

Conselho Consultivo

SILVEIRA NETO

Professor de Teoria Geral do Estado
da Faculdade de Direito da UFMG

SUMÁRIO

1. Introdução
2. Origem do Conselho Consultivo
3. Funcionamento do Conselho
4. O Conselho e a nova Constituição
5. Encerramento do Conselho
6. Conclusão

1. Introdução

Com a vitória da Revolução de 1930, morre a Primeira República, que, em Minas Gerais, teve as suas instituições originais, assim como o Senado estadual. O Poder Legislativo entrou em colapso e o poder político centralizou-se tão-somente no Executivo, com a designação de Governo Provisório. Praticamente, o Estado Federal também desapareceu: os antigos presidentes foram substituídos pelos interventores, os Estados-Membros perderam a autonomia. A Segunda República nasce sob o signo da centralização do poder. Não há mais leis, porém decretos. Superada a euforia da Revolução, começam a surgir os descontentamentos com o governo discricionário. Vem a Revolução Constitucionalista, de São Paulo, em 1932. Em 1934, a Assembleia Constituinte e uma nova Constituição, que reflete as inovações da democracia social.

Nesse ambiente histórico e político, o próprio Governo central sentiu o vácuo produzido pela ausência do Poder Legislativo. E procurou um sucedâneo, embora de outra natureza. Assim, por decreto, substituindo as Assembleias Legislativas dos Estados, criaram-se os Conselhos Consultivos.

O objeto deste trabalho é o Conselho Consultivo do Estado de Minas Gerais.

Estamos dando continuidade ao estudo de algumas instituições estaduais que estavam inteiramente esquecidas, apesar de não tão distantes no tempo, assim como o antigo Senado mineiro e os conselhos distritais (1).

(1) Vide nossa monografia *Instituições Republicanas Mineiras*, Editora Lemi, 1978, e os n.ºs 49, 51, 55, 58 e 72 da *Revista de Informação Legislativa*.

Muitas vezes, o nosso trabalho, sobretudo no caso presente, consiste quase tão-somente em coletar material disperso para uma visão de síntese de determinada instituição.

Se a nossa memória individual é frágil e retém tão pouca coisa dos acontecimentos, temos de convir que a nossa memória histórica é ainda mais precária. A documentação é escassa e mal guardada; o nosso pragmatismo não nos deixa a preocupação com o passado.

Fazer uma pesquisa é, não raro, apenas recuperar os salvados de um incêndio.

2. Origem do Conselho Consultivo

O Conselho Consultivo do Estado de Minas Gerais não foi uma criação do Estado-Membro, mas veio de cima, uma criação do Governo Provisório, através do Decreto nº 20.348, de 29 de agosto de 1931, assinado por Getúlio Vargas e Oswaldo Aranha.

Esse decreto dispunha sobre a criação e funcionamento de Conselhos Consultivos nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios.

Disponha o seguinte:

“Art. 2º — Cada Conselho Consultivo estadual se comporá de cinco ou mais membros, cidadãos brasileiros, de reputação ilibada, notoriamente idôneos, domiciliados na Capital ou em lugar próximo e de fácil comunicação com esta.”

No caso dos Conselhos Consultivos municipais, o decreto permitia a participação até de estrangeiros, desde que figurassem entre os maiores contribuintes. Essa presença de contribuintes nos Conselhos era uma reminiscência do voto censitário ou de capacidade econômica.

As funções dos Conselhos Consultivos, tanto estaduais como municipais, eram gratuitas e constituíam serviços públicos relevantes.

Embora não fosse um órgão legislativo, o certo é que o Conselho Consultivo praticamente exercia certa função dessa natureza, pois o interventor nada podia fazer, em matéria tributária, sem a sua audiência.

Prescrevia o mesmo decreto:

“Art. 10 — É vedado aos interventores federais, como aos prefeitos municipais, sem prévia audiência do respectivo Conselho Consultivo:

- a) criar imposto novo, aumentar qualquer dos existentes, alterar a competência tributária vigente, modificar a divisão de rendas;
- b) contrair empréstimo interno, emitir apólices ou quaisquer títulos de dívida;

- c) criar cargo ou emprego, ou aumentar vencimentos, desde que acarrete aumento da despesa total de pessoal na repartição ou serviço respectivo;
- d) celebrar ou fazer concessão para o desempenho de serviço público, ou para quaisquer outros fins, renovar, inovar ou modificar as já existentes;
- e) fazer concessões de minas, ou de terras, a não ser, quanto a estas, na administração dos núcleos coloniais já fundados, ou para a fundação de novos núcleos. É, todavia, permitida a venda, com garantias, de lotes de terras, até 100 hectares, a fim de facilitar a cultura e o desenvolvimento da pequena propriedade;
- f) transigir e celebrar acordos com litigantes contra o Estado ou o Município, ou fazer-lhes pagamentos antes de julgado o feito em última instância, depois de esgotados os recursos judiciais;
- g) conceder isenção de impostos;
- h) conceder subvenções ou auxílios pecuniários que não tenham sido fixados no orçamento;
- i) promulgar orçamento de receita ou de despesa.

Parágrafo único — O interventor, ou prefeito, poderá, em casos de urgência, fazer executar imediatamente qualquer dos atos acima indicados, comunicando-o, com os fundamentos respectivos, ao Conselho respectivo.”

