CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA — RELAÇÕES COM OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO

— O Conselho Nacional de Economia é órgão auxiliar tanto do Poder Executivo como do Legislativo; não se acha hieràrquicamente subordinado à Presidência da República. — Interpretação do art. 205 da Constituição.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

PROCESSO N.º 11.969-54

O enquadramento do Conselho Nacional de Economia está feito, com exatidão, no parecer da D.O. É órgão auxiliar tanto do Poder Executivo, como do Legislativo, na matéria de sua atribuição própria. Não se acha hieràrquicamente subordinado à Presidência da República, como poderia sugerir a indicação feita no material de expediente que lhe é fornecido.

2. Procedente, embora, a retificação almejada, não cabe a êste Departamento, promovê-la, visto que não exerce contrôle ou supervisão dos serviços do Departamento Federal de Compras.

3. A iniciativa poderá ser adotada, diretamente, pelo Senhor Presidente do aludido Conselho, como bem assinala o pronunciamento da D.O.

Rio de Janeiro, 16 de novembro de 1954. — *Caio Tácito*, Consultor Jurídico.

*

PARECER

No anexo processo, o Presidente do Conselho Nacional de Economia, sob o fundamento de que os papéis padronizados pelo Departamento Federal de Compras, destinados àquele órgão, trazem o timbre "Presidência da República", esclarece que o referido Conselho é "órgão constitucional instituído pelo art. 205 da Constituição federal com organização e funcionamento estabelecidos pela Lei n.º 970, de 15 de setembro e 19 de dezembro de 1949, que o qualifica como órgão de iniciativa, sugestões e conselhos".

2. Verifica-se, assim, que o objetivo do esclarecimento prestado é evitar a hipótese de ser classificado o Conselho Nacional de Economia como órgão subordinado à Presidência da República. categoria em que se encontram várias outras instituições administrativas como o DASP., o I. B. G. E., o Conselho de Segurança Nacional, o Conselho Nacional do Petróleo, etc.. De outro lado, ressalta o Presidente do C. N. E. que se trata, no caso, de órgão constitucional sem, todavia, lhe situar a posição em face dos Poderes do Estado.

3. Examinando a matéria, considera êste Departamento ser oportuno estabelecer a devida posição do Conselho, a fim de que melhor se caracterizem as relações daquela entidade com os outros órgãos do Poder Executivo e mesmo de outros Poderes.

4. Inicialmente, cumpre reconhecer que a instituição de órgãos técnicos, de deliberação coletiva, constituiu uma das novas diretrizes de ordem governamental e administrativa, estabelecidas, entre nós, a partir da Constituição de 16 de julho de 1934.

5. Com efeito, a criação de Conselhos, omissa na Constituição de 1891, aparece, na Carta de 1934, no Capítulo VI, referente aos "órgãos de cooperação nas atividades governamentais".

6. Assim, de acôrdo com a Seção III, do Cap. VI, da Constituição de 1934, foram instituídas duas categorias de Conselhos: uma, dos Conselhos Técnicos simples, colocados no plano meramente administrativo dos Ministérios e outra, constituída dos Conselhos Gerais, também de caráter técnico, que se situavam, no plano governamental mas eram *órgãos consultivos da Câmara e do Senado Federal* (Constituição de 1934, art. 103).

7. Dentre os Conselhos Gerais — cumpre lembrar — três, pelo menos, tinham sido previstos no substitutivo constitucional elaborado pela Assembléia Constituinte de 1934, do qual resultou o art. 103 da própria Constituição de 16 de julho, que criou o sistema de Conselhos. Eram êles o Conselho Geral de Organização Política, o Conselho Geral de Organização Social e o *Conselho Geral de Organização Econômica* (Cf. Temístocles Cavalcânti, *Tratado*, 2.ª ed., 1938, 1.º vol., págs. 500-502). O último órgão é flagrantemente de natureza idêntica à do Conselho Nacional de Econômia.

8. Em conseqüência dos fatos ilustrativos acima expostos, é possível estabelecer, desde já, e com um critério absolutamente seguro:

a) que os Conselhos Técnicos apareceram como "órgãos de cooperação nas atividades governamentais" (Constituição de 1934, Cap. VI, Sec. III, art. 103).

b) que os Conselhos, de âmbito geral também de caráter técnico, foram instituídos como "órgãos consultivos da Câmara dos Deputados e do Senado".

c) que, dentre os Conselhos Gerais, foi igualmente previsto um Conselho de organização Econômica, sinônimo do atual Conselho Nacional de Economia.

9. Tal orientação compatível, aliás, com a tendência de inserção, nos textos

constitucionais hodiernos, de um tópico sôbre a "Ordem Econômica e Social", foi igualmente acolhido pelas duas Constituições posteriores, a de 1937 e a de 1946.

10. Relativamente à Constituição de 1937, o órgão colegial homólogo é o Conselho de Economia Nacional, de que tratam os arts. 13, 14, 57 a 63, daquela Carta. Embora estreitamente vinculado ao Presidente, o Conselho Nacional de Economia não deixa de ser órgão de consulta do Poder Legislativo, em matéria econômica, pois lhe incumbia, na forma do art. 61, letra *c*:

"emitir parecer sôbre todos os projetos, *da iniciativa do Govêrno ou de qualquer das Câmaras*, que interessam diretamente a produção nacional".

