

# **A idéia de um Conselho de Estado brasileiro**

Uma abordagem histórico-constitucional

Christian Edward Cyril Lynch

## Sumário

Introdução. 1. Governo por conselho no Antigo Regime. 2. Governo por conselho no Brasil Imperial. 2.1. O obstáculo do princípio democrático. 2.2. O primeiro conselho de Estado (1824-1834). 2.3. O segundo conselho de Estado (1841-1889). 3. A persistência da idéia de conselho de Estado durante a República. 3.1. Conselho de Estado “liberal” (1910/1912/1920). 3.2. Conselho de Estado como quarto poder (1914/1930). 3.3. Os Conselhos da República e de Defesa Nacional (1988). Conclusão.

## *Introdução*

Não é novidade a reavaliação crítica que certos lugares comuns epistemológicos vêm sofrendo. Uma de suas conseqüências talvez seja a própria idéia utilitária de que o progresso se constrói pela superação e destruição do passado, desdenhando valores como tradição. Hoje, quando parece pacífica a idéia de que o homem não é apenas um ser individualista e racional – ao contrário, trata-se de um ser constituído de afetos, contradições e crenças coletivas –, a compreensão do papel e da natureza das instituições políticas não tem como ficar infensa a tais percepções, pondo a descoberto a necessidade de rever os fundamentos da legitimidade do Estado. Não basta mais organizar um Estado norteado puramente em princípios abstratos, de inspiração meramente universal-racional. Vivemos uma conjuntura em que, para justificar sua própria exis-

Christian Edward Cyril Lynch é bacharel em Ciências Jurídicas pela Universidade do Rio de Janeiro (UNI-RIO), mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), doutorando em Ciência Política pelo Instituto de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro (IUPERJ) e professor do departamento de Direito Público da Universidade Federal Fluminense (UFF).

tência e ganhar mais adesões, o Estado deve incorporar instituições simbólicas que não podem ser encontradas senão nas peculiaridades de seus povos.

Trata-se de fazer o Estado incorporar às suas instituições elementos específicos da cultura das populações onde exerce sua soberania e jurisdição, de forma a garantir maior legitimidade e, por conseguinte, maior eficácia da ação estatal. Parece natural que, na consecução desse desiderato, nos voltemos ao exame da história. Não se trata, naturalmente, de apenas ressuscitar institutos baseados na tradição como comumente a compreendemos; trata-se de rever o papel que a tradição pode desempenhar nesse momento de transformação da sociedade e sua própria noção: “Uma ordem social pós-tradicional não é aquela na qual a tradição desaparece – longe disso. É aquela em que a tradição muda seu *status*. As tradições têm de se explicar, têm de se tornar abertas à interrogação ou ao discurso” (GIDDENS, 1996, p. 13).

Nesse particular, parece interessante seguir a sugestão de que, mais do que a república presidencialista, foi o regime monárquico que apresentou uma conformação político-ideológica menos afastada do imaginário popular de então (CARVALHO, 1990) e aí indagar alguns porquês. Poderíamos atribuir essa maior legitimidade das instituições monárquicas ao fato de que o regime imperial representava, ao menos formalmente, a seqüência de um sistema de governo que nos governara desde o início da colonização portuguesa, continuando, assim, a permear decisivamente o imaginário cotidiano dos habitantes do país. Isso provocaria a chamada “nostalgia imperial”; uma nostalgia que, embora mais presente entre as camadas mais letradas do país, estaria

“articulada com a própria consituição da consciência coletiva dos brasileiros. O que importa reter é que, se difuso ao nível popular e acentuado nas elites intelectuais, há a presença de um sentimento de que houve um tempo

em que o Brasil era mais respeitável, mais honesto, mais poderoso que atualmente” (SALLES, 1996, p. 15).

Essa nostalgia derivaria do fato de que o Estado monárquico teria tido uma penetração profunda na forma de o brasileiro pensar-se enquanto nacionalidade, por um lado, e pelo próprio alcance limitado da obra republicana, por outro. Esta, ao invés de diferenciar-se da herança monárquica, acabou por procurar, depois de algumas décadas, em função da decepção que inspirara na nação, associar sua imagem à da monarquia (CARVALHO, 1990, p. 141). Por outro lado, o Império

“realizara uma engenhosa combinação de elementos importados (...) Tratava-se, antes de tudo, de garantir a sobrevivência da unidade política do país, de organizar um governo que mantivesse a união das províncias e a ordem social (...) Se o governo imperial contava com as simpatias populares, inclusive da população negra, era isso devido antes ao simbolismo da figura paternal do rei do que à participação real dessa população na vida política do país” (CARVALHO, 1990, p. 23).

Nessa “engenhosa combinação”, predominaram duas instituições políticas que se situavam no cume do aparelho estatal e que, em última instância, resolviam as questões cruciais referentes à política e à administração do Império – o Poder Moderador, delegado ao Imperador, e o Conselho de Estado, órgão consultivo do monarca. O fato de ambos os institutos acharem-se extintos, malgrado a importância que tiveram na fase decisiva de formação do país e da nacionalidade, só aumenta seu interesse para nós. O que pretendemos é, numa perspectiva de redimensionar o papel da tradição entre nós, revisitar a segunda dessas duas instituições – o Conselho de Estado –, de modo a fornecer subsídios para a compreensão de sua eventual utilidade institucional numa perspectiva supra-histórica.

## 1. Governo por conselho no Antigo Regime

Os conselhos reais se formam na Europa a partir do século XIII e se consolidam no século XIV. Na doutrina desenvolvida no final da Idade Média, como se sabe, o monarca deixa de ser somente o distribuidor da Justiça e se torna soberano; não havendo quem limite o seu poder, era a fonte última de todas as decisões políticas. Na prática, contudo, o próprio desenvolvimento burocrático das instituições estatais, provocado pelo próprio aumento da demanda jurisdicional e administrativa, tornava imperioso que o monarca decidisse por meio de auxiliares, tendo de delegar-lhes poderes. Esses auxiliares eram os seus conselheiros, sendo que dar conselho era, no sistema medieval, um dos deveres dos vassalos para com o seu senhor (REINHARD, 1997).

A matriz imediata da qual herdávamos o conselho de Estado enquanto instituição política foi a monarquia portuguesa. O primeiro órgão em cujas atividades podemos identificar características do futuro conselho de Estado português foi a chamada *Cúria Régia*, organismo medieval com feições de assembleia que reunia personalidades representativas da sociedade portuguesa de então. Antecessora também das futuras Cortes, tinha caráter meramente consultivo, devendo todavia colaborar com o monarca sempre que por este solicitado nos assuntos relevantes para o Reino. No entanto, “o conselho de Estado da antiga monarquia nunca teve uma organização regular nem atribuições definidas. O rei consultava os prelados e grandes do Reino nos negócios graves, mas esses costumes eram antes resultado de uma tradição do que de uma obrigação legal” (ASSUF, 1960, p. 76).

O Conselho de Estado português, com esse nome, só seria instituído em 1569, por alvará do Rei Dom Sebastião I. Era diretamente inspirado em seu similar espanhol, criado por Carlos V quarenta e três anos antes, denotando um esforço de maior raci-

onalização do aparelho político. Durante o domínio espanhol (1580-1640), o Conselho de Estado continuou a officiar junto ao vice-rei ou aos governadores, opinando sobre questões externas ou internas. Embora, quando da Restauração, Dom João IV tenha dado novo regimento ao Conselho, parece que, da forma como ele se via organizado, estava fadado a decair cada vez mais de importância, ainda que mantida a monarquia absoluta. O processo de racionalização da administração pública, ocorrido durante o século XVIII sob influxo do ideário iluminista, não tinha como deixar de esvaziar as atribuições do Conselho de Estado, órgão não especializado e genérico, em detrimento de outros organismos de caráter mais técnico e de competência definida, tais como o Desembargo do Paço, a Mesa de Consciência e Ordens, o Conselho de Fazenda, o Conselho Ultramarino e o Almirantado. O Conselho de Estado assim formado, como todos os órgãos integrantes da administração pública portuguesa, foi transferido para o Brasil quando da mudança da capital do Império para o Rio de Janeiro, em 1808. Não obstante, parece não haver senão notícias esparsas acerca de efetivo funcionamento deste no Brasil. Esse último fato só vem a confirmar que o instituto, tal como estava organizado na monarquia absoluta, estava fadado a desaparecer.

