

Sob o olhar *de quem assessora*

Histórias e Memórias do Senado
pelas lentes da Consultoria Legislativa



SENADO FEDERAL



Quem escreve, revisa, acumula e transmite o conhecimento que oferece suporte ao trabalho legislativo? Longe dos holofotes, mas essencial à democracia, a Consultoria Legislativa do Senado Federal completa 65 anos, carregando em sua trajetória histórias que revelam os bastidores da política nacional.

Esta obra reúne memórias, reflexões e relatos de consultoras e consultores que dedicaram suas carreiras ao assessoramento técnico do Senado. São narrativas que percorrem tanto grandes momentos políticos — da Constituinte de 1988 aos processos de *impeachment*, das crises econômicas à pandemia de covid-19 — quanto rotinas comuns do cotidiano da Consultoria Legislativa do Senado Federal. Todas elas reveladoras de interessantes bastidores, retratos do assessoramento especializado, imparcial e comprometido com o interesse público.

Mais do que uma celebração institucional, *Sob o Olhar de Quem Assessorava* é um registro vivo da contribuição de mulheres e homens que, silenciosamente, ajudaram a fortalecer a democracia brasileira. Um livro essencial para compreender como a técnica se encontra com a política, como a relevância da continuidade institucional dá sustentação à democracia e como o conhecimento especializado se coloca a serviço do Poder Legislativo e da sociedade brasileira.

Organizada pelo consultor legislativo Rafael Silveira e Silva, a coletânea apresenta crônicas, episódios marcantes e reflexões que aproximam o leitor do cotidiano parlamentar, revelando diferentes dimensões de um órgão permanente que atravessa gerações e mandatos no Senado Federal.

A organização desta obra expressa o compromisso com a preservação da memória institucional e o reconhecimento da dimensão humana do trabalho legislativo. Inspirado pela filosofia de Paul Ricoeur, o organizador adotou uma metodologia inovadora ao tratar os relatos dos servidores como fontes primárias legítimas, valorizando as experiências vividas como conhecimento válido sobre o funcionamento do Senado Federal.

Por meio da técnica de *storytelling*, esta coletânea reúne memórias organizadas cronologicamente e estruturadas em capítulos que revelam rotinas técnicas, episódios marcantes até simples passagens que, juntas, apresentam um rico mosaico das vivências dos integrantes da carreira. O resultado é uma narrativa coletiva que mostra como servidores de diferentes gerações se reconhecem como parte de uma mesma comunidade profissional, preservando para a posteridade os bastidores silenciosos da democracia brasileira.

Sob o olhar *de quem assessora*

Histórias e Memórias do Senado
pelas lentes da Consultoria Legislativa



SENADO FEDERAL

Mesa Diretora
Biênio 2025/2026

Senador **Davi Alcolumbre**
PRESIDENTE

Senador **Eduardo Gomes**
1º VICE-PRESIDENTE

Senador **Humberto Costa**
2º VICE-PRESIDENTE

Senadora **Daniella Ribeiro**
1ª SECRETÁRIA

Senador **Confúcio Moura**
2º SECRETÁRIO

Senadora **Ana Paula Lobato**
3ª SECRETÁRIA

Senador **Laércio Oliveira**
4º SECRETÁRIO

SUPLENTES DE SECRETÁRIO

Senador **Chico Rodrigues**
1º SUPLENTE

Senador **Styvenson Valentim**
3º SUPLENTE

Senador **Mecias de Jesus**
2º SUPLENTE

Senadora **Soraya Thronicke**
4ª SUPLENTE

Ilana Trombka
DIRETORA-GERAL

Danilo Augusto Barboza de Aguiar
SECRETÁRIO-GERAL DA MESA

Sob o olhar *de quem assessora*

Histórias e Memórias do Senado
pelas lentes da Consultoria Legislativa

Organização
Rafael Silveira e Silva

Brasília, 2025

SENADO FEDERAL



Consultoria Legislativa do Senado Federal

Paulo Henrique de Holanda Dantas
CONSULTOR-GERAL

PREPARAÇÃO E ORGANIZAÇÃO
Rafael Silveira e Silva

REVISÃO DE ORIGINALS
José Dantas Filho, Maurício Machado Garcez, Paulo Henrique Brandão e
Rogério Cardoso Machado

Diretoria-Geral do Senado Federal

Ilana Trombka
DIRETORA-GERAL

Secretaria de Editoração e Publicações

Rafael André Vaz Chervenski
DIRETOR

Coordenação de Pré-Impressão

Tatiana Nassif Derze
COORDENADORA

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO
Leonardo Corrêa Matoso

REVISÃO
Mariana Sanmartin de Mello e Ana Clara Saraiva

Sob o olhar de quem assessora : histórias e memórias do Senado
pelas lentes da Consultoria Legislativa / organização Rafael Silveira e
Silva. – Brasília : Senado Federal, 2025.
291 p.

ISBN: 978-65-5676-695-9

1. Brasil. Congresso Nacional. Senado Federal. Consultoria Legislativa,
história. 2. Servidor público, memórias. 3. Assessoria legislativa, Brasil.
4. Poder legislativo, Brasil. I. Silva, Rafael Silveira e, org.

CDDir 341.252

Ficha catalográfica elaborada por Alessandra Marinho da Silva — CRB 1 2102

Sumário

Representações 7

As Histórias

Memórias da Direção da Consultoria Legislativa 39

Memórias e Histórias da Consultoria Legislativa 87

Pequenas Crónicas 245

Reflexões 257

Agradecimentos 287



Abertura

REPRESENTAÇÕES

Prefácio

Nos bastidores da lei: 65 anos de dedicação técnica

Senador Davi Alcolumbre
Presidente do Senado Federal

Ao tomar conhecimento dos 65 anos da Consultoria Legislativa do Senado Federal, dei-me conta da trajetória de um dos principais órgãos de assessoria desta Casa. Foi impactante saber que este órgão, criado antes mesmo do estabelecimento definitivo do Senado em Brasília, já possuía a responsabilidade de auxiliar e subsidiar as decisões parlamentares. Por isso, todo esse percurso merece uma celebração, e nada mais justo que fazê-la também por meio desta publicação coletiva, formada pelo resgate de inúmeras memórias.

Não se trata de texto técnico ou retrospectiva oficial, mas de registros de momentos significativos, depurados pela experiência de quem vivenciou, a partir dos bastidores, o processo de criação das leis brasileiras. São histórias e reflexões contadas por consultoras e consultores que agora compartilham com o grande público uma visão pessoal do cotidiano parlamentar, revelando fatos que ilustram

a dinâmica, a responsabilidade e o lado humano do assessoramento legislativo.

Ao lermos estes relatos, percebemos que a política nem sempre é sisuda, protocolar e engessada. Vista pelos olhos das servidoras e dos servidores que dedicaram a carreira ao assessoramento legislativo, a política também permite espaço para a leveza, para a criatividade e para laços de cooperação. Afinal, a política brasileira é feita por pessoas que chegam de diferentes regiões, com as mais variadas formações e perfis.

Como relevante repositório de conhecimento do Senado, a Consultoria Legislativa garante a manutenção e a transmissão de experiências que poderiam perder-se entre as idas e vindas da política. Por ser um órgão permanente, ela contribui para a continuidade e memória técnica e institucional do Senado. Em uma Casa que se renova a cada legislatura, preserva a continuidade institucional, assegura o bom assessoramento ao processo decisório que define os textos legais e transmite a experiência acumulada às futuras legislaturas. É como uma ponte firme entre passado e futuro, sustentada pelo trabalho de profissionais que dedicam sua vida à causa pública.

Nesta Casa que, por definição, é renovada periodicamente, continuidade e memória são valores que constroem nossa identidade e orientam nossa missão, para a qual o auxílio da Consultoria Legislativa é imprescindível. Consultoras e consultores desempenham um trabalho que exige especialização, imparcialidade e, acima de tudo, foco no interesse público.

Os que são eleitos pelo voto — as senadoras e os senadores — são acompanhados de perto pela imprensa e pela sociedade, porque têm a missão de representar a vontade popular. Ao longo de mais de seis décadas, certamente dezenas de servidores participaram discretamente dos grandes debates nacionais. Suas histórias revelam uma atuação de bastidor essencial que, todavia, passa despercebida aos olhos do público. O devido reconhecimento do trabalho da Con-

sultoria muitas vezes se manifesta pelas palavras dos parlamentares, mas raramente pela sociedade. Este livro abre a cortina e revela a dedicação silenciosa de quem dá suporte às pautas legislativas.

Ao compartilharem suas reflexões, as servidoras e os servidores da Consultoria aproximam a sociedade do Senado. Os relatos transmitem ao leitor um panorama íntimo do fazer legislativo e dos esforços nele envolvidos.

Este livro é, portanto, mais do que uma comemoração. É um registro vivo da contribuição de mulheres e homens que ajudaram a fortalecer o Senado e, com isso, a democracia brasileira. Trata-se de uma obra valiosa, porque sua realização significa preservar e compartilhar lembranças que fortalecem os fundamentos de uma democracia que também se apoia no saber técnico, ampliando a memória institucional do Senado Federal e da política do Brasil. Ao registrar suas lembranças, a Consultoria preserva o Senado de hoje e prepara o Senado de amanhã.

Que a leitora e o leitor encontrem, nestas páginas, não apenas a história de um órgão técnico, mas também um retrato da democracia viva, plural e participativa que todos desejamos.

Prefácio

Técnica, Democracia e Memória Institucional

Senador Rodrigo Pacheco

Dos três Poderes da República, o Legislativo, pela sua lógica de funcionamento essencialmente coletiva, é o que melhor representa o espírito da democracia. Aqui temos a presença de centenas de mulheres e homens, vindos de todas as partes do país, com as mais diversas origens sociais e com diferentes convicções ideológicas.

Essa multiplicidade de vozes é o que dá vigor e energia à atividade política em uma sociedade democrática. No entanto, o chamado processo político não pode e não deve se resumir à existência de vozes dissonantes. É preciso um método que assegure que as vozes não se transformem em ruído incompreensível.

Esse método, ou aquilo a que chamamos mais amplamente de atividade legislativa, seria inviável sem o apoio de um corpo técnico que é, no mais das vezes, desconhecido da sociedade civil.

E, por isso, no Senado Federal, temos a felicidade de contar há 65 anos com os serviços prestados pela Consultoria Legislativa.

Após superarem um duríssimo concurso público, certamente um dos mais exigentes do país, consultores e consultoras passam a colaborar com senadoras e senadores na elaboração dos mais diversos tipos de trabalhos legislativos.

A Consultoria Legislativa do Senado Federal é composta por pessoas com as mais diferentes formações: advogados, economistas, sociólogos, engenheiros, médicos, historiadores, pedagogos, entre tantos mais. Grande parte tem mestrado e doutorado. Enfim, um corpo técnico altamente qualificado para desempenhar a atividade de consultoria e assessoramento legislativo.

A técnica legislativa não é algo menor na atividade parlamentar. Muito pelo contrário. Uma lei sempre tem uma origem, sempre é fruto de uma longa caminhada. Mas não basta que uma ideia tenha bons propósitos ou intenções. É preciso lapidá-la para que se torne um projeto legislativo viável aos olhos da Constituição e das demais exigências orçamentárias, legais e éticas. E, mais importante ainda, é preciso entender quais benefícios essa ideia trará ao país ao se tornar parte da legislação.

Somem-se a isso os debates de ideias entre os parlamentares, muitas vezes no desafiador exercício do contraditório. O público que assiste aos debates legislativos vê a atividade dos senadores em plenário e nas comissões, mas geralmente não conhece os bastidores, onde ocorre o trabalho incansável dos consultores, auxiliando e orientando os parlamentares no exercício do seu mandato.

Em uma sociedade complexa como a nossa, é impossível que um só indivíduo venha a dominar tantos assuntos com um nível de conhecimento adequado. Evidentemente que, sem apoio, os parlamentares teriam dificuldade em lidar com a abissal quantidade de informações que permeiam os trabalhos do Parlamento. A variedade de temas e de pautas que passam pelo Congresso Nacional é gigantesca, e tomar decisões nesse ambiente desafiador requer, necessariamente, o apoio de especialistas.

Assim, o auxílio da Consultoria Legislativa é fundamental para o trabalho de senadores e senadoras. Neste livro, temos uma boa oportunidade para conhecer uma face do trabalho legislativo que é desconhecida do público.

Os textos apresentados nesta obra constituem uma excelente fonte histórica para preservar a memória institucional do Senado Federal e da democracia no Brasil. Temos, aqui, memórias e relatos de consultores e consultoras. Revelam-se, ao longo de seis décadas e meia, vivências que trazem luz aos trabalhos de assessoramento técnico, ao processo legislativo e aos discursos parlamentares.

Em suma, a presente obra é uma justa e devida homenagem às mulheres e aos homens que, ao longo desses anos, têm feito parte da Consultoria Legislativa e que tanto colaboram para a atividade de assessoramento técnico-legislativo no Senado Federal. É, enfim, uma parte da história desta Casa que precisa ser preservada, divulgada e valorizada.

Nesses meus anos no Senado Federal, quatro deles como presidente do órgão, fui testemunha e beneficiário direto da excelência do trabalho da Consultoria Legislativa. Portanto, gostaria de expressar minha gratidão pelos serviços prestados por consultoras e consultores — a mim, aos meus pares e ao povo brasileiro — ao longo desses 65 anos. E que possam continuar contribuindo — com seus conhecimentos, seu profissionalismo e seu espírito público — para o engrandecimento do Poder Legislativo, o fortalecimento da nossa democracia e o desenvolvimento do país.

A todas e todos, uma boa leitura!

Prefácio

Pela luz dos olhos meus

Cleide Lemos

Presidente da Associação dos Consultores e dos Advogados do Senado Federal

*Conto ao senhor é o que eu sei e o senhor não sabe; mas
principal quero contar é o que eu não sei se sei,
e que pode ser que o senhor saiba.*

JOÃO GUIMARÃES ROSA

Concebido há cerca de nove meses, este livro nasce da generosidade de pessoas que olham com carinho para a história da Consultoria Legislativa do Senado e valorizam especialmente quem faz parte dela.

Tudo começa no final de fevereiro de 2025, com o registro do colega Gilberto Guerzoni sobre os 65 anos de existência da Conleg. A lembrança anima a então Consultora-Geral Legislativa Roberta de Assis, que vocaliza o desejo de promover o resgate da memória institucional da Consultoria. Fisgado pelo desafio, o colega Rafael

Silveira prontifica-se a organizar a publicação do livro de memórias e insta a participação de todos e todas reiteradas vezes.

O conteúdo assim criado por consultores, consultoras, analistas e técnicos ganha roupagem vistosa no processo de editoração da Secretaria de Edições Técnicas do Senado, além de se ver acrescido de mais cinco textos introdutórios, assinados por personagens cuja posição institucional lhes propicia visão privilegiada da história mais recente da Consultoria Legislativa. Fico honrada por fazer parte desta lista como presidenta da Associação dos Consultores e Advogados do Senado Federal (Alesfe).

Assim, é do lugar de representante da categoria que agradeço o convite para participar desta celebração, bem como saúdo a realização deste livro. Ele traduz a superação do desafio de captar narrativas pessoais de um corpo técnico de reconhecida excelência, mas não habituado aos holofotes da autoria devido à natureza do seu ofício de bastidor. Resulta, portanto, da persistência na busca de memórias individuais e do emprego da escuta ativa na coleta, estratégias sem as quais os lampejos da história legislativa brasileira adiante revelados permaneceriam desconhecidos e inéditos.

Com esta obra, a Consultoria Legislativa vai muito além de iniciar o tão necessário resgate de sua memória institucional. Ela demarca publicamente sua presença orgânica na história do Senado da República. Também ressalta a importância das entregas que tem feito para o aprimoramento do exercício dos mandatos parlamentares e, por conseguinte, para a consolidação da própria democracia no país. Revela, por fim, a complexidade do trabalho e a atuação nevrálgica das consultoras e dos consultores legislativos nos debates e nas questões de mérito do processo legislativo.

Como prenuncia o título, o foco narrativo deste livro está no olhar da categoria, que é construído e afetado pelo fazer coletivo e pela intensa troca de saberes. Trata-se, importa dizer, de características próprias do Legislativo, espaço onde nada se constrói individu-

almente e onde todos os dias circula uma variedade inesgotável de temas. Para enfrentá-los com propriedade, a classe política precisa contar com apoio de excelência, o que pressupõe a disponibilidade de múltiplos especialistas.

A propósito, uma das lembranças mais caras dos meus 21 anos de experiência como consultora legislativa do Senado é a felicidade de trabalhar num local onde há especialistas dos mais diversos campos do conhecimento, com quem se pode dialogar a qualquer hora e sempre aprender muito. Ali, no diálogo franco, direto e profícuo entre colegas de trabalho, seja qual for a matéria, não costuma haver espaço para o tom professoral, de resto comum à dicção das pessoas com mestrado ou doutorado. A conversa tende a ser produtiva mesmo na hipótese de tema novo, ocasião em que o aprendizado se torna inexorável.

A alta titulação do corpo técnico e o privilégio de povoar esse ambiente fértil de conhecimento podem levar uma ou outra pessoa desavisada a perder de vista o fato de que devotamos nossa vida de reflexão e estudos ao serviço público e ao engrandecimento do Senado, entrega que indubitavelmente precisa ser valorizada todo o tempo.

É verdade que, para além do profundo conhecimento técnico, o bom desempenho do trabalho de consultoria e assessoramento requer de nós o exercício contínuo de dois importantíssimos predicados: humildade e criatividade. A humildade nos impele a buscar novos aprendizados quando o conhecimento amealhado já não basta para atender a contento às solicitações que nos chegam. A criatividade nos permite formular respostas eficazes às demandas do dinâmico, variado e desafiante cotidiano no Parlamento, sobretudo quando os argumentos técnicos não parecem convincentes.

Isso significa o exercício do assessoramento responsável, que visa colocar os(as) parlamentares a salvo de constrangimentos futuros ou riscos desnecessários. É, pois, faculdade que reflete a inde-

pendência funcional de consultores e consultoras, matéria de grande interesse da Associação de Consultores e Advogados do Senado Federal (Alesfe), que presido no momento deste relato.

Não posso pensar em crescimento sem lembrar das vivências que o Senado, a Conleg e a Alesfe me evocam. Estudante da Universidade de Brasília em meados dos anos 80, participei do 1º concurso público para a então chamada Assessoria Legislativa, na inscrição de candidatos(as). No concurso seguinte, já duplamente graduada e mãe, concorri à vaga de assessora na área de educação e cultura. Em 1997, ingressei na Consultoria Legislativa e me filiei à Alesfe. Fiz especialização em direitos humanos, vi nascer a CDH, o Comitê de Gênero e Raça e, na Consultoria, a área de direitos humanos e de cidadania, que passei a integrar. Participei do grupo de trabalho destinado a desenhar os parâmetros do 3º concurso para a Conleg e trabalhei no curso de formação para os(as) aprovados(as) naquele certame e também no posterior, quando ainda não havia sequer banheiro para as senadoras no Plenário da Casa. Fiz nova graduação e mestrado, tive outra filha e coordenei o Núcleo Social da Conleg. Aposentei-me. Participei da organização inicial da Coleção Escritoras do Brasil e voltei a estudar. Tornei-me avó e síndica. Agora, tenho a honra de presidir a Alesfe e de liderar uma diretoria majoritariamente formada por mulheres, representando uma categoria cada vez mais diversa e plural.

Na atmosfera deste livro de memórias, viajei pelo tempo e vivenciei imensas transformações. Entre elas, vi o avanço da diversidade nos órgãos de assessoramento do Senado, resultado dos últimos concursos, o que enriquece nosso olhar e nosso fazer diário, além de nos aproximar mais do retrato da população brasileira. Decerto, há longo caminho pela frente, mas o rumo parece promissor. O aprendizado contínuo há de nos ajudar a melhorar a realidade presente e a superar os desafios que virão.

Mas como *o real se dispõe mesmo é na travessia*, convido você a

viajar igualmente pelo tempo, entregando-se à leitura da história viva e pulsante que se esconde em cada página deste livro. Deixe-se afetar, porque *um sentir é do sentente, outro do sentidor*. Que venha a transformação!

Apresentação

Paulo Henrique de Holanda Dantas
Consultor-Geral Legislativo do Senado Federal

Estimada leitora, estimado leitor,

Esta obra nos convida a uma travessia pela memória da Consultoria Legislativa do Senado Federal, muito denominada entre nós pela sua sigla “Conleg”. São várias as penas que se uniram para escrever, num compêndio, histórias e reflexões que agora se salvam do esquecimento e se transformam em patrimônio coletivo.

Instituições longevas devem cuidar de sua memória como quem guarda uma pepita de ouro: atravessando gerações sem o desgaste do tempo e em benefício do brilho original.

É justamente a memória que sustenta o aprendizado institucional e nos protege de repetir erros. Isso não significa que o caminho de preservação e cuidado nos torne infalíveis ou absolutamente convictos de nossas razões. Em verdade, sequer cogitamos tal pretensão, pois temos a serenidade de reconhecer que nem sempre pudemos — nem poderemos — alcançar todos os resultados esperados.

Veremos ao longo das páginas — em relatos que emocionam, fazem rir e nos transportam no tempo — que a imprevisão e a criatividade são inerentes à alma dos servidores da Consultoria Legislativa e que tais características estiveram sempre presentes no seu trato com os parlamentares e os gabinetes.

Posso adiantar que não existe fórmula para o nosso trabalho, nem poderia. Os desafios mudam ao sabor do momento. Em períodos de grandes crises, somos chamados a respostas repentinas e contundentes. Em tempos de calmaria, somos incentivados a medidas de propulsão — de efetivo estímulo ao desenvolvimento do país.

Nosso ofício é sugerir, apontar, discutir, sem nos apropriarmos das decisões. A Consultoria é parte discreta do debate político: propomos soluções; buscamos dar efetividade às intenções dos legisladores; mostramos caminhos viáveis e alternativos; alertamos sobre os obstáculos do percurso. Sempre com muito empenho e espírito público, ofertamos a nossa vida de reflexão e estudos.

Esse é o nosso ponto de equilíbrio. Contribuímos com o conhecimento, porque somos talhados na teoria e na prática das rotinas legislativas. Porém, não nos cabe decidir. A decisão cabe sempre ao parlamentar, que é o legítimo representante da vontade popular.

As páginas deste livro testemunham o nosso empenho em manter acesa a chama da democracia, seja nos pareceres e estudos, nas minutas de discursos ou no diálogo cotidiano com os parlamentares.

Conversar com uma consultora ou um consultor é, muitas vezes, abrir os bastidores do Senado Federal: é acessar a memória viva das leis, dos acordos, dos debates e, até mesmo, das vírgulas que mudaram o rumo de alguns projetos.

Nossa história começou em 1960, quando a Resolução nº 6 do Senado Federal instituiu a então Diretoria da Assessoria Legislativa, destinada a prestar assistência técnica à Mesa, às comissões e aos senadores. Era o embrião do que se tornaria a Consultoria Legislati-

va: um corpo permanente de especialistas, capaz de realizar análises isentas e aprofundadas em um contexto no qual o Poder Executivo, muitas vezes, dominava a formulação legislativa.

Com o passar dos anos, a importância dessa assessoria cresceu, e nos tornamos parte fundamental do funcionamento da Casa.

Em 1985, um concurso público de grande repercussão consolidou seu quadro com profissionais que prestaram assessoria direta aos membros da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88, um dos momentos de maior protagonismo da nossa história.

Em 1994, a mudança de nomenclatura consagrou esse processo: os antigos “assessores” tornaram-se “consultores legislativos”, em reconhecimento à especialização e à profundidade intelectual do trabalho.

Ao longo dos anos, a Consultoria consolidou-se como repositório de conhecimento técnico da Casa, organizada em núcleos temáticos que abrangem praticamente todas as áreas do saber, do direito tributário à legislação de saúde, do sistema financeiro ao meio ambiente.

Por meio desta obra, sem a pretensão da autobiografia, queremos que os leitores viajem conosco. Queremos dar transparência ao público sobre o que é a Casa da Federação, a partir da perspectiva da Consultoria — um órgão que, posso afirmar com absoluta segurança, sempre pautou sua atuação pelo empenho, pelo aprendizado e pelo compromisso com o interesse público.

Foi com esse propósito de dedicação à vontade coletiva que se desenhou a estrutura deste livro. Após as apresentações, segue um primeiro capítulo reservado às memórias de quem esteve à frente da Assessoria/Consultoria Legislativa. Na sequência, temos um capítulo recheado de várias memórias, no qual consultoras e consultores compartilham passagens de suas trajetórias pessoais, passagens que revelam muito do cotidiano da Consultoria. Depois, há um capítulo com pequenas crônicas e relatos pessoais — breves, por vezes engra-

çados, reveladores de episódios singulares. E, por fim, temos um capítulo de reflexão, em que não apenas recordamos o que foi vivido, mas também tratamos do que significa ser consultora ou consultor, bem como do sentido de se dedicar à causa pública por meio do exercício do assessoramento legislativo.

Os autores somos nós, servidoras e servidores, de ontem e de hoje, da Consultoria Legislativa do Senado Federal. E é curioso como, ao final, o resultado dessa obra coletiva surpreendeu a nós mesmos.

Para mim, foi uma alegria participar desse projeto e ser parte dessa tripulação. Ingressei na carreira exatos onze anos antes de assumir a função de Consultor-Geral Legislativo — posto que exerço com muito orgulho e que me confere a responsabilidade de ser o capitão deste navio de briosa tripulação.

Embasado em minha experiência, posso dizer que a própria Consultoria Legislativa é um livro de memórias em si: cada lei, cada parecer, cada estudo faz parte dessa narrativa. Ao dar vida a nossa memória, registramos também a pluralidade que nos constitui — somos originários de diversas regiões, temos diferentes formações e trajetórias, vindos de capitais e de cidades interioranas, compondo um quadro técnico que reflete, na sua imensa diversidade, a própria sociedade brasileira.

Essa pluralidade é um traço que nos sintoniza com a própria composição do Senado, também plural em sua essência, o que, somado à competência técnica, constitui um dos pilares da excelência da Consultoria Legislativa.

A responsabilidade da organização da obra ficou a cargo do colega Rafael Silveira e Silva, atual Coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Acompanhamos com ele, passo a passo, todas as etapas, realizadas com método, zelo e muito respeito. Na introdução da obra, a seguir, os leitores terão o prazer

de conhecer a memória deste projeto.

Por tudo isso, tenho a expectativa de que este livro, feito de lembranças, reflexões e afetos, com vozes diversas, mas harmônicas, seja também um convite para que os leitores se coloquem em nosso lugar, vejam o Senado Federal por nossos olhos e descubram, na experiência da consultora e do consultor, uma parte essencial da história democrática do Brasil.

Boa leitura!

Introdução

Rafael Silveira e Silva

E, para falar sem rodeios, não temos nada melhor que a memória para significar que algo aconteceu, ocorreu, se passou antes que declarássemos nos lembrar dela.

PAUL RICOEUR

Esta obra precisava ser concebida não apenas como uma homenagem institucional, mas, sobretudo, como o reconhecimento das contribuições singulares de cada um de nós.

Desde o primeiro momento, estimulamos os colegas a pensarem em torno do mesmo eixo de interesse: a memória como guardiã da relação entre presente e passado, a matéria-prima do conhecimento histórico: “(...) o testemunho constitui a estrutura fundamental de transição entre a memória e a história”¹.

Para os propósitos pretendidos com esta coletânea, os ensinamentos de Paul Ricoeur nos inspiraram para tratar os relatos dos ser-

1. Ricoeur, Paul. A memória, a história, o esquecimento. Tradução: Alain François [et al.]. Campinas: Unicamp, 2007, p. 41.

vidores como fontes primárias legítimas e não apenas como meros complementos à história institucional oficial. Era importante que valorizássemos as experiências vividas como conhecimento válido sobre o funcionamento do Senado Federal e reconhecêssemos que a memória dos servidores oferece perspectivas únicas sobre eventos e processos institucionais.

Era então necessário que fizéssemos algo diferente de tudo o que havia sido produzido pela Consultoria Legislativa. A técnica seria o cenário, dando lugar ao protagonismo da memória relatada de forma inspiradora. E essa perspectiva de tratamento dos registros nos levou a adotar a técnica de *storytelling* para a preservação da memória institucional². Assim, fizemos a escolha de que os registros fossem redigidos na forma de crônicas, permitindo uma dose interessante de oralidade, de modo a enfatizar a visão dada pelo enunciado narrativo:

Narrar é, portanto, representar o passado sob a percepção do narrador, ou seja, é reconstruir “o que se passou” graças à atualização que dele se faz no presente, na trama das recordações que se formam no momento mesmo da enunciação do relato³.

O estímulo era que as crônicas servissem como narrativas leves, mas também como elucidação do significado de cada momento, permitindo que os leitores vislumbrassem as singularidades das diversas atividades e ambientes de uma casa legislativa. Uma prestação de serviço na forma de uma boa história.

2. Rezende, L.; Collaco, M. Storytelling como forma de preservação da memória institucional. Documento restrito, Procuradoria Geral do Estado do Paraná, 2021. Disponível em: <https://acesso.one/EwXWI>

3. Souza, Robério Américo do Carmo. Narrativas orais como fontes para uma compreensão histórica da experiência vivida. Revista Maracanan, n. 17, pp. 118-129, jul. 2017, p. 121. Disponível em: <https://www.e--publicacoes.uerj.br/index.php/maracanan/article/view/28212/21178>.

A partir do eixo da valorização da memória, buscamos definir a estrutura lógica da obra. Determinamos a sequência dos textos na ordem cronológica das memórias. Fizemos questão de conferir títulos a cada um dos registros, sendo a maior parte proposta por quem pertenceu à recordação. Para outros, nossa leitura inspirou a elaboração. Também indicamos o titular do texto e o período em que se vinculou ao Senado Federal, de maneira que o leitor pudesse captar as percepções de como as memórias produziram diferentes impactos nas diferentes gerações de concursos para a Consultoria.

Por meio dos capítulos, foi possível perceber que a identidade narrativa se aplicou tanto aos indivíduos quanto à comunidade, constituindo-se por meio da história compartilhada. Ao procurar organizar os relatos, foi possível montar uma narrativa coletiva que mostrou como os servidores da Consultoria Legislativa se reconhecem como parte de uma mesma comunidade profissional. As memórias se validaram no intercâmbio coletivo.

Outro traço marcante revelado pelos relatos, à luz dos preceitos ricoeurianos, foi a percepção de duas categorias de memória. A primeira categoria está associada ao registro de algumas rotinas, competências técnicas e “jeitos de fazer” ligados à apropriação de alguma lição, que acabam se incorporando em hábitos.

A segunda categoria captura episódios específicos, eventos marcantes e experiências singulares. Ao reunirmos ambas as dimensões, conseguimos mostrar que os relatos revelam tanto a continuidade e o aprimoramento das práticas quanto a singularidade das experiências⁴. Nesse caso, algumas memórias vêm acompanhadas por breves aspectos técnicos do processo legislativo, colocados apenas para retratar os contextos e as emoções deles derivadas.

4. Para mais detalhes sobre essas categorias recomendamos a leitura de Cracco, R. B. Contribuições de Paul Ricoeur aos Historiadores acerca da Fenomenologia da Memória. *Tempos Históricos*, [S. l.], v. 21, n. 2, p. 351–373, 2017. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/temposhistoricos/article/view/17246>.

Em alguns relatos, fizemos notas explicativas para a orientação dos leitores. Em outros, fizemos pequenas correções para situar a memória nos fatos históricos. Nesse caso, o lado empírico do nosso empreendimento confirmou que a memória humana funciona como um processo dinâmico de reconstrução. A psicologia nos ajuda a entender que, diferentemente de um dispositivo de gravação, nossa memória opera por meio de esquemas organizadores preexistentes, que filtram, interpretam e reorganizam informações durante o processo de recordação. Detalhes incongruentes são omitidos, enquanto lacunas são preenchidas com informação familiar⁵. Essa característica é que torna especial o aspecto humano do impacto emocional da atividade de assessoramento dos servidores.

Também foi necessário pensar em uma identidade conceitual entre as diversas contribuições. Destacamos a definição de diferentes capítulos a partir de alguns padrões observados. No primeiro capítulo, abrimos espaço para as contribuições dos colegas que ocuparam a cadeira da direção da Consultoria ao longo dos anos. Certamente é um tipo de memória diferenciada, quando a responsabilidade de coordenar e de liderar ocupa tempo precioso da vida. Em seguida, reservou-se o maior capítulo às recordações do cotidiano, ao envolvimento no processo legislativo e às rotinas de trabalho do órgão. Os outros dois capítulos decorreram de contribuições que ressaltaram tanto o lado lúdico e de humor quanto a repercussão emocional e dos significados de ser servidora e servidor da Consultoria Legislativa.

Para embarcar nossos leitores na perspectiva dos relatos que virão nas páginas seguintes, preparamos uma pequena crônica sobre a concepção e organização deste livro.

5. Sobre a característica da memória humana, sugerimos a leitura de Oliveira, Helena Mendes; Albuquerque, Pedro B.; Saraiva, Magda. O Estudo das falsas memórias: reflexão histórica. *Temas psicol.*, Ribeirão Preto, v. 26, n. 4, p. 1763-1773, dez. 2018. <https://doi.org/10.9788/TP2018.4-03Pt>.

A MEMÓRIA DE UMA HOMENAGEM

Em 24 de fevereiro de 2025, recebi mais um e-mail do nosso colega Gilberto Guerzoni, Consultor Legislativo amplamente reconhecido por sua inteligência, capacidade de trabalho e por um hábito peculiar: compartilhar registros e curiosidades, historiador de formação que é. A citada mensagem eletrônica estava intitulada “65 anos amanhã”.

Tratava-se da transcrição de resoluções do Senado, mas uma me chamou mais a atenção. Era a Resolução nº 6, de 1960, assinada em 25 de fevereiro daquele ano, de epígrafe quase misteriosa (“Dispõe sobre o Regulamento da Secretaria”) que tratava sobre a criação da Diretoria da Assessoria Legislativa, a qual tinha “por finalidade prestar assistência técnica à Mesa, às Comissões, aos senadores e aos órgãos da Secretaria”. Era o documento que marcava o início da história da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

No almoço daquele dia 24 de fevereiro, nossa então consultora-geral em exercício, Roberta de Assis, compartilhando a refeição com Guerzoni e Arlindo Fernandes, percebeu a oportunidade e a relevância de resgatarmos, a partir desse marco histórico, a memória institucional da Consultoria. No final do mesmo dia, ela me telefonou:

— Rafa, meu amigo, você leu o e-mail do Guerzoni? Você viu que a Conleg completou 65 anos!!! Menino, a gente precisa se movimentar para valorizar essa história. Vamos pensar em algo?

Vou lhes confidenciar: não tenho nenhuma habilidade em organizar eventos... mas escrever e organizar livros faz parte do meu ofício. Imediatamente, para responder à minha amiga algo minimamente digno do desafio, lancei a ideia de colecionarmos nossas memórias de assessoramento. Explico-lhes a razão da sugestão.

Consultoras e consultores legislativos lidam diuturnamente com pautas legislativas, assessorando senadoras e senadores de todos

os partidos, da situação ou da oposição. É nossa função institucional. Nesse exercício, lidamos com a assessoria pessoal e, com certa frequência, diretamente com os parlamentares, o que nos confere acesso a muitas informações não apenas das matérias em discussão, mas, também, do processo político que respalda as negociações e os acordos. Portanto, à nossa frente, muitos fatos acontecem e boa parte deles precisa ser resguardado pelo sigilo profissional. No entanto, ainda restam algumas passagens que podem ser tornadas públicas e que refletem não apenas o que significa um assessoramento institucional, mas, principalmente, a dimensão humana dos servidores da Consultoria e (por que não?) de senadoras e senadores.

Assim, concluí que seria muito apropriado publicar um livro que preservasse e mantivesse nossa memória institucional por meio da captação e compartilhamento das vivências acumuladas durante o exercício profissional dos colegas. Receber as narrativas e as lembranças dos servidores que trabalham ou já trabalharam no órgão seria uma forma de construir e de compartilhar reflexões representativas da democratização do conhecimento sobre o Senado e sobre o Congresso Nacional.

Isso se passou em segundos por minha mente e escolhi bem as palavras:

— Roberta, acho que poderíamos resgatar nossas memórias sobre as assessorias que prestamos aos senadores. São coisas que a gente não costuma compartilhar, mas pelo menos uma parte delas pode ser importante não apenas para nós, mas também para a Conleg, para o Senado e para a sociedade, que geralmente não tem acesso aos esforços e ao trabalho que envolve o ofício de consultoria às atividades legislativas.

— Rafa, acho perfeito! Você toca isso, tá?

— ????

Assim que assumiu o cargo de consultor-geral, Paulo Dantas aprovou e deu todo apoio à iniciativa. E assim nasceu uma parte importante do projeto de homenagem aos 65 anos da Consultoria Legislativa.

O PROCESSO E A SINCRONICIDADE

Cabeça de pesquisador já funciona pensando nas informações: como selecionar, estruturar, organizar, classificar etc. Num primeiro momento, elaborei um formulário eletrônico bem completo, separando por tipo de assessoramento, ano de realização, tipo de proposição, entre outras tantas “variáveis”. Pensei que, com o formulário, essas informações preliminares, recebidas de forma bem organizada, já nos dariam um excelente panorama do perfil das memórias. Enviamos.

Passaram-se algumas semanas e o resultado foi decepcionante... Apenas sete colegas (gradidão, amigos!) preencheram o formulário eletrônico. Mandeí nova mensagem de e-mail incentivando os colegas, ressaltando a relevância do projeto. Ousei um pouco mais e enviei para nossa Associação, para alguns colegas aposentados e alguns mais próximos. Novamente, ninguém queria saber daquele formulário. Abandonei essa ideia.

Parti para solicitar ao pessoal que me enviasse seus relatos já prontos, sem rodeios. Nova decepção...

Em seguida, dirigi-me à direção da Consultoria, ocasião em que encontrei o colega Gustavo Taglialegna, um dos coordenadores do setor. A conversa se desenvolveu a partir das minhas lamúrias e, paciente, Gustavo me aguardou pensativo. Quando terminei de chorar minhas pitangas, ele me ofereceu duas soluções:

— Rafael, pede para o pessoal mandar a memória através de mensagem de áudio. A gente transcreve, revisa e devolve para o colega aprovar. Isso deu muito certo com a minha turma de formatura. E... por que você não dá um exemplo de registro de memória? Conta uma história pra gente e, quem sabe, o povo fica animado?

Pronto. Com isso em mente, redigi na madrugada seguinte a memória intitulada “É esse?...O consultor?”, que retratou um evento em que fui solicitado para atender um senador de mais idade que,

quando se deparou com um consultor jovem, demonstrou um certo ceticismo de que seria bem atendido. Registrei essa passagem com muitos risos e enviei aos colegas.

Ah! Santo Taglia! As sugestões dele foram ótimas! Depois que enviei minha memória, os testemunhos chegaram com mais frequência. Demos mais um impulso com a divertida passagem do próprio Taglialegra (“Noites Nordestinas e Emendas Sem Fim”) e conseguimos gradativamente mais adesões.

Com muita paciência e persistência, também fizemos um trabalho de convencimento e incentivo pessoal a colegas mais próximos, aqueles que, acreditávamos, tinham algo realmente interessante a dizer. Fomos bem-sucedidos em algumas investidas. Lamento algumas ausências, mas compreendo os momentos de cada um e que nem todos se sentiram à vontade para compartilhar suas memórias, ou que a divulgação de parte delas realmente não era conveniente.

Mas o que nos deixou mais satisfeitos foi o impacto provocado pelos registros que nos chegaram. Foi uma leitura muito prazerosa e então tivemos certeza de que nossa intenção seria concretizada: passar para o público o lado humano do processo legislativo e do assessoramento técnico no Senado Federal.

Ao final da etapa de “captação”, Gustavo Taglialegra me perguntou quantas contribuições tínhamos conseguido. Não tinha o número exato na mente, e resolvi contabilizar. Qual foi a nossa surpresa ao reunir todas as memórias (juro por Deus!): foram 65 relatos! Um nítido evento de sincronicidade da psicologia junguiana: “coincidência, no tempo, de dois ou vários eventos, sem relação causal, mas com o mesmo conteúdo significativo”⁶.

Após as percepções das leituras iniciais, e reunidos todos os relatos, iniciou-se a fase da coordenação editorial. Era fundamental gerenciar e articular todas as etapas de produção da obra. Após

6. “Sincronicidade: um princípio de conexões acausais” de Carl G. Jung, publicado em *Obras Completas*, volume 8, Petrópolis: Vozes, 2016, parágrafo 849.

termos o inestimável apoio dos colegas José Dantas Filho, Maurício Machado Garcez, Paulo Henrique Brandão e Rogério Cardoso Machado no trabalho de revisão final de todo o conteúdo, atuamos como elo entre o conteúdo produzido e as equipes da nossa competente Secretaria de Edições Técnicas do Senado (Segraf). Essa sempre feliz parceria traduziu-se na identidade visual da obra, na checagem final de provas e aprovação de arquivos e, finalmente, na impressão.

Eis o livro!

E a jornada para torná-lo realidade representou nossa homenagem a tantos colegas nos bastidores da história do Senado Federal.





As Histórias

MEMÓRIAS DA DIREÇÃO DA
CONSULTORIA LEGISLATIVA

Entre a posse de Sarney e a Constituinte

memórias decisivas de um consultor-geral

Abelardo Gomes Filho

Diretor da Assessoria no período de 1985 a 1987

No ano de 1972, o presidente do Senado, senador Petrônio Portela, e o primeiro-secretário, senador Ney Braga, realizaram um concurso público para 20 cargos de assessor legislativo, distribuídos por especialidades nas áreas de Direito, Economia, Medicina e Discursos Parlamentares. Esse foi o meu concurso, já dividido por especialidades.

Em 5 de março de 1985, o presidente do Senado, senador José Fragelli, por meio do Ato nº 48, de 1985, nomeou-me para o cargo de diretor da Assessoria. Lembrando que o órgão só foi denominado Consultoria Legislativa quase nove anos depois.

Tenho duas memórias muito caras enquanto ocupante desse cargo.

A primeira memória se relaciona aos momentos tensos vividos no Brasil quanto às dúvidas sobre a posse do presidente eleito,

dr. Tancredo Neves. Inicialmente, ela estava marcada para o dia 15 de março de 1985. No entanto, devido à doença que o acometeu, ele foi internado no Hospital de Base na noite do dia 14.

Diversas reuniões foram realizadas no Congresso Nacional, presidido pelo senador José Fragelli, com a presença do presidente da Câmara, dr. Ulisses Guimarães; do ministro do Supremo Tribunal Federal, Moreira Alves; e de alguns ministros de Estado, entre os quais o general Leônidas Pires Gonçalves, ministro do Exército indicado pelo dr. Tancredo; e lideranças da Câmara e do Senado, para decidir quem tomaria posse, uma vez que o titular estava passando por uma operação.

Alguns participantes analisaram a Constituição e entenderam que a posse deveria ser dada ao vice-presidente eleito, dr. José Sarney, enquanto outros acreditavam que o presidente da Câmara dos Deputados, dr. Ulisses Guimarães, deveria assumir.

Essa divisão foi o motivo principal para que a assessoria técnica fosse requerida. Eu e alguns colegas da Assessoria Legislativa do Senado e da Câmara dos Deputados examinamos o texto constitucional, amplamente interpretado por todas as autoridades presentes. Naquele momento, nos deparávamos com um cenário político muito delicado, pois vivíamos o alvorecer da redemocratização. Nossa missão não podia ser pautada pelos nossos desejos pessoais, mas pela segurança jurídica que era possível para aquele momento. Depois de avaliarmos, comunicamos às autoridades que a posse do vice-presidente em exercício, dr. José Sarney, seria a opção que nossa institucionalidade permitia.

Coube ao presidente do Senado Federal e do Congresso Nacional, senador José Fragelli, comunicar ao senador José Sarney sobre a posse e o horário marcado para realização da cerimônia no Plenário do Congresso.

A segunda memória relaciona-se à organização da Assessoria Legislativa. Logo após minha posse, surgiu a ideia de criar núcleos

ou coordenadorias especializadas. E já aguardávamos a chegada de novos colegas, por conta do concurso público realizado no ano anterior.

Para nossa alegria, foram imediatamente nomeados 75 assessores legislativos para diversas áreas especializadas.

Era então a oportunidade para firmarmos uma nova organização da Assessoria, por especialização. Foi criado um cargo de coordenador-geral, além de outros cargos de coordenador, selecionando-se a vinculação dos assessores aos núcleos ou coordenadorias mediante análise de seus currículos e experiências profissionais. Esses contatos consolidaram os núcleos especializados.

Com isso, fortaleceu-se a criação de dez núcleos especializados, contando com a colaboração de todos os colegas vinculados às coordenadorias. Esses grupos fomentaram o debate interno e a troca de ideias entre os especialistas, o que aproximou a Assessoria dos parlamentares, das comissões permanentes do Senado e dos demais órgãos da Casa, construindo bases importantes de colaboração.

Isso seria fundamental, principalmente com a proximidade da Assembleia Constituinte. Durante aquele riquíssimo período, conseguimos aprimorar o assessoramento, aprofundar os estudos e interpretações regimentais, participar ativamente da tramitação das matérias e, principalmente, proporcionar apoio relevante aos relatores da Constituinte.

