

Conselho da República: Disciplina Constitucional e Legal

VITOR ROLF LAUBÉ

Procurador do Município de São Bernardo do Campo e Pós-graduando em Direito, em nível de mestrado, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP.

SUMÁRIO

1. *Introdução.* 2. *Natureza, fundamentos e atribuições do Conselho da República.* 3. *Composição do Conselho.* 4. *Presidência, secretaria e reuniões do Conselho da República.* 5. *Considerações finais.*

1. *Introdução*

Sem embargo dos diversos conselhos instituídos por normas subconstitucionais, como, por exemplo, o Conselho da Educação, o Conselho Nacional de Informática e Automação, o Conselho Interministerial de Preços e o Conselho da Cultura, certo é que o legislador constituinte de 1988 houve por bem em conceder assento constitucional a tão-somente três órgãos colegiados da Superior Administração Federal.

Assim é que a *Constituição da República*, em seus artigos 89, 91 e 224, instituiu, respectivamente, os Conselhos da República, de Defesa Nacional e de Comunicação Social. Quanto a esses órgãos colegiados, merece menção o fato de que esse último se encontra fincado no âmbito do Poder Legislativo, ao passo que os demais, no do Executivo.

Isso considerado, cumpre-nos passar ao objeto do presente estudo, ou seja, o *Conselho da República*, mas não sem alertar que o que se visa nessa oportunidade não ultrapassa a intenção de se esboçar, mesmo que de forma muito breve, a conformação, tanto constitucional como legal, desse colegiado, que, convém consignar, foi inspirado no Conselho de Estado instituído pelos artigos 144 e seguintes da *Constituição da República Portuguesa de 1976* ⁽¹⁾.

2. *Natureza, fundamentos e atribuições do Conselho da República*

O Conselho da República, um dos três únicos conselhos criados pela *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, consoante inicialmente já referido, é *órgão constitucional de auxílio do Presidente da Re-*

(1) Segundo o mestre luso JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO (*Direito Constitucional*, 4ª ed., 2ª reimp., Coimbra, Livraria Almedina, 1989, p. 587), é o Conselho de Estado um órgão constitucional auxiliar, pois é ele configurado, no artigo 144 da Carta Portuguesa, como "órgão político de consulta do Presidente"
(Continua na página seguinte)

pública instituído pelo artigo 89 da CF, assim como regulado, quanto a sua organização e funcionamento, pela Lei n. 8.041, de 5 de junho de 1990.

A ele é atribuído, enquanto órgão superior de consulta do Chefe do Executivo, e os termos do artigo 90 da Lei Fundamental, o pronunciamento sobre:

- a) intervenção federal (art. 34);
- b) estado de defesa (art. 136);
- c) estado de sítio (art. 137); e,
- d) outras questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas.

No que diz respeito a essa última atribuição, evidente se apresenta, considerando-se a sua vagueza e amplitude, que pode ela dar ensanchas a um sem-número de pronunciamentos pelo Conselho, sobre tudo aquilo que se entenda circunscrito a tal atribuição.

Tendo em vista o teor de suas competências hauridas diretamente do Texto Constitucional, para logo se percebe a importância das manifestações emitidas por esse órgão de assessoramento superior do Presidente da República.

Dai, na dicção de JOSÉ AFONSO DA SILVA, revelar-se ele como um "Conselho de consolidação democrática" (in "Curso de Direito Constitucional Positivo", 5.ª ed., rev. e ampl. de acordo com a nova Constituição, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1989, p. 556).

Porém, não obstante a incontestável importância de suas manifestações, são elas meramente opinativas. Seus pareceres, pois, não têm o condão de vincular o Presidente da República, visto que pode este acatar ou não os seus enunciados. Isso porque, como já se deixou inicialmente entrever, tal órgão possui caráter simplesmente consultivo. Em suma: suas deliberações são meramente opinativas, não vinculando a autoridade assessorada.

3. *Composição do Conselho*

Como órgão colegiado ou pluripessoal que é, o Conselho da República é composto por diversos membros (14 ao todo), os quais recebem a denominação de Conselheiros.

(Continuação da nota 1)

da República". Averba ainda o mestre que: "A sua composição é, pelo menos, de 16 membros, excluído o Presidente da República, que todavia a ele preside: a) uns por inerência de funções (Presidente da Assembléia da República, Primeiro Ministro, Presidente do Tribunal Constitucional, Provedor de Justiça, presidentes dos governos regionais) ou a título honorífico por funções que já desempenharam (antigos Presidentes da República); b) outros são cidadãos designados pelo Presidente da República ou eleitos pela Assembléia da República." E, finalmente, acerca de sua funções, leciona o referido mestre: "O Conselho de Estado limita-se a dar pareceres (cfr. art. 145) sobre alguns aspectos que o Presidente da República pratica no uso de poderes próprios (dissolução da Assembléia da República e dos órgãos das regiões autônomas, demissão do Governo, nomeação e exoneração dos Ministros da República para as regiões autônomas)."