Paradoxalmente, seria o movimento liberal-constitucionalista que, remodelando-o e fixando em lei suas atribuições específicas, haveria de salvá-lo do desaparecimento, tanto no Brasil quanto em Portugal. Na metrópole, o velho instituto fora previsto nas bases da Constituição de 9 de março de 1821, sendo por fim consagrado na Constituição de 23 de setembro de 1822 (arts. 162-170). No Brasil, após o retorno da Corte para Lisboa, em 1821, seria do interesse do Príncipe Regente Dom Pedro cercar-se de conselheiros representativos da porção americana do Reino, o que o levaria a criar, no ano seguinte, o chamado Conselho de Procuradores-Gerais das Províncias, que seria substituí-

do posteriormente pelo Conselho de Estado brasileiro. Num momento em que era necessário instituir um governo de cunho liberal, sem que houvesse parlamento representativo ou responsabilidade ministerial, seria exatamente na forma genérica do velho Conselho de Estado que Dom Pedro vislumbria, assim, a possibilidade de criar um organismo que provisoriamente atendessem às necessidades de aconselhar-se, e que, além de manter conexões com as funções executivas dos ministros, fosse politicamente representativo.

A composição do Conselho de Procuradores era híbrida, integrado que era pelos ministros de Estado (com direito a voto) e de procuradores escolhidos pelos votos dos eleitores de paróquia em cada província. Seu modelo era o Conselho de Estado napoleônico, considerado, então, a mais notável reunião de uma plêiade de estadistas e juristas a aconselhar um chefe de Estado. A sugestão de sua criação, segundo José Honório Rodrigues, parece ter vindo de José Bonifácio, que a ele se refere em suas *Lembranças e apontamentos do governo provisório da província de São Paulo para os seus deputados*. Ali o Patriarca sugeria a criação de “um quarto poder, um corpo de censores, eleito pela nação, para vigiar os três poderes e que tem três principais atribuições: conhecer qualquer ato dos três poderes que fosse inconstitucional, verificar as eleições de deputados das Cortes, antes que entrem em função, e, terceiro, ‘fazer o mesmo (vigiar, verificar a escolha, julgar) a respeito dos conselheiros de Estado’” (RODRIGUES, 1978, p. 44). Suas atribuições eram as de 1) aconselhar o regente em todos os negócios mais importantes e difíceis; 2) examinar os projetos de reformas administrativas que lhe fossem comunicados; 3) propor medidas e planos que parecessem mais urgentes e vantajosos ao Reino Unido e ao Brasil; e, por fim, 4) advogar e zelar cada um de seus membros pelas utilidades de suas respectivas províncias.

O caráter de transitoriedade desse conselho era bastante nítido, já que, se sua fun-

ção era conferir representatividade mínima às províncias, até que o parlamento se reunisse, a data em que tal ocorresse seria aquela da própria extinção do conselho. Não foi por outro motivo que tenha se autodissolvido por ocasião da instalação da Assembléia Constituinte de 1823. A própria resolução desta, que legalmente pôs fim ao Conselho de Procuradores, explica as razões: ele já teria preenchido o seu fim, que era o de preparar o advento do regime representativo, e sua organização era anômala, desde que nela se haviam confundido as funções de conselheiros do monarca com a de representantes das províncias (LIRA, 1979, p. 73)<sup>1</sup>. Faz-lhe, contudo, justiça José Honório Rodrigues (1978, p. 47):

“Se o Conselho parecia destituído de funções legislativas, e meramente consultivo, o fato é que as atribuições segunda, terceira e quarta eram verdadeiramente revolucionárias, embora escondidas na forma, pois davam ao Conselho o caráter de julgar a conveniência dos projetos vindos de Portugal, de propor medidas para o Brasil, considerado como uma unidade política independente, e de particularizar as aspirações provinciais”.

Embora a revogação do decreto que criou o Conselho de Procuradores tenha sido promulgada em 20 de outubro de 1823, o fato é que não ficou o país sequer um mês sem um Conselho de Estado, já que o Imperador, em novembro daquele ano, por sua vez, dissolveu a Constituinte e criou por decreto um Conselho de Estado, composto de dez membros, com o fito específico de elaborar um projeto de constituição, nele também devendo tratar-se “dos negócios de maior monta”. O que o Imperador pretendia, “em verdade, era a feitura de um código político para tranqüilizar o espírito público, justamente apreensivo e alarmado ante as tendências reacionárias do poder” (LIRA, 1979, p. 75). Quatro de seus integrantes eram conselheiros propriamente ditos; os outros seis eram os ministros das pastas políticas. No

trabalho de elaboração da Constituição de 1824, levada a cabo pelo Conselho de Estado sobre o anteprojeto da Constituinte dissolvida, destacou-se José Joaquim Carneiro de Campos, Marquês de Caravelas, aparentemente o homem mais culto do grupo. Com a entrada desta em vigor, em março de 1824, começa a existência constitucional do Conselho de Estado do Império do Brasil.

## 2. Governo por conselho no Brasil Imperial

### 2.1. O obstáculo do princípio democrático

Deve-se à prevalência do princípio democrático o primeiro obstáculo com que nos deparamos quanto à existência do Conselho de Estado, em tempos de constitucionalismo. Como pudemos depreender do sucinto desenvolvimento aqui traçado das origens do Conselho de Estado luso-brasileiro, a identificação deste com a monarquia absoluta era quase completa. Os membros do Conselho eram os homens de confiança de Sua Majestade, que o auxiliavam na tarefa de tomar as decisões políticas e freqüentemente de executá-las. A partir do momento, todavia, em que se instaura o sistema constitucional, e a legitimidade do Poder Executivo começa cada vez mais a depender da opinião pública – dependência essa consubstanciada no desenvolvimento do sistema parlamentar –, a estrutura e a finalidade do Conselho de Estado, já abaladas com a especialização provocada pelas reformas racionalizadoras da administração pública empreendidas ainda durante o absolutismo, entram definitivamente em crise de legitimidade. Os “espíritos iluminados” que deveriam auxiliar o monarca na tarefa de governar não poderiam mais ser apenas escolhidos a seu bel-prazer; deveriam ser também extraídos do Parlamento eleito pelo povo. Governo exercido sem participação das câmaras, em especial da Câmara baixa, seria tirania, e seus partícipes, “a camarihla palaciana”, os “áulicos”, o “partido da

Corte”. Era esse o espírito do governo monárquico representativo liberal, que encontrava na Inglaterra o seu primeiro e mais acabado modelo.

O Conselho Privado, na Grã-Bretanha, era integrado pelas pessoas de confiança do monarca, e seu gabinete não poderia sair senão dele. Com a consolidação do princípio democrático no decorrer do século XIX – em especial depois da Primeira Reforma Eleitoral, em 1832 –, o ministério passou a depender do voto popular e não da confiança da Coroa, fixando-se, então, uma tradição que passou a tornar conselheiros privados os membros do gabinete convocado ao poder. Não é por outra razão que, nesse país, o ministério seja definido como “alguns dos servidores confidenciais de Sua Majestade que são do Conselho Privado” (JENNINGS, 1979, p. 220). Na realidade, todos os ministros britânicos, incluindo os ministros de Estado, prestam juramento no Conselho. Ou seja, na ficção constitucional britânica, é ainda do Conselho Privado da Rainha que saem os ministros. Mas esse Conselho já não é senão uma espécie de antigo palácio do qual só restam de pé as paredes e em cujo interior já se acha construída uma edificação moderna – como se os novos donos tivessem resolvido conservar as fachadas da velha construção apenas em deferência à estética e em respeito a um passado venerável, embora extinto.

Seria quase inevitável, portanto, na era do liberalismo democrático, que um Conselho de Estado monárquico fosse percebido como um resquício absolutista, dada sua origem não eletiva e irresponsável. Ou tais órgãos de proveniência aristocrática permaneciam existindo, mas esvaziados de qualquer poder, ou seu poder seria mantido, ficando eles, contudo, sujeitos à pressão e controle da opinião pública representada no Legislativo. Assim sendo, por toda a parte em que o regime monárquico passou a conviver e submeter seus princípios à concepção de democracia liberal, teve o Conselho de Estado de adaptar-se ao deslocamento

paulatino do poder, do monarca, para o Parlamento, passando a acolher em seu seio os ministérios no poder, ou simplesmente desaparecendo, seja de forma literal, seja como órgão politicamente influente, seja tendo alterados os mecanismos de preenchimentos de suas vagas ou sua competência.

Entretanto, a adoção, no Brasil, da teoria do poder neutro, da autoria de Benjamin Constant – que entre nós chamou-se moderador –, traria consideráveis conseqüências, tanto para o desenvolvimento do sistema parlamentar quanto para o próprio papel do Conselho de Estado brasileiro. Como veremos, essa circunstância permitiu ao Conselho de Estado manter seu fundamental poder político como instituição apartada completamente do gabinete, até o último dia da monarquia no Brasil.

