

# A experiência do Conselho de Estado francês

O Conselho de Estado é na França uma instituição que surgiu em fins da Idade Média sob a denominação de Conselho do Rei e que, após breve eclipse ao tempo da Revolução Francesa, foi restabelecido em 1800 por Napoleão em sua forma moderna com o nome de Conselho de Estado para, a seguir, varar todos os regimes: monarquias constitucionais, impérios e repúblicas, até os nossos dias.

Essas longínquas origens explicam algumas de suas características, à primeira vista, bastante paradoxais.

Concebido como instituição de inspiração autoritária, destinada a auxiliar o poder forte, rei ou imperador, a governar firmemente o país, o Conselho de Estado, mediante lenta e contínua transformação se tornou, nos tempos atuais, um dos maiores baluartes do liberalismo democrático e dos direitos do homem.

Criado muito antes de Montesquieu e da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, o Conselho de Estado sempre ignorou e continua a ignorar a se-

paração dos poderes, colaborando (simultaneamente) com o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

## Atribuições

O Conselho de Estado exerce, fundamentalmente, uma dupla função de conselheiro e de juiz. Nas áreas do Legislativo e do Executivo atua como um Conselho de Governo. No domínio do Judiciário, se constitui como o Supremo Tribunal Administrativo.

## Funções consultivas

A consulta ao Conselho de Estado é obrigatória para todos os projetos de lei que o governo elabora por intermédio de sua administração e submete ao voto do Parlamento.

É também, obrigatória para a maioria dos decretos elaborados pelos ministros e expedidos pelo Presidente da República ou pelo primeiro-ministro, bem como para um grande número de decisões administrativas de alcance regulatório e individual.

Além disso, ao governo é facultado a qualquer momento, consultar o Conselho de Estado sobre textos que está elaborando ou decisões que pretende tomar, e todos os ministros podem solicitar pareceres sobre quaisquer questões jurídicas que lhes pareçam delicadas.

Em todos esses casos, o Conselho de Estado, estuda os textos que lhe são submetidos quanto à forma e ao conteúdo, corrige e aperfeiçoa a redação, verifica cuidadosamente a correção jurídica frente à Constituição, às leis e aos regulamentos vigentes e aos princípios gerais do Direito e se preocupa, finalmente, com a oportunidade das medidas propostas, tendo em vista as exigências da boa administração. O Conselho de Estado evita, no entanto, emitir juízo sobre as ações políticas que os inspiram. Trata-se, na realidade, de uma entidade de assessoramento técnico e não político.

No exercício dessa função consultiva, convocado a título obrigatório ou facultativo, o Conselho de Estado se limita a emitir um parecer que visa a esclarecer mas não a obrigar. O Governo pode ser obrigado a ouvir o Conselho mas não está obrigado a obedecê-lo.

### Função jurisdicional

A França se inclui entre os países que adotam o sistema de dualidade de jurisdição e ostenta duas categorias jurisdicionais paralelas: a judiciária, exercida pelos tribunais ordinários, integrados por magistrados que se pronunciam sobre matéria civil, penal, comercial e trabalhista, e a administrativa, que dirime os litígios entre os cidadãos e as autoridades administrativas.

Os tribunais judiciários são organizados segundo uma hierarquia em cujo ápice se situa a Corte de Cassação. Da mesma forma, os tribunais administrativos são submetidos ao controle de uma Corte Suprema: é o

Conselho de Estado que se apresenta, ao mesmo tempo, como tribunal de primeira e última instância para as questões mais importantes, tribunal de apelação dos tribunais administrativos regionais e tribunal de cassação de numerosas jurisdições administrativas especializadas.

Em todos os casos ele se constitui numa jurisdição soberana que não dá pareceres mas, sim, emite sentenças que se impõem, com força de lei, tanto aos cidadãos quanto ao governo e sua administração.

### Composição e organização

O Conselho de Estado é uma entidade autônoma vinculada orçamentariamente, ao Ministério da Justiça.