Mas não se esgotavam aí as atribuições do Conselho Consultivo. Também dispunha o mesmo decreto:

Art. 11 — É vedado aos Governos dos Estados, como aos dos Municípios, sem prévia e expressa autorização do Governo Provisório, mediante parecer anterior do Conselho Consultivo:

- a) contrair empréstimo externo;
- b) emitir bônus, vales, ou títulos equivalentes destinados a circular como moeda;
- c) rescindir ou declarar caducidade de qualquer contrato ou concessão que venha a ser reconhecida ilegal, ou contrária ao interesse público ou à moralidade administrativa;
- d) modificar, ou derrogar a respectiva Constituição ou lei orgânica, e, em geral, praticar todo e qualquer ato excedente da competência do respectivo legislativo ordinário, ressalvado o disposto nos artigos precedentes (2).

(2) Vide o Decreto n.º 20.348, de 29-8-1931, na Coleção das Leis da República dos Estados Unidos do Brasil — 1931 — Vol. II — Atos do Governo Provisório — Imprensa Nacional — Rio, págs. 695 e segs.

Atente-se para o que dispunha o transcrito inciso do diploma legal: **"mediante parecer anterior do Conselho Consultivo"**.

Se não havia, naquela fase da Segunda República, um poder legislativo regular, pelo menos o Governo pretendia fundamentar a sua atuação num órgão consultivo.

O Conselho Consultivo do Estado de Minas Gerais teve a sua sessão inaugural em 16 de janeiro de 1932, presidida por José Bernardino Alves Júnior e secretariada por Pedro Aleixo, às 16 horas, no prédio da Câmara dos Deputados estadual ⁽³⁾.

3. Funcionamento do Conselho

A primeira reunião do Conselho Consultivo, em 16-1-1932, contou com a presença dos conselheiros: Cristiano França Teixeira Guimarães, Lúcio José dos Santos, Samuel Libânio, Augusto Barbosa da Silva e Aníbal Marques Gontijo, além de José Bernardino e Pedro Aleixo.

Não houve problema para a composição da Mesa Diretora; Samuel Libânio propôs que se fizesse, por aclamação, a escolha do presidente e secretário. José Bernardino foi eleito presidente e Pedro Aleixo, secretário.

Por proposta de Lúcio dos Santos, a própria Mesa ficou encarregada de apresentar o projeto do Regimento Interno, que foi aprovado em sessão noturna, no mesmo dia da instalação do Conselho ⁽⁴⁾.

Através dos **Anais**, verificamos que foi grande e profícuo o trabalho desempenhado pelo Conselho Consultivo do Estado de Minas Gerais. Funcionou de janeiro de 1932 a 29 de julho de 1935, com 317 sessões ordinárias e duas dezenas de sessões extraordinárias. Isso significa que o Conselho encerrou as suas atividades com a promulgação da Constituição Mineira, em julho de 1935.

A última reunião do Conselho foi marcada por comentários lisonjeiros da imprensa local, enaltecendo o seu trabalho; o jornal **O Diário** publicou amplo noticiário, com a manchete: **"Extinguíu-se o Conselho Consultivo do Estado"** ⁽⁵⁾.

(3) O primeiro presidente do Conselho Consultivo, José Bernardino Alves Júnior, era natural de Andrelândia, onde faleceu, aos 82 anos de idade, em 1967. Coursou o Ginásio Mineiro, em Barbacena e em Belo Horizonte; foi bacharel em direito pela Faculdade de Direito de São Paulo. Exerceu vários cargos de destaque no Espírito Santo. Foi Secretário das Finanças, de Minas, nomeado pelo presidente Olegário Maciel. Foi Diretor do Banco da Lavoura e Consultor Jurídico do Banco de Crédito Real. Elegeu-se deputado federal em 1934. (**Minas Gerais** de 15-4-1967, pág. 4)

(4) Lúcio José dos Santos, professor, político, líder católico, escritor, nasceu em Ouro Preto, em 1875, e faleceu em Belo Horizonte, em 1944. Formou-se em engenharia civil, pela Escola de Minas. Exerceu importantes cargos públicos, entre os quais diretor da Instrução Pública em Minas. Deixou numerosas obras, como **História de Minas Gerais** e **O Divórcio** (**Minas Gerais**, 10-12-1944).

(5) **O Diário** de 30-7-1932, Anno I, n.º 148.

O Conselho reunia-se, ordinariamente, duas vezes por semana. Como não se tratava de um órgão legislativo, os assuntos examinados denominavam-se **peças** e não **projetos** de lei.

Em 1932, seu primeiro ano de funcionamento, o Conselho realizou 88 sessões ordinárias e 7 extras. Foram exonerados o Dr. Augusto Barbosa da Silva e José Bernardino Alves Júnior, este por ter sido nomeado Secretário de Finanças. Foram nomeados: Joaquim Furtado de Menezes, desembargador Loreto Ribeiro de Abreu e Júlio Ferreira de Carvalho. Em setembro, Pedro Aleixo assumiu a presidência. Organizou-se o Regulamento da Secretaria do Conselho, fixando normas sobre pessoal e vencimentos. Era diretor da Secretaria José Joaquim de Oliveira Pena ⁽⁶⁾.

Pelo número de reuniões realizadas e de **peças** examinadas, vê-se que foi intensa a atuação do Conselho Consultivo nos anos de 1932, 1933, 1934 e parte de 1935. Funcionava como qualquer casa legislativa; vindos os processos das partes interessadas, do Executivo ou particulares (que constantemente se dirigiam ao Conselho), os mesmos eram distribuídos aos relatores e depois votados na forma regimental.

Entre os assuntos de rotina, em 1932, encontramos, nos **Anais**, um processo em que a Companhia Telefônica Brasileira requereu isenção tributária e não foi atendida.

O caso mais interessante, desse ano, foi um requerimento do cidadão Nagib Sahb, que residia perto do 12º Regimento de Infantaria do Exército, no Barro Preto, em Belo Horizonte, ao tempo da Revolução de 30. A sua casa, onde também tinha um comércio, foi danificada durante o cerco ao 12º R.I.; então ele recorreu ao Estado pedindo o ressarcimento dos prejuízos. A **peça** foi encaminhada ao conselheiro Cristiano Guimarães. ⁽⁷⁾.

