

# Lusíada



Repositório das Universidades Lusíada

**Universidades Lusíada**

Freitas, Judite Gonçalves de

**O âmago do Estado : o Conselho de Estado no  
constitucionalismo liberal em Portugal : uma  
perspetiva comparada**

<http://hdl.handle.net/11067/5842>

<https://doi.org/10.34628/gpy9-r275>

**Metadados**

**Data de Publicação**

2021

**Tipo**

bookPart

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-11-14T09:26:55Z com  
informação proveniente do Repositório

# O âmago do Estado: o Conselho de Estado no constitucionalismo liberal em Portugal. Uma perspetiva comparada

*The State core: the State Council in liberal constitutionalism in Portugal. A comparative perspective*

**Judite Gonçalves de Freitas**

Professora Catedrática da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Fernando Pessoa. CEPESSE / UP / FCT e IPRI / UNOVA

**Orcid:** <https://orcid.org/0000-0003-4516-9988>

**DOI:** <https://doi.org/10.34628/gpy9-r275>

## **Resumo:**

Este estudo objetiva analisar o processo de transição do Conselho de Estado (CE) do Antigo Regime para o primeiro liberalismo constitucional em Portugal, procedendo a uma análise comparada do caso português com os casos francês e espanhol, aportando contributos importantes à compreensão da evolução do perfil identitário da instituição no nosso país. Princípios por abordar a questão da reforma do CE no período pós-liberal e as circunstâncias e as causalidades que determinaram a sua sobrevivência, assinalando os principais condicionalismos dessa evolução até à estabilização institucional. Seguidamente, são abordados e discutidos os marcos da reforma do órgão e o desenho dos seus contornos nos textos constitucionais e nos regimentos da primeira metade do século XIX; terminando com uma abordagem do papel fulcral do Conselho de Estado no Estado. Com recurso ao institucionalismo histórico e jurídico comparado, o nosso estudo busca a explicação da pertinência, quer no plano político quer no plano jurídico-legal, do Conselho de Estado no regime liberal emergente.

**Palavras-chave:**

Conselho de Estado; Constitucionalismo liberal; Modelos constitucionais; Liberalismo político; Portugal, Espanha, França; Cultura jurídica (século XIX).

**Abstract:**

This study aims to analyze the transition process of the State Council (SC) from the Old Regime to the first constitutional liberalism in Portugal, proceeding to a comparative search of the Portuguese case with the French and Spanish instances, providing important contributions to the understanding the evolution of the institution's identity profile in our country. We start by addressing the issue of the SC reform in the post-liberal period and the circumstances and causalities that determined its survival, pointing out the main constraints of this development until institutional consolidation. Then, we also discussed the body reforms and the design of its contours in the constitutional texts and regiments are in first half of the 19th century; ending with an approach to the central role of the SC in the State. Using comparative legal institutionalism, our study seeks to explain the relevance of the State Council, both politically and legally, in the emerging liberal regime.

**Keywords:**

State Council; Constitutional liberalism; Constitutional models, Political liberalism; Portugal, Spain, France; Legal culture (19th century).

«La suppression du Conseil du roi en 1791 [en France] constituera une rupture, illustrant la volonté des révolutionnaires de reconstruire l'État sur des fondations radicalement nouvelles. La re-création d'un «Conseil d'État» en l'an VIII n'en est dès lors que plus significative: elle marque la fin de la parenthèse révolutionnaire et la restauration des principes qui avaient commandé l'édification de l'État sous l'Ancien Régime.»

(CHEVALLIER, 2007, p. 7).

## Introdução

Este estudo intenta realizar uma análise do processo de refundação do Conselho de Estado (CE) no primeiro constitucionalismo liberal, desde a experiência revolucionária até à sua consagração como órgão de Estado, por finais da primeira metade do século XIX.

Nos nossos dias existem Conselhos de Estado com competências consultivas, em matéria política, semelhantes ao CE oitocentista numa maioria dos países ocidentais europeus (Portugal, Espanha, Bélgica, Holanda, França, Itália). Muito embora o órgão hoje se revista de uma caráter essencialmente honorífico, o Conselho de Estado desempenhou um papel primordial na vida política e na génese e implantação dos Estados liberais da Europa do Sul - Portugal, Espanha e França -, países que serão o nosso principal objeto de observação e análise neste estudo.

Para os liberais revolucionários, o CE representa um órgão de Antigo Regime, por conseguinte, ele constituí mais do que nunca um assunto problema, designadamente a questão de descobrir a sua nova condição política e administrativa.

Com a emergência do período constitucional liberal tenderia a pensar-se que o Conselho de Estado, como um órgão político de Antigo Regime, estaria inevitavelmente condenado à morte, mas o constitucionalismo moderno acabou por incorporá-lo e consagrá-lo como uma espécie de conselho de governação atribuindo-lhe funções políticas estritas nuns casos (Portugal e Espanha); assim como noutros, acrescentou-lhe amplas funções jurisdicionais e legislativas (França). É na lógica da tripartição dos poderes e na respetiva organização representativa que o CE virá a singrar, num contexto político adverso que promove a supressão e/ou transformação das instituições do Antigo Regime. É certo que a instituição sobreviverá ao impacto da mudança de regime, adaptando-se, metamorfoseando-se, refundindo-se. Em momentos críticos do processo de instauração do regime liberal pós-revolucionário, o órgão foi temporariamente suprimido, tendo ressurgido com mais fulgor após as crises, v.g. o Conselho de Estado criado por Napoleão Bonaparte na Constituição de 1799, ou, no caso de Espanha, na Constituição de Cádiz (1812), e em Portugal, na Carta Constitucional (1826), o órgão arrebatada, para além das competências de aconselhamento político do Antigo Regime, em matéria de política interna e externa,

atribuições muito amplas, ao abrigo do poder moderador, idealizado por Benjamin Constant (1787-1830) (CONSTANT, 2006).

