



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º 20/XVI/1.ª

Exposição de Motivos

O Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) é um programa de âmbito nacional, com um período de execução até 2026, que visa implementar um conjunto de reformas e de investimentos destinados a impulsionar o país no caminho da retoma, do crescimento económico sustentado e da convergência com a Europa ao longo da próxima década.

Na sequência da assinatura dos Acordos de financiamento do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, a Administração Pública Portuguesa é diariamente confrontada com a contínua urgência na execução dos fundos europeus, sob pena da sua perda.

Atenta esta realidade, é possível identificar duas áreas nucleares que, pelo seu impacto direto na execução do PRR, exigem uma revisão do quadro legal em vigor: a fiscalização dos atos e contratos associados à execução de projetos no âmbito do PRR; e as ações de contencioso pré-contratual que têm por objeto a impugnação de atos de adjudicação relativos a procedimentos que se destinem à execução de projetos no âmbito do PRR.

Nesta sequência, a presente lei procede à segunda alteração à Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, que aprova medidas especiais de contratação pública, no sentido de consagrar: (i) um regime de fiscalização preventiva especial pelo Tribunal de Contas dos atos e contratos que se destinem à execução de projetos financiados ou cofinanciados no âmbito do PRR; (ii) um regime excecional aplicável às ações administrativas urgentes de contencioso pré-contratual que tenham por objeto a impugnação de atos de adjudicação relativos a procedimentos de formação de contratos que se destinem à execução de projetos financiados ou cofinanciados pelo PRR; e (iii) um regime de recurso à arbitragem nos contratos de empreitada de obra pública ou de fornecimento de bens ou serviços públicos que sejam financiados ou



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

cofinanciados por fundos europeus, designadamente pelo PRR.

Em primeiro lugar, no que respeita à fiscalização dos atos e contratos associados à execução de projetos no âmbito do PRR, verifica-se que a sua generalidade recai no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência no âmbito de incidência da fiscalização prévia do Tribunal de Contas e, assim, da exigência da aposição de visto prévio para a sua execução ou pagamento, nos termos do disposto nos artigos 46.º e seguintes da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual.

Ora, a circunstância excecional de atribuição de fundos extraordinários da União Europeia, provenientes do PRR, impõe a adoção de soluções legislativas que assegurem a execução tempestiva dos fundos, sem prejudicar a imperativa fiscalização da legalidade das despesas públicas, cometida ao Tribunal de Contas.

Assim, através da presente proposta de lei, estabelece-se, em primeiro lugar, que os atos e contratos que se destinem à execução de projetos financiados ou cofinanciados no âmbito do PRR estão sujeitos a um regime de fiscalização preventiva especial pelo Tribunal de Contas.

O regime ora proposto, através da alteração à Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, possibilita a execução dos atos e contratos que se destinem à execução de projetos financiados ou cofinanciados no âmbito do PRR, sem que isso obste à feitura de um juízo de conformidade com a ordem jurídica emanado pelo Tribunal de Contas.

Verificando-se a existência de desconformidades legais daqueles atos e contratos, permite-se que o Tribunal de Contas decida sobre a transição do processo para fiscalização concomitante e eventual apuramento de responsabilidades financeiras, nos termos gerais, sem que isso obste à execução do ato ou contrato em causa.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Esta forma de fiscalização preventiva especial assegura plenamente o exercício da missão constitucionalmente atribuída ao Tribunal de Contas, em conformidade com a necessária celeridade associada à prática de atos e celebração de contratos de interesse público, nomeadamente os que se encontram sujeitos a financiamento da União Europeia, como os do PRR, com prazos de execução extremamente exigentes.

Em segundo lugar, no que concerne às ações de contencioso pré-contratual que tenham por objeto a impugnação de atos de adjudicação relativos a procedimentos que se destinem à execução de projetos no âmbito do PRR, é notório que algumas regras processuais em vigor não se mostram compatíveis com os prazos de execução previstos nos Acordos assinados pela República Portuguesa, gerando o incumprimento dos mesmos por impossibilidade de, em tempo útil, findarem as ações em que são impugnados atos adjudicatórios. Ao que acresce a necessidade de dar resposta a uma nova tendência de impugnação, com efeitos meramente dilatórios, de atos procedimentais por interessados que podem não ter a expectativa de vir a obter uma decisão judicial favorável, paralisando o procedimento contratual e a própria celebração e execução do contrato, através da instauração de um processo judicial.

