas com base nos anteprojeto da Comissão de Juristas instituída pelo Ato da Comissão Diretora do Senado Federal nº 13, de 2015; • Projeto de Lei do Senado nº 406, de 2016, arquivada ao final da legislatura do Senado Federal, em 22/12/2022; • PEC nº 57, de 2016, arquivada ao final da legislatura do Senado Federal, em 21/12/2022.



CJDB	• 2 Anteprojeto: Lei Geral do esporte Brasileiro e PEC para criar Fundo Nacional do Esporte (FUNDESORTE); • Projeto de Lei do Senado nº 68 de 2017, transformado na norma jurídica Lei nº 14.597, de 2023; • PEC nº 9, de 2017, em tramitação na CCJ do Senado Federal, desde 25 de maio de 2023.
CJNLIMP	• 1 Anteprojeto: Atualização Lei do Impeachment; • Projeto de Lei nº 1388 de 2023; • Em tramitação na CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.
CJSUBIA	• 1 Anteprojeto: Substitutivo para instruir a apreciação dos Projetos de Lei nºs 5.051, de 2019, 21, de 2020, e 872, de 2021, que tratam da inteligência artificial no Brasil.; • Projeto de Lei nº 2338, de 2023; • Em tramitação na Câmara dos Deputados (casa revisora), desde 17 de março de 2025.
CJADMTR	• 10 Anteprojeto: 8 Projetos de Lei e 2 Projetos de Lei Complementar: I - PL 2481/2022, que “Regula o processo e o procedimento administrativo no âmbito da Administração Pública direta e indireta”, em tramitação no Senado Federal (casa iniciadora); II - PL 2483/2022, que “Dispõe sobre o processo administrativo tributário federal e dá outras providências”, em tramitação no Senado Federal (casa iniciadora); III - PL 2484/2022, que “Dispõe sobre o processo de consulta quanto à aplicação da legislação tributária e aduaneira federal”, arquivada no Senado Federal por prejudicialidade desde 14 de junho de 2024; IV - PL 2485/2022, que “Dispõe sobre a mediação tributária na União e dá outras providências”, arquivada no Senado Federal por prejudicialidade desde 14 de junho de 2024; V - PL 2486/2022, que “Dispõe sobre a arbitragem em matéria tributária e aduaneira”, tramita na Câmara dos Deputados (casa revisora), desde 20 de junho de 2024; VI - PL 2488/2022, que “Dispõe sobre a cobrança da dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações de direito público, e dá outras providências”, em tramitação no Senado Federal (casa iniciadora); VII - PL 2489/2022, que “Dispõe sobre as custas devidas à União, na Justiça Federal de primeiro e segundo graus e dá outras providências”, rejeitado pela Comissão Temporária para exame de projetos de reforma dos Processos Administrativo e Tributário Nacional, arquivado em 17 de junho de 2024; VIII - PL 2490/2022, que “Dá nova redação ao art. 11 do Decreto-Lei n. 401, de 30 de dezembro de 1968”, tramita na Câmara dos Deputados (casa revisora), desde 20 de junho de 2024;