O relator examinou detidamente o caso, e, a certa altura de seu parecer, declarou:

“Examinando a matéria, eu estabeleci um símile para bem apreciar o caso de Nagib Sahb. Se, ao deflagrar o movimento revolucionário de 1930, as autoridades constituídas do Estado fizeram requisições de mercadorias, de armas, de munições etc., e se essas requisições foram todas pagas como dívidas do próprio Estado, porque aqueles que entregaram essas mercadorias o fizeram mediante uma documentação oficial, não podem, sem dúvida alguma, ficar em situação diferente aqueles que viram sua propriedade não requisitada oficialmente, mas ocupada ou danificada **ex abrupto** e, por isso mesmo, prejudicada em consequência do movimento revo-

(6) **Relatório e Sinopse dos Trabalhos do Conselho Consultivo do Estado de Minas Gerais** — Organizados por José Joaquim de Oliveira Pena — Imprensa Oficial — Belo Horizonte — 1933.

(7) Cristiano França Teixeira Guimarães nasceu em Sete Lagoas, em 1885, e faleceu em Belo Horizonte, em 1970. Formou-se em engenharia em 1909. Com Amaro Lanari fundou, em 1917, a Companhia Siderúrgica Mineira, mais tarde transformada na Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira. Foi o primeiro diretor da Associação Comercial de Minas. Em 1928, fez parte do Conselho Deliberativo de Belo Horizonte. Foi fundador do Banco Comércio e Indústria de Minas Gerais e da Companhia Renascença Industrial. Participou da fundação da Faculdade de Ciências Econômicas de Minas Gerais (Minas Gerais, 3-9-1970).

lucionário. Seria desigual que se pagassem os tecidos requisitados para confecção dos uniformes dos soldados e que não se pagassem os tecidos que foram estragados na luta entre esses soldados, de modo que essa situação de desigualdade me impressionou bastante no exame do caso em debate. E acredito mesmo ser este o primeiro caso trazido ao conhecimento do Governo do Estado e ao conhecimento do Conselho Consultivo, em que se reclama o pagamento de indenização dessa natureza.”

Esse assunto ensejou amplos debates, de que participaram os conselheiros Pedro Aleixo, Cristiano Guimarães, Lúcio dos Santos, Júlio de Carvalho e Loreto de Abreu. Este último declarou ter estado no próprio local, e sabia que a reclamação do cidadão requerente tinha procedência. Disse o desembargador Loreto de Abreu:

“Aliás, eu examinei pessoalmente essa casa e lá entrei depois da revolução, levado pela curiosidade de ver os estragos produzidos. Tive, então, oportunidade de verificar que a parte da frente, onde estava situado o negócio, havia desabado e estava completamente em ruínas. Na parte onde residia a família, notei as paredes também muito estragadas e esburacadas pelas balas, mas ainda de pé. O telhado inteiramente quebrado, as ripas à mostra e igualmente partidas, tal como se vê na fotografia junta ao processo. Torna-se-me difícil descrever agora o estado em que se encontrava a casa, pois, já lá se vão dois anos que ali estive, e assim mesmo, de passagem, às carreiras.”

Após os debates, a matéria foi posta em votação e o Conselho foi a favor do ressarcimento dos prejuízos ao cidadão pelo Estado de Minas, ficando ressalvado a este o direito regressivo contra a União (8).

Em 1932, entre outros assuntos, Pedro Aleixo teceu considerações sobre a grande majoração dos impostos, com a qual não concordava. Aliás, sobre isso, o órgão oficial do Estado, num pequeno editorial, elogiou o espírito ponderado dos conselheiros, sobretudo quanto aos cuidados com a reforma tributária (9).

Em 1934, a Mesa do Conselho era constituída por Sócrates Alvim, na presidência, e Júlio Soares, na secretaria (10).

(8) *Anaes do Conselho Consultivo* — Sessão de 15-10-1932, págs. 1.039 e segs.

(9) *Minas Gerais* de 25-1-1932.

(10) Sócrates Renan de Faria Alvim faleceu em agosto de 1943, aos 63 anos de idade. Agrônomo, dedicou-se intensamente aos problemas da agricultura, tendo sido diretor da Escola Superior de Agricultura e Veterinária de Viçosa. Também foi membro e presidente da Sociedade Mineira de Agricultura (*Minas Gerais* de 13-8-1943). O Desembargador Loreto Ribeiro de Abreu era natural de Cristina e faleceu em 1952, aos 85 anos de idade. Foi propagandista da República e juiz de direito, tendo sido nomeado para a Corte de Apelação do Estado, em 1913, por Júlio Bueno Brandão. Em 1933, foi nomeado para o Conselho Consultivo. (*Minas Gerais* de 5-7-1952). Júlio Ferreira de Carvalho nasceu em São Tiago, Minas, em 1894, e faleceu em 1962, tendo sido interventor federal, no período da restauração democrática, após a queda do regime discricionário em 1945. Formou-se em direito, em Belo Horizonte, em 1915. Exerceu a advocacia, o magistério e foi político militante, tendo sido deputado estadual e constituinte mineiro de 1947 (*Minas Gerais* de 23-10-1962).

Nesse ano, faziam parte do Conselho Werna Magalhães, Manoel Vieira de Oliveira Andrade e Aníbal Gontijo (11).

Em reunião de 13-1-1934, empossaram-se os conselheiros Milton Campos, Sebastião Alvim e Abílio Machado, que também presidiu o Conselho (12).