Sem prejuízo dos direitos legítimos dos interessados lesados por eventuais ilegalidades procedimentais de reagir administrativa e judicialmente contra a adjudicação, a utilização excessiva de meios processuais por interessados que procuram protelar a celebração do contrato com o adjudicatário produz, no contexto atual, graves consequências na lesão do interesse público nacional.

A permanente paralisação dos procedimentos de formação dos contratos que se destinam à execução de projetos aprovados no âmbito do PRR tem o efeito de gerar uma situação de facto consumado para as entidades adjudicantes, inutilizando a celebração do contrato, mesmo que sobrevenha uma apreciação judicial que verifique o cumprimento integral da legalidade. Nos procedimentos desta dimensão, o atraso imposto à prossecução do interesse público constitui um facto irreversível, por decurso do tempo, ainda que o Tribunal conclua



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

pela natureza infundada do pedido do impugnante.

O comprometimento dos financiamentos de diversos projetos associados e a consequente destruição do seu valor económico e social exigem uma ação imediata do poder legislativo.

Neste contexto, verifica-se que o prazo dos últimos projetos aprovados no âmbito do PRR é 31 de dezembro de 2026. Há, no entanto, vários outros prazos intercalares que reclamam a máxima urgência na sua execução, sob pena de incumprimento do PRR e consequente perda de fundos.

Nesta sequência, a presente lei consagra, também, um regime processual especial – excecional e temporário – aplicável aos contratos que se destinem à execução de projetos aprovados no âmbito do PRR, e que vigora até 31 de dezembro de 2026.

Mais concretamente, prevê-se que, nas ações de contencioso pré-contratual que tenham por objeto a impugnação de atos de adjudicação relativos a procedimentos que se destinem à execução de projetos financiados ou cofinanciados pelo PRR, se proceda ao levantamento do efeito suspensivo automático mediante uma decisão sumária do juiz. Perante o risco de perda de fundos essenciais para a execução do contrato, que não estão na disponibilidade das entidades adjudicantes, impõe-se a previsão de um incidente processual, célere e expedito, passível de evitar situações – irreversíveis e desproporcionais – em que a manutenção do efeito suspensivo equivale à perda do contrato.

O regime ora consagrado procura equilibrar o interesse público na celeridade da atividade contratual da Administração e os interesses públicos e privados de proteção da legalidade procedimental, garantindo as exigências de tutela dos impugnantes formuladas pelo sistema contratual europeu de contratos públicos.

Em concreto, a perda de financiamento através dos fundos do PRR prejudicará não apenas o interesse público, mas também os vários interesses privados em presença, na medida em que tal perda, causada pelo incumprimento de um prazo de execução, impedirá a entidade



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

adjudicante de celebrar o contrato com qualquer dos concorrentes, incluindo o próprio impugnante, caso a ação seja julgada procedente. Esta diferença fundamental relativamente às circunstâncias normais da contratação pública justifica que seja dada uma relevância acrescida à perda de financiamento, enquanto critério de levantamento provisório do efeito suspensivo automático do ato impugnado ou da execução do contrato.

Por fim, através de outro aditamento à Lei n.º 30/2021, prevê-se, de forma expressa, a possibilidade de através de compromisso arbitral as partes recorrerem à arbitragem nos contratos de empreitada de obra pública ou de fornecimento de bens ou prestação de serviços que sejam financiados ou cofinanciados por fundos europeus, nomeadamente pelo PRR, e nos quais, em fase de execução, se suscitem litígios que pela sua relevância possam colocar em risco o cumprimento dos prazos contratuais ou a perda de fundos.

Atenta a matéria, em sede de processo legislativo a decorrer na Assembleia da República, podem ser ouvidos os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, a Associação Nacional de Municípios Portugueses, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, o Conselho Superior da Magistratura, o Conselho Superior do Ministério Público e o Tribunal de Contas.

Assim:

Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, o Governo apresenta à Assembleia da República a seguinte proposta de lei, com pedido de prioridade e urgência:

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei procede à segunda alteração à Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, alterada pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro, que aprova medidas especiais de contratação pública.

Artigo 2.º

Alteração à Lei n.º 30/2021, de 21 de maio



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

O artigo 1.º da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, na sua redação atual, passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 1.º

[...]

1 - [...]:

- a) [...];
- b) [...];
- c) [...];
- d) [...];
- e) Aprovação do regime de fiscalização preventiva especial pelo Tribunal de Contas dos atos e contratos que se destinem à execução de projetos financiados ou cofinanciados no âmbito do PRR;
- f) Aprovação de um regime excecional aplicável às ações administrativas urgentes de contencioso pré-contratual que tenham por objeto a impugnação de atos de adjudicação relativos a procedimentos de formação de contratos que se destinem à execução de projetos financiados ou cofinanciados pelo PRR;
- g) Aprovação de um regime de recurso à arbitragem nos contratos de empreitada de obra pública ou de fornecimento de bens ou serviços públicos que sejam financiados ou cofinanciados por fundos europeus.»

