



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE ASSEMBLEIA DA
REPÚBLICA

Ofício n.º 614 1.ª-CACDLG/2020
NU: 662378

Data: 30-09-2020

ASSUNTO: Parecer sobre constitucionalidade, nomeadamente quanto ao cumprimento dos requisitos de admissibilidade do Projeto de Lei n.º 481/XIV/1.ª (CH)


Caro Presidente,

Na sequência do despacho n.º 52/XIV de Vossa Excelência, de 8 de setembro, sobre o assunto supra mencionado, cumpre-me enviar o Parecer sobre a constitucionalidade, nomeadamente quanto ao cumprimento dos requisitos de admissibilidade, do Projeto de Lei n.º 481/XIV/1.ª (CH) - Estabelece um número máximo de Ministros no Governo da República, aprovado por unanimidade, na ausência do PAN e do DURP do CHEGA, na reunião de 30 de setembro de 2020, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Mais se junta a declaração de voto apresentado pelo Grupo Parlamentar do BE.

Com os melhores cumprimentos, *e elevada consideração*

O PRESIDENTE DA COMISSÃO


(Luís Marques Guedes)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Parecer sobre a conformidade constitucional do Projeto de Lei n.º 481/XIV/1.ª (CH) – Estabelece um número máximo de Ministros no Governo da República

PARTE I – ENQUADRAMENTO

1. Pedido formulado pelo Presidente da Assembleia da República

Por comunicação do passado dia 8 de setembro de 2020, S. Exa. o Presidente da Assembleia da República solicitou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a emissão de parecer sobre a constitucionalidade do Projeto de Lei do Chega com o n.º 481/XIV (1.ª) – Estabelece um número máximo de Ministros no Governo da República.

Nos termos das *Competências das Comissões Parlamentares Permanentes da Assembleia da República*, aprovadas pela Conferência de Presidentes das Comissões Parlamentares em reunião de 11 de dezembro de 2019, e nos termos da prática parlamentar consolidada nas últimas Legislaturas, compete à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (CACDLG) “ocupar-se das questões que tenham por objeto a interpretação ou a aplicação de preceitos constitucionais” e, nesse contexto, “dar parecer sobre questões de interpretação da Constituição”, bem como “dar parecer sobre a constitucionalidade de propostas e projetos de lei ou outras iniciativas parlamentares, quando tal lhe seja solicitado pelo Presidente da Assembleia da República ou por outras Comissões Parlamentares permanentes”.

O ofício de S. Exa. o Presidente da Assembleia da República sublinha que o objeto da iniciativa se pode afigurar “contrário à Constituição da República Portuguesa, nomeadamente ao disposto no n.º 2 do artigo 198.º.” visto que, nos termos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

preceituados por aquele enunciado normativo *“o Governo tem competência exclusiva em relação a matérias respeitantes à sua própria organização e funcionamento.”* Adicionalmente, sublinha ainda o ofício que solicita a intervenção da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias que *“segundo também o n.º 3 do artigo 183.º da Constituição, “o número, a designação e as atribuições dos ministérios e secretarias de Estado, bem como as formas de coordenação entre eles, serão determinados, consoante os casos, pelos decretos de nomeação dos respetivos titulares ou por decreto-lei.”*

O pedido de emissão de pronúncia frisa ainda que *“o artigo 120.º do Regimento da Assembleia da República estabelece que “(...) não são admitidos projetos e propostas de lei ou propostas de alteração que (...) infringjam a Constituição ou os princípios nela consignados”,* indicando que a nota de admissibilidade elaborada pelos Serviços da Assembleia da República assinala precisamente que o *“projeto de lei parece violar a competência exclusiva do Governo”* e, conseqüentemente, *“parece não cumprir os requisitos formais de admissibilidade previstos na Constituição e no Regimento da Assembleia da República”.*

Finalmente, o Presidente da Assembleia da República sublinha ainda que, conforme prática dos anteriores Presidentes, o exercício do *“poder de rejeição de iniciativas legislativas com fundamento em inconstitucionalidade é excecional, devendo, porém, ser exercido quando decorra do incumprimento de requisitos formais ou quando o juízo de inconstitucionalidade seja absolutamente evidente e os motivos não possam ser corrigidos no decurso do processo legislativo”,* o que tenderá a ser o caso em apreço.