Percebemos o quanto foi importante reconhecer e identificar nosso capital humano, que proporcionou assessoria de qualidade para a construção da Constituição do nosso país.

Abelardo Gomes Filho

*tomou posse no Senado Federal em 1967 como auxiliar legislativo e,
como assessor legislativo, em 1973.*

Assessoramento fortalecido e o valor da experiência

Edgard Lincoln de Proença Rosa

Diretor da Assessoria no período de 1987 a 1988

Fui indicado para assumir a diretoria da Assessoria do Senado Federal no ano de 1987, no momento exato em que se davam os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC).

Minha experiência já era grande no contato com senadores e isso me deu a bagagem necessária para o cargo.

O dr. Paulo Afonso secretariava a Mesa dos trabalhos da Constituinte e eu era o Consultor-Geral Legislativo do Senado. Éramos muito amigos, desde bem antes da ANC. Alinhamos nossas composições laborais coletivas de apoio à ANC e assim foi feito.

Nessa altura da memória, em torno de 50 anos passados, cabe lembrar que, nos trabalhos para a ANC, já os novos concursados de 1985 estavam efetivamente nomeados e em pleno trabalho para a Casa e a Constituinte.

Essa experiência me permitia fazer coisas que, antes de mim, não verifiquei terem ocorrido. Algumas vezes fui chamado a resol-

ver algumas divergências entre assessores e senadores. Não havia situação, das ocorridas, em que eu não fosse pessoalmente conversar com os senadores, dar meu compromisso pessoal de solução e não deixar que o consultor soubesse. E resolvia de modo que o senador não se sentisse desatendido.

Eu revisava todos os textos, que eram feitos e voltavam a mim antes da entrega ao senador. Sabia que o pior revisor é o autor. Mas aquilo me extenuava, sobretudo durante a Constituinte e após a promulgação da Constituição de 1988. Conhecia todos os colegas do ponto de vista de competência. Escolhi um deles para me ajudar neste trabalho de revisão. Isso me liberou para muitas tarefas que eu não deixava de fazer, e para cumprir prazos.

Logo após a Constituinte promulgada, veio a grande fase da apresentação de projetos de lei de integração do texto constitucional, conforme vários dispositivos constitucionais exigiam.

Foi assim que consegui cumprir aquela missão. E cumprimos, parceiros e testemunhas da promulgação da Constituição de 1988.

*Edgard Lincoln de Proença Rosa
tomou posse no Senado Federal em 1973.*

Entrevista sobre os primeiros anos da Redemocratização no Brasil⁷

Estêvão Martins⁸

Consultor-Geral Legislativo entre 1995 e 1998

Estêvão, gostaríamos de lhe agradecer pelo registro de sua entrevista. Sabemos que você chegou ao Senado em 1985. Então, para começarmos nossa conversa, como você poderia sintetizar aquele ano para a vida nacional?

Anos marcantes na história contemporânea do Brasil atingem inelutavelmente o cotidiano de qualquer pessoa. O ano de 1985 foi de grande impacto na vida brasileira. A transição política, que começara em 1979, culmina com a eleição de Tancredo Neves no colégio eleitoral, em 15 de janeiro de 1985, e se desenvolve ao longo do ano, notadamente com a promulgação da Emenda Constitucional

7. Este trabalho, em forma de homenagem, utilizou o registro das memórias de Estêvão Martins em “Nova República (1985-1998): uma vivência no Senado”, capítulo que fez parte da obra “Esta é minha história: relatos de servidores aposentados do Senado Federal”, publicada pelo Senado Federal em 2019.

8. Estêvão Chaves nos deixou em 14 de janeiro de 2025, pouco menos de um mês da Consultoria Legislativa completar seus 65 anos.

nº 26, de 27 de novembro de 1985, que convoca a eleição da Assembleia Nacional Constituinte nas eleições gerais de 1986.

Conte-nos como foi seu ingresso no Senado?

Dois meses depois da eleição de Tancredo Neves, tomei posse na então Assessoria do Senado Federal, aprovado em árduo concurso público realizado durante praticamente todo o ano de 1984. O Senado, como a Câmara, defrontava-se com um turbilhão político em que a sociedade brasileira depositava esperanças de redenção e de renascimento democrático, na esteira da redemocratização por meio da Assembleia Nacional Constituinte, a ser eleita em 1986. A Assessoria do Senado precisou ser adaptada aos novos tempos, pois recebera um reforço notável de 75 concursados.

E o início de sua carreira juntamente com os demais colegas nomeados? Sabemos que esse concurso foi bastante impactante para a institucionalização do assessoramento realizado e do que viria a ser a Consultoria Legislativa.

Uma das minhas primeiras missões foi a de ajudar a redesenhar a organização da Assessoria, pela criação de “núcleos temáticos” que agrupassem os colegas por perfis e competências e contribuíssem para a consolidação da qualidade do assessoramento aos senadores, de forma institucional. O tema “ciência e tecnologia” formou um núcleo, a que passei a pertencer. Essa iniciativa demonstrou como o Senado reagiu adequada e tempestivamente às alterações na estrutura governamental brasileira, que acabara de criar o Ministério da Ciência e Tecnologia e que se confrontava com uma realidade brasileira em rápida mutação, incluídas as questões ambientais.

Logo em seguida, uma tarefa cometida pela Comissão de Constituição e Justiça levou a organizar a primeira das maiores consultas públicas realizadas no País: a coleta de sugestões dos cidadãos pelo país afora, destinadas ao exame da futura Constituinte. O Se-

nado se colocou, assim, à frente do que se convencionou depois chamar de “redes sociais”, auscultando a voz do povo. Iniciou-se, com essa consulta, uma experiência altamente produtiva de colaboração com o pessoal do Prodasen — com o qual pude trabalhar grandemente até o fim de minha carreira no Senado.

De que forma os assessores/consultores legislativos foram demandados na Assembleia Nacional Constituinte (ANC)?

Com a instalação da Constituinte em 1º de fevereiro de 1987, os assessores/consultores foram designados para trabalhar, em conjunto com colegas da Câmara, junto às oito comissões temáticas (divididas em 24 subcomissões) da Assembleia. Uma experiência ímpar, de inegável relevância para a Casa e para o país, esteeda na cooperação próxima e intensa entre Senado e Câmara.

Você foi designado para qual comissão na ANC?

Designado para a Comissão de Organização do Estado, cujo relator foi o senador José Richa, passei a acompanhar, primeiramente, a Subcomissão do Distrito Federal e Territórios, e depois os trabalhos da Comissão, encarregado — com outros colegas — de redigir o anteprojeto síntese, com base nos relatórios das subcomissões.

Levada a cabo tal tarefa, a movimentação política na Constituinte contribuiu para o surgimento de um grupo suprapartidário de parlamentares, conhecido como “grupo dos 32”⁹, de que fazia parte o senador Richa, que me convocou para assessorar o grupo. Uma

9. Nota. Nesse contexto, diferentes bancadas e grupos de interesse atuaram para defender suas pautas, e o “Grupo dos 32” foi um desses atores relevantes para a construção da nova carta constitucional. O “Grupo dos 32” foi uma bancada caracterizada por um perfil moderado, com uma orientação predominante de centro-esquerda, e que atuava na busca por acordos e consensos, facilitando a deliberação em meio a debates intensos e diversas correntes políticas representadas na Assembleia Constituinte. Além do Senador Richa, também se destacou no grupo o Senador Marco Maciel, que, embora fosse filiado ao então PFL, fazia questão de sustentar que seu partido não se confundia com outro grupo, amplamente conhecido por “Centrão”. Fonte: Folha de São Paulo, 28/11/1987, nos arquivos digitais da Biblioteca do Senado, disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/153263/Nov_87%20-%20201020.pdf?sequence=3&isAllowed=y.

vivência extraordinária, pois esse grupo elaborou, durante meses, com base nos relatórios das comissões, um anteprojeto próprio de Constituição, em paralelo à discussão formal da Assembleia, algo enredada nas tensões políticas, na passagem de 1987 a 1988, em torno do assim chamado “Centrão”. O grupo dos 32 foi muito ativo, e absorveu a mim e a alguns colegas até a instalação da Comissão de Sistematização.

E qual foi a repercussão do seu envolvimento profissional junto ao “grupo dos 32”?

Nesse momento, o presidente da Assembleia, deputado Ulysses Guimarães, regente da sinfonia política da Constituinte, com a anuência do presidente do Senado, senador Humberto Lucena, convocou-me a comparecer ao Instituto Israel Pinheiro. Nova missão foi-me confiada: coordenar, com um colega da Câmara (Antônio Carlos Pojo do Rêgo), a assessoria do deputado Bernardo Cabral, relator da Constituição (depois senador, 1995-2003). Pojo e eu participamos de uma atividade intensa, em que Senado e Câmara desempenharam com empenho seu papel de instituições republicanas do Brasil. O ritmo de debates, negociações políticas, entendimentos partidários, aproximação entre grupos, audiências com a sociedade civil, deliberações da relatoria, da comissão e do plenário constituíram o cotidiano acelerado e ininterrupto dos parlamentares e de nós, seus assessores diretos, até o final do processo. Não raro noite adentro e, às vezes, por dias consecutivos.

Com o encerramento dos trabalhos da Constituinte, quais foram os novos desafios profissionais?

Com a promulgação da Constituição em 5 de outubro de 1988, retornei à Consultoria Legislativa para participar dos estudos preparatórios da “legislação complementar”, já que a nova Carta Magna exigia cuidadoso exame da legislação existente ou requerida,

para eventualmente qualificar sua recepção ou revogação ou, ainda, listar as novas necessidades.

Fui chamado em seguida pelo senador Nelson Carneiro, presidente do Senado entre 1989 e 1991, para integrar a assessoria do gabinete da Presidência, onde estive até junho de 1989.

Com o advento do governo Collor em 1990, o deputado Bernardo Cabral foi nomeado ministro da Justiça. Decidiu convidar seus dois assessores da Constituinte para integrar sua equipe. O presidente Nelson Carneiro generosamente autorizou minha cessão ao Planalto, e fui nomeado diretor de Acompanhamento Legislativo do Ministério da Justiça (MJ). Poucos meses depois, com o colega Antônio Carlos Pojo do Rêgo transferido para a chefia de gabinete do ministro, fui nomeado secretário federal de Assuntos Legislativos.

Minha formação pessoal, com a vivência e a experiência propiciadas pelo Senado e pela Constituinte, explicam a confiança em mim depositada nessas ocasiões, que incluíam cuidar da interação com o Congresso Nacional e com as assessorias parlamentares da Esplanada e de outros órgãos do Executivo. Em outubro de 1990, assume o Ministério da Justiça o senador Jarbas Passarinho. Conhecedor de meu percurso na Casa, insistiu o senador e ministro que eu permanecesse no exercício de minhas atividades na pasta. Em 2 de abril de 1992, quando o ministro retornou ao Senado, fiz questão de reassumir minhas funções na Casa.

Ao retornar ao Senado Federal, finalmente você deve ter assumido as rotinas de trabalho próprias da Consultoria Legislativa.

[Muito pelo contrário!] Quase de imediato fui convocado para atuar na CPMI “Esquema PC Farias” (RQN 52, de 1992) e nela trabalhei até a votação do relatório final, em 26 de agosto de 1992. O impacto do relatório e suas consequências no cenário político brasileiro foram fortes e trouxeram uma reviravolta inédita na condução

pública do Estado, com um protagonismo parlamentar até então somente vivido na Constituinte.

Mal havia retornado à Consultoria Legislativa, quando o senador Maurício Corrêa, designado ministro da Justiça pelo presidente Itamar Franco, convida o diretor do órgão, Théo Pereira da Silva, para ser o secretário-executivo do MJ. Levei então ao meu diretor as informações que, pensei, poderiam ser-lhe úteis no cargo que ia assumir. Poucos dias depois, recebi o convite para ser o secretário-geral de Administração do MJ, em parceria com o ministro Maurício Corrêa e com o dr. Théo.

Percebe-se que o trânsito de servidores de excelência do Legislativo para o Executivo nas décadas de 1980 e 1990 foi muito relevante para algumas pastas ministeriais. Mas o Senado não poderia renunciar a seus quadros por tanto tempo assim. Conte-nos como foi seu novo retorno à Casa?

Cerca de um ano mais tarde, a secretária-geral da Mesa do Senado, Dra. Sara Figueiredo, solicitou ao presidente Humberto Lucena autorização para convidar-me a ser o diretor da Subsecretaria de Coordenação Legislativa do Senado. O horizonte de expectativa da secretária-geral para comigo era a revisão constitucional prevista no art. 3º do ADCT, que deveria começar no quinto aniversário da Constituição. A rotina da Coordenação Legislativa do Senado estava nas excelentes mãos dos experimentados colegas do órgão. Obtido o acordo do ministro Maurício Corrêa, voltei ao Senado para assessorar a secretária-geral e o presidente nas atividades da revisão.

Entre outubro e dezembro de 1993, funcionou, ademais, outra momentosa comissão de inquérito: a “CPI dos Anões do Orçamento”, para cujas atividades fui igualmente chamado a contribuir. Fiquei no cargo de diretor até o fim do mandato do presidente Humberto Lucena, em 31 de janeiro de 1995.

Bom, pelo seu relato, estamos nos aproximando do momento em que você foi designado Consultor-Geral Legislativo. Como foi a transição para a chefia da Consultoria Legislativa?

Apresentei-me *incontinenti* à Consultora-Geral Legislativa, dra. Herzeleide Oliveira, para retornar a minhas funções de consultor. Ainda em fevereiro, no entanto, o presidente José Sarney promoveu um remanejamento nas diretorias da Casa e designou a dra. Herzeleide advogada-geral do Senado e, a mim, Consultor-Geral Legislativo. Malgrado certa hesitação em assumir mais essa missão, pois vinha de uma série de encargos muito intensivos, o presidente insistiu que eu cumprisse a missão, dizendo-me pessoalmente: “Já está nomeado, agora é arregaçar as mangas”. E assim se fez.

Sintetize para nós como foi sua gestão na Consultoria Legislativa?

Contribuir para otimizar o funcionamento da Consultoria Legislativa, em compasso com a atividade legiferante da Casa, sua modernização administrativa e sua acelerada informatização foi o programa de minhas atividades. A Consultoria Legislativa participou intensamente da criação do Jornal do Senado, da Rádio e da TV Senado, em tempos de discussão de comunicação social, monopólio estatal de radiodifusão e muitos outros temas candentes.

Fui mantido no cargo de Consultor-Geral Legislativo pelo recém-eleito presidente do Senado, senador Antônio Carlos Magalhães, em 3 de fevereiro de 1997. Por motivos familiares inarredáveis, pedi minha dispensa desse cargo ao final do primeiro semestre de 1998, o que me foi concedido pelo presidente concomitantemente com minha aposentadoria, em 31 de julho de 1998.

Em que outros setores ou projetos relacionados ao Legislativo você contribuiu?

Procurei — ao longo dos anos em que atuei na Casa — ajudar

também na política de formação contínua dos funcionários do Senado, em particular no Cefal e no Cedesen, que se tornou em seguida o Instituto Legislativo Brasileiro. Sempre considerei que o Senado mereceria ter uma projeção internacional de grande alcance, pelo que busquei fomentar a participação em organismos internacionais, como a União Parlamentar Internacional, a Comissão Internacional de História dos Parlamentos ou, ainda, a Associação Internacional dos Diretores-Gerais e Secretários-Gerais de Parlamentos.

Para encerrar este encontro, que palavras finais você poderia nos deixar?

Antes de ingressar no Senado, já era professor na Universidade de Brasília, desde 1977. Continuei a exercer o magistério em tempo parcial durante meus 14 anos de Senado e retornei à UnB em dedicação exclusiva em 1999. A experiência cruzada do mister acadêmico com a escola de vida política e técnica propiciada pelo Senado Federal foi de tal valia, que minha prática profissional se enriqueceu sobremaneira.

Trineto de senador do Império entre 1826 e 1856 (Marquês de Valença, 1777-1856), que presidiu a Casa em 1841 e fora ministro da Justiça em 1827, e de cujo nome sou herdeiro, sempre me senti “em casa” no Senado. O Senado Federal é parte integrante essencial da organização estatal brasileira e, em princípio, dá corpo à coluna mestra da Federação no plano nacional. Percebemos o quanto foi importante reconhecer e identificar nosso capital humano, que proporcionou assessoria de qualidade para a construção da Constituição do nosso país.

Estêvão Chaves de Resende Martins
tomou posse no Senado Federal em 1985.

A desafiadora arte de coordenar entre pares

Sérgio Penna

Consultor-Geral Legislativo no período de 2001 a 2006

Quando assumi a função de Consultor-Geral Legislativo, trouxe comigo uma convicção que já me acompanhava desde os tempos em que trabalhei em empresa pública: coordenar, nunca subordinar. Entre pares — e sempre vi meus colegas como pares —, a hierarquia faz pouco sentido. É uma dessas verdades simples que a visão rígida sobre a burocracia insiste em complicar.

Meu método sempre foi o mesmo: buscar o consenso quando as interpretações técnicas divergiam. Os colegas chegavam com suas conclusões legítimas, cada um defendendo seu ponto de vista com a paixão dos juristas, e eu ali, no meio, tentando aproximar as diferenças. Raramente precisei ser árbitro — palavra que, para mim, sempre carregou um tom de autoridade. Preferia o papel de conciliador, procurando entender as diferenças e chegar com eficácia a um bom entendimento.

Foi assim, sempre em conjunto (jamais sozinho), que produzimos orientações gerais sobre técnica legislativa. O objetivo era simples, mas desafiador, em um universo rico de capacidades: padronizar minutas de proposições e relatórios para o público demandante. Coisa prática, necessária, dessas que fazem a diferença no dia a dia das pessoas.

Três manuais nasceram a partir dessa forma de trabalhar: o Manual de Técnica Legislativa, o de Elaboração de Textos e o Manual de Redação Parlamentar e Legislativa. Três roteiros para orientar capacidades dentro de uma forma coerente e institucional. Gramática, técnica e estilo — três graças também necessárias para uma escrita própria de assessoramento legislativo, como gosto de pensar. Guias para que os textos saíssem mais limpos, mais claros, menos empolados, e prestigiassem a capacidade técnica dos consultores. Úteis para que parlamentares tomassem suas importantes decisões.

Naquele tempo — e tempo é sempre “naquele tempo” quando a gente conta histórias —, conseguimos firmar um acordo interessante com a Embaixada dos Estados Unidos. Visitas profissionais de consultores, sem custo algum para o Senado. Mais de uma dezena de colegas viajaram para trocar experiências entre os respectivos legislativos e órgãos governamentais. Coisa boa, essa de aprender com os outros.

O apoio às comissões técnicas foi intensificado de forma consistente. Presença sistemática de consultores nas reuniões ordinárias, o que gerou — como era de se esperar — grande visibilidade e respeitabilidade do órgão perante senadores e senadoras. Palavra bonita, aliás: senadoras. Tem uma solenidade que me agrada.

A institucionalidade da Consultoria Legislativa completou-se como se completam as coisas importantes na vida: devagar e com participação coletiva. A publicação oficial do Regimento Interno foi o coroamento do sentido que empreguei enquanto Consultor-Geral Legislativo.

No fim, acho que foi isso: coordenação, consenso, institucionalidade. Palavras grandes para gestos simples de gente que trabalha e faz o que deve ser feito, sem muito alarde, sem muita teoria. Só cumprindo o dever de casa.

Sérgio Francisco Pires de Oliveira Penna
tomou posse no Senado Federal em 1985.

Da técnica ao reconhecimento

Uma trajetória construída a partir da
Consultoria Legislativa

Bruno Dantas

Consultor-Geral Legislativo no período de 2007 a 2011

Minha trajetória no serviço público começou cinco anos antes da investidura na Consultoria Legislativa do Senado Federal, quando ingressei como técnico judiciário no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Aquela experiência inicial me aproximou da vida forense e me deu compreensão concreta dos desafios do cotidiano da Justiça.

Em 21 de outubro de 2003, já graduado em Direito, assumi meu primeiro e único cargo após a formatura: Consultor Legislativo do Senado Federal para temas de Direito Processual Civil. A nomeação, ainda que registrada em linguagem administrativa, trazia para mim um peso simbólico e humano muito maior: significava o compromisso de servir à República pela via da técnica e da responsabilidade institucional.

Na Conleg, encontrei um ambiente singular. Um corpo técnico formado por profissionais de altíssimo nível, oriundos das mais variadas formações — de médicos a engenheiros, de sociólogos a economistas, passando por juristas, arquitetos e cientistas políticos. Quase metade possuía doutorado, cerca de 70% tinham mestrado. Essa diversidade intelectual tornava a convivência cotidiana uma experiência enriquecedora, que se refletia tanto no trabalho de assessoramento legislativo quanto nas iniciativas extracurriculares: grupos de estudo em literatura, filosofia, análise econômica do direito e tantas outras áreas.

Esse ambiente de intensa troca intelectual me deu a convicção de que a Conleg reúne o melhor do serviço público federal. Por isso, sempre defendi a valorização de seus quadros e trabalhei para que o Senado reconhecesse, cada vez mais, a relevância estratégica da Consultoria. Fui eleito pelos colegas para o cargo de consultor-geral, e exerci essa função com o espírito de liderança que não se limita a dirigir, mas busca harmonizar talentos, dar unidade ao trabalho coletivo e preservar a excelência técnica da Casa.

Uma das experiências mais marcantes foi presidir a comissão do concurso público de 2012, que idealizou e estruturou o ingresso de uma nova geração de consultores. Ali ficou claro para mim que o futuro da Conleg só se assegura quando a renovação se faz com critérios rigorosos, capazes de manter o padrão de excelência que sempre distinguiu o órgão.

A força técnica da Consultoria projetou-se além dos limites do Senado. Com o tempo, a Conleg passou a ser vista pelos próprios senadores como um celeiro de talentos para a Administração Pública. Dela saíram quadros que foram chamados a compor o CNJ, o CNMP, o Cade, agências reguladoras e tantas outras posições estratégicas. Esse reconhecimento institucional é, em si, a maior prova de que o trabalho silencioso, mas consistente, da Consultoria tem repercussão decisiva na vida do país.

Minha trajetória pessoal também reflete essa confiança. O Plenário do Senado me escolheu, em 2009, para compor o Conselho Nacional do Ministério Público e, em 2011, o Conselho Nacional de Justiça. Mais tarde, fui indicado para integrar o Tribunal de Contas da União — tornando-me o segundo servidor de carreira da Casa a merecer tal honra, depois de Raimundo Carreiro, hoje embaixador do Brasil em Portugal. Vejo nessas escolhas não apenas um gesto em minha direção, mas sobretudo o reconhecimento do valor do corpo técnico do Senado.

Olho para trás com gratidão. A Conleg foi, para mim, uma escola e uma trincheira. Uma escola porque me deu a oportunidade de conviver e aprender com colegas de formações e experiências múltiplas. Uma trincheira porque, ali, exercitamos diariamente a defesa da boa técnica legislativa, do serviço público de qualidade e da construção institucional em bases republicanas.

Esse é o legado que celebro nos 65 anos da Conleg: uma história de dedicação, de técnica refinada e de compromisso com o Brasil.

Bruno Dantas Nascimento
tomou posse no Senado Federal em 2003.

Do “convite que não era convite” à casa nova

Episódios marcantes de uma gestão de transformações

Paulo Mohn

Consultor-Geral Legislativo no período de 2011 a 2016

Minha nomeação para ocupar a honrosa função de Consultor-Geral Legislativo ocorreu em 6 de julho de 2011. No dia anterior, havia me reunido com o então presidente do Senado, senador José Sarney, que me “convidou” para ocupar a função. Na verdade, não se tratou bem de um convite. Ele me recebeu, de forma bem amistosa, no gabinete da Presidência. Após conversa amena, informou-me que avaliava alguns nomes para ocupar a função. Mas, em um tom espirituoso, afirmou que eu havia conseguido algo muito difícil naqueles tempos: um acordo entre os altos diretores do Senado. Isso porque havia recebido boas referências minhas da parte da secretária-geral da Mesa, Cláudia Lyra, da diretora-geral, Doris Peixoto, e do meu antecessor, Bruno Dantas. Agradei e lhe disse que a generosidade das recomendações se devia ao fato de eu ser “velho” na Casa

e já haver atuado junto a todos. O presidente, enfim, me comunicou que minha nomeação como consultor-geral seria publicada no dia seguinte. Assim, foi mais uma comunicação do que um convite (aliás, dizem que não se nega convite de presidente de Poder, de modo que bastava mesmo a comunicação).

O presidente não mencionou (nem eu sei se ele sabia), mas eu me sentia também legitimado pela escolha da maioria dos colegas da Consultoria, meses antes, em escolha interna conduzida pela Alesfe (Associação dos Consultores Legislativos do Senado). A nomeação é prerrogativa privativa do presidente do Senado. Esse processo de indicação pelos pares sempre foi polêmico, pois não está previsto em norma administrativa. Havia quem afirmasse que o presidente não admitiria interferência em sua escolha, e quem considerasse que ele levaria em conta a manifestação do corpo técnico. A mim, não importava tanto que tivesse sido nomeado por causa da eleição, ou apesar dela. Enxergava minha nomeação como um processo que deveria atender às duas legitimidades: uma interna, pela escolha dos colegas; e outra externa, pela escolha do presidente. Felizmente, o ato de nomeação expressava, para mim, essa dupla confirmação.

REFLEXÃO ESTRATÉGICA DA CONLEG

A maior riqueza da Consultoria Legislativa (denominada comumente pela sua sigla Conleg) está em sua diversidade de pessoas, de saberes e de conhecimentos. Mas essa é, igualmente, sua maior complexidade. Um órgão com duas centenas de servidores, cada qual trazendo consigo trajetórias e competências diversas, não tem gestão trivial. A estrutura gerencial, porém, é extremamente simples para desafio de tal envergadura. Além do consultor-geral e, à época, dois adjuntos, havia quatro núcleos (depois, denominadas coordenações) em que se agrupavam os consultores. Além disso, setores

administrativos de apoio, pesquisa e controle (depois, reunidos em uma coordenação de suporte técnico).

Havia, na ocasião, visões muito díspares sobre a Consultoria Legislativa, seus objetivos e modos de atuação. Isso me levava à avaliação de haver um elevado grau de “esgarçamento” técnico e gerencial, além da multiplicidade de propósitos individuais e coletivos. Desse modo, parecia-me imprescindível buscar a construção de um caminho comum e uniforme para o órgão.

Para tanto, conduzimos, a partir de 2012, um “Processo de Reflexão Estratégica”, com o inestimável apoio metodológico do colega Luiz Eduardo da Silva Tostes, do Prodasen. O objetivo foi produzir uma avaliação crítica sobre as atividades desenvolvidas pela Consultoria Legislativa no âmbito do processo legislativo federal, assim como analisar conjuntamente seu papel no contexto institucional do Senado Federal. Para tanto, foram desenvolvidas vinte oficinas de trabalho, com envolvimento de todos os segmentos funcionais da Conleg. Foram, ainda, colhidos subsídios mediante realização de pesquisa de clima organizacional, pesquisas junto aos demandantes e unidades parceiras, além de entrevistas com senadores e dirigentes da Casa.

Para registro, vale transcrever as definições a que chegou o “Processo de Reflexão Estratégica” sobre a identidade institucional da Conleg:

- Negócio: conhecimento especializado a serviço do Poder Legislativo;
- Missão: prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir para o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira;
- Visão de Futuro: consolidar-se como órgão essencial na mediação entre o conhecimento especializado e a atividade

de legislativa e parlamentar, contribuindo para a valorização do Senado Federal perante a sociedade brasileira;

- Princípios e Valores: ética profissional; excelência técnico-profissional; cooperação; qualidade; compromisso com o interesse público; gestão democrática; independência técnica e intelectual; e iniciativa.

Foi, ainda, desenvolvido o “Plano de Gestão Estratégica”, da Consultoria Legislativa, para os cinco anos seguintes, articulado a partir de dois temas: comunicação e interação institucional; e aprimoramento dos produtos e processos de trabalho. Por sua vez, os objetivos estratégicos foram traçados a partir de três perspectivas: público-alvo; processos internos; e aprendizado e conhecimento. Esses parâmetros nortearam a gestão da Conleg nos anos seguintes.

Considero importante observar que o “Processo de Reflexão Estratégica” teve êxito não só ao traçar rumos coletivos para a Consultoria Legislativa, mas sobretudo ao obter — no seu próprio percurso de construção — um sentimento de coesão e uma união de propósitos da equipe que estimularam, a meu ver, o desenvolvimento dos trabalhos e o aperfeiçoamento das atividades a partir de então.

CONCURSO PÚBLICO DE 2012

Durante o ano de 2011, foram discutidos pelo Conselho Técnico os critérios para realização do concurso público para Consultor Legislativo. Havia grande necessidade de recomposição dos quadros, pois o último concurso havia sido realizado em 2002. Foram definidas as 22 áreas temáticas, com alguns ajustes em relação à distribuição então vigente. Foi deliberado que todas as áreas deveriam ter pelo menos uma vaga, sendo que, em virtude da alta demanda, as áreas de Direito Constitucional e de Educação deveriam ter

previsão de uma vaga a mais. Foram também revistos os conteúdos programáticos das áreas, a serem sugeridos à banca organizadora do certame.

Surgiu, porém, um grave obstáculo. O presidente do Senado definiu, junto à administração da Casa, que haveria apenas oito vagas para a Consultoria Legislativa. Levei ao presidente, porém, a multiplicidade de áreas do conhecimento e de perfis profissionais necessários para suprir as demandas dirigidas à Conleg pelos senadores. Mas o presidente mostrava-se convencido de que o modelo de concurso até então praticado não era adequado, principalmente porque gerava muitas listas de espera (cadastro de reserva), uma vez que cada área tinha a sua, separadamente, a ser suprida conforme a necessidade da Casa. Disso decorria não só que os candidatos eram submetidos a provas de diferentes conteúdos, conforme a área, mas também ocasionava, depois do certame, certa concorrência entre as áreas, para verificar qual delas seria atendida a cada possibilidade de nomeação. Já eram tradicionais os grupos de aprovados percorrendo os corredores e gabinetes, especialmente os dos membros da Comissão Diretora, solicitando que a Casa apressasse as nomeações e, tanto quanto possível, contemplasse os candidatos de uma ou outra área. Desse modo, defendia-se que houvesse apenas oito áreas no concurso, mesmo que, depois, os selecionados viessem a ser distribuídos, conforme seu perfil acadêmico e profissional, para as diferentes subáreas de atuação na consultoria.

A questão quase gerou um impasse e o impedimento de realização do concurso para Consultor Legislativo naquela oportunidade. Contudo, havia áreas com grande carência e não se sabia quando seria possível haver um concurso depois. E, se houvesse, se a mesma dificuldade não se imporia. Ao final, conseguimos construir uma solução, com a intervenção da diretora-geral, Doris Peixoto. O concurso contemplaria as vinte e duas áreas, separadamente, mas somente haveria previsão de vaga no edital para oito delas; as de-

mais, formariam apenas cadastro de reserva (listas de espera, uma para cada área). Isso demandou não só o convencimento externo à Conleg, como, igualmente, um grande desafio interno, o acordo a respeito de quais áreas seriam contempladas inicialmente no concurso.

Em 22 de dezembro de 2011, foi publicado o Edital nº 1, de abertura do concurso público. Posteriormente, houve necessidade de atualização dessa divulgação, realizada por meio do Edital nº 5, de 5 de janeiro de 2012, em virtude de inconsistências e previsão de legislação ultrapassada no conteúdo programático, uma vez que a banca organizadora não havia observado integralmente a sugestão anteriormente encaminhada pela Conleg. Em linhas gerais, o concurso seguiu a estruturação tradicional, com três etapas: provas escritas de múltipla escolha; provas escritas discursivas; e avaliação de títulos. A novidade era que a primeira dessas etapas seria realizada em todas as capitais dos estados e DF, e as demais, somente em Brasília.

Uma definição que trouxe grande desafio, depois, foi o prazo de validade do concurso, estabelecido em um ano, prorrogável por mais um. Pretendia-se que a Casa promovesse concursos públicos de forma periódica e regular, de modo a garantir a nomeação, em cada certame, dos melhores candidatos. Contudo, o esforço e os custos de realização dos concursos públicos, além da dificuldade de aprovação pelas sucessivas Mesas, vieram a dificultar essa periodicidade. Nos concursos para Consultor Legislativo, tradicionalmente realizados de década em década, a definição de prazo de validade curto parecia ainda mais temerária.

O cenário para a recomposição do quadro técnico de consultores, portanto, não era muito favorável. O concurso se iniciava com apenas oito vagas abertas, em pequeno número de áreas. E o prazo de validade do concurso era bem limitado. Isso demandou um grande esforço administrativo e de articulação junto às diversas

áreas e autoridades para nomeação do maior número possível de aprovados. Felizmente, contamos com o imprescindível apoio dos membros da Comissão Diretora e do então secretário-geral da Mesa, Luiz Fernando Bandeira de Mello, também consultor de carreira. Posso afirmar que atuamos, Bandeira e eu, em estreita e afinada parceria, sabedores da importância das nomeações de consultores para a atividade legislativa da Casa.

O concurso foi homologado em 30 de julho de 2012. Nos dois anos de validade que se seguiram, foram realizadas 74 nomeações, que contemplaram todas as 22 áreas da Consultoria Legislativa. Considerados os desafios do concurso desde o seu início, pode ser considerado um êxito termos conseguido nomear, ao final, quase dez vezes o número de vagas inicialmente atribuído à Conleg.

MUDANÇA DO ESPAÇO FÍSICO (DA “MASTABA” PARA OS GABINETES NA ALA FILINTO MÜLLER)

Questão tormentosa, desde o início da minha gestão, eram as instalações físicas da Consultoria Legislativa. Ela estava instalada, então, no *foyer* do auditório Petrônio Portela, no 2º andar do Bloco B do Anexo II do Senado. Tratava-se daquele provisório que se tornou definitivo por estar funcionando (razoavelmente) bem.

Quer dizer, não estava tão bem assim, apenas tinha a vantagem de ser uma localização próxima aos gabinetes dos senadores e às comissões, e não muito distante do plenário. Mas os problemas eram muitos. Para começar, as salas onde trabalhavam até cinco consultores, dispostas em dois corredores, tinham aproximadamente seis metros quadrados e metade delas não dispunha de janelas. As salas eram separadas por divisórias sem isolamento acústico e o mobiliário era bastante antigo e obsoleto, sem adaptação para receber com-

putadores de mesa. Havia apenas um sanitário feminino, em um dos corredores, e os dois masculinos eram insuficientes. As instalações elétricas eram sobrecarregadas, o que gerava apagões recorrentes. O sistema de ar-condicionado era central e não havia controle de temperatura nas salas, o que gerava constantes reclamações, às vezes em sentidos diversos. A situação era tão precária que um colega, em um e-mail de protesto sobre as instalações, classificou o ambiente como uma “mastaba”. O apelido ficou para a história!

Mas o mais grave problema apontado era o de segurança, não só da própria Conleg, mas principalmente do auditório Petrônio Portela. Isso porque, em virtude da falta de espaço, o gabinete dos consultores-gerais adjuntos, de um lado, e a única sala de reuniões, do outro, localizavam-se nas saídas de emergência do auditório, que (estranhamente) se situavam em sua parte superior, no fundo, e consistiam em portas de vidro (trancadas por correntes), uma de cada lado, e que levariam as pessoas ao espaço do *foyer* no segundo andar (então ocupado pela Conleg).

Durante muitos anos, essa situação foi tolerada. Mas, a cada evento de maior porte no auditório, a inspeção de segurança ocasionava alertas para a Administração, cada vez com mais ênfase e gravidade. Por isso, passou-se a abrir as correntes das portas, o que deixava absolutamente vulnerável a Conleg, sob o ponto de vista patrimonial e do acesso de visitantes. Além disso, em caso de sinistro, o público seria encaminhado ao segundo andar, de onde somente poderia descer pelos elevadores (o que não seria recomendável) ou pela escada que passava pelo *hall* de entrada do próprio auditório. Se ocorresse em horário útil, ao público se juntariam os próprios servidores da Conleg, aumentando o risco e o pânico.

No primeiro semestre de 2013, foi proposta uma possível solução, mas que não se mostrou adequada nem viável. Contudo, vale o relato, pelo inusitado. Por decisão do presidente do Senado, senador Renan Calheiros, havia sido extinto o Serviço Médico, como

parte de uma série de medidas administrativas então adotadas. Os profissionais de saúde do Senado chegaram a promover, como protesto, um abraço simbólico ao edifício onde trabalhavam. Isso levou a Administração a se apressar para dar destino ao prédio. Alguém cogitou uma solução: aos consultores, os consultórios!

Porém, alguns entraves inviabilizaram a ideia. Um deles, levantado de imediato por mim, era a distância. O edifício era bem longe dos gabinetes parlamentares, das comissões e do Plenário. Argumentei que isso seria muito prejudicial aos trabalhos legislativos e à capacidade de resposta pronta da Conleg aos senadores nas reuniões de comissão e sessões plenárias. Foi argumentado que um carro seria colocado à disposição da Conleg para deslocamento dos consultores, mas isso não me pareceu resolver. Felizmente, porém, duas outras limitações se impuseram quanto aos consultórios. Eles eram ainda menores do que as salas então utilizadas, e não caberia toda a equipe. Outra foi que a infraestrutura elétrica e de rede não admitia vários microcomputadores nas salas. Essas questões tornaram impossível a mudança.

O problema, contudo, persistia e se agravava, pelo desconforto dos servidores e insegurança da Conleg e do auditório. É sabida a luta por espaços físicos na Casa, que se tornou ainda maior pela expansão dos gabinetes dos senadores e das lideranças de partidos e blocos. Houve movimentação também na preferência de ocupação dos edifícios, na medida em que esses órgãos parlamentares passaram a ocupar o Anexo I, enquanto as áreas administrativas foram deslocadas para o lado norte da via N2, passando a ocupar espaços antes destinados à Gráfica do Senado e outros órgãos. Contudo, como referido no episódio antes relatado, eu entendia ser imprescindível a permanência da Conleg em espaço físico próximo àqueles destinados às atividades legislativas, como as salas das comissões e o Plenário.

A solução veio na virada da 54^a para a 55^a Legislatura, com a

janela de oportunidade decorrente da renovação dos senadores e consequente deslocamento de ocupação dos gabinetes. Formalmente, a redistribuição foi determinada pelo Ato da Comissão Diretora nº 13, de 29 de outubro de 2014, para que fosse operacionalizada no recesso parlamentar seguinte, entre dezembro daquele ano e janeiro de 2015. Conforme o art. 2º do Ato, os gabinetes de lideranças partidárias que mudavam de localização passavam a ocupar o local até então ocupado pela Conleg, mas com nova configuração, adequada a essa destinação. Por sua vez, a Conleg passaria a ocupar o espaço até então usado por diversos gabinetes parlamentares na Ala Filinto Müller, situada no Anexo II do Senado.

A ideia era arrojada e o tempo de adaptação dos espaços bastante curto. Cabe dar crédito, na concepção e esforço de viabilização, ao então diretor-geral, Luiz Fernando Bandeira de Mello; a seus adjuntos, Ilana Trombka e Humberto Lucena Pereira da Fonseca; e ao diretor da Secretaria de Engenharia, Luciano de Souza Gomes. A eles, e a suas equipes, eu e a Conleg devemos ser gratos pela ousadia e empenho na realização da mudança. Muitos são aqueles que colaboraram na própria Conleg, mas, devo registrar — já me desculpando, se faltou mencionar alguém — a dedicação que tiveram no período os consultores-gerais adjuntos, Danilo Augusto Barboza de Aguiar e Gustavo Henrique F. Taglialegna; a arquiteta e Consultora Legislativa Romina Faur Capparelli; o engenheiro e coordenador de suporte técnico José Ricardo Soares Viterbo; e a arquiteta e Analista Legislativa Ana Maria Cristina Barbosa Labarrere. É claro que não posso esquecer de mencionar a importante participação do Conselho Técnico da Conleg, que apoiou e auxiliou nas importantes decisões do processo.

A mudança não foi somente física. Ela também envolveu aspectos sociais e culturais, na medida em que reconfigurou os agrupamentos e convivências. Foram inúmeras as discussões e dificuldades enfrentadas. Quem nunca ouviu falar que as pessoas detestam

mudanças? E que obra não termina nunca? Pois é, imagina o que é gerir uma mudança física de duas centenas de pessoas, em um prazo exíguo e improrrogável! O desafio e a complexidade consistiram não só em viabilizar a realocação do espaço, mas também em atravessar esse processo sem causar ressentimentos, mágoas ou prejuízos à equipe, tanto no aspecto pessoal quanto no profissional. A mudança foi bem-sucedida e, creio eu, o lado humano foi respeitado e atendido, na medida do possível. E quanto ao prazo da obra? Bem, em 2016, no final da minha gestão, ainda lidávamos com os ajustes de infraestrutura decorrentes da mudança. Mas, pelo menos, estávamos de casa nova!

Paulo Fernando Mohn e Souza
tomou posse em 2003 como Consultor Legislativo.

Entre um impeachment e a pandemia

Minha trajetória como consultor-geral

Danilo Aguiar

Consultor-Geral Legislativo no período de 2016 a 2025

Recebi com muito orgulho o convite da direção da Consultoria Legislativa para contribuir com um capítulo para a publicação comemorativa de seus 65 anos de existência.

Escrevo este texto com caneta e papel antes de passar para o computador, da forma como fiz meus primeiros trabalhos. E escrevo durante o recesso de julho, bem mais curto do que o vigente naquele já distante ano de 2004, quando tomei posse como Consultor Legislativo. Nessas mais de duas décadas, mudei eu, mudou a Conleg, mudou o Senado e mudou o Brasil. E, durante parte desse tempo, tive o privilégio de vivenciar e testemunhar muitas dessas mudanças na prestigiosa condição de Consultor-Geral Legislativo.

Minha trajetória até a função se iniciou em fevereiro de 2015, quando apresentei meu nome aos colegas, no tradicional processo de discussão e consulta interna da Alesfe. Com dez anos no cargo,

ocupava na época a função de consultor-geral adjunto, além de haver coordenado o Núcleo de Direito por quase dois anos. Esse histórico legitimava minha pretensão e ajudou a convencer os colegas de que estaria apto a continuar o trabalho bem-sucedido de Paulo Mohn, a quem vim a suceder.

A acolhida generosa dos meus colegas me trouxe uma felicidade imensa. No entanto, após mais de um ano sem nomeação, ficou evidente que o processo de consulta não era condição nem necessária nem suficiente para a transição no cargo. Somente em abril de 2016, por razões circunstanciais, fui nomeado pelo então presidente Renan Calheiros. Quis o destino, contudo, que a transmissão do cargo ocorresse dez dias antes de a Câmara dos Deputados autorizar o processo de impeachment da Presidenta Dilma Rousseff e enviá-lo ao Senado Federal.

O processo de impedimento mobilizou o Senado, a Câmara e suas Consultorias por meses. Mas a lembrança mais viva daquele período tem relação com outro processo de julgamento que tramitava em paralelo àquele: a denúncia, por quebra de decoro parlamentar, do senador Delcídio do Amaral.

A sessão de julgamento da perda de mandato ocorreu na véspera da sessão destinada a decidir pela instauração do processo e consequente suspensão da então presidente da República de suas funções. Era prevista uma sessão tranquila, sem incidentes ou longos debates, já que era mais ou menos esperada a decisão pela cassação. Ocorreu, entretanto, que o senador Delcídio não compareceu à sessão nem enviou advogado para representá-lo. Para evitar alegação posterior de nulidade por ausência de defesa, seria necessário nomear um defensor dativo. Pouco depois, lá estava eu na tribuna do Senado, em sessão deliberativa com quórum quase integral, transmitida ao vivo pela GloboNews, fazendo a defesa do senador e pugnando por sua absolvição. Lembro, em especial, da escuta atenta da senadora Simone Tebet, do agradecimento do presidente ao final da

sessão, e do painel eletrônico sem nenhum voto em favor do “meu cliente”.

No final daquele ano de 2016, já mais à vontade no cargo, a Conleg foi demandada a assessorar a Comissão Especial do Extrateito, a qual levantou, de maneira inédita, a estrutura remuneratória dos servidores e agentes públicos dos três Poderes da República e, ao final, propôs projeto de lei para regulamentação do teto constitucional. O relatório da comissão e o projeto de lei balizam, até hoje, as discussões sobre o tema. Além desses importantes resultados para a sociedade, o trabalho me ajudou a compreender que o nosso assessoramento vai muito além da produção de minutas e estudos. A presença física nas reuniões, o aconselhamento e a orientação no calor dos debates, além da participação nos momentos de votação e aprovação das matérias, é o que torna nosso ofício tão importante para os parlamentares e, ao mesmo tempo, tão instigante para nós.

Em 2017, inspirados por essa visão, procedemos a uma mudança radical no nosso modo de trabalho. Substituímos o controle biométrico de presença pelo controle de produtividade por meio de plano de gestão. A partir de então, o trabalho do Consultor Legislativo estaria condicionado às necessidades do processo legislativo e das flutuações da atividade parlamentar. Pessoalmente, compreendia os riscos de esvaziamento de nossas salas e possível corrosão da cultura institucional. Mas o que ninguém poderia imaginar foi que as bases desse novo sistema de trabalho estariam nos preparando para enfrentar a tragédia que viveríamos no ano de 2020.