A metodologia de abordagem assenta no institucionalismo político-jurídico comparado, um método da ciência política que permite comparações transnacionais das variáveis endógenas e exógenas dos sistemas institucionais muito elucidativas na análise política. A estrutura do texto organiza-se em torno de dois tópicos principais: as (des)confianças sobre a utilidade do órgão, uma preocupação que marcou a primeira experiência liberal ante a necessidade de supressão de órgãos de Estado conotados ao Antigo Regime, e os mecanismos de afirmação constitucional do órgão no contexto da soberania do Estado.

### **1. (Des)confianças sobre a utilidade do órgão: fundamentos políticos**

As origens da expressão “Conselho de Estado” são, nos casos europeus estudados, indefinidas, não obstante as origens genésicas do órgão remontarem ao Conselho Régio medieval. Como salienta Jacques CHEVALLIER, “L’institution du Conseil d’État est indissociable du processus de construction de l’État, dont elle constitue une pièce essentielle” na construção do Estado soberano de Seiscentos (CHEVALLIER, 2007, p. 6). Na Época Moderna, com o acelerar do processo de institucionalização e organização burocrática das monarquias administrativas modernas, em função da criação simultânea de diferentes corpos consultivos especializados, que originou um reajustamento das estruturas governativas do Estado no Antigo Regime, o Conselho de Estado, nos três países em apreço, viu oscilar o seu protagonismo como órgão no coração do Estado.

No Estado Liberal as revoluções constitucionais promovem uma limitação dos poderes dos órgãos de soberania, pondo fim ao modelo de Estado Absoluto assente no exercício do poder arbitrário régio. As primeiras experiências liberais projetaram estabelecer uma nova ordem que impusesse a limitação do poder político soberano, separando as funções estatais, de acordo com a trilogia estrutural básica dos poderes, delimitando as respectivas responsabilidades sociais e esferas de intervenção política.

Com efeito, o Estado liberal é igualmente fruto de um movimento social, político, ideológico e jurídico paralelo - o constitucionalismo - marcado pela configuração dos textos constitucionais nacionais, ou seja, o es-

tabelecimento do conjunto das normas legais que definem a estrutura dos poderes dos órgãos da governação, e que configuram a organização política e social das comunidades. Jurídica e eticamente compete ao Estado a organização do poder, procurando o equilíbrio entre a garantia do pleno exercício dos direitos individuais e o exercício da autoridade do Estado.

O sistema político contempla o estabelecimento de um regime de assembleias representativas, de tendência bicameral por influência anglófona, câmara dos pares e câmara dos deputados, que se ocupam do quotidiano dos negócios públicos. Em sede parlamentar manifestam-se os interesses particulares e as diversas sensibilidades políticas e de grupo. O princípio da separação dos poderes e do governo representativo tocou todas as formas constitucionais liberais (França, Espanha e Portugal), não existindo, no entanto, absoluta simetria temporal e de conteúdo quanto à forma de distribuição dos poderes, à configuração dos órgãos de administração do Estado, e, naturalmente, aos perfis do Conselho de Estado (FREITAS, 2020).

Na transição do Antigo Regime para o liberalismo, a retórica revolucionária inflamada da primeira Assembleia Nacional Constituinte francesa (1791), onde impera o princípio da soberania nacional, indivisível, inalienável e imprescritível, acabara por suprimi-lo quando fez desaparecer a realeza (1792), enquanto os reformadores progressistas, nas Cortes Constituintes peninsulares, almejavam apenas a diminuição da influência política e administrativa do órgão, ou, em último caso, a sua supressão definitiva; por seu turno, os moderados e conservadores tradicionalistas desejavam acautelar a sua manutenção, garantindo no instituto a reprodução de um sistema estamental em tudo semelhante ao do Antigo Regime (Espanha). O modelo de Estado liberal, pela via do conservadorismo tradicionalista, à moda de Edmund BURKE (1729-1797), desejava uma retoma do modelo clássico de Conselho de Estado, v.g. o legitimismo restaurador de D. Fernando VII, durante o sexénio absolutista (1814-1820), que depõe a Constituição de Cádiz (1812) e promove o regresso do sistema polissinodal de governo, conferindo superior poder aos Secretários de Estado e de Despacho, facto que reverteu, naturalmente, para a diminuição do peso político do Conselho de Estado (ESTEBAN VEGA, 1998). Em Portugal, o Infante D. Miguel, na sequência do golpe de Estado da *Vilafrancada* (1823), suspende a atividade do CE vintista (1821-23), e dissolve as Cortes Constituintes (FREITAS, 2020, pp. 152-153).