Nesse sentido, e na linha desta *praxis* parlamentar consolidada, importará não apenas aferir da existência das inconstitucionalidades indicadas, mas também tomar posição quanto à suscetibilidade da sua superação no decurso de uma eventual tramitação parlamentar.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

2. Conteúdo do Projeto de Lei n.º 481/XIV/1.ª (CH) – Estabelece um número máximo de Ministros no Governo da República

O projeto de lei em análise circunscreve-se à introdução de alterações ao Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro, que aprovou o regime de organização e funcionamento do XXII Governo Constitucional, propondo-se modificar os artigos 1.º e 2.º do referido diploma.

As alterações ao artigo 1.º traduzem-se na introdução de um novo n.º 3, determinando que *“o Governo da República não pode integrar, de forma alguma, um número superior a 12 Ministérios [sic]”*¹, enquanto as alterações ao artigo 2.º pretendem proceder a uma alteração ao elenco dos ministros do XXII Governo Constitucional, que atualmente contempla 19 ministros e que passaria a integrar os seguintes:

- a) Ministro de Estado, da Economia e da Transição Digital;*
- b) Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros;*
- c) Ministro de Estado e das Finanças;*
- d) Ministro da Defesa Nacional;*
- e) Ministro da Administração Interna;*
- f) Ministro da Justiça;*
- g) Ministro do Planeamento, Modernização do Estado e da Administração Pública;*
- h) Ministro da Educação, Formação, Desporto e Cultura;*

¹ Na realidade, em rigor terminológico, o Governo integra ministros, que são os titulares do órgão de soberania complexo em causa, e não ministérios, que são apenas as estruturas de suporte administrativo e organizativo sob a responsabilidade do membro do Governo ao qual o diploma que regula a orgânica do Governo comete essa função (e que, como referiremos, até podem nem ter tradução formalizada – vide *infra* Notas 8 e 14). A iniciativa legislativa é pouco rigorosa neste ponto, recorrendo a terminologia variável nas alterações que se propõe introduzir, confundindo o titular do cargo com a estrutura organizativa de serviços cuja responsabilidade lhe poderá vir a ser atribuída mais tarde, não sendo claro onde quer estabelecer limites, se no número de membros do Governo ou dos departamentos ministeriais.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- i) Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;*
- j) Ministro da Saúde;*
- k) Ministro das Infraestruturas, da Habitação e da Coesão territorial;*
- l) Ministro da Agricultura, da Pesca, do Ambiente e da Ação Climática.*

Finalmente, o projeto de lei inclui ainda num n.º 2 do artigo 2.º uma disposição determinando que a *“a limitação do número de Ministérios a definir pelo Governo é imediatamente aplicável”*, não determinando, todavia, como a mesma poderia ter lugar sem que se produzissem outras alterações ao mesmo Decreto-Lei².

PARTE II – ANÁLISE JURÍDICA

3. O quadro constitucional

A matéria em presença encontra expressa previsão constitucional em dois preceitos sobre competência para a aprovação de atos legislativos atinentes à organização e funcionamento do Governo (o n.º 2 do artigo 198.º), por um lado, e à forma de definição da composição, designação e competências dos membros Governo (n.º 3 do artigo 183.º). Analisemos sucintamente cada um deles e vejamos da conformidade com os mesmos da iniciativa legislativa em discussão de admissibilidade.

² Apesar de conterem referências aos membros do Governo que deixariam de integrar o elenco governativo nos termos da redação proposta para os artigos 1.º e 2.º, não são alterados pelo Projeto de Lei n.º 481/XIV quaisquer dos demais preceitos do Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro, que importaria rever de forma a dotar a iniciativa legislativa de coerência interna mínima, em especial o artigo 3.º (que elenca os Secretários de Estado e os Ministros que por estes são coadjuvados) e os artigos 13.º a 32.º (que definem a competência de cada membro do Governo e os serviços e organismos na sua dependência, mantendo em vigor normas sobre Ministros que deixariam de existir se o projeto fosse aprovado).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

3.1. Competência exclusiva do Governo para legislar sobre a sua organização e funcionamento

Em primeiro lugar, o texto constitucional é particularmente claro quanto a delimitação de uma competência exclusiva do Governo para legislar sobre a sua própria organização e funcionamento. O n.º 2 do artigo 198.º atribui expressamente e reservadamente esta faculdade apenas ao Governo (*“é da exclusiva competência legislativa do Governo a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento”*), sendo esta opção do legislador constituinte reiterada a respeito da própria competência legislativa parlamentar, seja na alínea c) do artigo 161.º, quando se enuncia que compete à Assembleia da República fazer leis sobre todas as matérias, *salvo as reservadas pela Constituição ao Governo*, seja quando prevê no alínea c) do artigo 162.º e no n.º 1 do artigo 169.º a faculdade de a Assembleia da República submeter à sua apreciação os decretos-leis aprovados pelo Governo, *salvo os aprovados no exercício da competência exclusiva do Governo*.