## 2.2. O primeiro conselho de Estado (1824-1834)

A existência de um Conselho Privado já constava do anteprojeto Antônio Carlos, elaborado na Assembléia Constituinte de 1823. Segundo esse projeto, os conselheiros seriam nomeados e demissíveis *ad nutum* pelo Imperador. Não poderiam integrá-lo os menores de 40 anos, os estrangeiros, ainda que naturalizados, e os nascidos em Portugal com menos de doze anos de domicílio no Brasil e que não fossem casados com brasileira. Os conselheiros deveriam ser ouvidos “nos negócios graves, particularmente sobre a declaração de guerra, ou paz, tratados e adiamento de assembléia” (art. 184), e eram responsáveis pelos conselhos que dessem “opostos à lei e manifestamente dolosos” (art. 186). Quanto à responsabilidade pelos atos praticados pelo Imperador, esta cabia inegavelmente aos ministros, da qual decorria a norma do artigo 173 do projeto: “Os ministros referendarão os atos do poder executivo, sem o que não são aqueles obrigatórios”. Dessa feita, a responsabilidade, tanto dos ministros como dos conselheiros, estava bem clara: os primeiros respondiam por si e pelos atos do Imperador, coibindo uma

possível ação gravosa deste pela questão da referenda; os segundos respondiam pelos conselhos.

No entanto, a adoção da teoria do poder moderador pelos conselheiros de Estado encarregados de redigir a nova Constituição, após a dissolução da Assembléia Constituinte, veio abrir uma brecha no sistema da responsabilidade. Embora os ministros continuassem a ser responsáveis pelos atos praticados pelo Imperador no exercício do poder executivo e os conselheiros, pelos conselhos danosos que dessem ao monarca, a nova Constituição não atribuía explicitamente a ninguém a cobertura da Coroa pelo exercício dos atos do poder moderador, o que ensejaria entre liberais e conservadores imensas e intensas discussões durante todo o Império. O papel do Conselho de Estado tornou-se, então, muito visado pela crítica, pois, enquanto o artigo 99 enunciava a inviolabilidade, sacração e irresponsabilidade do monarca, sem especificar sobre quem recairia a responsabilidade pelos atos emanados desse poder, o artigo 142 dizia que “os conselheiros serão ouvidos em todos os negócios graves e medidas gerais da pública administração (...), assim como em todas as ocasiões em que o Imperador se propoña exercer qualquer das atribuições próprias do poder moderador”<sup>2</sup>. O fato de a Constituição obrigar o Imperador a ouvir o Conselho de Estado em quase todos os casos de exercício do Poder Moderador levou quase toda a opinião conservadora a considerar aquele órgão como responsável pela “cobertura da Coroa” – e não os ministros, que só cobririam a Coroa nos atos do Poder Executivo. Mas essa interpretação também não era isenta da crítica: embora a consulta ao Conselho fosse obrigatória, o Imperador não estava vinculado à opinião da maioria – ou seja, poderia agir legalmente sem “cobertura”.

Para complicar ainda mais, o artigo 138 fixara o número de conselheiros em dez, acrescentando o artigo 139 que “não estão compreendidos neste número os ministros

de Estado, nem estes serão reputados conselheiros de Estado sem nomeação do Imperador para tal fim”. Isso significava uma vedação expressa quanto à possibilidade de se confundirem os ministros do gabinete com os conselheiros de Estado, isto é, ficara consagrada a idéia de que o ministério e o Conselho eram órgãos apartados e que nem mesmo um ulterior desenvolvimento do parlamentarismo, pela via do direito costumeiro, possibilitaria ao gabinete, responsável politicamente perante as Câmaras, esvaziar o poder do Conselho de Estado (LIRA, 1979, p. 78). Os ministros poderiam participar de algumas reuniões, mas sem ser conselheiros, quando, ao contrário, os próprios conselheiros poderiam se tornar ministros, aumentando o poder daquele órgão colegiado que estava fora do controle político do Parlamento. A vitaliciedade dos conselheiros apenas agravava esse estado de coisas.

O impacto político desse estado de coisas durante o Primeiro Reinado e a Regência foi imenso. Quando a Câmara dos Deputados, com uma maioria crescente de liberais, começou a funcionar em 1826, sob o ressentimento da dissolução da Constituinte, consolidou-se uma ojeriza contra o papel do Conselho de Estado. O raciocínio dos deputados liberais era mais ou menos o seguinte: *o temível poder de nomear senadores, afastar juizes, dissolver a câmara baixa, nomear ministérios encontrava-se acumulado nas mesmas mãos do chefe do poder executivo(!), e este não era outro, senão o príncipe estrangeiro(!) de 27 anos de idade(!) que dera um golpe de Estado no Parlamento, três anos antes(!)*. E quem poderia exercer influência “benéfica” junto a ele? Ninguém, pois os integrantes do órgão incumbido dessa tarefa seriam, segundo os liberais radicais, notórios absolutistas e bajuladores...

Liderados por Evaristo da Veiga e Bernardo Pereira de Vasconcelos, a primeira resposta dos parlamentares foi uma campanha em prol de uma lei de responsabilidade dos conselheiros de Estado. O passo

seguinte foi a apologia do sistema parlamentar – único meio que os liberais viam de ganhar força na composição de ministérios. Embora em seus íntimos não tivessem amor à Constituição, sobretudo em virtude de sua origem outorgada, os deputados da oposição agarravam-se a ela porque, por outro lado, a carta continha importantes mecanismos de responsabilização do ministério e para freiar os impulsos do Imperador, de quem temiam a dissolução legal da Câmara, direito esse incluído entre as atribuições do poder moderador. Uma vez fixado o regime parlamentar, pensavam os mais radicais, os próximos passos seriam a extinção do conselho de Estado e do próprio poder moderador<sup>3</sup>. Parte de seus anseios se concretizaram em 7 de abril de 1831, quando, tendo conseguido reunir povo e força armada no Campo de Santana para compelir o Imperador a restaurar um gabinete que acabara de demitir, a sublevação acabou por fazê-lo decidir-se pela abdicação e pelo retorno à Europa. Iniciada a Regência com os liberais no poder, continuou o Conselho de Estado a existir por mais três anos, vegetativamente, apenas na forma – já que sua consulta era obrigatória –, até que o Ato Adicional conseguiu extingui-lo.

Como se percebe, o funcionamento do Conselho, em termos de eficiência institucional, foi sofrível no Primeiro Reinado. A unanimidade desse veredito pode ser constatada por meio da leitura da opinião de um autor bastante insuspeito por seu conservadorismo e por ter sido, ele mesmo, conselheiro de Estado no Segundo Reinado – o Visconde de Uruguai (1960, p. 152):

“Este conselho de Estado tinha senões consideráveis. Era ao mesmo tempo político e administrativo, mas preponderava nele a cor política. Como corpo administrativo era manco (...). Esse Conselho de Estado nunca foi desenvolvido por uma lei regulamentar, nem por meio de regulamentos, na parte administrativa. Nunca funcionou como tribunal administra-

tivo. Nem havia para ele recursos marcados (...). Compunha-se do limitado número de 10 membros vitalícios. As circunstâncias do país, as conveniências da política, o espírito público, podiam mudar, e não mudarem os Conselheiros. Podiam emperrar certas idéias que não conviessem mais. Podiam tornar-se impopulares. Podia-se errar em certas nomeações. Uma vez feitas não havia remédio. Não tinha essa instituição aquela flexibilidade que é indispensável para que se pudessem acomodar ao irresistível império das circunstâncias e às mudanças, e novas exigências do espírito público”.

### *2. 3. O segundo conselho de Estado (1841-1889)*

Essa grande aspiração dos liberais radicais, contudo, acabou malograda. As tentativas de golpe de Estado no início da Regência, os distúrbios verificados em diversas cidades do país, a começar pela própria Corte, e, por fim, as grandes revoltas do período regencial – Sabinada, Balaiada, Cabanagem, Farrapos –, na vigência das medidas descentralizadoras viabilizadas pelo Ato Adicional, acabaram por frustrar a muitos deles, que chegaram a vislumbrar, em semelhante estado de coisas, a fragmentação do país. Autoritária e antiparlamentar, a Regência de Feijó acirrara os ânimos dos conservadores e dos moderados, que pensavam que as reformas haviam ido longe demais e que a “república presidencial” produzida pelo Ato Adicional liquidaria rapidamente o país. É o tempo do Regresso. O país é recentralizado, a prática do regime parlamentar se consolida e o princípio monárquico volta à voga.

Consagrado maior aos 14 anos de idade, investido dos poderes que a Constituição lhe conferia, dirá Pedro II na abertura da sessão legislativa de 1841 que, em razão de sua pouca idade, cabia-lhe “chamar a vossa atenção sobre a necessidade de um Conselho de Estado, que eu possa ouvir em

todos os negócios graves, e principalmente nos que são relativos ao exercício do Poder Moderador” (JAVARI, 1993, p. 217). O projeto de lei que restabelecia o Conselho suscitou uma série de discussões que demonstram a divisão ideológica entre liberais e conservadores. Embora os primeiros temessem tratar-se de um estratagemma dos segundos, para perpetuarem-se no poder, era praticamente unânime a percepção de que era necessário um órgão imparcial de aconselhamento junto ao Imperador, muito menino e inexperiente para representar, por si só, um poder central que encarnasse o interesse público e nacional, capaz de agregar os interesses privados que dilaceravam o país. Por outro lado, os deputados reclamavam a necessidade de se criar tradições de continuidade administrativa num país cujos governos duravam pouco no poder. Depois de muitos debates, que questionaram a constitucionalidade do procedimento adotado, o Conselho de Estado foi restaurado pela Lei nº 321 de 23 de novembro de 1841.