Em maio, faleceu o conselheiro Manoel Vieira, tendo sido nomeado, para substituí-lo, o médico Dorinato Lima.

Seria uma série interminável de assuntos rotineiros falar de todos os temas tratados pelo Conselho. Apesar de a maioria deles ser de ordem administrativa, a verdade é que muitos suscitaram debates e considerações jurídicas e doutrinárias. Daí a necessidade de sessões extraordinárias, sobretudo nos últimos dias de existência do Conselho, em 1935. Um dos casos que motivaram debates doutrinários foi a substituição do prefeito da Capital, em vista de lei omissa nesse sentido. Milton Campos, que então presidia o Conselho, deu parecer fundamentado, no sentido da substituição por membro do Conselho, designado pelo governador (Reunião de 25-6-35).

Juridicamente, um tema que suscitou controvérsia foi a própria existência do Conselho, a partir de 1934, em face da nova Constituição federal.

Sobre a importância do Conselho, sobejamente reconhecida, o próprio governador Benedito Valadares assim se expressou:

“Estabelecida com a representação mineira na Assembléia Constituinte Federal íntegra e patriótica harmonia, procurei tranquilizar a opinião pública e merecer-lhe a confiança, administrando os negócios de Minas como se estivessemos sob regime constitucional” (13).

Entre os nomes que, posteriormente, mais se destacaram na política nacional, pertenceram ao Conselho Consultivo de Minas, Milton Campos e Pedro Aleixo (14).

- (11) Aníbal Marques Gontijo nasceu em Bom Despacho, Minas, em 1889, e faleceu em Belo Horizonte, em 1962. Dedicou-se ao comércio, tendo sido diretor da Associação Comercial e da Empresa de Cinemas e Teatros de Minas Gerais. Foi deputado estadual de 1946 a 1950 (*Minas Gerais*, 4-5-1962).
- (12) Abílio Machado nasceu em Formiga, Minas, em 1885, e faleceu em Belo Horizonte, em 1938. Formou-se na Faculdade de Direito e foi renomado advogado. João Pinheiro nomeou-o diretor da Imprensa Oficial. Mais tarde, foi membro e presidente do Conselho Consultivo. Eleito deputado estadual, foi presidente da Assembléia Legislativa, em 1935. Deixou vários trabalhos escritos, jurídicos e literários (*Minas Gerais*, 4-1-1938).
- (13) Mensagem — Apresentada por Benedito Valladares Ribeiro — Governador do Estado — 1935 — A Assembléia Legislativa, pág. 6.
- (14) Milton Soares Campos nasceu em Ponte Nova, Minas, em 1900, e faleceu em Belo Horizonte, em 1971. Estudou em Leopoldina e formou-se em direito, na Capital de Minas, em 1922. Foi nomeado advogado geral do Estado, em 1933, e, em 1934, membro do Conselho Consultivo, que presidiu. Foi deputado estadual de 1935 a 1937. Com o golpe de Estado, voltou à banca de advocacia. Foi um dos signatários do “Manifesto dos Mineiros”, em 1943. Em 1945, eleito deputado federal. De 1947 a 1951, governador de Minas Gerais. Em 1958, senador. Ministro da Justiça no governo Castello Branco (*Estado de Minas*, 2-2-82). Pedro Aleixo nasceu em Mariana, em 1901, e faleceu em março de 1975. Estudou em Ouro Preto e se formou em

Figura de relevo nas letras de Minas e preeminente no laicato católico, além de ter-se ligado a grandes obras de assistência social, foi membro do Conselho, em 1932, o Dr. Joaquim Furtado de Menezes⁽¹⁵⁾.

Em 1935, apesar do funcionamento da Assembléia Constituinte do Estado, que preparava a nova Constituição mineira, o Conselho continuou em pleno funcionamento. Nesse ano, Milton Campos foi reeleito presidente do Conselho e Sócrates Alvim era o secretário. Foram atendidas várias reclamações de funcionários, assim como pagamento de adicionais e contagem de tempo. Em março, empossou-se o conselheiro Jaime de Sá Mota⁽¹⁶⁾. Em 16 de abril, o Conselho passou a funcionar num edifício da Rua Sapucaí, perto da estação ferroviária. Em maio, o Conselho aprovou crédito suplementar para pagamento de diferenças de vencimentos a desembargadores e juizes de direito. Em junho, foi aprovada a criação do cargo de secretário particular do governador (que já existia, de fato), com vencimentos anuais de 18 contos. Em 15 de agosto, instalou-se o Conselho Consultivo de Belo Horizonte, adotando o Regimento Interno do Conselho Consultivo do Estado.

Em 23 de julho, o Conselho aprova créditos especiais para a construção da rodovia Belo Horizonte—Pará de Minas, que ficou em mais de mil e quinhentos contos. A última sessão ordinária foi a de nº 317, em 23-7-1935, com a presença dos conselheiros: Milton Campos, Sócrates Alvim, Abílio Machado, Júlio Soares, Aníbal Gontijo, Sá Mota, Sebastião Lima e Dorinato Lima.

direito aos 22 anos. Em 1927, começou a lecionar na Faculdade de Direito a cadeira de Sistemas Penitenciários, tendo sido, mais tarde, catedrático de Direito Penal. Iniciou-se na política, em 1947, como membro do Conselho Deliberativo de Belo Horizonte. (Vide nossa pesquisa: "Conselho Deliberativo", *Revista de Informação Legislativa*, n.º 70, 1981, pág. 287.) Foi revolucionário, em 1930, e se elegeu deputado federal, em 1933. Era presidente da Câmara dos Deputados quando esta foi fechada por Getúlio Vargas. Advogou, então, durante muitos anos. Foi um dos fundadores da União Democrática Nacional, elegendo-se deputado federal em 1945. Secretário do Interior no governo Milton Campos. Em 1958, elegeu-se novamente deputado federal. Em 1966, Ministro da Educação do governo Castello Branco. Vice-Presidente no governo Costa e Silva. Continuou a sua atividade de advogado até o seu falecimento, em Belo Horizonte (Minas Gerais, 5-3-1975).