A doutrina e a jurisprudência têm aprofundado a análise destes preceitos ao longo da vigência da Constituição, permitindo traçar os limites da referida reserva, sendo unânimes no que concerne a inclusão do diploma sobre a organização e funcionamento do Governo no núcleo central desta reserva. Rui MEDEIROS aponta que ainda que possa existir alguma controvérsia quanto ao alcance exato desta reserva, na verdade o carácter controvertido apenas se encontra no que à possibilidade da sua extensão à organização da Administração Pública diz respeito, não sendo minimamente controversa, como veremos, a sujeição do elenco, da fixação das competências e da organização do Governo enquanto órgão constitucional complexo à reserva legislativa exclusiva do próprio executivo³.

Para além do que já se referiu, quanto à impossibilidade de submissão a apreciação parlamentar para efeitos de alteração ou cessação de vigência, GOMES CANOTILHO e

³ Jorge MIRANDA / Rui MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, 2018, vol. II, pp. 702-705



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

VITAL MOREIRA enfatizam não podem ser *“por outro modo alterados ou revogados pela Assembleia da República”*, depois de sublinharem que a competência exclusiva prevista no n.º 2 do artigo 198.º é uma manifestação do princípio de auto-organização dos órgãos de soberania, a que aludiremos *infra*⁴.

De forma igualmente categórica, classificando-a a como *“situação unânime e pacificamente reconhecida de reserva exclusiva do Governo”*, Jorge REIS NOVAIS enfatiza a clareza da opção constitucional, patente no facto de ser mesmo a única matéria que a Constituição exclui da competência legislativa parlamentar⁵.

Ensaçando um elenco do que se encontra sujeito à competência legislativa reservada do Governo prevista no n.º 2 do artigo 198.º, Jorge MIRANDA entende que a mesma corresponde *“ao número, à designação e às atribuições dos Ministérios e Secretarias de Estado, bem como às formas de coordenação entre eles”*, expressamente associando a leitura do n.º 2 do artigo 198.º ao disposto no n.º 3 do artigo 183.º que analisaremos também *infra*⁶.

Paulo OTERO, por seu turno, traça o seguinte alcance das matérias abrangidas: *“organização e funcionamento do Governo no seu conjunto, compreendendo o domínio da tradicional ‘lei orgânica do Governo’; organização e funcionamento do Governo através dos seus órgãos singulares, integrando a matéria respeitantes às designadas ‘leis orgânicas dos Ministérios’; organização e funcionamento do Governo em termos colegiais, isto é, através do Conselho de Ministros⁷⁻⁸”*.

⁴ GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2010, vol. II, p. 482

⁵ Jorge REIS NOVAIS, *Separação de poderes e limites da competência legislativa da Assembleia da República*, 1997, pp. 59

⁶ Jorge MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional -Tomo V: Atividade constitucional do Estado*, 2010, pp. 200

⁷ Paulo OTERO, *O poder de substituição em Direito Administrativo*, 1995, vol. II, pp. 642-643 e, mais recentemente, *Direito Constitucional Português*, 2010, vol. II, pp. 395-396.

⁸ Algumas inovações recentes alteraram em parte o quadro normativo vigente: em primeiro lugar, no quadro da atividade do XXI Governo Constitucional, obnubilou-se a figura das leis orgânicas em relação a alguns Ministérios, passando a apenas encontrar-se previsto no decreto-lei que aprova a orgânica do Governo qual o quadro de serviços e organismos na dependência do respetivo ministro (subsistindo,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Na caracterização desta reserva, o autor vai ainda mais longe e sublinha que *“uma vez que a Assembleia da República não pode intervir em termos legislativos, a exclusividade dos poderes legislativos do Governo determina a natureza absolutíssima do veto político do Presidente da República sobre os respetivos decretos-leis, pois o Governo encontra-se impossibilitado de os converter em propostas de lei a apresentar à Assembleia da República, tal como os Deputados que suportam o Governo de os transformar em projetos de lei”*.⁹

