

O CONSELHO DE ESTADO IMPERIAL (*)

JOÃO CAMILO DE OLIVEIRA TÔRRES

§ 1.º — ESTRUTURA

Os liberais, combatendo o Poder Moderador, combatiam o Conselho de Estado, seu complemento indispensável e meio de fazer com que êle perdesse a sua forma rigidamente pessoal. Poderíamos dizer que o Poder Moderador era delegado privativamente ao Imperador... ouvido o Conselho de Estado. Na feitura do Ato Adicional, a supressão do Conselho seguiu-se à do Poder Moderador. Na “reação” de 1841, foi restaurado por Bernardo Pereira de Vasconcelos e o Visconde de Uruguai; os liberais de Minas levantaram-se contra êle, taxando-o de instrumento de coação do jovem Imperador, meninozinho rodeado de ferozes ogres reacionários... (A história autêntica da Regência e da Maioridade somente poderá escrevê-la um especialista em contos de fadas: a revolução de 1842 destinava-se a libertar o reizinho da coação...).

De fato, o Conselho de Estado, era um órgão “conservador”; mas não do Partido Conservador. Seus membros, sempre os escolheu o Imperador em ambos os partidos. A verdade é que, de volta ao poder, os liberais aceitaram o Conselho de Estado, reconhecendo-lhe a importante missão de “moderador” do Poder Moderador. Além disto, a obrigação de estudar constantemente todos os assuntos políticos ou administrativos, que subiam à consideração da Corôa, dava aos conselheiros um conhecimento da coisa pública jamais superado entre nós. Nenhum título mais honroso tivemos em nossa história do que o de Conselheiro; aquêles que o receberam não o abandonaram, nem pelo de Presidente da República, como nos casos de Rodrigues Alves e Afonso Pena. Isto sem falar em Rui Barbosa. E os historiadores modernos são unânimes em reconhecer o valor do Conselho de Estado como órgão seletivo e orientador.

Vamos estudar em linhas gerais o organismo criado pela lei de 23 de novembro de 1841, cuja vigência veio até o fim do reinado.

O Conselho compunha-se de 12 membros ordinários, 12 extraordinários e mais os ministros de Estado que passavam a conselheiros, assim como os ministros do Supremo Tribunal e outras

(*) Capítulo do livro inédito — *Democracia coroada* —, prêmio Cidade de Belo Horizonte, de 1952.

pessoas que tinham o título honorificamente. Funcionava em câmara plena, sob a presidência do Imperador, ou por secções, presididas por um ministro. Os conselheiros eram vitalícios, mas o Imperador podia deixar de convocar qualquer dêles por tempo indeterminado, quando, então, entrava um dos extraordinários.

Para a nomeação, requeriam-se as mesmas condições de idade, cidadania e capacidades que concorriam para a senatoria. Os conselheiros eram responsáveis pelas sugestões que dêssem ao Imperador, em matéria referente ao exercício do Poder Moderador, opostos à Constituição e aos interesses do Estado; cabia-lhes processo, movido pelo Senado, na forma da lei de responsabilidade dos ministros, se infringissem tais dispositivos. Esta responsabilidade (art. 4.º da lei) retirava do exercício do Poder Moderador tôdas as características de arbitrariedades que nêle muitos pretenderam ver. O Poder Moderador, se *privativo* do monarca, não era um poder pessoal, pela audiência obrigatória devida pelo Imperador ao Conselho.

Os conselhos eram dados sempre que o Imperador houvesse por bem ouvi-los e principalmente sôbre o exercício das atribuições do artigo 101 da Constituição (atribuições do Poder Moderador, exercido, assim, coletivamente pelo Imperador e seu Conselho); sôbre política exterior; sôbre prêsas e indenizações; sôbre conflitos de jurisdições entre autoridades eclesiásticas (a Questão Religiosa em germe); sôbre decretos, regulamentos e demais deliberações.