	IX - PLP 124/2022, que “Dispõe sobre normas gerais de prevenção de litígio, consensualidade e processo administrativo, em matéria tributária”, tramita na Câmara dos Deputados (casa revisora), desde 26 de dezembro de 2024; e X - PLP 125/2022, que “Estabelece normas gerais relativas a direitos, garantias e deveres dos contribuintes”, em tramitação no Senado Federal (casa iniciadora); • Criação da CTIADMTR - Comissão Temporária para exame de projetos de reforma dos Processos Administrativo e Tributário Nacional.
CJCODCIVIL	• 1 Anteprojeto: Atualização Código Civil; • Projeto de Lei do Senado nº 4 de 2025; • Em tramitação no Plenário do Senado Federal, aguardando despacho.
CJPRESTR	• 1 Anteprojeto: Elaboração de Lei do Processo Estrutural; • Projeto de Lei do Senado nº 3 de 2025; • Em tramitação no Plenário do Senado Federal, aguardando despacho.
CEAQF	• 10 Anteprojetos: 5 Propostas de Emenda à Constituição, 5 Projetos de Lei e 1 Projeto de Lei de Resolução do Senado, com as seguintes sugestões: I - PECs relacionadas à distribuição do IPI, normas sobre remuneração de servidores estaduais e municipais, rateio do ICMS municipal e a introdução de um artigo sobre as bases do federalismo fiscal; II - PLs sobre refinanciamento de dívidas, critérios de rateio do FPE, regulamentação da concessão e revogação de benefícios fiscais de ICMS, tipificação de crime na concessão irregular de benefícios fiscais de ICMS e ISS, e instituição de cadastro único de contribuintes; III – PRS que estabelecia alíquotas do ICMS em operações interestaduais; III – Emendas a outras proposições legislativas em tramitação (PEC nº 103/2011 e PLS nº 448/2011). • Sem registro da convolação desse Anteprojetos em propostas legislativas com tramitação no Congresso Nacional.
CERCBA	• 1 Anteprojeto: Reforma do Código Brasileiro de Aeronáutica; • Criação da CEAERO - Comissão Especial Destinada a Examinar o PLS 258, de 2016. • Projeto de Lei do Senado nº 258 de 2016 – autoria da Comissão Diretora; • Em tramitação no Plenário do Senado Federal, pronta para deliberação.



CJDCONSUMIDOR	• 3 Anteprojeto: Reforma do Código de Defesa do Consumidor; • Projeto de Lei do Senado nº 281, de 2012, sobre comércio eletrônico, tramita na Câmara dos Deputados (PL 3514, de 2015); • Projeto de Lei do Senado nº 282 de 2012, sobre ações coletivas, foi arquivado ao final da legislatura no Senado Federal; • Projeto de Lei do Senado nº PLS 283/2012, sobre o crédito ao consumidor e o superendividamento, transformado na norma jurídica Lei nº 14.181, de 2021.
----------------------	---

Fonte: Elaborado pela autora, 2025.



ANEXO A – PROJETOS DE LEI Nº 2791/2022 e Nº 2792/2022

Anteprojeto de lei ordinária de arbitragem em matéria tributária e aduaneira, apresentado pelo Relatório Final da Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojetos de proposições legislativas que dinamizem, unifiquem e modernizem o processo administrativo e tributário nacional, instituída pelo Ato Conjunto dos Presidentes do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal nº 1/2022.

Dispõe sobre a arbitragem em matéria tributária e aduaneira.

Apresentação: 16/11/2022 11:39:44,133 - MESA

PL n.2791/2022

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a utilização da arbitragem, nos termos do art. 22, I, da CF/88, para, prioritariamente, promover a prevenção do litígio e, subsidiariamente, resolver aqueles já instaurados no contencioso administrativo e jurisdicional, envolvendo matéria tributária e aduaneira.

§ 1º O árbitro é juiz de fato e de direito, inclusive para os fins estabelecidos nos artigos 151, inciso V e 156, inciso X da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e a sentença que proferir não fica sujeita a recurso ou a homologação pelo Poder Judiciário.

§ 2º Aplicam-se subsidiariamente à arbitragem tributária as disposições da Lei nº 9.307, de 1996.

§ 3º O disposto nesta Lei aplica-se à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, à cobrança de valores devidos a conselhos profissionais e à Ordem dos Advogados do Brasil.

CAPÍTULO II

DO OBJETO, DAS HIPÓTESES GERAIS E DO REQUERIMENTO DE ARBITRAGEM

Art. 2º A Fazenda Pública estabelecerá por ato próprio o rol de hipóteses gerais em relação às quais poderá optar pelo uso da arbitragem tributária ou aduaneira.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alexis Fonteyne
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223195713300>



Fonte: Câmara dos Deputados (2022)



JUSTIFICAÇÃO

1. Este projeto de lei propõe, de forma inédita no ordenamento jurídico fiscal nacional, a arbitragem em matéria tributária e aduaneira, para prevenir e resolver litígios das matérias citadas. A arbitragem, sendo um método heterocompositivo de solução de conflitos já consolidado no país, é um instrumento de sucesso em outras áreas do direito, a exemplo do que ocorre com a Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, que dispõe sobre arbitragem e que, ao longo dos anos, tem expandido sua aplicação para cuidar, inclusive, de litígios em que a Administração Pública é parte.