Mas antes de chegar a 2020, e em se tratando de um ensaio de memórias, não posso ignorar 2019, que se iniciou com a disputa pelo comando da Casa mais caótica que já presenciara, com arrebatamento de pastas, urnas com 82 votos, liminares concedidas durante a madrugada e renúncias de candidaturas anunciadas durante a votação. Esses dois dias de sessão preparatória já sinalizavam o quanto o Senado Federal estaria diferente. Com mudanças profundas em

sua composição e em sua direção, os ventos da chamada nova política sopravam com força na Casa alta. E esses novos ventos também impactaram o modo como eu compreendia o papel da Conleg no Senado. A disfuncionalidade do Poder Executivo trazia instabilidade a um Senado cada vez mais fragmentado e composto por senadores em seus primeiros mandatos. Naquele ano, pela primeira vez, pensei em encerrar meu ciclo como consultor-geral. Eu dizia que não conseguia navegar nesse novo mar. Foram meses pessoalmente difíceis, mas também foi nesse período que a Conleg mostrou sua resiliência e importância, encerrando com a maior produção de trabalhos de sua história.

Em janeiro de 2020, somente Túlio¹⁰ falava em pandemia e já havia até comprado um caixa de máscaras descartáveis. O restante de nós só pensávamos que seria um ano melhor, com alguma recuperação econômica. Mas, poucas semanas depois, os diretores da Casa já se reuniam em uma sala lotada, sem qualquer distanciamento social, para discutir as medidas ainda incipientes de restrição de acesso ao Senado. Essas primeiras providências, que não lembro se foram sequer implementadas, foram logo depois sobrepostas pelo total e completo fechamento do Senado. Uma nova realidade recaiu sobre o mundo e sobre todos nós.

O vírus da covid-19 não demorou a chegar à Casa, e logo pelo seu presidente. No entanto, mesmo assustados e temerosos, o Congresso precisou responder a esse novo panorama. Conduzido pelo vice-presidente, Senador Antonio Anastasia, o Senado foi o primeiro parlamento do mundo a realizar sessão remota para deliberação de matérias. A partir de então, o Senado e a Câmara dos Deputados passaram a encampar e propor as principais medidas de combate aos efeitos da pandemia e de assistência à população. E, nesse momento, a experiência da Conleg em controle de trabalho por produção

10. O Consultor Legislativo Túlio Augusto Castelo Branco Leal, que atua na área de Transportes do Núcleo de Economia.

permitiu que não houvesse qualquer interrupção em seu funcionamento, bem como permitiu oferecer pleno assessoramento durante as sessões, sem risco à saúde dos servidores ou dos senadores.

Em 2020, convivemos com o medo do contágio e a dor das primeiras perdas, mas foi em 2021 que a tragédia se abateu mais fortemente e o número de mortos disparou, justamente quando a esperança da vacina se mostrava mais concreta. Por sua vez, foi nesse cenário que o Senado resolveu ter um papel mais ativo no enfrentamento da situação. Foi rapidamente aprovada a Lei das Vacinas, com o assessoramento presencial de Denis¹¹, que, usando duas máscaras de tecido, participou comigo de reunião com a cúpula do Ministério da Saúde. Meses depois, foi instalada a CPI da Covid-19. Esta CPI foi um especial desafio para toda a Casa, pois seria o primeiro colegiado, desde o início da pandemia, que seria instalado e teria funcionamento presencial integral.

Para mim, o mais difícil foi encontrar colegas para o trabalho de assessoramento. Para minha satisfação, contudo, após formarmos uma equipe inicial engajada e corajosa, com Liliane¹², Humberto¹³, Ernesto¹⁴ e Marcos Paulo¹⁵, vários outros colegas foram se somando na análise de uma infinidade de documentos e na oitiva de dezenas de testemunhas com alguma relação com um dos períodos mais tristes de nossa história. Quando seu relatório foi aprovado, mais de 65 colegas haviam feito algum trabalho relacionado à CPI, contribuindo para explicar e analisar aquele momento histórico, tanto do pon-

11. O Consultor Legislativo Denis Murahovschi, que atua na área de Saúde do Núcleo Social.

12. A Consultora Legislativa Liliane Galvão de Moraes, que atua na área de Transporte do Núcleo de Economia.

13. O Consultor Legislativo Humberto Lucena Pereira da Fonseca, que atua na área de Saúde do Núcleo Social.

14. O Consultor Legislativo Ernesto Freitas Azambuja, que atua na área de Direito Penal do Núcleo de Direito.

15. O Consultor Legislativo Marcos Paulo da Rocha Eirado, que atua na área de Saúde do Núcleo Social.

to de vista político como de saúde pública. Saber que contribuímos para um documento essencial ao país enche-me de orgulho até hoje.

No ano seguinte, minha lembrança mais gratificante foi a organização e preparação do concurso público para os diversos cargos efetivos do Senado. Eu, que havia acompanhado a seleção e posterior nomeação de tantos colegas no concurso de 2012, agora teria o privilégio de fazê-lo novamente no papel de consultor-geral.

As nomeações iniciaram-se em 2023. Tentei, sempre que possível, receber pessoalmente todos os colegas e participar das cerimônias de posse coletiva. A primeira delas foi especialmente tocante para mim, pois me fez lembrar a minha própria, ocorrida no mesmo auditório do Interlegis, duas décadas antes. Foi impossível não me emocionar: vi nos olhos daqueles jovens consultores o mesmo entusiasmo e a mesma esperança que eu sentia em 2004. Aquele momento fechava simbolicamente meu ciclo à frente da Consultoria, com a certeza de que deixava para o futuro uma instituição mais forte e renovada.

A entrada de novos servidores (e foram quase 70 consultores até agora) gera mudanças em suas vidas, mas também nas de quem já está na Casa. Renova-nos o fôlego, desperta-nos para novas ideias e visões e reforça o sentimento de perenidade da nossa Conleg, preparando-a para os desafios futuros. E estará preparada, também, por uma característica importante desse grupo, que decorreu em parte de decisões tomadas ainda na preparação do concurso: trata-se de um grupo especialmente plural e diverso, reflexo das mudanças sociais vividas pelo Brasil nas últimas décadas.

Atualmente, ainda próximo da Conleg, mas em outra função, posso dizer, com segurança, como esses mais de oito anos marcaram minha vida, encheram-me de boas lembranças e mudaram minha visão do Brasil. Celebremos, portanto, os 65 anos da nossa Consultoria Legislativa, com a certeza de que será preciso trabalhar muito e seguirmos em constante evolução para que continuemos a contri-

buir para o Senado e para o país. Que os próximos 65 anos sejam guiados pelo mesmo espírito de dedicação, resiliência e compromisso que marcaram a sua história.

Danilo Augusto Barboza de Aguiar

tomou posse em 2004.

31 dias

Roberta Assis

Consultora-Geral Legislativa em 2025

Provavelmente você que lê este livro se surpreenda ao me ver aqui, neste capítulo destinado às memórias e experiências dos ex-consultores-gerais. Confesso que eu também me surpreendi ao receber o convite dos organizadores desta obra e não foi com menor surpresa que constatei que, nos arquivos administrativos do Senado Federal, meu nome realmente está lá na lista dos consultores-gerais legislativos e diretores da Assessoria Legislativa: Roberta Maria Corrêa de Assis — interina — 31 dias¹⁶.

Ao refletir sobre esse curto espaço de tempo, fico pensando o quanto de vida cabe em prazos tão pequenos. O tempo das emoções é realmente muito diferente daquele que se conta nos calendários... Lembro-me do dia em que ouvi do colega e amigo Danilo Aguiar a no-

16. Nota. A última mulher a ter assumido a direção da Consultoria Legislativa foi Herzeleide Maria Fernandes de Oliveira, que foi diretora da Assessoria de dezembro de 1992 até março de 1995, já como Consultora-Geral Legislativa. Infelizmente, Herzeleide nos deixou em 2004, mas seu legado permanece mantido e aprimorado por nossas colegas consultoras.

tícia:

— Roberta, o presidente decidiu, vou precisar assumir a Secretaria-Geral da Mesa imediatamente. Você precisará assumir a Consultoria Legislativa até que consigamos concluir o processo de transição.

Lembro que precisei me assentar, pois, naquele momento, eu senti um peso enorme sobre os meus ombros, entendi que era um daqueles momentos em que a vida nos chama a graves e delicadas responsabilidades. E que também são momentos aferidores do nosso caráter.

Hávamos conversado sobre sucessão, eu já havia manifestado que não tinha interesse em ocupar o cargo de consultor-geral, mas agora esse lugar me era entregue a título de guardião. Por tempo indeterminado, mas provisório. Caberia a mim manter-nos seguros e estáveis até que aportássemos em novo ancoradouro. Eu deveria capitanear a navegação por mares incertos e com baixa visibilidade. Também deveria entregar o cargo àquele que conseguisse convergir a vontade do presidente do Senado Federal e a dos seus pares e, por fim, viesse a ser designado o novo consultor-geral.

Lembrei-me de tempos mais recuados da Consultoria Legislativa, em que era eu adjunta de um dos nossos mais destacados colegas, o então consultor-geral Bruno Dantas. Ele estava de férias, ou algo assim, e eu assumia as funções durante sua ausência, e eram tempos muito turbulentos, internamente. Uma coletividade de intelectuais tem suas idiossincrasias, sendo o choque de opiniões algo relativamente comum. Quem não tem amor à dialética pode ficar amargurado ao tentar gerir uma coletividade de consultores legislativos. Num dia especialmente difícil, um colega querido, o Bassul¹⁷, passa por mim, para por um momento e faz a seguinte observação:

— Roberta: capitã corajosa de nau revoltosa em mar bravo...

17. Consultor Legislativo José Roberto Bassul Campos, que atuava na área de Economia Regional do Núcleo de Economia.

Talvez ele nem se lembre desse episódio que eu jamais esqueci. Aqueles tempos me ensinaram sobre mim, sobre a Consultoria e os consultores, sobre gestão... Foram absurdamente difíceis, mas, por causa deles, eu sabia que poderia cumprir a missão que me era designada naqueles dias compreendidos entre 21 de fevereiro e 24 de março de 2025. E sabia, também, que seria capaz de passar o cargo adiante a quem viesse legitimamente ocupá-lo, que eu resistiria à tentação de tentar usurpá-lo.

Cabe agora que eu explique a você, que pacientemente acompanha este meu relato, algo sobre mim: eu realmente gosto da minha profissão, gosto mesmo de ser Consultora Legislativa. De vez em quando, ao andar pelos corredores do Senado em dias de votações com grande repercussão social e ver as equipes de reportagem fazendo matérias que irão ser reproduzidas em todo tipo de mídia, discutidas em cada grupo de conversa pelo país afora, eu me encho de empolgação e um leve sorriso aparece nos lábios da adulta que sou, pensando na jovem que fui. Se aquela estudante da Faculdade de Direito da UFMG, também conhecida como “Vetusta Casa de Afonso Pena”, pudesse imaginar como seria a sua vida profissional no futuro, ficaria absolutamente maravilhada.

É essa consciência que me norteia as escolhas profissionais. Foi essa consciência que me auxiliou a atravessar aqueles dias. E é ela que responde a uma dúvida que você talvez traga agora: por que não tentar permanecer mais tempo no cargo de consultora-geral? Sendo bastante honesta, essa possibilidade me assombrou naqueles dias, mas eu já tinha tomado uma decisão antes mesmo daquele período começar. Qualquer mudança deve acrescentar qualidade a uma vida que já está boa. E ser consultor-geral é estar constantemente imerso em turbilhões e urgências. E nem só de vida profissional vive uma pessoa, no equilíbrio reside a felicidade possível.

Acrescente-se a isso que gosto mais da satisfação de manter minha palavra que de poderes efêmeros, que venham marcados pela

chaga da deslealdade. Cumpri com a responsabilidade que concordei em assumir.

Ah, e eu permaneci. Sigo na Consultoria trabalhando, criando e tendo, no fundo do meu coração e no brilho no meu olhar já maduro, o encantamento da menina que entendeu, como escreveu Milton Nascimento para Lennon e McCartney, que ela é o mundo desde lá de Minas Gerais.

Roberta Maria Correia de Assis

tomou posse em 2002.

Estendendo o arco de uma trajetória virtuosa

Paulo Dantas

Consultor-Geral Legislativo desde 2025

Cada período teve seu contexto próprio. Desde a criação, passando pelo robustecimento e pela consolidação da Consultoria Legislativa, cada consultor-geral e sua equipe de direção conseguiu contribuir positivamente para a missão da Consultoria. Fomos muito felizes nesse aspecto.

Quando ingressei no Senado Federal, ficou marcado em minhas lembranças o envolvimento e a participação de vários colegas nas discussões para um planejamento estratégico da Consultoria. Aquelas reuniões foram muito importantes para que eu me engajassem de forma determinante nas melhores práticas do assessoramento e nos rumos de nosso órgão. Também me recordo dos esforços de organização de um novo espaço de trabalho, do planejamento das instalações e do processo de deslocamento de mais de 180 servidores sem que houvesse qualquer interrupção na prestação de serviços. Coube ao colega Paulo Mohn realizar essas façanhas com a equipe.

Ao assumir a Consultoria, Danilo Aguiar deu continuidade às conquistas da gestão de Paulo Mohn, mas colocando sua marca de dinamismo, participação assídua nos principais acontecimentos do processo legislativo e na modernização da gestão do trabalho, com a implementação do Plano de Gestão a partir dos conturbados anos da pandemia de covid-19. Foram tempos em que Danilo demonstrou coragem e determinação, ao buscar nos servidores o engajamento necessário para um assessoramento de excelência naquele difícil período.

Nada poderia ser mais clichê do que dizer que assumir a liderança da gestão da Consultoria Legislativa é, ao mesmo tempo, uma honra, um desafio e uma oportunidade. Enquanto a honra se manifesta de maneira quase sempre uniforme — como o reconhecimento de certas características pessoais e profissionais —, como se percebe, cada época tem seus desafios e oportunidades: organizacionais, tecnológicos e políticos.

A expressão “liderança da gestão” não foi usada aqui de forma acidental. A gestão da Consultoria não é feita apenas pelo consultor-geral, pelos coordenadores e chefes de serviço. Depende sobremaneira do trabalho dos analistas, técnicos, terceirizados e estagiários nas suas atividades do dia a dia. Inúmeros telefonemas, e-mails, documentos, planilhas de controle e mensagens eletrônicas que organizam o fluxo de trabalho evitam e efetivamente solucionam problemas. A dedicação silenciosa de todos não passa despercebida.

Os consultores e as consultoras também participam da administração de nossa unidade por meio das ideias e sugestões dadas ou pelas iniciativas, administrativas ou técnicas, que assumem. A coordenação informal do grupo de assessoramento de matérias extensas e importantes, a disponibilidade de dedicar seu tempo livre para aprimorar práticas administrativas, ministrar cursos e palestras internas, desenvolver ferramentas para facilitar o trabalho de todos, tudo isso faz parte da gestão. Até mesmo gestos simples, como a

proatividade de entrar em contato com os gabinetes para antecipar demandas, aliviam a carga que fatalmente recairia sobre os ombros dos coordenadores e coordenadoras. Nesses primeiros meses, muitas foram as ocasiões em que colegas, antigos(as) e novos(as), deram esse tipo de contribuição, motivo pelo qual deixo aqui meu agradecimento.

Quanto aos desafios e oportunidades, há questões que são perenes, como as demandas administrativas e legislativas mais sensíveis e, de forma destacada, a gestão de pessoas. Ser um órgão que concentra tantos especialistas tem seus bônus e ônus. Para contornar as adversidades, conto com duas pessoas para compartilhar impressões nos maiores dilemas: Danilo Aguiar, com quem converso quase todos os dias, fortalecendo uma valiosa integração com a Secretaria-Geral da Mesa do Senado; e Roberta Assis, nossa atual coordenadora-geral, que me complementa em quase tudo.

No cenário atual, destacam-se dois temas interligados: a utilização do potencial transformador da inteligência artificial e a ampliação da atuação propositiva e proativa da Consultoria.

A inteligência artificial agiliza respostas, melhora a comunicação e reduz tarefas repetitivas. Ferramentas como o elaborador inteligente de quadro comparativo e o quadro automatizado de emendas, já disponibilizadas, enquadram-se nessa categoria. Outros caminhos serão apontados na atualização do planejamento estratégico da Consultoria Legislativa, que já está em curso.

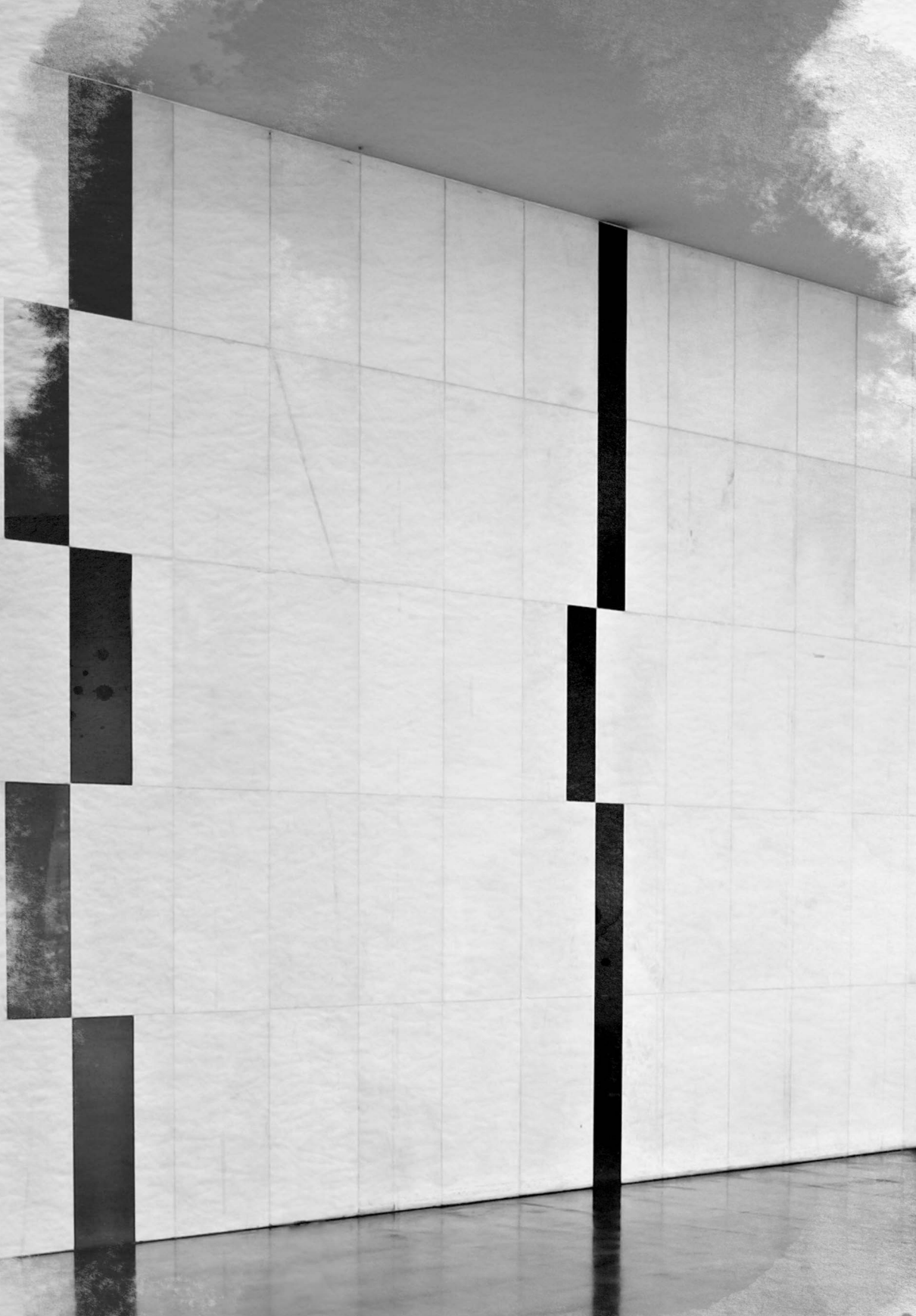
A redução das atividades repetitivas abrirá espaço para aperfeiçoar as atividades realizadas e ampliar a elaboração de produtos e serviços com um viés propositivo: o planejamento semestral ou anual dos Textos para Discussão, com a inclusão de temas pouco explorados no Congresso Nacional; a produção de novos tipos de pronunciamento, mais voltados à comunicação nas mídias sociais; a introdução de novas formas de interação com os gabinetes, entre outras iniciativas.

Enfim, vislumbro uma Consultoria cada vez mais pulsante e engajada nos processos da Casa, um órgão que cada servidor tenha satisfação e orgulho de integrar, e que forneça aos senadores e, indiretamente, à sociedade brasileira, subsídios para propor melhores soluções legislativas para os desafios cada vez maiores que se apresentam, sempre de forma equilibrada, apartidária, impessoal e cortês.

O espaço de relevância foi e continua sendo conquista diária, trabalho a trabalho, e faz parte do jeito de ser da Consultoria Legislativa. A celebração do aniversário de seus 65 anos é o momento apropriado para renovar o chamado para continuarmos a agir juntos para preservar seu valor. Um valor fruto de um esforço coletivo.

Paulo Henrique de Holanda Dantas

tomou posse em 2014.



As Histórias

MEMÓRIAS E HISTÓRIAS DA
CONSULTORIA LEGISLATIVA

O concurso de 1972

Ingressei no Senado Federal mediante concurso de provas e títulos, de âmbito nacional, realizado no ano de 1972. Do meu conhecimento, terá sido o primeiro concurso público para o cargo, então designado de assessor legislativo.

Tal concurso despertou um grande interesse e teve uma participação de centenas de pessoas de todo o país. Eu mesmo nem conhecia Brasília, pois morava no Rio de Janeiro, onde advogava, e vi o anúncio do edital do concurso no então *Jornal do Brasil* daquela cidade. Vi, vim e consegui vencer.

O referido concurso foi designado e assim divulgado como “teste público”. Por que isso? Tenho a impressão de ter havido dedos de alguns servidores, em geral, “não concursados” mais antigos na Casa, que pretenderam reduzir a importância de servidores concursados para a área de consultoria legislativa. Seja como tenha sido, a verdade é que foi um concurso público.

O concurso de 1972 abrangeu somente áreas jurídicas e uma área econômica. Foram 20 vagas, distribuídas em duas vagas para cada área, exceto Direito Tributário, que contou com quatro vagas. Suponho que essa diferença para a área tributária tenha sido pelo fato de que o nosso Código Tributário Nacional fora publicado em 25 de outubro de 1966, portanto, havia apenas seis anos. De acor-

do com minha memória, as referidas vagas foram previstas para as áreas de Direito Constitucional, Direito Civil, Direito Comercial, Direito Penal, Direito Administrativo, Direito Trabalhista, Direito Internacional Público e Direito Tributário, além das duas vagas para Economia.

A realização do concurso de 1972 se deu em Brasília, no âmbito local da UnB, constou de prova escrita sobre o tema do candidato, que abrangia o domínio técnico e de linguagem. Além dessa prova escrita, houve uma prova oral, realizada por banca examinadora de cada área, integrada por três membros. O principal examinador era o autor da prova escrita da respectiva área. Outro examinador tinha a função de colher a amplitude do domínio do candidato quanto a aspectos relacionados à cultura geral. O terceiro tratava de uma avaliação pessoal do candidato sobre o domínio que ele teria de política e história geral e nacional relativa a pontos de vista da interpretação do candidato.

Esse formato inusitado me faz lembrar o período de exceção em que vivíamos, quando quase sempre questões além do mérito também eram verificadas...

A propósito, o concurso de 1972 teve como supervisor o então primeiro-secretário, senador Ney Braga, do Paraná, durante a gestão do senador Petrônio Portella, do Piauí.

*Edgard Lincoln de Proença Rosa
tomou posse no Senado Federal em 1973.*

Laços de confiança

O desempenho das minhas atividades como assessor, na área tributária, obedecia a um sistema meramente usual de distribuição dos trabalhos a cada assessor nas suas respectivas áreas, pelo então diretor da Assessoria Legislativa, dr. Pedro Cavalcanti. Não havia uma revisão prévia de cada trabalho pronto a ser entregue ao senador destinatário. Salvo em hipóteses que nunca presenciei, mas ouvia comentários, de devolução de trabalhos rejeitados pelos senadores.

A primeira coisa a dizer é que não havia um senador igual a outro, seja pelo gosto, seja pela preferência por ideias, ou pelo estilo para discurso escrito ou de improviso, enfim, cada senador era um mundo à parte, a ser entendido e descoberto.

Quando, desde cedo na atividade de apoio ao trabalho parlamentar, eu percebi isso, passei a adotar uma estratégia em que eu pudesse acertar a preferência e o jeito de ser de cada senador, e, com isso, melhor atendê-lo.

Vivíamos, em 1972, sob o regime jurídico imposto pelos governos militares, em que prevaleciam, em matéria legislativa, os decretos-lei. Eram imposições legais do Executivo para o Legislativo aprovar, sem direito a emendas. Eram matérias outorgadas, isto é, impostas ao Legislativo. De qualquer forma, eram escolhidos os re-

latores, na totalidade dos casos, senadores do partido do governo, a Arena.

Caiu nas minhas mãos um desses decretos-lei, sobre matéria tributária, que continha graves erros técnicos e de redação, já distribuídos para um dos senadores governistas, conhecido pela personalidade mais ríspida relativamente ao atendimento com os assessores da Casa.

Tomei coragem e fui ao gabinete dele. A chefe de gabinete permitiu minha entrada. Ele estava em reunião com não sei quem da imprensa e, tendo eu entrado sem que ele esperasse e sem jamais me ter visto, disse em voz alta e arrogante: não está vendo que estou em reunião? Eu expliquei: não entraria aqui se não fosse urgente, porque o senhor é relator um decreto-lei que contém vários erros técnicos e de redação, com prazo para aprovação no Plenário hoje daqui a duas sessões. Ele trancou a cara, disse que ele é que fazia os pareceres dele. E me pediu que saísse do gabinete.

Voltei, fui ao diretor da Assessoria e expliquei o que aconteceu, mas ele não expressou grande apoio. Fiquei com o material comigo, para minha proteção, caso houvesse uma interpretação de minha atitude como, no mínimo, desrespeitosa.

Pouco tempo depois, fui chamado para ir ao gabinete do tal senador relator. Naquela ocasião, ele estava só. Não me pediu desculpas pelo último encontro, mas pediu educadamente que eu o esclarecesse. Fiz o que tinha de fazer. Expliquei e apontei os erros e sugeri que seu gabinete fizesse contato com o responsável no Planalto, comentasse sobre os erros e sugerisse a retirada da matéria da pauta de votação, para ser corrigida e, depois, retornar para nova votação.

Após esse episódio, o mencionado senador passou a me tratar com profissionalismo, inclusive me pedindo, caso situação semelhante ocorresse, que eu tivesse a liberdade para ir ao seu gabinete e procurá-lo.

Em outra oportunidade, um senador da Paraíba devolveu um discurso feito na Assessoria Legislativa para ele, porque não gostou do estilo do texto. O dr. Pedro Cavalcanti me pediu para conversar com o referido senador, levando o texto que ele não gostou, e me inteirar com ele sobre essa questão do estilo.

Lá fui eu. Antes, um parêntese. Como disse no início destas considerações, o concurso de 1972 não abriu vagas para candidatos à função de redatores de texto em geral, como discursos, inclusive e principalmente textos legislativos ou normativos, cujo domínio é a técnica legislativa e um vocabulário especializado.

Voltando ao caso do senador paraibano, lá fui eu, e ele foi muito gentil e me detalhou os “defeitos” que lhe fizeram devolver o texto anterior. Retornei ao gabinete do dr. Pedro Cavalcanti com as observações do senador. O Diretor, na hora, me disse: fique com este assunto, faça novo texto e entregue pessoalmente ao senador para ver se fica do jeito dele. Dito e feito. O senador me recebeu com o novo texto, leu, gostou e me disse que doravante somente eu iria fazer os trabalhos dele. Comunicou a decisão dele ao Diretor da Assessoria.

Para os recentes concursados de 1972, havia alguns trabalhos anuais, permanentes e absolutamente desconhecidos do assessoramento legislativo. Refiro-me ao parecer anual sobre “As Contas do presidente da República”. Normalmente, o senador designado era do partido do governo. Mas, a contar de certo ano, o parecer passou a ser distribuído a um senador da oposição, de Minas Gerais, com excelente trânsito na Casa e no país. A então direção da Assessoria Legislativa distribuiu o trabalho a um dos assessores da área econô-

mica. O senador a quem foi entregue a tarefa parlamentar recusou o trabalho, devolvendo-o ao diretor da Assessoria. Outra vez, o dr. Pedro Cavalcanti mandou-me chamar para fazer o trabalho. Feito e entregue ao senador relator da matéria, ele quis me conhecer e conversar sobre outros trabalhos, inclusive sobre os futuros pareceres anuais para a mesma finalidade.

Conclusão: enquanto fui assessor legislativo e, posteriormente, Consultor Legislativo, o tema “prestação de contas do Executivo” passou a ser distribuído a mim.

Fui solicitado pela direção da Assessoria para fazer um anteprojeto de lei sobre previdência social, com os pontos destacados pelo senador solicitante. Feito, submeti ao dr. Pedro, que logo me mandou entregar ao próprio senador, no caso, o senador por São Paulo, Franco Montoro, que então exercia a liderança da oposição (ou da minoria). Fui ao seu gabinete, entreguei o texto legislativo a ele, que leu de pronto e me perguntou:

— Você é da turma de novos assessores?

— Sim, senhor.

Então ele me perguntou:

— Interessaria a você ser meu assistente no CEUB, na cadeira de Filosofia do Direito?

Fiquei surpreso, mas de pronto respondi positivamente. E lá fui eu dando mais um passo no meu *curriculum* e na minha experiência. Depois, dentro do CEUB, ampliei minhas cadeiras de disciplinas para Tributário, Constitucional em pós-graduação, até um momento em que passei a não ter mais tempo para continuar lecionando, por força do significativo aumento de trabalho no Senado, em face dos trabalhos da Assembleia Constituinte entre os anos de 1986 e 1988.

Durante o exercício da minha profissão no assessoramento legislativo, aprendi a conhecer o Senado Federal, a trabalhar com parlamentares de quaisquer orientações políticas, temperamentos, exigências, cultura pessoal, os que preferiam falar de improviso, ou lendo a peça de discurso parlamentar, enfim, passei a conhecer o fundamental do meu trabalho como consultor: cada um é como é, e quando solicita assessoramento dos consultores legislativos, a nós cabe desenvolver sensibilidade e perspicácia para fazer os trabalhos que nos couberem, observando a perspectiva e aproximando-nos do aconselhamento necessário aos senadores.

Percebi os laços de confiança que um assessoramento técnico pode construir, superando as diferenças hierárquicas e políticas.

*Edgard Lincoln de Proença Rosa
tomou posse no Senado Federal em 1973.*

Os ares democráticos pedem um bom assessoramento

Os anos de 1980 a 1988 foram vibrantes, sob todos os pontos de vista que se os examinem e os rememorem.

Voltando um pouco antes de 1980, vale mencionar um fato que foi uma espécie de início de uma reviravolta no quadro político brasileiro. Refiro-me à inesperada e esmagadora vitória do MDB nas urnas em 1974. No Senado, foi a vez de o MDB encorpar sua bancada, para surpresa geral. Esse fato mexeu com o Senado. Os debates em Plenário aumentaram e os temas passaram a ser muito mais livres e variados do ponto de vista político. A Casa expandiu para fora e para dentro.

Primeira consequência: com esse “solução” democrático, a Consultoria Legislativa precisou fortalecer seus quadros. Os 20 aprovados do concurso de 1972 já não estavam dando conta das crescentes demandas de trabalho.

Eu passei a atender várias solicitações do senador Jutahy Magalhães, um parlamentar corajoso e que sabia ouvir a Assessoria. Nessas oportunidades, e em diversas conversas, aproveitava para salientar a necessidade de aumentar imediatamente o número de assessores parlamentares, preferencialmente, por meio de um novo concurso.

Nossos esforços foram coroados pelo Ato da Presidência do Senado Federal nº 5, de 1985, sendo então aprovada a realização do Concurso de 1985.

No mesmo período, houve a primeira mudança gerencial na Assessoria do Senado desde os idos do concurso de 1972. O presidente do Senado substituiu o então Diretor da Assessoria, dr. Pedro Cavalcanti, pelo colega Abelardo Gomes Filho, que me designou para a então Subsecretaria Técnica e Jurídica.

A partir daí, entrei em campo nos assuntos voltados à Assembleia Nacional Constituinte, eis que ao Senado coube a elaboração do Regimento da ANC e dos trabalhos a ela destinados.

*Edgard Lincoln de Proença Rosa
tomou posse no Senado Federal em 1973.*

Curiosa pose para o efêmero

No dia 14 de maio de 1987, o anteprojeto oferecido pela Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias perante a Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88 dispunha que

Art.15. São inelegíveis para os mesmos cargos: o presidente da República, Governadores de Estado e Prefeitos, e quem os houver substituído por qualquer tempo, ou sucedido, no período imediatamente anterior, no prazo constitucional de duração do mandato.

Conforme rezava o dispositivo, tais cidadãos jamais poderiam se recandidatar, a qualquer momento, a ocupar referidos cargos, mesmo que decorridos dezenas de anos desde seu apeamento do poder. Achei a sanção despropositada. Sugeri a parlamentar de minha lida que oferecesse a seguinte emenda (em negrito):

Art.15. São inelegíveis para os mesmos cargos, **no período imediatamente posterior ao do exercício do mandato**, o presidente da República, os Governadores de Estado e os Prefeitos, e quem os houver substituído ou sucedido por qualquer tempo.

Ainda bem que não foi a redação que vingou, mas seu teor

constituiu o espírito da norma constante do texto promulgado, e que sofreu alteração somente em 1997, quando se decidiu pelo instituto da reeleição.

*Sérgio Francisco Pires de Oliveira Penna,
Consultor Legislativo aposentado, tomou posse em 1985.*

Crônica de um tempo quase analógico

o dia em que um vírus invadiu a Consultoria

Nos anos 90 — mais precisamente lá pela metade da década —, o Núcleo de Editoração de trabalhos legislativos da antiga Assessoria Legislativa (hoje Consultoria Legislativa) estava a todo vapor. Era um período efervescente: reformas administrativas fervilhando no Congresso, pareceres brotando em série, discursos nascendo a cada minuto. Tudo feito com dedicação, muito café... e impressoras funcionando a mil por hora.

Sim, porque naquela época os documentos eram entregues impressos. Nada de e-mail, nuvem ou Google Docs. A equipe, com cerca de 15 servidores, se revezava numa maratona de digitação. Cada texto era uma vitória. Tudo corria bem. Até que não correu mais.

Foi em agosto de 1995 que a rotina foi virada do avesso. Entrou em cena o vilão da vez: o famigerado “vírus de macro” Concept, que atacava arquivos do Winword como quem saboreia um bom disquete no café da manhã.

A verdade é que ninguém ali tinha ideia do que estava por vir. Éramos inocentes digitais, acreditando piamente que esse papo de vírus era coisa de filmes futuristas. Mal sabíamos que ele já estava

entre nós, espalhando-se silenciosamente pelos disquetes que levavam e traziam arquivos de casa em casa, de computador em computador.

E aí o caos se instalou. Chegávamos ao trabalho pela manhã e... puf! os arquivos haviam desaparecido. Documentos inteiros, digitalizações da madrugada, tudo corrompido, inacessível, perdido. Foi um período de correria, tensão e uma boa dose de desespero.

Mas, como em toda boa história de superação, vieram os heróis. O Prodasen entrou em cena com *scanners* e muito apoio técnico. Iniciamos uma operação de guerra: digitalizar as versões impressas dos textos e usar o (ainda rudimentar) OCR para tentar salvar o que dava. Não era fácil. Cada letra reconhecida era uma pequena conquista, cada parágrafo recuperado, uma comemoração. Isolamos alguns computadores, tiramos *drives* de disquete, criamos redutos *offline* para manter nossos textos a salvo. E, aos poucos, com o surgimento dos primeiros programas antivírus, fomos retomando o controle da situação.

Hoje, tudo isso parece história de ficção. Mas foi real — vivido, suado, superado. E deixou memórias que misturam riso, aprendizado e um respeito enorme por uma equipe que enfrentou o desconhecido com criatividade, coragem e muito trabalho em equipe.

Foi perrengue, sim. Mas foi também construção. E, olhando pra trás, a gente até sente uma pontinha de saudade.

*João Cândido de Oliveira,
Técnico Legislativo, tomou posse em 1987.*

A PEC que nasceu no Senado

memórias da construção da Reforma da Previdência de 1998

Em julho de 1996, apenas três anos após o meu ingresso na Consultoria Legislativa, o Senado Federal recebeu da Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 33, de 1995. Naquela época as proposições mudavam de número quando iam de uma Casa para a outra. Por coincidência, também recebeu no Senado o nº 33, mas de 1996.

A PEC, a Reforma da Previdência, era a principal e mais polêmica reforma constitucional proposta pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso e havia tido uma tramitação bastante tumultuada na Câmara dos Deputados.

A Câmara rejeitara o substitutivo apresentado pelo Relator, o Deputado Euler Ribeiro, e a oposição defendia o arquivamento da proposição. Entretanto, o Presidente da Casa, o Deputado Luís Eduardo Magalhães, juntamente com os líderes da base do governo, desenharam uma saída regimental que permitiu a votação do texto original da proposição na forma de emenda aglutinativa e designou o então líder do PMDB, o Deputado Michel Temer, como relator de Plenário.

O texto que acabou sendo aprovado pela Câmara praticamente não inovava a texto da Constituição então em vigor e, de fato, buscava apenas permitir o encaminhamento da matéria ao Senado Federal e mitigar a derrota política sofrida pelo governo.

Efetivamente, em seu primeiro mandato, o Presidente tinha uma maioria bastante frágil naquela Casa, mas transitava com mais facilidade nesta. Assim, o governo buscou construir aqui um texto que fosse mais próximo dos seus objetivos.

No Senado Federal, a proposição permaneceu parada durante o segundo semestre de 1996 e só recebeu um relator no início de 1997, o senador Beni Veras, do PSDB do Ceará.

O Gabinete do relator solicitou o assessoramento da Consultoria Legislativa e foi criado um grupo para tal, do qual fiz parte. Iniciamos um trabalho intenso, que iria durar praticamente todo o ano de 1997, até a aprovação final da PEC e seu envio à Câmara dos Deputados, em 8 de outubro.

Do ponto de vista do Senado Federal, a PEC nº 33, de 1996, posteriormente transformada na Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, é especialmente importante.

Trata-se da única das grandes reformas constitucionais desde 1988 que foi totalmente produzida por esta Casa. O texto recebido da Câmara dos Deputados foi inteiramente descartado, pelas razões já comentadas anteriormente, e o Senado Federal construiu do zero a proposta que foi, posteriormente, submetida àquela Casa.

E a Consultoria Legislativa teve um papel fundamental nessa construção, trabalhando intimamente com o relator e sua assessoria, em clima de grande confiança e respeito.

Foi a Consultoria que lapidou as soluções legislativas do texto, como a regra de transição que passou a ser conhecida como “pedágio” e, a partir de uma ideia trazida por representantes do governo, a possibilidade da criação do regime de previdência complementar para os servidores públicos, só implementado quinze anos depois,

bem como o mecanismo, chamado à época de “banda”, que permitia um redutor dos proventos mais elevados, que, no entanto, foi derubado na tramitação da matéria na Câmara dos Deputados e não entrou no texto constitucional.

Por todas essas razões, a apreciação da PEC nº 33, de 1996, permanece como uma das mais marcantes experiências que eu tive nesses 32 anos de trabalho no Senado Federal.

Gilberto Guerzoni Filho,
Consultor Legislativo, tomou posse em 1993.

Discursos sobre tudo

Redigir discursos para senadores é um exercício da capacidade de abstrair-se de si mesmo e tentar entrar no pensamento e na oratória do parlamentar para quem se escreve. Nesse mister, o redator vive situações variadas, de divertidas a emocionantes, de simples a complexas. Algumas delas acho interessante resumidamente narrar.

Redigi, para o então senador Lúcio Alcântara, um texto sobre a morte trágica do índio tapajó, incendiado vivo por jovens na Asa Sul de Brasília. Foi um texto difícil de escrever sem jogar nele as emoções que me despertava o evento. O senador gostou do texto, a ponto de publicá-lo como artigo em jornal no Ceará.

Em outra ocasião, me foi pedido um discurso em homenagem ao Deputado Luiz Eduardo Magalhães, que havia falecido dias antes. Busquei, na poesia do baiano Castro Alves, paralelo para a homenagem. Redigi texto intercalando versos do poeta e episódios da vida do político. Para meu espanto, o texto foi recusado pelo senador, sob a alegação de que o parlamentar não era homem de declamar poesias na tribuna. Refiz o discurso sob a forma dos panegíricos clássicos, o que, dessa vez, agradou ao demandante.

O gabinete do então senador Ney Suassuna enviou demanda para um discurso de crítica à política de desmantelamento, pelo governo Collor, do sistema federal de ensilagem de grãos das safras

agrícolas do país. Após pesquisa de informações junto aos órgãos da administração pública, concluí que tal crítica não tinha fundamento, pois não havia o suposto desmantelamento. Informei o gabinete sobre minha conclusão e recebi como resposta que o senador confiava na minha capacidade de redigir um discurso sobre o assunto, mesmo alterando o objetivo inicial do parlamentar. Assim foi feito.

Às vésperas de recesso parlamentar de fim de ano, recebo demanda de discurso para o senador Pedro Simon versando sobre plano de desenvolvimento da infraestrutura de transportes no país. Era pedido um discurso extenso e detalhado. Sua redação me exigiu pesquisa alentada, levada a cabo pelo competentíssimo grupo de pesquisa de informações da Consultoria Legislativa. Dela pude extrair um texto de cerca de vinte laudas, que foi entregue ao gabinete do senador. Tal pronunciamento nunca foi lido, pois correu à boca pequena que seria utilizado como base de programa de governo de uma possível candidatura do senador à Presidência da República. Nunca averigui, e a suposta candidatura não se realizou.

E assim, durante os quase 15 anos em que redigi discursos, vivi inúmeros “causos”. Jogo de cintura, estudo de temas diversos e adaptação ao estilo retórico dos parlamentares são capacidades mais que necessárias aos consultores legislativos do discurso parlamentar. É um ofício de sombra e de substância: dar forma ao que outros gostariam de dizer, emprestar técnica às diferentes formas de representação. A autoria de todos os textos nunca será minha, mas sua gênese o foi.

*Paulo Chaves de Rezende Martins,
Consultor Legislativo aposentado, tomou posse em 1996.*

A missão de julho

Era julho de 1999, e o Congresso dormia em seu recesso. Nos corredores silenciosos do Senado, onde normalmente ecoavam discursos e manobras regimentais, reinava um silêncio raro. Mas, por trás da quietude aparente, algo se movia.

O presidente do Senado à época, Antônio Carlos Magalhães, “ACM” como o país o conhecia com respeito e temor, não descansava. Percebera algo que outros fingiam não ver: o Brasil tremia em suas bases. A pobreza, crua e crônica, já não era apenas um problema social. Era uma bomba. E ele, que dominava os códigos da política como poucos, entendeu que era hora de agir. Não por cálculo, mas por urgência.

Foi então que, sem cerimônia, ACM lançou à imprensa a promessa: criaria uma proposta concreta de combate à pobreza. E faria isso imediatamente. A manchete corria nos jornais enquanto o Senado permanecia fechado.

Do alto da presidência da Casa, ACM acionou a Consultoria Legislativa. O pedido era direto: alguém teria que elaborar a base de um novo instrumento institucional para atacar a miséria de frente. Foi assim que, sem muito aviso, recebi a convocação para subir ao gabinete presidencial.

A aura de ACM não era pequena. À época, era tido como

um dos últimos titãs da política nacional. Esperava encontrar um homem impaciente, brusco, e pronto a ditar ponto por ponto o que desejava. Mas ao entrar encontrei outra face do mito. Com surpreendente gentileza, falou-me da urgência social, da responsabilidade histórica e — num tom que misturava confissão e advertência — afirmou: “se algo não for feito, o país explode.”

Não trouxe esboços, nem ordens. Apontou algumas diretrizes vagas e, com um gesto de confiança raro nos bastidores do poder, disse: “façam como acharem melhor.”

E assim se fez. Desde o nome — Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza — até a arquitetura legal e financeira da proposta de emenda à Constituição, tudo foi construído com ampla liberdade técnica. Era, sem dúvida, o trabalho mais autônomo que tive a oportunidade de realizar no Senado. Nenhum ponto foi modificado. Nenhuma vírgula foi contestada.

No dia da apresentação, a imprensa estava lá, em peso. ACM defendeu com firmeza cada ponto — como se dele tivessem nascido todas as ideias. E talvez, em certo sentido político, tivessem mesmo. Mas qual não foi minha surpresa ao ler, no dia seguinte, manchetes afirmando que as fontes de receita do Fundo haviam sido pensadas por ACM uma a uma, com a intenção de atingir desafetos políticos. Não poderiam estar mais enganados.

Foi então que compreendi: o trabalho técnico, quando bem-feito e bem acolhido por um político com visão, se torna invisível — porque se funde com a estratégia, com a liderança e com a narrativa pública. E é justamente nisso que reside sua força.