Paulo OTERO reconduz esta opção do legislador constituinte como um reflexo do princípio da auto-organização interna dos órgãos públicos, trave estruturante do sistema constitucional e que habilita a identificação de uma margem de liberdade na conformação do funcionamento interno de cada órgão, permitindo-lhe achar a *“melhor e mais racional adequação das suas estruturas e a afetação dos meios à prossecução da respetiva atividade”*. No que concerne aos órgãos constitucionais Paulo OTERO vai ainda mais longe e sublinha que *“nenhum órgão criado pela Constituição, apesar de possuir regras constitucionais e legais reguladoras da sua organização e funcionamento, deixa de ser titular de um poder de auto-organização interna que, salvo disposição em contrário, se expressa em regulamentos internos”*¹⁰, encontrando-se na Constituição afloramentos vários desta ideia, na previsão de reservas de auto-organização como a constante do n.º 2 do artigo 198.º

No mesmo sentido Carlos BLANCO DE MORAIS sustenta que *“o modo de estruturação do Governo, do Conselho de Ministros e de cada Ministério reflete uma opção política intrinsecamente governativa, própria de um programa de Governo, implicando como tal a sua integração na reserva exclusiva do Governo”*¹¹.

noutros casos, a vigência de Leis Orgânicas ministeriais anteriores). Por outro lado, no XXII Governo Constitucional optou-se pela integração num único ato normativo dos conteúdos até aí repartidos pela denominada *lei orgânica do Governo* (em rigor, o decreto-lei sobre a sua organização) e pelo Regimento do Conselho de Ministros, que deixou de ter existência autónoma.

⁹ OTERO, *Direito Constitucional...*, p. 396

¹⁰ OTERO, *Direito Constitucional...*, pp. 29 e 30

¹¹ Carlos BLANCO DE MORAIS, *Curso de Direito Constitucional, Tomo I, 2015, 3.ª Edição*, pp. 480-481



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Em suma, a desconformidade constitucional da iniciativa legislativa em análise face ao n.º 2 do artigo 198.º é clara: a Constituição reserva, a título exclusivo, ao próprio Governo a emissão de normas sobre a sua organização e funcionamento, não havendo qualquer margem para a intervenção legislativa da Assembleia da República. Trata-se, conseqüentemente, de um vício insuscetível de sanção no decurso do procedimento legislativo, radizando na incompetência absoluta do parlamento para legislar sobre a matéria.

3.2. Competência para determinar a composição do Governo e forma dos atos

O disposto no Projeto de Lei n.º 481/XIV é ainda violador do disposto no n.º 2 do artigo 187.º da Constituição, ao pretender condicionar a competência de nomeação dos demais membros do Governo, cometida pelo texto constitucional ao Presidente da República, sob proposta do Primeiro-Ministro. Para além disso, a iniciativa em análise pretende operar alterações diretas à atual composição do Governo, visando produzir na exoneração dos membros do Governo que seriam retirados do elenco do executivo, em violação do disposto na alínea h) do artigo 133.º e do n.º 2 do artigo 186.º, que cometem também essa competência ao Presidente da República, sob proposta do Primeiro-Ministro.

Ao exposto *supra* a propósito da competência para nomear os membros do Governo, acresce ainda o facto de a apresentação de um projeto de lei com o conteúdo da iniciativa sob análise colidir ainda com o disposto no n.º 3 artigo 183.º da Constituição, que determina que "o número, a designação e as atribuições dos ministérios e secretarias de Estado, bem como as formas de coordenação entre eles, serão determinados, consoante os casos, pelos decretos de nomeação dos respetivos titulares



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

ou por decreto-lei". Afigura-se, pois, de forma clara, que o Projeto de Lei n.º 481/XIV contende igualmente com este preceito.

Da aplicação conjugada destes preceitos resulta, em primeiro lugar, que o número dos membros do Governo decorre do exercício da competência de nomeação dos demais membros do Governo, que é exclusiva do Presidente da República, sob proposta do Primeiro-Ministro, registando-se mesmo, neste domínio das competências do Presidente da República, um caso de reserva de Constituição, que não habilita a introdução por ato legislativo ordinário de critérios adicionais que condicionem a margem de conformação de qualquer um deles.