2. O Senado Federal instaurou, no dia 17 de março de 2022, a Comissão de Juristas, presidida pela Ministra Regina Helena Costa, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), com vistas a apresentar anteprojetos de proposições legislativas tendentes a dinamizar, unificar e modernizar o processo administrativo e tributário nacional.

3. Os anteprojetos apresentados são frutos de sucessivas reuniões entre os partícipes e submetidas a intenso debate, resultando na aprovação dos textos com inúmeras inovações, modificações, supressões e acréscimos.

4. Os textos afinal aprovados e expostos no Relatório Final¹ da Comissão de Juristas são resultado de uma verdadeira atuação consensual e concertada entre juristas com profícua atuação acadêmica e profissional de segmentos representativos, como a Fazenda Pública, Administração Tributária, Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, a Advocacia e Poder Judiciário. Trata-se da reforma do consenso.

5. Foi apresentado, no Senado Federal, o PL nº 2486, de 2022, contendo a proposição que fora recebida pela referida Comissão, em caráter de recomendação. Consideramos importante que esse trabalho profundo e de excelência também inicie sua tramitação na Câmara dos Deputados. Essa iniciativa poderá já dar início à tramitação nesta Casa, possibilitando o amadurecimento das discussões, o avanço nas comissões temáticas, a participação da sociedade civil e a apresentação de algumas emendas, caso sejam necessárias.

6. No caso de o PL nº 2486, de 2022, chegar a ser aprovado no Senado, antes da conclusão da tramitação deste Projeto de Lei na Câmara dos Deputados, certamente encontrará os deputados mais preparados para debaterem e votarem o assunto nas comissões ainda restantes e em Plenário, o que também confirma a importância da iniciativa de apresentação nesta Casa.

7. Da mesma forma que registrou o citado PL, também reconhecemos e homenageamos o Senador RODRIGO PACHECO, Presidente do Senado Federal, e o Ministro LUIZ FUX, Presidente do Supremo Tribunal

¹<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9198204&ts=1662479383519&disposition=inline>



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alexis Fonteyne
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223195713300>

Apresentação: 16/11/2022 11:39:44.133 - MES

PL n.2791/2022



Fonte: Câmara dos Deputados (2022)



Federal, pelo empreendimento que proporcionaram, e as pessoas que, ao longo das atividades, assídua e proficuamente, ofereceram valiosíssima colaboração jurídica para o bom êxito dos trabalhos.

8. São os membros JÚLIO CÉSAR VIEIRA GOMES, RICARDO SORIANO, ADRIANA REGO, VALTER DE SOUZA LOBATO, ARISTOTELES DE QUEIROZ CAMARA, CAIO CÉSAR FARIAS LEÔNIO, LEONEL PITTZER, BRUNO DANTAS NASCIMENTO, CARLOS HENRIQUE DE OLIVEIRA, JOSIANE MINARDI, LUIS GUSTAVO BICHARA e EDVALDO BRITO¹.

9. O legislador brasileiro saberá adotar as providências administrativas e legislativas, para fazer um novo marco do Direito Processual Tributário, assim confia a Comissão de Juristas e também nós confiamos.

10. Da análise deste projeto sob a ótica da responsabilidade fiscal, observa-se que este contempla matéria de caráter essencialmente normativo, não acarretando repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União. Nesses casos, torna-se aplicável o art. 32, X, "h", do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que dispõe que somente as proposições que *importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública* estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.

11. À luz de todo exposto, conto com o apoio dos nobres Pares para aprovar este Projeto de Lei, de forma a demonstrar o compromisso do Congresso Nacional com os pagadores de tributos, que, ao final do dia, são aqueles que suportam toda a estrutura do Estado para que ele possa prestar serviços aos cidadãos e proteger seus direitos.