Parece haver unanimidade dos estudiosos quanto ao facto do primeiro constitucionalismo liberal corresponder a uma nova fase na história institucional e política do órgão – a designada *segunda fundação* –, também ela fortemente agitada pelas convulsões políticas e importantes reformas legislativas no contexto de implementação da teoria da separação dos poderes, do sistema constitucional e do hodierno «sistema de poder» (PACTEAU, 2003).

Após a Revolução Francesa, o liberalismo político espalhou-se rapidamente pelo Ocidente Europeu imbuído de ideais iluministas, v.g. doutrina da separação dos poderes, *jusracionalismo*, direito à propriedade individual, rejeição dos privilégios hereditários, do conservadorismo da estrutura social e da monarquia absoluta. Com efeito, a desconfiança em relação ao Antigo Regime político e a propagação da ideologia revolucionária francesa, desde finais do século XVIII, tiveram superior eco nos meios mais ilustrados, urbanos e burgueses da altura, para o que contribuiu a presença da comunidade francesa residente em Lisboa (MOREIRA, 2008). No país vizinho, a valorização dos ideais revolucionários, durante a Guerra da Independência espanhola (1808-1814), que decorreu no contexto das guerras napoleónicas, ocasionou, em simultâneo, uma guerra civil que opôs patriotas, defensores da identidade nacional espanhola, a afrancesados, a quem devem, paradoxalmente, a difusão dos valores revolucionários franceses (ÁLVAREZ BARRIENTOS, 2008).

Em Espanha, de modo diferente, a submissão do reino ao domínio francês de José Bonaparte havia imposto uns Estatutos (1808), em Baiona, que seguiam mais de perto o modelo da Constituição napoleónica de 1799 que refundou o Conselho de Estado pós-revolução, conferindo-lhe amplos poderes<sup>1</sup>, sendo dividido em cinco secções: Finanças, Legislação civil e criminal, Guerra, Marinha e Interior<sup>2</sup>.

De outro lado, em Portugal, as Invasões Francesas (1807-1810) e as suas consequências políticas e sociais, mormente para a soberania do reino,

- 
- 1 *Estatutos de Baiona*, cap. VIII, art. 52.º e ss. O Conselho de Estado é dividido em 6 secções: Justiça e Negócios Eclesiásticos; Interior e Polícia General; Fazenda; Guerra; Marina e Índias. Disponível em: [http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-de-bayona-6-de-julio-1808/html/437fc325-fb92-48b7-a963-a36d6a8fd6af\\_2.html](http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-de-bayona-6-de-julio-1808/html/437fc325-fb92-48b7-a963-a36d6a8fd6af_2.html).
  - 2 *Constitution du 22 Frimaire An VIII* [Constituição de 1799], tít. IV, art. 52.º. Ao Conselho de Estado compete a redação dos projetos de lei, os regulamentos da administração pública, e a resolução de conflitos entre órgãos da administração e particulares (tradução nossa).

levam a Corte Portuguesa a ausentar-se para o Brasil, favorecendo o processo independentista deste domínio colonial (1808-1822); a débil estrutura económica, os resultados das guerras peninsulares que reafirmaram o poderio inglês, são outros tantos fatores conjunturais que despoletam a crise do Antigo Regime e a afirmação crescente do liberalismo de representação nacional, no seio de uma elite burguesa mais ilustrada (MONTEIRO, 2007).

Entrementes, o primeiro liberalismo em Portugal representa um paradigma de Estado e de modelo de Conselho de Estado diferenciado do período anterior. A ideia de que toda a soberania reside na nação, a implementação da doutrina da separação dos poderes, com superioridade do legislativo, quer na Constituição Gaditana quer na Constituição Portuguesa de 1822, contemplam Conselho de Estado, não obstante ter sido divergente a posição da maioria dos deputados sobre a sua sobrevivência nos dois supremos órgãos parlamentares peninsulares. Os liberais progressistas vintistas portugueses encontravam-se bastante divididos quanto à sua manutenção. Um número assinalável de deputados às primeiras Cortes *Generais e Extraordinárias da Nação Portuguesa* encaram a instituição como um órgão de Antigo Regime que favorecia a intervenção régia nos negócios públicos, e isto diferentemente dos deputados espanhóis obreiros da Constituição de Cádiz (1812), para quem o diploma confere a legitimidade dinástica a Fernando VII de Espanha como chefe de Estado, e giza um CE com um perfil estamental tradicionalista. Deste modo, o Conselho de Estado, em Espanha, singrou sem oposição, sendo composto por 40 membros. A sua composição constituiu um dos principais motivos da acesa discussão por se considerar exagerada<sup>3</sup>. Contudo, na primeira reunião sobre o assunto, após debate parlamentar, aprovou-se, por unanimidade, a manutenção do órgão, tendo divergindo quanto às funções que lhe deviam ser adstritas:

Si se trata de la necesidad de establecer un Consejo de Estado, yo creo que todos estamos cunvencidos da ella. Pero es preciso saber antes cuál han de ser sus atribuciones, y entonces se podra fijar el numero de individuos de que haya de componerse. Puesta á votacion la primera parte del artículo, se aprovo que hubiese un Consejo de Estado<sup>4</sup>.

3 *Constitución Política de la Monarquía Española. Promulgada en Cádiz de 1812*, tít. IV (Del Rey), cap. VII, art. 231.º a 241.º.