A doutrina é igualmente clara neste ponto. Jorge MIRANDA, por exemplo, sublinha que *"a organização interna do Governo, com estes o aqueles Ministérios e Secretários de Estado, em maior ou menor número cabe exclusivamente ao Primeiro-Ministro, sem interferência do Governo. Em contrapartida, o Presidente da República não fica obrigado a nomear todos os propostos para membros do Governo Pode recusar um ou outro, com transparência de razões, que o Primeiro-Ministro tem de aceitar."*¹²

Em rigor, os decretos de nomeação dos demais membros do Governo pelo Presidente da República produzem dois efeitos principais: procedem à identificação das pessoas singulares que são designados titulares de um dos cargos políticos a que se reconduz a qualidade de *membro do Governo (vice-primeiro-ministro, ministro, secretário de Estado ou subsecretário de Estado)* e identificam a designação oficial do cargo governamental que será exercido, em função da área de responsabilidade política que lhe será atribuída (mesmo que o mesmo possa depois vir a não ter correspondência direta na designação do Ministério respetivo¹³)

¹² Jorge MIRANDA / Rui MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, op. cit., p. 662. No mesmo sentido GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição...* op. cit. pp. 436-437. BLANCO DE MORAIS ilustra neste ponto o poder de recusa do Presidente da República recordando o caso da não nomeação de um Vice-Primeiro-Ministro, proposta pelo Chefe do Governo em 1994, in *Curso...* op.cit. p. 702, nota 1296

¹³ A título de exemplo vejam-se os casos no passado em que:

- i) A designação do Ministro não corresponde à do Ministério (o Ministro de Estado e das Finanças dos XVII, XVIII, XIX e XX Governo Constitucionais asseguravam a condução do Ministério das



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Aliás, em rigor, o número exato de Ministérios a criar nos diplomas orgânicos do Governo não resulta diretamente do decreto presidencial de nomeação, nem a prática recente tem imposto a solução tradicional de edificação tendencial de um departamento ministerial formalizado e com orgânica própria¹⁴.

Assim sendo, a fixação final da composição e organização exata de cada Governo (detalhando quais os ministros, ministérios e repartição de atribuições entre si) tem

Finanças e Administração Pública - o que expressamente surgia refletido na lei orgânica respectiva, seja por alusão expressa à designação do Ministério, seja por remissão para o diploma orgânico do Ministério);

- ii) Um mesmo Ministro é responsável, interina ou definitivamente, por mais de um Ministério, sem que as estruturas destes se confundam e tendo lugar atos de nomeação autónomos para cada uma das funções ministeriais (o exercício de funções em simultâneo pela mesma pessoa das funções de Ministro dos Negócios Estrangeiros e Ministro da Defesa Nacional, no XIII Governo Constitucional, ou de Ministro de Estado e das Finanças como Ministro da Economia e Inovação, no XVII Governo Constitucional, por exemplo);
- iii) Um mesmo Ministro é simultaneamente responsável por serviços inseridos em mais de um departamento ministerial (v.g. os casos em que os Ministros de Estado têm sob a sua responsabilidade serviços e organismos integrados na Presidência do Conselho de Ministros para além daqueles que estão integrados no seu Ministério), ou em que são coadjuvados por secretários e subsecretários de Estado integrados na Presidência do Conselho de Ministros e não no seu Ministério "principal" (a título de exemplo o Ministro Adjunto e da Administração Interna, no XIII Governo Constitucional, o Ministro de Estado e da Administração Interna no XVII Governo Constitucional ou o Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros no XIX Governo Constitucional, todos coadjuvados por secretários ou subsecretários de Estado integrados na Presidência do Conselho de Ministros).
- iv) No âmbito da Presidência do Conselho de Ministros, onde tradicionalmente se integram mais do que um Ministro (ou onde até, em tese, e em sentido contrário, apenas pode estar integrado o Primeiro-Ministro, sem Ministros e apenas com Secretários de Estado a coadjuvar diretamente o seu exercício de funções e a coordenar os serviços e organismos aí existentes).