Sala das Sessões, ____/____/____

Deputado Alexis Fonteyne
NOVO - SP

¹ Os colaboradores ANDRÉA DUEK SIMANTO, JOÃO HENRIQUE GROGNET, MANOEL TAVARES DE MENEZES NETTO, EDUARDO SOUSA PACHECO CRUZ SILVA, TALITA PIMENTA FÉLIX, GUILHERME FERREIRA DA ROCHA MORANDI, BRUNA GONÇALVES FERREIRA e RAQUEL DE ANDRADE VIEIRA ALVES ofertaram também competente e entusiasmado trabalho e assessoria.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alexis Fonteyne
Para verificar a assinatura, acesse <https://infodig-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223195713300>

Apresentação: 16/11/2022 11:39:44.133 - MESA

PL n.2791/2022



Fonte: Câmara dos Deputados (2022)



Anteprojeto de lei de Mediação Tributária da União, apresentado pelo Relatório Final da Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojetos de proposições legislativas que dinamizem, unifiquem e modernizem o processo administrativo e tributário nacional, instituída pelo Ato Conjunto dos Presidentes do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal nº 1/2022.

Dispõe sobre a mediação tributária na União e dá outras providências.

Apresentação: 16/11/2022 11:39:52.620 - MESA

PL n.2792/2022

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Seção I

Do Âmbito de Aplicação desta Lei

Art. 1º Fica instituída a mediação tributária na União como meio de prevenção consensual de conflitos em matéria tributária administrativa e judicial entre a Fazenda Pública Federal e o sujeito passivo.

§ 1º Aplicam-se subsidiariamente a esta Lei as previsões contidas na Lei Federal nº 13.140, de 26 de junho de 2015, e nos arts. 3º e 174 da Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015, e alterações posteriores.

§ 2º Por Fazenda Pública Federal compreende-se a Secretaria da Receita Federal e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

§ 3º Nas hipóteses admitidas pela legislação federal, serão priorizadas mediações entre a Fazenda Pública Federal e a coletividade de sujeitos passivos, representados por entidades de classe, associações ou grupos detentores de situações idênticas ou análogas, visando à solução conjunta ou coletiva de conflitos relacionados à matéria tributária.

Art. 2º A mediação tributária será exercida por mediadores internos e/ou externos, caracterizados pela existência ou não de vínculo funcional com a



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alexis Fonteyne
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD221323301600>



Fonte: Câmara dos Deputados (2022)



JUSTIFICAÇÃO

1. Este projeto de lei propõe, de forma inédita no ordenamento jurídico fiscal nacional, a mediação tributária na União, visando à pacificação da relação tributária entre o fisco e o sujeito passivo. A mediação é um instrumento de sucesso em outras áreas do direito, a exemplo do que ocorre com a Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

2. O Senado Federal instaurou, no dia 17 de março de 2022, a Comissão de Juristas, presidida pela Ministra Regina Helena Costa, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), com vistas a apresentar anteprojetos de proposições legislativas tendentes a dinamizar, unificar e modernizar o processo administrativo e tributário nacional.

3. Os anteprojetos apresentados são frutos de sucessivas reuniões entre os partícipes e submetidas a intenso debate, resultando na aprovação dos textos com inúmeras inovações, modificações, supressões e acréscimos.

4. Os textos afinal aprovados e expostos no Relatório Final¹ da Comissão de Juristas são resultado de uma verdadeira atuação consensual e concertada entre juristas com profícua atuação acadêmica e profissional de segmentos representativos, como a Fazenda Pública, Administração Tributária, Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, a Advocacia e Poder Judiciário. Trata-se da reforma do consenso.

5. Foi apresentado, no Senado Federal, o PL nº 2485, de 2022, contendo a proposição que fora recebida pela referida Comissão, em caráter de recomendação. Consideramos importante que esse trabalho profundo e de excelência também inicie sua tramitação na Câmara dos Deputados. Essa iniciativa poderá já dar início à tramitação nesta Casa, possibilitando o amadurecimento das discussões, o avanço nas comissões temáticas, a participação da sociedade civil e a apresentação de algumas emendas, caso sejam necessárias.

6. No caso de o PL nº 2485, de 2022, chegar a ser aprovado no Senado, antes da conclusão da tramitação deste Projeto de Lei Complementar na Câmara dos Deputados, certamente encontrará os deputados mais preparados para debaterem e votarem o assunto nas comissões ainda restantes e em Plenário, o que também confirma a importância da iniciativa de apresentação nesta Casa.