4 *Diario das Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, sessão de 27 de outubro de 1811, n.º 390, p. 2157. Disponível em: [https://app.congreso.es/est\\_sesiones/](https://app.congreso.es/est_sesiones/)

Tratando-se de um órgão estamental, na composição do instituto constavam os grandes de Espanha, eclesiásticos e civis, indivíduos de média condição e doze oriundos das províncias ultramarinas<sup>5</sup>. A composição estamental esteve em discussão, assim como o número de representantes da metrópole e do ultramar. Decidiu-se que os conselheiros, em ambos os casos, eram nomeados pelo rei sob proposta das Cortes Constituintes.

Com efeito, os dois textos constitucionais peninsulares preocupam-se em assegurar a presença de representantes das províncias ultramarinas.

Em Portugal, a discussão sobre a necessidade ou inutilidade do órgão foi debatida nas Cortes Constituintes de 3 de março de 1821, nas quais se perfilam duas principais correntes: uma negava a sua utilidade no novo sistema político liberal, a outra assumiu-se defensora da indispensabilidade do órgão. A primeira considerava que o CE era a expressão da influência da Constituição de Cádiz, temendo que se transformasse num órgão com uma estrutura social retrógrada, incapaz de obstaculizar a vontade régia, podendo vir a constituir uma barreira ao exercício do poder legislativo<sup>6</sup>; a segunda argumentava que a conservação do CE garantia a proteção contra o governo discricionário reinícola (tirania)<sup>7</sup>. «Tomaram-se votos, e por 42 contra 41 se resolveo que haja conselho de Estado»<sup>8</sup>. Em Portugal e em Espanha, a revolução não se fez contra o rei nem contra o regime monárquico, mas com o ensejo de regenerar as leis fundamentais da monarquia e com elas as instituições antigas concedendo-lhe um novo perfil, de que é exemplo o Conselho de Estado (ALMEIDA, BRANCO e SOUSA, 2015: 461-493). O CE era o garante da identidade e da continuidade do Estado como organização política e social, e da monarquia como forma de governo.

## 2. Mecanismos de consolidação legislativa: os marcos da reforma do órgão

O primeiro constitucionalismo liberal promove uma nova fase na história institucional e política do órgão, conforme adiantámos. Um tempo

5 *Constitución Política de la Monarquía Española*. Tít. IV (Del Rey), cap. VII, art. 232.º.

6 *Diário das Cortes Gerais e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, nº 26, sessão de 2 de março de 1821, p. 197.

7 *Diário das Cortes Gerais e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, nº 26, sessão de 2 de março de 1821, p. 199.

8 *Diário das Cortes Gerais e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, nº 26, sessão de 2 de março de 1821, p. 201.

de consolidação do Conselho de Estado moderno, fortemente marcado por importantes reformas legislativas (regimentos, estatutos e constituições), numa complexa rede de relações que determinam os perfis do Conselho de Estado francês, espanhol e português (aspectos orgânicos) pós-revolucionários que procuraremos vislumbrar à luz das respetivas experiências político-jurídicas. Interessa, pois, articular o processo de instauração do liberalismo e o constitucionalismo, partindo da análise do conjunto de regulamentos, princípios e regras que definem o esqueleto das respetivas atribuições e funções do CE, procurando compreender os principais reptos políticos que lhe foram lançados ao longo do desenvolvimento e consolidação do sistema liberal.

Em França, a implantação da doutrina da separação dos poderes pela Assembleia Nacional Constituinte (1790), que viu serem encerradas as sessões com a promulgação da Constituição francesa de 1791, consagrou a emancipação da administração do Estado, impedindo as autoridades judiciais (os tribunais comuns) de julgarem os poderes públicos, na tradição da jurisdição administrativa francófona do Antigo Regime, desde o Édito de Saint Germain (1641)<sup>9</sup>. Pouco tempo depois, a desconfiança progressista radical suprime o CE (1791), que a Constituição de 1795, em vigência durante o Diretório (1795-1799), também não contemplou. De acordo com Jacques CHEVALLIER, o interregno revolucionário suspendeu o Estado e o Conselho de Estado, porém «Son influence a été déterminante dans l'avènement de la conception d'un État fortement différencié du reste de la société qui a prévalu en France.» (CHEVALLIER, 2007, p. 9). A doutrina liberal assenta na distinção entre Estado e sociedade civil.

Os primeiros textos constitucionais liberais que consagram, especificamente, espaço político ao órgão são a Constituição napoleónica de 1799, a Constituição de Cádiz de 1812 e a Constituição Portuguesa de 1822, esta última imbuída do ímpeto do liberalismo vintista, progressista e radical. Os poderes de que é investido o Conselho de Estado em França, por Napoleão

---

9 *Constitution de 1791*, Chapitre V – Du Pouvoir Judiciaire, art. 3.º. “Os tribunais não podem intrometer-se no exercício do poder legislativo ou suspender a execução das leis, nem intervir nas funções administrativas ou chamar para comparecer em juízo os administradores por razões (inerentes) às suas funções” (tradução nossa). Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1791>. O Édito de Saint Germain, de 1641, estabelece a distinção entre justiça administrativa e administração ativa.