“Incumbe às seções ou ao conselho de estado de dar seu parecer ou consultar sobre todos os negócios em que o Imperador houvesse por bem ouvi-lo, e especialmente sobre os seguintes: 1) sobre os assuntos ou ocasiões em que o imperador se propuser a exercer quaisquer das atribuições do poder moderador, indicadas no art. 101 da Constituição; 2) sobre decretos, regulamentos e instruções para a boa execução das leis, e sobre propostas que o poder executivo tenha de apresentar à assembléia geral; 3) sobre a declaração de guerra, ajustes de paz, e negociações com as nações estrangeiras; 4) sobre quaisquer matérias da administração interior; 5) sobre assuntos de natureza quase contenciosa, como questões de presas, de indenizações, conflitos entre as autoridades administrativas, e entre estas e as judiciárias, e abusos das autoridades

des eclesiásticas; 6) sobre negócios de justiça administrativa contenciosa” (SÃO VICENTE, 1978, p. 289).

Como se vê, a competência do novo Conselho de Estado era bastante mais ampla do que a do Primeiro Reinado. Podemos dividir suas novas atribuições, grosso modo, em atribuições políticas e administrativas. Entre as primeiras, os conselheiros deveriam opinar sempre que o Imperador se propusesse a ouvi-los com vistas ao exercício do Poder Moderador, bem como quando o Poder Executivo estivesse na iminência de tomar uma decisão legalmente considerada grave. Entre as segundas, os conselheiros deveriam auxiliar o Poder Executivo com pareceres, sugestões, servindo ainda de tribunal administrativo. Embora sua consulta não fosse mais obrigatória, a doutrina entendia que “a sabedoria da Coroa jamais deixará de ouvir o Conselho de Estado desde que a magnitude do negócio assim demandasse” (SÃO VICENTE, 1978, p. 290)<sup>4</sup>.

Diz-se muito que o Conselho de Estado foi “a cabeça do governo imperial”, o “cérebro da monarquia”. Diversos fatores colaboraram para essa impressão, que é verdadeira. O que principalmente nos dá a impressão de continuidade da obra do Império, a despeito da instabilidade de ministérios, é que estes tinham em regra duração brevíssima, dependendo de inconstantes maiorias parlamentares, compostas ao sabor dos interesses oligárquicos, ao passo que o Conselho era vitalício, trabalhando livre de quaisquer dependências e elaborando políticas de longo prazo<sup>5</sup>. Além disso, parece um paradoxo que esse Conselho, que não estava sujeito a nenhuma espécie de controle político e cuja composição se dava por indicação exclusiva do Imperador, longe de ser uma reunião de áulicos, reunisse, como reunia, a nata da política brasileira. Mais de setenta por cento dos estadistas que tiveram assento no Conselho de Estado, durante o século XIX, já haviam sido anteriormente deputados, ministros e senadores (CARVALHO, 1996, p. 328). Isso de-

monstra que a indicação pelo Imperador, longe de arbitrária, era realizada criteriosamente, correspondendo à mais alta dignidade que um político do Império poderia receber e coroando, por assim dizer, sua carreira política. Eram homens que, em razão de sua experiência e seu passado político relevante, poderiam, uma vez investidos de vitaliciedade e irresponsabilidade política, trabalhar quase que acima do bem e do mal, devendo, ainda mais do que no Senado, opinar com a maior liberdade possível acerca dos assuntos políticos<sup>6</sup>.

O Poder Moderador e o Conselho de Estado pairavam, assim, por cima de todo o sistema representativo parlamentar, verdadeira ficção sustentada por fraudes eleitorais, sendo quem, no fundo, realmente fixava as estratégias da política nacional, constituindo uma elite dentro da elite. A teoria da autonomia do Estado enuncia que “o Estado é autônomo quando os governantes têm a capacidade institucional de escolher seus próprios objetivos e de realizá-los diante de interesses conflitantes” (PRZEWORSKY, 1995, p. 46). O Estado seria autônomo, por assim dizer, quando estivesse descolado de suas bases representativas, dirigindo a sociedade, explicitamente ou não.

O que caracteriza o Império, todavia, é que havia, no panorama político, não apenas o descolamento do Estado perante a sociedade monocultora, escravista e excludente, provocada mais diretamente pelas eleições fraudadas. Havia um descolamento, dentro do próprio Estado, entre aquela parte sua que era produto, direto ou indireto, do princípio democrático, consubstanciado no sistema parlamentar representativo – que só era representativo enquanto ficção –, e aquela outra parte mais antiga do Estado, identificada no exercício do Poder Moderador e do Conselho de Estado, que era o lado mais visível da própria instituição monárquica. Esse descolamento na estrutura interna do Estado começou a ficar mais evidente no início da década de 1870, quando

o empenho da Coroa e do Conselho de Estado em fazer passar a Lei do Ventre Livre, considerada por eles estratégica para a futura manutenção da ordem, demonstrou o quão separados ambos começavam a se tornar em relação à sua base de sustentação: o Parlamento escravocrata<sup>7</sup>. Daí não proceder em absoluto a afirmação muito corrente, e repetida por Maurice Assuf (1960, p. 59), de que teria sido o Poder Moderador o principal obstáculo ao desenvolvimento do sistema parlamentar no Brasil. O verdadeiro obstáculo ao desenvolvimento do parlamentarismo, ao contrário, encontrava-se na falsidade da representação nacional no Parlamento, levada a cabo pelos partidos nas eleições, fato esse que nunca passou despercebido pelo Imperador, nem pelo Conselho de Estado e que, diante desses, retirava do sistema parlamentar a legitimidade de que este carecia para impôr-se diante da Coroa:

“O sistema político do Brasil funda-se na opinião nacional, que, muitas vezes, não é manifestada pela opinião que se apregoa como pública. Cumprir ao imperador estudar constantemente aquela para obedecer-lhe. Dificílimo estudo, com efeito, por causa do modo por que se fazem as eleições (...). Se as eleições se fizessem como todos devemos desejar, talvez aconselhasse a escolha quase constante do mais votado na lista dos propostos para senadores; porém, nas circunstâncias atuais, cumprir escolher o honesto, o moderado, o que tenha mais capacidade intelectual e serviços ao Estado (...)” (PEDRO II, 1957, p. 27, 52).

Essa situação de fato suscita, pois, uma questão que está vinculada à verdadeira natureza do suposto liberalismo democrático brasileiro do século XIX, que pleiteava a extinção do Conselho e do Poder Moderador, sob o argumento de não estarem controlados diretamente pela opinião pública, única condição de se instaurar a “pureza” do sistema parlamentar. Até que ponto esse clamor não representaria um pleito, na verda-

de, antidemocrático, na medida em que, eliminando esse duplo descolamento, as oligarquias poderiam tomar de assalto a cúpula do Estado, coisa que até então não haviam conseguido fazer? Daí por que Joaquim Nabuco, acreditando que a monarquia continha instituições apartadas dos interesses oligárquicos, capazes, portanto, de impor as reformas de que o país precisaria, opôs-se à república, que, acreditava, seria o governo do escravismo latifundiário ressentido<sup>8</sup>. Extinguir o Conselho de Estado e o Poder Moderador, ou fazendo este depender do ministério, teria sido possivelmente entregar o governo do país a uma só facção que se estenderia indefinidamente no poder, em vez de permitir a alternância das facções pelo rodízio, criando um ambiente de liberdade de expressão e possibilitando a estabilização do poder. A intuição de Nabuco estava certa, já que o resultado do fim do duplo descolamento foi, efetivamente, o assalto à cúpula do aparelho do Estado pelos representantes das oligarquias regionais durante a República Velha. Num contexto como esse, seria difícil não enxergar, no Conselho de Estado, um órgão benfazejo à administração pública de então. Era ele de fato um órgão antidemocrático, mas a democracia proposta pelos liberais era ainda mais antidemocrática do que a existente então, consistindo apenas em praxes e formalidades<sup>9</sup>.

Seria por meio do imaginário herdado do Poder Moderador e do Conselho de Estado, e de parte da tradição imperial incorporada pela República, que chegariam a nós certas noções cuja força, sem uma análise histórica, seria impossível de compreender, entre as quais poderíamos citar o fato de nossos presidentes da República, em regime francamente presidencialista, enunciarem que o Chefe de Estado está acima dos partidos; bem como a permanência de uma concepção elitista da política naqueles setores do Estado de nível técnico e profissional mais elevado e de formação ideológica mais homogênea.