Quanto aos membros da Casa Imperial, a lei determinou o seguinte: o Príncipe Imperial, seria conselheiro aos 18 anos; os demais, se nomeados. Não seriam membros ordinários e tomariam parte apenas em conselhos plenos. Por último, a Lei 231, de 23 de novembro de 1841, determinava que ao govêrno caberia regulamentar a sua execução e que, quando em exercício, venceriam os conselheiros uma gratificação igual a um têrço do subsídio dos ministros.

Foi de 72 o número total de Conselheiros efetivos durante o 2.º Reinado, sendo o Rio de Janeiro com 17, a Bahia com 14 e Minas Gerais, com 13, as províncias que deram contingente maior de conselheiros. O mais antigo foi o mineiro Bernardo de Vasconcelos e o último seria outro mineiro, o general Couto de Magalhães. Não faltaram grandes nomes no Conselho: Olinda, Paraná, Abrantes, Uruguai, Abaeté, José Clemente, Itaboraí, São Vicente, Nabuco, Bom Retiro, Rio Branco, Caxias, o Visconde de Caravelas, Martim Francisco, Ouro Preto, Lafaiete, João Alfredo, Andrade Figueira, Silveira Martins, Martinho Campos, e outros. A família imperial foi representada por D. Isabel e pelo Conde d'Eu.

O Decreto n.º 124 de 5 de fevereiro de 1842 regulamentou "provisoriamente" o Conselho de Estado. Dividia-se em quatro capítulos: do Conselho de Estado e suas secções: dos objetos não contenciosos; dos objetos contenciosos; disposições gerais.

As secções compunham-se de três conselheiros e eram em número de 4: Império; Justiça e Estrangeiros; Guerra, e Marinha. Cada secção era presidida pelo ministro correspondente ou pelo ministro sôbre cuja pasta existisse discussão. Obrigava-se o ministro a fornecer todos os elementos necessários ao bom conhecimento do assunto pelos conselheiros. O ministro presidente de secção marcaria dia, hora e local da reunião, bem como o respectivo relator, mas não votava. O Imperador poderia ouvir todo o conselho ou sômente a secção. Se a secção achasse que convinha transformar seu parecer em lei, regulamento ou decreto, deveria dar ao texto a forma e o desenvolvimento necessários.

O conselho pleno só poderia funcionar com um mínimo de sete membros, reunindo-se nos paços imperiais, quando o Imperador houvesse por bem convocar. Os conselheiros falavam e votavam quando o Imperador ordenasse. E quando não se verificava unanimidade, os conselheiros dariam o voto por escrito. Ao discutir-se a demissão do ministério ou a dissolução da Câmara dos Deputados, os ministros não votavam nem assistiam à votação. A resolução imperial que se tomasse em conselho, expedir-se-ia em forma de decreto.

Havia sempre 12 conselheiros em serviço, um dos quais secretariava as reuniões. Se, por motivo de doença ou equivalente, um conselheiro passasse mais de 15 dias sem ir a conselho, ou se o Imperador o dispensasse, ou se fôsse nomeado ministro, logo se designaria um extraordinário para substituí-lo. ..

O decreto regulava ainda os vencimentos, as honras e os uniformes dos conselheiros, assim como outras questões de ordem administrativa.

Nos capítulos II e III o decreto dispunha sôbre as atribuições do Conselho de Estado como tribunal administrativo, conhecendo dúvidas e conflitos sôbre assuntos contenciosos e não contenciosos, explicitando o que determinava o n.º 4 do artigo 7 da Lei 234, de 23 de novembro de 1841, "sôbre conflitos de jurisdição entre as autoridades administrativas e entre estas e as judiciárias".

Cremos que bastariam estas atribuições para fazer do Conselho um órgão de importância extraordinária.

§ 2.º — HISTÓRIA E DOUTRINA

Quando se cuidou do reestabelecimento do Conselho de Estado, vários argumentos foram aduzidos contra a idéia. A análise

se desta discussão é muito instrutiva. Estudemos, em série, os argumentos contra a célebre instituição.