Bonaparte, são assinaláveis, dada a importância da atribuição precoce da competência da jurisdição administrativa contenciosa ao órgão, para além da dimensão legislativa (elaboração das leis) (PACTEAU, 2003, pp. 41-45). O CE napoleónico (durante o Consulado e o Império) tem funções abrangentes e relevantes, que vão muito para além da dimensão política e consultiva do Conselho de Estado do *Ancien Régime*. A construção do aparelho de Estado pós-revolucionário francês em muito se deveu ao Conselho de Estado que detém funções políticas, administrativas e judiciais. Na esfera administrativa, as funções do Conselho de Estado incluem a vigilância das leis e decretos e o contencioso da administração<sup>10</sup>.

A Constituição gaditana de 1812, emerge, conforme referimos, num contexto de luta pela independência dos liberais patriotas desejosos de restaurar o poder de Fernando VII, conferindo ao órgão competências em matéria de assessoramento jurídico, controlo da legalidade dos atos administrativos, considerando que o instituto detém um papel político de superior importância no equilíbrio dos poderes e na unidade do Estado (TOMÁS Y VALIENTE, 1995, pp. 9-22). De igual modo, a Constituição de Cádiz prevê uma composição estamental do órgão, encontrando-se aí representados todos os estados da sociedade espanhola oitocentista (SUANZES-CARPEGNA, 2012, pp. 117-142). Com efeito, os membros do Conselho de Estado representam os anseios de independência da Nação espanhola, e asseguram a coesão dos espanhóis frente ao invasor francês, incluindo elementos dos dois hemisférios do Império Espanhol, num total de quarenta membros, doze dos quais naturais do ultramar<sup>11</sup>.

A Constituição de Cádiz é a mais direta influência da Constituição de 1822 portuguesa, de acordo com a qual a soberania reside na Nação, a quem compete exclusivamente o direito de conceber as leis fundamentais do Estado<sup>12</sup>.

Em Portugal, a primeira etapa da reforma do Conselho de Estado pós-revolucionário decorreu nas reuniões das Cortes Constituintes de 1821.

10 Nos finais do Antigo Regime, em 1777, foi criada a Comissão de Contencioso das Finanças e, em 1789, a Comissão de Contencioso dos Departamentos, que prepararam a refundação do Conselho de Estado pós-revolucionário (PACTEAU, 2003).

11 *Constitución Política de la Monarquía Española. Promulgada en Cádiz de 1812*, Tít. IV, cap. IV, art. 231.º.

12 *Constitución Política de la Monarquía Española*, Tít. I, cap. I, art. 3.º.

O órgão é explicitamente previsto nas bases do primeiro texto constitucional português (art. 33.º), sendo composto por oito conselheiros propostos pelas Cortes e escolhidos pelo Rei que presidia ao instituto<sup>13</sup>. No seguimento do decreto que aprovou as bases da Constituição Política da Nação Portuguesa, juradas por D. João VI a 3 de julho de 1821, os deputados justificavam a manutenção do Conselho de Estado, concedendo-lhe regimento próprio pelo Decreto de 25 de setembro de 1821, publicado a 2 de outubro do mesmo ano<sup>14</sup>, transformando-o numa instituição regular (FREITAS, 2020). A Constituição de 1822, assinada em 23 de Setembro de 1822, institucionaliza-o (arts. 162.º-170.º). O CE nasce como órgão de consulta política, funcionando junto do monarca. No almejo de representação nacional dos deputados vintistas, dos «treze cidadãos escolhidos entre pessoas distintas, por seus conhecimentos e virtudes», seis eram da Europa e seis do Ultramar, e o décimo terceiro apurado por sortes, todos nomeados pelo Rei a partir de listas elaboradas pelas Cortes, com um mandato de quatro anos<sup>15</sup>. Inicialmente, havia-se estipulado um mandato de dez anos, mas acabou por vingar a posição dos que defendiam um mandato mais reduzido de quatro anos, havendo possibilidade de recondução<sup>16</sup>. Com efeito, o Conselho de Estado surge como uma espécie de senado federal reunindo representantes dos dois hemisférios (Miranda, 1970). Ao Conselho de Estado compete pronunciar-se sobre assuntos graves (internos e externos)<sup>17</sup>.

Na Constituição de 1822, o CE é um órgão político consultivo, ouvido nos negócios graves, sanção das leis, declaração da paz e execução de tratados, à semelhança do CE da Constituição de Cádiz<sup>18</sup>. No diploma constitucional de 1822, o CE foi concebido como um órgão que garantia o equilíbrio dos poderes (legislativo/Cortes e executivo/Rei), prevenindo, de algum modo, os inconvenientes do regime monocameral que agradava aos liberais progressistas (Canotilho, 1993: 149-165). Para estes primava a ideia de Nação una, em que os seus representantes estariam unidos numa só câmara - o núcleo político do Estado -, diluindo as diferenças sociais e

13 IANTT, *Leis e ordenações*, Leis, mç. 10, n.º 5.

14 IANTT, *Leis e ordenações*, Leis, mç. 10, n.º 63.

15 *Constituição de 23 de Setembro de 1822*, Tít. VII, art. 162.º-165.º.

16 *Constituição de 23 de Setembro de 1822*, Tít. VII, art. 165.º.

17 *Constitución Política de la Monarquía Española*, Tit. IV, cap. VII, art. 236.º.

18 *Constituição de 23 de Setembro de 1822*, Tít. VII, art. 167.º.

corporativas do *Ancien Régime* (FREITAS, 2020).