Segundo o artigo 89 da Constituição Federal, participam do Conselho o Vice-Presidente da República, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal, os Líderes da maioria e da minoria na Câmara e no Senado, o Ministro da Justiça, e mais "seis cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos de idade, sendo dois nomeados pelo Presidente da República, dois eleitos pelo Senado Federal e dois pela Câmara dos Deputados".

Esses seis últimos conselheiros, importa dizer, são, conforme o caso, eleitos ou nomeados para um período de três anos, sendo-lhes, no entanto, vedada a recondução. Já os demais conselheiros, por integrarem o colegiado em razão de outro cargo ou função ocupado na Superior Administração Federal, mantêm-se no Conselho enquanto estiverem no exercício de tais cargos ou funções.

Impende também observar que os conselheiros eleitos pela Câmara e pelo Senado, assim como os nomeados pelo Presidente da República, contam com suplentes, os quais, em casos de impedimentos daqueles, por motivo de doença ou ausência do País, serão convocados às reuniões do órgão.

Mais ainda: em face do disposto no parágrafo quarto do artigo terceiro da Lei n.º 8.041/90, a participação nesse órgão plurípessoal, além de não ser objeto de remuneração, é considerada como atividade relevante.

Pois bem, da análise da origem dos membros participantes do Conselho da República, para logo se verifica que é ele composto por agentes tanto oriundos do Poder Executivo (Vice-Presidente da República e Ministro da Justiça), como do Poder Legislativo (Presidentes da Câmara e do Senado e, ainda, Líderes da maioria e da minoria dessas duas Casas Legislativas); isso além de outros seis cidadãos. Note-se que há aqui uma exceção ao princípio insculpido no artigo 2.º da "Magna Lex", ou seja, o princípio da preservação da independência de cada órgão do Poder, porquanto, implicitamente, admitiu-se a participação de membros do Legislativo exercendo, simultaneamente, funções na seara do Poder para o qual foram eleitos e na do Executivo; isso porque na estrutura desse último órgão do Poder, como já se fez anteriormente alusão, encontra-se o Conselho da República, enquanto órgão superior de consulta do Chefe do Executivo (2).

(2) Na realidade, tal admissão de participação de membros do Legislativo no Executivo, deve-se muito mais ao fato de o Conselho da República ter sido idealizado quando ainda se cogitava, nos trabalhos constituintes, a implantação do parlamentarismo entre nós. No entanto, mesmo afastado esse sistema de governo, mantido restou tal colegiado, e isso com uma das características do regime para o qual foi concebido, ou seja, a não independência entre os Poderes Legislativo e Executivo. Melhor teria sido, garantindo a efetiva independência entre os citados órgãos do Poder, que o constituinte tivesse excluído os membros do Legislativo da composição desse órgão, para apenas permitir que dele participassem membros do Executivo e cidadãos nomeados ou eleitos pelos órgãos do Poder.

4. *Presidência, secretaria e reuniões do Conselho da República*

O Conselho da República é presidido e secretariado, respectivamente, pelo Presidente da República e pelo Secretário-Geral da Presidência da República (cfr. art. 84, XVIII, da CF e arts. 3.º, *caput*, e 4.º da Lei n.º 8.041/90).

Além disso, também estabelece a já citada norma infraconstitucional que compete à Secretaria-Geral da Presidência da República prestar apoio administrativo ao órgão "sub examine".

No que concerne às suas reuniões, realizam-se elas por convocação do Presidente da República e mediante o comparecimento da maioria dos Conselheiros.

Ressalte-se, ademais, que às citadas reuniões é permitido ao Presidente a convocação de Ministros de Estado quando da pauta constar assunto relacionado com a respectiva pasta. Todavia, ao Ministro convocado é defeso o direito a voto, relativamente aos pronunciamentos emitidos pelo Conselho da República.

A par dessa faculdade de convocação, pode ainda o Conselho requisitar, a qualquer órgão ou entidade pública, informações e estudos que se façam necessários ao exercício de suas relevantes funções constitucionais.

5. *Considerações finais*

Por fim, após essa apertadíssima síntese acerca do tema proposto, importa repisar que, diante da conformação constitucional e legal emprestada ao Conselho da República, têm os seus pronunciamentos caráter meramente opinativo, uma vez que não lhe foi outorgado poder de decisão vinculante nas já referidas manifestações de sua competência. E, à vista disso, há que se aguardar o início de seus trabalhos, para que, então, se possa verificar da sua efetiva utilidade em um sistema presidencialista, já que, como se sabe, foi ele idealizado quando ainda se cogitava, na Assembleia Nacional Constituinte, a implantação do sistema parlamentarista de governo.

Aliás, oportuno é anotar que, acerca dessa herança deixada pela proposta parlamentarista, assevera JOSÉ AFONSO DA SILVA (ob. cit., p. 556) ter ela subsistido, "com certeza, para não merecer a menor atenção do Presidente da República, que, no personalismo do sistema, não costuma consultar senão os seus próprios botões (às vezes)".

BIBLIOGRAFIA

- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 4ª ed., 2ª reimp. Coimbra, Livraria Almedina, 1989.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA (com a primeira revisão de 1982). Lisboa, Imprensa Nacional — Casa da Moeda, 1982.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 5ª ed., rev. e amp. de acordo com a nova Constituição. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1989.