1 — O reestabelecimento do Conselho, por lei ordinária, seria inconstitucional (VERGUEIRO e PAULA SOUZA). Segundo os defensores do Conselho, o Visconde do Uruguai e Bernardo Pereira de Vasconcelos, não prevalecia a tacha, pois, o Ato Adicional abolira o que existia antes, mas não proibira outros futuros. De fato, o famoso artigo 32, último da lei, dizia: "Fica suprimido o Conselho de Estado de que trata o título III, artigo 7.º da Constituição". E o novo seria bem diferente do antigo; um meio de "moderar" as atribuições do Poder Moderador e atenuar ou anular o caráter pessoal de seu exercício. Aliás, o mencionado artigo 32 ficou de "sobra". Constava do projeto inicial do Ato Adicional a abolição do Poder Moderador. Conseqüentemente suprimia-se o Conselho de Estado. Caindo no Senado esta parte, a supressão do Poder Moderador, permaneceu o apêndice e corolário, a abolição do Conselho de Estado.

2 — Seria uma espécie coacção para a Corôa. Se vitalícios os Conselheiros, o monarca ficaria obrigado a ouvi-los sempre e somente a êles. O visconde do Uruguai fêz irônias contra os defensores das prerrogativas da Corôa, anteriormente partidários da extinção do Poder Moderador.

O "Manifesto dos mineiros" de 1842, que deu origem à revolução de Santa Luzia, batia na mesma tecla, acentuando a possível facciosidade da composição do conselho:

"E porque não bastasse a escravidão do povo e o aniquilamento das garantias constitucionais, para que mais se fortalecesse a oligarquia que hoje domina o país, essa facção atentou contra a Corôa, escravizando-a por meio de um Conselho que se denominou de Estado e que reduziu o Monarca a ouvir só e unicamente os membros desta mesma facção, que a todo custo quer conservar o seu domínio exclusivo. Havendo chegado as cousas a este ponto, não era possível que a população se conservasse indiferente. O clamor público ecôou os gritos da opposição veemente que no Senado fizeram a estas duas leis de reforma (dos Códigos) e do Conselho de Estado, alguns de seus mais ilustrados membros".

Esta argumentação partia de uma questão de fato e não de direito. Sómente teria fundamento se os lugares todos do Conselho fôsssem preenchidos de uma só vez e por gente do mesmo partido. O fato é que em 1842 foram nomeados 7 membros ordinários e 5 extraordinários. Em 1843, nomeou-se um conselheiro; em 1845, outro; em 1848, dois, e assim sucessivamente.

3 — A vitaliciedade do Conselho foi longamente combatida. PAULA SOUZA alegava, em 3 de junho de 1841, que tal disposição importaria, em outras palavras, na transformação daquele corpo em museu de múmias empalhadas, repetindo ao Imperador as idéias de sua mocidade. Argumento, reconheçamos, de certa monta. Bernardo de Vasconcelos, porém, responde num discurso que é uma conferência. Aliás, poderia êle dar aulas sobre a matéria. Quem não conhece o discurso em que expõe a sua evolução política? *“Fui liberal: então a liberdade era nova no país, estava nas aspirações de todos, mas não nas leis, não nas idéias práticas; o poder era tudo: fui liberal. Hoje, porém, é diverso o aspecto da sociedade: os princípios democráticos, tudo ganharam e muito comprometeram; a sociedade, que então corria risco pelo poder, corre agora risco pela desorganização e pela anarquia. Como então quis, quero hoje servi-la, quero salvá-la, e por isso sou regressista. Não sou tráfuga, não abandono a causa que defendi, no dia de seus perigos, da sua fraqueza; deixo-a no dia em que tão seguro é o seu triunfo que até o excesso a compromete”*.