Ainda que tivesse sido consagrada na Constituição de 1822, a soberania nacional e a supremacia do poder legislativo, o Rei tinha direito de veto suspensivo sobre as Cortes e era aconselhado pelo Conselho de Estado, cujos membros eram propostos pelas Cortes, como adiantámos. Deste modo, o binómio Rei-Cortes era assegurado também pela existência do Conselho de Estado.

No quadro seguinte procede-se à demonstração dos perfis constitucionais dos primeiros Conselho de Estado pós-revoluções liberais (Constituições de 1799, 1812 e 1822).

Caraterísticas	1799 (França)	1812 (Espanha)	1822 (Portugal)
Composição	30 a 40 membros (altas dignidades e ministros) 1 Secretário geral	4 clero 4 grandes 32 da população em geral (12 dos 40 são do Ultramar)	6 da metrópole 6 do Ultramar 1 da metrópole ou Ultramar
Reunião	Assembleia geral ou por secções	Assembleia geral ou por secções	Assembleia geral ou por secções
Presidência	Primeiro Cônsul	Rei	Rei
Atribuições	Assuntos públicos graves, elaboração e interpretação das leis e Contencioso administrativo	Sanção das leis, declaração de guerra, execução dos tratados, propõe os benefícios eclesiásticos e o provimento dos juízes	Aconselhamento político, sanção das leis, declaração de guerra e execução de paz
Quem propõe?	1º Cônsul	Cortes	Cortes
Duração do cargo / dignidade	Perpétuo	Perpétuo	Temporário (4 anos)
Caráter social do órgão	Estamental /clássica /corporativo	Estamental /clássica /corporativo	Representativo da Nação
Responsabilidade	Isentos	Isentos	Total
Ministros	Podem assistir sem ter voz deliberativa	Podem assistir sem ter voz deliberativa	Podem assistir sem ter voz deliberativa

Os valores constitucionais *ducentistas* e *vintistas* ficarão suspensos, respetivamente, pelo movimento reacionário anticonstitucionalista (1814),

liderado por Fernando VII, em Espanha, e pelo golpe de Estado da *Vilafrancada* (1823), encabeçado pelo Infante D. Miguel, em Portugal. Com efeito, «a tendência liberal monárquica, legitimista e conservadora irá arrastar-se até pelo menos 1833 [em Espanha] (...) salvo uma curta interrupção denominada como o triénio liberal» (FREITAS, 2020, p. 141).

A Carta Constitucional de 1826 consagra, como representantes da nação, o Rei e as Cortes Gerais, e viabiliza o compromisso entre os ideais liberais progressistas, expressos no anterior texto constitucional, e as prerrogativas régias centralizadoras e mais moderadas. O CE mantém algumas das características do diploma constitucional de 1822, mas vê alteradas de forma substancial as prerrogativas administrativas, devido às novas condições políticas propensas à alteração material do equilíbrio dos poderes entre o Rei e as Cortes, com tendência para a supremacia do poder executivo e centralizador do monarca, tendo inevitáveis reflexos no posicionamento do Conselho de Estado. A Carta Constitucional de 1826, influenciada pela Constituição Brasileira de 1824, que, por seu turno, projeta o modelo constitucional britânico (bicameral), concebe o poder moderador - «a chave de toda a organização política [que] compete privativamente ao Rei» - (arts. 71.º-74.º), e ao lado deste surge o Conselho de Estado composto por conselheiros vitalícios por ele nomeados (art. 110.º)<sup>19</sup>. Esta carta é «uma das mais monárquicas, senão a mais monárquica, das Constituições do seu tempo» (CAETANO, 1981, p. 27), que garante a feição mais tradicional do reino (HESPANHA, 2004, p. 153 ss.).

Por este diploma, o Conselho de Estado vê redefinidas as atribuições, mormente a função consultiva no âmbito do poder moderador do Rei (art. 107.º), num conjunto amplo de competências de foro administrativo, político e, mais tarde, de contencioso administrativo (CAETANO, 1967, p. 383 e p. 529).

Em Portugal, durante o período pós-revolucionário, e num clima de forte instabilidade política com o acentuar das conflitos político-militares entre as forças liberais constitucionalistas e as conservadoras absolutistas, a atividade do Conselho de Estado foi interrompida após o golpe de Estado da *Vilafrancada* de 1823, e o constitucionalismo monárquico entre 1828 e

---

19 Carta Constitucional de 29 de Abril de 1826. Disponível em: <https://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1533.pdf>

