

vulnerabilidade.

IV – Conclusão

Em face do exposto, entende-se, em juízo preliminar, que a Proposta de Lei n.º 65/XVII não enferma de vício de inconstitucionalidade que obste à sua admissão, sem prejuízo das questões de conformidade constitucional identificadas no presente despacho.

Nestes termos, decide-se admitir a iniciativa e determinar a baixa da Proposta de Lei n.º 65/XVII à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a qual deverá debruçar-se de forma particular sobre os aspetos identificados no presente despacho, em ordem ao seu adequado aperfeiçoamento legislativo.

Registe-se. Publique-se.

Palácio de São Bento, 13 de abril de 2026.

O Presidente da Assembleia da República, José Pedro Aguiar-Branco.

DESPACHO N.º 148/XVII

CRIAÇÃO DE GRUPO DE TRABALHO PARA ANÁLISE DAS ENTIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDENTES E DEMAIS ORGANISMOS EXTERNOS QUE FUNCIONAM JUNTO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

As entidades administrativas independentes e demais organismos externos que funcionam junto da Assembleia da República desempenham funções decisivas na proteção de direitos fundamentais, na regulação de setores sensíveis e na garantia de transparência e controlo de poderes públicos. A Constituição da República Portuguesa prevê expressamente a existência de entidades administrativas independentes em domínios como a proteção de dados pessoais e a regulação da comunicação social, caracterizando-as pela independência funcional e pela necessidade de um enquadramento legal adequado.

Em desenvolvimento deste quadro constitucional, a Lei n.º 59/90, de 21 de novembro, estabelece a autonomia administrativa dos órgãos independentes que funcionam junto da Assembleia da República, determinando que, quando por lei própria lhes não seja atribuída também autonomia financeira, gozam de autonomia administrativa nos termos definidos na Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro (Bases da Contabilidade Pública). A mesma Lei n.º 59/90 fixa que a cobertura das despesas de funcionamento desses órgãos seja assegurada por verbas inscritas em capítulo autónomo do orçamento da Assembleia da República, expressamente referido a cada órgão, incluindo os encargos com o pessoal e prevendo que o controlo da execução orçamental, quando exista apenas autonomia administrativa, seja assegurado pela própria Assembleia da República. A Lei n.º 8/90 e o Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho (Regime da Administração Financeira do Estado), qualificam, por sua vez, a autonomia administrativa e financeira como regime excecional, associando-o a critérios de racionalidade de gestão, de responsabilização e de controlo de dinheiros públicos.

Nos últimos anos, têm vindo a ser criadas entidades administrativas independentes e outros organismos externos que gravitam em torno da Assembleia da República, com impacto crescente no orçamento da Assembleia. Em causa estão, em todos os casos, dinheiros públicos canalizados através do orçamento da Assembleia da República para entidades dotadas de independência funcional e de autonomia administrativa e, em alguns casos, também de autonomia financeira, com os inerentes deveres de boa gestão, de racionalização de custos e de prestação de contas.

Nem sempre, porém, a proliferação de entidades foi acompanhada de um desenho institucional coerente entre si, quer ao nível da arquitetura jurídica, quer dos modelos de autonomia, quer ainda da forma de inscrição e execução orçamental das respetivas verbas.

Os problemas identificados quanto à instalação e funcionamento da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR) evidenciaram de forma particularmente clara fragilidades do modelo atual: ambiguidades de enquadramento jurídico, dificuldades de suporte administrativo, insuficiências de meios e dúvidas quanto à articulação com os serviços da Assembleia da República.

Perante esse quadro, tornou-se insuficiente uma abordagem casuística centrada apenas na CICDR, impondo-se integrar esta situação num balanço mais amplo, comparado e sistemático, sobre o conjunto das entidades administrativas independentes e demais organismos externos que funcionam junto da Assembleia da República.

Na sequência dessas dificuldades, o Presidente da Assembleia da República entendeu ser necessário promover um **levantamento sistemático e exaustivo das entidades administrativas independentes e demais organismos externos que funcionam junto da Assembleia da República**, iniciativa que mereceu o acolhimento maioritário da Conferência de Líderes. Em concretização desse entendimento, foi solicitada à Sr.^a Secretária-Geral, com carácter de urgência, a recolha e sistematização da informação relevante. Os primeiros elementos desse levantamento foram já distribuídos na Conferência de Líderes de **4 de março**, tendo sido posteriormente complementados com nova informação apresentada na reunião de **25 de março**.

O levantamento em curso permite já identificar, em termos essenciais, **quatro grandes dimensões de análise**, sem prejuízo de o trabalho até agora realizado não esgotar todos os elementos relevantes em cada uma delas, os quais deverão ser complementados e aprofundados no âmbito do grupo de trabalho.

