



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
O PRESIDENTE

DESPACHO

Apreciação Parlamentar n.º 5/XVI/1.ª apresentada pelo Partido Socialista (PS)

Através do Decreto-Lei n.º 114-B/2024, de 26 de dezembro, cuja apreciação parlamentar vem requerida, foram introduzidas alterações legislativas no âmbito do funcionamento e organização da administração direta do Estado, procedendo, nomeadamente, à alteração do Decreto-Lei n.º 43-B/2024, de 2 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 96/2024, de 28 de novembro, que aprovou a orgânica da Secretaria-Geral do Governo e o modelo organizativo a adotar pelas entidades com responsabilidade em matéria de estudos e planeamento, no âmbito da reforma da administração central do Estado.

A norma constante do n.º 2 do artigo 198.º da CRP enuncia uma reserva exclusiva de competência legislativa do Governo, equivalente a uma reserva absoluta e que abarca a sua “própria organização e funcionamento”.

Isto significa que, no plano dos órgãos de soberania, a exclusividade dessa reserva veda à Assembleia da República a possibilidade de **(i)** aprovar leis sobre a organização e funcionamento do Governo e **(ii) admitir pedidos de apreciação parlamentar de decretos-leis relativos à organização e funcionamento do Governo.**

Não se ignora que a doutrina exhibe divergências sobre o *âmbito da reserva* de competência legislativa do Governo em matéria da sua organização e funcionamento.

A maioria da doutrina vem admitindo que a reserva de competência legislativa compreende **(i)** a legislação orgânica do Governo *stricto sensu* que designa as áreas governativas e respetivos ministeriais, define e concretiza as atribuições do Primeiro-Ministro, Ministros e outros membros do Governo, bem como os critérios de coordenação da atividade interministerial, o funcionamento do Conselho de Ministros e o procedimento de produção de atos jurídicos e políticos, bem como **(ii)** a orgânica específica de cada ministério, como departamento da administração pública dirigida por um Ministro.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
O PRESIDENTE

10

Ou seja, seguindo este entendimento, a reserva abrange, a par das competências dos ministros como órgãos do Governo, também os ministérios que os mesmos dirijam, o que parece decorrer da leitura lógico-sistemática do n.º 2 do artigo 198.º com o n.º 3 do artigo 183.º da CRP. Com efeito, se o Governo dispõe de poderes de definir quais os ministros que atuarão como seus órgãos, definir as suas atribuições e estabelecer regras materiais e procedimentais de coordenação da sua atividade, disporá conseqüentemente da faculdade de definir as competências dos departamentos ministeriais que os ministros dirigem.

Por outro lado, os princípios constitucionais da eficácia e da unidade de ação administrativa exigem uma relação funcional de coerência entre as atribuições do Ministro e a organização e funcionamento do serviço departamental submetido à sua hierarquia, sob pena de esvaziamento do núcleo da competência auto-organizativa do Governo, desafiando os imperativos da governabilidade do Estado e da boa administração.

Assim, se o Governo regula legislativamente, em exclusividade, os departamentos ministeriais, regulará por maioria de razão os serviços da administração direta hierarquizados e compreendidos nesses ministérios sem os quais estes últimos não funcionam.

Do Acórdão n.º 626/2022 do Tribunal Constitucional, resulta claramente que, em termos jurídico-constitucionais, é indispensável que haja um domínio de atuação do Governo que não seja objeto de intrusão parlamentar – particularmente importante, em termos político-constitucionais, no caso de governos minoritários (...). Essa indispensabilidade mostra-se reforçada quando o Executivo está a exercer uma função político-legislativa, devendo ser ele a decidir, politicamente, se procede ou não à elaboração de um Decreto-Lei, não sendo a Assembleia da República a impor-lhe tal opção. Como ficou plasmado no diversas vezes citado Acórdão n.º 214/2011, «nas zonas de confluência entre atos de condução política e atos de administração a cargo do Governo a dimensão positiva do princípio da separação e interdependência de órgãos de soberania impõe um limite funcional ao uso da competência legislativa universal da Assembleia da República [artigo 161.º, alínea c), da CRP], de modo que



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
O PRESIDENTE

10

esse poder de chamar a si do Parlamento não transmude a forma legislativa num meio enviesado de exercício de competências de fiscalização com esvaziamento, pelo controlo democrático-parlamentar e pela regra da maioria, do núcleo essencial da posição constitucional do Governo (...)».

Entendemos, por conseguinte, que o *âmbito da reserva* de competência legislativa do Governo deve ser interpretado como aplicável também aos órgãos que compõem o órgão complexo Governo. Com efeito, a *ratio* de tal reserva consiste em permitir ao Governo, sem compromissos parlamentares, dotar-se das estruturas administrativas que considere adequadas. Admitir a intervenção da Assembleia da República nesta matéria traduzir-se-ia em tornar a função executiva refém da aquiescência parlamentar no que respeita à sua exclusiva competência legislativa.

A sujeição do Decreto-Lei a apreciação da Assembleia da República pode visar um de dois objetivos: a **alteração** ou a **cessação de vigência** do Decreto-Lei n.º 114-B/2024, de 26 de dezembro.

No entanto, na apreciação parlamentar apresentada pelo PS, parece resultar que a mesma é circunscrita somente à alteração do **estatuto remuneratório definido no artigo 14.º do Decreto-lei n.º 43-B/2024, de 2 de julho**, passando a prever a possibilidade de opção pelo vencimento e retribuição base da situação jurídico-funcional de origem (com o limite do vencimento do primeiro-ministro); uma outra regra de exceção que permite a opção pelo estatuto remuneratório correspondente ao posto de trabalho ou categoria detidos na origem, sem o limite do vencimento do primeiro-ministro e uma nova regra para determinação da “retribuição base” ou “estatuto remuneratório”, determinando que o seu cálculo se faz pela “média efetivamente [percebida] durante o ano anterior à data do despacho de designação”.

Aliás, resulta do requerimento apresentado pelo PS que o objetivo da apreciação parlamentar se prende com as alterações legislativas que «refletem uma opção de excecionar para os cargos de direção superior da Secretaria-Geral do Governo o limite da remuneração do



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
O PRESIDENTE

Primeiro-Ministro, como ainda introduzem a possibilidade dessa remuneração ser superior ao do próprio Presidente da República, sem qualquer limitação, a que acresce a originalidade da remuneração ser fixada pelo conjunto das quantias efetivamente recebidas pelo nomeado no ano anterior ao da designação para este cargo público» e não com matéria de organização e funcionamento do Governo.

Nesta medida, decido **admitir a Apreciação Parlamentar n.º 5/XVI/1.ª apresentada pelo Partido Socialista, com as ressalvas constantes do presente despacho quanto ao âmbito da reserva de competência legislativa do Governo, em matéria da sua organização e funcionamento, que não pode ser seja objeto de intrusão parlamentar.**

Notifique.

O Presidente da Assembleia da República

José Pedro Aguiar-Branco

Palácio de São Bento, 10 de janeiro de 2025