- (15) Joaquim Furtado de Menezes nasceu no Rio de Janeiro, em 1875, e faleceu, em Belo Horizonte, em 1940. Estudou no ginásio de Barbacena e se formou pela Escola de Minas, de Ouro Preto. Em 1917, nomeado diretor de Obras Públicas do Estado. Foi, durante pouco tempo, prefeito de Lambari e de Araxá. Em 1932, nomeado para o Conselho Consultivo. Escritor e jornalista, colaborou em vários jornais, sobretudo de orientação católica. Entre os seus livros mais conhecidos, citem-se: *A Religião em Ouro Preto* e *O Clero Mineiro*. Em 1928, foi senador estadual. O que mais caracterizou a vida de Furtado de Menezes foi a sua participação em obras de assistência social, tendo sido o fundador da Cidade Ozanam, inaugurada em 1936. Católico fervoroso e autêntico vicentino, dedicou toda a sua vida a socorrer os pobres e necessitados (Estado de Minas, 18-10-1975).
- (16) Jaime de Sá Mota nasceu no Rio de Janeiro, em 1895, tendo-se formado na Escola Politécnica, em 1925, após brilhante curso de engenharia. Nessa profissão, prestou vários serviços ao Estado de Minas Gerais. Em 1929, traçou os planos de reconstrução de cidade de Araçuaí, quase totalmente destruída por enchentes. Faleceu em fevereiro de 1938 (Minas Gerais, 3-2-1938).

O encerramento das atividades do Conselho deu-se com a vigésima sessão extraordinária, em 29 de julho de 1935, presidida por Milton Campos, secretariada por Sócrates Alvim e com vários discursos. Nessa sessão, o Conselho aprovou a desapropriação de terrenos em Lagoa Santa, para a construção de base aérea e fábrica de aviões.

4. O Conselho e a nova Constituição

Quando, em 1934, se promulgou a nova Constituição federal, suscitou-se, no Conselho Consultivo de Minas, uma controvérsia sobre as suas funções, se ele devia continuar ou não funcionando. Com seu agudo senso jurídico, o conselheiro Milton Campos abordou a questão e exarou um fundamentado parecer.

Milton Campos começou dizendo que, de acordo com órgãos jurídicos do País, a figura do interventor tinha desaparecido dos quadros políticos do Brasil, em face da nova Constituição.

Vale a transcrição do parecer do jurista Milton Campos, lido na sessão do Conselho Consultivo, de 24 de julho de 1934:

“O regime federativo, por sua natureza, é um sistema difícil e complexo de governo. Não se consegue, através do direito constitucional positivo dos povos que se organizaram sob esse regime, fixar o conceito preciso do federalismo, nem compor com conteúdo uniforme e seguro o quadro das características dessa categoria de organização política. Em obra recente sobre o assunto, eram estas as conclusões a que chegava Ch. Durand (*Les États Fédéraux*, 1930). E Mouskheli, mais recentemente ainda, mostra também as grandes dificuldades que a caracterização do Estado Federal determina (*La Théorie Juridique de l'Etat Fédéral*, 1931).

Não chegaram ao acordo, a esse propósito, os maiores mestres do direito público. — Duguit, Le Fur, Kelsen — cada um dos quais propõe para a caracterização desse tipo de organização política um critério diferente.

Nos Estados Unidos, após quase século e meio de prática federativa, por isso mesmo é nítida a impressão de dificuldade e complexidade que resulta de tal sistema. Escrevendo em 1932, J. R. Long, professor da Universidade de Colorado, ainda observa: “The federal system of government established is necessarily a complicated one. Indeed the government established by the Constitution, with its various “checks and balances”, is probably the world, and therefore one of the hardest to understand” (*Cases on Constitutional Law*, p. 2).

Assim, dada a natural complexidade do sistema adotado pela nova Constituição, muitas serão as dificuldades que suscitará sua aplicação, sobretudo nos primeiros dias, durante o período transitório, o qual irá até a definitiva organização de todo o País pela constitucionalização dos Estados-Membros.

Nestes, qual é a situação dos respectivos governos?

É esta a questão fundamental para se poder resolver sobre a permanência dos Conselhos Consultivos e, no caso afirmativo, sobre as funções que ainda lhes cabem.

Foi omissa a lei básica no prover sobre a situação transitória dos Estados.

Silenciou completamente a respeito, ao contrário de outras Constituições mais providas, como a da Áustria, que foi minudente nesse assunto. Cautelosa foi a carta de 16 de julho, dispondo, pela Resolução nº 5, sobre o exercício das funções do presidente da República nos breves dias que medeariam entre a promulgação da lei fundamental e a posse do presidente eleito. Dispôs transitoriamente sobre a vigência das leis processuais dos Estados, e sobre as funções legislativas da União até a composição regular do Poder Legislativo (art. 11, § 2º, e o art. 2º, das disposições transitórias). Sobre o regime transitório dos Estados, porém, guardou silêncio. Daí a necessidade de disciplinar o assunto por deduções e inferências, muitas vezes perigosas.

Lei das leis, a Constituição está em vigor em todo o território nacional, e, com sua suprema força dominadora, faz desaparecer automaticamente, pelo fato mesmo de sua vigência, e desde logo, todos e quaisquer princípios até então vigentes que a contrariem ou não se conformem com seu espírito. Ela mesma o disse, no art. 187: "Continuam em vigor, enquanto não revogadas, as leis que, explícita ou implicitamente, não contrariarem as disposições desta Constituição."

