

ESTUDOS EM HOMENAGEM  
AO PROFESSOR DOUTOR

CARLOS  
PAMPLONA  
CORTE-REAL

Da composição constitucional  
do Conselho de Estado

MARCO CALDEIRA

  
ALMEDINA

## Da composição constitucional do Conselho de Estado

MARCO CALDEIRA\*

*SUMÁRIO: §1. Heterogeneidade, multiplicidade e representatividade na composição do Conselho de Estado. §2. Pluralidade de títulos dos membros do Conselho de Estado. Principais consequências. §3. Os membros do Conselho de Estado. Seu elenco e justificação constitucional. §4. O Presidente da República como presidente do Conselho de Estado.*

### **§1. Heterogeneidade, multiplicidade e representatividade na composição do Conselho de Estado.**

1. Após criar e definir o Conselho de Estado como “*órgão político de consulta do Presidente da República*”, no artigo 141<sup>º</sup>, a Constituição estabelece, logo a seguir, no artigo 142<sup>º</sup>, qual a respectiva composição. Tal inserção sistemática sugere desde logo a existência de uma lógica de “subordinação funcional” entre a composição e as missões deste órgão, no sentido de que a determinação dos

\* Advogado. Assistente Convidado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Investigador no Centro de Investigação de Direito Público.

<sup>1</sup> Introduzido pela Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro (primeira revisão constitucional), sendo então o artigo 145<sup>º</sup> da Constituição.

A numeração actual é a que lhe foi atribuída pela Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro (quarta revisão constitucional).

membros que deverão fazer parte do Conselho de Estado está directa e intrinsecamente ligada à actividade que lhe cabe desenvolver e aos fins que lhe incumbe prosseguir.

Ou seja, e por outras palavras, sendo o Conselho de Estado o órgão consultivo por excelência do Presidente da República<sup>2</sup>, a Constituição parece ter-se preocupado em garantir que integrariam esse órgão pessoas que, por um lado, (i) pela dignidade do cargo que ocupam, estivessem à altura do prestígio do Conselho de Estado, e que, por outro lado, (ii) na sua função de conselheiros privilegiados, estivessem aptos a conferir o máximo de autoridade aos pareceres emitidos por aquele órgão. É que, como notam alguns Autores, “[o] relevo jurídico-constitucional do Conselho de Estado e das suas opiniões advém muito mais da forma da sua composição que do cunho jurídico dos seus pareceres. Podem estes ficar nos ouvidos do Presidente sem que se diminua em nada a força moral e política do Conselho de Estado, se o Chefe de Estado nele confiar”<sup>3</sup>.

2. Relativamente à composição do Conselho de Estado, começa-se por se referir que este órgão não é composto por um número fixo de membros. De facto, e excluindo o próprio Presidente da República (que, embora presidindo a este órgão, todavia não faz parte dele<sup>4</sup>), integram-no sempre pelo menos dezasseis pessoas<sup>5</sup>, sendo o elenco final variável em função do número de ex-Presidentes da República não destituídos que permaneçam vivos. Sendo certo

que, se ao longo do tempo o número final dos Conselheiros de Estado só terá tendência a crescer (em virtude da sucessão de Presidentes da República e, conseqüentemente, do aumento do número de ex-Presidentes), não é menos certo que, pela natureza das coisas e pela incontornável finitude da vida humana, um tal crescimento conhecerá sempre limites muito estreitos.

No entanto, cabe notar que esta indeterminação, além de eventuais implicações logísticas, tem como principal consequência o facto de, por esta via, a composição do Conselho de Estado não ser necessariamente ímpar, o que poderá eventualmente originar situações de empate nas deliberações e, no limite, em caso de impasse inultrapassável, poderá mesmo impossibilitar o Conselho de Estado de emitir um parecer unívoco, visto que, nos termos do artigo 10º, n.º 1 do respectivo Regimento, os seus pareceres e deliberações deste órgão “são tirados à pluralidade absoluta dos votos”<sup>6</sup>. Todavia, crê-se que estas situações, a ocorrerem, serão excepcionálissimas e sempre ultrapassáveis numa óptica de solidariedade institucional. De facto, se não é exigível a qualquer Conselheiro de Estado que abdique das suas legítimas convicções (pelo contrário, é justamente para exprimi-las que cada membro assume tal qualidade), igualmente não se afigura admissível que o Conselho de Estado se demita das suas funções de prestar um aconselhamento (ainda que não vinculativo) ao Presidente da República, embora este possa também, pura e simplesmente, limitar-se a registar a ausência de consenso no seio do Conselho de Estado. Em todo o caso, o Presidente é sempre quem preside às sessões do Conselho de Estado, o que lhe permitirá guiar o debate sem, com essa moderação, pré-determinar o sentido do parecer que deveria posteriormente influenciá-lo.