Anos depois, aquele fundo — gestado no silêncio de um recesso, entre pilhas de papéis e uma conversa inesperadamente franca — serviria como base orçamentária para programas de transferência de renda como o Bolsa Família. O que começou como uma missão quase secreta, movida por um senso de urgência e por uma rara autonomia técnica, tornou-se pilar de uma política social de Estado.

Essa é a face menos conhecida — e, talvez, mais fundamental — do trabalho dos consultores legislativos. Silenciosos, mas presentes no nascimento de decisões estruturantes. Às vezes, basta um momento como aquele para moldar décadas de políticas públicas.

André Eduardo da Silva Fernandes,
Consultor Legislativo, tomou posse em 1996.

Isso, por um lado. Mas, por outro lado, ...

Como assevera o dito popular, tudo na vida tem dois lados. Essa é uma lição que temos oportunidade de aprofundar ao escrever discursos parlamentares. Temos, nesse ofício, de ser capazes de selecionar os argumentos que melhor sirvam aos objetivos políticos do senador demandante, que é o dono do discurso. Nós, consultores redatores de discursos, somos apenas fantasmas, na língua inglesa denominados *ghost-writers*. Aprendemos que, para cada tema tratado, há pelo menos dois lados da questão. No plano moral, tal consciência exercita a humildade. No plano intelectual, a dialética.

O maior elogio que recebi por um texto redigido por mim considero ter ocorrido quando uma colega que cumpria a função de revisora de nossos textos entrou em minha sala e elogiou-me efusivamente por dois discursos que eu acabara de redigir para a senadora Benedita da Silva, contra a quebra do monopólio legal da Petrobras de extração e de refino de petróleo. Acrescentou que a quebra do monopólio da Petrobras abriria espaço para o domínio do mercado brasileiro pelas empresas petrolíferas transnacionais, as sete irmãs, e que isso era um absurdo, revelando assim que tinha posição alinhada à da senadora. Estávamos no governo de Fernando Henrique Cardoso. Ela achou que eu defendera com convicção, com sinceridade e até mesmo com emoção a posição da senadora (e a

dela). Agradei à colega o elogio, mas, para seu espanto, lhe revelei que minha posição política sobre o tema era diametralmente oposta à sua. Eu escrevera contra minha convicção.

Já o evento mais pitoresco, por assim dizer, deu-se com um discurso que escrevi para o parlamentar da Casa que mais admirei, em razão de sua integridade moral aliada à capacidade política, o ex-senador Pedro Simon.

Coube a mim escrever-lhe um discurso sobre protecionismo comercial dos países desenvolvidos. Estimulado pelo gabinete do senador a ter certa liberdade na composição do texto, senti-me à vontade para dar um contorno mais ou menos próprio em determinados pontos do assunto. Ocupava o cargo de chefe de gabinete do senador, àquele momento, um colega consultor.

Contou-me o colega que o senador Simon entrou no gabinete apressado, pois estava inscrito para falar em plenário dali a pouquíssimos minutos. Perguntou a meu colega, seu chefe de gabinete, se havia algum bom discurso para proferir. Este disse-lhe que havia um bom discurso sobre conjuntura econômica e relações comerciais exteriores, mas que o texto necessitaria de alguns ajustes.

O senador não quis saber. Pediu que o imprimissem, pegou as folhas do discurso, colocou-as debaixo do braço, e seguiu como um foguete rumo ao plenário. Chamado seu nome pelo presidente da Mesa, assomou à tribuna e, ato contínuo, leu duas ou três laudas.

Quando, porém, reparou que o discurso estava liberal demais, que não condizia, em alguns pontos, com suas concepções mais tendentes ao nacional-desenvolvimentismo, Pedro Simon deu uma pausa dramática na leitura, respirou fundo e, exímio orador que era, disse, começando a improvisar: Isso, por um lado. Mas, por outro lado, ...

Humberto Teixeira Aveiro,
Consultor Legislativo, tomou posse em 1993.

O sucesso do trabalho conjunto

Fomos designados, a colega Márcia Biato e eu, para assessorar a Comissão Mista Especial do Congresso Nacional criada para estudar as causas da crise de abastecimento de energia elétrica no país, isso em idos de 2001. Márcia foi escolhida por ser da área de Economia e eu, por ter passado cerca de dois anos cedido à Agência Nacional de Energia Elétrica, a Aneel, onde aprendi muito sobre o setor elétrico.

Eu nunca havia trabalhado numa comissão desse tipo e o assunto era espinhoso. Havia grande polêmica no país por causa da escassez de energia elétrica, de grande impacto na vida de toda sociedade. A contenção do consumo — em vez de racionamento com cortes — foi obtida mediante um engenhoso sistema de incentivos aos consumidores de energia elétrica para que economizassem energia. Essa solução viria a se tornar um case de sucesso nesse tipo de situação, despertando interesse internacional.

O relator da CPMI era o senador Paulo Souto, da Bahia. Logo começamos a trabalhar sob sua orientação. Apresentamos ao senador um esboço do que imaginávamos que o relatório da Comissão deveria conter. Após sugerir melhorias, o senador aprovou nossa proposta.

O setor elétrico é muito complexo. O então encarregado de

presidir, pelo Executivo, a comissão encarregada de encontrar soluções para o problema, ministro Pedro Parente, definiu muito bem o setor. Leigo, ele disse que se sentia diante de uma enorme estante de livros e que cada vez que puxava um livro, toda a estante lhe caía sobre a cabeça.

Apesar disso, conseguimos apresentar um relatório correto para a Comissão. Márcia fez a parte econômica do documento, e eu fiquei com a parte específica do setor, graças à experiência adquirida na Aneel.

Mas o que mais me marcou foi a atitude do senador Paulo Souto em relação ao nosso trabalho de assessoramento. Ele já tinha sido governador do estado e tinha um enorme senso prático. Atento a tudo, lia todo o material que lhe apresentávamos e nos apoiava em todas as demandas que fazíamos.

O maior exemplo desse apoio ocorreu em relação ao depoimento do dr. Peter Greiner, secretário de Energia do Ministério de Minas e Energia no período de janeiro de 1995 a março de 1999. Ele havia sido o responsável pela reforma do setor elétrico; era, portanto, peça-chave para a compreensão do fenômeno da escassez de energia e para que pudéssemos entender se a reforma tinha algo a ver com essa escassez.

Na data marcada, o dr. Greiner estava convalescendo de um problema na garganta e havia muitos outros especialistas para falar na mesma audiência, o que prejudicou severamente o seu depoimento. Para nós, era fundamental ouvi-lo adequadamente e com profundidade.

Pedimos, então, ao senador para convidá-lo a Brasília novamente, com o que ele imediatamente concordou. E não apenas concordou, como passou uma manhã inteira com Márcia e eu, em seu gabinete, ouvindo os nossos questionamentos ao dr. Greiner e participando ativamente da conversa.

Ficamos extremamente satisfeitos com a atitude e o interesse

do senador, o que contribuiu muito para o bom resultado obtido na elaboração do relatório da Comissão. Tratou-se, para mim, de um ótimo exemplo do que a integração entre o trabalho de parlamentares e consultores pode produzir.

Omar Alves Abbud,
Consultor Legislativo, tomou posse em 1985.

Um PL e um gramático

Este relato começa com Bechara e termina com Bechara. Sim, o Evanildo. Aquele mesmo do manual de gramática, que levou gerações de estudiosos da língua portuguesa a entender os meandros da morfossintaxe de trechos cabeludos. Quem não se lembra do nosso terror de estudantes nas provas de análise sintática? Éramos inseguros legistas obrigados a dissecar trechos de *Os Lusíadas* (Camões nos perdoe por tal sacrilégio). Soa familiar falar de uma “oração subordinada substantiva subjetiva reduzida de infinitivo”? Enfim, foi nos livros de Bechara que aprendi o que se chama tradicionalmente de Gramática. Eu tinha urgência de aprender para ensinar meus alunos. Comecei a dar aulas muito antes de entrar na faculdade. Devo dizer que, no curso de Letras, pouco aprendi de sistematização gramatical. Então, de Bechara nunca me afastei. Dos gramáticos, era, para mim, o mais amigável, o que me chegava de forma mais luminosa à mente. Meu mestre, meu tutor, meu guru.

Esse é o Bechara do início. O outro chegou meio abruptamente. Ele entra no miolo desse relato, a propósito de um projeto de lei oriundo da Câmara dos Deputados e acolhido no Senado para apreciação. Era o PL 1.676, de 1999. Dispunha sobre “a promoção, a proteção, a defesa e o uso da língua portuguesa e dava outras providências.”

Esse projeto eriçou os acadêmicos do idioma e todos os que faziam da língua seu objeto de estudo, trabalho ou interesse. Ele veio com uma particularidade — que já havia entrado ou tentado entrar em nossa legislação algumas vezes ao longo da história de nossa Nação — que deu origem a extensa polêmica: considerava o uso de estrangeirismos lesivos ao patrimônio cultural brasileiro. Em artigo anterior, a língua portuguesa fora definida como “bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro”. E quem descumprisse esse dispositivo? Sujeitava-se o infrator a sanção administrativa, com multas pecuniárias! O PL foi bombardeado de vários lados, nas universidades, nas associações, academias, simpósios e encontros, na mídia, enfim, onde pudesse caber uma palavrinha para falar dele. Bem ou mal. Foi tido como lei de exequibilidade nula, xenófoba, impeditiva da criação de novos termos, com conceitos falsos sobre a concepção e dinâmica das línguas naturais. Houve também quem o defendesse, entre jornalistas, linguistas, políticos, escritores, por acreditarem ser necessário impor um freio ao excesso de termos estrangeiros entrantes no País.

O Senado teve de lidar com esse tsunami. E eu entrei no meio. Fui aprovada em concurso público para escrever discursos, ser *ghost-writer* de qualquer senador que demandasse à Consultoria Legislativa a elaboração de tal ou qual pronunciamento. Meu diretor à época, o querido Sérgio Penna, me designou para aperfeiçoar o combalido projeto de lei. Passei dias assombrada, dada a magnitude do trabalho. Afinal, minha função era escrever discursos! Comecei traçando as duas metas basilares do substitutivo a ser elaborado, quais eram: dar mais ênfase às ações de promoção da língua portuguesa e, quanto aos estrangeirismos, fazer com que fossem substituídos por palavras ou expressões portuguesas ou, na impossibilidade, acompanhá-los de seu correlato vernacular, a depender do contexto de uso e dos potenciais destinatários. Entregue o substitutivo, foi marcada uma audiência pública para instruí-lo.

(Fiz esse miolo maior que o necessário até para levantar a bola para o assunto: língua portuguesa. Ela sempre merece nossa atenção!)

E quem são os convidados? Bechara, um deles. Aqui aparece meu mestre de gramática no final do relato. Vinha para dar sua apreciação ao então PLC 50, de 2001. Trazia em si o aporte de sua estatura de acadêmico, professor universitário e autor de livros sobre a língua portuguesa. Não saía de minha cabeça que os convidados estariam julgando uma produção de que eu participara, afinal, minhas marcas de forma e conteúdo estavam ali! A palavra foi concedida a Bechara. O coração bateu mais forte quando o ouvi dizer que o substitutivo “desbastou os excessos, as arestas e os desvios em relação à vida da linguagem e das línguas”. Anotei a fala dele o quanto pude. Mais que ouvi-lo, rodavam na minha cabeça trechos de seus ensinamentos, as tantas horas debruçadas sobre seus livros, outras tantas repetindo seus dizeres a meus alunos...

Finalizada a audiência, fui cumprimentar os membros da audiência. Nem lembro o mais que lhe disse além do protocolar “meus cumprimentos, professor”. Ao me ver com o distintivo de consultora, pediu:

— Pode me indicar onde fica o restaurante? Respondi, com a alegria de estar sendo incluída num diálogo.

— Claro que sim, professor. Vou acompanhá-lo até lá.

O restaurante, à época, ficava no saguão da entrada do Anexo II. Chegando à porta, veio o inesperado:

— A senhora almoça comigo?

Tal foi meu embaraço que devo ter enrubescido. Meio hesitante, lhe respondi:

— Desculpe, professor, tenho de buscar meus filhos na escola.

Não me lembro hoje se era verdade ou não. Se fosse, eu possivelmente poderia ter dado um jeito de alguém pegar meus filhos. Concordam comigo?

PS: Neste momento em que escrevo, final de julho de 2025, completam-se dois meses que Evanildo Bechara se foi. Prometi que, se ele repetir o convite em outras esferas da vida eterna, minha alma vai lhe responder: claro que sim, professor, com todo prazer!

*Lilian Marcia Simões Zamboni,
Consultora Legislativa aposentada, tomou posse em 1993.*

Consórcio de esforços

Antes de chegar ao Senado, eu pertencia ao quadro de analistas do Banco Central. Atuava no antigo Departamento de Normas do Sistema Financeiro (Denor). Entre os assuntos pelos quais éramos responsáveis, constava a normatização de consórcios para aquisição e acesso de bens e serviços.

Lidávamos com uma legislação muito precária e anacrônica. Inicialmente, as administradoras de consórcio não eram classificadas como instituições financeiras e, portanto, não dependiam de autorização do Banco Central para funcionar. A Lei nº 5.768, de 1971, buscou regulamentar o setor diante da proliferação de operações paralelas e da necessidade de controlar a captação de poupança popular, exigindo autorização do Ministério da Fazenda para empresas administrarem grupos de consórcio. Surgiram conflitos entre reguladores, pois a lei delegava competências tanto ao Conselho Monetário Nacional e ao Banco Central quanto à Receita Federal, criando contradições normativas. O setor só passou a ter regras um pouco mais consistentes a partir da Portaria nº 190, de 1989. Em 1991, a Lei nº 8.177 transferiu novamente ao Banco Central a tarefa de regulamentar o sistema, aprimorando a transparência e a confiabilidade das operações.

O Banco Central, no entanto, não operava com o auxílio de bases legais sólidas, o que fragilizava seu trabalho normativo. A equipe do Denor sempre almejou a aprovação de uma lei consolidando sua posição e respaldando em definitivo seu trabalho regulatório e de fiscalização.

JANELA DE OPORTUNIDADE

Já no Senado Federal e, na época, trabalhando próximo às coordenações de núcleos temáticos da Consultoria, verifiquei que havia chegado na nossa triagem (na época tudo era por papel e os processados dos projetos de lei nos chegavam por pastas) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 533, de 2003, que dispunha justamente sobre o sistema de consórcios. Era o pedido de parecer do senador Demóstenes Torres.

Lembrei-me imediatamente dos meus colegas do Banco Central e visualizei uma boa oportunidade para trazer propostas e ideias deles para melhorar o projeto. Em seguida, conversei com a coordenadora do Núcleo de Direito à época, Eliane Cruxen, sobre minha experiência no tema e minha disponibilidade para tocar aquele assessoramento. Obtive sua concordância e logo fiz contato com meus colegas do Denor, dos quais obtive muitas sugestões de texto.

Faltava obter o aval do senador Demóstenes para trabalhar o texto com o apoio das sugestões do Banco Central. Realizei contato com a assessoria do senador e conversei primeiramente com seu chefe de Gabinete, que compreendeu a boa oportunidade e logo me encaixou para uma audiência com o parlamentar, que mostrou interesse e confiança nas nossas informações. A licença para montar um novo texto estava dada.

AS TROCAS NECESSÁRIAS DE UMA DEMOCRACIA

O texto se desenvolveu com bastante parceria, mas também foi alvo de solicitações por parte do setor. O espaço da revisão e os pontos de vista das administradoras de consórcio e consorciados precisavam também ser ouvidos. O despertar desse interesse na tramitação do PLS ocorreu quando o senador apresentou sua primeira minuta de substitutivo. Desde então, não havíamos notado nenhuma movimentação do mercado de consórcios. Algumas reuniões aconteceram e o gabinete do senador deu abertura para algumas ponderações, que recebemos com respeito. Alguns ajustes foram realizados e um novo relatório e substitutivo foram apresentados à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). A matéria foi pautada e aprovada pelo colegiado, e seguiu para a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

O mesmo processo de comunicação e de prestação de contas sobre o significado técnico da matéria foi feito em relação ao relator na CAE, senador Gerson Camata. Novas rodadas de negociação, novas emendas apreciadas, algumas ponderações do pessoal do Banco Central e outras de nossa parte, sempre visando à aprovação do texto e já pensando na receptividade da Câmara dos Deputados. Poucos meses depois, já em 2005, o substitutivo foi também aprovado na CAE, por unanimidade. E a matéria não foi objeto de recurso ao Plenário do Senado, valendo, assim, o poder terminativo da CAE. Seguiu diretamente para a Câmara dos Deputados.

Dois anos depois o projeto retornou da Câmara com algumas emendas, que foram rejeitadas, valendo, assim, o texto integral do Senado Federal, que sofreu alguns vetos da Presidência da República, trazendo à publicação a Lei nº 11.795, de 8 de outubro de 2008.

Independentemente dos vetos, o processo político foi finalizado depois de uma dinâmica bicameral, contando, claro, com o po-

der da Casa iniciadora e com um “infiltrado inesperado” para acionar o gatilho que faltava para essa pauta prosperar no Congresso.

Rafael Silveira e Silva,
Consultor Legislativo, tomou posse em 2004.

Noites nordestinas e emendas sem fim

bastidores da Lei de Biossegurança

Meu primeiro grande desafio como Consultor Legislativo nas áreas de Economia e Agricultura foi logo de cara uma empreitada de peso: o assessoramento do Projeto de Lei de Biossegurança, entre 2004 e 2005. Tive a sorte de contar com a consultora Carmen Scavazzini, da área de Meio Ambiente, como parceira — e mais do que isso, como mentora. Aprendi muito com ela nesses primeiros anos de Casa.

O projeto era delicado, pois tentava equilibrar duas forças em constante tensão: o avanço tecnológico na agricultura e a preservação ambiental. Era um cabo de guerra legislativo. As reuniões no gabinete do senador Ney Suassuna, da Paraíba, entraram para o folclore: varavam a noite, com consultores e assessores exaustos, até que, lá pela madrugada, surgia o alívio: um banquete nordestino completo, encomendado no restaurante Xique-Xique. Era quase um oásis no deserto de emendas.

E por falar em emendas... Carmen e eu nadávamos em papéis. Era uma enxurrada constante. Durante a própria leitura do relatório na comissão, novas emendas chegavam, e nós corríamos para redigir, imprimir e entregar para o relator dar sequência ao parecer. O volu-

me de trabalho era absurdo — mas também recompensador.

Os grupos de pressão marcaram presença: ruralistas, ambientalistas e até defensores da pesquisa com células-tronco lutavam por espaço no texto final. A tensão política e ética era tanta que, anos depois, esse episódio virou tema da minha dissertação de mestrado.

O mais gratificante de tudo isso? Saber que contribuímos para uma legislação que até hoje é referência. A Lei de Biossegurança (Lei nº 11.105, de 2005) é tida como equilibrada e responsável, por buscar o avanço científico sem deixar de lado o cuidado com o meio ambiente.

Estar nesse processo, com todos os seus sabores (inclusive os da comida nordestina!), é algo que levo com orgulho na memória.

*Gustavo Henrique Fideles Taglialegna,
Consultor Legislativo, tomou posse em 2003.*

Para o Bem de todos

Quando as medidas provisórias chegam ao Congresso, a Consultoria do Senado rapidamente designa um ou mais colegas para iniciar o acompanhamento da tramitação, bem como realizar todo o assessoramento necessário para a tramitação da matéria sempre que o relator seja senador ou senadora.

Em 5 de julho de 2005, recebi um aviso de indicação para acompanhar a Medida Provisória (MPV) nº 255, que prorrogava o prazo para opção pelo regime de Imposto de Renda Retido na Fonte de Pessoa Física dos participantes de planos de benefícios, entre outros assuntos. Uma MPV de tamanho bem modesto, o que me deixou bem tranquilo no primeiro momento. Mas os fatos mudariam rapidamente.

O CONTEXTO

Na mesma época tramitava a MPV nº 252, de 2005, que ficou popularmente conhecida como “MP do Bem”, um grande pacote do governo Lula com medidas de desoneração tributária que beneficiaram diversos segmentos do setor produtivo nacional. Ela foi aprovada com várias emendas pela Câmara dos Deputados, por meio do

Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 23, de 2005, mas tal proposição não teve tempo suficiente para ser deliberada e aprovada pelo Senado, perdendo sua eficácia. Isso gerou uma enorme quebra de expectativas de todos os setores beneficiados e, também, do próprio governo, que ansiava por essa pauta positiva.

Qual poderia ser a saída?

O governo levantou a possibilidade de se repetir uma manobra realizada em 2002, com a MPV nº 24, ocasião em que o Senado Federal aprovou um novo PLV, devolvendo-o à Câmara dos Deputados. Isso contrariava um entendimento consolidado de que as modificações efetuadas pelo Senado fossem enviadas à Câmara dos Deputados sob a forma de emendas¹⁸. Dado esse precedente, coube ao governo a escolha do veículo legislativo, que, preferencialmente, deveria ser menos complexo para incorporar um conjunto extenso de dispositivos altamente complexos. Adivinhem sobre qual MPV recaiu tal solução?

MUDANÇA DE CENÁRIO

Isso tudo foi o próprio senador Lando, relator da MPV nº 255, que me contou, quando solicitou minha presença ao saber que eu era o “consultor da sua MP”.

Olhou por cima dos óculos e me disse:

— Vamos trazer tudo para o relatório. Já vai preparando a nova minuta de PLV. E... aproveite para chamar mais gente para lhe ajudar. Você vai precisar, pode confiar em mim.

Antes de eu sair, chegaram ao gabinete do senador o então Secretário da Receita Federal, Jorge Rachid, que colocaria seu órgão à disposição para ajuda técnica na condução. E, logo em seguida,

¹⁸. Conforme a Resolução nº 1, de 2002-CN, que dispõe sobre o rito das medidas provisórias, determina em seu art. 7º, § 3º.

o senador Romero Jucá, relator-revisor no Senado, que cuidou do texto do PLV nº 23, de 2005. Fiquei intrigado pelo fato de o senador Jucá não ter conseguido levar a termo a votação e aprovação do PLV nº 23, dado ser conhecido como grande “resolvedor” de questões complexas no Senado.

Voltei à minha sala meio perdido e fui me inteirar do conteúdo deste PLV nº 23. Setenta e oito páginas de proposição, envolvendo modificação de outras tantas leis e regras. Antes que eu caísse em depressão, a ajuda surgiu.

TRABALHO DE EQUIPE E A TSUNAMI DE EMENDAS

Alberto Zouvi, colega consultor da área de Direito Tributário que havia trabalhado anos na Receita Federal antes de ingressar no Senado, me telefonou. O senador Lando já havia se antecipado e ligado para o Consultor-Geral reforçar a equipe. Notei também as digitais do senador Jucá nessa ação.

Zouvi e eu iniciamos a montagem da minuta do novo PLV e do relatório. A carga normativa estava sendo bem tratada até que algo com que não contávamos (ambos novatos na Consultoria) aconteceu. Como o assunto era de total interesse de praticamente todos os senadores, começaram a “brotar” telefonemas na nossa sala solicitando a apresentação de emendas. E logo veio um tsunami de novos pedidos, agora de deputados. O jogo da política assumia contornos de uma informalidade com a qual não estávamos acostumados. Ninguém nunca confirmou, mas nossa leitura à época indicava que a “MP do Bem” foi uma oportunidade almejada por muitos setores da economia que não tinham conseguido emplacar suas demandas de desoneração. Jucá não teria falhado; apenas costurou uma solução para ampliar a lista de contemplados pelas medidas. Enfim, foi

a “tese conspiratória” que passou pelas nossas desesperadas mentes naquele turbilhão.

Pedimos à direção da Consultoria pelo menos mais uma pessoa para ajudar e foi indicado colega do nosso concurso, Danilo Aguiar, para fortalecer a análise da recepção das emendas e construção do texto a três mãos. Passamos a ser os filtros das emendas. Zouvi conectou-se ao pessoal indicado pela Receita para fazer o tratamento técnico, enquanto Danilo e eu consultávamos o Gabinete do senador Lando para saber quais emendas poderíamos incorporar ao novo PLV. E, nessa época, inteligência artificial para nos ajudar era só imaginação, coisa de ficção científica...

A matéria já estava incluída na pauta do Plenário do Senado e sucessivamente sobrestada “por não haver acordo entre as lideranças”. Na nossa circunstância, essa expressão significava “o relator ainda não terminou seu parecer para a votação”. No dia 20 de outubro, o senador Lando nos convocou para acompanhá-lo na reunião de líderes, cuja pauta era justamente saber quando a matéria teria condições de ser deliberada e em que ponto estava o relatório. Fizemos um resumo executivo do estágio do parecer e do texto para o senador, que lhe serviu de base para informar os líderes.

Tínhamos mais um fim de semana para trabalhar e concluir o relatório e o texto do novo PLV. A matéria foi votada e aprovada no dia 26 de outubro, seguindo para a Câmara e, depois, para o Presidente Lula. Nasceu a Lei nº 11.196, de 2005, a “Lei do Bem”.

Assim foi a curiosa história de uma pequena medida provisória que serviu de bote salva-vidas para outra. E a história de um consultor da área de previdência que foi socorrido pelos colegas tributaristas. Para o bem de todos.

Rafael Silveira e Silva,

Consultor Legislativo, tomou posse em 2004.

O consultor não me deixa mentir!

O Senado me proporcionou experiências de uma riqueza ímpar. Atuando como Consultor Legislativo, tive a oportunidade não apenas de aprofundar meu conhecimento acadêmico, mas também de reforçar habilidades políticas e sociais que se mostram essenciais no serviço público. Normalmente, nosso trabalho acontece nos bastidores, onde produzimos os conteúdos técnicos solicitados pelos senadores para o exercício de seus mandatos.

É claro que, em certas ocasiões, discordamos das teses ou das demandas que nos são apresentadas. Nesses casos, a praxe é produzir diligentemente o que foi requerido, mas anexando uma nota técnica com os devidos esclarecimentos, que ressaltam nossa discordância e fornecem ao senador todos os elementos para que ele tome sua decisão. Enquanto essa divergência se restringe aos documentos registrados no sistema, o processo é relativamente simples. A dinâmica, no entanto, muda completamente quando somos instados a participar de grandes eventos públicos ao lado do parlamentar, e é dessas situações que surgem as melhores histórias.

Uma delas começou em novembro de 2005, com a criação da Comissão Especial do Salário Mínimo. Fui destacado para assessorar o Relator, senador Paulo Paim, e elaborei diversos estudos sobre os mecanismos de reajuste e seu impacto nos benefícios de aposen-

tados e pensionistas. O trabalho me levou também a acompanhá-lo em inúmeras audiências pelo país, e o senador, sempre muito cortês, me chamava de “meu comandante”, fazendo questão de que eu me sentasse a seu lado na mesa de autoridades.

O lado cômico da situação era que eu caminhava na linha da preocupação com o *déficit* da Seguridade Social, mantendo entendimentos técnicos diferentes dos do senador quanto ao valor do salário mínimo e sua ampla utilização como referência para benefícios previdenciários e assistenciais. Eu manifestava essas preocupações nas notas que escrevia, mas era um desafio imenso manter a convicção em silêncio quando me encontrava na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, com o senador discursando para centenas de pessoas que o ovacionavam intensamente, para em seguida se virar para mim e anunciar ao microfone: “e está aqui ao meu lado o consultor do Senado, que não me deixa mentir”.

Aquela experiência, no entanto, foi extraordinária. Percebi que as discordâncias são, de fato, saudáveis e vitais para a democracia. Trabalhar com o senador Paulo Paim foi uma lição inestimável, não apenas pela sua cordialidade, mas pelo aprendizado profundo de como dialogar com a população.

No fim das contas, ficam lições importantes como a necessidade de sustentar a técnica com integridade, mas também a humildade para aprender que, no encontro de diferentes perspectivas, construímos políticas para uma nação.

*Fernando Boarato Meneguim,
Consultor Legislativo, tomou posse em 2002.*

Um deputado bate à minha porta

Quando somos convocados para assessorar comissões parlamentares de inquérito, nós, consultores, podemos assumir vários tipos de frentes de trabalho: analisar informações, sugerir linhas de investigação, avaliar os indícios de crimes e propor dosimetrias para as sanções, entre muitas outras possibilidades.

Em novembro de 2005, fui convocado para trabalhar na famosa CPMI dos Correios. Vale a pena, antes, uma contextualização daquela CPMI.

O CONTEXTO

A CPMI dos Correios foi bastante marcante não apenas pela quantidade de indícios reunidos, mas também porque representou um grande desafio ao novo governo da época, com o Presidente Lula à frente pela primeira vez no Poder Executivo. Sua grande popularidade acabou sendo desafiada por atos de corrupção em alguns setores do governo e sob influência do Partido dos Trabalhadores. Foi uma oportunidade ímpar para a oposição diminuir as chances de êxito do governo, e ela buscou ocupar ao máximo posições relevantes dentro da comissão. O início das investigações já mostrou

um nível relevante de irradiação temática, o que provocou uma a divisão dos trabalhos em sub-relatorias, quase todas assumidas por parlamentares da oposição, com destaque para os deputados. Sim, comissões parlamentares mistas são formadas por senadores e por deputados, que dividem tarefas dentro das investigações. A presidência ficou com o senador Delcídio do Amaral; a relatoria coube ao Deputado Marcelo Serraglio, que, por sua vez, indicou ao Deputado Antonio Carlos Magalhães Neto (ACM Neto) a responsabilidade de tocar a sub-relatoria dos fundos de pensão.

Nas CPMIs, o Senado Federal é o órgão que oferece todo o suporte logístico e administrativo, incluindo a responsabilidade de assessoramento aos parlamentares, tanto a senadores quanto a deputados. Foi aí que, por um toque do destino, fui indicado para fazer parte do assessoramento ao Deputado ACM Neto. Antes de ingressar no Senado, minha atividade profissional nos últimos anos havia sido vinculada à fiscalização e normatização das entidades fechadas de previdência complementar, mais conhecidas por fundos de pensão. Na Consultoria Legislativa eu era o servidor que possuía maior familiaridade com o tema. E, por um motivo que até hoje ignoro, a consultoria da Câmara não liberou servidores para acompanhar o deputado.

OS TRABALHOS

Foi um período muito intenso de trabalhos. A equipe do deputado foi incrementada por servidores da liderança do antigo PFL, do próprio gabinete de ACM Neto e de auditorias externas posteriormente contratadas para auxiliar no cruzamento de informações. Turma muito boa de serviço, mas ninguém tinha experiência e o domínio de produzir relatórios parlamentares de comissões de inquérito. Coube a mim a responsabilidade de sintetizar todos os achados da equipe e redigir o relatório da sub-relatoria.

Apesar de recente no Senado e de conhecer razoavelmente o tema da investigação, o que fez muita diferença foi ter sido revisor do relatório de uma outra CPMI (sobre exploração sexual de crianças e adolescentes, cujo relatório foi apresentado em 2004). A revisão me ofereceu uma visão ampla sobre os principais elementos de um relatório, da ordem lógica e da apresentação das conclusões e recomendações. Além disso, tive excelentes experiências na redação de discursos parlamentares, o que nos oferece uma boa condição de oferecer peso retórico nas partes em que o texto permite.

Foram pelo menos seis meses trabalhando todos os dias da semana. Muitos finais de semana, feriados e recessos de fim de ano sacrificados para realizar o relatório. Uma comissão de inquérito que encontrou muitas evidências, mas que vivia as tensões da política partidária, das disputas de espaço entre a defesa da situação e as investidas da oposição. Foram realizadas 24 reuniões e audiências públicas pela sub-relatoria, a segunda que mais promoveu esses encontros. Da minha parte, enquanto Consultor Legislativo, tinha que equilibrar muito bem a redação do relatório, dando ênfase às evidências, recomendando que o texto não contivesse ilações sem respaldo e, ao mesmo tempo, atendendo aos anseios do deputado ACM Neto.

O deputado demonstrou uma capacidade incansável de trabalho. Em outras palavras, quando consultores lidam com parlamentares com essa característica, isso significa ser acionado a qualquer tempo, a qualquer hora. Já havíamos produzido um relatório parcial em dezembro de 2005, e as expectativas cresceram em torno dos achados e das responsabilizações.

O ENCONTRO INESPERADO

Em fevereiro de 2006, estava em minha sala na Consultoria Legislativa, obviamente, trabalhando no relatório. Todos os dias me chegavam mais textos e informações produzidas pela equipe e eu tinha de colocar tudo nos devidos lugares, garantindo a coerência e a coesão do texto. Era cerca de 16h, e alguém bate à porta. Era ACM Neto.

Isso era totalmente incomum na nossa rotina de trabalho. Na maior parte das vezes fazíamos reuniões de equipe com o deputado e recebíamos seus recados por meio de sua assessoria particular. Nesse dia, ele me apareceu de súbito.

Depois de entrar, disse-me olhando nos olhos de pausadamente:

— Rafael, você sabe que eu sou um cara de trabalho, que corro atrás. Você sabe — o deputado gostava de falar assim para enfatizar o que deveríamos compreender sobre sua atuação — você sabe que ninguém me pauta por pressão. Meu eu também sei — agora o deputado já ensaiava o motivo da sua visita — que não posso ser uma oposição com as mãos vazias. Preciso responsabilizar o governo, mas dando bastante ênfase às nossas descobertas, aos nossos achados...

O deputado deu uma pausa. Então, para demonstrar o que eu estava compreendendo sobre a visita, emendei:

— Descobertas e achados que superem simples ilações para demonstrar que sua atuação não corresponde a mero oportunismo político. E...

No instante, ele se levantou de onde está sentado e dá um soco no ar:

— É isso, Rafael! Bora escrever aí!

E começou a ditar por vários minutos vários pensamentos que gostaria que fossem registrados na apresentação do relatório e nos textos propositivos.

DESDOBRAMENTOS

A sub-relatoria ainda viveria momentos políticos tensos. O deputado ACM Neto chegou a desistir de entregar seu relatório após saber que o relator Osmar Serraglio pretendia submetê-lo à revisão do relator-adjunto, deputado Maurício Rands. Alegando desrespeito e uma interferência indevida, já que corriam notícias de que o deputado Rands teria alguma ligação com representantes de fundos de pensão, ACM Neto afirmou que levaria o documento para a Bahia e só o entregaria à comissão quando houvesse acordo sobre os procedimentos. Ele destacou ter sido o primeiro a concluir o relatório e que não aceitaria mudanças impostas por outros parlamentares. Passados alguns dias, houve entendimento naquela comissão multipartidária, e o relatório final foi entregue, agregando todos os relatórios das sub-relatorias.

Os anos se passaram, o governo foi reeleito, mas várias daquelas recomendações que fizemos no relatório serviram de material para que, no seu segundo mandato, o Presidente Lula fortalecesse a fiscalização sobre os fundos de pensão com a criação de uma autarquia especializada no seguimento, a Superintendência de Previdência Complementar. ACM Neto posteriormente foi prefeito de Salvador, candidato a governador da Bahia e segue conduzindo sua carreira política. Depois da CPMI, nunca mais tivemos contato.

O trabalho do Consultor Legislativo, especialmente em comissões parlamentares de inquérito, vive sempre em ténue equilíbrio. Colaborar com os parlamentares sem a necessidade de vestir a camisa do partido. Ajudar a transmitir ideias, mesmo que elas não lhe pertençam ou que não estejam alinhadas ao seu próprio pensamento. E tentar, de forma isenta, ajustar o rumo do barco para chegar bem ao próximo porto.

Rafael Silveira e Silva,
Consultor Legislativo, tomou posse em 2004.

Acolhimento fraterno

No primeiro semestre de 2006, Sergio Penna, nosso Consultor-Geral à época, pretendia dar acabamento temático aos manuais já expedidos pela Consultoria. Já existiam outros dois: o Manual de Técnica Legislativa, sobre a redação de projetos, propostas de emenda à Constituição e outras proposições normativas; e o manual de Elaboração de Textos, com instruções sobre padrões gramaticais e de normas técnicas.

Sérgio pretendia suprir uma lacuna: um guia de redação dos produtos que eram oferecidos pela Consultoria como textos de pareceres, notas técnicas, notas informativas, estudos, relatórios, pronunciamentos e justificações de proposições, todos eles vinculados à elaboração das leis. Algo que pudesse auxiliar tanto servidores da Consultoria quanto qualquer interessado na produção de textos normativos.

Para isso, solicitou ao colega João Bosco Bezerra, do Núcleo de Pronunciamentos, que organizasse um grupo de trabalho para formular o manual. Inicialmente convidou três referências da Consultoria para a tarefa: Cristina Thedim Brandt, do núcleo de economia, e os Consultores-Adjuntos Antônio Pereira de Paula (Toninho) e Omar Abbud. Bosco então percebeu que os mais novatos não haviam sido representados na composição do grupo. Então teve

a ideia de me convidar (até hoje não sei por que justamente eu fui o escolhido).

Aceitei prontamente o convite! Vivia um momento de grande entusiasmo pelo fato de trabalhar no Senado e, para mim, compartilhar experiências com os mais veteranos era uma chance adicional de aprendizado e de conhecer mais colegas. Só tinha incertezas sobre como seria a recepção deste novato no grupo.

Foi marcada a primeira reunião. Sabendo da missão, levei alguns livros, pesquisei o perfil dos outros manuais da Consultoria, de manuais da Presidência da República, se havia algo parecido em outras casas legislativas do Brasil e de outras países. Cheguei preparado! Cumprimentamo-nos todos de forma cordial e a reunião foi iniciada.

Em conversa tranquila e solta, meus colegas falavam de vários assuntos da Consultoria, perguntavam sobre suas famílias, como estavam as rotinas de trabalho, os problemas que o Sérgio delegava para resolver com as equipes, o que eu estava achando do Senado, da Conleg Nada do manual. Depois de um tempo, perguntei:

— Pessoal, e sobre o manual?

— Calma, rapaz! Só estamos aquecendo! — disse, Toninho, com sua gostosa gargalhada de sempre!

— O novato está certo, vamos organizar os trabalhos — emendou o Omar.

— Sim, concordo! — disse solene o Bosco, bom de verso que é, soltou um “cordelzinho”¹⁹:

*No grupo quando alguém chega,
Com vontade de aprender,
O segredo é ter cuidado,*

19. Não consegui anotar. Minha memória registrava algumas palavras como novato, cuidado, crescer. Alguns dias depois eu pedi para me enviar os versos. Cabeça e memória boas, Bosco logo me enviou.

*Ouvir antes de dizer.
O novato se acolhido,
Vai com força florescer.*

Ah! Todos nós batemos palma e, aí sim, demos início aos trabalhos. Decidimos dividir nossos esforços por temas que ficariam a cargo da relatoria de cada um. A cada reunião, um tema seria apresentado pelo relator e o grupo debateria. Buscaríamos nossas fontes primárias nos trabalhos da própria Consultoria, selecionando os exemplos que, segundo nossa percepção, revelassem a melhor prática.

Entre uma e outra controvérsia, o grupo dividia de forma muito honesta e cooperativa suas impressões e o acolhimento ao novato também foi objeto de repartição das tarefas. Cristina cuidava para que os outros não abusassem de mim nas brincadeiras. Omar virou meu tutor para as minhas dúvidas e impressões para além das reuniões do grupo. Toninho logo sugeriu, sempre bem-humorado, que eu ficasse encarregado da redação das atas:

— Como o Rafael é o calouro, será ele a redigir nossas atas!

Todos olharam para a esperar minha reação. Diante de tanto entusiasmo e de um acolhimento tão fraterno e gentil, minha resposta não poderia ser diferente!

— Claro, Toninho! E você será meu revisor!

Foi um trabalho bastante gratificante! Apreendi muito com os colegas, cada um de acordo com suas características e habilidades. Encerrados os trabalhos, ganhei mais quatro amigos!

*Rafael Silveira e Silva,
Consultor Legislativo, tomou posse em 2004.*

Doses de humildade e de criatividade

Nos idos de 2006, atuei na instrução do projeto originador da Lei Maria da Penha (LMP), incumbida de elaborar minuta de parecer para a relatora da matéria, Senadora Lúcia Vânia. Cumprindo orientação dela, participei de diversas reuniões com representantes do movimento social. Certo dia, insisti para eliminar do art. 17 a referência à aplicação da “pena de cesta básica”, alegando se tratar de espécie do gênero “pena pecuniária”, já proibido no próprio dispositivo como reprimenda ao crime de violência doméstica e familiar contra a mulher. Condenava a redundância com base nos preceitos da técnica legislativa, disciplina que tinha o orgulho de lecionar no Instituto Legislativo Brasileiro havia quase uma década. Uma ativista, ao contrário, defendia que a reiteração era necessária contra o ranço da cultura patriarcal. Ela estava certa. Operadores do direito recalcitrantes questionaram a constitucionalidade da LMP, que o Supremo Tribunal Federal (STF) acabou por confirmar em 2012, validando o estímulo à criação de varas judiciais específicas para processar e julgar as causas que envolvem violência doméstica e familiar contra a mulher. Com isso, o STF enterrou de vez as tentativas de rotular tal conduta como infração penal de pequeno poder ofensivo.

De outra feita, recebi o encargo de elaborar minuta de projeto de lei que permitisse “mandar para a cadeia todo prefeito de

município onde houvesse prostituição infantil”. Respondi com nota técnica, argumentando a impossibilidade de atender àquela demanda no âmbito do direito penal brasileiro. Falei do princípio da personalização da responsabilidade penal, impeditivo da punição de terceiros, e da proibição da responsabilidade penal objetiva, que exige a comprovação do elemento subjetivo do crime (dolo ou culpa do agente). Em vez da minuta aventada, sugeri apresentar projeto criando premiação aos prefeitos que lograssem erradicar a exploração sexual de crianças e adolescentes de seus territórios. Tudo em vão. Depois de semanas de outros malogros, elaborei a minuta solicitada e decidi levá-la em mãos para o requerente. Ele estava saindo do gabinete. Muito sem graça, pedi desculpas pela delonga e entreguei o documento, que recebeu satisfeito. Então indaguei: “O senhor já pensou que a senadora Patrícia – notória defensora dos direitos das crianças e dos adolescentes no Senado, hoje candidata ao comando da prefeitura de Fortaleza e agora sua correligionária – pode se tornar a primeira prefeita a ser presa, caso o seu projeto seja convertido em lei?”. Ele me fitou em silêncio por alguns segundos antes de perguntar: “Como é mesmo aquela ideia do prêmio?”.

Essa história teve final feliz, mas poderia ser diferente. Como as solicitações que nos são dirigidas inelutavelmente se ancoram na vontade popular captada nas urnas, dar-lhes devolutiva denegatória está longe de ser procedimento corriqueiro. Ao contrário, frustrar as expectativas daqueles(as) a quem assessoramos costuma ser iniciativa marcante, capaz de gerar alguma tensão e até certo nível de desgaste funcional e institucional.

Cleide de Oliveira Lemos,

Consultora Legislativa aposentada, tomou posse em 1997.

Jeitinho...

Corria o ano de 2009. O senador Francisco Dornelles, que presidia o Partido Progressista (PP), foi designado relator do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 2, de 2009, oriundo da Medida Provisória nº 449, de 2008, que, entre outras medidas, concluía a introdução no Brasil dos métodos contábeis IFRS (*International Financial Reporting Standards*), a chamada “contabilidade internacional”.

Nem o senador Dornelles nem os consultores legislativos que o assessoravam (eu e Bruno Mattos e Silva) sabíamos em pormenor o impacto dos novos procedimentos contábeis sobre os partidos políticos. O senador decidiu, então, que os novos métodos deveriam se aplicar aos partidos políticos somente a partir de 1º de janeiro de 2011, oferecendo-lhes, assim, o prazo de um ano e meio para se adaptarem.

O senador Dornelles determinou que essa cláusula de postergação de efeitos constasse da lei em que se converteria o PLV, mas que ela não tivesse destaque no texto. Seu desejo era dar mais tempo aos partidos políticos para se adaptarem a procedimentos contábeis complexos, porém de forma discreta, sem chamar a atenção.

Nós consultores cumprimos a determinação à risca. Qual foi a solução? Na exegese do direito legislativo, *caput* e parágrafo único constituem dispositivos normativos que podem ser tratados anali-

ticamente como normas distintas para fins interpretativos ou aplicação jurídica.

Tomando por referência esse entendimento, formulamos a cláusula de postergação contida no parágrafo único do art. 6o, embora não guarde relação alguma com o *caput* do mesmo artigo. Procuramos localizar a melhor forma de não expor a solicitação do senador. Essa foi a gênese do parágrafo único do art. 6o da Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009.

O citado dispositivo foi posteriormente revogado pelo inciso X do art. 117 da Lei nº 12.793, de 13 de maio de 2014. Nessa data, o parágrafo único já tinha exaurido sua força normativa.

Alberto Zouvi,

Consultor Legislativo, tomou posse em 2004.

Escala obrigatória

meus filhos

Outubro de 2007. O Brasil acabava de ser escolhido para sediar a Copa do Mundo de 2014, e eu mal podia imaginar a aventura incrível que estava por começar. Minha vida mudaria tanto que me tornei o “Consultor dos Esportes”, como os senadores me chamavam.

A partir de 2009, com as doze cidades-sede definidas, surgiu uma missão empolgante: acompanhar e fiscalizar a construção e reforma dos estádios espalhados pelo país. Eram também diversas obras de infraestrutura que representavam investimentos históricos para o Brasil. Minha rotina se transformou numa experiência rica: seminários inspiradores, palestras motivadoras, visitas às obras que ganhavam vida... Este brasileiro teve o privilégio de percorrer 11 capitais, acompanhando deputados da Comissão de Turismo e Desporto da Câmara e senadores das Comissões de Educação, Cultura e Esporte e de Desenvolvimento Regional e Turismo.