Ressalvaram-se da revogação, portanto, as leis anteriores que não contrariem a Constituição. Nem podia ser de outro modo, porque, antes dela, o País não estava em desordem, mas tinha organização de governo e de ordem jurídica.

É assim que, nos Estados, o governo era exercido pelos interventores, nomeados com fundamento no artigo 11 do Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, que instituiu o Governo Provisório. E a esses interventores se atribuíam, no § 1º do mesmo artigo, as funções não só do Poder Executivo como do Poder Legislativo.

Alterou a Constituição esse regime em dois pontos essenciais: o chefe do governo local, até aqui nomeado pelo chefe do Governo Provisório, passou a ser eleito por sufrágio popular direto, menos quanto à primeira eleição que se fará pela Assembléia Constituinte Estadual; e as funções, atribuídas a essa autoridade (governador), passaram a ser somente as executivas, ficando as legislativas reservadas ao poder para isso instituído. A primeira eleição, porém, está marcada para depois de três meses a contar

da promulgação da Constituição. Até então, quem encarnará o Governo?

Entendo que é o interventor. É ele a autoridade regularmente investida segundo a lei vigente ao tempo da investidura. A autoridade, que a Constituição criou para substituí-la, não aparece desde logo, mas necessariamente alguns meses depois.

No período transitório, não tendo a lei básica disposto de outro modo, não pode deixar de prevalecer a lei anterior, com a autoridade governamental por ela instituída. O governo tem como um de seus atributos essenciais a continuidade, e não se compreende que ele se interrompa por uma omissão do legislador. Desconhecer-se a figura do interventor no período transitório será admitir-se que o legislador constituinte cerrou os olhos à mais concreta das realidades, sempre presente ao seu espírito. E essa interpretação levaria a concluir pela inexistência, durante certo período de governo e, portanto, de organização nos Estados. Dir-se-á que o Governo existiria, exercido pelo Poder Judiciário. Mas não há lei alguma vigente determinando o apelo ao Judiciário para o exercício do governo nos Estados. Pelo decreto constitucional, o interventor era substituído pelo secretário-geral ou pelo secretário que ele designasse. A Constituição Federal deixou que os Estados dispusessem livremente sobre a substituição eventual do chefe do Executivo, pois, determinando que o presidente da Corte Suprema fosse o terceiro substituto eventual do Presidente da República (artigo 52, § 8º), legislou somente para a organização federal e não erigiu essa regra em princípio constitucional obrigatório para os Estados.

Assim, inexistentes o interventor e não eleito ainda o governador, teríamos o Estado sem governo. Mas a interpretação que a tal resultado conduz não é interpretação correta, e muito menos construtiva, como deve ser a interpretação constitucional, que por isso mesmo os americanos chamam muito propriamente "construção".

De outro modo esqueceríamos o princípio básico em matéria de interpretação constitucional, que é o de que a Constituição deve ser considerada sobretudo um instrumento de governo e entendida segundo o seu espírito e a sua finalidade eminentemente organizadora. "We should never forget — diz **Story**, citado por **Black (Interpretation of the laws, § 7º p. 18)** — that it is an instrument of government we are to construct, and that must be the truest exposition which best harmonises with its design, its objects and its general structure".

Nem é exato afirmar-se que a Constituição desconhece a figura do interventor do regime ditatorial. No § 8º do art. 3º das disposições transitórias, determinou ela que "a qualidade do interventor no Distrito Federal não torna inelegível, para a

primeira eleição de prefeito, o titular do cargo, nos termos do art. 112, nº 1, letra "a", e nº 2".

É evidente que esse interventor não é o agente na intervenção federal constitucional de que cuidam o art. 12 e seus §§, e sim o que já vinha do regime ditatorial extinto, por investidura oriunda do decreto institucional. Ora, a figura do interventor no Distrito Federal é a mesma dos interventores nos Estados, com igual origem e iguais funções. Por conseguinte, analogicamente se há de concluir que o interventor transitório nos Estados não repugna a Constituição Federal, que antes o reconhece.

Permanecendo os interventores, suas funções, entretanto, só poderão ser aquelas que, fundadas nas leis anteriores, não contrariarem a Constituição. Ora, dispõe esta, de maneira terminante, no parágrafo 2º do art. 3º, com referência aos poderes constitucionais: "O cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro." Essa clara proibição impede que o interventor, exercendo o Poder Executivo, exerça cumulativamente o Legislativo. Donde a conclusão de que já não lhe pertencem as funções desse último poder, revogadas, nesse ponto, as leis anteriores, por manifesta incompatibilidade com a Constituição.

Objetar-se-á, porém, que o § 2º do art. 3º, não se aplica aos Estados senão depois de constitucionalmente organizados. Não é possível. O Estado-Membro, parte integrante da Federação, está desde logo sujeito aos dispositivos constitucionais. Se a vigência destes ficasse dependendo da constitucionalização dos Estados, teríamos uma desarmonia de situação: a órbita federal cativa às limitações da lei fundamental e a órbita local livre desses limites, regendo-se ainda por um regime legal extinto em virtude de expressa ou implícita revogação constitucional. Por aí teríamos transformado a Federação numa categoria puramente teórica e ideal, cujas leis não tivessem campo de aplicação. Seria a Nação contra o Estado. Seria uma ordem jurídica federal sem repercussão na ordem jurídica local. E isso não é de admitir-se porque, por mais ampla que seja a competência dos Estados-Membros, "il ne faut pas oublier — adverte Mouskheli (op. cit., p. 271) — que celle compétence est basée sur l'ordre juridique de l'État central et que c'est celui-ci qui lui a dévolu les attributions de la puissance publique."