### 3. A persistência da idéia de conselho de Estado durante a República

O Conselho de Estado foi abolido pela República na própria proclamação do movimento armado que promoveu o golpe de Estado de 15 de novembro. O efeito da fusão das duas estruturas do Estado brasileiro – chefia de Estado e chefia de Governo –, num tempo em que não havia condições de assentá-lo em bases verdadeiramente representativas, correspondeu, na prática, à entrega crescente de toda a autoridade do Estado nas mãos do Presidente da República, escolhido, quase que invariavelmente, pelas oligarquias de São Paulo e Minas Gerais, que se revezavam no poder<sup>10</sup>. A decepção com o regime republicano de 1891 atingiu vários segmentos da classe política na primeira década do século XX, sobretudo com a crise política deflagrada com a campanha do marechal Hermes da Fonseca à presidência da República e sua vitória sobre Rui Barbosa. O Conselho de Estado imperial passou, então, a ser idealizado por muitos como um modelo, porque reunia características que encobriam ou ajudariam a sanar o particularismo cada vez mais evidente do Estado republicano: um órgão à européia, que pensava “o todo”, “apoliticamente”, constituído de “estadistas” que formavam uma “casta brilhante” a tocar, por meio do Estado descolado da sociedade, a administração pública, sem solução de continuidade<sup>11</sup>.

De 1910 a 1922, a imagem histórica do Império é reformulada, para melhor, pela maior parte das elites oposicionistas, que então consolidam dois projetos de Conselho de Estado: os grupos mais próximos do poder defendem o projeto liberal e retoricamente democrático de um conselho consultivo, auxiliar do presidente; ao passo que os grupos mais radicais, que posteriormente se identificarão com o tenentismo, propõem um conselho de Estado tecnocrático como quarto poder, instituição central de um projeto que buscava, pela intervenção de

um Estado forte e centralizador, criar condições para modernizar o país e varrer as oligarquias.

#### 3.1. Conselho de Estado “liberal” (1910/1912/1920)

Propostas desse tipo de conselho foram efetuadas diversas vezes durante a República, sob nomes diferentes: Conselho Federal da República (1910), Conselho Consultivo Supremo da República (1912), Supremo Conselho da República (1920) ou Conselho de Estado (1951).

A primeira proposta de restabelecimento de um Conselho de Estado surge em 1910, no bojo da cisão no condomínio oligárquico provocada pela vitória de Hermes. Ela foi proposta por um deputado todo governista, excepcionalmente na oposição: Arnolfo Azevedo (1968, p. 124). Seu projeto de lei, que pretendia criar um Conselho Federal da República, previa um órgão meramente consultivo, sobre assuntos políticos e administrativos, cujas decisões “constituiriam assento de boas normas de administração”. Seriam membros natos o presidente, o vice e os ex-presidentes da República; os presidentes do Senado, da Câmara, do Supremo Tribunal Federal e, o que chama a atenção, o presidente do Supremo Tribunal Militar. Haveria, ainda, mais cinco membros efetivos, vitalícios, que deveriam ser notabilidades escolhidas pelo próprio Conselho e propostos ao Presidente, que por sua vez os submeteria à apreciação do Senado.

Se Azevedo pretendia, com esse Senado, marcar posição contrária a Hermes, é coisa a se discutir; fato é que, se isso for verdadeiro, tratava-se de um tigre de papel, pois a consulta não seria obrigatória e não se justificaria, num regime presidencial, que o presidente da República tivesse melindres em consultar conselhos para exercer os poderes discricionários que a Constituição lhe conferia. O que chama a atenção, contudo, é o fundamento pelo qual o futuro presidente da Câmara e senador justifica seu projeto, o mesmo pelo qual se batiam, setenta anos

antes, estadistas como Alves Branco e Bernardo de Vasconcelos: o Conselho deveria representar um ponto de conservação de tradições administrativas, de continuidade, a fim de minimizar os males das trocas de governo.

O deputado, em discurso pronunciado em 1912, reclamava, pelo Conselho, “a unidade e a tradição conservadora na vida política e administrativa da União, pela constante, capaz e experimentada colaboração dos antecessores do presidente da República em exercício”, cujos atos seriam “esclarecidos pelas luzes da experiência e do conhecimento dos negócios públicos (...) ministradas com a isenção, o patriotismo e a elevação de vistas dos que não devem mais sofrer, no seu critério e integridade, os embates e influências da ambição e dos interesses secundários” (AZEVEDO FILHO, 1968, p. 124).

O projeto, ainda que emendado, recebeu parecer favorável na Comissão de Justiça da Câmara, em relatório da lavra de Afrânio de Mello Franco, no qual este, mostrando-se simpático à experiência institucional imperial, rebatizou a instituição como Conselho Consultivo Supremo da República, negando a incompatibilidade do instituto com o sistema republicano presidencial (FRANCO, 1955, p. 751). O projeto, porém, não foi adiante. Em 1920, ele foi reapresentado por Arnolfo Azevedo, sob o nome de Supremo Conselho da República, que incorporou à sua fundamentação as sugestões de Melo Franco. A novidade da proposta residia no fato de que apenas antigos presidentes e vice-presidentes da República seriam considerados seus membros natos. O eco dessa proposta foi maior, já que a onda pela revisão da Constituição crescia à medida que aumentavam as rachaduras no condomínio oligárquico. Embora tenha sido sustentado por Pandiá Calógeras (1936), durante a revisão constitucional de 1925, tendo outros deputados voltado à carga, em 1929, o projeto continuou engavetado. A matéria reapareceu na imprensa às vésperas da reu-

nião da assembléia constituinte, em 1934, quando o contexto político era muito diverso e os tenentes, como veremos, tinham o seu próprio projeto de conselho de Estado, misto de conselho imperial e poder moderador tecnocrático.

### *3.2. Conselho de Estado como quarto poder (1914/1930)*

Esse tipo de Conselho de Estado se opunha ao conselho esvaziado, meramente consultivo dos liberais. Tratava-se de propor um quarto poder constitucional, com o fito de coordenar a transição para um novo tipo de governo nacional, forte, centralizado, em que vigesse o interesse público acima das divergências oligárquicas, que, segundo seus propugnadores, atrasavam o fortalecimento do país enquanto nação.

Uma das críticas mais elaboradas realizadas em face do regime de 1891, tal qual estava alicerçado, foi formulada por Alberto Torres (1914, p. 268). Ele acreditava que a estrutura do Estado brasileiro estava longe, em qualquer aspecto, inclusive ideológico, de corresponder ao aparato político necessário para reduzir as disparidades econômicas e sociais existentes no Brasil. Era necessário um governo, antes de mais nada, forte, nacionalista, voltado para as questões internas do país, com pulso o bastante para defender a sociedade dos grupos econômicos, nacionais ou estrangeiros, nocivos aos interesses do povo. Crítico do parlamentarismo, que qualificava de frouxo e ultrapassado, volvia já na década de dez suas baterias contra o liberalismo político formal da República Velha, em que enxergava a continuação dos vícios do Império e a tara pela importação de modelos estrangeiros. O país ainda não se havia formado enquanto nação e isso só poderia ser realizado pelo Estado mediante ações estratégicas executadas por um governo forte, embora democrático. Embaraçava-o que a Carta de 1891 fosse inteiramente dissociada da realidade nacional e que nossa tradição jurídica bacharlesca mantivesse-a, bem como ao resto do

ordenamento jurídico, envolta numa aura de erudição positivista embolorada e alienígena.

“A natureza política da constituição, lei nacional, deve prevalecer sobre as concepções teóricas dos legisladores, governantes e juizes; e sua flexibilidade deve consistir (...) nas correntes e movimentos que representam o fluxo dos fenômenos naturais da vida social” (TORRES, A., 1914, p. 224).

A seu ver, o presidencialismo implementado em 1891 sofria de três terríveis defeitos: primeiramente, a federação havia sido malfeita, afrouxando em vez de favorecer a solidariedade econômica e social do país, a seu ver necessária à homogeneidade nacional. A federação deveria ser revista completamente, fortalecendo o governo central, pois um país constitucionalmente organizado, segundo ele, não poderia tolerar, em seu território, regiões ou populações que não vivessem à sombra da lei. Em segundo lugar, o governo federal era fraco para fazer o bem e forte para fazer o mal, querendo referir-se à maneira como promovia os estados de sítio e as intervenções nos Estados. Em terceiro e último lugar, criticava a ineficiência da máquina burocrática central. O Estado Federal tinha um papel civilizador a cumprir, especialmente quanto às populações interiores, tanto no que tocava à cultura quanto mesmo a noções de higiene. O intervencionismo estatal no campo da economia era também indispensável para que essas metas fossem cumpridas.