Entre uma viagem e outra, participava de reuniões importantes, audiências públicas engajadas e discussões valiosas sobre a legislação para os grandes eventos... sim, em outubro de 2009, o Rio de Janeiro foi escolhido para sediar as Olimpíadas de 2016. Minha

agenda ficou ainda mais intensa e gratificante. Durante esse período, somente uma coisa me fazia falta: a convivência com meus filhos, na época adolescentes.

Numa dessas jornadas, voltando de Natal e seguindo para Curitiba, fiz uma conexão especial em Brasília. A saudade bateu forte e tive uma ideia:

— Vamos nos encontrar no aeroporto. Estou com saudade de vocês.

Foi um dos momentos mais especiais da minha vida! Ali na praça de alimentação, compartilhamos um lanche delicioso e uma conversa maravilhosa. Descobri como tantas coisas cotidianas eram tão importantes: seus estudos, os namoros do mais velho, os jogos na quadra da escola... Quem imaginaria que um aeroporto se tornaria cenário de um reencontro tão carinhoso?

Os anos seguintes foram intensos e recompensadores: Copa das Confederações em 2013, Copa do Mundo em 2014, e as atividades continuaram até as vésperas das Olimpíadas do Rio em 2016. No final, o Brasil se mostrou gigante ao sediar esses eventos históricos, e eu me sinto profundamente orgulhoso de ter contribuído para esse sucesso que marcou nossa história.

*Alexandre Sidnei Guimarães,
Consultor Legislativo, tomou posse em 2004.*

Uma engrenagem fundamental para as consultorias

A ideia do colega Márcio Tancredi de criar o Sistema de Acompanhamento das Consultorias (SAC) foi um grande achado! A automação do fluxo de trabalho das consultorias Legislativa e de Orçamentos, diretamente conectado aos gabinetes parlamentares, representou um enorme avanço para o trabalho das consultorias.

O SAC já existia antes, mas era bastante precário e precisava ser alimentado com informações digitadas no sistema em tempo de retaguarda. Funcionava com base em um complexo sistema de fichas gráficas e escaninhos. Isso e o constante sumiço de fichas e processados davam pouca confiabilidade à tramitação e ao controle dos trabalhos

Com o novo SAC, passou-se a ter uma ferramenta para o controle automático preciso do fluxo de todas as demandas recebidas pelas duas Consultorias, em regime de *workflow*, com documentos, etapas do trabalho e dados de tramitação registrados e custodiados pelo próprio sistema, em regime de tempo real. Além de funcionar também como um repositório de tudo que é feito por consultoras e consultores, é importante como instrumento gerencial para coordenadores e dirigentes, em razão dos dados que é capaz de produzir. Uma das vantagens do SAC é que ele é disponível via internet.

O trabalho envolveu o Prodasen, que tinha os meios para produzir o sistema, e os consultores Márcio Tancredi e Omar Abbud, então Consultor-Geral Legislativo Adjunto, e Ricardo Viterbo, Técnico Legislativo, integrantes do grupo de trabalho constituído para a produção do SAC. Mais tarde, agregou-se ao grupo o consultor Humberto Formiga, em razão de novas necessidades que surgiram. Do ponto de vista da Consultoria, apoiaram francamente o projeto os Consultores-Gerais Legislativos Sérgio Penna, em cuja gestão o projeto começou, e Bruno Dantas, que o sucedeu. Também apoiou o projeto Orlando de Sá Cavalcante Neto, à época Consultor-Geral de Orçamentos.

Pelo Prodasen, o processo começou na gestão do diretor Deomar Rosado, que tinha como diretor de desenvolvimento Carlos Magno Cataldi Santoro. Carlos Magno foi diretor do Prodasen no período em que o acompanhamento de solicitações foi entregue, em 2009. Alexandre Coelho Batista Junior era, nessa etapa, o diretor de desenvolvimento do órgão.

Ailton Oliveira de Almeida, Andréa Soares Rodrigues, Berkeley Alves Ferreira, João Batista de Holanda Neto, Liana Laura Bahia de Menezes, Marcello Vavallo, Marcos Fragomeni Padron, Maria Cristina Holanda, Maria de Lourdes Miranda Peixoto, Mariana Studart Soares Pereira, Sérgio Artur Pires Ferreira da Silva e Wilton José Pereira dos Santos, em ordem alfabética, foram os servidores do Prodasen que contribuíram no desenvolvimento e na evolução do SAC.

A produção do sistema durou mais tempo do que seria desejável por várias circunstâncias. Após cerca de quatro anos, finalmente o sistema se tornou operacional. Foi necessário treinar todos os consultores para uso dessa nova ferramenta, o que foi feito pelo mesmo grupo de trabalho. Foram realizadas oficinas em que o novo processo de trabalho e o sistema eram apresentados aos consultores e consultoras e ao pessoal de apoio das consultorias. O SAC, que

até enfrentou alguma resistência inicial dos colegas, se incorporou rápida e eficientemente ao nosso cotidiano.

Posteriormente, foi criado o SAC Gabinete, a interface do sistema com os gabinetes parlamentares. Essa interface que permite aos gabinetes solicitar, acompanhar a evolução da produção e recuperar trabalhos por ele demandados.

O projeto original do SAC previa a agregação de um módulo de colaboração online, mas isso somente se tornou disponível no Senado com o início da utilização do aplicativo Microsoft Teams, por ocasião da pandemia de covid-19, em 2020.

Sempre que necessário, e conforme as necessidades e os aperfeiçoamentos na organização do trabalho das consultorias, o sistema é alterado pelo Prodasen.

Assim, várias melhorias foram sendo feitas ao longo do ciclo de vida do sistema, a exemplo da incorporação de uma ferramenta de produção de documentos baseada em tecnologia LexML, desenvolvida pelo Prodasen. Foram criadas também uma ferramenta de triagem automática de trabalhos, com base em tecnologia de inteligência artificial preditiva, e ferramentas de acompanhamento das metas de prazo de produção dos trabalhos.

Hoje, o sistema é capaz de vários tipos de serviços. Como exemplos mais relevantes, destacam-se a guarda de todos os tipos de documentos envolvidos no trabalho, tais como fontes da informação utilizada, e as sucessivas versões do trabalho, elaborada por autores dele, seus revisores e os gerentes, incluindo o documento principal, eventuais anexos e documentos de apoio.

O SAC dispõe também de *templates* semiautomatizados, elaborados a partir dos padrões editoriais adotados pelas consultorias; de ferramenta de pesquisa capaz de recuperar as demandas e os trabalhos executados por qualquer um de seus metadados, e de ferramentas de distribuição e acompanhamento de trabalhos que contemplam o histórico recente de acionamento de consultores e

controlam os prazos de execução das diversas etapas.

Para se ter ideia da importância do SAC para o controle do trabalho da Consultoria Legislativa, desde a sua entrada em operação, em 2009, até junho de 2025, o sistema registrou e controlou a elaboração de mais de 208 mil trabalhos de todos os tipos que são da alçada da Consultoria.

No momento, o código do sistema está sendo modernizado, dada a relativa obsolescência da plataforma na qual ele foi desenvolvido. Mas o processo de trabalho e a filosofia de estruturação das atividades continua inalterada e atendendo plenamente às nossas necessidades. E funciona, eficaz e silenciosamente, como engrenagem que move as consultorias.

*José Ricardo Soares Viterbo,
Técnico Legislativo, tomou posse em 1987.*

*Humberto Mendes de Sá Formiga,
Consultor Legislativo, tomou posse em 2006.*

*Márcio Tancredi,
Consultor Legislativo, tomou posse em 2004.*

*Omar Alves Abbud,
Consultor Legislativo, tomou posse em 1985.*

Nos bastidores do pré-sal

a construção de um novo marco para o Brasil

Entre 2009 e 2012, vivi uma das experiências mais ricas da minha trajetória como Consultor Legislativo no Senado Federal. Consegui formar uma verdadeira equipe de trincheira ao lado dos colegas Paulo Springer de Freitas, Francisco Eduardo Carrilho Chaves e Carlos Jacques Vieira Gomes. Juntos, mergulhamos de cabeça na análise do chamado “pacote do pré-sal”, um conjunto de projetos de lei que prometia mudar o destino energético e econômico do Brasil.

Não trabalhávamos sozinhos. Contávamos com o apoio constante de colegas como o saudoso Edmundo Montalvão, Marcos Mendes, Fernando Meneguim e muitos outros. As conversas eram intensas, cheias de troca de informações e ajustes finos nos entendimentos. Era um verdadeiro trabalho coletivo, no melhor estilo da Conleg.

O desafio era enorme: quatro projetos enviados com urgência constitucional pelo Executivo em setembro de 2009, no auge do segundo governo Lula. Cada um tinha um objetivo estratégico: definir o regime de partilha para o pré-sal, criar a empresa estatal para gerir os contratos (a atual PPSA), estabelecer o Fundo Social para investir as receitas em áreas prioritárias como educação e combate

à pobreza, e autorizar a cessão onerosa de até 5 bilhões de barris de petróleo à Petrobras, garantindo a capitalização da companhia.

As reuniões com senadores e deputados eram constantes. Era política em estado puro: articulações, debates técnicos, ajustes de redação e negociações que varavam horas. No final, o esforço valeu a pena. Desses projetos saíram leis estruturantes: a Lei nº 12.351 (que consolidou o modelo de partilha e a criação da PPSA), a Lei nº 12.304 (que criou o Fundo Social) e a Lei nº 12.276 (que regulou a cessão onerosa).

É claro que o tempo trouxe revisões, ajustes e até mudanças de rumo. As políticas públicas evoluem, as circunstâncias econômicas e políticas se transformam. Mas nada tira o valor daquela construção coletiva que moldou um novo marco regulatório para o país.

O que mais me marcou foi essa sensação de participar, junto com colegas tão qualificados, de algo maior do que nós. De ter contribuído para a história do Brasil. De ter registrado nas bases de informação do Senado um conhecimento que ficará para gerações futuras. E de poder carregar comigo — como tenho certeza que todos nós carregamos — o sentimento tranquilo e profundo de dever cumprido.

*Paulo Roberto Alonso Viegas,
Consultor Legislativo, tomou posse em 2003.*

É esse?... O consultor?

Em fevereiro de 2011 fui designado para fazer uma Nota Informativa ao então senador Casildo Maldaner, de Santa Catarina. Sua demanda era por um estudo sobre a possibilidade de um projeto de lei para conceder reavaliação de benefícios de aposentados que voltassem a trabalhar (tema conhecido por desaposentação). Ao que tudo indicou, o senador pareceu ter ficado satisfeito com meu trabalho e, pouco tempo depois, novamente seu gabinete me acionou para outro serviço, agora uma consulta presencial para assessorá-lo em outra proposição.

Fiquei animado, pois havia indicação de que o senador teria interesse de conversar pessoalmente comigo (já nessa época os contatos pessoais com os senadores eram menos frequentes, pois lidamos usualmente com suas assessorias). Chegando ao gabinete, fui recebido por um assessor, que logo me acompanhou à sala do senador Maldaner e me apresentou.

O senador Maldaner arregalou os olhos ao me ver e não conseguiu disfarçar sua decepção inicial, indagando ao assessor:

— É esse?... O Consultor?!

O assessor foi pego de surpresa e, gaguejando um pouco, tentou “me salvar”:

— S-sim, s-sim...senador! É o Consultor da Nota Técnica que o Senhor gostou!

O senador, experiente homem público e muito bem-humorado, percebendo a pequena gafe, procurou disfarçar sua impressão inicial, estendendo seu cumprimento e logo emendando:

— Puxa, meu rapaz! Confesso que esperava alguém mais experiente! Para entender os aposentados, alguns anos de vida acumulado são muito importantes. Mas estou admirado que a Consultoria Legislativa angariou recentemente jovens e muito bons consultores!

Com um sorriso “amarelo”, mas já um pouco recuperado com a correção de rumos que o próprio senador patrocinou, agradeceu o elogio e renovei meus esforços para atender à demanda do momento.

Lembro-me de que o senador ainda conversou um pouco comigo para saciar sua curiosidade quanto à minha formação e idade, e ambos descobrimos que havíamos estudado na Universidade de Brasília.

— Ah, agora tudo faz sentido! O senador me deu um tapinha nas costas e perguntou se eu queria um café! Dali em diante, Casildo Maldaner se esqueceu completamente de que nossa diferença de idade era de apenas trinta anos! Um bom encontro de gerações em nome dos interesses dos aposentados brasileiros!

Rafael Silveira e Silva,

Consultor Legislativo, tomou posse em 2004.

A maior rejeição da história do Parlamento brasileiro

Um tipo de projeto que chegava ao Senado com frequência, em geral já aprovado na Câmara, era o destinado a alterar o anexo do Plano Nacional de Viação (PNV). O padrão era sempre o mesmo: uma redação hermética, que incluía no anexo um novo trecho de BR, com uma justificativa vaga sobre como aquela rodovia era fundamental para desenvolver a região.

O PNV era uma lei de 1973, que estabelecia os critérios para investimentos em infraestrutura de transportes no país, em todos os modais (rodoviário, ferroviário, hidroviário e aeronáutico). O anexo trazia a “relação descritiva” das respectivas infraestruturas: rodovias, ferrovias, portos e hidrovias federais.

A intenção real desses projetos era a de federalizar rodovias estaduais, na esperança de que isso trouxesse recursos que viabilizassem ampliações e melhor conservação do referido trecho. Na prática, nada acontecia, mas as leis aprovadas rendiam algum tipo de proveito eleitoral.

Ocorre que o tal PNV não existia mais: havia sido substituído pelo Sistema Nacional de Viação (em cumprimento à Constituição, que havia alterado a terminologia) em 2010. O projeto de SNV também tinha anexos listando essas infraestruturas federais, mas eles

havia sido vetados pelo presidente, juntamente com o artigo que revogava o PNV. Nas razões de veto, o Poder Executivo explicava que as novas relações descritivas não correspondiam ao planejamento viário existente e que a não revogação do PNV teria o condão de manter seu anexo em vigor...

Em 2012, havia 52 proposições alterando o anexo do PNV em tramitação na Comissão de Serviços de Infraestrutura. Ao me deparar com essa situação, meu entendimento foi o de que nada disso fazia sentido. O anexo de uma lei não poderia ser reaproveitado como anexo de outra lei. Mais do que isso, não caberia ao Poder Legislativo, por iniciativa própria, determinar que rodovias estaduais seriam federalizadas, estendidas ou ampliadas, matéria eminentemente administrativa. A própria terminologia adotada (“relação descritiva”) tinha essa conotação: não se tratava de uma norma jurídica, mas de uma informação que não teria motivo para constar de uma lei. E se as rodovias eram estaduais, a União não poderia confiscá-las unilateralmente!

Em conversa com o Consultor-Geral, Paulo Mohn, pensamos em uma estratégia para lidar com a situação: sugerir à CI uma consulta à CCJ, para posterior apreciação de todos os projetos em conjunto. Falamos com a Presidente da CI, senadora Lúcia Vânia, que apresentou o requerimento. Para subsidiar o parecer na CCJ, abrimos uma STC para o colega Renato Rezende, de Direito Constitucional e Administrativo, que elaborou um estudo tão completo e exaustivo que foi posteriormente publicado como texto para discussão da Consultoria. Em agosto de 2013, a CCJ aprovou parecer do senador Walter Pinheiro, declarando inconstitucionais os projetos de lei que alteram ou incluem componentes no Sistema Federal de Viação.

Com base nesse parecer, aprovou-se um requerimento para a tramitação em conjunto de todos os projetos que alteravam o PNV. Em seguida, a CCJ (2013) e o Plenário (2014) aprovaram pareceres

pela rejeição de todas as proposições, por inconstitucionalidade. Ao todo, foram 52 projetos de lei (44 da Câmara e 8 do Senado) rejeitados simultaneamente!

Apesar dessa vitória, ainda havia um problema que precisava ser equacionado: a lei do SNV ainda mencionava as relações descritivas, que não existiam porque haviam sido vetadas. Conseguimos corrigir essa situação em 2021, na Lei das Ferrovias, na qual entrou um artigo suprimindo essas remissões a anexos do SNV.

Victor Carvalho Pinto,
Consultor Legislativo, tomou posse em 2002.

Ai, meu Deus! Quase matei meu chefe do coração!

No ano de 2013 eu ocupava a função de Coordenador do Núcleo de Economia na Consultoria Legislativa. Entre os vários desafios que nossa equipe enfrentava, periodicamente nos chegavam mensagens da Presidência da República com vistas à concessão da garantia da União a empréstimos externos a Estados e Municípios. Tais matérias precisam passar pela autorização do Senado Federal, conforme determinam a Constituição, resoluções do Senado Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

São processos que demandam uma instrução muito detalhada por parte do Poder Executivo, passando por diversos órgãos, cada qual com pareceres técnicos e estudos que respaldam as garantias da União. Usualmente são centenas de páginas que depois são encaminhadas ao Senado. Normalmente, todas essas mensagens são encaminhadas à Consultoria Legislativa para a produção do parecer e da minuta de resolução para a deliberação da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e, posteriormente, submetidas ao Plenário da Casa.

Além dessas particularidades, esse trabalho tem uma característica impactante: essas mensagens chegam com prazos exíguos para serem aprovados, provavelmente pela complexidade. É muito

comum chegaram a nós consultores com prazo de 24 horas para a produção das peças legislativas. E para tornar ainda mais complexa essa atribuição, frequentemente chegam várias mensagens simultaneamente!

Bem, quando esse cenário se concretizava durante minha coordenação, de vez em quando eu assumia a autoria dos trabalhos, de modo a repartir a sobrecarga de trabalho com minha equipe. Após distribuir as mensagens entre a equipe, iniciava a leitura dos papéis, encaixando as informações primordiais no relatório e montando o projeto de resolução. Mas... como a pressa não é amiga da qualidade, vez por outra podem passar pequenos erros, mas que custam caríssimo a Estados e Municípios que demandam a garantia da União. E isso justamente aconteceu comigo, em dezembro de 2013.

O processo de concessão de garantias fazia referência a um aporte do Banco Interamericano de Desenvolvimento para uma política pública do Estado de Alagoas. Para meu azar, a pressa contaminou meu revisor, deixando passar despercebidos dois erros no projeto. Nessa toada, os mesmos equívocos não foram notados na deliberação da CAE. E como esse tipo de proposição goza de respaldo de acordos previamente realizados entre os senadores, especialmente quando há posição favorável da União, a votação da resolução correu por votação simbólica.

Quem notou o erro foi justamente a parte interessada. É comum que representantes dos entes interessados acompanhem as votações e confirmem os textos das resoluções. E o representante de Alagoas buscou a Secretaria-Geral da Mesa (SGM) para apontar as inconsistências. Ato contínuo, a SGM comunicou ao gabinete do relator e, obviamente, à Consultoria Legislativa. Imaginem quem recebeu essa “boa notícia”? O Consultor-Geral à época, Paulo Mohn.

Paulo Mohn é reconhecido na Casa como servidor que prima pela qualidade e pelo cuidado nos trabalhos, embora seja uma pessoa do mais fino trato e humanidade. Não se preocupou em apurar

os porquês e, ciente da relevância do processo legislativo para legitimar os atos, imediatamente formulou a solução. Redigiu ofício para que o senador relator, senador Flexa Ribeiro, pudesse assinar e encaminhar. Impresso o documento, vai o Paulo correr em direção ao Plenário para concretizar essa saída, buscando o senador relator da matéria e o registro do ofício na Mesa da Casa. Após as melhores explicações, nosso Consultor-Geral conseguiu a assinatura do senador Flexa, que, diga-se de passagem, foi muito compreensivo, especialmente por conhecer a complexidade desse processo decisório.

Um temor adicional acometeu Paulo Mohn nessa ocasião. O Presidente da Casa era o senador Renan Calheiros, de Alagoas, estado que estava obtendo o aval da União. Portanto, não podia dar errado! Salvou-se o Consultor-Geral, que salvou seu apressado coordenador de núcleo.

O ofício foi recebido pela SGM, dando sequência no dia seguinte à conclusão dos trâmites legislativos.

Assim ficou registrado no Diário do Senado:

A Presidência comunica ao Plenário que recebeu o Ofício nº 207, de 2013, do senador Flexa Ribeiro, Relator da Mensagem nº 128, de 2013, na Comissão de Assuntos Econômicos, sobre o Projeto de Resolução nº 107, de 2013, aprovado na sessão deliberativa do dia 18 do corrente, comunicando que foi constatada imprecisão no texto do parágrafo único do art. 1º e no inciso IX do art. 2º do mencionado Projeto e encaminhando a retificação dos referidos dispositivos.

Aprovada a retificação, submetida pela Presidência ao Plenário, nos termos do art. 325 do Regimento Interno.

Serão encaminhados novos autógrafos da matéria à publicação.

Paulo Mohn depois me disse que esse foi um raríssimo caso de “revotação” no Senado Federal.

Mas a história ainda não terminou...

Após o alívio do problema resolvido, Paulo retornou lentamente às dependências da Consultoria Legislativa... mais lentamente ainda à medida que foi sentindo mal-estar. Segundo ele:

— O que me recordo é que consegui chegar à Conleg passando mal e foi piorando. Fui ao banheiro e o mal-estar piorou ainda mais. A Ângela [Chefe de Gabinete da Consultoria] chamou os socorristas. Me levaram para a sala de emergência ao lado do Plenário. Tive um episódio de queda bruta de pressão, precedida por tontura, náusea e um suor frio. Falaram que foi um episódio de “síncope vasovagal”. Depois chamaram a Cláudia [esposa do Paulo].

Paulo ainda observou:

— Foi engraçado porque eu me senti muito aliviado quando tudo deu certo. Foi um enorme alívio. À medida que o alívio crescia, a pressão baixava. Sabe-se lá como atravessei o Túnel do Tempo e cheguei à Conleg. Depois, acho que os socorristas voltaram comigo numa cadeira de rodas.

E eu nessa história? Não fiquei sabendo de nada no dia. Paulo me poupou de tudo. Quem me relatou tudo foi nossa colega Ângela Martins:

— Rafael, você não tem noção do que aconteceu ontem...

E me explicou todo o episódio. Quase também tive uma síncope naquela hora e na minha cabeça só passava essa ideia:

— Ai, meu Deus! Quase matei meu chefe do coração!

Ainda bem que Paulo, a Ângela e eu podemos lembrar e rir da situação. A gente só ri da desgraça quando ela efetivamente não ocorre.

Gratidão, amigo Paulo Mohn, pelo espírito público, pela inteligência e pela generosidade que sempre teve com os servidores da Consultoria Legislativa!

*Ângela de Almeida Martins,
Analista Legislativa, tomou posse em 2010.*

*Paulo Fernando Mohn e Souza,
Consultor Legislativo aposentado, tomou posse em 2002.*

*Rafael Silveira e Silva,
Consultor Legislativo, tomou posse em 2004.*

Emendas, jabutis e madrugada

perrengues de um consultor entre as medidas provisórias

Quem trabalha com medidas provisórias (MPVs) sabe que está sempre a um passo do imprevisível — e do inusitado. Ao longo dos anos, tive o privilégio (e o desafio) de acompanhar esse instrumento legislativo tão peculiar, em cuja tramitação prazos apertados, urgência e improviso caminham juntos.

Logo no meu primeiro ano na Conleg, fui “presenteado”, junto com o colega Ailton (Sistema Financeiro), com a MPV nº 656, de 2014. Como muitas MPVs da época, foi invadida por inúmeros “jabutis” — emendas sem relação com o texto original. A MPV já nasceu robusta, com 56 artigos, mas foi convertida na Lei nº 13.097, de 2015, com nada menos que 169 artigos. Tratava de tudo: da regulamentação da profissão de corretor de imóveis até a abertura do setor de saúde ao capital estrangeiro. Era tanto entra-e-sai de alterações no relatório que precisamos passar a registrar não só a data, mas a hora de cada versão dos arquivos. Nas semanas anteriores à votação na Comissão Mista, as jornadas de trabalho eram longas. Muitas vezes, chegávamos em casa depois das 22h e ainda recebíamos ligações do gabinete do relator, solicitando mais alterações. Mas dali nasceram boas amizades, com a então assessora do relator, Tuca, e com o próprio Ailton.

A maré parecia acalmar depois do julgamento da ADI 5.127, em 2015, que declarou inconstitucional o acolhimento dos jabutis e o fez cair drasticamente. Por um tempo, pensei que a era das MPVs frenéticas tivesse acabado. Veio então a pandemia de covid-19... O recorde foi batido: 108 MPVs em 2020! O rito foi encurtado, e o prazo para apresentar emendas caiu de seis para dois dias. Se você fosse designado para uma MPV, podia dar adeus ao resto da semana (ou do final de semana). No meu caso, foi assim com as MPVs 1.063, 1.095, 1.152...

Ainda que o ritmo tenha desacelerado nos últimos tempos — em 2024, poucas MPVs foram aprovadas —, elas continuam sendo trabalhos desafiadores. Um bom exemplo recente foi a MPV 1.303, publicada numa quarta-feira à noite, contendo 75 artigos complexos sobre tributação de aplicações financeiras. Em menos de 12 horas, entregamos uma nota descritiva completa, usada logo cedo na reunião de líderes. Agradecimentos especiais ao trio incansável: César van der Laan, Ailton (sempre ele!) e Daniel Carvalho.

O fato é: trabalhar com MPVs é garantia de emoção. É um laboratório de agilidade, adaptação e dedicação. E, no meio do caos, a gente descobre histórias que dariam um livro — ou pelo menos um bom “causo” legislativo.

*Paulo Henrique de Holanda Dantas,
Consultor Legislativo, tomou posse em 2014.*

Colocando e tirando um senador de um vento gelado

Tomei posse como Consultor Legislativo do Senado Federal em março de 2014. Naquele início de caminhada, tive a honra de ser acolhido e orientado por Edmundo Montalvão, consultor experiente e generoso, designado para ser uma espécie de meu tutor na Consultoria Legislativa.

Ainda em março, no dia 21, o Poder Executivo editou a Medida Provisória nº 641, que tratava do setor elétrico. Eu e Edmundo fomos designados para acompanhar sua tramitação no Congresso. O relator seria o então senador Vital do Rêgo Filho, da Paraíba.

No trabalho de acompanhamento de medidas provisórias, a Consultoria Legislativa elabora análises sobre o texto original e sobre as emendas apresentadas, além de sugerir eventuais aperfeiçoamentos. No caso da MPV nº 641, fomos solicitados pelo próprio senador a contribuir com sugestões técnicas para aprimorar a proposta.

Diante disso, propusemos, entre outros pontos, a eliminação de um subsídio concedido às usinas eólicas nas tarifas de transmissão (Tust) e distribuição (Tusd) de energia elétrica. Argumentamos que, àquela altura, a fonte eólica já havia atingido competitividade suficiente no mercado e que a manutenção do subsídio

gerava distorções econômicas e efeitos distributivos adversos.

O senador acatou a proposta e a incluiu em seu relatório. Contudo, a reação foi imediata: representantes do segmento eólico criticaram duramente a medida, alegando que a fonte ainda precisava de incentivos e que o relator estaria sendo mal assessorado por “técnicos que não entendiam de economia e do setor elétrico”.

O episódio colocou o senador em uma situação politicamente delicada, especialmente porque a fonte eólica era e ainda é uma das principais forças de expansão energética na Região Nordeste e porque ele representava o estado da Paraíba. Diante do cenário, o senador Vital do Rêgo Filho optou por retirar o dispositivo do seu relatório, embora tenha reconhecido a coerência dos nossos argumentos.

Naquele momento, compreendemos que, se havíamos colocado um senador em um “vento gelado”, era nossa responsabilidade ajudá-lo a sair dele. Assim, comprometemo-nos com o senador a elaborar um estudo técnico aprofundado sobre o tema, como forma de honrar a confiança que havia depositado em nosso trabalho e de dar fundamento público à decisão que, embora tecnicamente defensável, tinha enfrentado forte resistência política.

Embora a MPV nº 641 não tenha sido convertida em lei, cumprimos o compromisso. Em fevereiro de 2015, publicamos o Texto para Discussão nº 165, intitulado “Descontos na Tust e na TUSD para fontes incentivadas: uma avaliação”. Nele, demonstramos que: (i) os subsídios às fontes alternativas de geração foram inseridos na legislação sem seguir boas práticas econômicas; (ii) causavam distorções relevantes no funcionamento do setor elétrico; e (iii) tenderiam a crescer vertiginosamente nos anos seguintes, com impactos cada vez mais negativos.

Também argumentamos que, embora os subsídios pudessem ter cumprido papel relevante em sua origem, naquele momento já não eram mais necessários. E que externalidades positivas de

fontes renováveis deveriam ser valorizadas por instrumentos mais eficientes e transparentes.

Concluído o estudo, fomos pessoalmente ao Tribunal de Contas da União (TCU), onde o senador havia assumido o cargo de Ministro, para entregar-lhe em mãos o estudo, conforme havíamos prometido.

Nos anos seguintes, o texto passou a ser citado em diferentes espaços de debate sobre o setor elétrico, como subsídio técnico às propostas de racionalização dos subsídios tarifários. Como prevíamos, o montante total desse subsídio aumentou significativamente, bem como seus efeitos negativos. Sete anos depois, a Lei nº 14.120, de 1º de março, de 2021, eliminou esse subsídio, com a devida garantia aos projetos em operação ou prestes a entrar.

Infelizmente, poucos dias após a sanção dessa lei, Edmundo Montalvão faleceu, vítima da covid-19, em 13 de abril de 2021. Já aposentado, havia se dedicado nos últimos anos à convivência com a família, a quem tanto amava.

Tive o privilégio de dividir a sala com Edmundo e de aprender com seu rigor técnico, sua generosidade e, sobretudo, seu profundo compromisso com a missão da Consultoria Legislativa: oferecer aos senadores e senadoras o melhor aconselhamento técnico possível, mesmo, ou especialmente, quando isso envolve riscos, controvérsias e a necessidade de sustentar posições impopulares, mas fundamentadas.

Uma das lições mais marcantes dessa experiência foi compreender que técnica e política não são campos isolados, mas duas faces de uma mesma moeda. A técnica precisa de legitimidade política para ser efetiva, e é desejável, especialmente em políticas públicas complexas, que a política se apoie na técnica para corrigir distorções, aumentar a transparência e promover o interesse coletivo.

A forma como Edmundo conduziu nossa jornada conjunta,

da sugestão técnica à entrega do estudo, é exemplo duradouro de integridade institucional. Uma lição que levo comigo e que hoje compartilho como homenagem.

*Rutelly Marques da Silva,
Consultor Legislativo, tomou posse em 2014.*

Uma forcinha do Super-Homem

A tramitação do Plano Nacional de Educação 2014–2024 foi um processo marcante. Era um projeto extenso, cuja análise envolveu todos os consultores da área de Educação, além de colegas de outras áreas, principalmente de Direito Constitucional.

Havia diversas tensões entre governo e oposição, que levaram a textos substitutivos divergentes apresentados em diferentes comissões e até manobras regimentais, como uma votação relâmpago na Comissão de Educação, seguida de bate-boca entre o relator e o líder do governo... Foi um dia tenso, sem dúvida!

Com filhos pequenos na época, lembro de um dia em que fui buscar o caçula na escola e o trouxe comigo de volta para o Senado, para continuar trabalhando em um dos substitutivos em construção. Ele tinha uns 3 anos e era dia de usar fantasia na escola. Claro que ele estava vestido de super-herói. Ao chegar na Consultoria de mãos dadas com ele, o colega de Constitucional que trabalhava conosco na temática não se conteve e disse: “esse PNE é tão enrolado que você trouxe até o Super-Homem pra ajudar!”

Acabei levando o Super-Homem para casa, mas no final desse trabalho, na votação em Plenário, toda a equipe da Conleg recebeu agradecimentos expressos dos relatores nas diferentes comissões pelas quais a matéria tinha passado. Tínhamos conseguido trabalhar

com gregos e troianos, com competência e imparcialidade. A votação foi uma daquelas que termina já tarde da noite, e lembro-me da foto sorridente que nós consultores tiramos ao apagar das luzes no Plenário, com a sensação de dever cumprido.

Tatiana Feitosa de Britto,
Consultora Legislativa, tomou posse em 2004.

Agente de transformação social

Logo no meu primeiro ano como Consultor Legislativo, encontrei-me no olho de um furacão. Recebi a missão de trabalhar em um projeto ousado, daqueles que fazem a gente se perguntar se está mesmo preparado para o desafio. Era o projeto de lei que daria origem à Lei nº 13.123, de 2015, o novo marco da biodiversidade brasileira.

Imagine noites em claro, papéis espalhados, reuniões intermináveis no gabinete do senador Jorge Viana — e a sociedade civil toda ali, presente, cobrando, colaborando, lapidando cada palavra. Nada era colocado no texto por acaso. Era como se cada termo fosse uma semente que precisava germinar no lugar certo. O resultado? Uma lei que abriu caminhos para o acesso à informação genética e biotecnológica, valorizando nosso patrimônio natural e, sobretudo, os direitos dos povos tradicionais. Um divisor de águas.

Outro capítulo marcante foi quando mergulhei no Fórum da Geração Ecológica, criado pelo senador Jaques Wagner. Era uma frente dedicada aos temas ambientais mais urgentes: bioeconomia, cidades sustentáveis, energia limpa. A participação da sociedade civil novamente foi intensa, e a consultoria teve papel de protagonista. Trabalhei ao lado de colegas em propostas que, até hoje, tramitam com força no Senado e têm potencial de redesenhar o futuro

ambiental do Brasil.

Mas sabe quando eu mais me reconheço como consultor? É naquele momento quase invisível, mas profundamente poderoso, em que uma nota técnica nossa chega ao ouvido de um senador e muda o rumo de uma proposta. Não há glória maior do que ver um argumento bem estruturado convencer, um caminho ruim ser evitado, uma decisão acertada nascer da técnica. É ali que percebo que não sou só um burocrata. Sou um agente de transformação social, política e institucional. E é por isso que sigo, com alegria e orgulho, nesta missão que é, antes de tudo, prestar serviço público de qualidade.

*Luiz Beltrão Gomes de Souza,
Consultor Legislativo, tomou posse em 2014.*

Uma CPI que me transformou

vozes silenciadas, corações despertos

Logo no início da minha trajetória na Consultoria Legislativa do Senado, tive a chance de participar de algo que mudaria profundamente minha visão de mundo e minha formação profissional. Em 2015, recém-chegada da licença-maternidade e com menos de um ano de Casa, fui indicada para trabalhar na Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o assassinato de jovens negros.

A experiência foi marcante em todos os sentidos. Tive o privilégio de atuar ao lado de colegas experientes e inspiradores, como Mário Teodoro — uma verdadeira referência, que se aposentaria pouco depois. Aprendi muito com ele, não só sobre a condução técnica de uma CPI, mas sobre o papel social e histórico que uma investigação legislativa pode exercer.

Essa CPI foi singular. Não teve o apelo midiático ou os confrontos ideológicos que marcam tantas outras. Era, acima de tudo, um espaço para escuta e reconhecimento de uma chaga aberta no Brasil: o racismo estrutural e o extermínio sistemático da juventude negra.

Viajamos pelo país. Em cada estado, ouvimos as mães dos jovens assassinados. Suas vozes embargadas, suas lágrimas contidas,

suas lutas silenciosas — tudo isso nos atravessava e transformava. Não havia como sair ilesa dessa experiência. Estávamos ali para entender e investigar, sim, mas também para sentir e dar visibilidade a essas histórias apagadas.

O relatório final não fugiu à verdade: reconheceu o genocídio da população negra no Brasil. Foi aprovado e recebeu menções internacionais, reverberando além das fronteiras do país. Foi um trabalho coletivo comprometido com a justiça e com a dignidade humana.

Para mim, aquela CPI foi muito mais do que um exercício técnico. Foi um marco na minha formação pessoal e profissional. Uma oportunidade rara de servir com sentido, de atuar por uma causa legítima, de crescer. Carrego comigo cada história, cada ensinamento, cada transformação vivida naquele processo.

*Roberta Viegas e Silva,
Consultora Legislativa, tomou posse em 2014.*

A ajuda de um inestimável colega de equipe

Algumas lembranças marcantes do meu trabalho como Consultora Legislativa estão ligadas à minha participação, juntamente com outros colegas, em dois momentos muito importantes de mudanças legislativas na educação.

O primeiro foi a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Eu tinha pouco mais de um ano de exercício no Senado quando a matéria chegou. Era um tema bem complexo, objeto de emenda constitucional. Tive que estudar muito e aprendi demais com os colegas da área, especialmente o João Monlevade, hoje aposentado, que sabia tudo sobre financiamento da educação.

No dia previsto para início da votação em Plenário, cheguei bem cedinho à Consultoria, que funcionava ainda no *foyer* do Auditório Petrônio Portella. O telefone da minha sala tocou: era o assessor do relator da PEC, dizendo que o ministro estava chegando lá para terminar de negociar aspectos controversos do texto e pedindo para irmos ao gabinete com urgência. Liguei para o Monlevade e ele também já estava chegando. Ufa!

Não tínhamos sido avisados dessa reunião com antecedência, por sorte ambos nos programamos para chegar cedo ao Senado, com

medo do que podia acontecer, e eu estava na sala bem na hora do telefonema! Naquela época não usávamos o Whatsapp para tudo, e o contato com os gabinetes era principalmente pelo telefone fixo...

A reunião foi um pouco tensa, já que o relator era da oposição, mas as principais arestas foram aparadas e foi possível chegar a um texto de consenso para o Plenário. Ver o Fundeb nascer e contribuir para o texto aprovado foi uma enorme satisfação para esta consultora militante pela educação brasileira.

Tatiana Feitosa de Britto,
Consultora Legislativa, tomou posse em 2004.

Defesa inesperada

Assim que entrei no Senado Federal, comecei a ouvir histórias inusitadas vivenciadas no dia a dia dos consultores legislativos. Não tardou muito e, recém-completados dois anos de Casa, me surgiu um desafio inesperado.

Na época, eu acompanhava o julgamento do então senador Delcídio do Amaral junto à Comissão de Ética, que havia apresentado relatório pela cassação do parlamentar. O processo seguiu para o Plenário para votação, onde ainda seria aberta uma última oportunidade para o referido senador se defender. Ocorre que nem o senador nem o seu advogado compareceram ao Plenário no dia designado.

O então presidente da Casa, portanto, decidiu dar seguimento à votação e designou um defensor dativo, tarefa assumida, naquela oportunidade, pelo então Consultor-Geral, Danilo Aguiar. A elaboração do memorial que seria lido coube a mim e ao colega Paulo Henrique Soares, da área de direito constitucional.

O curioso dessa história é que a peça defensiva deveria ser feita de imediato. E assim foi feito. O memorial foi preparado em um computador dentro do próprio Plenário (atrás da mesa do Presidente), em 15 minutos. Como eu e Paulo Henrique estávamos muito a par dos fatos em apuração e das teses de defesa então levantadas,

o texto fluiu com uma rapidez imensa. O memorial elaborado foi entregue a Danilo, que ainda fez os últimos ajustes e seguiu para a sua leitura no púlpito.

Para a nossa satisfação, a defesa elaborada foi elogiada, e a Consultoria mais uma vez cumpriu com excelência seu papel de assessoramento.

*Ernesto Freitas Azambuja,
Consultor Legislativo, tomou posse em 2014.*

Listas, distritos e consensos

a difícil equação do sistema distrital misto

Em meus primeiros trabalhos na Consultoria Legislativa, algumas demandas do senador José Serra abriram um canal de diálogo com sua equipe, especialmente com Sérgio Balaban e Felipe Salto. Entre elas, os subsídios para a redação do PLS nº 274, de 2015 — que resultou na lei complementar que regulamentou a aposentadoria compulsória de agentes públicos — ajudaram a consolidar essa interlocução, embora eu já tivesse produzido estudos e minutas na área de direito eleitoral e representação política.

Em 2017, cerca de um ano após minha cessão ao gabinete da Presidência da República, recebi o convite para retornar ao Senado, lotado no gabinete de Serra. O senador, que frequentemente acionava a Consultoria Legislativa e já contava com o colega Marcos Köhler, economista, desejava ter também um Consultor Legislativo da área de Direito atuando em tempo integral na equipe.

Na primeira reunião, que funcionou como entrevista, Serra perguntou sobre a viabilidade de criar, sem necessidade de emenda à Constituição, um sistema eleitoral distrital misto que não aumentasse o número de deputados. O tema não era novo — o voto distrital misto figura entre as propostas clássicas de reforma eleitoral

—, mas o desafio estava em redesenhar o modelo para atender aos requisitos do senador.

O problema central decorria de um traço do sistema alemão da época e das limitações constitucionais e políticas brasileiras. No modelo original, cada eleitor vota em um candidato no distrito e em um partido. O voto no partido define o número de cadeiras que a legenda terá, preservando o caráter proporcional. Porém, quando um partido vence em mais distritos do que as vagas obtidas pelo voto na legenda, o *Bundestag* ampliava o número total de cadeiras. No Brasil, além da resistência política a aumentar o tamanho da Câmara dos Deputados, havia restrições constitucionais, como os limites mínimo e máximo de deputados por estado e a vinculação entre o número de deputados federais e estaduais.

Ao iniciar o trabalho, percebi que outros aspectos do modelo já vinham sendo debatidos no gabinete e discutidos com interlocutores externos, como, por exemplo, os critérios para a divisão dos estados em distritos.

Junto com Köhler, desenvolvi uma alternativa que, mais tarde, descobrimos ser semelhante à adotada na Escócia: com base nos votos de partido, as vagas seriam distribuídas pelo método d'Hondt (maiores médias). Essa ordem de distribuição serviria também para definir de qual legenda retirar uma vaga quando um partido vencesse em mais distritos do que obtivesse pelo voto em lista. Dessa forma, seria possível preservar o equilíbrio proporcional sem ampliar o número de representantes por Estado.

Essa lógica foi incorporada à minuta do que se tornaria o PLS nº 86, de 2017. Hoje reconheço que o texto poderia receber ajustes — e que reformas recentes, como a mudança no sistema alemão, oferecem alternativas interessantes. Por outro lado, entre as proposições de voto distrital misto com as quais tive contato à época, desconheço alguma que detalhasse com tanta precisão os aspectos operacionais do sistema.

O passo seguinte foi explicar o mecanismo. O distrital misto, mesmo em sua forma tradicional, já é complexo; com a nova regra de redistribuição de vagas, a compreensão se tornava ainda mais desafiadora. Para facilitar, preparei planilhas e apresentações que simulavam o funcionamento e distribuí o material a interlocutores, inclusive para reuniões do senador com lideranças da Câmara dos Deputados.

Apesar de o projeto ter encontrado forte resistência política na Câmara dos Deputados e ainda estar em tramitação, oito anos depois ele permanece como uma das referências legislativas nas discussões sobre voto distrital misto. Além disso, a colaboração com colegas da Consultoria da Câmara, que assessoravam o relator naquela Casa, resultou em intercâmbio técnico valioso e em vínculos profissionais duradouros.

Com efeito, mais que uma proposta no papel, o projeto deixou um legado de inovação que se projeta para além de sua tramitação. A satisfação profissional, nesse caso, veio não apenas da possibilidade de ver a proposta avançar, mas também do processo que nos levou até ela — marcado por debates qualificados, troca de experiências e construção conjunta de soluções.

Clay Souza e Teles,

Consultor Legislativo, tomou posse em 2014.

A arte de ser um escritor oculto

Ser Consultor Legislativo traz a necessidade de desenvolvermos ao máximo nossas habilidades de escrever — bem — para outra pessoa. Isso implica muitas vezes assumirmos vozes e posicionamentos que são diferentes dos nossos e, em casos extremos, são opostos mesmos às nossas convicções e crenças.

É necessária uma certa amizade com a humildade, de se saber capaz de ser excelente, mas não em primeira pessoa, sempre na voz de outros, ver brilhar seu próprio verbo, mas na voz de outra pessoa e isso bastar para seu contentamento profissional.

Mas, mais difícil do que simplesmente modular a nossa vaidade (ou deixá-la bem aparente somente nos bastidores, entre nossos próprios pares...) são os momentos em que o ofício nos chama para elaborar, construir algo que é contrário a tudo que acreditamos. Todo consultor passa por isso, ao menos uma vez na carreira. O evento mais marcante dessa natureza que me aconteceu foi nos idos de 2017, por ocasião da Reforma Trabalhista. Na época, eu estava na coordenação da Consultoria e não estava fazendo trabalhos na minha área, que é Direito do Trabalho, mas pedi para estar na equipe de assessoramento em virtude da magnitude que o evento significava para o mundo do trabalho, e eu queria muito acompanhar, o mais perto que conseguisse. A reforma ia na direção oposta

do que eu julgava ser o melhor, mas, paciência, nos trabalhos que eu assumia eu buscava fazer o melhor que conseguisse e, na medida do possível, realizar alguma contenção de danos... Um belo dia, recebo um telefonema do assessor do relator da matéria, o senador Ricardo Ferraço, me pedindo, com urgência, a elaboração de determinada peça. Respondi:

— Olha, não consigo responder em prazo tão curto, porque também tenho tarefas da coordenação para entregar, seria melhor pedir a outro colega, que consegue entregar mais rápido que eu...

— Ah, não, esperamos você mesmo, pois queremos a elaboração de alguém que seja a favor da reforma trabalhista, como você!

— Mas, quem te falou que eu sou a favor?

— Não é?