7. Da mesma forma que registrou o citado PLP, também reconhecemos e homenageamos o Senador RODRIGO PACHECO, Presidente do Senado Federal, e o Ministro LUIZ FUX, Presidente do Supremo Tribunal

¹<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9198204&ts=1662479383519&disposition=inline>



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alexis Fonteyne
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD221323301600>

Aprovação: 16/11/2022 11:39:52.620 - MESA

PL n.2792/2022

xEdit
50221323301600

Fonte: Câmara dos Deputados (2022)



Federal, pelo empreendimento que proporcionaram, e as pessoas que, ao longo das atividades, assídua e proficuamente, ofereceram valiosíssima colaboração jurídica para o bom êxito dos trabalhos.

8. São os membros JÚLIO CÉSAR VIEIRA GOMES, RICARDO SORIANO, ADRIANA REGO, VALTER DE SOUZA LOBATO, ARISTOTELES DE QUEIROZ CAMARA, CAIO CÉSAR FARIAS LEÔNIO, LEONEL PITTZER, BRUNO DANTAS NASCIMENTO, CARLOS HENRIQUE DE OLIVEIRA, JOSIANE MINARDI, LUIS GUSTAVO BICHARA e EDVALDO BRITO¹.

9. O legislador brasileiro saberá adotar as providências administrativas e legislativas, para fazer um novo marco do Direito Processual Tributário, assim confia a Comissão de Juristas e também nós confiamos.

10. Da análise deste projeto sob a ótica da responsabilidade fiscal, observa-se que este contempla matéria de caráter essencialmente normativo, não acarretando repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União. Nesses casos, torna-se aplicável o art. 32, X, "h", do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que dispõe que somente as proposições que *importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública* estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.

11. À luz de todo exposto, conto com o apoio dos nobres Pares para aprovar este Projeto de Lei, de forma a demonstrar o compromisso do Congresso Nacional com os pagadores de tributos, que, ao final do dia, são aqueles que suportam toda a estrutura do Estado para que ele possa prestar serviços aos cidadãos e proteger seus direitos.

Sala das Sessões, ____/____/____

Deputado Alexis Fonteyne
NOVO - SP

¹ Os colaboradores ANDRÉA DUEK SIMANTO, JOÃO HENRIQUE GROGNET, MANOEL TAVARES DE MENEZES NETTO, EDUARDO SOUSA PACHECO CRUZ SILVA, TALITA PIMENTA FÉLIX, GUILHERME FERREIRA DA ROCHA MORANDI, BRUNA GONÇALVES FERREIRA e RAQUEL DE ANDRADE VIEIRA ALVES ofertaram também competente e entusiasmado trabalho e assessoria.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alexis Fonteyne
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD221323301600>

Apresentação: 16/11/2022 11:39:52620 - MESA
PL n.2792/2022



Fonte: Câmara dos Deputados (2022)



AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, antes de tudo, por tudo, em tudo e sempre.

Ao meu orientador, **Prof. Me. Rodrigo R. Bedritichuck**, pelas valiosas contribuições, paciência e apoio contínuo ao longo deste trabalho. Sua experiência e conhecimento foram fundamentais para construção deste TCC.

À avaliadora, **Prof. Dra. Roberta Simões Nascimento** pelas observações e sugestões que contribuíram para o aperfeiçoamento deste.