¹⁴ A questão tem vindo a evoluir recentemente, encontrando-se potencialmente em vias de desuso a formalização da estrutura ministerial (à semelhança do que sucedeu com o desaparecimento jurídico-público - ainda que não coloquial - da figura das Secretarias de Estado em meados da década de 80 do século XX, a partir do X Governo Constitucional), solução já iniciada na orgânica do XXI Governo Constitucional, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 251-A/2015 de 17 de dezembro (nesse sentido, Pedro GONÇALVES, *Manual de Direito Administrativo, vol. I, 2019*, pp. 749-750, que refere uma quase omissão de referências a ministérios ou a situação curiosa de haver Ministro da Cultura sem que esteja criado um Ministério da Cultura, perdendo-se o "sentido da vinculação entre cada ministério, enquanto departamento unitário e um determinado ministro). Esta tendência surge confirmada e reforçada pela atual orgânica do XXII Governo Constitucional, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 169-B/2019 de 3 de dezembro, que deixa de reportar-se à existência de Ministérios e que não remete já para os diplomas orgânicos ministeriais ainda em vigor (ao invés do que ainda sucedia na orgânica anterior nalguns casos).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

sempre dependido da aprovação do decreto-lei que fixa a orgânica do Governo, sendo apenas preliminarmente indiciado através dos decretos presidenciais de nomeação dos respetivos membros¹⁵, em linha aliás, com o disposto no n.º 3 do artigo 183.º¹⁶.

Nos termos do preceito que agora aplicamos, como se transcreveu, o número, designação e atribuições serão determinados, consoante os casos, pelos decretos de nomeação ou por decreto-lei. Se dúvidas pudessem subsistir (e a análise empreendida do n.º 2 do artigo 198.º não deixam margem para tanto), mais uma vez se confirma a existência de uma reserva de competência legislativa governamental, a exercer por decreto-lei para cada Governo, complementando ou completando o que ainda não resultaria dos decretos de nomeação emanados do Chefe do Estado.

Por esta razão, aliás, a iniciativa legislativa sob análise não se afigura sequer capaz de operar coerente e logicamente na estrutura normativa que visa alterar: efetivamente, cada diploma fixando a organização e funcionamento do Governo na vigência da Constituição de 1976 reflete aquela que é a composição do executivo que já resulta dos decretos de nomeação dos membros do Governo, emanados pelo Presidente da República sob proposta do Primeiro-Ministro, nos termos do n.º 2 do artigo 187.º e do n.º 3 do artigo 183.º. Não é, pois, um diploma de vigência por tempo indeterminado e aplicável à estrutura do executivo que possa condicionar futuras formações do governo,

¹⁵ Embora, como se referiu, podendo os decretos presidenciais de nomeação designar a mesma pessoa para o desempenho de funções como ministro de duas pastas cumulativamente, surgindo as mesmas autonomamente identificadas no decreto-lei que fixa a orgânica do Governo.

¹⁶ Jorge MIRANDA é algo crítico da falta de clareza da formulação constitucional. Se por um lado conclui que *“a composição concreta de cada Governo decorre dos decretos de nomeação dos Ministros, Secretários e Subsecretários de Estado, atos afins de atos com força de lei* (sublinhado nosso), *por implicarem a criação de Ministérios e Secretarias de Estado”* e que depois cabe ao Governo completar a tarefa através da sua competência legislativa reservada, *“fixando atribuições dos Ministérios e Secretarias de Estado e formas de coordenação entre eles”*, acaba por concluir pela existência de alguma falta de clareza no recorte exato de cada um destes dois momentos no n.º 3 do artigo 183.º in *Constituição Portuguesa Anotada, op. cit., p. 662*. Em qualquer caso, a esfera decisória joga-se sempre entre o Presidente da República (que nomeia os membros do Governo e pode vetar o decreto-lei que aprova a orgânica do Governo) e o Governo (que aprova a sua orgânica e cujo Primeiro-Ministro é o único que pode propor a nomeação dos demais membros do Governo), encontrando-se excluída qualquer possibilidade de intervenção da Assembleia da República.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

sendo antes desenhado especificamente em função da composição concreta de cada Governo Constitucional.