A **primeira** respeita ao **enquadramento jurídico de cada entidade**. Importa, desde logo, identificar os normativos constitucionais e infraconstitucionais que suportam a respetiva criação e instituição, bem como os diplomas, legais ou regulamentares, que densificam os regimes instituidores e regulam em maior detalhe a sua organização e funcionamento. Cumpre igualmente identificar, em cada caso, a respetiva natureza jurídica e o tipo de autonomia legalmente consagrado. Esta última dimensão assume especial importância, porquanto importa distinguir as situações em que vigora apenas autonomia administrativa – que constitui o regime-regra – daquelas em que foi atribuída autonomia administrativa e financeira, regime excecional que, nos termos da legislação financeira do Estado, pressupõe personalidade jurídica e património próprio e envolve um grau acrescido de responsabilização na gestão das receitas e despesas afetas à entidade. Sem prejuízo do levantamento já efetuado, trata-se de matéria que deverá ser objeto de densificação adicional no decurso dos trabalhos.

A **segunda** dimensão respeita aos **recursos humanos, regime remuneratório aplicável e ao modelo de apoio administrativo de cada entidade**. Importa, desde logo, apurar se existe ou não mapa de pessoal próprio, por forma a aferir se o respetivo modelo de funcionamento assenta numa estrutura administrativa autónoma ou, pelo contrário, no apoio assegurado pelos serviços da Assembleia da República. O levantamento deverá ainda abranger informação sobre o número total de trabalhadores afetos a cada entidade e a respetiva distribuição por cargos, carreiras e categorias, bem como sobre os traços essenciais do regime remuneratório aplicável, incluindo remuneração-base, suplementos remuneratórios, ajudas de custo e outras prestações acessórias, regimes de tempo integral ou parcial e regimes de exclusividade ou de acumulação de funções. Importa ainda identificar a base legal que sustenta o modelo de apoio técnico e administrativo adotado em cada caso, bem como a forma concreta como esse apoio é prestado. Por último, deverá ser reunida e tratada informação relativa aos encargos globais com pessoal, à sua evolução nos últimos anos e à respetiva comparação entre entidades, de modo a permitir identificar assimetrias remuneratórias relevantes e aferir a coerência interna dos diferentes modelos adotados.

A **terceira** dimensão incide sobre os **orçamentos e a respetiva execução**. Importa apurar se as diferentes entidades dispõem, ou não, de orçamentos autonomizados em capítulos próprios do orçamento da Assembleia da República, em conformidade com o regime previsto na Lei n.º 59/90, sem prejuízo de, em termos práticos, algumas realidades poderem ser geridas através de centros de custo individualizados. A análise deve abranger a evolução das verbas globais atribuídas a cada entidade e o respetivo grau de execução orçamental, pelo menos nos últimos quatro anos, de modo a aferir quer o peso relativo de cada uma no orçamento global da Assembleia da República, quer a efetiva utilização das dotações inscritas.

A **quarta** dimensão reporta-se às **atividades desenvolvidas**. Procurou-se recolher informação sobre relatórios apresentados, reuniões realizadas, atos praticados, pareceres emitidos e decisões adotadas, identificando igualmente as fontes de que essa informação promana. Esta vertente é indispensável para confrontar os meios disponibilizados com a atividade efetivamente desenvolvida e para avaliar o grau de concretização material das atribuições cometidas a cada entidade. Ainda assim, o levantamento realizado não dispensa uma recolha complementar mais aprofundada, a efetuar no âmbito do grupo de trabalho.

O objetivo deste processo não é, pois, proceder a uma análise isolada da situação da CICDR, mas antes enquadrar esse caso num balanço institucional mais vasto sobre o atual modelo das entidades externas que funcionam junto da Assembleia da República.

Pretende-se, assim, avaliar a adequação do regime jurídico existente às necessidades atuais, identificar disparidades relevantes de funcionamento e de meios entre entidades, detetar lacunas regulamentares suscetíveis de justificar intervenção legislativa, ponderar soluções de racionalização de estruturas e de custos e, em última análise, apreciar a possibilidade e a conveniência da aprovação de uma lei de bases relativa às entidades administrativas independentes que funcionam junto da Assembleia da República, que estabeleça princípios comuns quanto à sua criação, organização, autonomia, financiamento, prestação de contas e articulação com o Parlamento.

Atentas a abrangência, a complexidade e a sensibilidade institucional das matérias em causa, **será constituído um Grupo de Trabalho especificamente vocacionado para a sua apreciação, o qual não deverá funcionar junto de qualquer comissão parlamentar permanente**. Com efeito, a sua inserção no âmbito de uma comissão setorial poderia induzir uma leitura materialmente circunscrita de um problema que, na sua essência, é transversal à arquitetura institucional da Assembleia da República e ao modo como esta se relaciona com um conjunto heterogêneo de entidades que junto dela funcionam.