É composto de um quadro de altos funcionários de carreira cujo efetivo é da ordem de 250 membros e que se divide hierarquicamente em três níveis: na base os auditores, no nível intermediário os referendários, no topo, os conselheiros de Estado. Seu recrutamento é feito, basicamente, todos os anos, na Escola Nacional de Administração, entre os alunos de melhor classificação. O recrutamento é completado com a nomeação pelo governo de um certo percentual de referendários e de conselheiros: esta é a quota externa. Os membros do Conselho de Estado são regidos por um estatuto específico.

A promoção é assegurada e quase automática. Todos os auditores têm a certeza de se tornarem, ao final de suas carreiras, conselheiros e não se admite competição para a promoção.

Sem serem legalmente inamovíveis, os membros do Conselho de Estado são, na prática, estáveis.

Finalmente, o estatuto dos membros do Conselho de Estado prevê sua designação, durante boa parte de suas carreiras, para

funções fora do Conselho, onde o exercício de altas responsabilidades lhes dá larga prática e amplo conhecimento da administração e de seus problemas.

O Conselho de Estado se divide em cinco seções, integradas, cada uma, por auditores, referendários e conselheiros: de um lado, a Seção do Contencioso, sem dúvida, a mais importante em termos de lotação, que exerce a função de Suprema Corte Administrativa, de outro lado, as quatro seções administrativas que constituem o Conselho do Governo, em matéria legislativa e administrativa, e que são intituladas do Interior, de Obras Públicas, de Finanças e Sociais.

À frente do Conselho de Estado se acha um vice-presidente, escolhido pelo governo dentre os conselheiros. O título de Presidente cabe em princípio ao primeiro-ministro, que, de fato, não o exerce jamais.

Todos os membros do Conselho são lotados nas diferentes seções de maneira extremamente flexível e freqüentemente alteradas, existindo norma que prevê dupla lotação simultânea na Seção do Contencioso e em uma das quatro seções administrativas.

## Funcionamento

O funcionamento do Conselho de Estado obedece a regras tradicionais, aperfeiçoadas no curso de sua longa história e que quase não diferem daquelas que vigoravam no Conselho Real de Francisco I ou de Luís XIV.

Todo assunto recebido resulta na abertura de um processo. Este processo é distribuído a um relator que, num primeiro momento, o estuda só ou em conjunto com representantes da administração, para em seguida apresentar os fatos e suas conclusões a um ou mais colegiados compostos de conselheiros, referendários ou auditores, os

quais o analisam e estabelecem o conteúdo do parecer ou da sentença a emitir.

Nas seções administrativas é o governo quem aciona o Conselho de Estado, submetendo-lhe projetos de lei, de decreto ou de decisão, ou ainda pedidos de pareceres.

O relator estuda o pedido com o auxílio de representantes da administração e redige anteprojeto, o qual é discutido e aprovado na seção e, em seguida, se o assunto é de relevância, segundo o relatório daquela Seção, em Assembléia Geral que reúne todos os Conselheiros de Estado.

O parecer do Conselho de Estado assume então, em geral, a forma de nova redação do projeto, acrescida, se necessário, de nota que ressalta as observações ou sugestões do Conselho.

Na Seção do Contencioso estão os cidadãos que, em geral, acionam o Conselho de Estado por intermédio de pedidos de anulação de decisões administrativas, desde decretos do Presidente da República até simples decretos municipais (trata-se aqui de recursos por abuso de poder), ou de condenação do Estado, ou qualquer outra entidade pública a desembolso (é o recurso de plena jurisdição). O processo é, então, instruído, como perante qualquer tribunal, segundo um procedimento contraditório, em seguida distribuído a um relator que o examina e propõe a um colegiado de instrução (subseção) um projeto de sentença. O processo é, em continuidade, passado a um Comissário do Governo, que é um referendário especializado, incumbido, com toda independência, de se pronunciar sobre o direito. A causa é finalmente julgada perante um colegiado maior, ouvido o Comissário do Governo, em sessão pública. A sentença é, finalmente, lida e publicada.