Eis a defesa da vitaliciedade, proferida a 1.º de outubro de 1841:

“Outra hipótese dos nobres adversários é que o Conselho de Estado fique condenado a professar sempre as idéias que tinha no tempo em que foi nomeado; que o Conselheiro de Estado, homem político, não acompanhe as circunstâncias de seu país; que não saiba obedecer ao seu império; que não é perfectível, não é capaz de desenvolver a sua razão, de se esclarecer. Ora, êste argumento tem contra si a opinião de todos os que têm escrito sobre a filosofia do Direito; todos os publicistas têm reconhecido que nenhum homem pode ser imutável, ainda os que mais se inculcam por tais; que tudo muda no homem e em tôrno do homem; por conseguinte, sua inteligência está sujeita a essa lei de mudança. Eu com isto não justifico a versatilidade no homem; uma cousa é abandonar a opinião sem motivo, por uma inconsistência inqualificável”.

“O homem político que facilmente abdica das suas idéias, ou revela a sua incapacidade, ou más intenções; e outra cousa é modificar as suas idéias, segundo o estado social, fazê-las servir ao bem do país; é por isto que nós compomos a sociedade à imagem do homem. Tôda sociedade bem organizada deve ser composta à sua semelhança e uma das principais obrigações é a desenvolver a qualidade do homem que é ser perfectível. Ora, o Conselheiro de Estado, pôsto no meio da administração pública, observando todos os dias o estado da opinião do país, já no meio da discussão oficial, já pelo da espontânea, ha-de emperrar sempre na idéia que tinha no tempo em que foi nomeado conselheiro? Eu considero que nenhum homem

pode conservar-se estacionário quando tem de votar, de deferir negócios de alta importância que estão a seu cargo; pode por algum tempo, por muito, por toda a vida, conservar-se estacionário o homem que abandonar a vida política, que dela nada mais quer, mas nunca aquêle que tem obrigações de votar todos os dias, de ouvir reclamações, de atender às representações e que sobre todos os objetos importantes é obrigado todos os dias a dar seu parecer. Pode-se entender que a inteligência não se move, que não compara às necessidades do país, para se acomodar à marcha e movimento social; poderia ser, mas a minha convicção é mui diversa, e felizmente em abono dela tenho autoridades respeitáveis".

... "Quer-se que o Conselheiro de Estado seja da opinião e sentimento do Ministério, e por consequência que seja nomeado e demitido livremente. Esta opinião não é admissível. Pode convir um Conselheiro de Estado de opiniões diversas do Ministério e muito interessará à Coroa ouvir o pró e o contra de uma discussão contraditória. Se o conselheiro de estado se servir do seu lugar para revelar segredos, para contrariar por todos os meios as medidas ministeriais, não deve continuar mais a servir com esse Ministério. Em caso algum, quer seja vitalício, quer amovível, deve ser dispensado somente pelo fato de não ser da opinião do Ministério. De que serve um Conselho que não deve discrepar da opinião daqueles que o consultam? De um semelhante Conselho, em tudo e por tudo sempre da opinião dos Ministros é que se poderia dizer que, de algum modo, coage o Monarca, e que em muitos casos lhe há-de encobrir a verdade".

"Cada administração, principalmente, entre nós, tende a desfazer o que fez a anterior. O Conselho de Estado, vitalício e limitado, tende a modificar o movimento inverso de uma administração que sucede à outra. Se cada Ministério trazer consigo o seu Conselho de Estado, teremos não só o novo Ministério, como o novo Conselho de Estado, a desfazerem por princípio de contradição ou novidade o que fizeram os seus antecessores".

A coleção completa dos debates em torno do Conselho de Estado forneceria um dos mais belos estudos sobre política brasileira. São verdadeiros ensaios de direito público e de ciência política. E para conciliar a necessidade de renovação com as exigências da continuidade, BERNARDO, em análises lapidares, defende o texto que foi adotado: 12 conselheiros ordinários, 12 extraordinários, todos vitalícios, revezando-se na medida das necessidades. Com isto manter-se-ia uma certa continuidade administrativa em meio da tremenda descontinuidade política originada pelas mudanças constantes de ministérios, mercê da falta de base popular da política brasileira.