— Não, sou totalmente contrária...

— Mas, você escreve tão bem a favor...

— Esse é o meu trabalho.

Rimos muito, fiz o trabalho.

*Roberta Maria Correa de Assis,
Consultora Legislativa, tomou posse em 2002.*

Resgatando escritoras brasileiras esquecidas do público

Nem só de assessoramento legislativo e parlamentar vivem os consultores legislativos. Um trabalho que me marcou foi uma parceria institucional com a Biblioteca do Senado. Tudo começou meio que por acaso, numa daquelas coincidências de propósitos e sincronidade que de vez em quando nos surpreendem.

Era 2017, e eu havia participado de um encontro de pesquisadores de educação em São Luís, junto com outros colegas consultores do Senado e da Câmara. Lá, deparamos com o busto de Maria Firmina dos Reis, considerada a primeira romancista negra do Brasil, em uma praça da cidade.

Lamentando que fosse uma autora tão pouco conhecida, ao voltar para Brasília inauguramos uma feira de troca de livros na Conleg, em que a moeda era justamente a Firmina, inspirada na autora.

Também fiz contato com a colega Mônica Rizzo Soares, que à época era coordenadora da Biblioteca. Eu nem a conhecia, mas propus uma roda de leitura sobre o romance *Úrsula*, escrito pela Maria Firmina dos Reis. A Mônica não só topou, como contou que a Biblioteca estava planejando um projeto para dar mais visibilidade a escritoras mulheres que estavam apagadas ou esquecidas nos

cânones literários e pediu apoio para a concepção dessa iniciativa.

Fizemos a roda de leitura — e algumas mais sobre outras escritoras mulheres também. Juntamente com outras consultoras e uma fantástica equipe de colegas da Biblioteca, contribuimos para a formulação do projeto, que resultou na linda coleção *Escritoras do Brasil*, lançada pelo Senado em 2018 e que já conta com 11 volumes publicados.

Ter tido uma pequena participação nessa iniciativa tão importante e necessária é uma das minhas grandes alegrias nesses muitos anos de Senado.

Tatiana Feitosa de Britto,
Consultora Legislativa, tomou posse em 2004.

Comentarista da TV

Há muitos anos a Consultoria Legislativa colabora com a Secretaria de Comunicação do Senado Federal. Em mídia escrita, rádio ou TV, sempre que recebemos alguma demanda do nosso jornalismo procuramos atendê-la da melhor forma possível.

Nosso setor de comunicação, inteligentemente, faz uso da estrutura da própria Casa para auferir contribuições e análises especializadas sobre temas previamente selecionados, enquanto os jornalistas ficam atentos aos principais acontecimentos para a sugestão de pautas, à estrutura narrativa e à elaboração de boas perguntas para “levantar a bola” aos especialistas.

Minha experiência nesse tipo de colaboração foi crescendo à medida que os colegas tomavam conhecimento da nossa especialidade e da nossa atuação. No meu caso, mesmo sem redes sociais, acabo tendo alguma exposição por ser professor da nossa escola de governo (Instituto Legislativo Brasileiro) e pela dedicação adicional à carreira acadêmica na Ciência Política. O “boca a boca” acabou levando meu nome para os cadernos de especialistas do jornalismo do Senado.

Já havia realizado algumas contribuições desde meu ingresso no Senado, mas o ano de 2018 foi um divisor de águas. A TV Senado me convidou para comentar as pesquisas de boca de urna e as

apurações no dia das eleições daquele ano. Estava acompanhado dos jornalistas Antônia Vale e Hermes Coêlho e tive a primeira experiência na TV ao vivo. E justamente naquele ano as eleições foram bastante atípicas, com resultados eleitorais diferentes das pesquisas dos institutos, com muitos senadores veteranos e de sucessivas legislaturas.

Um dos exemplos daquele pleito me marcou naquela tarde. Quando os colegas me perguntaram o que tinha acontecido com a candidatura da ex-Presidente Dilma Rousseff para o Senado, cuja eleição era dada como certa, mas o resultado frustrante, tendo ficado apenas em quarto lugar:

— Rafael, como explicar esse resultado inesperado em Minas Gerais?

Naquele momento percebi que ser comentarista em TV demanda desenvoltura e capacidade de raciocínio rápido e... saber fazer ao vivo! O resultado eleitoral surpreendeu tanto a mim quanto aos meus dois colegas, assim como a grande maioria dos analistas políticos. O que poderia dizer? E, mais, como dizer? Afinal, os eleitos seriam senadores aos quais teríamos de assessorar com profissionalismo e qualidade.

Saí com uma resposta que não diminuísse o significado da ex-presidente, indicando que sua campanha foi prejudicada pelo aumento do sentimento anti-PT e pela migração dos votos de eleitores indecisos para seus concorrentes. Por outro lado, indiquei que a vitória de Rodrigo Pacheco e de Carlos Viana representava uma mudança no cenário político de Minas Gerais, que pedia mais renovação, representando uma fuga ao tradicional. Acho que me saí bem com essa, mas o coração foi a mil batimentos!

O programa se estendeu até o início da noite. O teste de fogo foi exigente, pois muitas outras perguntas difíceis tiveram de ser respondidas naquela eleição tão atípica. Ao final, meus colegas jor-

nalistas se confraternizaram comigo, dizendo-se também aliviados com a nossa parceria naquele dia. Importante destacar que não foram feitas apenas perguntas, mas houve também troca de ideias e observações para ilustrar o teor dos resultados de 2018.

Dali em diante, estive em todas as eleições, nacionais e municipais, cobrindo os resultados com os jornalistas. Recentemente, uma boa parceria com o setor de comunicação da Câmara dos Deputados fez com que a cobertura eleitoral, além de acontecer ao vivo, passasse a ser feita conjuntamente. Além de Hermes Coêlho, tive o prazer de dividir o espaço com Thiago Tibúrcio e Ginny Moraes.

Continuo colaborando sempre que posso com os convites. Aprendi com a docência e com meus colegas da Secom a relevância de difundir informações seguras, bem embasadas e de fácil percepção para o público.

Recentemente, em conversa com meu primo, Érico Silveira, que, coincidentemente, durante o período em que escrevo essa memória, ocupava a direção da TV Senado, fiz uma pergunta provocativa:

— Érico, fala sério: vocês sempre me chamam porque sempre aceito, não é? — Risos!

Sempre bem-humorado, Érico não desperdiçou a oportunidade:

— É claro, Rafão! Ou você acha que é fácil achar comentarista barato? — Mais risos!

E acrescentou:

— Agora, falando sério. Você sabe que a cobertura nossa é extensa, e nosso material humano ainda é escasso para o volume de coberturas que precisamos fazer para ocupar a grade de notícias com a qualidade exigida pelo Senado. Por isso, não é só porque você é fácil para a gente (risos). É porque poucos especialistas de qualidade teriam condições de nos acompanhar em tempo quase integral nos debates, como você e outros colegas da Consultoria. É uma parceria

que sempre dá certo. É o corpo funcional promovendo serviços até então não previstos nas nossas funções ordinárias.

Érico naquele momento me confirmava a tese da sinergia. E, depois, novamente aos risos, mas jurando que era verdade, acrescentou:

— Outra coisa, Rafão: você sabe olhar para a câmera!

Olhando agora para a lente da câmera da Consultoria Legislativa, encerro essa memória, fazendo um agradecimento não apenas aos que foram citados, mas a todas as servidoras e servidores da Secom que tão gentilmente nos convidam, nos acolhem, nos ensinam e nos ajudam durante nosso exercício profissional.

Rafael Silveira e Silva,
Consultor Legislativo, tomou posse em 2004.

Memória a cinco mãos

Breve história do Marco Legal das Ferrovias

Em 2018, o convite do colega Marcos Kleber para assistir à defesa de sua dissertação de mestrado me colocou diante de um tema até então distante: o transporte ferroviário. Eu sabia apenas que sua pesquisa tratava do assunto, mas desconhecia os detalhes.

Na apresentação, Marcos expôs, com base em estudo comparado, um modelo no qual o setor privado, por iniciativa própria, manifesta interesse em implantar uma ferrovia. A rentabilidade não viria apenas da operação do serviço, mas também da valorização imobiliária no entorno das estações. Para funcionar, contudo, o modelo dependia de um arcabouço normativo capaz de assegurar segurança jurídica e previsibilidade para amortizar investimentos.

Logo após, discutimos os limites constitucionais da autorização para o serviço ferroviário prevista no art. 21, XII, d, da Constituição de 1988. Onde estava a fronteira entre o possível e o vedado no modelo proposto? Essa questão central resultaria, meses depois, em um artigo breve, que publicamos juntos na coletânea da Consultoria Legislativa em homenagem aos 30 anos da Constituição.

Convencido da viabilidade jurídica e do potencial da proposta, imaginei que o senador José Serra, para cujo gabinete eu estava

cedido, poderia se interessar. Apresentei a ideia e coloquei Marcos Kleber em contato com o então chefe de gabinete, nosso também colega de Consultoria Marcos Köhler, figura decisiva para que Serra aceitasse patrocinar o projeto. Köhler não apenas endossou a proposta como a levou diretamente ao senador.

A elaboração da minuta do projeto — PLS nº 261, de 2018 — ficou a cargo de Marcos Kleber, cedido ao gabinete para dedicar-se exclusivamente a essa tarefa, em colaboração com outros consultores. Nesse período, eu exercia interinamente a chefia de gabinete, o que me permitiu acompanhar o trabalho técnico já conduzido por especialistas nos aspectos jurídicos. Assim, minha contribuição concentrou-se em aspectos estratégicos, como, por exemplo, ajustar a justificativa ao estilo do senador Serra, que atribuía importância fundamental a esse texto; ou sugerir à assessoria de imprensa a realização de uma reunião com um jornalista de um dos maiores jornais de economia do país, para apresentar o potencial da medida.

Assim, a redação da minuta e impulso do PLS foram trabalhos em equipe: consultores nas áreas temáticas de Transportes (Túlio e Liliane), Direito Administrativo e Constitucional (João Trindade), Desenvolvimento Urbano (Victor Carvalho Pinto), a assessoria de imprensa (Cíntia Nunes), e de plenário (Sérgio Balaban) do senador.

Já de volta à Consultoria, retornei ao tema pela via do assessoramento à relatoria, agora com o senador Jean-Paul Prates. Ele assumiu em 2019 e ampliou a ambição do projeto: não apenas regulamentar as autorizações, mas consolidar em um único marco legal as regras de concessão e permissão. Sua dedicação e rigor técnico impressionavam: discutia cada inciso e definição com os consultores Liliane e Túlio, linha por linha, artigo por artigo.

O contexto político não era simples. Prates, senador de oposição, relatava um projeto em comissão presidida por um integrante da base governista — situação que poderia facilmente levar à substituição do relator. Ainda assim, o texto amadureceu no diálogo, a

ponto de, ao final dos debates, contar com amplo respaldo, inclusive de concessionárias ferroviárias que, no início, possuíam ressalvas à proposta.

O Marco Legal das Ferrovias é mais do que um produto legislativo: demonstra como o conhecimento técnico da Consultoria Legislativa, articulado ao processo político, pode se transformar em política pública de alcance nacional.

Clay Souza e Teles,
Consultor Legislativo, tomou posse em 2014.

UMA CHANCE PARA COLOCAR O BRASIL NOS TRILHOS NOVAMENTE

No início de 2018, meu colega de gabinete, Clay, que também é Consultor Legislativo, comentou sobre ideias originais que outro colega, Marcus Kleber, vinha desenvolvendo para impulsionar a expansão da malha ferroviária do país. Marcamos uma reunião no gabinete para ouvi-lo. Nessa conversa, adotei o papel de “advogado do diabo”, testando ao máximo a viabilidade — especialmente econômica — de sua proposta: criar um modelo de autorização para expansão ferroviária como alternativa ao modelo tradicional de concessão.

Ao fim da reunião, estava convencido. A ideia não só se sustentava, como poderia representar uma verdadeira mudança de paradigma: permitir que qualquer interessado, com capacidade financeira, se credenciasse para abrir novas linhas ferroviárias por meio de autorizações, em um processo menos burocrático, sem onerar o Estado e com potencial de trazer mais eficiência ao setor.

Levamos a proposta ao senador. Após alguns dias de análise, ele determinou que a equipe do gabinete trabalhasse com o consultor Marcus Kleber na elaboração de um projeto de lei. O restante é história — uma história ainda em curso, que teve como marco a aprovação do Marco Legal das Ferrovias, a Lei nº 14.273, de 2021.

Marcos Antônio Köhler,
Consultor Legislativo, tomou posse em 2002.

RITMO INTENSO NO PROJETO DA NOVA LEI DAS FERROVIAS

O início de 2019 foi especialmente intenso para a área de transportes, com diversas propostas de reformas setoriais sendo debatidas. Para mim, em particular, foi um período de grande demanda, já que acompanhava a tramitação da MPV nº 863, de 2018, que tratava da abertura do capital estrangeiro no setor aéreo, ao mesmo tempo que trabalhava em propostas de atualização do marco legal da navegação de cabotagem no Brasil.

Enquanto isso, minha colega Liliane Galvão estava totalmente imersa no tema das ferrovias, acompanhando de perto a tramitação do PLS nº 261, de 2018. Com a intensidade e o rigor que sempre imprime aos assuntos de sua alçada, insistia para que eu também me envolvesse na discussão, a fim de ter alguém com quem trocar ideias sobre as questões que surgiam diariamente. Acabei aceitando, com a condição de que ela também colaborasse comigo na cabotagem — o que de fato aconteceu.

O assessoramento ao PLS nº 261, de 2018, foi um dos trabalhos mais intensos e, ao mesmo tempo, gratificantes que realizei em mais de 20 anos de Consultoria. Liliane, talvez por sua experiência como auditora do TCU, tem um olhar atento e minucioso, não deixa passar nada sem análise profunda. Encontrou no senador Jean-Paul Prates, relator da matéria, um parceiro ideal, igualmente detalhista e comprometido.

As discussões eram longas e aprofundadas. Um exemplo delas foi o debate sobre se o PLS deveria se aplicar apenas a ramais menores (*shortlines*) ou também aos trechos troncais e estruturantes das ferrovias. Muitas vezes, começávamos as conversas antes do almoço e só as encerrávamos no fim da tarde. Grande parte dessas reuniões ocorria no gabinete do senador, mas, na reta final, chegamos a ir até seu apartamento funcional — inclusive em alguns sábados e domin-

gos — para concluir o texto que seria apresentado ao Plenário do Senado.

O grupo de trabalho formado por nós três, somado a Wagner Cabral e João Paulo Madruga, tinha visões complementares, o que contribuiu para o amadurecimento do projeto. Em certo momento, o senador e Liliane já haviam colorido todo o texto com comentários e sugestões, de modo que João Paulo, perdido no emaranhado de versões, me ligou e pediu: “Ômi, queria que tu desse uma limpada nesse texto.” Respondi: “Só se for com facão, para deixar bem limpo.” Ele retrucou: “Pois faça!”

É justo também registrar o papel de Marcos Kleber, que, representando o governo, defendia com energia que o texto fosse aprovado o mais rapidamente possível e com o mínimo de alterações. Destaco ainda a colaboração dos colegas Clay Telles e João Trindade, que contribuíram nas questões de direito administrativo, e de Victor Carvalho Pinto, que ajudou nos pontos relacionados ao direito urbanístico.

O processo de tramitação seguiu um ciclo intenso: ouvir mercado e governo, o senador liberar uma nova minuta, abrir mais uma rodada de discussões, colher impressões, ajustar novamente o texto. Esse movimento se repetiu várias vezes até culminar, após muito trabalho coletivo, na aprovação da nova Lei das Ferrovias.

*Túlio Augusto Castelo Branco Leal,
Consultor Legislativo, tomou posse em 2002.*

LEI DAS FERROVIAS: UM PROJETO SUPRAPARTIDÁRIO GESTADO NA CONSULTORIA LEGISLATIVA

Entre os projetos mais gratificantes de minha trajetória na Consultoria Legislativa, destaco o Projeto de Lei do Senado nº 261, de 2018, que resultou na promulgação da Lei nº 14.273, de 2021, conhecida como Lei das Ferrovias.

A proposta nasceu integralmente no âmbito da Consultoria Legislativa, fruto da iniciativa do colega Marcos Kleber, que, em sua pesquisa de mestrado, identificou a necessidade de abrir o setor ferroviário à iniciativa privada. O modelo proposto permitiria que empreendedores construíssem novas linhas e ramais, sem subsídio público, para transporte de carga própria ou de terceiros. O conceito, simples e robusto, oferecia segurança jurídica e favorecia a expansão da malha a partir da demanda real, evitando a dependência de planos centralizados e onerosos.

Inspirado na experiência da Lei nº 12.815, de 2013 (Lei dos Portos), que viabilizou terminais de uso privado por autorização, o projeto propunha a autorização como alternativa à concessão tradicional. A ideia foi apresentada ao senador José Serra, que solicitou a elaboração de uma minuta à Consultoria. Para isso, Marcos Kleber reuniu colegas de diferentes áreas, e coube a mim desenvolver o tema do aproveitamento imobiliário ao longo das linhas de passageiros — tema que há anos discutíamos na Consultoria, inspirados em modelos aplicados no Japão e em Hong Kong.

Minha contribuição resultou no capítulo da lei sobre Operações Urbanísticas, que permaneceu praticamente inalterado durante a tramitação. O dispositivo cria mecanismos para aproveitamento do espaço aéreo sobre faixas de domínio e reurbanização do entorno de estações, promovendo adensamento e recuperação da valorização imobiliária gerada pela infraestrutura. O modelo prevê

a participação voluntária dos proprietários em fundos imobiliários responsáveis pela reurbanização, minimizando desapropriações e resistências.

Durante a análise na Comissão de Infraestrutura, o relator, senador Jean-Paul Prates, promoveu audiências públicas, incluindo uma dedicada às operações urbanísticas, realizada em 27 de junho de 2019, na qual apresentei a proposta ao lado de representantes do Poder Executivo e de gestores municipais. O debate confirmou a viabilidade do modelo e reforçou sua manutenção no texto final.

Posteriormente, o Poder Executivo editou a Medida Provisória nº 1.065, de 2021, com conteúdo similar, para acelerar a aprovação. Embora a MP tenha perdido vigência, o projeto original foi aprovado, consolidando um raro exemplo de cooperação suprapartidária: apresentado por um senador do PSDB, relatado por um senador do PT e apoiado por um governo do PL. Um caso emblemático de como propostas de alto impacto podem ser concebidas e amadurecidas no âmbito técnico-legislativo e, ainda assim, reunir apoio de diferentes correntes políticas.

Victor Carvalho Pinto,
Consultor Legislativo, tomou posse em 2002.

DO TÚNEL DO TEMPO AO MARCO LEGAL DAS FERROVIAS

Estava caminhando com Danilo Augusto Barboza de Aguiar, então consultor-geral, pela entrada do famoso “Túnel do Tempo”, quando, por coincidência, cruzamos com o senador Jean-Paul Prates e seu chefe de gabinete, João Paulo Madruga. Foi João Paulo quem nos abordou, contando que o senador tinha o desejo de revitalizar a ferrovia que ligava Natal a Macau (RN) e queria saber quais seriam os caminhos para tornar essa iniciativa viável.

Eu já havia participado da equipe da Consultoria Legislativa que debateu o que viria a se transformar no PLS nº 261, de 2018, de autoria do senador José Serra. Sempre acreditei — e continuo acreditando — que o modelo de ferrovias privadas previsto naquele projeto era ideal para a construção ou revitalização de linhas curtas: ramais que ligam indústrias ou centros produtores à linha-tronco de uma ferrovia concedida. O caso defendido pelo senador Jean-Paul encaixava-se perfeitamente nesse conceito.

Naquele momento, o PLS 261 já havia passado pela Comissão de Assuntos Econômicos, sob relatoria da senadora Lúcia Vânia, e aguardava designação de relator na Comissão de Infraestrutura. Expliquei ao senador que, se aprovado, o projeto abriria espaço para investimentos privados no setor ferroviário, criando um procedimento mais simples que permitiria a qualquer interessado adquirir uma linha férrea existente e operar o transporte.

No mesmo dia, o senador solicitou formalmente a relatoria. Era o início de 2019. A partir daí, vieram incontáveis reuniões em seu gabinete, reunindo autoridades, empresas, especialistas e todos os interessados. Por se tratar de uma proposta inovadora, o caminho exigiu diálogo constante e muita articulação. O senador não apenas coordenou os debates como também participou ativamente da redação, fez questionamentos técnicos, escreveu trechos do texto e

trabalhou para construir consensos.

No final de 2021, ainda em tempos de máscaras devido à pandemia, o projeto chegou ao Plenário do Senado — e foi aprovado. Era a conclusão de um capítulo que começou com um encontro casual no túnel do tempo e terminou com a criação de um marco legal capaz de abrir novos trilhos para o Brasil.

Liliane Galvão de Moraes,
Consultora Legislativa, tomou posse em 2014.

VOLTANDO AOS TRILHOS: A JORNADA DO MARCO LEGAL DAS FERROVIAS

Em janeiro de 2018, defendia minha dissertação de mestrado na Universidade de Brasília — um estudo comparativo sobre o desenvolvimento ferroviário no Brasil, Estados Unidos e China ao longo de dois séculos. Meu objetivo era entender como o Brasil havia, de certo modo, descarrilado na história das ferrovias.

Minhas conclusões divergiam das narrativas predominantes: não era apenas o rodoviarismo, nem a falta de *open access* ou de investimentos compulsórios nos contratos de concessão. Havia outros fatores históricos que mereciam atenção.

Na plateia estava o amigo e consultor do Senado, Clay Teles, que se interessou pelas minhas ideias “fora da caixa”. Após a defesa, ele sugeriu me apresentar a Marcos Köhler, chefe de gabinete do senador José Serra e consultor do Senado. Sem aviso prévio, enfrentei uma espécie de segunda defesa de tese: Köhler queria testar a solidez das minhas propostas antes de levá-las ao senador.

Para minha surpresa, a conversa com o senador José Serra foi cordial e objetiva. Ele tinha pressa — 2018 era um ano eleitoral e queria avançar em sua agenda de infraestrutura. Fui convidado a trabalhar em regime de exclusividade para seu gabinete, liderando, a partir da Consultoria Legislativa, o assessoramento para a elaboração de um projeto de lei que abrisse o mercado ferroviário brasileiro.

Montamos uma equipe de consultores diversificada, abordando desde aspectos de Direito Constitucional e Urbanístico até Economia e Engenharia de Transportes. Após debates intensos, optamos por uma estratégia conservadora: aproveitar precedentes legais de outros setores — portos, telecomunicações, energia — para dar mais aceitação social ao texto. Propusemos um projeto que conferisse à iniciativa privada a possibilidade de requerer autorização à

União para construir e operar ferrovias de forma menos burocrática e mais eficiente.

O projeto quase não saiu da prancheta. O senador José Serra zelava pelo bom relacionamento com o Planalto e não queria confronto direto. Mas as greves dos caminhoneiros mudaram o cenário, abrindo espaço para discutir um novo modelo ferroviário. A ideia ganhou força; o senador decidiu encampá-la e, em pouco tempo, recebeu parecer favorável na Comissão de Assuntos Econômicos, com a relatoria da senadora Lúcia Vânia. A missão, contudo, ainda não estava cumprida: o PLS nº 261, de 2018, precisava passar pelo crivo de mais duas comissões.

Em 2019, fui convidado pelo então ministro da Infraestrutura, Tarcísio de Freitas, a trabalhar pela aprovação do texto. Fui cedido ao Executivo, passando a atuar como articulador legislativo. Minha missão seria auxiliar o diálogo com o novo relator, senador Jean-Paul Prates, em busca de consenso entre interesses conflitantes. Foram três anos de reuniões e debates, ouvindo defensores e críticos da proposta.

Durante o período em que estive afastado da Consultoria Legislativa, cedido ao gabinete do ministro da Infraestrutura, tive de conciliar minha convicção de que o novo marco regulatório deveria ser o mais desburocratizado possível com o receio legítimo manifestado por diversos atores interessados, que temiam os impactos de uma reforma excessivamente radical. Essa negociação entre anseio por desburocratização e cautela pragmática deu origem a dispositivos que se tornaram fundamentais na versão final da Lei das Ferrovias.

Entre os principais debates, estavam a inclusão do direito de preferência de cinco anos aos atuais concessionários para assumirem projetos autorizados por novos entrantes — e a previsão de que os concessionários pudessem se tornar autorizatários no futuro, sob condições específicas voltadas ao aumento da oferta e à promoção

da competição no setor. Esses elementos refletem o ponto de equilíbrio encontrado: flexibilização normativa sem desestabilizar os agentes já envolvidos no sistema ferroviário.

A tramitação do PLS nº 261, de 2018, se transformou numa verdadeira escola de ciência política: aprendi, na prática, como construir o caminho possível dentro de um campo repleto de interesses aparentemente inconciliáveis, mas, ainda assim, convergentes no propósito comum de gerar benefícios coletivos. Essa metamorfose normativa — do PLS original, que propunha amplo uso de autorizações como instrumento desburocratizante, à Lei nº 14.273, de 2021, consolidada como o novo Marco Legal das Ferrovias — expressa exatamente essa capacidade de articulação política, de converter a pluralidade de demandas em um texto final viável e equilibrado.

Na relatoria de Jean-Paul, o texto original sofreu ajustes que refletiam os anseios da sociedade organizada. Entretanto, diante da dificuldade de consenso e das pressões das assembleias legislativas estaduais, que começaram a produzir leis autônomas, o Executivo editou a Medida Provisória nº 1.065, de 2021, para abrir o mercado, trazendo maior segurança jurídica às iniciativas estaduais e privadas.

Isso acabou acelerando a tramitação do projeto de autoria do senador José Serra. Em 21 de dezembro de 2021, era sancionado o novo Marco Legal das Ferrovias, com alguns vetos que mais tarde viriam a ser derrubados no governo seguinte — sinal de que algumas das divergências que dificultaram a tramitação ainda permaneciam vivas.

Essa legislação demonstra a complexidade do Brasil: diversos pontos inovadores ainda não foram explorados em seu potencial pleno, como a autorregulação, as operações urbanísticas ou os chamamentos públicos para aproveitamento de ferrovias ociosas com cessão de imóveis lindeiros, para citarmos apenas alguns.

Ainda assim, mais do que nunca acredito que esta é uma nor-

ma essencial para o desenvolvimento da infraestrutura ferroviária nacional. Hoje, já podemos testemunhar, na prática, os efeitos do PLS nº 261, de 2018 — como no Mato Grosso, com a construção de uma nova ferrovia pelo mercado sem aportes da União, e em diversos projetos pelo Brasil liderados por novos entrantes. Em especial, nota-se o ressurgimento do interesse privado pelo transporte ferroviário de passageiros, como no caso das linhas entre Porto Alegre e Gramado; Brasília e Luziânia; Salvador e Feira de Santana; e Rio de Janeiro e São Paulo, todas requeridas por autorização.

A Lei nº 14.273, de 2021 é uma legislação de maturação lenta, como o são os próprios projetos ferroviários. É um marco do Estado brasileiro — não um projeto de governo, mas um projeto de país —, fruto de pesquisa acadêmica, diálogo político intenso e trabalho conjunto de servidores públicos e agentes políticos. Uma lei destinada a recolocar o Brasil nos trilhos do desenvolvimento.

*Marcos Kleber Ribeiro Felix,
Consultor Legislativo, tomou posse em 2014.*

Entre atoleiros e botos

uma Viagem pela BR-319

Entre 15 e 18 de janeiro de 2018, participei de uma diligência singular: percorrer o trecho Porto Velho—Manaus da BR-319, em pleno inverno amazônico, a pedido da Comissão de Serviços de Infraestrutura. O objetivo era simples no papel — avaliar as obras de manutenção e a trafegabilidade da rodovia —, mas a experiência foi muito além de um relatório técnico.

A BR-319, com seus 877 quilômetros, foi aberta pelo Exército Brasileiro em 1973 e continua sendo a única ligação terrestre do Amazonas e de Roraima com o restante do país. No dia 16 de janeiro, às cinco da manhã, partimos de Humaitá em comboio. Ao amanhecer, já estávamos imersos na floresta. Logo chegamos à comunidade de Realidade, um nome que soava como ironia e lamento: isolamento, carência de serviços básicos, abandono — e uma estrada que um dia fora asfaltada, mas hoje se desfazia em buracos e lama.

Em parte do trajeto, o próprio senador Acir Gurgacz assumiu o volante do ônibus, manobrando com habilidade para vencer atoleiros e manter o veículo no traçado precário da pista. Entre solavancos, fomos recebidos com um churrasco improvisado pela comunidade de Manicoré, no entroncamento da BR-319 com a BR-

174. Mais adiante, uma ponte caída nos obrigou a cruzar o rio de balsa. Quando finalmente chegamos a Manaus, já à noite, estávamos exaustos — e transformados.

Ser Consultora Legislativa me proporcionou muitos momentos marcantes, mas poucos tão vivos na memória quanto este. O alvorecer na floresta, o reflexo dos botos-cor-de-rosa nas águas e o encontro majestoso dos rios Negro e Solimões ainda me acompanham. Também permanecem comigo os rostos das pessoas que encontramos pelo caminho — brasileiros que deveriam ter garantidos os mesmos direitos e oportunidades que qualquer outro cidadão.

Naquela época, segundo o Tribunal de Contas da União, mais de cem milhões de reais já haviam sido gastos apenas em estudos ambientais. Liminares iam e vinham, e, passados mais de sete anos desde aquela viagem, as paisagens humanas e a rodoviária seguem quase inalteradas.

Liliane Galvão de Moraes,
Consultora Legislativa, tomou posse em 2014.

O fascínio pelas Comissões Parlamentares de Inquérito

memórias de uma CPI

Frequentemente indagam-me sobre as razões que me levam a abraçar com tamanha dedicação o trabalho junto às Comissões Parlamentares de Inquérito. Reconheço que se trata de labor hercúleo, de jornadas que desafiam qualquer cronograma convencional, mas nessa aparente adversidade reside precisamente o que mais me atrai: a riqueza intelectual incomensurável, o aprendizado constante tanto sobre o objeto investigado quanto sobre a complexa dinâmica parlamentar. Cada CPI constitui um universo único, irrepetível, com suas próprias nuances e desafios.

Permito-me compartilhar a experiência singular de ter assessorado a CPI da Vale, também denominada CPI de Brumadinho — trabalho que permanece vívido em minha memória profissional.

À época, já acumulava experiência considerável no assessoramento de CPIs. Não constituiu surpresa, portanto, quando fui convocado pela então coordenadora do Núcleo de Direito, dra. Flávia Magalhães, para integrar a equipe técnica do relator, senador Carlos Viana.

Minha rotina estabeleceu-se de forma rigorosa: residindo em

bairro mais afastado do Congresso Nacional (Águas Claras), antecipa-me aos congestionamentos matinais, chegando pontualmente às audiências marcadas para as 9 horas. Nesse contexto, estabeleci contato profissional com um senador que demonstrava igual pontualidade. Após apresentar-me, ele solicitou-me a elaboração de questionários, demanda que atendi prontamente, desenvolvendo sucessivas minutas de perguntas ao longo de todo o processo investigativo.

Diferentemente de outras CPIs, não se configurou, nesta, uma polarização entre Governo e Oposição. No entanto, a CPI da Vale enfrentou adversário de natureza distinta: o formidável aparato de influência da própria mineradora.

A estratégia empresarial mostrou-se sofisticada: submeter-se voluntariamente aos interrogatórios. Apenas um diretor, ocupante de posição hierárquica imediatamente inferior ao presidente, foi poupado da inquirição por decisão da presidência da CPI. Entre os primeiros depoentes figurou outro diretor de idêntico nível hierárquico. Seu testemunho revelou informações relevantes, mas que não foram suficientes para sensibilizar no primeiro momento os principais integrantes da comissão.

Tal ocorrência provocou-me um alerta de que elementos que vão além da técnica e das evidências fazem parte da disputa política comum nas CPIs. Independentemente disso, busquei seguir minhas funções com o maior profissionalismo.

Minha atuação abrangia a preparação de questionários para o relator, para a presidente da CPI e para o senador pontual. Inicialmente, os depoentes revelaram informações importantes. Posteriormente, evidenciou-se que haviam identificado o padrão de meus questionários, apresentando-se com respostas previamente elaboradas. Tal percepção levou-me a reformular estrategicamente minha abordagem interrogativa.

A questão jurídica central concentrou-se na tipificação penal

dos atos praticados pelos diretores da Vale: homicídio culposo ou doloso por dolo eventual. A assessoria técnica dividia-se. Eu defendia a configuração de homicídio doloso, mas fui voto vencido. Não obstante, ajudei a redigir o relatório de acordo com a melhor técnica.

O relator protocolou relatório sugerindo indiciamento por homicídio culposo, documento disponibilizado na página oficial da CPI.

Dias após a publicização do relatório, às 6 horas, recebi ligação do senador “pontual” indagando-me se poderia apresentar relatório próprio. Esclareci que poderia, sim, apresentar voto em separado. Então, solicitou-me, naquele momento, a elaboração de documento sugerindo o indiciamento de todos os diretores e gerentes ouvidos por homicídio doloso por dolo eventual, conforme minha convicção técnica.

Manifestei minha limitação em processo penal, mas o senador insistiu, demonstrando confiança em meu trabalho. Elaborei o documento, sugerindo submissão à Consultoria Legislativa para eventuais correções.

Encontrei-me em situação delicada: não poderia revelar à assessoria do relator a elaboração do voto em separado (violação de sigilo funcional), tampouco negar atendimento a demanda senatorial legítima. Para ambos os senadores empreguei meus melhores esforços. A única diferença foi a de que um dos relatórios se ajustava ao que eu defendia como o melhor encaminhamento.

O voto em separado foi protocolado. No dia da votação, o quórum estava elevado e o clima político indicava uma possível prevalência da tese do homicídio doloso. O relator observou de forma atenta essa tendência e, como jornalista experiente, interpretou a realidade e os impactos de sua decisão. Assim, decidi modificar o relatório, fazendo prevalecer a sugestão de indiciamento por homicídio doloso.

O senador “pontual” manifestou sua gratidão. Respon­di ter simplesmente cumprido meu dever — porque era exatamente isso.

Atualmente, o processo por homicídio doloso tramita. Os dois diretores hierarquicamente superiores que permaneceram em seus cargos jamais foram denunciados pelo Ministério Público. Paradoxalmente, o ex-presidente da Vale, destituído após Brumadinho, e diretores de escalões inferiores figuram como réus, embora nenhum tenha sido preso. Posteriormente, um dos diretores não denunciados foi multado pela Comissão de Valores Mobiliários em R\$ 27 milhões — valor significativo para os padrões usuais da autarquia.

Mesmo que o objetivo não seja plenamente atingido conforme nossas convicções, ainda mantenho minha paixão e disponibilidade para o trabalho em CPIs. O trabalho de assessoramento deve cumprir seu dever de expressar o rigor dos posicionamentos técnicos, mas respeitar em absoluto quem detém o poder da representação política e, portanto, legitimidade para decidir. Podemos criticar inúmeros aspectos desse labor, mas jamais sua monotonia — característica absolutamente inexistente nesse fascinante universo investigativo.

Bruno Mattos e Silva,

Consultor Legislativo, tomou posse em 2006.

Eu te trouxe aqui para me ajudar ou para ficar contra mim?

Desde o final de 2019, eu assessorava o senador Esperidião Amin em um tema sensível e de relevância para seu estado: as elevadas tarifas de energia elétrica cobradas pelas pequenas distribuidoras de Santa Catarina. O assunto mobilizava a comunidade atendida por essas empresas, inclusive lideranças políticas, e exigia articulação com órgãos como o Ministério de Minas e Energia (MME), a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e o Tribunal de Contas da União (TCU).

Participei com o senador Esperidião Amin de diversas reuniões sobre o tema. Uma delas, particularmente marcante, ocorreu no TCU, em fevereiro de 2020, e contou com a presença da deputada federal Ângela Amin, do ministro Raimundo Carreiro (então integrante da Corte), além de assessores do senador e de técnicos do próprio Tribunal e da Aneel.

Durante a reunião, após um dos técnicos da Aneel apresentar uma argumentação tecnicamente adequada que, de certa forma, dificultava o atendimento do pleito do senador Esperidião Amin, manifestei minha concordância com a avaliação feita pelos técnicos da Agência. Foi então que, de forma

descontraída e com seu habitual bom humor, o senador virou-se para mim e perguntou algo mais ou menos assim:

— Rutelly, eu te trouxe aqui para me ajudar ou para ficar contra mim?

A princípio, esse seria o tipo de pergunta capaz de gerar constrangimento entre os presentes. Entretanto, isso não ocorreu. Todos riram, pois entenderam o contexto e perceberam o vínculo de confiança envolvido. Com a mesma leveza com que a pergunta foi feita, e com a experiência de já ter ouvido pergunta semelhante do próprio senador em outra ocasião, respondi algo como:

— Senador, certamente estou aqui para ajudá-lo. E é justamente por isso que não posso permitir que o senhor abrace argumentos que possam ser prejudiciais ao seu pleito. Ao reconhecer a análise da Aneel, posso ajudar a tornar o seu pleito mais robusto.

Ele, mantendo o tom descontraído, respondeu:

— Ah, bem! Pensei que você tivesse se esquecido de que está aqui para me ajudar!

A cena, embora breve, marcou aquele encontro, assim como a memória de alguns dos presentes. Até hoje, alguns dos que participaram daquela reunião, sempre que me encontram, relembram o episódio com risos e descontração. Reconhecem que aquele momento foi possível porque havia uma relação construída de admiração, respeito e confiança, que ficou evidente no modo como a pergunta foi feita e recebida, sem gerar qualquer embaraço.

Pelo contrário, esse vínculo marcado por admiração, respeito e colaboração mútua não apenas facilitou o diálogo com os órgãos técnicos, como também contribuiu decisivamente para o amadurecimento de uma solução normativa que, mais adiante, viria a ser convertida em lei, sancionada em janeiro de 2022.

Naquele momento no TCU, ficou claro que a Consultoria Legislativa pode exercer seu papel técnico com firmeza e, ao mesmo tempo, cultivar relações institucionais pautadas no diálogo, na leveza e no compromisso com o interesse público.

Rutelly Marques da Silva,
Consultor Legislativo, tomou posse em 2014.

Como uma conversa sobre cabotagem influenciou a política marítima brasileira

O ano de 2019 iniciou-se com uma carga de trabalho relativamente intensa para a área de transportes, impulsionada por reformas setoriais em andamento — como a abertura do capital estrangeiro em empresas aéreas nacionais e a tramitação do PLS nº 261, de 2018, que resultaria na Lei das Ferrovias. Além disso, havia um clima de otimismo de que reformas relevantes no setor finalmente poderiam superar resistências e se transformar em lei.

Nesse contexto, no início daquele ano, eu almoçava no Espaço do Servidor com minha colega Liliane Galvão e nosso amigo Reginaldo Minaré, à época assessor no gabinete do senador Alvaro Dias. O tema da conversa era recorrente em nossas discussões: as ineficiências logísticas brasileiras que limitam nosso crescimento econômico. Naquele dia em particular, eu comentava sobre as dificuldades do mercado de navegação de cabotagem, que enfrentava severas restrições legais à época, tanto para a aquisição de embarcações estrangeiras quanto para o afretamento (aluguel) de navios por armadores interessados em operar ao longo da extensa costa brasileira.

Minaré nos perguntou se tínhamos sugestões para melhorar esse cenário. Compartilhei algumas ideias e, em seguida, ele sugeriu

que aproveitássemos a presença do senador em seu gabinete para apresentá-las pessoalmente, o que de fato ocorreu. Fomos recebidos de forma cordial por Alvaro Dias, que rapidamente compreendeu a questão e nos indagou sobre alternativas para facilitar a obtenção de embarcações para a cabotagem. As propostas, de caráter liberalizante e reformista, despertaram seu interesse. O senador pediu, então, que eu e Minaré dialogássemos com o secretário de Portos, Diogo Piloni, e sua equipe, composta por Dino Antunes, Cléber Martinez, Karênina e Bruna. Nessas reuniões, apesar de algumas divergências quanto à forma e ao conteúdo a ser colocado no texto de um projeto, pareceu-nos claro que estávamos na direção correta.

A partir daí, apresentamos nossas sugestões ao senador, que protocolou o PL nº 2.948, de 2019. O projeto previa a facilitação do afretamento de embarcações “a casco nu” (sem tripulação) por empresas brasileiras de cabotagem; vedava a discriminação quanto à origem da embarcação que arvorasse a bandeira brasileira, independentemente do local ou forma de construção; abria o mercado de seguros e resseguros internacionais aos armadores nacionais; e autorizava a aquisição de embarcações novas ou usadas no mercado internacional.

Embora o PL nº 2.948, de 2019, não tenha sido aprovado, desempenhou papel relevante como catalisador da proposta do governo federal para o BR do Mar, programa que incorporou objetivos e até mesmo trechos semelhantes ao projeto do senador Alvaro Dias.

É legítimo questionar se, sem o impulso inicial proporcionado pela apresentação do PL nº 2.948, de 2019 — que suscitou intenso debate no setor —, o governo teria apresentado e aprovado o BR do Mar, dado o tamanho dos desafios, das divergências de opinião e dos interesses em jogo.

*Túlio Augusto Castelo Branco Leal,
Consultor Legislativo, tomou posse em 2002.*

Consultores em quarentena

Em muitos países os Parlamentos se fecharam durante o período de quarentena em função do coronavírus. Em meio ao medo e à apreensão, acompanhei emocionada a primeira sessão virtual do Plenário do Senado Federal, que inaugurou Sistema de Deliberação Remota (SDR), implementado pela Secretaria de Tecnologia de Informação (Prodasen), a pedido da Secretaria-Geral da Mesa (SGM). Graças a ele, o Senado se manteve aberto, deliberando sobre proposições urgentes, sem descuidar da proteção à vida dos parlamentares e dos servidores públicos.

As sessões eram comandadas pela Mesa Diretora em uma sala protegida, criada especificamente para esse fim. Os Senadores e assessores participavam de suas casas ou escritórios.

O SDR alterou o modo de funcionamento da Consultoria Legislativa. Houve mudanças profundas nas regras regimentais. O Plenário se manteve em funcionamento, mas o trabalho nas comissões foi paralisado. Em tempos normais, a maior parte das proposições legislativas chega ao Plenário já instruída, exceto em hipóteses específicas. Durante o período de pandemia todas as deliberações se deram diretamente em Plenário. Os assuntos em pauta também se modificaram: tornaram-se prioritárias as matérias destinadas a lidar com os desafios impostos pela pandemia. E não houve quem per-

manecesse imune: orçamento público e direito tributário, contratos privados, serviços públicos e privados de saúde, contratos de consumo, educação básica e superior, cada área possuía desafios específicos, demandando respostas particulares até então impensáveis.

Como consultores, nosso desafio era analisar as matérias propostas com maior rapidez do que em tempos regulares. Após a divulgação da pauta, os senadores tinham prazo para apresentar emendas em Plenário até o início da tarde do dia da votação. E os relatores precisavam entregar seus relatórios antes do início da Ordem do Dia. Além de assessorarmos os gabinetes na elaboração das emendas, éramos demandados a elaborar notas informativas e havia pouquíssimo tempo para concluir as minutas de relatórios, uma vez que diversas emendas eram apresentadas nos minutos finais do prazo.

O primeiro projeto que assessoriei nesse novo modelo tratava de suspender a inscrição do nome de devedores em cadastros de inadimplência durante o período de quarentena. Enquanto trabalhava sem parar para finalizar a minuta de relatório e entregar as notas informativas, recebi uma demanda inédita: gravar um vídeo resumindo a proposta, com o objetivo de “facilitar o debate”. Entrei em pânico. Precisei me colocar apresentável e cuidar do “cenário”: um escritório que dividia com meu marido e meu filho de cinco anos, onde livros infantis, de informática, direito e literatura se empilhavam sem muita organização, em equilíbrio precário. A luz e o som da primeira gravação ficaram terríveis, pois não dispunha em casa de microfone de lapela e muito menos de *ring light*. A solução foi falar alto e improvisar com um abajur. Enviei o vídeo orgulhosa do resultado e o retorno veio rápido: poderia gravar novamente, dessa vez com a câmera na horizontal? Concordei em repetir a gravação apenas mais uma vez, ou não terminaria a minuta de relatório a tempo.

Enquanto o relatório era lido, acompanhei a sessão pela tele-

visão, mortificada com a possibilidade de ter deixado passar algum erro crasso em meio à correria. Andava em círculos e a sensação é que iria abrir um buraco no chão, como nos antigos desenhos animados. A proposição foi aprovada no Senado e na Câmara, mas vetada pelo Poder Executivo. De tanto trabalho ficou a experiência sobre como funcionaria o processo legislativo enquanto o vírus nos obrigasse a manter as medidas de isolamento social.

Embora muitos dos projetos aprovados nesse período fossem elaborados a partir do zero e rapidamente votados, na área de direito do consumidor houve o resgate de um projeto de lei antigo, sobre prevenção e o tratamento do superendividamento.

A proposta fazia parte de um pacote contendo três propostas para reforma do Código de Defesa do Consumidor. Tinha sido aprovado no Senado e aguardava votação na Câmara havia anos. Não era uma matéria fácil, pois existiam receios quanto a impactos sobre taxas de juros, oferta de crédito e até mesmo um eventual incentivo à inadimplência. A questão também era cercada por um certo preconceito, pois havia quem defendesse que o superendividamento provém de indisciplina. Mas a pandemia deixou claro como tragédias individuais, familiares ou coletivas podem levar mesmo os cidadãos mais organizados a situações de inadimplência.