“Para nossa civilização, o dever elementar do Estado é formar o povo (...) A democracia social, sucedendo à democracia política, substitui-se o encargo falaz de formar e apoiar o ‘cidadão’ (...) pelo encargo de formar e apoiar o ‘homem’, o ‘indivíduo’, o *socius* da nação contemporânea” (TORRES, 1914, p. 242).

Mas para isso, seria necessário que o Estado estivesse em toda parte. Para tanto, propôs Alberto Torres (1914, p. 275), num vasto

projeto de emenda à Constituição de 1891, a criação de um quarto poder – o Poder Coordenador. Ele coroaria...

“estas disposições tendentes, todas, a fortalecer a ação governamental, a ligar solidariamente as instituições do país e a estabelecer a continuidade na prossecução dos ideais nacionais (...) com um órgão, cuja função será concatenar todos os aparelhos do sistema político, como mandatário de toda a nação – da Nação de hoje, da Nação de amanhã – perante seus delegados. Não é uma criação arbitrária”, ressaltava, “é o complemento do regime democrático e federativo, sugerido pela observação da nossa vida e pela experiência das nossas instituições”.

Das palavras de Torres, inferem-se perfeitamente alguns pontos de ligação de seu projeto com o antigo Conselho de Estado de 1841. O viés nitidamente estatista de sua proposta coincidia com o existente no Império, e tanto aqui como ali entregava-se o papel de traçar estratégias de longo prazo a um conselho de integrantes vitalícios que representasse algo de duradouro no panorama político-administrativo brasileiro. A diferença fundamental entre ambos será não somente o cabalístico critério de seleção dos membros do Conselho Nacional, ponto nodal do Poder Coordenador, mas ainda o caráter também deliberativo, e não meramente consultivo, que este deteria. Era como se o autor tivesse resolvido conceder a um Conselho de Estado as atribuições de um Poder Moderador, além de muitas outras de naturezas completamente díspares, e dotado esse organismo de uma monstruosa burocracia que o permitisse exercer suas atividades nos menores vilarejos do país.

O Poder Coordenador teria como órgãos o Conselho Nacional, na capital da República; um Procurador da União em cada Estado (província, na nova terminologia constitucional de Torres); um delegado federal em cada município, nomeado pelo Conselho Nacional; e um representante e um pre-

posto da União, em cada distrito e quarteirão, respectivamente. O Conselho seria composto de no máximo vinte integrantes vitalícios, a serem escolhidos pelo Presidente e Vice-Presidente da República, pelos próprios membros do Conselho, por deputados e senadores, pelos ministros do Supremo Tribunal Federal e pelos diretores de um hipotético Instituto de Estudo dos Problemas Nacionais, a quem deveriam os candidatos a parlamentar dirigir obrigatoriamente suas propostas de melhoria do país.

Seriam atribuições do Conselho Nacional, em resumo: a) servir de tribunal eleitoral, apurando a lisura das eleições, e verificar os poderes dos candidatos, encerrando, enfim, com dois dos principais complicadores do sistema representativo durante a República Velha; b) autorizar o presidente a intervir nos Estados; c) servir de tribunal nos casos de conflitos entre os entes federativos; d) fazer um controle concentrado da constitucionalidade, isto é, *in abstracto*; e) consolidar as novas leis a cada década; f) fiscalizar os projetos de leis e leis em tramitação no Congresso, verificando sua constitucionalidade; g) fiscalizar a política tributária da União e dos Estados; h) velar pela liberdade de comércio contra monopólios e privilégios prejudiciais ao povo; i) velar pela harmonia entre as legislações federal e estadual; j) velar pelas riquezas naturais do país; l) velar pelo bem-estar do povo; m) fazer as vezes de Ministério do Trabalho, inexistente à época; n) decretar o fim da autonomia dos Estados quando estes caíssem na anarquia, passando o Conselho a geri-los pessoalmente(!); o) garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, formal e materialmente. O papel dos Procuradores da União, por sua vez, consistiria na fiscalização e verificação dos poderes dos políticos estaduais; na conciliação dos interesses da União com os Estados e na resolução de conflitos de competência. Quanto aos delegados nos municípios, também deveriam verificar poderes, resolver conflitos de competência e fiscalizar as finanças locais. No que toca ao pre-

posto da União nos quarteirões, teria por missão propagar a saúde e a educação, ensinando rudimentos de ambos, velando sobre a propriedade – enfim, esclarecer o povo ignaro.

Por mais rocambolesco que fosse semelhante projeto, misturando, num mesmo órgão, funções dispares como as de controle de constitucionalidade, eleitorais, administrativas, trabalhistas, políticas e tributárias, ele teve considerável influência quando os partidários das idéias nacionalistas de Torres chegaram ao poder, em 1930. O intelectual do dia era Oliveira Viana, discípulo de Torres em seu nacionalismo e teórico dos tenentistas engajados no governo revolucionário, cujo chefe era Juarez Távora. Viana, pouco antes da Revolução, havia publicado *Problemas de Política Objetiva*, em que advogava, com modificações, a proposta de Torres pela necessidade de um órgão colegiado, na cúpula da administração pública, comprometido com a nação e que servisse para criar uma identidade político-administrativa que viabilizasse uma obra de reconstrução nacional:

“Esse centro de coordenação, de estabilização, de fixação, precisa vir, precisa ser inventado, precisa ser descoberto. Há quarenta anos seguros, a nossa vida política vem correndo descontínua, incoerente, instabilíssima, variando a todo o momento, conforme variam as idéias dos chefes (...). Essa instabilidade administrativa e política da vida da República (...) deriva justamente da ausência de um centro permanente de orientação e equilíbrio na cúpula do regime. Em suma, da inexistência de um poder político vitalício entre os poderes temporários criados pela Constituição Republicana (...). O problema central da obra revisionista há de ser pois (...) criar um quarto poder, tal como o antigo Poder Moderador, que, sendo judiciário também, tenha, entretanto, o direito de iniciativa, que o Judiciário não tem” (VIANA, 1930, p. 26, 45).

Viana, em 1933, bem como Melo Franco viriam a integrar a Comissão do Itamarati, reunião de notáveis destinada a elaborar o anteprojeto de constituição a ser oferecido pelo governo de Vargas à Constituinte, para servir de base aos trabalhos desta. O resultado foi que o projeto apresentado pelo governo refletiu a antiga demanda na proposta de um Conselho Supremo, previsto na Seção V do Título I do projeto (arts. 67 e 68), que seria “órgão técnico consultivo e deliberativo, com funções políticas e administrativas”, que “manterá a continuidade administrativa nacional; auxiliará, com o seu saber e experiência, os órgãos do governo e os poderes públicos, por meio de pareceres, mediante consulta; deliberará e resolverá sobre os assuntos de sua competência, fixada nesta Constituição” (DIAS, 1975, p. 447). A missão desse conselho, como se vê, seria bastante similar à do extinto Conselho de Estado da monarquia. Só que, em vez de doze, haveria trinta e cinco conselheiros efetivos, além dos políticos que houvessem presidido a República por mais de três anos. A forma de escolha dos conselheiros efetivos também era bastante complicada, revelando a tendência da época de representação oriunda não só da classe política, como das entidades representativas da sociedade, da educação e do trabalho. Esse Conselho trabalharia em pleno e em seções, devendo, no primeiro caso, ser presidido pelo Presidente da República, tendo ainda nele assento os grandes dos poderes políticos. As consultas de natureza política ou administrativa poderiam ser solicitadas tanto pelo Presidente da República como pelo Poder Legislativo Federal (no projeto, unicameral), pelos Governadores, Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores. Entre suas atribuições, destacavam-se as de autorizar intervenção federal, opinar sobre a legislação administrativa oriunda do Executivo, aprovar nomeações de ministros de Estado e do Prefeito do Distrito Federal, impedir a bitributação, deliberar sobre a conveniência de liberar presos políticos depois de um mês

de detenção, nos casos de estado de sítio, decidir sobre recursos interpostos, propor projetos de lei ao Legislativo e convocá-lo extraordinariamente.

A crítica dos liberais judiciaristas ao projeto foi capitaneada por Levi Carneiro (1936, p. 221), sucessor, ao que parece, de Rui Barbosa na sua profissão de fé: “o organismo planejado se apresenta como uma monstruosidade. Não seria suportável num país como este em que, segundo o próprio Torres, o regime unitário seria um erro de política geográfica”. “Esse pretendo sucedâneo do Senado seria o órgão dominador de toda a vida política e administrativa brasileira. Constituído, em sua maioria, por eleição das Assembléias Legislativas dos Estados (...)”, com a duração de sete anos, “isto é, quase dois períodos presidenciais, distanciado das vibrações do sentimento popular”, crê Levi Carneiro (1936, p. 701) que o Conselho Supremo “tutelaria discricionariamente a ação do presidente da República. Entravaria todas as suas iniciativas”. “Ciclópico e ameaçador”, a esta assembléia, “numerosa, de formação esdrúxula, de duração prolongadíssima, ficaria, nos momentos mais graves, nas manifestações mais delicadas, entregue toda a vida nacional”.