4 — Outra objeção, com a qual concorda URUGUAI, é que o Conselho possuía funções mistas, políticas e administrativas; aconselhava ao Imperador e aos ministros; era um órgão do Poder Moderador e do Poder Executivo. Dada a distinção entre política e administração, entre as atribuições dos Poderes Moderador e Executivo, compreende-se que o órgão consultivo de uma destas funções públicas não estivesse em condições de servir à outra. Um exemplo concreto: o Conselho de Estado, como órgão consultivo do Poder Moderador, estava acima dos partidos; cabia-lhe aconselhar ao monarca se devia ou não conceder demissão ao ministério ou dissolver a Câmara; como órgão do Poder Executivo, aconselharia aos mesmos ministros o modo de resolver questões concretas de administração pública.

A dúvida estaria resolvida com a criação, ao lado do Conselho de Estado, que ficaria tal e qual como órgão consultivo do Poder Moderador, de uma série de conselhos técnicos especializados, desdobramentos das secções do conselho primitivo, destinados a “aconselharem” os diferentes órgãos do Poder Executivo e, quando fôsse mister, ao Poder Moderador.

Neste sentido, os senadores VERGUEIRO, PAULA SOUZA e MARQUÊS DE BARBACENA apresentaram, durante a discussão da lei que criou o segundo Conselho de Estado, um substitutivo, que PAULA SOUSA refundiu mais tarde e propôs ao Senado em 3 de agosto de 1846, sem maior êxito. Vamos discutir aqui o projeto de 1846, que além de conter as idéias básicas do anterior, é melhor, tendo sido redigido com mais vagar.

Haveria um Conselho de Estado, com 8 membros, e um Conselho de Administração, com 12. O primeiro aconselharia ao Imperador, não somente sobre as matérias relativas ao Poder Moderador, como as que dissessem respeito ao Executivo. O da Administração, dividido em 4 secções — Império, Fazenda, Justiça e Estrangeiros, Guerra e Marinha, — aconselharia os respectivos ministros. Para a nomeação, o projeto exigia, além das mesmas condições pedidas para a senatória, um “estágio” prévio no Parlamento, em alguma secretaria de Estado, em presidência de província, embaixada, comando militar, etc.

A restauração do Conselho de Estado estava entre as grandes aspirações nacionais, por ocasião da Maioridade, tanto que os liberais apresentaram um projeto neste sentido, em 13 de maio de 1840, juntamente com a proposta da Maioridade prematura. Coube, porém, aos conservadores, no “Regresso” de 1841, realizar a idéia, que já constava da Fala do Trono de 3 de maio. A marcha foi rápida: o projeto proposto ao Senado em 14 de junho por CAETANO MARIA LOPES GAMA, CASSIANO ESPERIDIÃO DE MELO E MATOS, o VISCONDE DO RIO VERMELHO, LUIZ JOSÉ DE OLIVEIRA, JOSÉ SATURNI-

NO DA COSTA PEREIRA, FRANCISCO DE PAULA ALBUQUERQUE, ANTÔNIO AUGUSTO MONTEIRO DE BARROS, seria Lei em 23 de novembro, quase sem alterações. Confrontando-se os textos, verifica-se uma outra emenda de redação e, no fim, a inclusão de uma de VASCONCELOS, fixando em um terço do ordenado dos ministros a gratificação dos conselheiros em exercício. Apesar de amplos e calorosos debates, num plano teórico e elevado, com a participação de figuras ilustres como VERGUEIRO, PAULA SOUZA, BERNARDO — este principalmente, — ALVES BRANCO e outros, o projeto foi aprovado, rapidamente e sem maiores alterações.