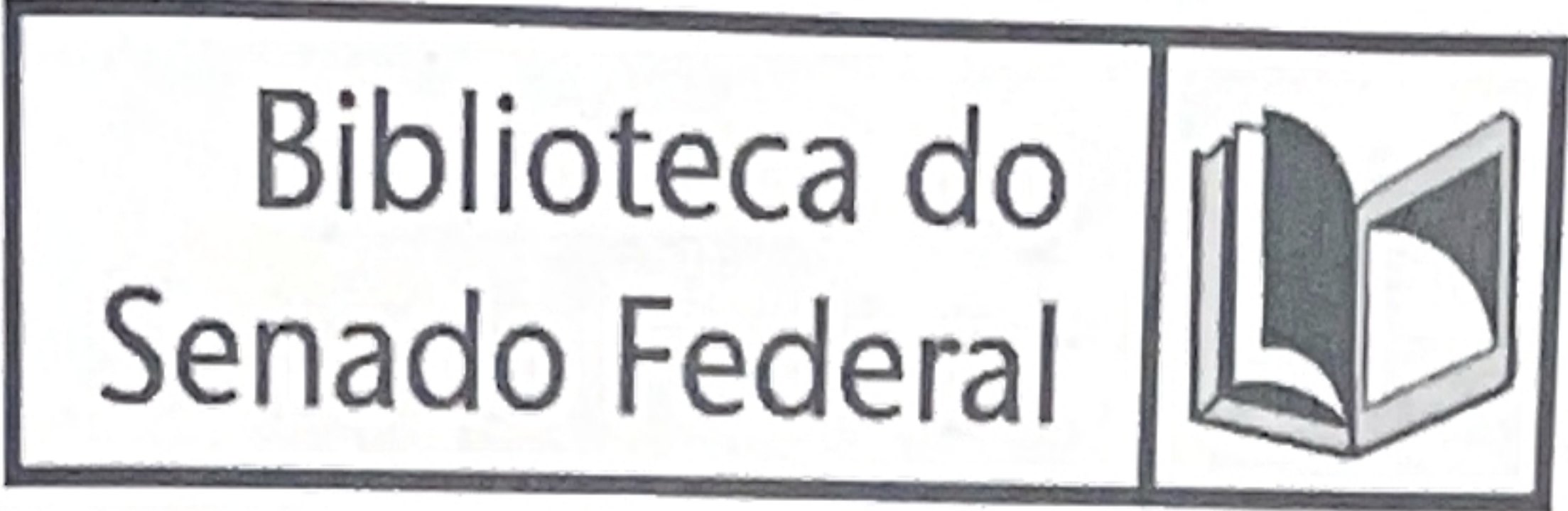
Ao **Instituto Legislativo Brasileiro (ILB)** e ao **Senado Federal** por me proporcionarem tamanha aprendizagem e crescimento profissional, num ambiente acadêmico de excelências.

Aos colegas da Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito, nas pessoas de Anderson, Érika e Lenita, pelas valiosas lições sobre Comissões de Juristas do Senado Federal.

Aos colegas de sala de aula, em particular Alba, Jéssica e Renata, pelos momentos de amizade, incentivo e partilha.

Por fim, meu sincero reconhecimento a todos os professores e servidores do ILB que, ao longo deste curso, compartilharam suas experiências e conhecimento técnico, essenciais para conclusão deste trabalho.





Senado Federal
Biblioteca Acadêmico Luiz Viana Filho
Serviço de Biblioteca Digital

TERMO GERAL DE AUTORIZAÇÃO PARA PUBLICAÇÃO NA BDSF

IDENTIFICAÇÃO DO(S) AUTOR(ES)		
Autor 1: CARLA MARTINS MOURA SILVA	E-mail: carla.moura@senado.leg.br	Telefone: (71) 99899-4448
Autor 2:	E-mail:	Telefone:
Autor 3:	E-mail:	Telefone:

IDENTIFICAÇÃO DA(S) OBRA(S)			
Titulo da obra 1: O Papel das Comissões de Juristas do Senado Federal: uma análise exploratória a partir da CF/88	Editora:	Data:	Publicado anteriormente? ☐ Sim*. ☒ Não.
Titulo da obra 2:	Editora:	Data:	Publicado anteriormente? ☐ Sim*. ☐ Não.
Titulo da obra 3:	Editora:	Data:	Publicado anteriormente? ☐ Sim*. ☐ Não.
Titulo da obra 4:	Editora:	Data:	Publicado anteriormente? ☐ Sim*. ☐ Não.
Titulo da obra 5:	Editora:	Data:	Publicado anteriormente? ☐ Sim*. ☐ Não.
* Especifique as fontes onde a obra foi publicada:			

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal – BDSF a disponibilizar a obra gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao(s) autor(es) original(is), não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença, no caso de criar obra derivada desta, de acordo com as condições descritas no verso deste termo.

Brasília, 11 de junho de 2025.