1834, períodos durante o quais deixou de vigorar a Carta Constitucional de 1826, tendo, D. Miguel, convocado desde então os três Estados do Reino à maneira do Antigo Regime. Mouzinho da Silveira, durante o período de guerra civil (1832-34), promove profundas reformas institucionais no CE, de influência francófona, atribuindo-lhe competências em matéria administrativa, o que só veio a concretizar-se, efetivamente, com uma carta de lei e respetivo regulamento em 1845, sob o primeiro governo de Costa Cabral (1842-1846). Entretanto, agiganta-se a disputa entre as duas correntes políticas que defendem modelos distintos de CE: a *judicialista* e a *administrativa*. A primeira é representada pelas forças progressistas que desejam uma reforma da administração pública e do Conselho de Estado que atribua o contencioso da administração aos tribunais judiciais (regulares), uma medida descentralizadora e defensora da independência do julgamento administrativo de conflitos entre particulares e órgãos da administração. A segunda, de maior influência e duração na primeira metade do século XIX, defende um modelo centralizador de Estado, em que o CE mantenha a jurisdição administrativa, ou seja a tutela do julgamento de conflitos com a administração pública. Este combate esteve igualmente presente na vizinha Espanha (entre *ducentistas*/progressistas e moderados), mormente quando, na consequência do estabelecimento do liberalismo de pendor progressista (1836-44), em que se colocou a questão da substituição do Conselho de Estado de Antigo Regime pelo Conselho Real da Espanha e das Índias (1834) e pela criação do Tribunal Supremo da Justiça. Porém, com o regresso dos moderados ao poder a Constituição espanhola de 1845 veio reforçar o poder régio (centralização) e do Conselho de Estado, afastando-se a tendência parlamentarista da Constituição de Cádiz (1812).

Em França, a Revolução de 1830 conduz à abdicação de Carlos X. Luís Filipe, Duque de Orleães, lidera a Monarquia de Julho (1830-48), uma monarquia constitucional com ideais liberais consubstanciados na Carta Constitucional de 1830. O CE conhece um período de afirmação profissional e corporativa, transformando-se num órgão cada vez menos sensível às agitações políticas (Bouvet, 2001).

Em Portugal, desde a consagração da Carta Constitucional de 1826 e a vitória definitiva dos liberais na Convenção de Évoramonte (1834), o Conselho de Estado, com exceção dos curtos interregnos absolutista (1828-34),

e, mais tarde, setembrista (1836-38), manteve-se como um órgão consultivo do monarca ao abrigo do exercício do poder moderador.

A primeira metade do século XIX fecha, quanto ao movimento constitucional e regulamentar com a consolidação do papel do Conselho de Estado como órgão político e administrativo de primeira grandeza, atendendo, mormente à circunstância de, em matéria regimental, o ano de 1845, nas monarquias constitucionais peninsulares, ter sido pródigo nas atribuições do CE, que foram ampliadas, passando a deter o recurso das decisões administrativas em matéria contenciosa. Mas este não será o destino final do CE, que na segunda metade do século XIX, viu oscilar a sua posição constitucional, no âmago do Estado, em função da maior ou menor democratização e parlamentarização dos regimes.

### Conclusão

O liberalismo e o constitucionalismo moderno são movimentos distintos que assentam em valores convergentes - liberdade individual, propriedade privada, distinção entre liberdades cívicas e políticas -, e defendem um mesmo modelo de Estado, assente em instituições políticas e jurídicas pensadas de acordo com o princípio da divisão e separação dos poderes, consagrados numa constituição. A configuração dos «sistemas de poder» analisados, da primeira metade do século XIX, reporta a um processo que combina continuidades e mudanças relativamente à monarquia administrativa absoluta, de entre as quais releva a transição do Conselho de Estado, como órgão político do Estado de primeira grandeza, de um sistema político a outro. A sobrevivência do órgão aos processos revolucionários nos três casos, não pode ser encarada como um fenómeno politicamente previsto por nenhuma das fações liberais; uma vez que não se tratou de uma evolução do órgão, mas de uma refundação para a qual convergiram, nos diferentes casos analisados, e independentemente das assimetrias conjunturais, vetores estruturais e decisões políticas concretas, de que resultou um movimento contínuo de ajustamento do Conselho de Estado ao modelo de Estado e de Governo, fosse ele progressista ou moderado. O constitucionalismo liberal nunca o esqueceu, não obstante o tenha transfigurando umas vezes num órgão político de aconselhamento estrito, noutras tantas conferindo-lhe prerrogativas amplas, incluindo o contencioso da adminis-

tração. A plasticidade do Conselho de Estado e o papel insofismável que desempenhou para a institucionalização do Estado liberal constituíram as duas principais razões da sua prolongada sobrevivência.

## Fontes e Bibliografia

### Fontes

*Carta Constitucional* de 29 de Abril de 1826. Disponível em: <https://www.fd.unl.pt/1533.pdf>

*Constituição de 1822*. Disponível em: <https://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/7511.pdf>

*Constitution du 3 septembre 1791*. Disponível em <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1791>

*Constitution du 22 Frimaire An VIII* [Constituição de 1799]. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-du-22-frimaire-an-viii>

*Constitución Política de la Monarquía Española. Promulgada en Cádiz de 1812*. Disponível em: <http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-politica-de-la-monarquia-espanola>.

*Diário das Cortes Gerais e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, nº 26, sessão de 2 de março de 1821, pp. 197-201. Disponível em: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=nyp.33433012930354&view=lup&seq=203>

*Diario das Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, sessão de 27 de outubro de 1811, nº 390, p. 2157. Disponível em: [https://app.congreso.es/est\\_sesiones/](https://app.congreso.es/est_sesiones/)

*Estatuto de Bayona de 1808*. Disponível em: [http://www.cervantes-virtual.com/obra-visor/constitucion-de-bayona-6-de-julio-1808/html/437fe325-fb92-48b7-a963-a36d6a8fd6af\\_2.html](http://www.cervantes-virtual.com/obra-visor/constitucion-de-bayona-6-de-julio-1808/html/437fe325-fb92-48b7-a963-a36d6a8fd6af_2.html)

PORTUGAL. Conselho de Estado - *Regulamento do Conselho de Estado* organizado segundo a autorização concedida pela Carta de Lei de 3 de Maio de 1845. Lisboa: Imprensa Nacional.