Foram-lhe apresentados dois substitutivos, o de PAULA SOUZA, VERGUEIRO e BARBACENA, que já comentamos, e o de VASCONCELOS. Um a 25 e o outro a 26 de agosto. O de BERNARDO DE VASCONCELOS continha como novidade de maior monta, além da gratificação de um terço do ordenado dos ministros, aprovada, a temporariedade dos conselheiros extranumerários, que serviriam apenas enquanto durasse o ministério que os nomeassem, e a aposentadoria dos vitalícios aos 70 anos ou por moléstia.

Como conclusão sobre o sentido da restauração do Conselho de Estado, nada melhor que as palavras do Sr. JOSÉ MARIA DOS SANTOS:

"Com a reunião de um grupo de homens notáveis no paço, imperial, no dia 23 de março de 1841, para o fim de obter do Imperador a demissão de Antônio Carlos como medida de salvação pública, o Conselho de Estado inopinada e instantaneamente se recompôs, agindo exatamente sobre aquele ponto que, com formal exclusão, lhe era vedado na letra constitucional antes da reforma. A Lei de 23 de novembro, que tornou legal e definitivo aquele restabelecimento ocasional do Conselho de Estado, não podia mais ressucitar a restrição do artigo 142. O Conselho de Estado não somente reentrou na posse de todas as suas antigas atribuições, como, especialmente, adquiriu mais a de pronunciar-se sobre a escolha e a demissão do ministério, que antes não tinha." (1)

§ 3.º — ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO DE ESTADO

Variavam largamente as funções do Conselho de Estado e bem andaram os que, como PAULA SOUZA, sugeriram a sua divisão em dois órgãos distintos: Conselho de Estado propriamente dito, para opinar sobre o exercício do Poder Moderador, e Conselho de Administração, visando a matérias estritamente administrativas e governamentais.

(1) JOSÉ MARIA DOS SANTOS, *Política Geral do Brasil*, São Paulo, 1930, pág. 84.

O ilustre marquês de São Vicente — JOSÉ ANTÔNIO PIMENTA BUENO — assim classifica as diversas atribuições do Conselho de Estado:

- a) Referentes ao Poder Moderador;
- b) referentes a matérias legislativas ou regulamentares;
- c) referentes às funções políticas do Poder Executivo;
- d) referentes às matérias de administração interior;
- e) referentes aos negócios “quase contenciosos”;
- f) referentes aos negócios propriamente contenciosos (2).

Não eram poucas nem singelas as tarefas dos conselheiros. Eram, além, disto exaustivas, desde que D. Pedro II, de natural indagador, exigia que os conselheiros, de fato, o aconselhassem a respeito de tudo.

Importantíssimas as atribuições referentes ao Poder Moderador: consistiam em dizer se convinha ao Imperador realizar o ato concreto que estava em discussão: nomear senador, dissolver a Câmara, demitir o ministério, anistiar, indultar, etc. Pleno campo da prudência.

Mais complexas, porém, eram as atribuições relativas às questões legislativas e regulamentares. Competia ao Poder Executivo propor leis, assim como regulamentar as sancionadas. Era encargo do Conselho não somente opinar sobre estes assuntos, como, também, preparar a matéria, redigir projetos de leis, de regulamentos, etc. Se, em geral, o Conselho não tinha iniciativa, poderia, quando houvesse conveniência, sugerir as medidas necessárias.

Pela doutrina do marquês de São Vicente, a complexidade de matérias a cargo do Poder Executivo impunha que fôsse exercido depois de ouvir o Conselho: *“Estes assuntos demandam variadas luzes e experiência bem amestrada no serviço do Estado”*. Da necessidade de ouvir-se o Conselho nas questões de administração interior, fala bem alto a sua divisão em secções, de acôrdo com a distribuição das pastas ministeriais.

Finalmente, temos os assuntos “quase contenciosos” e os contenciosos. Nos “quase contenciosos” incluíam-se muitas e variadas coisas, como prêsas, conflitos de atribuição, conflitos de jurisdição, “abusos” de autoridades eclesiásticas e outros. Para estas matérias, como para aquelas estritamente contenciosas, o Conselho de Estado funcionava como tribunal administrativo supremo. Há um exemplo conhecidíssimo dêste uso do Conselho: o recurso

(2) *Direito Público, citado, título V, capítulo V, passim.*

das irmandades contra o interdito que lhes impusera D. VITAL. Levado ao Conselho de Estado, este opinou favoravelmente à monarquia...