Após a deliberação pela Câmara a proposição retornou ao Senado com modificações. Trabalhei na análise dessas alterações e o projeto foi rapidamente votado no Senado Federal.

Dessa vez, a matéria foi sancionada pelo presidente da República, convertendo-se na Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021. Um dos seus comandos mais importantes é garantir a preservação do mínimo existencial em processos de repactuação de dívidas. A aprovação do marco de combate ao superendividamento foi comemorada por todo o sistema de defesa do consumidor e sua implementação, mesmo repleta de desafios, ajudou a proteger consumidores — e não apenas temporariamente. As novas regras alteraram o Código de

Defesa do Consumidor de forma permanente e continuam em vigor. Os procedimentos para renegociação e repactuação de dívidas seguem sendo aperfeiçoados por meio da prática no âmbito do Poder Judiciário.

Beatriz Simas Silva,
Consultora Legislativa, tomou posse em 2015.

O dia em que “decidi” a redação de dois artigos da Constituição

Ainda não havíamos saído totalmente da pandemia. Era 2021, as reuniões ainda eram quase todas *online*. Eu, pelo menos, ainda me esquivava de qualquer reunião presencial, sempre que possível.

O tema era a polêmica e tormentosa PEC nº 186, de 2019, conhecida como PEC Emergencial, pois, entre diversas outras coisas, constitucionalizava medidas fiscais a serem adotadas pelo Executivo em caso de emergência fiscal. Árida, técnica, cheia de “economês”, a PEC despertava olhares de desconfiança. A bem da verdade, ela só seria destravada depois, quando se negociou a inclusão do auxílio-emergencial como um “contrabalanço” às medidas de austeridade defendidas pelo governo da época.

Eu representava a Consultoria Legislativa, juntamente com vários outros colegas (Haroldo Escher, Ronaldo Peres, Victor Marcel e Rafael Camara), mas, nessa rodada de reuniões, se a memória não me trai, estávamos eu, pela Conleg, e Vinícius Amaral, da Conorf, assim como a assessoria do relator da matéria no Senado, senador Márcio Bittar (que nos havia “delegado” a discussão técnica com os ministérios, para depois “bater o martelo” sobre a redação). Não tenho registro escrito desse ato, então, se esqueci da presença de algum colega, já peço desculpas.

O clima era um tanto quanto tenso — especialmente porque nos reuníamos com dois ministérios, sendo que um dos ministros queria tomar o lugar do outro. Foi aí que eu aprendi, de uma vez por todas, que “o Executivo” na verdade são “os Executivos”, que o governo é um polvo, cujos braços, inclusive, frequentemente se digladiam. Chegava-se ao ponto de ter uma reunião no domingo pela manhã, com um ministro e, à tarde, com a equipe do outro. “Não digam lá no ministério [censurado] que estão se reunindo comigo!”. Nós, que não tínhamos nada a ver com essa briga, simplesmente tentávamos chegar ao melhor texto possível (definitivamente, não era o que havia sido encaminhado pelo Executivo, pois estava muito “cru”).

Na reunião com a equipe do segundo ministério, surgiu um impasse. Havíamos sugerido colocar na Constituição que o Estado de Calamidade Fiscal seria decretado pelo Congresso Nacional, nos moldes do que já estava previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal. O ministério, porém, queria que a calamidade fosse decretada pelo presidente da República. Sugeriu-se (sinceramente não lembro quem, mas acho que foi a equipe do ministério) que o presidente decretasse, mas com aprovação do Congresso Nacional — o que já era melhor, mas ainda não havia me convencido. Lembro de ter sugerido, então, uma fórmula diferente: o presidente da República solicitaria ao Congresso Nacional que ele, Congresso, decretasse a calamidade; assim, preservava-se a iniciativa exclusiva presidencial, mas não se tirava do Legislativo a prerrogativa de decretar algo tão sério. Depois de um tempo de debate, a sugestão foi aceita.

Quebrei a cabeça com uma redação (era o único constitucionalista naquele momento, pois Victor Marcel e Rafael Camara estavam atuando como revisores dos trabalhos, salvo engano) que pudesse atender ao que fora definido na reunião. Ao final daquela tarde de domingo, pensei que talvez fosse melhor colocar no art. 49 da Constituição a competência do Congresso Nacional para decretar o estado de calamidade, como último inciso, e prever no art. 84 que caberia ao

presidente da República solicitar ao Congresso a decretação.

Havia ainda uma questão de técnica legislativa. No art. 49, era fácil colocar mais um inciso, pois o último, até então, previa uma competência como as outras: bastava incluir mais um na lista. Em relação ao art. 84, que trata das atribuições do presidente da República, era mais complicado: o último inciso previa uma cláusula de abertura, conferindo ao presidente a prerrogativa de “exercer outras atribuições previstas nesta Constituição” (inciso XXVII). Como incluir algo após isso? Ou, pior, como reenumerar os incisos (algo que a técnica legislativa permite, mas de que eu sempre “corro”, pois morro de medo de causar erros de remissão na própria Constituição ou na legislação infraconstitucional). Terminei optando pelo simples: colocar um inciso a mais no final do art. 84 (inciso XXVIII), mesmo ficando “feia” sua inclusão após a cláusula de abertura do inciso XXVII. “Feio não é inconstitucional”, pensei.

E assim ficou. O ministério gostou, o relator aprovou, foi incluído no Substitutivo, e depois aprovado. Curiosamente, dentre os vários pontos polêmicos da PEC nº 186, de 2019, parece-me que ninguém brigou por esses dois dispositivos, que entraram em vigor praticamente como eu os redigi naquele *word* do *desktop* do computador do meu escritório de casa. A Câmara dos Deputados, na redação final, ainda “enfeiou” mais a redação, com a citação nominal de todos os artigos (arts. 167-B a 167-G), mas isso seria tema para outra memória. De qualquer forma, sempre me causou espécie esse dia em que, sem saber, num final de tarde de domingo, eu “decidi” (entre muitas e muitas aspas) a redação de dois dispositivos da Constituição.

Tem coisas que só a Conleg faz pela gente.

*João Trindade Cavalcante Filho,
Consultor Legislativo, tomou posse em 2012.*

Máscaras, coragem e silêncio nos corredores

Em 8 de abril de 2021, o Brasil chorava mais um recorde trágico: 4.249 vidas perdidas para a covid-19 em apenas 24 horas. No mesmo dia, o ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso determinava a instalação da CPI da Pandemia no Senado, com a missão de investigar as ações e omissões do governo federal no enfrentamento da crise sanitária.

Naquele momento, a Consultoria Legislativa já tinha tradição em apoiar comissões parlamentares de inquérito, mas o desafio que se apresentava ia muito além de logística ou técnica legislativa. Poucos brasileiros estavam vacinados, o medo de contrair o vírus era real e palpável. No próprio Senado, as marcas eram profundas: o senador Major Olímpio havia falecido, possivelmente infectado dentro da Casa; o senador Alessandro Vieira enfrentara um quadro grave; e ainda havia quem duvidasse da eficácia das máscaras.

Montar uma equipe presencial tornou-se, mais que um trabalho, um ato de coragem. Foram 67 reuniões — 58 delas dedicadas a oitivas, ouvindo 61 depoentes, além das vítimas. As salas fechadas, com pouca ventilação, obrigavam a atenção redobrada. As máscaras eram obrigatórias, mas as N-95, as mais seguras, eram raras e caras. Eu tinha apenas três. Cada uma cumpria escala semanal e, nos inter-

valos, repousava no varal, aguardando a próxima rodada. Beber água virara quase um ritual secreto, reservado à solidão da minha sala, longe de qualquer respiração alheia.

Quando a primeira dose da vacina alcançou a faixa etária de grande parte dos servidores, entre junho e julho, o clima começou a aliviar. Muitos de nós fazíamos testes semanais e, felizmente, não houve surtos entre os que trabalhavam presencialmente.

Quando, em 26 de outubro de 2021, o relatório final foi votado, o mundo já contabilizava mais de 240 milhões de casos e 4,9 milhões de mortos. O Brasil, sozinho, perdeu 408.333 vidas naquele ano, liderando o triste *ranking* global de óbitos.

Hoje, ver o Senado novamente cheio, com corredores movimentados e gabinetes abertos, parece quase irreal. É difícil acreditar que, há tão pouco tempo, vivíamos um cenário de portas fechadas, acenos distantes e apertos de mão que pareciam pertencer a um passado remoto.

Liliane Galvão de Moraes,
Consultora Legislativa, tomou posse em 2014.

Nos bastidores da História

a voz jurídica nas Comissões que marcaram o Brasil

Sou Consultora Legislativa nas áreas de direito penal, processual penal, penitenciário e segurança pública. Ao longo de mais de uma década de atuação no Senado, vivi experiências que não apenas marcaram minha trajetória profissional, mas também mudaram minha visão sobre o país.

O que mais me impactou foram os trabalhos nas comissões parlamentares de inquérito — verdadeiros palcos da vida política nacional — e, especialmente, a comissão parlamentar de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff. Embora tecnicamente não seja uma CPI, seu rito se assemelhava muito. A complexidade era tamanha que exigia de nós muito mais do que conhecimento jurídico ou legislativo. Era preciso entender os movimentos do tempo histórico, ler as entrelinhas dos discursos e, acima de tudo, ter sensibilidade institucional.

A comissão de *impeachment*, por exemplo, foi um divisor de águas para o país. Sua conclusão levou à posse do então vice-presidente Michel Temer, que enfrentou um difícil cenário de governabilidade. Mais tarde, esse panorama político contribuiu para a ascensão de Jair Bolsonaro. Pode-se dizer, sem exagero, que o *impeachment*

foi o gatilho de uma cadeia de eventos que redefiniram os rumos da República. A CPI foi também um palco de exposição midiática e debate público intenso, com consequências que reverberam até hoje.

Mais recentemente, participei da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre os atos de 8 de janeiro. Uma experiência marcante e transformadora. Apesar de haver um inquérito judicial em paralelo no Supremo Tribunal Federal, muito do que foi apurado na CPI alimentou as investigações conduzidas pelo ministro Alexandre de Moraes. A interação entre os poderes foi direta. A CPI, com sua natureza interdisciplinar, tornou-se um instrumento potente de fiscalização, além de uma ferramenta legítima do Poder Legislativo.

Essas vivências me transformaram profundamente — como profissional e como cidadã. Trabalhar no Senado Federal é, para mim, motivo de orgulho. É estar no centro das decisões que moldam o Brasil. É testemunhar a História sendo escrita — e, em certos momentos, escrever algumas linhas dela.

*Juliana Magalhães Fernandes Oliveira,
Consultora Legislativa, tomou posse em 2014.*

Aquele 18 de outubro não seria padrão...

Eu sabia disso e já pela manhã avisei em casa, para minha esposa e filhos, não sem ouvir protestos:

— Sem condições de marcar algo hoje, porque não tenho hora para voltar para casa.

O ritmo no trabalho estava exaustivo naquele segundo semestre de 2023. A Proposta de Reforma Tributária (PEC nº 45, de 2019) tramitava na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado, mas também havia sido criado um Grupo de Trabalho na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) para avaliar os seus reflexos no Sistema Tributário Nacional, sob a coordenação do senador Efraim Filho.

Após várias reuniões internas e audiências públicas, nas quais foram ouvidos dezenas de representantes de setores afetados pela PEC, autoridades e especialistas, a apresentação das conclusões do Grupo estava marcada para o dia seguinte, 19 de outubro. Nossa enxuta equipe de consultores estava então dividida em duas frentes – CCJ e CAE –, o que tornava ainda mais desafiadora a execução de nossas atribuições.

O trabalho com o senador Efraim Filho e sua assessoria era intenso e culminou nesta última longa reunião para finalizar o texto,

que se iniciou no dia 18 e terminou na madrugada de 19 de outubro. Como sempre, contou com a participação pessoal do parlamentar, que conduzia ativamente todo o processo. Encerrada a reunião, o trabalho de todos continuou.

Para mim, foi apenas o tempo de ir para casa, parar por alguns minutos e, com aperto no peito, apreciar o meu solitário e intacto bolo de aniversário em cima da mesa, com os cartões e mensagens de meus filhos... e prosseguir nos ajustes finais do texto.

Noite virada, o presente veio dali a poucas horas quando, na Comissão, após tanto esforço de todos os envolvidos, as conclusões do Grupo de Trabalho foram apresentadas.

E ainda teve um bônus. Avisado por sua assessoria, o senador Efraim, que até então não tinha ciência do meu aniversário no dia anterior, me parabenizou publicamente e fez um agradecimento à Consultoria Legislativa do Senado pelo trabalho conduzido durante todo o processo. Pego de surpresa, não consegui esconder o completo embaraço... nem o orgulho.

Raphael Borges Leal de Souza,
Consultor Legislativo, tomou posse em 2006.

Inteligências

Em um momento decisivo para o sistema tributário brasileiro, um grupo de consultores da área tributária — formado por Daniel Carvalho, Marco André, Raphael Borges, Ricardo Barros, Paulo Dantas, Danilo Aguiar e Ivan Ribeiro — foi designado para prestar consultoria e assessoramento ao relator do primeiro projeto de lei complementar voltado à regulamentação da reforma tributária, introduzida pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023. O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 68, de 2024, chegou ao Senado em 7 de agosto de 2024, após aprovação na Câmara dos Deputados, e rapidamente mobilizou atenção: em apenas cinco dias, foram apresentadas 1.081 emendas.

Diante desse volume inédito de propostas, nosso desafio era claro e urgente: construir um quadro sistematizado das emendas apresentadas, que continuariam a surgir ao longo da tramitação. Com o apoio técnico do Prodasen, especialmente na figura do João Lima, e utilizando ferramentas de Inteligência Artificial generativa, conseguimos realizar essa tarefa em tempo recorde. Em apenas um dia, extraímos um quadro inicial das emendas, o que nos permitiu iniciar imediatamente o agrupamento e a análise das proposições.

A partir desse ponto, seguimos com a catalogação das emendas subsequentes, sempre com o auxílio da IA e com conferência

manual criteriosa por parte do grupo de consultores. Ao final do processo, contabilizamos mais de 2.200 emendas — um recorde histórico para o Senado em se tratando de projeto de lei complementar.

Mais do que um feito quantitativo, essa experiência representou um marco qualitativo: acreditamos ter conduzido um dos primeiros usos estruturados de IA generativa no Senado Federal, com ganhos expressivos em tempo, eficiência e profundidade analítica em um tema de alta complexidade.

*Daniel Melo Nunes de Carvalho,
Consultor Legislativo, tomou posse em 2014.*

Jamais dizemos não a um senador nessas circunstâncias

Apesar de carregar mais de 15 anos de experiência em diferentes órgãos da Administração Pública, confesso que me soa ousado — talvez até pretensioso — considerar que, com apenas dois anos na Conleg do Senado Federal, eu possa ter algo a relatar como memória institucional.

Mas, ao olhar com mais atenção, percebo que essa ousadia revela algo maior: o trabalho de Consultor Legislativo no Senado Federal oferece, a todos e todas, sem distinção, vivências tão intensas e significativas que nos colocam, desde cedo, como parte ativa da construção de sua história. Aqui, o tempo de casa não é barreira para o pertencimento. Somos convidados, desde o início, a contribuir, aprender e deixar nossa marca.

Meu relato tem como pano de fundo a tramitação, no Senado Federal, do Projeto de Lei nº 5.384, de 2020, que propunha a atualização do programa especial de acesso às instituições federais de ensino superior e técnico de nível médio — a conhecida Lei de Cotas. Ser designada para auxiliar o relator nesse projeto foi, para mim, mais do que uma honra, uma alegria genuína, por se tratar de uma política pública na qual acredito profundamente.

A sintonia com o gabinete do relator foi imediata. Havia, de

ambos os lados, a convicção da importância da medida. Por isso, mesmo após a análise da matéria pela Comissão de Direitos Humanos (CDH) — para a qual eu havia sido inicialmente designada —, pediram que eu continuasse acompanhando o projeto nas demais comissões temáticas e, posteriormente, no Plenário, junto a outros consultores.

Para quem havia acabado de chegar ao Senado, foi emocionante poder defender algo em que acreditava, mesmo diante da incerteza quanto à aprovação, dada a natureza controversa da proposta desde sua origem. E, felizmente, a aprovação veio. Com a sensação de missão cumprida, segui para os próximos desafios.

Algum tempo depois, fui designada para acompanhar presencialmente uma reunião da Comissão de Direitos Humanos. Ao chegar, fui reconhecida pela equipe do gabinete com quem havia trabalhado. Aproximaram-se de mim e, com gentileza, convidaram-me a ser apresentada ao senador relator do projeto — então presidente da CDH. A reunião da comissão já estava em andamento, então a apresentação seria breve, durante a leitura de algum expediente, para não interromper os trabalhos.

Mas o que aconteceu me pegou completamente de surpresa. Ao me aproximar da Mesa, o senador não apenas me cumprimentou, como me convidou a sentar ao seu lado. Travei. Ninguém me ensinou isso em nenhum curso de formação. Poderia? Deveria? Então, pensei: “sou uma redatora fantasma, não devo receber os créditos”. Recusei, constrangida. Ele insistiu. Recusei de novo e voltei, discretamente, ao meu lugar, no fundo do plenário.

O senador, com a experiência de quem participou da Constituinte como deputado federal, não se deixou abalar. Ao retomar a palavra, pediu à TV Senado que me filmasse e, diante de todos, fez um agradecimento emocionante, direto e nominal, reconhecendo minha contribuição no processo de aprovação da lei. Disse, com generosidade, que havia sido apenas “o instrumento para a leitura” de

um trabalho de minha autoria.

Fiquei sem palavras. Apenas agradei e reforcei que aquele era um esforço coletivo de vários consultores.

Passada a emoção, veio a dúvida: será que eu poderia, afinal, ter me sentado à Mesa, a convite do presidente da Comissão, e assumido publicamente minha atuação? Fui, então, perguntar a um consultor mais experiente, que respondeu com um sorriso: “Jamais dizemos não a um senador nessas circunstâncias.”

O que eu não sabia, o senador sabia de sobra. E, com sua experiência, contornou minha hesitação com um gesto que ficará para sempre marcado na minha trajetória.

*Natália Fernanda Gomes Sobestiansky,
Consultora Legislativa, tomou posse em 2023.*

E aí, consultor? Qual a solução?

Em março de 2024, pouco mais de um mês após minha entrada em exercício no cargo de Consultor Legislativo, recebi pelo sistema a solicitação que costuma causar apreensão em todos os iniciantes no nosso ofício: a minha primeira consulta oral. Para meu alento, a descrição da solicitação não era das mais complicadas. Envolveria a discussão de um relatório de autoria da parlamentar solicitante, o qual, contudo, não havia sido publicado nem compartilhado pelo gabinete. Também havia outro fator tranquilizador: estaria acompanhada por uma colega mais experiente, que já tinha trabalhado naquela demanda específica.

O tema, entretanto, estava longe de ser trivial ou consensual. Tratava da criminalização de uma acepção específica da injúria discriminatória. Apesar de altamente relacionado à área de Direitos Humanos, à qual sou vinculado, também abordava temas complexos de outras áreas, especialmente Direito Penal. Embora, à primeira leitura, a proposta original não apresentasse falhas evidentes, dediquei-me a examinar com atenção suas possíveis consequências e a explorar alternativas normativas viáveis.

No dia da tão aguardada consulta, poucos minutos antes do horário marcado, recebi uma ligação. Era a colega que me acompanharia, informando, com evidente preocupação, que enfrentava

uma emergência médica e não poderia comparecer. A coordenação prontamente tentou localizar uma substituição para dar suporte na ocasião, sem sucesso.

Dirigi-me então ao Gabinete 10, carinhosamente apelidado de “berçário”, onde trabalhavam os colegas recém-empossados. Troquei impressões sobre a dinâmica das consultas orais e aproveitei para revisar, com os pares, possíveis repercussões da matéria.

No horário previsto, segui para o gabinete parlamentar. Fui conduzido a uma sala de reuniões com uma mesa longa e imponente. Estavam presentes os assessores da relatora, que me informaram que ainda aguardavam a chegada de alguns participantes. Enquanto isso, me apresentaram o relatório que seria discutido e comunicaram que três ministérios discordavam da proposta, cada um com fundamentos e sugestões distintas. Aproveitei os poucos minutos restantes para ler o relatório e refletir sobre alternativas, percebendo que o impasse não era técnico, mas político: dizia respeito ao simbolismo dos termos adotados e ao instrumento legal mais adequado para abrigar os dispositivos sugeridos.

Com todos os participantes presentes, representados alguns gabinetes e os ministérios envolvidos, fez-se uma introdução do tema e, na sequência, um breve silêncio. Então, o assessor que havia convocado a consulta oral se dirige a mim e pergunta:

— E aí, consultor? Qual a solução?

Todos os olhares se voltam para mim e sinto, pela primeira vez, o peso da função. Propus então uma solução intermediária, que não agradaria a todos, mas que viabilizaria um consenso. A proposta foi debatida, ponderada pelas partes presentes e, ao final, acatada.

Na sequência, fui bombardeado com perguntas sobre estratégias regimentais e impedimentos específicos do tema no decorrer da tramitação. À época, ainda sem nenhuma bagagem sobre o tema, informei ao gabinete que, pela complexidade, as questões seriam mais bem endereçadas por escrito, em contato posterior.

De volta ao Gabinete 10, com a missão de elaborar novo relatório na mais célere urgência, solicitei à coordenação o apoio de algum colega da área de Direito Penal, para aprimorar eventuais especificidades da proposta. Elaboramos o relatório, que foi aprovado na comissão e seguiu sua tramitação.

Meses depois, a matéria acabou sendo aprovada, com conteúdo semelhante ao da solução proposta, por meio de outra proposição legislativa que se converteu em lei.

Amael Notini Moreira Bahia,
Consultor Legislativo, tomou posse em 2024.

Operação volta-que-a-pauta-virou

como quase perdemos uma votação histórica!

Era 19 de junho de 2024, estávamos em clima de São João aqui em Brasília — e quase 90 dias de trabalho naquele tema específico já haviam se passado. O Projeto de Lei apelidado de “Reforma da Reforma” do Novo Ensino Médio já havia proporcionado todos os tipos de emoções ao nosso trio de Consultores responsáveis por assessorar a relatora, senadora Professora Dorinha Seabra.

Nós três, Issana, Luana e Mardem, ao lado de nossos incansáveis revisores, Tatiana e Edmar, e da finalizadora nota mil, Maria de Jesus, já tínhamos rido, chorado, nos abraçado e comemorado os avanços possíveis da proposta. Foram dezenas de notas informativas, várias reuniões com representantes do Ministério da Educação, mais de 70 emendas analisadas, diversos quadros comparativos produzidos, e algumas versões de pareceres e complementações de voto para a relatora na Comissão de Educação e Cultura do Senado.

Na manhã daquele dia 19 de junho, a Comissão aprovou o relatório e encaminhou o projeto para a votação em Plenário, já que a proposta voltaria à Câmara dos Deputados. Da parte da relatora, havia muita disposição para defender o projeto em plenário naquele mesmo dia, mas pairava a dúvida sobre se haveria espaço para um projeto de

tamanha relevância em uma pauta de plenário que já estava lotada.

À tarde, estávamos nós três, na Conleg, animados e ansiosos para acompanhar a votação em plenário. Seria, inclusive, o primeiro plenário para Luana e Mardem, consultores recém-nomeados, respectivamente em 2023 e 2024. E o primeiro plenário a gente nunca esquece! Mas, mesmo para a veterana Issana, a emoção estava grande, considerando a relevância da matéria. Assim, ficamos durante aquela tarde fazendo ajustes finais no texto e atendendo demandas urgentes. Já eram quase 17h quando recebemos a informação de que, infelizmente, a matéria ficaria para o dia seguinte. Então, não havendo mais o que fazer na Conleg, fomos embora para as nossas casas descansar as chuteiras.

Já em casa, com pouco menos de duas horas de “pernas para cima”, nos chega a convocação: “A matéria conseguiu entrar na pauta hoje! Venham!”. Muito bem. Noite adentro, recolocamos as chuteiras!

Como num filme, corta para a cena do carro do Mardem, que levava Issana de carona, já que ambos moram perto no bairro de Águas Claras, um pouco mais afastado do Congresso Nacional. A principal via de acesso estava no contrafluxo, a Rádio Senado transmitindo outra votação, a sensação surreal de ter de voltar, mesmo depois do dia intenso de trabalho, a lembrança do jantar que não deu tempo de comer, do banho que não foi tomado e da roupa amarrotada misturada com a possibilidade assustadora de não chegar a tempo. Sem contar a descida cinematográfica em frente ao Anexo II: “vai lá, enquanto estaciono, que o importante é um de nós estar presente” — sensação bizarra dos toques do salto alto pelos corredores vazios, “ainda bem que faço caminhada todo dia e tenho fôlego”, o alívio por finalmente chegar, a diversão da senadora, quando ouve a história “não-sei-como-chegamos-senadora...”.

Agora, outro corte para visualizar a cena do carro da Luana: no mesmo clima de Issana e Mardem, ela saiu tão esbaforida do

Guará II que se esqueceu completamente de retirar a proteção de portas do carro dela! Ela só se deu conta disso com o carro já em movimento! Parou o veículo no acostamento, ligou o pisca-alerta e retirou as proteções. Imagina se um daqueles materiais se descola do carro e causa um acidente no meio da rodovia brasiliense! A manchete poderia ser cômica ou trágica: “Consultora do Senado, às pressas, causa grave acidente em rodovia do DF”. Felizmente não aconteceu nem uma coisa nem outra. Ela “voou” para o Senado sem causar nenhum acidente e conseguiu chegar a tempo no belíssimo salão azul para encontrar seus colegas. Ufa!

Chegamos à sessão e aguardamos no espaço do cafezinho até que o projeto entrasse em pauta. Quando entrou, a relatora nos agradeceu nominalmente pelo trabalho. Que honra e felicidade aquele reconhecimento, sobretudo depois de viver tão perigosamente desafiando as leis de trânsito! O projeto foi, então, aprovado por unanimidade pelo plenário. Mal sabiam os principais atores envolvidos que aquele trio de consultores quase havia desrespeitado as leis de trânsito para estar lá brindando aquela feliz aprovação.

Issana Nascimento Rocha,

Consultora Legislativa, tomou posse em 2014.

Luana Bergmann Soares,

Consultora Legislativa, tomou posse em 2023.

Mardem Ribeiro Rocha Barbosa,

Consultor Legislativo, tomou posse 2024.

Para além dos dispositivos legais

o propósito da consultoria na voz da sociedade

É com grande satisfação que contribuo para o compilado de memórias da Consultoria Legislativa, celebrando não apenas os 65 anos da Conleg, mas também a profundidade das experiências que, mesmo em um período relativamente curto, como meu um ano e meio de casa, moldam nossa compreensão e atuação profissional.

No meu primeiro ano como consultor, fui designado, ao lado do colega Victor Cascais, para apoiar a relatoria da senadora na avaliação da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, instituída pela Lei nº 13.812, de 2019, no âmbito da Comissão de Segurança Pública. Confesso que, ao iniciar, tinha apenas uma noção superficial da complexidade e da dimensão desse problema social. O que se revelou, porém, foi um universo de desafios intrincados e realidades multifacetadas que transcenderam qualquer expectativa inicial.

O fenômeno do desaparecimento no Brasil, como pudemos constatar, não se restringe a um único tipo. Abrange desde os que ocorrem de forma involuntária, deixando famílias desamparadas e em “luto sem fim”, até os voluntários, muitas vezes motivados pela fuga de situações de risco, onde as próprias pessoas desaparecidas se

encontram em vulnerabilidade. Essa diversidade exige uma abordagem diferenciada, com protocolos específicos, algo que a legislação busca aprimorar, mas que ainda esbarra em obstáculos significativos.

Entre os desafios mais prementes, identificamos a falta de investimentos adequados em tecnologia e integração de bancos de dados por parte dos órgãos públicos. A padronização dos dados, desde o Boletim de Ocorrência, e a plena implantação do Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas, são passos fundamentais que ainda carecem de efetivação. Há também uma notória carência de delegacias especializadas e a necessidade de capacitação contínua para os agentes policiais, a fim de superar a persistência de práticas errôneas, como a exigência de aguardar 24 horas para o registro de um desaparecimento.

Nosso trabalho de avaliação, embora desafiador, foi essencial para aprofundar a compreensão desse cenário e propor caminhos para melhorias. Envolveu estudos aprofundados, levantamento de dados estatísticos — que, por vezes, mostram-se imprecisos e fragmentados entre diferentes sistemas —, diligências em diversos órgãos e estados, e uma série de audiências públicas.

Contudo, de todo o processo técnico e analítico, a memória mais impactante foi, sem dúvida, a audiência pública que contou com a participação da instituição Mães da Sé. Após a comovente fala da presidente da instituição, Ivanise Esperidião, que descreveu o desaparecimento como uma “ferida que não cicatriza”, e as apresentações dos demais convidados, a senadora relatora concedeu um espaço de três minutos para que cada mãe presente pudesse compartilhar sua história.

Ao escutar aqueles depoimentos, percebi que o tempo concedido, embora valioso, não seria suficiente para apreender a dimensão do sofrimento e das dificuldades vivenciadas por essas famílias. Em comum acordo com o gabinete da senadora, sugeri que

permanecêssemos após o encerramento formal da audiência para uma escuta mais aprofundada. Foi uma decisão crucial. Essa escuta adicional não apenas enriqueceu de forma significativa o relatório final, proporcionando insights e detalhes que dados frios jamais poderiam capturar, mas também nos expôs, de maneira visceral, ao drama de um “luto sem fim”.

Ali, testemunhei relatos dolorosos:

- Mães que buscam seus filhos há mais de 30 anos, aprisionadas em uma incerteza constante.
- A frustração com a falta de investigação efetiva e o arquivamento de inquéritos sem conclusão, o que contraria o espírito da Lei nº 13.812, de 2019, que estabelece que “As investigações sobre o desaparecimento serão realizadas até a efetiva localização da pessoa”.
- O persistente desconhecimento da Lei por parte de alguns agentes, que ainda insistem na regra das “24 horas”, retardando ações cruciais.
- A dolorosa realidade do racismo institucional no atendimento: mães negras e pardas frequentemente enfrentam preconceito e negligência, com agentes presumindo, erroneamente, que o desaparecimento de seus filhos está ligado ao tráfico de drogas ou outras atividades criminosas.

O relato que mais me chocou foi o de uma mãe que não conseguiu receber o auxílio emergencial durante a pandemia porque os dados de seu filho desaparecido haviam sido usados para fraudar o sistema e desviar o benefício para outra pessoa. É uma falha incompreensível: uma mãe já fragilizada pela busca interminável, impedida de acessar o pouco apoio estatal disponível, porque o próprio Estado não conseguiu cruzar dados de cadastro do Auxílio Emergencial com o registro de Pessoas Desaparecidas, permitindo a fraude.

Essas famílias, embora anciem por encontrar seus entes que-

ridos vivos e com saúde, muitas já aceitaram a possibilidade da perda, mas buscam, acima de tudo, uma resposta sobre o paradeiro. Sem essa conclusão, o ciclo de luto permanece aberto: uma dor que não se dissolve.

Apesar da complexidade do problema e do sofrimento incalculável que essas famílias enfrentam, foi profundamente gratificante fazer parte desse trabalho. Conhecer de perto essa realidade, por meio de uma experiência tão humanizada, e poder dar uma pequena contribuição para um tema tão relevante, foi uma oportunidade ímpar que somente o ambiente da Consultoria Legislativa do Senado Federal poderia proporcionar. Essa vivência reforça a importância de nossa atuação no assessoramento legislativo, que vai muito além das minutas ou das notas, impactando diretamente vidas.

Raphael Menezes do Nascimento,
Consultor Legislativo, tomou posse em 2024.

Um novato no Brics

Na condição de consultor da área de Direito Internacional, Relações Internacionais e Defesa Nacional, ter tido a oportunidade de participar de um evento internacional de grande relevância ainda nos meus primeiros anos no Senado Federal foi uma experiência ímpar.

Foi muito enriquecedor integrar a equipe de organização do Fórum Parlamentar do Brics, incluindo as negociações do documento final e a preparação dos sumários. Pude compartilhar ideias com colegas de diversas áreas e especialidades, de ambas as Casas Legislativas, além de escutar atentamente as posições de parlamentares engajados tanto pelo lado brasileiro quanto por aquele dos países parceiros.

Também foi muito interessante participar das coberturas de rádio, televisão e *internet* para o evento, que incluíram comentários ao vivo para tratar de temas variados. Apesar de um nervosismo inicial, essas participações me ajudaram a ganhar confiança e naturalidade.

O acompanhamento das reuniões me fez adquirir conteúdos e vivências que pude incorporar à minha atividade profissional e acadêmica. Logrei compreender de maneira mais adequada, ao longo do evento, as diferentes prioridades nacionais de cada um dos países

parceiros, o que me levou a refletir de maneira mais ponderada e embasada sobre os desafios e oportunidades associados à expansão do Brics.

Essa é uma experiência que certamente lembrarei com muito carinho. Apesar de discordâncias pontuais (e até esperadas) e do cansaço pela necessidade de atender a prazos muito curtos, trabalhamos muito bem em equipe e acho que contribuímos decisivamente para o bom desenrolar do evento, em um ambiente positivo e cooperativo.

*Guilherme Del Negro Barroso Freitas,
Consultor Legislativo, tomou posse em 2023.*



As Histórias

PEQUENAS CRÔNICAS

Batismo, sem água benta

Achei estranho, mas nem suspeitava onde a minhoca colocaria seus ovos. Naqueles tempos, neófitos na operação das demandas que nos chegavam dos gabinetes, nem arguíamos a que serviriam. Pois foi assim: recebi de estreia uma solicitação de estudo sobre a caprinocultura no Nordeste, em demanda assinada de próprio punho por parlamentar do Sudeste. Que legal! Estava na casa representativa de cada um dos estados federados (o Distrito Federal ainda não constituía unidade autônoma), mas as atenções ultrapassavam seus limites geográficos. Bora ver em que os pequenos ruminantes de lá serviriam às atenções de cá — teria sido esse o instinto original de sua excelência.

Antes assim fosse... Caprichei na oferenda. Catei livros e artigos na benfazeja biblioteca do Senado, indaguei a um e a outro autor, fucei estatísticas, cambaleei pelas destinações dos cabritos, no que foi quando me senti mais atordoado, pois que a utilização de tais seres se restringia, em quase sua absolutidade, ao escoamento e ao consumo locais, quer *in natura*, quer em carne, quer em leite.

Concluída a designação, o tempo correu. Foi quando comentei minha estranheza a determinado senador, com quem me havia desde certa época da juventude, em baladas (horas dançantes, por precisão terminológica) e em folguedos juvenis. Por cara de pau, levou a indagação, em tom encomiástico, conquanto matreiro, ao colega sudestino, que se espantou, pleonástico: — Não tenho qualquer interesse nessa intenção.

Daí, por certo, a evidência sorrateira de que havia elaborado,

possivelmente, um TCC ou qualquer outra classe de trabalho escolar. Depois, soube que esse viés estaria sendo comumente utilizado por outrem, em nome de seus patrões.

*Sérgio Francisco Pires De Oliveira Penna,
Consultor Legislativo aposentado, tomou posse em 1985.*

Crisma, sem padrinho

Creio que ainda é vezeiro ao consultor fazer isso e, posteriormente, aquilo.

Mandaram-me ao gabinete. Fui.

Do anfitrião, majestoso detrás da escrivaninha, acomodado em selim de espaldar mais que alto, arrodado de assessores, um dos quais meu colega de concurso, ouvi-lhe a clemência de elaborar os pareceres sobre os projetos de lei orçamentária referentes aos ministérios da Ciência e Tecnologia e da Cultura, recém-criados na Nova República. À época, o objeto da Mensagem do Executivo, por força do texto constitucional vigente, não poderia ser bulido, mas crucialmente aceito ou rejeitado, e não mais.

O burburinho no gabinete e a azáfama do titular não me deixaram escutar mais que viajo ao exterior e só retorno no dia tal tal assim assim, ou seja, na véspera da reunião do colegiado, e vou recebê-lo na minha residência para avaliar o que você aprontou. Diz-se que o homem era inimigo político do *nouveau régime* e de suas gentes, prócer do partido político que acabara de apagar-se do poder, mas nem fiz tino. Peguei modelo em relatório de ano anterior,

para me valer de seu timbre, e lasquei loas fundadas à peça que se apresentava para ser auscultada pelo Legislativo.

Retorna o cidadão, à noite. Repito: na véspera da apresentação de sua lida. Qual o quê? Orientou-me, diplomaticamente, como era de seu contumaz feitio, expungir toda — e qualquer toda — dotação orçamentária que o Executivo propusera para a manutenção e para o funcionamento de tais instituições. Em suma, que sepultasse aquela bobajada! Fui a seu apartamento funcional. Era a hora da janta. À mesa, a mesma composição que se encontrava em seu gabinete. Havia um lugar para mim. Naquela circunstância, nem pensar em interromper o que nem havia começado. Agradei e fui à luta, em dependência contígua. Só aproveitei o relatório. Na análise, distorci tudo o que se encontrava no texto anterior. O sim virou não em muitos instantes. Por fim, apresentei-lhe o resultado da encomenda. Com expressão de sono e de enfado, aprovou a proposta e agradeceu.

No dia seguinte, dada a lume a peça, obviamente o relatório foi rejeitado. A quem coube elaborar a “redação do vencido”? Preparei o texto do substitutivo que possibilitou, em primeira instância, a criação dos dois ministérios. Depois dessa derrota, encontrou por bem continuar em suas vilegiaturas, penso eu...

*Sérgio Francisco Pires De Oliveira Penna,
Consultor Legislativo aposentado, tomou posse em 1985.*

Matrimônio, sob as bênçãos de Painho

Certo senador era tido como muito bravo. Espinafrava e agredia por palavras e obras o incauto que se interpusesse a suas vontades, certas legítimas, outras, duvidosas. Embora não se o reconheça, seu grande feito foi, por meio de demonstração de gentil truculência, importantíssimo para o desfecho da eleição indireta de 1985 à presidência da República.

Em determinada feita, ouvi que ele havia sido ácido, naquela manhã, em relação à Consultoria Legislativa, num pronunciamento presidencial perante uma das comissões temáticas. Que os consultores eram isso, eram aquilo, e mais tantos etcéteras e tais. Seu chefe de gabinete era meu chegado, e, antes que me dirigisse a ele, apareceu em minha sala com os olhos esbugalhados, me chamando para conversar com o desaforado. Era hora do almoço, e combinamos que, quando houvesse o retorno às atividades, eu seria avisado. Dito e feito. Lá pelas duas da tarde, recebo a ligação de que o ringue já estava armado. Desci, já imaginando as mil coisas que pudessem ocorrer: um sopapo, uma infâmia, um ponha-se daqui pra fora, algo desse jaez.

Quando o respeitável agressor assoma, somente pude ouvir uma sonoríssima gargalhada acompanhada do tradicional sotaque de sua boa terra: — Somente assim, pra você vir me ver. Pôs as mãos em meus ombros, e me convidou a sentar. Perguntou-me, de entre várias indagações açoitadas por mera curiosidade ou demonstração de lhaneza, o que poderia ser feito para que a pauta da comissão que presidia fosse aliviada, principalmente por conta do trancamento

das decisões da Casa por medidas provisórias ou por outras urgências. Sugeri-lhe intercalar matérias candentes com sobreviventes, e que pusesse em votação as que se encontravam em decisão terminativa, mas que só as encaminhasse ao plenário quando pudessem ser solucionadas definitivamente.

Fiat lux! Assim foi feito, e o que foi feito me gerou certa complicação, a ponto de ser chamado de “eminência parda” do presidente da comissão por dois senadores oponentes a essa solução sadia e pacífica aos olhos regimentais e constitucionais, embora sem qualquer apoio consuetudinário. Insurgiram-se a ponto de ameaçar bater às portas do Supremo. Garanti-lhes, com cortesia, que baixassem o facho, porque iriam perder tempo. Desde então, estive presente em todas as reuniões do colegiado, a pedido do mandatário, até que cessassem nossas obrigações, as de presidente de órgão técnico e, por conseguinte, as de assessor *ad hoc* daquela comissão.

Sérgio Francisco Pires De Oliveira Penna,
Consultor Legislativo aposentado, tomou posse em 1985.

Ao raiar do crepúsculo

Certa vez, lá pelas 18 horas, no *hall* da Consultoria, comemorávamos os aniversários do mês, como era d'uso. Sucos, refrigerantes, salgadinhos ficavam disponíveis aos comensais. Havia sempre um colega que falava por todos, em saudação aos homenageados. Foi a vez de falar um dos mais empolgantes e empolgados fraseadores de nosso meio. Era um colega amantíssimo, que primava por um gênero de oratória barroca, gesticulatória, emoldurada pelo menear de um

corpo eloquente, olhar penetrante, vocabulário impecável. Delícia ouvi-lo. E dá início a sua oração: "...quando me encaminhava para o Senado, o sol se pondo por entre os manacás, baloiçando seus últimos raios no entremeio da folhagem exuberante das palmeiras imperiais...". Nem havia terminado o introito, ouviu-se um gargalhar generalizado. O motivo estava no fato de, à época, trabalharmos por oito horas diárias, sob controle de ponto de entrada e saída. Confessar sua chegada ao labor às seis da tarde foi realmente engraçado. Ele mesmo riu de sua franqueza, mas continuou obediente à mesma retórica dos inícios do século vinte, para o gáudio de todos.

*Sérgio Francisco Pires De Oliveira Penna,
Consultor Legislativo aposentado, tomou posse em 1985.*

Norma legal

Manhã de sábado chuvoso. Reunido no espaço cedido pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado, grupo de consultores neófitos absorve, no silêncio do prédio vazio, a explanação do diretor da Consultoria, Edgard Lincoln.

Nos intervalos, questões de Direito Penal misturam-se às de Constituição e a turma se alvoroça diante das possibilidades de interpretar os textos: tráfico de influência mistura-se a *impeachment*; crime de lesa-pátria a crime de responsabilidade; pululam questões sobre limites para o exercício do cargo de presidente interino e eventuais direitos do afastado.

As discordâncias tornam os debates muito acalorados.

De repente, alguém menciona alternativas à indicação de ministros de tribunais superiores. Outro sugere discussão sobre temas a serem tratados na nova Constituição Federal, que já se anuncia, de cuja elaboração, cheios de orgulho, já participamos e que, num futuro próximo, Ulysses Guimarães chamará de Constituição Cidadã.

Empenhados na desafiadora missão de trabalhar na Carta do País, e ainda sob a tênue luz da Constituição de 1967, que em breve estaria vencida, os temas despertam dissensos nos novos consultores do Senado.

Em ritmo bem mais sereno, alheia a horários, Norma arrasta-se rumo à sala da comissão. Está atrasada. Sempre está. A leitura do seu comportamento não revela a menor intenção de chegar à reunião. Desloca-se pelo longo corredor, habitualmente cheio de gente e hoje vazio, a passo lento, pesado, tardio. Na enorme bolsa à Mary Poppins, guarda-chuva e mil outras utilidades acrescentam volume e peso ao conjunto pessoa-carga. Na soleira da porta, para. Arfa. Avalia o ambiente. Descansa antes de entrar, como se fosse dada em sacrifício. De repente, surpresa, percebe que o eminente orador acabou de dizer seu nome:

— Se a Constituição Federal vier a acolher a norma... — Edgard se refere à norma substanciada em lei, e não à pessoa dela, claro, mas, satisfeita, Norma sorri. Toma a frase como expressão de boas-vindas. Logo em seguida, porém, as palavras do orador a terrificam:

— Violada a norma, a ofensa é extensiva à própria Carta constitucional... — ele diz, sem dar atenção à moça, de bolsa e guarda-chuva, eletrizada à porta. E quando todos os olhares se voltam para ela, em vão Edgard tenta recuperar a atenção da turma:

— Considerando-se que a lei integra o ordenamento jurídico, sempre que a norma é enxovalhada, violada, conspurcada, a agressão não se restringe à própria norma inferior. Na verdade, vai além. De fato, a ofensa contamina o ordenamento jurídico, até atingir o pró-

prio texto constitucional que lhe dá abrigo. Portanto, a ofensa à lei ordinária indiretamente atinge a Constituição — conclui o orador.

Agora, nenhum dos jovens consultores escuta o brilhante expositor, voltados para o estranho teatro, estático, à entrada da sala.

De espantada, Norma passa a aterrorizada. Ouviu o próprio nome em frases que, inicialmente, lhe pareceram agradáveis, mas logo presentiu o risco.

Norma violada?

Estica o pescoço para fora da porta, sonda as imediações e tenta confirmar se está no lugar certo.

Norma conspurcada?

As palavras a atingiram de maneira brusca e injusta. Não se reconhece culpada de nada. Tudo o que fez foi arrastar-se até a porta da sala onde deveria haver palestra sobre Direito Constitucional, a título de boas-vindas, e não uma saraivada de ofensas pessoais.

E, do mesmo jeito que estancou na soleira da porta, Norma reage: dá meia-volta sobre os calcanhares e, a passos acelerados, desfaz o caminho por onde veio, sem se importar com o próprio peso ou o da bolsa.

— Norma violada é a mãe! — conclui, indignada.