O Grupo de Trabalho deverá ter por missão acompanhar, orientar e desenvolver o levantamento em curso, proceder à análise crítica da informação reunida, promover as audições que entenda necessárias – às entidades externas, a serviços, especialistas ou organizações relevantes – e, com base nesse trabalho, elaborar um relatório final. **Esse relatório deverá, designadamente, caracterizar de forma detalhada cada entidade administrativa independente e cada organismo externo que funcione junto da Assembleia da República; identificar as principais assimetrias, redundâncias, insuficiências e lacunas do modelo atual; formular propostas de racionalização e aperfeiçoamento, incluindo sugestões de alteração legislativa, designadamente no sentido da aprovação de uma lei de bases; e propor critérios orientadores para futuras criações, fusões, extinções ou reconfigurações de entidades desta natureza.**

No que respeita à composição do Grupo de Trabalho, foram ponderadas **três hipóteses**.

Uma **primeira** solução, de natureza exclusivamente parlamentar, assente apenas em Deputados. Uma **segunda** solução, composta exclusivamente por personalidades externas à Assembleia da República, de reconhecido mérito e experiência nas matérias em causa. E uma **terceira** solução, de natureza mista, combinando Deputados e personalidades externas.

Por sugestão do Presidente da Assembleia da República, a Conferência de Líderes inclinou-se para a terceira solução, por entender que a composição mista é a que melhor concilia, por um lado, a legitimidade democrática e a representação plural dos grupos parlamentares e, por outro, a incorporação de competências técnicas especializadas, designadamente nos domínios do direito constitucional, do direito administrativo, das finanças públicas e da avaliação de políticas públicas.

A participação de Deputados assegura que as conclusões do Grupo de Trabalho possam ser politicamente apropriadas e, sendo caso disso, traduzidas em iniciativas legislativas. A inclusão de personalidades externas permite, por sua vez, reforçar a independência técnica do exercício, enriquecer a análise com perspetivas académicas ou de gestão pública e mitigar o risco de uma leitura excessivamente conjuntural, setorial ou partidária dos problemas identificados.

Nesta perspetiva, **o Grupo de Trabalho deverá ser constituído por um Deputado indicado por cada grupo parlamentar e pelos Deputados únicos e, ainda, por três personalidades externas à Assembleia da República, designadas pelo Presidente, ouvida a Conferência de Líderes, devendo estas últimas possuir experiência relevante nos domínios do direito público, da gestão de entidades independentes e/ou da administração financeira do Estado.**

O Grupo de Trabalho deverá eleger, de entre os Deputados que o integrem, um coordenador, incumbido da

convocação das reuniões, da interlocução com a Conferência de Líderes e com a Sr.^a Secretária-Geral e da validação do plano de trabalhos. O secretariado, o apoio técnico e administrativo e a recolha da informação necessária deverão ser assegurados pelos serviços da Assembleia da República, sob coordenação da Sr.^a Secretária-Geral.

O Grupo de Trabalho deverá concluir os seus trabalhos no **prazo de seis meses**, sem prejuízo da possibilidade de apresentar relatórios intercalares sobre áreas específicas, caso a densidade da informação recolhida ou a complexidade da matéria o justifiquem. Esses relatórios intercalares poderão incidir, nomeadamente, sobre matérias como a execução orçamental, os recursos humanos, incluindo os respetivos quadros remuneratórios, os regimes jurídicos e regulamentares aplicáveis ou a análise comparada dos modelos de independência funcional e de autonomia financeira.

O relatório final deverá ser remetido ao Presidente da Assembleia da República para apreciação em Conferência de Líderes, podendo ulteriormente ser enviado às comissões parlamentares competentes e servir de base a iniciativas legislativas, designadamente revisões setoriais dos diplomas orgânicos das entidades analisadas.

Nestes termos, no exercício das competências próprias de organização e direção dos trabalhos parlamentares, e ouvida a Conferência de Líderes, o Presidente da Assembleia da República determina:

– A **constituição de um Grupo de Trabalho para análise das entidades administrativas independentes e demais organismos externos que funcionam junto da Assembleia da República, com o mandato, composição e objetivos acima descritos;**

– A indicação, por cada grupo parlamentar, de um Deputado para integrar o referido Grupo de Trabalho, **até ao dia 21 de abril**, nele participando igualmente os Deputados únicos representantes de partido, bem como a designação, pelo Presidente da Assembleia da República, após audição da Conferência de Líderes, de três personalidades externas;

– A fixação do prazo de seis meses para a apresentação do relatório final, sem prejuízo da possibilidade de serem apresentados relatórios intercalares, sempre que tal se revele útil à orientação dos trabalhos ou à adoção das decisões que ao caso couberem.

Notifiquem-se todos os grupos parlamentares e Deputados únicos, bem como a Sr.^a Secretária-Geral.
Registe-se e publique-se.

Palácio de São Bento, 16 de abril de 2026.

O Presidente da Assembleia da República, José Pedro Aguiar-Branco.

A DIVISÃO DE REDAÇÃO.