Como se pode verificar, o Conselho, pleno ou em suas secções, dava sua opinião ao Governo sobre todos os assuntos que lhe fossem submetidos; sobre todos os assuntos da política e da administração.

§ 4.º — O CONSELHO DE ESTADO COMO ÓRGÃO DO PODER MODERADOR

O Poder Moderador, depois de 1841, passou a realizar aquela ideia que os tratadistas mediáveis definiam como "*o rei em seus conselhos*". O Imperador exercia *privativamente* o célebre poder, mas ouvido o Conselho. Tal audiência era facultativa, está escrito na lei. Mas, havia a responsabilidade dos conselheiros por seus conselhos, o que não teria sentido se fôsse realmente facultativa a consulta. Como condenar alguém pelo exercício de uma atribuição sem conseqüências obrigatórias? A audiência do Conselho se não devia por obrigação legal, mas sim por prudência e conveniência (3). A lei não obrigava explicitamente o monarca, por uma questão de fórmulas de etiqueta. No fundo, porém, obrigava-o. São atos, os do poder régio, de judicatura e arbitragem, ficando os ministros suspeitos para opinar a respeito como partes interessadas; o Conselho de Estado dirá então ao Imperador o que convém e o que não convém. Além disto, os atos do Poder Moderador são de tal natureza que o Imperador não poderia agir mal, mesmo que o quisesse: nomear senadores, de uma lista já eleita: ter ministros que não têm meios de governar sem a confiança das Câmaras; dissolver a Câmara, mas fazer eleger outra. Um tirano, se o quisesse (o que é possível em qualquer regime) poderia sistematicamente aplicar o Poder Moderador contra a vontade do povo. Mas teríamos como resultado a revolução. O Conselho de Estado visava a rodear o monarca de homens sábios, prudentes, tirados de todas correntes políticas, que lhe dessem conselhos acertados sobre os modos de agir.

PIMENTA BUENO, lamentando que a lei de 23 de novembro de 1841, ao restaurar o Conselho de Estado, lhe tenha retirado o caráter obrigatório, embora extendendo-lhe as atribuições até ao caso da demissão dos ministros, desconhecido na Constituição, con-

(3) Recorde-se que o Conselho de Estado foi restabelecido por lei ordinária e uma lei ordinária não podia obrigar a um dos poderes da Nação, ou seja, ao Imperador.

sidera a audiência do Conselho de Estado a garantia constitucional para os atos do Poder Moderador (4).

Noutro local declara:

“Embora tal audiência seja puramente facultativa, é claro que a sabedoria da Corôa jamais deixará de ouvir o Conselho de Estado desde que a magnitude do negócio assim demandar”. (5) Quer dizer: uma obrigação moral e não legal.

Apesar de BRAZ FLORENTINO também considerar plenamente facultativa a audiência do Conselho de Estado, JOSÉ MARIA DOS SANTOS, sem afirmar claramente a sua obrigatoriedade, proclama:

“O Conselho de Estado não somente reentrou na posse de todas as suas antigas atribuições, como especialmente adquiriu mais a de pronunciar-se sobre a escolha e a demissão dos ministros, que antes não tinha”.

“O caráter de evidente e providencial utilidade, com o qual aquêle complemento fundamental do Poder Moderador ressurgiu em 1841, já é bastante para fazer ver a profunda e decisiva influência que depois lhe coube em todo o segundo reinado”.