Com o enfraquecimento da influência do Clube 3 de Outubro, os tenentes não conseguiram a aprovação, nessa forma, do projeto do Conselho, tendo os liberais misturado, numa fórmula conciliatória, as tradicionais atribuições legislativas do Senado às de fazer este as vezes de “poder coordenador” na Constituição, finalmente promulgada em 16 de julho de 1934. A montanha parira o rato: embora até a última hora esse Senado reformulado se chamasse “Conselho Federal”, não vemos por que estudá-lo aqui, dada a sua extensa composição típica de câmara alta em regime bicameral federativo, ainda por cima com atividades legiferantes partilhadas com a câmara baixa. No fim das contas, ele nem de longe se assemelhava a um Conselho de Estado, seja aquele imaginado pela minoria liberal, quanto

mais o quarto poder sonhado pelos tenentes. Quanto ao eventual desempenho do Senado nesse papel heterodoxo que passou a desempenhar, no mínimo temerária qualquer tipo de avaliação, já que durou pouco mais de três muito turbulentos anos. O Frankenstein foi afinal liquidado pelo golpe de 10 de novembro de 1937, que implantou a ditadura.

### *3.3. Os Conselhos da República e de Defesa Nacional (1988)*

Em 1951, Aliomar Baleeiro propôs o Conselho de Estado à Câmara da República de 46, em projeto subscrito por muitos outros deputados, entre os quais Afonso Arinos de Melo Franco, filho de Afrânio. A proposta novamente não foi acolhida, o que parece demonstrar a inviabilidade de se pretender instituir, em regimes presidencialistas, órgãos consultivos e deliberativos cuja existência não dependa diretamente da vontade do Presidente da República. A lógica do regime presidencial engloba as características de regime forte, visto que se espera do Chefe de Governo que, ungido pelo sufrágio universal, enfeixe em suas mãos poder bastante para implementar seu plano de governo por quatro anos. Daí parte da dificuldade, como se depreende das palavras de Levi Carneiro, de um conselho que, junto ao chefe do Executivo, pretenda ser o depositário das tradições e da continuidade administrativa do país. O fato de a Constituição de 1988, por influência, provavelmente, do direito constitucional português, abrigar dois conselhos assemelhados ao de Estado – o da República e o de Defesa Nacional –, ao invés de contradizer esse arrazoado, parece antes corroborá-lo, dada sua inocuidade, mais de dezessete anos após a entrada em vigência da nova Carta.

O Conselho da República, da forma como se acham enunciados os artigos 89 e 90, é órgão meramente consultivo do Presidente da República. Integram-no o Vice-Presidente, os Presidentes e os líderes da maioria e da minoria das duas Câmaras Legislativas,

o Ministro da Justiça e seis outros membros com mandato de três anos, a serem indicados pelo Chefe do Executivo e pelos presidentes da Câmara e do Senado. Suas atribuições não são moderadoras, mas consultivas acerca da decretação de medidas próprias de estado de exceção, opinando em caso de intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio, além de acerca de “questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas”. Quanto ao Conselho de Defesa Nacional, é também consultivo acerca de assuntos “relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático” (art. 91, *caput*), dele fazendo parte o Vice-Presidente da República, os presidentes da Câmara e do Senado, o Ministro da Justiça, os ministros militares, das Relações Exteriores e do Planejamento. Esse Conselho, segundo a Constituição, deve opinar sobre declaração de guerra e de paz, sobre decretação de estado de sítio, intervenção federal e estado de defesa; propor critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente a faixa da fronteira e nas relacionadas com a preservação dos recursos naturais de qualquer tipo, além de estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático. Como se vê, não se compreende a razão de dois conselhos, ao invés de apenas um, já que praticamente todas atribuições de ambos dizem respeito genericamente ao mesmo tipo de questões, isto é, que envolvam segurança nacional e se refiram ao Estado democrático.

De qualquer sorte, se o Conselho de Defesa Nacional não é de todo inútil, o Conselho da República não tem razão de ser e sua existência na Carta parece se dever unicamente ao fato de que a mesma foi projetada para ser parlamentarista, quando, por junções políticas, acabamos permanecendo no regime presidencial. O deslocamento de ambos os institutos do plano prático da vida

política se torna mais claro quando se percebe que, dezessete anos depois, nenhum dos dois Conselhos jamais se reuniu, sendo as cerimônias de posse dos conselheiros somente rituais de consagração, pelo Estado, de personalidades eminentes da sociedade civil, como o falecido Evandro Lins e Silva, figura egrégia, mas provector, nomeada aos noventa anos de idade<sup>12</sup>.

### *Conclusão*

A despeito de sua origem antidemocrática, a idéia do Conselho de Estado indubitavelmente oferece hoje atrativos. Como tradição, tem bases inegáveis em nosso passado, não só histórico como ideológico. A sua não adoção pela República pode ser explicada, por outro lado, pelo postulado de que todo o poder deve caber ao presidente da República. No entanto, o presidencialismo brasileiro, em tempos de democracia duradoura, parece caminhar para uma espécie de regime no qual o Presidente da República deve necessariamente partilhar parte de seu poder com o Parlamento, como se tem percebido pelo consociativismo que marcou a presidência Fernando Henrique Cardoso e que tenta ser repetido por Luís Inácio Lula da Silva. Se isso não ocorreu anteriormente, devemos creditar tal fato à escassíssima chance que tivemos de um governo democrático estável. Hoje, em que as aventuras golpistas parecem não encontrar campo fértil para ação, a consolidação do regime democrático nos leva a crer que enfim nossas instituições políticas encontram condições de se desenvolver e de dispensar a crença de que apenas um “homem forte” logrará nos conduzir ao caminho do desenvolvimento.

Por outro lado, a persistência histórica da idéia de conselho político e de adoção do sistema parlamentar indica não ser de todo improvável a adoção, a médio prazo, depois de reformas políticas que disciplinem o sistema partidário, de um regime misto em nosso país, de que é exemplo a Constituição fran-

cesa de 1958 ou a portuguesa de 1974. Num contexto como esse, torna-se plenamente viável um órgão como o Conselho de Estado, que auxilie o Presidente da República, enquanto chefe do Estado (e não do governo), a tomar as providências cabíveis para a defesa permanente das instituições democráticas; que reúna não somente os políticos em evidência no momento, mas membros representativos de entidades da sociedade civil. Uma adequada divisão do poder entre chefe de Estado e chefe de Governo nos ajudaria a distinguir aqueles que fossem os interesses imediatos e os interesses permanentes do país. E, nessa hipótese, sem dúvida, o resgate da idéia, alicerçada na tradição, de um Conselho de Estado auxiliar do Chefe de Estado, no exercício de uma função moderadora, poderia ser de grande utilidade.

### *Notas*

<sup>1</sup> Outra razão que chocava os constituintes era a de que o decreto que instituiria o Conselho não fizera previsão de pagamento de vencimentos aos conselheiros, o que, para Antônio Carlos (apud ASSUF, 1960, p. 65), “é sempre gravoso, mormente neste país, onde abandonar cada um a sua casa, é condená-la à ruína infalível”.

<sup>2</sup> A única exceção era a demissão e nomeação de ministros, que, em razão da doutrina de Constant consagrada pela Carta de 1824, deixara de pertencer ao elenco de atribuições do poder executivo.

<sup>3</sup> Assim, o conselho de Estado, “... mal-composto e mal visto, fora, desde o alvorecer até o crepúsculo do reinado de D. Pedro I, uma corporação oligárquica, rival dos gabinetes ministeriais, a conspirar contra eles, quando não se amoldavam às suas conveniências políticas e interesses partidários. Em contato imediato com o monarca – que dominava pela lisonja e pela aparente submissão aos seus caprichos – se constituiria um obstáculo insuperável às conquistas da opinião livre” (LIRA, 1979, p. 124).

<sup>4</sup> Com efeito, “embora não fosse legalmente obrigatória a consulta ao Conselho Pleno, D. Pedro II raramente deixava de fazê-la nos casos em que a lei recomendava e, de modo geral, seguia em suas decisões a opinião da maioria. (...) Todas as doze dissoluções da Câmara havidas durante o Segun-

do Reinado após o funcionamento do Conselho foram nele discutidas. Em dois casos houve empate na votação. Dos dez restantes, o imperador seguiu o voto da maioria em sete e divergiu em apenas três. Destes, em apenas dois a maioria tinha sido ampla (...). Não seria difícil apontar outros exemplos de problemas em que a opinião dos conselheiros servia de guia para a ação. A seriedade com que o Imperador a ouvia ficava patente no fato de que ele próprio fazia um resumo escrito do que cada um dizia” (CARVALHO, 1996, p. 330).