*Fernando Arruda Moura,
Consultor Legislativo aposentado, tomou posse em 1988.*

Estudou porque quis!

Em janeiro de 2011, concluí meu mestrado em literatura brasileira pela Universidade de Brasília. Logo que recebi o diploma, alguns meses depois, fui à Secretaria de Recursos Humanos do Senado para dar entrada no diploma para fins de adicional de especialização.

Encontrei a sala certa, sentei-me diante do funcionário que me atenderia e fiquei aguardando, enquanto ele cuidava da burocracia. Na mesa ao lado, havia um senhor carrancudo, na casa dos 60 e tantos, claramente às vésperas da aposentadoria — aquele tipo de servidor que deve ter um número de patrimônio tatuado em algum lugar. Ele folheava casualmente uma revista, e dava a impressão de que aquela era a única função que ele pretendia exercer até seu último dia na ativa.

Sem nenhuma cerimônia, em voz alta e clara, ele resmungava enquanto me olhava de relance:

— Mestrado... adicional de especialização... todo mundo no Senado deveria receber o mesmo salário...

E soltou a cereja do bolo:

— Estudou porque quis!

Eu não sabia se ria ou se demonstrava algum tipo de choque. Escolhi a primeira opção, como todos os outros na sala, que já deviam estar acostumados com aquele tipo de espetáculo.

Marcus Fabiani Barbosa de Souza,
Consultor Legislativo, tomou posse em 2002.



As Histórias

REFLEXÕES

Sob todos os presidentes:

a consultoria legislativa em ação

Ao longo dos anos, foram incontáveis trabalhos de assessoramento aos relatores de medidas provisórias; projetos de lei (PLs) sobre dívidas rurais, assuntos agrários (Lei Agrária), agricultura familiar (Lei da Agricultura Familiar), meio ambiente (Lei de Biossegurança, Código Florestal, Lei de Biodiversidade *etc*); a atuação em Comissões Parlamentares de Inquérito, como na CPMI da Terra, e mesmo mais recentemente nos PLs de “Autorregulação”, Bioinsumos, Pesticidas, Marco Temporal, Seguro Rural, Licenciamento ambiental, entre tantos.

De fato, muito além do processo legislativo e orçamentário em si, o trabalho de um Consultor Legislativo leva à necessidade de reuniões sistemáticas com todos os senadores e seus gabinetes parlamentares, além de *stakeholders* da iniciativa privada, organizações não governamentais e, mesmo, de outras instituições governamentais. Em verdade, não é incomum se ter reuniões com os presidentes do Senado Federal. Nesse contexto, em função do mister desenvolvido, tive a honra de participar de reunião de trabalho com todos os presidentes do Senado Federal desde 2002: senadores Ramez Tebet, José Sarney, Renan Calheiros, Tião Viana, Garibaldi Alves Filho, Eunício Oliveira, Rodrigo Pacheco e Davi Alcolumbre.

Ser da Consultoria Legislativa gerou também a oportunidade de conhecer e, ainda que brevemente, trabalhar e dialogar com quase todos os presidentes e vices da República Federativa do Brasil pós Nova República, em razão das demandas aos serviços prestados pela Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Em primeiro lugar, é preciso destacar a longa relação de trabalho com o presidente José Sarney, que sempre dialogou conosco com perguntas objetivas e muito respeitosas.

O presidente Fernando Collor, outrossim, ao participar ativamente dos debates na Rio+20, em 2012, no Rio de Janeiro, conferiu-nos oportunidade profissional ímpar, na maior convenção da Organização da Nações Unidas (ONU), assim como já havia ocorrido quando da Conferência Internacional de Biocombustíveis em 2008, em São Paulo.

O presidente Itamar Franco, diversas vezes, destacou sua estima por receber posicionamentos/dados/informações do órgão em diversos trabalhos.

O presidente Fernando Henrique Cardoso, que comandou o país de 1995 a 2002, esteve algumas vezes na Casa após seu mandato de senador, como em reunião na Liderança do PSDB, na qual ressaltou a “importância de se considerar a posição da Consultoria do Senado Federal” em função da excelência e competência do órgão. O seu vice, senador Marco Maciel, debateu diversos temas com a Consultoria e dispensava respeitoso tratamento aos consultores, a ponto de agradecer até mesmo nos mais simples contatos.

Em 2003, no encontro com presidente Lula, na qualidade de Consultor Legislativo, em visita à Academia Militar das Agulhas Negras (Aman), em Resende, no Rio de Janeiro, ele expressou a relevância da existência de um órgão de excelência como a Consultoria no serviço público. Seu vice, o senador José Alencar, esteve nas dependências da Consultoria Legislativa, em visita de cortesia, antes de “abdicar” do cargo e deixar a Casa para assumir a vice-presidência da República. Fez questão de agradecer o que chamou de parceria virtuosa ao longo de seu mandato.

A presidente Dilma Rousseff esteve várias vezes na qualidade de ministra em reuniões das comissões do Senado Federal. Em uma de suas primeiras vezes, na antessala, pediu à Liderança do Governo para falar com a assessoria da Casa. Indagou sobre o rito dos trabalhos daquele dia e agradeceu o suporte e a presteza da Consultoria.

O presidente Jair Bolsonaro, quando ainda deputado federal, costumava frequentar a secretaria da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados. Em certa ocasião, ele chegou ao ambiente e, ao saber que eu era da consultoria legislativa, indagou sobre o andamento de uma medida provisória e de um PL. Após a conversa, elogiou a assessoria. O seu vice, senador Hamilton Mourão, é membro atuante da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) da Casa, e mantém respeitosa interação com a Consultoria Legislativa nos mais diversos temas.

Cumpre registrar, por derradeiro, que o atual vice-presidente, ex-governador Geraldo Alckmin, conversou longamente com um pequeno grupo de consultores legislativos, no gabinete do saudoso senador Sérgio Guerra, ex-presidente da CRA, quando ainda estava no período de articulação que o levou a ser candidato presidencial em 2006.

A ausência nessa lista do presidente Michel Temer não é por motivo político, já que foi o único presidente ou vice do período comentado com quem não tive contato profissional na trajetória de Consultor Legislativo, muito embora o seu livro *Elementos de direito constitucional* represente um companheiro de trabalho na labuta diária.

Como Consultor Legislativo, tive a oportunidade também de ter contato e reuniões com diversos representantes de países e organismos estrangeiros ao longo desses anos, no Parlamento, nas embaixadas, nos ministérios, com destaque para o encontro de parlamentares sul-africanos, que se surpreenderam ao saber que havia uma assessoria especializada em praticamente todas as áreas de conhecimento no Parlamento.

Estive ainda com a presidente do Chile, senhora Michelle Ba-

chelet, que se mostrou admirada por existir um órgão como a Consultoria no Senado Federal.

Por fim, e não menos relevante, lidei com o presidente dos Estados Unidos da América, no Setor de Clubes Sul, em Brasília, em 2005. Nessa ocasião, havia feito um questionamento acerca dos subsídios americanos a seus agricultores no evento, quando o embaixador americano, interpretando que se tratava de uma questão inadequada, interrompeu a pergunta e a consequente resposta imediata do mandatário americano. Ato contínuo, o próprio presidente George W. Bush pediu para responder perante o grupo e o fez brevemente. Foi a última pergunta do evento, que acabou com clima meio “turvo”.

Logo em seguida, ao fim do citado evento, restrito a poucos convocados, o presidente Bush se dirigiu em nossa direção, explicou sua posição de forma mais completa e conversou acerca da política agrícola americana, da Organização Mundial do Comércio (OMC) e sobre o andamento do Acordo de Libre Comércio das Américas (Alca). Questionou para qual setor governamental trabalhava e elogiou a capacidade da instituição do Senado Federal de estar atualizada, chegando a afirmar que não era todo país no mundo que dispunha dessa capacidade de conhecimento e técnica para discutir esses temas. Era a opinião do presidente do EUA no exercício do mandato. A indagação aparentemente desagradável acabou gerando um profícuo diálogo de alguns bons minutos.

Ademais, tive a honra de participar de muitos cursos, palestras, eventos e seminários acadêmicos e profissionais, com destaque para visita, oficial ou de modo privado, ao *Congressional Research Service* (CRS) do Congresso Americano, ao Senado Federal americano, à Organização dos Estados Americanos (OEA), ao Banco Mundial (Bird), ao Fundo Monetário Internacional (FMI), ao Parlamento Europeu, ao Congresso Holandês (*Staten-Generaal*), ao Congresso Alemão (*Bundes-tag*), à *Food and Agriculture Organization* (FAO), ao Parlamento Europeu, à Comissão Europeia, entre outras.

Muito desse esforço foi propalado para municiar a Consultoria Legislativa da capacidade de trabalho no mais alto patamar possível e no padrão de excelência estratégico do Senado Federal. O conhecimento, a atualização e a tempestividade são e continuarão sempre entre as responsabilidades de um Consultor Legislativo.

Outro aspecto rotineiro do trabalho é a administração da pressão em condições limítrofes, como no caso de assessoramento a medidas provisórias e nos complexos projetos de lei que tramitam todos os anos no Plenário da Casa. Não se pode deixar de citar a necessidade do uso de criatividade na dinâmica moderna do que vem sendo denominado “engenharia legislativa”. Certa vez, foi escrito na bancada de uma Comissão, com uma caneta velha, aquilo que se tornou padrão para viabilidade de renegociação de dívidas rurais – o critério compartilhado de despesas de honorários e ressarcimentos.

A cada dia e todo dia, nas mais diversas missões institucionais, a Consultoria Legislativa participa de importantes momentos e desafios da sociedade brasileira. Muitos exemplos poderiam ser dados, mas dou destaque para os seguintes: o trabalho árduo de apoio durante uma das maiores secas em mais de um século no Nordeste, que afligiu parcela significativa da população da região; o acompanhamento e apoio durante o desastre das enchentes no Rio Grande do Sul; a manutenção e o funcionamento plenos da Consultoria durante a crise sanitária de Covid-19, que ceifou a vida de tantos brasileiros, inclusive de três senadores e, também, de três consultores legislativos. O esforço de cada um dos servidores da Casa contribuiu para que fossem mantidos os trabalhos durante esse triste momento da gloriosa história bicentenária do Senado Federal.

No entanto, é forçoso registrar que um dos momentos mais marcantes e lúgubres foi a invasão ao prédio do Congresso Nacional no dia 8 de janeiro de 2023. A destruição que se seguiu ao ato, a dor provocada pelos escombros, que nos atingiu na alma, e a tristeza das consequências machucaram muito, vulnerabilizaram nossos sentimentos, provo-

caram lágrimas e desapontamento. Estive, logo nos dias seguintes, no prédio do Parlamento e vi os cacos e destroços. A incompreensão por tamanha barbárie e estupidez pelo aniquilamento de peças de arte e históricas aumentaram nossa indignação.

No entanto, a tristeza e a profunda cólera pelo ocorrido nos forjou a ser mais fortes, mais dedicados e mais comprometidos com a manutenção, construção e consolidação do Estado Democrático de Direito.

A dor provocada pelo 8 de janeiro de 2023 incutiu ainda mais na sociedade brasileira o desejo de continuidade da prática da Democracia, papel do Congresso Nacional, do Senado Federal, da Consultoria Legislativa, de todos os cidadãos. Esquecer, jamais; superar, a cada dia; seguir adiante, continuamente. Democracia sempre!

A Consultoria Legislativa é o órgão de assessoramento superior do Senado Federal e, ao longo de sua existência, se consolidou como instrumento estratégico de elaboração de estudos, de construção de leis, de fiscalização, de avaliação de políticas públicas e, antes de tudo, de referência de apoio ao aprimoramento de direitos sociais, sustentabilidade e cidadania.

Dessarte, o desafio profissional de ontem, hoje, e sempre da Consultoria não amaina, continua: servir o Brasil, o Senado Federal, os senadores, o cidadão brasileiro para que seja alcançado o desenvolvimento econômico, social e sustentável, com isonomia para todos, paz social e garantia aos direitos humanos em um ambiente de democracia.

Fernando Lagares Távora,

Consultor Legislativo, tomou posse em 2002.

Sobre ser ConsultorA Legislativa

Talvez muitos se perguntem o porquê de falar sobre gênero aqui, outros talvez se irriteem dizendo que não faz sentido escrever sobre isso numa obra como esta. Pondero que normalmente os que não enxergam os preconceitos, ou negam sua existência e as desigualdades que eles fundam e refundam, todos os dias, são justamente aqueles que se beneficiam dessas estruturas. Então tenho que apontar que ser “ConsultorA” Legislativa é, essencialmente, diferente de ser Consultor Legislativo. Mas, se ainda assim, te incomoda o tema, é só pular esse capítulo e passar adiante.

Essa diferença eu já senti no dia em que entrei em exercício, no já longínquo agosto de 2002. O colega que me recebeu e me apresentou tanto às instalações quanto aos demais colegas de profissão, achou muito engraçado repetir a cada sala em que entrávamos:

— Essa é a outra consultora que foi nomeada agora (naquela altura erámos somente duas, minha outra colega já estava em exercício). Por agora são só as duas. No próximo concurso, não vamos fazer prova de raciocínio lógico, para ver se aprovam mais mulheres!

Eu ouvi isso em TODAS as salas em que eu entrei naquele dia, em meio a muitas risadas e um constrangimento que eu não tinha, ainda, espaço para expressar...

Noutra oportunidade, ainda em estágio probatório, ouvi de outro colega que revisava meus trabalhos:

— Nossa, você até que escreve bem mesmo, né!?

— Claro que escrevo, oras! Fui aprovada em concurso de provas e títulos, como todos os outros, não por outros meios.

Desnecessário dizer que essa “dúvida” não pairava sobre os meus colegas homens.

Outro evento marcante foi uma reunião com o senador Francisco Dornelles, em que eu e um colega tentávamos encontrar uma saída para uma proposição especialmente complicada. A solução adotada foi a que eu havia desenhado, ali mesmo, enquanto debatíamos o tema. Ao encerrar a reunião, como se eu simplesmente não existisse, o senador agradeceu veementemente somente ao consultor, homem como ele, pela brilhante resolução do problema. O colega colheu os elogios silenciosamente, ignorando, também ele, a minha presença. Aquele foi um dia amargo e o silêncio se prolongou, pesado, por todo o caminho de volta do gabinete à consultoria.

Em outra oportunidade, por ocasião da tramitação da Medida Provisória dos Portos, eu já contava muitos anos de carreira e já havia criado mais força e uma armadura, porque já havia atravessado muitos mares conturbados. Cheguei à equipe em substituição a um colega que saíra em merecidas férias. Na reunião com o relator, senador Eduardo Braga, ele imediatamente me perguntou o que eu estava fazendo ali e onde estava o colega:

— O colega está em férias, um direito e, no caso, também um merecimento. No momento, sou eu quem respondo pelo Direito do Trabalho, podemos prosseguir.

A segurança demonstrada agradou ao senador e, mais adiante, numa sala de reuniões lotada de sindicalistas, homens, portuários, o senador, que tinha uma dezena de compromissos simultâneos para atender, se dirige a eles e diz, enquanto ia deixando a sala:

— Essa é a dra. Roberta, ela é consultora e “meu anjo da guarda”. Digam a ela tudo o que precisam e pretendem.

E, para meu desespero, foi-se embora me deixando com mais um desafio nas mãos. Mas deixou um reconhecimento muito im-

portante, a certeza de que vale a pena lutarmos, nos posicionarmos, recebermos a fama de mandonas (característica que seria adjetivada como assertividade se homens fôssemos), mas tomarmos, afinal, o lugar que pertence também a nós: o da excelência profissional.

Hoje, estamos institucional e socialmente melhores, mas os desafios persistem porque ainda precisamos falar mais alto, nos esforçamos mais, para ocupar espaços que não foram desenhados para nós, mulheres, mas que não desistiremos de ocupar como protagonistas.

*Roberta Maria Correa de Assis,
Consultora Legislativa, tomou posse em 2002.*

Nasce uma Consultora

A aprovação no concurso de consultora do Senado foi um desafio difícil. A fase de estudos requer dedicação, foco e disciplina. Ingredientes essenciais para se conquistar quase tudo na vida, desde o ingresso em uma universidade, a busca por um emprego ou pelo sucesso como empreendedor. Há ainda um ingrediente não tão lembrado: a paciência.

O concurso para consultor do Senado acontece, em média, a cada dez anos. O antepenúltimo foi em 2002, quando era recém-formada e não me julgava preparada para fazer a prova. Depois de uma longa espera, no final de 2011 foi publicado um novo edital. Durante as comemorações de Natal e Ano Novo mantive um olho nas festas e outro no edital, pensando na organização de um cronograma de estudos e selecionando bibliografias.

Enquanto em 2002 acreditei que me faltava experiência, em 2012 o desafio seria o oposto. Como conciliar a preparação para os estudos com a minha carreira, que demandava muita dedicação? Um desafio comum a outros futuros colegas. Muitos consultores chegam ao cargo depois de anos de experiência em outras carreiras. Ao escolher a especialidade para a qual iria prestar o concurso, selecionei aquela que mais tinha pontos em comum com o trabalho exercido no Banco Central desde o ano 2000. O tempo para estudar podia ser

escasso, mas a experiência profissional era vasta e diversificada, e contava que isso fosse me ajudar.

Depois das várias etapas do certame veio a sonhada aprovação, como segunda colocada na área de direito econômico. E com ela veio a espera. O concurso tinha validade de dois anos e as nomeações aconteciam de forma gradual, para substituir aposentadorias e levando em conta as necessidades do serviço e a disponibilidade orçamentária.

Enquanto eu exercitava a paciência, a vida não parava. Era cada vez mais demandada no trabalho, recebi uma promoção importante e engravidei em 2013.

No dia 31 de julho de 2014, em uma manhã quente de quinta-feira, nasceu meu filho. O dia mais feliz da minha vida. Completamente desligados do mundo, eu e nossa pequena família só tínhamos atenção para aquele bebê lindo, careca e bochechudo.

E a nomeação? Mal sabia eu que ela veio. No último dia de validade do concurso. Assinada em 30 de julho, publicada no dia seguinte, só fui saber na noite do dia 31, quando religuei o telefone celular.

A maternidade impacta a vida profissional das mulheres, infelizmente, de maneira negativa. Diversas pesquisas e relatos dão conta que mulheres com filhos têm mais dificuldade para se recolocar ou se inserir no mercado de trabalho; um percentual relevante perde o emprego ao término do período de estabilidade provisória; mulheres com filhos muitas vezes são percebidas por seus gerentes como menos disponíveis ou comprometidas com seus trabalhos.

Um debate recorrente entre as colegas consultoras diz respeito à razão pela qual existem tão poucas mulheres no cargo de consultoras legislativas. Não há interesse pelo concurso? A necessidade de conciliar carreira e família seria um desincentivo à inscrição?

Diante de tantos receios e questões, ali estava eu. Entre a ama-

mentação e a troca de fraldas, decidindo o que fazer. O primeiro *e-mail* enviado pelo Senado me informava que dispunha de trinta dias para tomar posse. Somente mais tarde, ao relatar minha condição, soube que, de acordo com a lei que rege o serviço público, o prazo de trinta dias seria contado após o término da licença maternidade.

Ao longo dos seis meses seguintes, tremia ao pensar que, no dia em que voltasse a trabalhar, iniciaria também uma nova carreira. Novo local, novos colegas, novas funções. Devia encarar tamanha mudança? Estava pronta?

Prontos, prontos nós nunca estamos. Seja para colocar o ponto final naquele trabalho acadêmico, seja para encarar os desafios da maternidade ou paternidade, seja ainda para trocar de carreira ou para prestar um novo concurso... Decidi seguir a máxima que diz: “se está com medo, vá com medo mesmo”.

No dia 2 de fevereiro de 2015, depois de uma semaninha de adaptação, deixei meu bebê na creche para enfim tomar posse e entrar em exercício no cargo de consultora do Senado Federal. A última do concurso de 2012.

O ambiente era inteiramente novo, mas de acolhimento. O espaço físico onde a Consultoria Legislativa funcionava estava em reformas, então a maior parte dos consultores foi forçada a trabalhar de casa, com exceção dos que exerciam funções de coordenação e chefia e os que estavam atendendo a demandas presenciais. Isso adicionou uma camada de complexidade à minha ambientação, pois demorei algum tempo até conhecer todos os novos colegas.

Também havia perdido as atividades e os cursos de ambientação que normalmente se seguem à posse de um servidor público. Precisei contar com a valiosa ajuda dos colegas para aprender a usar o famoso Sistema de Acompanhamento das Consultorias (ou simplesmente SAC). Também levaria um tempo para me familiarizar com os temas de trabalho mais demandados, com os diversos tipos

de documentos que redigimos e como se dá a interação com os senadores, seus assessores e outros órgãos da Casa.

Guardo com muito carinho todos esses inícios. O primeiro contato com nosso consultor-geral, à época o querido professor Paulo Mohn, e com seu adjunto e futuro consultor-geral, Danilo Aguiar. A primeira participação em uma reunião de comissão. A primeira ida ao Plenário como consultora responsável por acompanhar uma proposição incluída na Ordem do Dia. O primeiro trabalho urgente – sobre um tema de regulação que me obrigou a estudar muito. A primeira medida provisória, com seus prazos apertados e inúmeras demandas por emendas.

Ao fim de um dia de trabalho, retornava para casa cheia de novidades para contar à família. E lá também era surpreendida por inúmeros primeiros: o primeiro dente, a primeira papinha, a primeira palavra, os primeiros passos...

Foram tempos repletos de novidades, que mudaram inteiramente minha vida. Consultora há dez anos, uma das coisas de que mais gosto do trabalho na Consultoria Legislativa é que ele nos reserva surpresas a cada dia. Não há espaço para tédio ou rotina. Os temas relevantes e urgentes se renovam diante do contexto político e social, as eleições periódicas trazem também a renovação do corpo de senadores, e a cada quatro anos somos confrontados com novas visões de mundo, novas agendas e instados a pensar em novas ideias.

Beatriz Simas Silva,

Consultora Legislativa, tomou posse em 2015.

Sobre grilos e viscondes, florestas e tartarugas

A reunião é tensa. A senadora que lidera a conversa resiste a uma determinada ideia.

Acompanho o diálogo, fascinada. À mesa, só bons argumentadores. A bola vai de lá para cá, num ritmo mesmerizante.

A certa altura, a parlamentar se volta para mim, que até então estava caladinha no banco de reservas:

— E aí, consultora? O que acha?

Rufem os tambores, que acabei de entrar em campo. Missão dada é missão cumprida e a equipe que cuida daquele projeto de lei treinou bastante e o time está preparado e...

— Senadora, estamos um pouco preocupados com essa questão.

Descrevo a situação, enquanto os colegas da Consultoria que também participam da reunião assentem: sim, estamos bem apreensivos com os impactos daquela mudança na vida dos jovens brasileiros.

Os visitantes reviram os olhos, pois querem fazer gol e tem zagueiro no meio do caminho.

Um deles se recosta na cadeira e responde, enquanto beberica o café:

— Nós não estamos nada preocupados. Pelo contrário, estamos muito tranquilos. Focinho de porco não é tomada e vocês podem relaxar, que farinha pouca, meu pirão primeiro.

Naquele dia, não há consenso possível e o encontro se encerra.

Posso finalmente tirar a chuteira, mas será só por pouco tempo, que o campeonato ainda rola e amanhã tem outra partida dos jogos vorazes.

Enquanto transito pelo corredor das comissões do Senado, de volta à ala das consultorias, relembro a cena e acho graça da reação do moço. Apesar da vontade de parecer “buda”, não consegui alcançar a *poker face* necessária e nos pareceu, ao contrário do que queria, tão tranquilo quanto um grilo, tão manso quanto um ganso.

Ao mesmo tempo em que me divirto com a lembrança, penso na vida de consultora e tenho de reconhecer que ele até tem um pouco de razão: definitivamente, o que mais fazemos na Conleg é nos preocupar.

Somos um corpo altamente especializado, capaz de enxergar a floresta e não somente as árvores isoladas, o que nos faz entender, no miudinho dessa nossa especialização, as engrenagens complexas e multifacetadas desse caleidoscópio chamado realidade.

Vou dar um exemplo bem da minha área, que é Educação.

Enquanto você vislumbra e se encanta com a ideia de que os estudantes brasileiros tenham aulas sobre como montar um sistema de produção de energia eólica, consigo enxergar que essa aula nova, por mais bacana e necessária que seja, tem que caber num número de dias letivos e de horas muito limitadinho.

Para entrar um novo tema, outro tem de sair — e o que sai pode fazer falta na formação integral do estudante. Fora que esse assunto de produção sustentável de energia já está na base nacional curricular brasileira e um componente novo significa mais despesas para os estados e os municípios e quem decide sobre inclusão curricular é o Conselho Nacional de Educação (e isso está na lei!) e...

Talvez você então me pergunte “mas você por acaso tem mandato? Tem não, flor. Quem decide é o senador.”

Vou concordar com você. Aproveito para dar a notícia de que a Consultoria sempre atende às demandas dos senadores, entregando exatamente as minutas que pedem.

Meu ponto aqui é que a gente entrega o que pedem, mas tem também a antipática missão de alertar e prover informações que evitem certos problemas (inclusive para o mandato dos senadores).

Essa visão de floresta que os consultores costumam ter é construída a partir de outros olhares, trazidos pelos colegas das outras áreas.

A Conleg funciona bem porque é um território plural e multidisciplinar. Em conversas e trocas de ideia sobre uma matéria específica, por exemplo, os anezinhos dos supergêmeos entram em modo “ativar” e, de repente, somos obrigados a informar aos parlamentares que uma proposta, por mais bacana que possa parecer, é ao mesmo tempo um prejuízo para o cotidiano dos cidadãos e uma “retalhada” na Constituição Federal. Muitas vezes, a “boa ideia” é de uma injuridicidade oceânica e (vejam só vocês) esperneia a sirene do “parece-que-vai-dar-ruim”.

O senador decide de forma autônoma, é claro, a partir de suas convicções, mas pode estar certo de que há na Casa um órgão que lhe dará, sobre os mais diferentes assuntos, não só minutas de qualidade, mas também subsídios consistentes e confiáveis acerca da viabilidade e da pertinência de determinadas ideias.

Entende por que somos tão intranquilos?

A preocupação é o nosso crachá: se você é consultor, está quase sempre de alguma forma apreensivo.

Para muitas pessoas (nosso interlocutor na reunião, por exemplo), todo esse cuidado técnico não passa de pruridos de Visconde de Sabugosa, de teórico distante da realidade, de *nerd* inflexível, de burocrata insensível.

Prefiro nos enxergar, no entanto, como grilos falantes, que rodam pelos gabinetes afora o guarda-chuva da boa técnica legislativa, do respeito à Constituição, do mergulho seguro em águas profundas e tempestuosas.

Num mundo que privilegia a superfície e o sobrevoo, a informação picotada e o *reels* ligeiro, talvez não seja uma profissão de futuro auspicioso.

Prefiro, entretanto, acreditar no contrário. Sempre haverá espaço para uma assessoria (humana) qualificada. Para o olhar bem-informado. Para a contribuição técnica, construída a partir de muita leitura e (por que não?) do uso sofisticado das mais modernas ferramentas de pesquisa. Para a lentidão da tartaruga de óculos que, passo a passo, se encaminha para a vitória, a despeito das lebres de plantão.

Sempre haverá espaço para você, querida Consultoria Legislativa.

Que venham os próximos 65 anos!

Issana Nascimento Rocha,
Consultora Legislativa, tomou posse em 2014,

Posse festiva 2023

O mês de maio de 2023 havia reservado fortes emoções para a Consultoria Legislativa do Senado Federal. Também foi assim para mim, que ingressava na Casa depois de ser aprovada em um dos concursos públicos mais difíceis e concorridos do país. Era dia 17 de maio, data marcada para a cerimônia de posse dos primeiros aprovados no concurso realizado em 2022. Muitos de nós já havíamos tomado posse formalmente semanas antes, logo depois de publicada a nomeação, em abril, mas aguardávamos a cerimônia de posse coletiva com grande expectativa. E, para mexer um pouco mais com o coração dessa nova servidora, tive a honra de ser convidada para representar a nova turma de servidores com uma fala de agradecimento durante a cerimônia. Naquela ocasião, também tomavam posse novos advogados e taquígrafos.

Eu já tinha anos de intimidade com plateia e microfone, por minha experiência de mais de uma década como servidora do Poder Executivo Federal. Ainda assim, quando subi ao púlpito para falar, estava tão alegre e honrada quanto nervosa diante daquele auditório lotado de novos colegas e de suas famílias e amigos orgulhosos da conquista. Eu já havia preparado as palavras. Respirei fundo, me acalmei e comecei.

Agradei em primeiro lugar ao Senhor presidente do Senado Federal, à Mesa Diretora e a todas as autoridades que compunham a Mesa da cerimônia. Depois, segui dizendo que compor o quadro de servidores efetivos daquela Casa tão fundamental para o funcionamento da democracia brasileira é uma honra incomparável. É no parlamento que negociamos o nosso projeto de país, e poder auxiliar nossos parlamentares com uma parte importante dessa tarefa é um sonho que estava se tornando realidade para cada um de nós, advogados, consultores e taquígrafos empossados naquele feliz maio de 2023.

Continuei agradecendo aos nossos maridos, às nossas esposas, companheiros, companheiras, namorados e namoradas, que nos suportaram por tantos meses e, para a maioria de nós, por tantos anos de estudos, leituras, revisões, exercícios, altos, baixos, e tantas emoções durante um dos concursos mais desafiadores do Brasil. Agradei a todos em nome do meu marido, Ronaldo Persiano, também servidor do Senado, meu companheiro de vida, meu amor, minha inspiração, minha fortaleza, por tanto amor, paciência e compreensão.

Agradei, ainda, aos nossos pais, que nos ensinaram o mais importante desde o começo das nossas vidas: responsabilidade, respeito, disciplina, dedicação e amor pelos estudos. Também receberam nosso agradecimento os nossos filhos e as nossas filhas, por terem compreendido as nossas ausências necessárias, com a certeza de que seriam recompensados daquele momento em diante.

E, como pedagoga que sou, e aluna das escolas públicas e das universidades públicas brasileiras que fui, agradei profundamente também aos nossos professores. Mestres que, talvez, nem saibam, mas que, em algum ponto do nosso passado distante ou próximo, nos ajudaram a mudar o rumo da nossa história. Tenho certeza de que cada um dos empossados saberia dizer exatamente quais professores foram decisivos durante a sua longa jornada.

Prosegui, por fim, parabenizando muito especialmente as nossas colegas mulheres empossadas na Taquigrafia, Advocacia do Senado Federal e Consultoria Legislativa. Mulheres que, mesmo com todas as dificuldades, conseguiram chegar para desfrutar daquele momento. Somos poucas ainda, mas valiosas e dispostas a trabalhar muito para que a nossa representatividade concreta na sociedade se reflita de fato em todos os espaços públicos.

Depois de inúmeras batalhas, nós ali estávamos:

“Chegamos até aqui. Chegamos à Câmara Alta. Chegamos ao Senado Federal. Passamos a compor uma das mais importantes carreiras de Estado da Administração Pública brasileira. É hora de trabalho e dedicação. É hora de nos unirmos a esta Casa pela missão mais nobre de todas: a inegociável defesa da democracia brasileira. Que este momento seja inesquecível para todos nós. E que este dia de felicidade ímpar seja apenas o começo de muitas histórias vitoriosas. Muito obrigada!”

Luana Bergmann,

Consultora Legislativa, tomou posse em 2023.

Carta a um jovem Consultor Legislativo

Prezado Colega,

Reitero, de início, as boas-vindas ao Senado Federal. Tomo a liberdade de lhe escrever à vista do fato, por você testemunhado, de ter sido indicado como seu “tutor” na Consultoria. Trata-se de relevante atribuição extraoficial, que imagino ser útil sobretudo para os novos colegas que, como você, não são de Brasília. Dito isso, compartilho um pouco da minha história no Parlamento na esperança de que alguma coisa possa ser útil para o exercício de suas novas atribuições.

Minha vivência no Legislativo vem dos tempos da Constituinte. Aluno da UnB, eu frequentava os debates. Experiência rica a muitos títulos. Depois, fui estagiário em empresa privada e contava entre minhas incumbências acompanhar os projetos de lei de interesse da companhia no Congresso. Lembre-se de que, na altura, inexistia *Internet* e coisas do estilo. Desse jeito, assisti presencialmente a muita reunião tanto nas comissões quanto no plenário de ambas as Casas.

Para além disso, a professora que mais impactou minha vida acadêmica no Brasil foi Consultora Legislativa do Senado na nossa área. E olha que tive muita sorte com meus professores (Lafer,

Rezek, Ricupero, Trindade, para ficar na esfera em que atuamos). Trata-se da saudosa Anna Maria Villela, meu exemplo de conhecimento, retidão, coerência e verticalidade. Desde então, ela se tornou para mim um ponto de referência comportamental. Considere o que contempla o número especial da *Revista de Informação Legislativa* (ano 41, nº 162, 2004) a ela integralmente dedicado. A nominata dos autores diz muito. A meu juízo, Anna Maria representa o paradigma de consultor.

A esse perfil profissional se associava outro. O consultor que teve experiência laboral pretérita na Casa. Havia, com isso, importante *blend* de vivências entre teoria e prática. Afinal, seria muito presunçoso nos considerarmos uma confraria de sábios, o Monte Olimpo do Senado. Com esses colegas e com os servidores do Senado, aprendi e aprendo muito. Para mim, eles são os verdadeiros oniscientes. Compreendem, pela experiência, que político não tem amigo, tem aliado; tampouco inimigo, mas adversário. Entendem que a vida passa, os ciclos se renovam, o expoente de ontem não mais se encontra no parlamento de hoje. Como anunciavam os latinos, *sic transit gloria mundi* (“a glória do mundo é passageira”).

O corpo consultivo, todavia, deve seguir imparcial, deve evitar maiores protagonismos em ambiente pleno de protagonistas. Importa, assim, perceber que para uma vida mais “protagônica”, como diriam os espanhóis, o concurso mais pertinente no campo do Direito é o do Ministério Público ou o da magistratura. Por fim e para determinadas hipóteses, existe a possibilidade de ser requisitado para trabalhar em gabinete senatorial.

Voltando à minha trajetória, após trabalhar na iniciativa privada, fui convidado para assessorar ministro do STF, de quem tinha sido aluno. E veja que destaquei o verbo. Creio, seguindo orientação dos meus mestres, que a função de assessor é distinta daquela de consultor. O assessor tem lado. No plano do Legislativo, ele cuida dos interesses daquele a quem assessora. Antevê, sugere, propõe. É

função ativa que está lastreada no conhecimento do parlamentar assessorado, no domínio do programa partidário da legenda do político em questão, no discernimento de seus aliados e adversários de momento, no conhecimento das pautas (“bandeiras”) do senador, na convivência com sua base eleitoral.

Pode ocorrer, no entanto, de o consultor ser eventualmente chamado a assessorar órgão da Casa. Nesse sentido, recordo que à Conleg compete “a prestação de consultoria e assessoramento especializado à Mesa, às Comissões e aos Senadores, no âmbito do Senado Federal e do Congresso Nacional, para o desempenho de suas funções legislativa, parlamentar e fiscalizadora, bem como consultoria e assessoramento eventual à Secretaria-Geral da Mesa e à Diretoria-Geral”. Em geral, esse contexto se coloca, como sublinhado, de forma tópica e temporal determinada.

Pela necessidade de permanecer em Brasília — por motivo familiar e por gosto pessoal —, prestei o concurso para consultor. Imensa alegria rever velhos amigos e fazer novos. Apreendi com os colegas e com a prática, que o consultor é inerte. Atua conforme a demanda e as circunstâncias apresentadas. Nesse sentido, o Regulamento Administrativo do Senado Federal, quando trata do nosso cargo, prescreve, entre outras coisas, que compete ao Consultor Legislativo “elaborar, por solicitação dos Senadores, minutas de proposições, de pronunciamentos e de relatórios” (realce acrescido). Dessa forma, nós não exprimimos, nós imprimimos. A depender do tema e do contexto, temos a nota técnica. Importante lenitivo para situações mais desafiadores.

Assim que cheguei, passei a acompanhar de perto os trabalhos da CRE e do Plenário. Tinha interesse em conhecer — agora na condição de consultor — o funcionamento desses órgãos. O período foi muito proveitoso. Apreendi muito assistindo às sessões dos colegiados. Tive, por exemplo, o ensejo de perceber a necessidade de as minutas por nós elaboradas terem não só conteúdo, mas também

apresentarem facilidade de leitura para maior fluidez de quem lê e melhor compreensão de quem ouve. Além disso, constatar a imensa relevância e qualidade dos servidores da Casa, bem como entender um pouco mais o perfil dos parlamentares.

Considerando que passamos a dispor de meios tecnológicos idôneos para acompanhar as atividades a distância, passei a fazê-lo preferencialmente da Consultoria. Assim procedi, certo de que poderia ser chamado a qualquer tempo para alguma eventualidade. As vantagens se revelaram muitas. Seguia tendo notícia do que ocorria no órgão, compreendia o perfil dos membros e não me via na circunstância de ocasionalmente trabalhar durante a sessão e até mesmo ter que sair no meio de uma audiência por necessidade inesperada.

Nos casos em que a reunião segue sem maiores novidades, uso o tempo para me aperfeiçoar nos assuntos da nossa área, sempre que não tenho STC para fazer. Aliás, entendo que esse aprimoramento é parte fundamental das nossas atividades. A meu sentir, somos remunerados não só pelo que fazemos, mas pelo que podemos vir a fazer. Nesse sentido, não considero a STC o único parâmetro do nosso ofício. Essa foi outra importante lição da minha saudosa Professora.

Estimo, porém, que, assim como para mim foi importante acompanhar pessoalmente os trabalhos da CRE quando da chegada ao Senado, para você também será. Dessa forma, estímulo, com ênfase, sua presença nos encontros do colegiado, como também no Plenário da Casa. Veja, por exemplo, como foi produtiva nossa participação na Sessão Especial do marechal Montenegro. Para além da justa e merecida homenagem, pudemos ver a dinâmica do encontro, perceber um pouco da psique dos políticos, acompanhar o cerimonial do Senado e, sobretudo, nos relacionar com outros profissionais. Esses contatos são sempre benfazejos para nosso trabalho.

Nesse sentido, alguns colegas apreciam o convívio mais frequente com os parlamentares. Entendo que pode ser proveitoso

para determinados trabalhos contar com pessoas que têm esse perfil. É a natureza humana se manifestando em sua infinita variedade. Quanto a mim, por questão de temperamento, busco atuação mais reservada. De resto, nossa área permite maior circunspeção. Fui, também aí, fortemente influenciado pelos meus arquétipos. Eles me transmitiram a noção de que convém ao consultor manter a equidistância entre o trabalho solicitado e a pessoa do solicitante. Consideravam importante, nesse sentido, preservar a independência funcional e jamais advogar interesse militante.

Acredito que, por isso, eram respeitados por parlamentares de diferentes enquadramentos político-ideológicos, gente da estatura de Artur da Távola, Francisco Dornelles, Josaphat Marinho, José Paulo Bisol, José Sarney, Pedro Simon, Ramez Tebet, Roberto Campos. De resto, a própria Casa tinha isso muito presente. Reputo importante, desse jeito, ter em conta a amplidão do espaço que nossos antecessores nos lançaram e honrar os princípios em nome dos quais nos elevaram.

Feitas essas considerações muito pessoais, passo brevemente ao plano dos aconselhamentos, tendo em vista que você tem idade para ser meu filho! Recomendo, por inspiração oriental, a filosofia *shuhari* praticada no teatro nô e na cerimônia do chá. Ela está baseada nos três caracteres: SHU (“aprender”), HA (“desprender”) e RI (“transcender”). Aprenda os fundamentos, explore para questioná-los e transcenda. Para tanto e seguindo orientação saramaguiana, não tenha pressa, mas não perca tempo. Lembre-se, ainda, das oito virtudes do *bushidô*: justiça, coragem, compaixão, polidez e cortesia, honestidade, honra, lealdade e autocontrole. Além disso e à maneira dos estoicos, não se deixe arrastar por emoções e desejos que o afaste do estado de felicidade (*eudaimonia*) e de “paz mental” (*apatheia*).

Essas são algumas reflexões muito pessoais para sua consideração. Incentivo a que você busque ouvir outras experiências para chegar às suas próprias conclusões. Por fim e como diria o incontor-

nável Machado de Assis — que deixou importantes páginas sobre o velho Senado —, a primeira condição de quem escreve é não aborrecer. Desculpe, pois, caso tenha me excedido.

Receba, uma vez mais, caloroso abraço de boas-vindas e votos de muitas felicidades no Senado da República. Sigo ao seu dispor.

Saudações cordiais,

Márcio Pereira Pinto Garcia,
Consultor Legislativo, tomou posse em 2006.





Agradecimientos

Esta obra não teria sido possível sem os colaboradores que generosamente compartilharam suas experiências e memórias, enriquecendo o conhecimento do público. É igualmente importante reconhecer o trabalho coletivo que tornou possível a chegada deste volume às mãos dos leitores.

Registramos nossa gratidão aos dirigentes atuais da Consultoria Legislativa, Paulo Dantas, Roberta Assis e Gustavo Taglialegra, pelo constante apoio e envolvimento — desde as primeiras ideias até o engajamento direto, marcado pelas memórias que também nos inspiraram.

Estendemos o agradecimento à dedicada equipe do Núcleo de Discursos da Consultoria Legislativa, que contribuiu na elaboração de alguns textos e, de modo especial, aos colegas José Dantas, Maurício Machado Garcez, Paulo Henrique Brandão e Rogerio Cardoso Machado, que gentil e prontamente se dispuseram a conduzir uma minuciosa revisão de todo o conteúdo.

Finalmente, prestamos homenagem à valiosa equipe da Secretaria de Editoração e Publicações, responsável pelo primoroso projeto gráfico e pela impressão de alta qualidade que conferem a esta publicação sua bela forma final.

Este livro materializa não apenas um esforço coletivo, mas também o compromisso institucional com a preservação da memória e a valorização das trajetórias que compõem nossa história. Que esta obra se mantenha como testemunho do trabalho compartilhado e da missão contínua de ampliar o conhecimento sobre as diversas dimensões que envolvem os trabalhos legislativos, bem como fortalecer a identidade institucional da Consultoria Legislativa e do Senado Federal.

Contribuíram para esta obra

Ordem de ingresso na Consultoria/Senado Federal e alfabética:

1972

Abelardo Gomes Filho
Edgar Lincoln de Proença Rosa

1985

Omar Alves Abbud
Sérgio Francisco Pires De Oliveira Penna

1987

João Cândido de Oliveira
José Ricardo Soares Viterbo

1988

Fernando Arruda

1993

Gilberto Guerzoni Filho
Humberto Teixeira Aveiro
Lilian Márcia Simões Zamboni

1996

André Eduardo da Silva Fernandes
Paulo Chaves de Rezende Martins

1997

Cleide de Oliveira Lemos

2002

Bruno Dantas Nascimento
Fernando Boarato Meneguim
Fernando Lagares Távora
Gustavo Henrique Fideles Taglialegna
José Dantas Filho
Marcius Fabiani Barbosa de Souza
Marcos Antônio Köhler
Paulo Fernando Mohn e Souza
Roberta Maria Correa de Assis
Paulo Roberto Alonso Viegas
Túlio Augusto Castelo Branco Leal
Victor Carvalho Pinto

2004

Alberto Zouvi
Alexandre Sidnei Guimarães
Danilo Augusto Barboza de Aguiar
Humberto Mendes de Sá Formiga
Márcio Tancredi
Paulo Henrique Brandão
Rafael Silveira e Silva
Tatiana Feitosa de Britto

2006

Bruno Mattos e Silva
Raphael Borges Leal de Souza
Rogério Cardoso Machado

2010

Ângela de Almeida Martins

2012

João Trindade Cavalcante Filho

2014

Clay Souza Teles

Daniel Melo Nunes de Carvalho

Ernesto Freitas Azambuja

Issana Nascimento Rocha

Juliana Magalhães Fernandes Oliveira

Liliane Galvão de Moraes

Luiz Beltrão Gomes de Souza

Marcos Kleber Ribeiro Felix

Mauricio Machado Garcez

Paulo Henrique de Holanda Dantas

Roberta Viegas e Silva

Rutelly Marques da Silva

2015

Beatriz Simas Silva

2023

Guilherme Del Negro Barroso Freitas

Luana Bergmann Soares

Natália Fernanda Gomes Sobestiansky

2024

Amael Notini Moreira Bahia

Mardem Ribeiro Rocha Barbosa

Raphael Menezes do Nascimento

SENADO FEDERAL
Secretaria de Editoração e Publicações

Rafael André Vaz Chervenski
DIRETOR

Luiz Carlos da Costa
COORDENADOR-GERAL

Ricardo Abril Marinho
ASSESSOR TÉCNICO

Rodrigo César de Melo Barbosa
GESTOR DE ATENDIMENTO

Tatiana Nassif Derze
COORDENADORA DE PRÉ-IMPRESSÃO

André Said de Lavor
COORDENADOR DE IMPRESSÃO

André Luiz Rodrigues Santana
COORDENADOR DE ACABAMENTO E EXPEDIÇÃO

Aloysio de Britto Vieira
COORDENADOR DE EDIÇÕES TÉCNICAS

Márcio de Holanda Meireles Viana
GESTOR DE PRODUÇÃO



SENADO FEDERAL



Baixe gratuitamente
este livro em seu celular