Logo adiante: *“Seria impossível ignorar a grande influência do Conselho de Estado, (na escolha do novo “première”) desde que as iniciativas de organização ministerial partiam de deliberações em consulta com os seus membros”.* (6)

Uma prova concreta de como ninguém duvidava, na prática, do caráter efetivamente obrigatório da audiência, temos por ocasião da luta entre o Conde d’Eu, que desejava ir combater no

(4) *Direito Público*, pág. 215. — Sobre a cobertura dos atos do Poder Moderador pelo Conselho de Estado, convem reproduzir uma página do visconde do Uruguai, na qual o líder do “Regresso” demonstra que, muitas vezes os Conservadores não eram menos democratas do que os liberais:

“A audiência necessária do Conselho de Estado em tais casos (crises de gabinete), além de ser uma valiosa garantia do acerto das deliberações do Poder Moderador, por que não é crível que pratique um ato, cujos inconvenientes lhe foram demonstrados, remove a responsabilidade moral desse poder para aquela corporação. Deve dizer-se: foi mal aconselhado por homens que lhe mereciam consideração e crédito. E se não a remover completamente, certamente a atenuará de um modo considerável, dividindo-a.” (...) *“Em todo o caso essa corporação apresentará um alvo à censura, às conjecturas e às discussões.”* (...) *“Como já vimos, ainda que o Parlamento inglês acredite que um ato partiu da influência pessoal do Soberano, supõe, sempre, para o discutir, que foi aconselhado. Supõe sempre conselheiros — supposed advisers — Pois bem, sejam os Conselheiros de Estado, os verdadeiros os supostos conselheiros que cubram a Coroa no exercício do Poder Moderador.”* *Direito Administrativo*, cit. Vol. II, pág. 100-101).

(5) *Ibidem*, pág. 292.

(6) *Política Geral do Brasil*, pág. 84-85.

Paraguai, e o Imperador, que não concordava com os entusiasmos guerreiros do gênero: o assunto foi submetido ao Conselho, que achou inconveniente a ida do Príncipe à guerra. Afinal, havendo Caxias deixado o comando, lá se foi GASTON D'ORLEANS a guerrear... (7)

"Foi com efeito uma grande concepção política, que mesmo a Inglaterra nos podia invejar, êsse Conselho de Estado, ouvido sôbre tôdas as grandes questões, conservador das tradições políticas do Império; para a qual os partidos contrários eram chamados a colaborar no bom governo do país, onde a oposição tinha que revelar os seus planos, suas alternativas, seu modo diverso de encarar as grandes questões, cuja solução pertencia ao ministério. Essa admirável criação do espírito brasileiro, que completava a outra, não menos admirável, tomada de Benjamin Constant, o Poder Moderador, reunia, assim, em tôrno do Imperador, as sumidades políticas de um e outro lado, tôda a sua consumada experiência, sempre que era preciso consultar sôbre um grave interesse público, de modo que a oposição era, até certo ponto, participe da direção do país, fiscal dos seus interesses, depositária dos segredos de Estado". (JOAQUIM NABUCO) (8).

(7) Ver ALBERTO RANGEL, *Gastão de Orléans, o último Conde d'Eu*, Rio, 1934, *passim*.

(8) *Um estadista do Império*, vol. IV, das "Obras Completas", pág. 112 — Convém distinguir os Conselheiros de Estado, isto é, os membros nomeados para o Conselho de Estado, daqueles homens públicos que fôsem "*condecorados com o título de Conselho*", conselheiros meramente honoríficos, o que, aliás, era uma graça que ninguém desprezava, como se demonstra do caso de Rui Barbosa, que sempre se orgulhou de seu título. Afinal, os liberais perseguiam uma "utopia", quando queriam aplicar ao Brasil a célebre máxima de Thiers e quando falavam em poder pessoal. Um rei que "*nada fizesse*" positivamente seriam uma coisa sem sentido. A fórmula *the king do no wrong, because he does not nothing*, significava coisa bem diversa do que pensavam os tradutores brasileiros... Ver a respeito, a vastíssima documentação em Sir Ivor Jennings *The cabinet government* capítulos XII, XIII e XIV, principalmente.