<sup>5</sup> Daí por que Oliveira Torres (1957, p. 157) dirá, ainda que confundindo, em parte, percepção com realidade, que, “se o segundo reinado surge diante de nós como uma unidade política assinalada por uma coerência e uma segurança de vistas sempre à altura dos acontecimentos, a razão disso estará, principalmente, na atuação (...) do Conselho de Estado”.

<sup>6</sup> Eram os maiores de dez, a que se refere Oliveira Viana (1974, p. 335), entusiástico: “Estes homens excepcionais – verdadeiras vocações de homens públicos – não deviam nada ao seu povo, à sua cultura política, cujo privatismo não lhes podia fornecer nenhuma contribuição útil, nem explicar a superioridade de sua natureza (...) Esses homens surgiram primeiro – por força da sua própria personalidade original, tanto que conseguiram libertar-se da pressão abastardante do meio social, em que nasceram e viviam; segundo – pelo fato do carisma imperial, da altitude da consciência cívica do seu aplicador, dos meios de seleção que lhes permitiram realizar a fixação deles, de modo vitalício, ao serviço do país”.

<sup>7</sup> Como nota Salles (1996, p. 141), “a história política do Segundo Reinado é a história da crescente preponderância dos valores públicos sobre os privados até o descolamento entre os dois (na abolição) e a conseqüente perda de sustentação social do Estado imperial (na proclamação da República)”.

<sup>8</sup> Daí por que Nabuco (apud OURO PRETO, 1978, p. 441) diz não crer numa República popular: “Ao orador sobra a consciência de que está com o povo defendendo a monarquia porque não há na república lugar para os analfabetos, para os pequenos, para os pobres. Neste sentido, o Partido Republicano é tanto um partido de classe como os dois partidos monárquicos”.

<sup>9</sup> E se a Coroa acabou por ceder diante de um golpe militar, em 1889, ela “fracassou, então, não pela ineficácia, mas, pelo contrário, por ter promovido ou facilitado ação contrária a grupos dominantes, sem ao mesmo tempo construir uma base de poder que substituísse ou equilibrasse a dos donos de terra. (...) Ao invés, então, de ver-se legitimado pela atuação reformista, pela eficácia em solucionar problemas, o sistema imperial perdeu a

legitimidade que conquistara. É que as principais reformas que promovera atendiam a interesses majoritários da população que não podia representar-se politicamente. (...) Como (...) a cidadania era reduzida (...), a representação política se fazia no vazio, sem alterar a composição do poder político. A reestruturação do poder sob a República deu-se num sentido puramente liberal: representavam-se os que tinham poder real para representar-se, tornando o poder mais legítimo mas ao mesmo tempo mais oligárquico” (CARVALHO, 1996, p. 297).

<sup>10</sup> Como afirma Hambloch (1981, p. 31), “o nascimento precipitado da república brasileira, resultante do golpe de estado militar de 1889, perverteu e eventualmente enfraqueceu o crescimento do governo representativo, o qual, quanto mais tinha as suas virtudes glorificadas nas teorias republicanas, tanto mais decaía nas práticas republicanas”.

<sup>11</sup> Sérgio Buarque (1956, p. 258) aborda o tema nesse mesmo sentido: “O trágico da situação está justamente em que o quadro formado pela monarquia ainda guarda seu prestígio, tendo perdido a razão de ser (...) O Estado brasileiro preserva como relíquias respeitáveis algumas das formas exteriores do sistema tradicional, depois de desaparecida a base que as assentava. (...) O Estado, entre nós, não precisa e não deve ser despótico (...), mas precisa de pujança e compostura, de grandeza e solicitude; ao mesmo tempo, se quiser adquirir alguma força e também essa respeitabilidade (...) Mas é indispensável que as peças de seu mecanismo funcionem com certa harmonia e garbo. O Império brasileiro realizou isso em grande parte. A auréola que ainda hoje o cinge, apesar de tudo (...), resulta quase exclusivamente do fato de ter encarnado um pouco esse ideal”.

<sup>12</sup> A título de curiosidade, merece ser feita menção a uma proposta monarquista de Conselho de Estado. Esta foi elaborada pelo Movimento Parlamentarista Monárquico, capitaneado pelo Deputado Cunha Bueno, durante a campanha do plebiscito de 1993. O Conselho estava previsto no projeto constitucional, em seus artigos 41, 42 e 43. Órgão de consulta do Imperador, esse conselho de 15 membros reunir-se-ia por determinação daquele ou da maioria de seus membros, que seriam o Presidente do Conselho de Ministros, os Presidentes e os Líderes da Maioria e da Minoria das duas Casas Legislativas, sete representantes de instituições intermediárias, representativas da sociedade civil, e o príncipe herdeiro do trono, este sem direito a voto. Deveria ser ouvido nos casos de dissolução da Câmara dos Deputados, decretação de intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio, questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas, declaração de guerra ou celebração de paz e negociações com Estados estrangeiros. Esta

proposta soçobrou juntamente com o movimento monárquico, tendo ficado quase que absolutamente desconhecida.

### Referências

ASSUF, Maurice. *O conselho de Estado no sistema jurídico do Império*. Rio de Janeiro: Arquivos do Ministério da Justiça, 1960.

AZEVEDO FILHO, Arnolfo. *Arnolfo Azevedo: parlamentar da primeira República*. São Paulo: Nacional, 1968.

CALÓGERAS, João Pandiá. *Estudos históricos e políticos (Res nostra)*. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1936.

CARNEIRO, Levi. *Pela nova Constituição*. Rio de Janeiro: A. Coelho Branco, 1936.

CARVALHO, José Murilo de. *A formação das almas: o imaginário da República no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

\_\_\_\_\_. *Teatro de sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996.

CONSTANT, Benjamin. *Princípios políticos constitucionais*. Rio de Janeiro: Liber Júrís, 1989.

DIAS, Floriano Aguiar. *Constituições do Brasil*. Rio de Janeiro: Liber Júrís, 1975.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Um estadista da República: Afrânio de Mello Franco e seu tempo*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1955.

GIDDENS, Anthony. *Para além da esquerda e da direita: o futuro da política radical*. Tradução de Álvaro Hattner. São Paulo: UNESP, 1996.

HAMBLOCH, Ernest. *Sua Majestade, o presidente do Brasil: um estudo do Brasil constitucional*. Apresentação de José Honório Rodrigues. Tradução de Lêda Boechat Rodrigues. Brasília: Editora da UnB, 1981.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1956.

Imperador do Brasil Pedro II. *Conselhos à regente*. Rio de Janeiro: Livraria São José, 1958.

JAVARI, Barão de (Org.). *Império Brasileiro: falas do trono, desde o ano de 1823 até o ano de 1889*,

acompanhadas dos respectivos votos de graça da câmara temporária e de diferentes informações e esclarecimentos sobre todas as sessões extraordinárias, adiamentos, dissoluções, sessões secretas e fusões com um quadro das épocas e motivos que deram lugar à reunião das duas câmaras e competente histórico, coligidas na secretaria da Câmara dos Deputados. Prefácio de Pedro Calmon. Rio de Janeiro: Itatiaia, 1993.

JENNINGS, Sir Ivor. *Governo de gabinete* Tradução e introdução de Leda Boechat Rodrigues. Brasília: Senado Federal, 1979.

LIRA, Augusto Tavares de. *Instituições políticas do Império*. Brasília: Senado Federal, 1978.

Marquês de São Vicente, José Antônio Pimenta Bueno. *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*. Brasília: Senado Federal, 1978.

PRZEWORSKY, Adam. *Estado e economia no capitalismo*. Tradução de Argelina Cheibub Figueiredo e Pedro Paulo Zahlith Bastos. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

REINHARD, Wolfgang (Org.). *Las élites del poder y la construcción del Estado*. Cidade do México: Fondo de cultura econômica, 1997.

RODRIGUES, José Honório. *Conselho de Estado: o quinto poder*. Brasília: Senado Federal, 1978.

SALLES, Ricardo. *Nostalgia imperial: a formação da identidade nacional no Brasil do Segundo Reinado*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1996.

TORRES, Alberto. *A organização nacional*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1914.

TORRES, João Camillo de Oliveira. *A democracia coroada: teoria política do Império do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1957.

VIANA, Francisco José Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. 3. ed. Rio de Janeiro: Record Cultural, 1974.

\_\_\_\_\_. *Problemas de política objetiva*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1930.

Visconde de Ouro Preto, Afonso Celso de Assis e Figueiredo. *Discursos parlamentares*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1978.

Visconde de Uruguai, Paulino Soares de Sousa. *Ensaio sobre o direito administrativo*. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça, 1957.