3. Ponto de especial importância a salientar no que toca à composição do Conselho de Estado é a notória preocupação da Constituição de assegurar a representatividade deste órgão<sup>7</sup>. De facto, é inegável que a determinação constitucional da composição deste órgão obedece a uma lógica de pluralismo que visa fornecer ao Presidente da República, antes da tomada das suas decisões mais importantes, uma panorâmica global e o mais abrangente possível das questões a tratar. Ou, acompanhando a doutrina, “pretende-se, sobretudo, que [o Conselho

<sup>2</sup> Podendo ainda, além disso, “ter funções de condicionamento dos poderes do PR e de concertação institucional, designadamente entre o PR, o Governo e a oposição”, conforme notam J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra, 1991, página 232.

Sumariando a questão, referindo que “esse órgão, pela sua composição e funções, pode funcionar, consoante as circunstâncias, como um meio de controlo dos poderes do Presidente da República, como um meio de concertação institucional entre ele, o Governo e a oposição, e finalmente, como fórum de apreciação da condução da política governamental”, vide, dos mesmos Autores, *Os Poderes do Presidente da República*, Coimbra Editora, Coimbra, 1991, página 56. Cf. ainda CRISTINA QUEIROZ, *Os Poderes do Presidente da República*, Coimbra Editora, Coimbra, 2013, páginas 157 e 158. Enfatizando a função de controlo exercida pelo Conselho de Estado sobre o Presidente da República, cf. Luísa BARBOSA RODRIGUES, *As Funções do Presidente da República*, Quid Juris, Lisboa, 2013, página 86.

<sup>3</sup> Cf. ISALTINO A. MORAIS, JOSÉ MÁRIO FERREIRA DE ALMEIDA e RICARDO LEITE PINTO, *O Sistema de Governo Semipresidencial (O Caso Português)*, Editorial Notícias, Lisboa, 1984, página 114.

<sup>4</sup> Cf. J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, Volume II, 4ª edição revista, Almedina, Coimbra, 2010, página 223.

<sup>5</sup> Cf. J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição...*, Volume II, cit., página 223.

São elas: o Presidente da Assembleia da República, o Primeiro-Ministro, o Presidente do Tribunal Constitucional, o Provedor de Justiça, os presidentes dos dois governos regionais, cinco cidadãos nomeados pelo Presidente da República e outros tanto eleitos pelo Parlamento. Este é sempre o número mínimo, na hipótese (mais “dramático”, por assim dizer) de não existirem quaisquer anteriores Presidentes da República vivos.

<sup>6</sup> Aprovado pelo Conselho de Estado em 7 de Novembro de 1984, publicado no *Diário da República*, n.º 261, Série I, 1º Suplemento, de 10 de Novembro de 1984, alterado pelo Regimento do Conselho de Estado n.º 1/2001, de 1 de Março de 2001, publicado no *Diário da República* n.º 97, Série I-A, de 26 de Abril de 2001 (a versão consolidada encontra-se disponível em [www.presidencia.pt](http://www.presidencia.pt)).

<sup>7</sup> Neste sentido, afirmando que a composição do Conselho de Estado “resultou de um compromisso que procurou espelhar neste órgão consultivo os diversos titulares de órgãos do Estado”, o que, no entanto, os Autores consideram ter constituído um “[g]rave equívoco”, cf. ISALTINO A. MORAIS, JOSÉ MÁRIO FERREIRA DE ALMEIDA e RICARDO LEITE PINTO, *O Sistema de Governo...*, cit., página 115.