Artigo 3.º

Aditamento à Lei n.º 30/2021, de 21 de maio

São aditados os artigos 17.º-A, 25.º-A e 25.º-B, à Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, na sua redação atual, com a seguinte redação:



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

«Artigo 17.º-A

Fiscalização pelo Tribunal de Contas dos atos e contratos no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência

- 1 - Os atos e contratos que se destinem à execução de projetos financiados ou cofinanciados no âmbito do PRR estão sujeitos a fiscalização preventiva especial pelo Tribunal de Contas, que se rege pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, ambos na sua redação atual, com as especificidades previstas nos números seguintes.
- 2 - Os atos e contratos referidos no número anterior são eficazes e podem produzir todos os seus efeitos antes da decisão do Tribunal de Contas, nos termos do número seguinte, não sendo aplicável o disposto no artigo 45.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual.
- 3 - Quando, no decurso da análise, os atos e contratos estejam conformes às leis em vigor, o Tribunal de Contas emite uma decisão de conformidade, podendo essa decisão ser acompanhada de recomendações, quando se verificarem as situações previstas na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, sem que isso obste à execução do ato ou contrato em causa.
- 4 - Caso se verifiquem indícios de desconformidade legal, o Tribunal de Contas remete o processo para fiscalização concomitante e eventual apuramento de responsabilidades financeiras, nos termos gerais, sem que isso obste à execução do ato ou contrato em causa, sem prejuízo do disposto no número seguinte.
- 5 - Nos casos em que se verifique a preterição total de procedimento de formação do contrato ou a assunção de encargos sem cabimento em verba



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

orçamental própria, o Tribunal emite decisão de desconformidade, da qual resulta a imediata cessação dos efeitos dos atos ou contratos objeto da decisão.

- 6 - Das decisões referidas nos números anteriores cabe recurso, nos termos do artigo 96.º e seguintes da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, cabendo ainda recurso pela entidade adjudicatária do contrato sobre o qual foi emitida decisão de desconformidade.
- 7 - O presente regime aplica-se aos contratos formados ao abrigo do regime procedimental previsto na presente lei e no regime procedimental que resulta do Código dos Contratos Públicos.

Artigo 25.º-A

Regime Excepcional da Ação Urgente de Contencioso Pré-Contratual

- 1 - As ações de contencioso pré-contratual que tenham por objeto a impugnação de atos de adjudicação relativos a procedimentos que se destinem à execução de projetos financiados ou cofinanciados pelo PRR e aos quais é aplicável o disposto no n.º 3 do artigo 95.º ou na alínea a) do n.º 1 do artigo 104.º do Código dos Contratos Públicos, e desde que propostas no prazo de 10 dias úteis contados desde a notificação da adjudicação a todos os concorrentes, fazem suspender automaticamente os efeitos do ato impugnado.
- 2 - Após o decurso de 10 dias úteis contados desde a notificação da adjudicação a todos os concorrentes, a entidade demandada pode solicitar que o Tribunal, sem a prévia audição da parte contrária, proceda ao levantamento provisório do efeito suspensivo automático, juntando prova documental



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

sumária.

- 3 - O efeito suspensivo automático será provisoriamente levantado quando o Tribunal verifique, sumariamente, no prazo máximo de 48 horas, o preenchimento dos seguintes requisitos cumulativos:
 - a) Decurso do prazo de 10 dias úteis contados desde a notificação da decisão de adjudicação a todos os concorrentes;
 - b) Risco de perda de financiamento em contrato que se destine à execução de projeto do PRR.
- 4 - Para efeitos da alínea b) do número anterior, presume-se haver risco de perda de financiamento, quando haja uma conexão do objeto do contrato com a execução de projetos financiados ou cofinanciados pelo PRR, bastando, para o efeito, a junção pelo requerente de documento que comprove a decisão de financiar o projeto do PRR no qual o contrato se integre.
- 5 - Caso seja provisoriamente levantado o efeito suspensivo, o autor é notificado de imediato e dispõe do prazo de cinco dias para, fundamentadamente, requerer a manutenção do efeito suspensivo automático na pendência do incidente por não se verificarem os pressupostos a que se refere o número anterior.
- 6 - Se o autor requerer a manutenção do efeito suspensivo automático, a entidade demandada é notificada para, no prazo de sete dias, ampliar os fundamentos do pedido já deduzido nos termos do n.º 2, de modo a nele incluir a ponderação dos interesses públicos e privados em presença e os prejuízos que resultariam da manutenção do efeito suspensivo.
- 7 - O autor dispõe de sete dias para responder ao pedido de levantamento



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

previsto no número anterior, seguindo-se, sem mais articulados e no prazo máximo de sete dias após a realização das diligências instrutórias absolutamente indispensáveis, a decisão do incidente pelo juiz.