Assim em todas as causas, o processo terá sido integralmente lido e estudado,

sucessivamente, por três pessoas: o relator, o Comissário do Governo e o Presidente do colegiado de instrução. Este procedimento, extremamente minucioso, garante exame aprofundado e isento de cada causa e assegura a qualidade da justiça exercida. Mas requer muito tempo e o aumento do número de causas submetidas ao Conselho de Estado (cerca de 10 mil por ano) faz com que o Conselho de Estado se encontre em crescentes dificuldades para fazer justiça dentro de prazos aceitáveis. Uma justiça extremamente lenta não é mais justiça. Existe aí um problema que se torna preocupante.

## O papel do conselho de estado na vida administrativa francesa

Enquanto órgão assessor do governo em matéria legislativa e administrativa, o Conselho de Estado desempenha papel importante como avalista da correção literária e jurídica dos textos e da coerência governamental.

Enquanto juiz administrativo supremo, ele assegura o controle jurisdicional da administração pública e ao mesmo tempo a elaboração de uma jurisprudência que se constitui numa das mais importantes fontes do Direito Administrativo. Foi durante litígios que dirimiu que o Conselho de Estado lançou os fundamentos e definiu os contornos de todas as teorias do Direito Administrativo moderno: serviço público, obras públicas, domínio público, mercados e contratos administrativos, função pública, responsabilidade do poder público. . .

Enfim, a esta atividade que desenvolve o Conselho de Estado enquanto instituição se acrescenta outra, também muito importante, exercida por seus membros a título individual. Além de participarem dos trabalhos do Conselho nas seções administrativas e na Seção do Contencioso eles exercem, também, toda uma gama de funções de assessoramento na administração e, sobretudo, presidem a um número considerável de

comissões, júris, grupos de estudo e de trabalho.

Enfim, valendo-se, amplamente, da previsão estatutária da agregação, eles representam para o governo um contingente de altos funcionários polivalentes, sempre disponíveis para ocupar temporariamente postos de responsabilidade na administração ativa, gabinetes ministeriais, cargos de direção ou de inspeção, missões internacionais, etc. . .

O Conselho de Estado está, assim, por intermédio de seus membros, presente na maioria dos setores da vida governamental e administrativa da França.

## Os conselhos de estados fora da França

Existem fora da França numerosos Conselhos de Estado, alguns dos quais nada têm a ver com o Conselho de Estado francês, posto que a denominação abrange realidades bem diversas e é utilizada, em certos países, para indicar o conjunto do governo.

Mesmo restrita aos Conselhos de Estado de tipo francês, a saber, aos órgãos técnicos e não políticos, combinando funções de assessoramento com atividades jurisdicionais, a lista é longa. Napoleão impôs Conselhos de Estado aos países vizinhos da França por ela dominados: Itália, Países Baixos, Espanha e Portugal. Alguns deles mais tarde desapareceram, notadamente em Portugal e no Brasil, que criara um Conselho de Estado ao tempo do Império. Outros sobreviveram ou foram restabelecidos, enquanto certos países, mais recentemente e de forma espontânea, incorporam a fórmula francesa, tais como a Grécia, a Turquia, o Líbano, o Egito, a Bélgica e, na América Latina, a Colômbia.

Por outra parte, em numerosos países e, em particular, na África francófona, sem chegar à criação de verdadeiros Conselhos de

Estado, foram instituídos Tribunais Administrativos Superiores, ou Câmaras Administrativas das Cortes Supremas, diretamente inspirados na organização e no funcionamento do Conselho de Estado francês. Essa influência é visível também na Corte de Justiça da Comunidade Econômica Européia, no Luxemburgo.

Por fim, o Conselho de Estado francês exerce uma influência muito difundida, mesmo em países que não possuem qualquer instituição de governo desse gênero, por meio de jurisprudência que elaborou e que, como já foi dito, se situa entre as mais

importantes fontes do direito administrativo, não só francês como universal.

Eis, em linhas gerais, o Conselho de Estado francês, instituição original e complexa, tão intimamente ligada à história da França que não pode ser transplantada para outro país, mas cujo conhecimento pode ser objeto de úteis ensinamento ou reflexões.

Para terminar, não há como melhor resumir-lhe a natureza do que citando a célebre fórmula do decano Maurice Hauriou: o Conselho de Estado é a consciência da administração, pois que, como a consciência, ele aconselha e julga.