### Bibliografia

ADINOLFI, Giulio (2007), “El Tribunal Supremo de Justicia en España en el

- Tránsito hacia la Conformación Liberal”, *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos XXIX*, nº 29, pp. 375- 390.
- ALMEIDA, Pedro Tavares de; BRANCO, Rui e SOUSA, Paulo Silveira e (2015), «O Estado no Portugal de Oitocentos: do imaginado ao realizado», in Rita GARNEL e João Luís OLIVEIRA (orgs.), *Tempo e História. Ideias e Políticas. Estudos para Fernando Catroga*, Coimbra: Almedina, pp. 461-493.
- ÁLVAREZ BARRIENTOS, Joaquín (2008). *La Guerra de la Independencia en la cultura española*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- BOUVET, Marc (2001), *Le Conseil d’Etat sous la monarchie de Juillet*, Paris: Bibliothèque de science administrative.
- BURKE, Edmund (2015), *Reflexões sobre a Revolução em França*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- CAETANO, Marcello (1981), *Constituições portuguesas*, Lisboa: Ed. Verbo.
- CAETANO, Marcello (1967), *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, 5ª ed., Lisboa.
- CANOTILHO, Joaquim Gomes (1993), «As estruturas políticas e institucionais. As Constituições», in *O Liberalismo (1807-1890)*, in Luís Reis TORGAL e João Lourenço ROQUE (coord.), José MATTOSO (dir.), *História de Portugal*, vol. V, Mem Martins: Círculo de Leitores, pp. 147-165.
- CHEVALLIER, Jacques (2007). «Le Conseil d’Etat, au cœur de l’Etat». *Pouvoirs: Revue française d’études constitutionnelles et politiques*, nº 123, pp. 5-17. Disponível em: [https://revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/123Pouvoirs\\_p5-17\\_Au\\_coeur\\_de\\_l\\_Etat.pdf](https://revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/123Pouvoirs_p5-17_Au_coeur_de_l_Etat.pdf)
- CONSTANT, Benjamin (2006), *Principes de politique*, Paris: Hachette Littératures.
- DEBBASCH, Charles (1991), «Institutions et droit administratifs. Tome 1 – Les structures administratives», Paris: PUF, pp. 89 – 91.
- ESTEBAN VEGA, Mariano (1998), «El Estado y la administración central durante el reinado de Fernando VII», *Historia Contemporánea*, 17, pp. 81-117.
- Fernandes, Paulo Jorge (2012). «Os Actos Adicionais à Carta Constitucional de 1826» (PDF). *Historia Constitucional - Revista Electrónica* - n. 13. pp. 563–583
- FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio (1996), «La responsabilidad del Gobierno en los orígenes del constitucionalismo español: el Estatuto de Bayo-

- na», *Revista de Derecho Político*, núm. 41, pp. 177-214.
- FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio (s/d), La primera Constitución española: El Estatuto de Bayona. Disponível em: <http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/la-primera-constitucin-espaola---el-estatuto-de-bayona-0/html/>
- FREITAS, Judite Gonçalves de (2020), *O Conselho de Estado no Antigo Regime e no Liberalismo. Portugal, Espanha e França*, Lisboa. Alêtheia Editores.
- HESPANHA, António Manuel (2004), *Guiando a mão invisível: Direitos, Estado e Lei no Liberalismo Monárquico Português*, Coimbra: Almedina.
- MESTRE, Jean-Louis (1999), «Le Conseil d'État de France du consulat au début de la III République (1799-1872)», *La Revue administrative*, 52e Année, N° 8, N° spécial 8: Les Conseils d'État français et italien, pp. 17-32
- MIRANDA, Jorge (1970), *Conselho de Estado*, Coimbra: Atlântida Editora.
- MONTEIRO, Nuno Gonçalo (2007), *Elites e Poder Entre o Antigo Regime e o Liberalismo*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- MOREIRA, José Manuel (2008), «Pensamento liberal em Portugal», *Cultura. Revista de História e Teoria das Ideias*, n° 25, pp. 177-197.
- PACTEAU, Bernard (2003), *Le Conseil d'État et la foundation de la justice administrative française au XIXe siècle*, Paris: PUF.
- RIBEIRO, José Silvestre (compil.) (1854-1868), *Resoluções do Conselho de Estado na secção do Contencioso Administrativo*, 18 ts., Lisboa: Imprensa Nacional.
- SARDICA, José Miguel (2012), *A Carta Constitucional portuguesa de 1826*. Disponível em: <https://repositorio.ucp.pt/handle/10400.14/18185>
- SUANZES-CARPEGNA, Joaquín Varela (2015), “Las cuatro etapas de la historia constitucional comparada”, *Historia Constitucional. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes*, pp. 1-15.
- SUARES-CARPEGNA, Joaquín Varela (2012), “El primer constitucionalismo español y portugués: (Un estudio comparado)”, *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, n°. 13, pp. 99-117.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco (1995), «El Consejo de Estado en la Constitución de 1812», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n° 21, pp. 9-22.