- 8 - O efeito suspensivo é levantado quando, devidamente ponderados todos os interesses públicos e privados em presença, os prejuízos que resultariam da sua manutenção se mostrem superiores aos que podem resultar do seu levantamento.
- 9 - O presente regime aplica-se aos contratos formados ao abrigo do regime procedimental previsto na presente lei e no regime procedimental que resulta do Código dos Contratos Públicos.
- 10 - Em tudo o que não esteja previsto nos números anteriores aplicam-se os artigos 100.º a 103.º-B do CPTA.

Artigo 25.º-B

Recurso à arbitragem

- 1 - Os contratos de empreitada de obra pública ou de fornecimento de bens ou de prestação de serviços que sejam financiados ou cofinanciados por fundos europeus, designadamente pelo PRR, em que, durante a respetiva execução, se suscitem litígios que pela sua relevância possam colocar em risco o cumprimento dos prazos contratuais ou a perda de fundos, podem ser sujeitos a arbitragem, independentemente de se encontrar previsto em tais contratos que o litígio deva ser dirimido pelos tribunais administrativos.
- 2 - Qualquer das partes pode propor a celebração do compromisso arbitral e a consequente modificação da cláusula contratual que defina o foro competente, sendo aplicável, com as necessárias adaptações, o regime



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

previsto no artigo 476.º do Código dos Contratos Públicos e devendo ser privilegiada a opção pela arbitragem por intermédio de um centro de arbitragem institucionalizada.

- 3 - Estando pendente uma ação num tribunal administrativo:
 - a) As pretensões a submeter aos tribunais arbitrais devem coincidir com o pedido e a causa de pedir do processo a extinguir, apenas se admitindo a redução do pedido;
 - b) O pedido de constituição de tribunal arbitral é necessariamente acompanhado de certidão judicial eletrónica do requerimento apresentado para a extinção da instância judicial nos termos do presente artigo.
- 4 - Previamente ao início da arbitragem, pode qualquer das partes propor uma tentativa de conciliação extrajudicial perante uma comissão composta por um representante de cada uma das partes e presidida pelo presidente do IMPIC, I. P. ou por um membro qualificado do mesmo instituto que aquele, para o efeito, designar.»

Artigo 4.º

Prevalência

O disposto no artigo 17.º-A da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, na redação dada pela presente lei, prevalece sobre o disposto na demais legislação, incluindo o disposto na Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual.

Artigo 5.º

Disposição transitória

- 1 - O disposto no artigo 17.º-A da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, com a redação dada pela



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

presente lei, aplica-se aos atos e contratos que se destinem à execução de projetos financiados ou cofinanciados no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), incluindo os que se encontrem pendentes de decisão do Tribunal de Contas na data da sua entrada em vigor.

- 2 - O disposto no artigo 17.º-A da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, com a redação dada pela presente lei, aplica-se ainda aos atos e contratos que tenham por objeto a locação ou aquisição de bens móveis, a aquisição de serviços ou a realização de empreitadas de obras públicas no edifício do Campus XXI, previsto no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 43-B/2024, de 2 de julho, dada a sua conexão com a execução das reformas previstas no PRR.
- 3 - O disposto no artigo 25.º-A da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, com a redação dada pela presente lei, é aplicável às ações administrativas urgentes de contencioso pré-contratual que estejam pendentes, assim como aquelas que sejam intentadas após a data de entrada em vigor da presente lei.
- 4 - O disposto no artigo 25.º-B da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, com a redação dada pela lei, aplica-se aos contratos em execução, assim como aqueles que venham a ser celebrados após a data de entrada em vigor da presente lei.

Artigo 6.º

Entrada em vigor

- 1 - A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

2 - O disposto no artigo 25.º-A da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, com a redação dada pela presente lei, vigora até 31 de dezembro de 2026.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 5 de setembro de 2024

O Primeiro-Ministro

O Ministro Adjunto e da Coesão Territorial

O Ministro dos Assuntos Parlamentares