Depois dessa exposição, é fácil concluir sobre a situação dos Conselhos Consultivos. Instituídos pelo Decreto nº 20.348, de 29 de agosto de 1931, eles só deixarão de existir se forem incompatíveis com a nova ordem jurídica e, subsistindo, não poderão ter senão as funções que se conciliarem com os dispositivos da Constituição.

Ora, nada impede que, nos Estados, haja um órgão coletivo de funções meramente consultivas, destinado a colaborar com o Poder Executivo dentro da esfera de ação deste. A própria Carta Fundamental, aliás, instituiu os conselhos técnicos e os conselhos gerais, pelos quais cada ministério será "assistido", e que funcionarão ainda como órgãos consultivos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 103).

Assim, pois, os interventores continuarão assistidos pelos Conselhos Consultivos. As funções destes, é certo, ficarão muito reduzidas. Na sua maior parte referiam-se elas às funções legislativas, exercidas pelo interventor (promulgação do orçamento, operações de crédito, criação e supressão de empregos e fixação dos vencimentos respectivos, etc.).

É evidente que essas funções desaparecem. Mas restam outras, que interessam à função executiva que o interventor continuará exercendo, e aquelas caracteristicamente consultivas e de vigilância pelo bem público (Decreto nº 20.348; art. 8º, letras "b", "d" e "e").

Ou se adota essa solução, que, ao meu ver, é aquela a que conduz a construção constitucional, ou ficaremos diante de um Estado sem governo. Então será necessária a intervenção federal para assegurar a observância dos princípios constitucionais, na forma do art. 12, nº V, fixadas em lei as condições e os limites da intervenção. E, nesse caso, a essa lei competirá resolver sobre a permanência dos Conselhos Consultivos e as funções que lhes vierem a competir dentro da estrutura da Constituição Federal.

Foram essas conclusões a que eu cheguei, examinando com inteira objetividade o caso em apreço. Provavelmente, serão menos acertadas as conclusões (não apoiados gerais), mas eu as submeto ao critério do Conselho e entrego-as como contribuição para o estudo da matéria."

Lido esse parecer por Milton Campos, o assunto foi objeto de consideração do Conselho, tendo participado dos debates os conselheiros Sócrates Alvim, Abílio Machado, Dorinato Lima, Sebastião Lima, Aníbal Gontijo e Werna Magalhães (17).

O conselheiro Sócrates Alvim, tomando a palavra, elogiou o brilhante parecer do colega Milton Campos, mas ponderou:

O SR. SÓCRATES ALVIM — Entretanto, eu pediria licença para ponderar que, se tomarmos neste momento uma atitude definitiva a respeito do assunto, talvez criemos, de certo modo, algum embaraço à vida administrativa do Estado, de vez que o interventor somente poderia agir dentro de uma esfera muito li-

(17) Ernesto de Werna Magalhães faleceu em 3 de setembro de 1934, quando era membro do Conselho Consultivo. Foi gerente, durante 28 anos, da Companhia Fiação e Tecidos Cedro e Cachoeira, e pessoa muito conceituada na capital.

mitada, insuficiente mesmo às necessidades administrativas do Estado.

Também me parece que, tratando-se de um assunto eminentemente nacional, não devemos constituir uma exceção neste caso, criando para nós uma situação diferente da que, possivelmente, poderá existir nos demais Estados da República.

Eu lembraria, pois, se V. Ex.^a concordasse com a minha sugestão, que o Conselho transmitisse aos altos poderes públicos da União e do Estado a sua situação de dúvida e se mantivesse em expectativa, continuando a deliberar, como até agora, sem nenhuma restrição, até que o assunto fosse convenientemente debatido dentro e fora dos Conselhos, não só em Minas como nos demais Estados. Deste modo, não criaríamos um caso dentro do Estado e a vida administrativa mineira continuaria a processar-se normalmente.

Esta a sugestão que peço vênha para propor a V. Ex.^a e submeter ao critério de meus ilustres companheiros de Conselho.”

O próprio conselheiro Milton Campos, em face das ponderações dos colegas, achou que, apesar do aspecto jurídico do seu parecer, a solução do problema poderia ser adiada, até que os poderes públicos do País deliberassem definitivamente sobre ele. O seu parecer foi aprovado, quanto ao aspecto jurídico, assim como a proposição do conselheiro Sócrates Alvim ⁽¹⁸⁾.

Como já se sabe, o Conselho Consultivo continuou atuando até o fim de julho de 1935, até entrar em vigor a nova Constituição do Estado.

5. Encerramento do Conselho

O Conselho Consultivo encerrou os seus trabalhos a 29 de julho de 1935, atendendo a interesses de funcionários públicos e aprovando a desapropriação de terrenos em Lagoa Santa.

O primeiro orador, conselheiro Dorinato Lima, depois de afirmar que há um ano atuava naquela Casa, fez o elogio do presidente Milton Campos. Entre outras considerações, afirmou:

“Envolve V. Ex.^a luminosa auréola de simpatia, admiração e respeito, imposta, sem favor, pelos raros predicados com que prodigamente a natureza o brindou. V. Ex.^a deixa no seio desta corporação raro exemplo de capacidade e de amor ao trabalho.”

Em seguida, falou o conselheiro Abílio Machado, que se incumbiu de testemunhar o reconhecimento de todos ao secretário Sócrates Alvim.

Sócrates Alvim, tomando a palavra, fez várias considerações sobre os trabalhos do Conselho, agradecendo aos colegas as manifestações de simpatia e estendendo os seus agradecimentos aos funcionários.