11. A despeito da centralização do poder na esfera do Poder Executivo naquele regime, o Conselho de Economia Nacional era um órgão a tal ponto eminente que os decretos-leis, versando matéria econômica, não podiam ser expedidos pelo Presidente da República, sem o parecer do C.N.E. (art. 13, da Constituição de 1937).

12. Em resumo, manteve a Constituição de 1937 a instituição de um órgão colegial, de deliberação coletiva e competente para se pronunciar sôbre matéria econômica, por iniciativa própria, ou mediante solicitação de órgãos e autoridades do Poder Executivo ou do Poder Legislativo.

13. A Constituição de 1946 não fêz senão ratificar a instituição em aprêço. Assim é que em discussão à emenda n.º 1.618, sôbre a criação do atual Conselho Nacional de Econômia, o deputado José Augusto expendeu considerações a respeito dos citados órgãos técnicos de deliberação coletiva e de sua importância no Estado Moderno. E ressaltando a conveniência de instituição daquele órgão conclui:

"Para corroborar a idéia basta invocar duas autoridades: Poincaré, da Escola Liberal e Fernando de los Rios, socialista, ambos *propugnando em favor dos Conselhos Especializados, ao lado dos Parlamentos*" (Cf. José Duarte, *A Constituição Brasileira* de 1946, volume III, págs. 78,388).

14. Dos debates legislativos em tôrno da matéria é que resultou o artigo 205 da Constituição de 18 de setembro de 1946, o qual dispõe:

"Art. 205. É instituído o Conselho Nacional de Economia, cuja organização será regulada em lei.

§ 1.º Os seus membros serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos de notória competência em assuntos econômicos.

§ 2.º Incumbe ao Conselho estudar a vida econômica do país e sugerir *ao poder competente* as medidas que considerar necessárias".

15. A Lei n.º 970, de 16-12-1948, que organizou o Conselho, apenas o situa, conforme assinalou seu Presidente, no anexo processo, como "órgão de iniciativa, sugestões e conselhos". Nos têrmos da Constituição (art. 205, § 2.º), suas sugestões são destinadas *"ao poder competente"*, isto é, ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo, visto como a cogitação de medidas de caráter econômico está inteiramente fora da alçada do Poder Judiciário.

16. Ainda, como requisito expressivo da posição eminente do C.N.E., pode citar-se a aprovação da escolha de seus membros pelo Senado Federal, do qual depende a respectiva nomeação pelo Presidente da República.

17. É oportuno assinalar que o C.N.E. tem lugar idêntico àquele que o Prof. A. Labaudère (*Traité Élementaire de Droit Administratif*, Paris, 1952, pág. 61), atribui ao *Conseil Econòmique* da França. Assim, diz êle: "ao lado das autoridades administrativas, o Poder Central compreende numerosos organismos consultivos: Conselhos e Comissões. Alguns dêles colocados diretamente junto aos Poderes Públicos, ocupam um lugar particular. *Neste particular só o Conselho Econômico* assume uma *colocação constitucional*". *De modo análogo* o C.N.E.

ocupa, constitucionalmente, um lugar particular junto aos poderes públicos ou, em sentido estrito, junto ao Poder Executivo.

18. Como órgão colocado no plano do Poder Executivo, o C.N.E. tem uma competência semelhante à do órgão similar francês. Êste, diz o Prof. Georges Vedel, *Droit Constitutionnel*, Paris, 1951, pág. 451, não possui senão uma função consultiva. Dá pareceres, emite sugestões: mas não tem jamais atribuições deliberativas. Exatamente como o C. N. E.

19. Diante do exposto, não há fugir às seguintes conclusões:

a) o Conselho Nacional de Economia é um órgão colegial, de deliberação coletiva, competente para emitir parecer ou sugestões em matéria econômica, destinadas quer aos órgãos do Poder Executivo, quer aos do Poder Legislativo:

b) em conseqüência, é o C.N.E. um órgão característico de cooperação e de relações entre os dois Poderes, como o foram o projetado Conselho Geral de Organização Econômica, o Conselho da Economia Nacional. No mesmo sentido é que a Lei n.º 970, de 11-12-49, estabelece, no art. 9.º, que o C.N.E. deve apresentar até 1 de dezembro, ao *Congresso Nacional* e ao *Presidente da República* exposição geral da situação econômica do País;

c) deve-se entender, enfim, sem qualquer dúvida, que o C.N.E. é órgão ligado ao Poder Executivo. Sua posição em face da Presidência da República não traduz na realidade, grau de subordinação, como é o caso dos demais órgãos subordinados àquela presidência. Diversamente, possui o C.N.E. uma autonomia institucional, específica no âmbito do Poder Executivo.

20. Resulta de todo o exposto que, denotando o timbre relativo à "Presidência da República" uma posição de órgão subordinado, é procedente o intuito da Presidência do Conselho Nacional de Economia no sentido de ser o mesmo retirado dos papéis que lhe são destinados.

21. Todavia, não incumbe ao DASP determinar providência junto ao Departamento Federal de Compras, no sentido indicado no item anterior, *in fine*, pois não está nas suas atribuições interferir nos serviços administrativos. Poderá, entretanto, a Presidência do C.N. E. transmitir àquele Departamento, para os devidos fins, o teor dêste parecer.

22. Com êste parecer, propõe esta D.O. a restituição do processo ao órgão interessado.

D.O., em 10 de novembro de 1954. — *Sebastião de Sant'Ana e Silva*, Diretor.