Local

Data

Carla Martins Moura Silva

Assinatura do autor 1 / titular dos direitos autorais 1

Assinatura do autor 2 / titular dos direitos autorais 2

Assinatura do autor 3 / titular dos direitos autorais 3

Biblioteca do Senado Federal
Telefones: +55 (61) 3303-1267 / 3303-1268
E-mail: biblioteca@senado.leg.br

LICENÇA DE DISTRIBUIÇÃO NÃO EXCLUSIVA

Ao assinar e apresentar esta licença, o(a) Senhor(a), como autor(a) ou titular dos direitos autorais do documento ora depositado:

1. Declara que :

- a) O documento é seu trabalho original;
- b) detém o direito de conceder os privilégios mencionados nesta licença;
- c) o depósito do documento não infringe, tanto quanto lhe é possível saber, os direitos de qualquer outra pessoa ou entidade;
- d) caso o documento contenha material sujeito a direitos autorais de terceiros, declara que obteve deles a autorização para conceder à BDSF os privilégios requeridos por esta licença;
- e) o material sujeito a direitos autorais de terceiros encontra-se claramente identificado e vinculado ao(s) nome(s) de seu(s) respectivo(s) detentor(es), seja no texto ou em outra parte do conteúdo;
- f) caso o documento seja resultado de trabalho patrocinado ou apoiado por outra organização ou órgão que não a BDSF, declara que satisfaz qualquer direito de revisão ou outros compromissos requeridos pelos respectivos contratos ou acordos.

2. Outorga à BDSF o direito não exclusivo de:

- a) reproduzir, alterar o formato (como definido a seguir);
- b) distribuir o documento aqui depositado (incluindo o resumo/abstract) em meio impresso ou eletrônico e em qualquer mídia, inclusive áudio ou vídeo, para fins de divulgação;
- c) converter o documento depositado, sem alterar seu conteúdo, para qualquer mídia ou formato para fins de preservação de seu conteúdo;
- d) manter mais de uma cópia desse documento para fins de segurança, backup e preservação em formato digital.

A BDSF proverá a identificação não ambígua de seu(s) nome(s) como autor(es) ou detentor(es) dos direitos de autoria do documento depositado e abster-se-á de fazer qualquer alteração nele além da(s) permitida(s) por esta licença.

INSTRUÇÕES

Após preencher este Termo de Autorização no computador, imprima-o em modo frente e verso, assine e entregue-o junto com a publicação completa em formato PDF em uma das seguintes opções:

✓ **Pessoalmente:** no balcão de atendimento da Biblioteca do Senado Federal.

✓ **Via postal:** para o seguinte destinatário e endereço:

*Serviço de Biblioteca Digital
Biblioteca do Senado Federal
Palácio do Congresso Nacional – Anexo II – Térreo
CEP: 70.165-900
Brasília – DF*

✓ **Via e-mail:** digitalize o Termo de Autorização preenchido e assinado e envie-o junto com a publicação completa para o e-mail bibliotecadigital@senado.leg.br, observado o limite máximo de tamanho da mensagem de 25 MB. Arquivos maiores devem ser carregados em um drive virtual de responsabilidade do remetente, e o link de download deve ser enviado com acesso aberto para o e-mail citado, juntamente com o termo.

✓ **Via SIGAD:** (exclusivo para servidores do Senado Federal): digitalize o Termo de Autorização preenchido, transforme o arquivo em PDF/A e cadastre-o no SIGAD da seguinte forma:

- Espécie/Formato: *Termo*
- Código de classificação: *54.03.02 – Aquisição e incorporação de itens ao acervo bibliográfico.*
- Tipo de suporte: *Digital*
- Assunto: *Doação de documentos para a Biblioteca Digital - Título: ...*

Assine o documento no SIGAD, e tramite-o para o SEBID - Serviço de Biblioteca Digital. O arquivo da publicação completa **não** deve ser enviado pelo SIGAD. Envie-o para o e-mail bibliotecadigital@senado.leg.br, observado o limite máximo de tamanho da mensagem de 25 MB. Arquivos maiores devem ser carregados em um drive virtual de responsabilidade do remetente, e o link de download deve ser enviado com acesso aberto para o e-mail citado, juntamente com o termo.

Biblioteca do Senado Federal
Telefones: +55 (61) 3303-1267 / 3303-1268
E-mail: biblioteca@senado.leg.br