(18) Conselho Consultivo do Estado de Minas Gerais, sessão de 24-7-1934, págs. 977 e segs.

O presidente Milton Campos também discursou, dizendo:

“Trabalhando durante o Governo do grande Presidente Olegário Maciel, cuja figura inesquecível foi invocada pela palavra brilhante do nosso colega Anibal Gontijo; trabalhando ainda durante a interinidade do Sr. Gustavo Capanema, jovem homem de Estado que hoje ocupa dignamente o alto cargo de Ministro do Governo Federal; e por último, trabalhando durante largo tempo, com a laboriosa e patriótica administração do Sr. Benedito Valadares, que foi sempre de extrema gentileza para conosco, o Conselho recebeu de todos as melhores demonstrações de acatamento, podendo ter a impressão de que a nossa colaboração era muitas vezes solicitada, não só por uma determinação legal, como também pelo apreço em que o tinha o Governo, espontaneamente.

Funcionando como Conselho Consultivo Municipal, por força do disposto no Código dos Interventores, tivemos também o prazer de ver bem compreendida a nossa colaboração ao atual prefeito e seus antecessores.

Como se vê, a vida do Conselho foi uma vida digna, austera e feliz, porque transcorreu às claras e sem nuvens, merecendo sempre com o acatamento das autoridades, o respeito dos concidadãos.

Resta-nos aguardar o julgamento da opinião. Este não nos pertence, mas temos o direito de esperar que não nos seja desfavorável...”

Os **Anais** do Conselho Consultivo consignaram o fim da instituição com este registro:

“O Sr. Sócrates Alvim, obtendo a palavra, faz rápida saudação ao sr. Presidente da República, Dr. Getúlio Vargas, que, quando chefe do Governo Provisório, criou o Conselho Consultivo, e ao Sr. Dr. Benedito Valadares Ribeiro, Governador do Estado, propondo que o Conselho fosse incorporado, cumprimentar o chefe do Governo mineiro.

Em seguida, o Sr. Presidente suspende a sessão por 30 minutos, a fim de ser ultimada a presente ata.

Reaberta a sessão, findo esse prazo, o Sr. Presidente, pondo-se de pé, no que é acompanhado por todos, declara encerrados os trabalhos do Conselho Consultivo do Estado de Minas Gerais.

Logo após o Sr. Secretário procede à leitura da presente, a qual é, sem debate, aprovada.

Levanta-se a sessão” (19).

Com essa singeleza, sem atroada, num ambiente de grande tranqüilidade, extinguiu-se o Conselho Consultivo.

(19) Minas Gerais, 8-8-1935.

Era, também, um ciclo político, bastante transitório, que se encerrava.

O conselheiro Milton Campos, em sua fala, afirmou que esperava o julgamento favorável da História.

Hoje, decorrido meio século, podemos dizer, com segurança, que o Conselho Consultivo cumpriu, com dignidade e eficiência, a sua missão.

6. Conclusão

Como professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, verifiquei há alguns anos, que muitas instituições políticas de nosso Estado estavam inteiramente esquecidas. Entre elas, o Senado Estadual, os Conselhos Distritais, o Conselho Deliberativo de Belo Horizonte, o Conselho Consultivo. Resolvi, então, fazer uma pesquisa sobre a sua existência e trazê-la à análise dos cientistas políticos. É o que temos feito. É o que fizemos, agora, com o Conselho Consultivo.

Reconhecemos as lacunas e omissões, pois o nosso trabalho é inteiramente pioneiro. Pode parecer curioso, mas nada encontramos sobre o Conselho Consultivo, senão os seus **Anais** e notas esparsas de jornais.

Do Conselho Consultivo conheci, pessoalmente, dois ilustres conselheiros: Milton Campos e Pedro Aleixo. Ambos foram meus professores, em 1951, respectivamente, de Direito Constitucional e Direito Penal. Tinham deixado, em janeiro, o Governo do Estado, e assumiram as suas cátedras na Faculdade Mineira de Direito, da Universidade Católica de Minas Gerais. Era a primeira turma da Faculdade. Como orador da turma, em 1954, fiz o elogio do paraninfo, o Prof. Milton Campos.

No elogio do paraninfo, disse: "Milton Campos vive o direito como um fato cotidiano, como uma realidade imanente à sua personalidade. Daí o seu espírito universitário, o equilíbrio de suas atitudes, até mesmo a ponderação com que fala ou escreve, sem arroubos e impulsos, mas apenas procurando fixar idéias e exprimir emoções" (20).

Entendo que fazer história política não é revolver velharias sem valor; ao contrário, dentro do tempo inconsútil, somos tão-somente os continuadores das gerações que nos precederam.

Aqueles homens que atuaram no Conselho Consultivo ainda estão presentes entre nós.

O que fiz foi apenas dar forma a essa presença.

(20) O Prof. Honório Silveira Neto nasceu no Município de Oliveira, em dezembro de 1928, na zona rural do então distrito de Carmo da Mata. Fez o curso primário numa escola rural; o ginásio no Colégio "Prof. Pinheiro Campos", de Oliveira; o científico, no Colégio Estadual de Minas Gerais. Bacharelou-se pela Faculdade Mineira de Direito, em 1954, tendo sido orador da turma. Em 1957, recebeu o grau de Doutor em Direito, na Faculdade de Direito da UFMG, com a defesa da tese: "O Estado Brasileiro". Em 1961, conquistou a livre-docência de Teoria Geral do Estado, tendo defendido a tese: "O Estado e o Poder". Durante muitos anos, foi jornalista profissional e professor do ensino médio oficial. Autor de quase duas dezenas de livros publicados: ensaios, literatura, obras didáticas. Desde 1962, é professor de Teoria Geral do Estado da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.