Em suma, quanto a este ponto:

- a. O conteúdo do Projeto de Lei n.º 481/XIV viola o disposto no n.º 2 do artigo 187.º da Constituição, ao pretender condicionar o futuro exercício da competência do Presidente da República e do Primeiro-Ministro na nomeação dos demais membros do Governo;
- b. O conteúdo do Projeto de Lei n.º 481/XIV viola o disposto na alínea h) do artigo 133.º e do no n.º 2 do artigo 186.º ao pretender alterar diretamente a composição do XXII Governo Constitucional e produzir a exoneração dos membros do Governo que seriam retirados do elenco do executivo, competência igualmente reservada ao Presidente da República, sob proposta do Primeiro-Ministro;
- c. O conteúdo do Projeto de Lei n.º 481/XIV viola ainda o disposto no n.º 3 do artigo 183.º do texto constitucional, ao pretender por via de ato legislativo da Assembleia da República alterar o número, designação e atribuições dos ministérios, que são, nos termos daquela norma constitucional, determinados de forma articulada pelos decretos de nomeação dos respetivos titulares (da competência do Presidente da República), e por decreto-lei (a emitir pelo Governo ao abrigo da sua competência exclusiva, nos termos referidos a respeito do n.º 2 do artigo 198.º);



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

PARTE III - CONCLUSÕES

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que:

1. O Projeto de Lei n.º 481/XIV, visando introduzir na lei um limite ao número de ministérios e proceder a uma alteração ao elenco dos ministros do XXII Governo Constitucional viola o disposto no n.º 2 do artigo 198.º da Constituição da República Portuguesa, que reserva a título exclusivo ao Governo a emissão de normas sobre a sua organização e funcionamento, não sendo a Assembleia da República competente para legislar sobre a matéria, nos termos da parte final da alínea c) do artigo 161.º da Constituição;
2. O Projeto de Lei n.º 481/XIV viola o disposto no n.º 2 do artigo 187.º da Constituição, ao pretender condicionar o futuro exercício da competência do Presidente da República e do Primeiro-Ministro na nomeação dos demais membros do Governo;
3. O Projeto de Lei n.º 481/XIV viola o disposto na alínea h) do artigo 133.º e do n.º 2 do artigo 186.º ao pretender alterar diretamente a composição do XXII Governo Constitucional e produzir a exoneração dos membros do Governo que seriam retirados do elenco do executivo, competência igualmente reservada ao Presidente da República, sob proposta do Primeiro-Ministro;



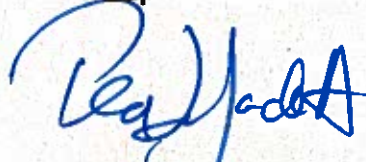
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

4. O Projeto de Lei n.º 481/XIV viola ainda o disposto no n.º 3 do artigo 183.º do texto constitucional, ao pretender por via de ato legislativo da Assembleia da República alterar o número, designação e atribuições dos ministérios, que são, nos termos da Constituição, determinados pelos decretos de nomeação dos respetivos titulares (da competência do Presidente da República), e por decreto-lei (a emitir pelo Governo ao abrigo da sua competência exclusiva, nos termos referidos a respeito do n.º 2 do artigo 198.º);
5. As inconstitucionalidades identificadas, que decorrem da ausência absoluta de competência legislativa da Assembleia da República, da invasão da esfera de competências de outros órgãos de soberania na formação do Governo e da violação das normas sobre a forma dos atos a praticar, são intransponíveis no decurso do procedimento legislativo, uma vez que o conteúdo do Projeto de Lei em apreço se circunscreve as estas matérias;
6. Consequentemente, o Projeto de Lei n.º 481/XIV (CH) não reúne os requisitos de admissibilidade referidos na alínea a) do n.º 1 do artigo 120.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 30 de setembro de 2020.

O Deputado Relator



(Pedro Delgado Alves)

O Presidente da Comissão



(Luís Marquês Guedes)

**DECLARAÇÃO DE VOTO DO GRUPO PARLAMENTAR DO BLOCO DE ESQUERDA
PARECER SOBRE A ADMISSIBILIDADE DO PROJETO DE LEI N.º 481/XIV/1.ª (CH)**

Não obstante perfilhar a opinião, expressa na votação deste Parecer, de que a iniciativa legislativa em apreço enferma de inequívoca inconstitucionalidade, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda quer deixar registo da sua discordância relativamente ao procedimento adotado.

Para o Bloco de Esquerda, o exercício de uma avaliação da constitucionalidade de uma iniciativa legislativa por uma comissão parlamentar incorre no risco de contaminação dessa avaliação por motivações políticas, o que é, no nosso entender, totalmente inaceitável. Tendo a noção de que isso não aconteceu, de todo, na votação do presente Parecer, é, todavia, um risco que torna, na opinião deste Grupo Parlamentar, este procedimento inapropriado.

São Bento, 30 de setembro de 2020

Os/As Deputados/as do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda