

## [Projeto de Lei n.º 488XVI/1.ª \(CH\)](#)

**Altera a Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, recuperando a figura do visto prévio do Tribunal de Contas no âmbito dos projetos financiados e cofinanciados pelo Plano de Recuperação e Resiliência**

Data de admissão: 31 de janeiro de 2025

Comissão de Poder Local e Coesão Territorial (13.ª)

## ÍNDICE

- I. [A INICIATIVA](#)
- II. [APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS](#)
- III. [ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL](#)
- IV. [ENQUADRAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL](#)
- V. [ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR](#)
- VI. [CONSULTAS E CONTRIBUTOS](#)
- VII. [ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO](#)

---

**Elaborada por:** Filipa Paixão e Cristina Ferreira (DILP), José Filipe Sousa (DAPLEN), João Carlos Sanches (BIB) e Susana Fazenda (DAC).

**Data:** 13.02.2025

## I. A INICIATIVA

---

O projeto de lei em apreço recupera a figura do visto prévio do Tribunal de Contas no âmbito dos projetos financiados e cofinanciados pelo Plano de Recuperação e Resiliência, revogando os artigos 17.º-A e 25.º-A da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio.

## II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

---

### ▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Chega (CH), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#) (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento)<sup>1</sup>, que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

Observa o disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento e assume a forma de projeto de lei, conforme o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento.

A iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

---

<sup>1</sup> Textos consolidados da Constituição e do Regimento disponíveis no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 29 de janeiro de 2025, acompanhado da respetiva [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). A 31 de janeiro foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Poder Local e Coesão Territorial (13.<sup>a</sup>), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado na reunião plenária do mesmo dia.

## ▪ Verificação do cumprimento da lei formulário

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como [lei formulário](#)<sup>2</sup> contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa - «Altera a Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, recuperando a figura do visto prévio do Tribunal de Contas no âmbito dos projetos financiados e cofinanciados pelo Plano de Recuperação e Resiliência» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário. Em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

O n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário determina que «os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas».

A presente iniciativa altera a [Lei n.º 30/2021, de 21 de maio](#), indicando-o no título e no articulado. Consultado o *Diário da República*, verifica-se que, em caso de aprovação, esta constituirá a terceira alteração à Lei n.º 30/2021, de 21 de maio. A iniciativa não faz menção ao número de ordem de alteração.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

---

<sup>2</sup> Hiperligação para o sítio da Internet da Assembleia da República.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 3.º do projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá «no décimo dia útil após o da sua publicação», mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos suscita outras questões em face da lei formulário.

#### ▪ **Conformidade com as regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar as regras de legística formal constantes do [Guia de legística para a elaboração de atos normativos](#)<sup>3</sup>, por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Segundo as regras de legística formal, o título de um ato de alteração deve referir o ato alterado<sup>4</sup>, o que é cumprido pela presente iniciativa. A indicação do número de ordem de alteração pode constar apenas no articulado, designadamente na norma sobre o objeto.

A iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, na presente fase do processo legislativo, sem prejuízo de análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

### **III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL**

---

A Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, aprovou medidas especiais de contratação pública e alterou o [Código dos Contratos Públicos](#). Em concreto, e conforme o [artigo 1.º](#)<sup>5</sup> do diploma, esta lei procedeu, entre outros, à «aprovação de medidas especiais de contratação pública em matéria de projetos financiados ou cofinanciados por fundos

<sup>3</sup> Documento disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

<sup>4</sup> DUARTE, David [et al.] – Legística: perspectivas sobre a concepção e redacção de actos normativos. Coimbra, Almedina, 2002. P. 201.

<sup>5</sup> Versão original.

européus, de habitação e descentralização, de tecnologias de informação e conhecimento, de saúde e apoio social, de execução do Programa de Estabilização Económica e Social e do Plano de Recuperação e Resiliência, de gestão de combustíveis no âmbito do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR) e, ainda, de bens agroalimentares» [alínea a)].

De acordo com a exposição de motivos da [Proposta de Lei n.º 41/XIV/1.](#)<sup>6</sup>, origem da lei aqui em causa, a iniciativa teve por fundamento, no âmbito da simplificação procedimental que se promovia, «a acrescer ao foco essencial incidente sobre contratos que tenham por objeto a execução de projetos cofinanciados por fundos europeus, cuja implementação não raras vezes é dificultada por motivos meramente procedimentais, sendo claro o objetivo de contribuir para a aceleração da respetiva execução, um especial enfoque incide ainda sobre contratos celebrados noutras áreas de especial prioridade política».

A [Secção III do Capítulo II](#) da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, incide sobre a fiscalização, determinando o [artigo 17.º](#) que «os contratos celebrados na sequência de procedimentos de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação simplificados adotados ao abrigo do disposto na secção i do presente capítulo de valor igual ou superior ao fixado no [artigo 48.º](#)<sup>7</sup> da [Lei n.º 98/97, de 26 de agosto](#)<sup>8</sup>, ficam sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos gerais» (n.º 1). Por seu lado, nos termos do n.º 2 da mesma norma, «os contratos celebrados na sequência de quaisquer procedimentos adotados ao abrigo do disposto na secção i do presente capítulo de valor inferior ao fixado no artigo 48.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, devem ser eletronicamente remetidos ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização concomitante, até 10 dias após a respetiva celebração e acompanhados do respetivo processo administrativo». Acrescenta-se no n.º 3 do mesmo artigo 17.º que «em caso de apuramento de alguma ilegalidade no âmbito da fiscalização concomitante pelo Tribunal de Contas: a) Caso a ilegalidade seja apurada antes do início da execução do contrato, deve a entidade adjudicante ser notificada para o submeter a fiscalização prévia e não lhe dar execução antes do visto, sob pena de responsabilidade financeira, nos termos do n.º 2 do [artigo 49.º](#) da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto; b) Caso já tenha

<sup>6</sup> Procedimento legislativo consultável no portal da Assembleia da República.

<sup>7</sup> Ou seja, 750.000,00 €.

<sup>8</sup> Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

sido iniciada a execução, e mesmo quando o contrato já tenha sido integralmente executado, o relatório de auditoria deve ser remetido ao Ministério Público, para efeitos de efetivação de eventuais responsabilidades financeiras, nos termos do n.º 3 do artigo 49.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto».

A [Lei n.º 43/2024, de 2 de dezembro](#), alterou a Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, procedendo, entre outros, à:

1. «Aprovação de um regime de fiscalização prévia especial pelo Tribunal de Contas dos atos e contratos que se destinem à execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus» [alínea d) do [artigo 1.º](#) da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio];
2. «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 por fundos europeus» [alínea e) do artigo 1.º da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio].

Na exposição de motivos da [Proposta de Lei n.º 20/XVI/1.º](#)<sup>9</sup>, que precedeu a Lei n.º 43/2024, de 2 de dezembro, refere-se, quanto ao regime de fiscalização prévia especial pelo Tribunal de Contas: «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

---

<sup>9</sup> Procedimento legislativo consultável no portal da Assembleia da República.

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. 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». Por seu lado, no que respeita 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, na mesma exposição de motivos diz-se que «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 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 seguimento, a Lei n.º 43/2024, de 2 de dezembro, aditou os [artigos 17.º-A, 25.º-A, 25.º-B e 25.º-C](#) à Lei n.º 30/2021, de 21 de maio.

Estabelece o artigo 17.º-A, conforme acima aflorado, um regime de fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas, relativo aos atos e contratos que se destinem à execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus. De facto, estes atos estão sujeitos a fiscalização prévia 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](#), em especial pelas

normas aplicáveis à fiscalização prévia, com as especificidades previstas neste artigo 17.º-A.

Cumpra fazer uma nota, neste ponto do enquadramento, acerca do regime de fiscalização prévia do Tribunal de Contas, conforme previsto na [Secção II do Capítulo IV](#) da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Conforme o n.º 1 do [artigo 44.º](#) desta lei, «a fiscalização prévia tem por fim verificar se os atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas estão conforme às leis em vigor e se os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria», sendo que «os instrumentos geradores de dívida pública, a fiscalização prévia tem por fim verificar, designadamente, a observância dos limites e sublimites de endividamento e as respetivas finalidades, estabelecidas pela Assembleia da República.» (n.º 2). Neste seguimento, determina o n.º 3 da norma que o visto do Tribunal de Contas é recusado quando a desconformidade dos atos, contratos e demais instrumentos referidos com as leis em vigor implique «a) Nulidade; b) Encargos sem cabimento em verba orçamental própria ou violação direta de normas financeiras; c) Ilegalidade que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro».

Os efeitos do visto preveem-se no [artigo 45.º](#). Assim, determina o n.º 1 desta norma que «os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas podem produzir todos os seus efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade, exceto quanto aos pagamentos a que derem causa e sem prejuízo do disposto nos números seguintes», a saber:

1. «A recusa do visto implica apenas ineficácia jurídica dos respetivos atos, contratos e demais instrumentos após a data da notificação da respetiva decisão aos serviços ou organismos interessados» (n.º 2).
2. «Os trabalhos realizados ou os bens ou serviços adquiridos após a celebração do contrato e até à data da notificação da recusa do visto poderão ser pagos após esta notificação, desde que o respetivo valor não ultrapasse a programação contratualmente estabelecida para o mesmo período» (n.º 3).
3. «Os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas cujo valor seja superior a (euro) 950 000 não produzem quaisquer efeitos antes do visto ou declaração de conformidade», exceto se se tratar de «contratos celebrados na sequência de procedimento de ajuste direto

por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, que não lhe sejam em caso algum imputáveis, e não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos previstos na lei» (n.ºs 4 e 5).

Regressando ao artigo 17.º-A da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, apresenta aquele as seguintes especificidades:

1. «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» (n.º 2).
2. «Quando, no decurso da análise, os atos e contratos estejam conformes às leis em vigor, o Tribunal de Contas emite uma decisão de procedência, podendo essa decisão ser acompanhada de recomendações» (n.º 3).
3. «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» (n.º 4), sem prejuízo «dos casos em que se verifique a preterição total de procedimento de formação do contrato ou a assunção de encargos sem cabimento em verba orçamental própria [em que] o Tribunal de Contas emite decisão de improcedência, da qual resulta a imediata cessação dos efeitos dos atos ou contratos objeto da decisão» (n.º 5).

Refira-se ainda que este regime especial de fiscalização pelo Tribunal de Contas aplica-se aos contratos formados ao abrigo do regime procedimental previsto na Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, e no regime procedimental que resulta do Código dos Contratos Públicos (n.º 7), não se aplicando «aos atos e contratos que, nos termos gerais, se encontram isentos de fiscalização prévia<sup>10</sup>» (n.º 8).

---

<sup>10</sup> Os quais, de acordo com o [artigo 47.º](#) da Lei n.º 98/97, são os seguintes: «a) Os actos e contratos praticados ou celebrados pelas entidades referidas nas alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 2.º, e que não se enquadrem na parte final da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º, de valor inferior a (euro) 5 000 000, bem como os atos do Governo e dos Governos Regionais que não determinem encargos orçamentais ou de tesouraria e se relacionem exclusivamente com a tutela e gestão dessas entidades; b) Os títulos definitivos dos contratos precedidos de minutas visadas; c) Os contratos de arrendamento, e as correspondentes prestações complementares, nomeadamente de promoção, elaboração ou gestão dos mesmos, bem como os de fornecimento de água, gás e eletricidade ou celebrados com empresas de limpeza, de segurança de instalações e de assistência técnica; d) Os atos ou contratos que, no âmbito de empreitadas de

O [artigo 25.º-A](#) estabelece um regime excecional da ação administrativa urgente de contencioso pré-contratual, aplicável «aos contratos formados ao abrigo do regime procedimental previsto na presente lei, no regime procedimental que resulta do Código dos Contratos Públicos, bem como a contratos formados nos termos da demais legislação sobre contratação pública» (n.º 7).

Assim, determina o n.º 1 desta norma que «as ações administrativas urgentes 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 por fundos europeus, 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».

Acrescenta-se no n.º 2 da norma que «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 sumária».

Este efeito suspensivo automático será, nos termos do n.º 3 da norma, «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;

---

obras públicas já visadas, titulem a execução de trabalhos a mais ou de suprimento de erros e omissões, os quais ficam sujeitos a fiscalização concomitante e sucessiva; e) Os contratos destinados a estabelecer condições de recuperação de créditos do Estado; f) Contratos de aquisição de serviços celebrados com instituições sem fins lucrativos que tenham por objeto os serviços de saúde e de carácter social mencionados no anexo ii-B da Diretiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março, bem como os contratos de aquisição de serviços celebrados com instituições sem fins lucrativos que tenham por objeto os serviços de educação e formação profissional mencionados no referido anexo, que confirmam certificação escolar ou certificação profissional; g) Os contratos e demais instrumentos jurídicos que tenham por objeto a prestação de serviços de elaboração e revisão de projeto, fiscalização de obra, empreitada ou concessão destinada à promoção, reabilitação e aquisição de imóveis para habitação acessível ou pública ou o alojamento estudantil, bem como a aquisição de unidades de participação em fundos especiais de investimento imobiliário para promoção pública de habitação; h) Os contratos-programa, acordos e/ou contratos de delegação de competências, e respetivos atos de execução, celebrados entre autarquias locais, bem como entre uma autarquia local e uma entidade do setor empresarial local, por via dos quais sejam transferidas competências, constituído mandato para a sua prossecução ou assumido o compromisso de execução de determinadas atividades ou tarefas; i) Os contratos interadministrativos; j) Outros atos, diplomas, despachos ou contratos já especialmente previstos na lei».

b) Risco de perda de financiamento<sup>11</sup> em contrato que se destine à execução de projeto financiado ou cofinanciado por fundos europeus».

O levantamento do efeito suspensivo ocorre ainda se, «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» (n.º 8).

Por fim, os números 5 e seguintes da norma tratam de procedimento, nomeadamente no que se refere a notificações, prazos e meios de resposta.

E, ainda, o n.º 10 manda aplicar supletivamente os artigos 100.º a 103.º-B do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, pelo que cumpre verificar o que se prevê nestas normas.

O [Código de Processo nos Tribunais Administrativos](#) (CPTA) foi aprovado em anexo à [Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro](#).

O Título IV do CPTA incide sobre os processos urgentes, tratando a [Secção II do Capítulo I](#) do contencioso pré-contratual, aplicável às «ações de impugnação ou de condenação à prática de atos administrativos<sup>12</sup> relativos à formação de contratos de empreitada de obras públicas, de concessão de obras públicas, de concessão de serviços públicos, de aquisição ou locação de bens móveis e de aquisição de serviços. O contencioso pré-contratual compreende as ações de impugnação ou de condenação à prática de atos administrativos relativos à formação de contratos de empreitada de obras públicas, de concessão de obras públicas, de concessão de serviços públicos, de aquisição ou locação de bens móveis e de aquisição de serviços» (n.º 1 do [artigo 100.º CPTA](#)).

No [artigo 103.º-A](#) do CPTA prevê-se o efeito suspensivo automático, estabelecendo-se que «as ações de contencioso pré-contratual que tenham por objeto a impugnação de atos de adjudicação relativos a procedimentos 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,

---

<sup>11</sup> «Presume-se haver risco de perda de financiamento quando haja uma conexão do objeto do contrato com a execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus, bastando, para o efeito, a junção pelo requerente de documento que comprove a decisão de financiar o projeto no qual o contrato se integre» (n.º 4 do artigo 25.º-A).

<sup>12</sup> Entendendo-se como atos administrativos, para efeitos deste regime, aqueles «praticados por quaisquer entidades adjudicantes ao abrigo de regras de contratação pública» (n.º 2 do artigo 100.º CPTA).

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 ou a execução do contrato, se este já tiver sido celebrado» (n.º 1). Este efeito suspensivo pode ser levantado na pendência da ação por requerimento da entidade demandada ou dos contrainteressados dirigido ao juiz (n.º 2), sendo tal requerimento deferido se, «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» (n.º 4).

Refira-se, por fim, que, no que às alterações introduzidas pela Lei n.º 43/2024, de 2 de dezembro, na Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, respeita, aditou aquela primeira nesta última, ainda, e conforme supramencionado, os [artigos 25.º-B](#) e [25.º-C](#).

O primeiro, prevê que 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, 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 possam ser sujeitos a arbitragem, independentemente de se encontrar previsto em tais contratos que o litígio deva ser dirimido pelos tribunais administrativos. Já o segundo regula a formação de contratos no âmbito da concentração de serviços no Campus XXI.

Conforme [informação](#) que consta no portal [recuperarportugal.gov.pt](https://recuperarportugal.gov.pt) «o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) consiste num conjunto de reformas e investimentos verdadeiramente transformadores, que têm como objetivo melhorar o desenvolvimento económico e social do país de forma justa, equitativa e sustentável. Este programa de aplicação nacional desempenha um papel essencial na implementação da Estratégia Portugal 2030, que orienta o progresso a médio prazo nas áreas social, económica e ambiental. Está, por isso, dividido em três grandes dimensões de ação: Resiliência; Transição Climática e Transição Digital, que se dividem, atualmente, em 21 componentes. O PRR é composto por 161 medidas, divididas entre 44 reformas e 117 investimentos».

O [Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio](#), estabeleceu o modelo de governação dos fundos europeus atribuídos a Portugal através do Plano de Recuperação e Resiliência.

A Estrutura de Missão Recuperar Portugal foi criada pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-B/2021, em 04 de maio de 2021](#), com os objetivos de negociar, contratualizar e monitorizar a execução do Plano de Recuperação e Resiliência, tendo vindo a ser alterada pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 93/2022, publicada a 18 de outubro de 2022](#).

## IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

---

- **Âmbito internacional**

  - Países analisados**

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a Espanha.

### ESPANHA

Em Espanha, o Tribunal de Contas ([Tribunal de Cuentas](#)) não exerce competências no âmbito da fiscalização prévia.

Segundo o disposto no [Artículo 136](#) da [Constitución](#)<sup>13</sup> espanhola, o Tribunal de Contas é o órgão supremo responsável pela fiscalização das contas e da gestão económica do Estado, bem como do sector público. Neste sentido, são-lhe submetidas, e por ele auditadas, as contas do Estado.

Segundo a [Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo](#), (LOTCu) o Tribunal exerce dois tipos de funções: a de fiscalização e a da ação penal contabilística.

A primeira, de acordo com o [Artículo noveno](#) e seguintes da LOTCu, refere-se à submissão da atividade económica e financeira do sector público aos princípios da legalidade, eficiência, economia, transparência, bem como à sustentabilidade ambiental e à igualdade de género, em relação à execução dos programas de receitas e despesas públicas. Em particular, deve controlar, oficiosamente ou a pedido das *Cortes Generales* ou, se for caso disso, das *Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*, os contratos celebrados pelas administrações públicas e a situação e variações do seu património, bem como os créditos extraordinários e suplementares, os aditamentos, as prorrogações, as transferências e outras modificações das dotações orçamentais

---

<sup>13</sup> Texto consolidado retirado do portal legislativo [BOE.ES](#). Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas em 10/02/2025.

iniciais. O resultado desta avaliação, de acordo com um programa anual de auditoria, consta de relatórios ou relatórios que devem ser apresentados às *Cortes Generales* ou às *Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*, conforme o caso, e publicados no *Boletín Oficial del Estado* espanhol ou no jornal oficial regional correspondente.

Para o bom desempenho da função fiscalizadora é imposta a todas as entidades do sector público a obrigação de prestar contas das suas operações, de acordo com o respetivo sistema contabilístico, sem prejuízo da fiscalização que corresponde aos órgãos de controlo externo competentes das Comunidades Autónomas relativamente às entidades que integram o sector público autónomo, área em que vigora o princípio da coordenação com o Tribunal de Contas. Além disso, a mesma obrigação de prestação de contas aplica-se aos destinatários ou beneficiários de ajudas a cargo do orçamento geral do Estado ou de entidades que integram o sector público, tais como subvenções, créditos ou garantias, quer sejam pessoas singulares ou coletivas, públicas ou privadas.

A ação penal contabilística, prevista nos [Artículos quince](#) e seguintes, constitui uma atividade de natureza jurisdicional e tem por objeto julgar os casos de responsabilidade por desvio de fundos públicos e por incumprimento das obrigações acessórias constituídas para garantir a sua gestão, relativamente a quem recolha, intervenha, administre, tenha à sua guarda ou utilize fundos públicos.

É necessária, improrrogável, exclusiva e plena e estende-se a questões prévias e incidentais, exceto as de natureza criminal, diretamente relacionadas com a responsabilidade contabilística. No entanto, a amplitude desta fórmula é limitada pelo [Artículo dieciséis](#) da LOTCu, que exclui da jurisdição contabilística as matérias atribuídas à jurisdição do Tribunal Constitucional e à jurisdição contencioso-administrativa, os factos constitutivos de crime ou contraordenação e as matérias de natureza civil, laboral ou outras confiadas ao poder judicial. Além disso, o n.º 3 do [Artículo diecisiete](#) especifica que a decisão não produz efeitos fora do âmbito da jurisdição contabilística. Por conseguinte, as questões a apreciar pelo Tribunal de Contas limitam-se a determinar a indemnização por perdas e danos a que está obrigada a pessoa que, por ação ou omissão contrária à lei, causa o prejuízo ao erário público, incluindo a responsabilidade civil derivada da infração, no caso de a conduta ilícita ser qualificada como tal.

Ao nível das Comunidades Autónomas existem também órgãos de controlo externo, cujas relações com o *Tribunal de Cuentas* se encontram reguladas pelo [Artículo 29.](#) da [Ley 7/1988](#), de 5 de abril, de *Funcionamiento del Tribunal de Cuentas*.

A legislação autonómica relativa à matéria em apreço pode ser encontrada [aqui](#).

O modelo de governação do [Plan Recuperación, Transformación y Resiliencia](#) español foi aprovado pelo [Real Decreto-ley 36/2020](#), de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, e está definido na [Orden HFP/1030/2021 de 29 de septiembre](#), por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

O [Artículo 21.](#) do *Real Decreto-Ley 36/202* incumbe à [Intervención General de la Administración del Estado](#) (IGAE) as funções de *Autoridad de control del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia*.

A IGAE é responsável pelas ações decorrentes da conceção e do exercício do controlo dos fundos exigidos pelos regulamentos europeus, assumindo a coordenação dos controlos atribuídos a qualquer outro organismo de controlo estatal, autónomo ou local, bem como o exercício das relações com as instituições comunitárias e nacionais para assegurar um sistema de controlo eficaz e eficiente. No exercício destas funções, para além das suas funções de autoridade de auditoria dos fundos estruturais, tem livre acesso aos sistemas de informação das entidades públicas estaduais que participam na gestão dos fundos europeus para garantir a avaliação contínua das operações, bem como a qualquer outro registo em que se reflitam as ações de execução dos fundos europeus. Qualquer entidade pública ou privada é obrigada a fornecer as informações solicitadas no exercício destas funções.

Concomitantemente, o [Servicio Nacional de Coordinación Antifraude](#) (SNCA), no exercício das suas funções de proteção dos interesses financeiros da UE contra a fraude, a corrupção ou qualquer outra atividade ilegal, promove os necessários trabalhos de prevenção, deteção e investigação de fraudes, mantendo para o efeito as necessárias relações com os órgãos de gestão e controlo.

## V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

---

### ▪ **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP), verifica-se que, sobre matéria conexa, estão pendentes os [Projetos de Lei n.ºs 562/XVI/1.ª \(PAN\)](#) - Repõe o visto prévio do Tribunal de Contas no âmbito dos projetos financiados e cofinanciados pelo PRR, alterando a Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, e [569/XVI/1.ª \(BE\)](#) - Recuperação do Visto Prévio do Tribunal de Contas no âmbito dos projetos financiados e cofinanciados por fundos europeus.

### ▪ **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

A consulta à mesma base de dados permite verificar que, na legislatura anterior, o GP do PSD apresentou a [Apreciação Parlamentar n.º 7/XV/1.ª](#) - Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro “Altera a Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, que aprova medidas especiais de contratação pública, o Código dos Contratos Públicos e o Decreto-Lei n.º 60/2018, de 3 de agosto, que procede à simplificação de procedimentos administrativos necessários à prossecução de atividades de investigação e desenvolvimento”, que caducou com o respetivo final, em 25 de março de 2024.

## VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

---

### ▪ **Consultas facultativas**

Sugere-se a consulta, por escrito, do Tribunal de Contas.

## VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

---

ALMEIDA, Mário Aroso de - Tribunal de contas e contratação pública. **Revista de contratos públicos**. Coimbra. ISSN 2182-164X. Nº 33 (set. 2023), p. 5-18. Cota: RP-361.

Resumo: Analisando os atos de contratação pública, o autor avalia os diversos aspetos do regime do visto prévio do Tribunal de Contas (TdC). Da análise efetuada, Mário Almeida faz notar que «[...] a subsistência, entre nós, do regime do visto prévio corresponde a um dos sintomas do nosso subdesenvolvimento e, por outro lado, que é

---

**Projeto de Lei n.º 488/XVI/1.ª (CH)**

Comissão de Poder Local e Coesão Territorial (13.ª)

incorreta e inadequada, com consequências gravosas que devem ser superadas, a imputação de natureza jurisdicional a decisão do Tribunal de Contas de concessão e recusa do visto prévio.» Alerta ainda para que, no exercício da função jurisdicional, o Tribunal está a substituir os tribunais administrativos no âmbito da impugnação e da legalidade dos atos da contratação pública.

BRITO, Miguel Lorena ; ALMEIDA, João Rocha de - Plano de recuperação e resiliência : expectativas adiadas?. **Vida judiciária**. Porto. Nº 228 (nov./dez. 2022), p. 36-38. Cota: RP- 136.

Resumo: Os autores abordam o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), sendo este o tema central do artigo indicado. A execução deste programa, a ser cumprido durante 6 anos, com uma mobilização de cerca de €16,6MM, criou a ideia de que este período seria pleno de oportunidades na área da contratação pública. Analisando o PRR, conclui-se que é necessário o lançamento de procedimentos pré-contratuais para adjudicação de contratos de empreitadas em diversos investimentos. Neste artigo, são também apresentados e analisados os diplomas aprovados neste contexto com o intuito de criar um quadro legislativo favorável à execução dos projetos incluídos no PRR, destacando-se a Lei nº 30/2021, de 21 de maio.

Após a análise efetuada, os autores concluem que com «[...] base nos indicadores disponíveis, [...] ao contrário do esperado, não se verificou qualquer aumento significativo do volume de empreitadas adjudicadas [...] e que, na realidade, num período em que se esperava «[...] um aumento do número e do valor dos contratos de empreitada de obra pública adjudicados, verifica-se exactamente o contrário [...]». Perante estes acontecimentos, Miguel Brito e João Almeida refletem sobre a «[...] (in)suficiência dos regimes excepcionais aprovados para contribuir para a execução dos projectos do PRR [...]», sendo aconselhável «[...] ponderar um alargamento do âmbito de aplicação da dispensa de fiscalização prévia pelo TC a contratos de valor superior aos € 750.000 actualmente previstos, mantendo a obrigação de remessa dos contratos ao TC para efeitos de fiscalização concomitante como condição de eficácia, tal como previsto no artigo 17.º da Lei n.º 30/2021; simplificar também os processos de licenciamento de obras referentes a projectos a executar no âmbito do PRR [...]» e «[...] assegurar que as entidades envolvidas na gestão dos fundos procuram contribuir

proactivamente para a efectiva execução dos projectos e não causam entropias desnecessárias à respectiva implementação.»

CABRAL, Margarida Olazabal - Controlo da contratação pública pelo Tribunal de Contas. **Revista de contratos públicos**. Coimbra. ISSN 2182-164X. Nº 30 (set. 2022), p. 75-97. Cota: RP- 361.

Resumo: O artigo centra-se essencialmente na fiscalização prévia, conforme explicado pela autora. Esta fiscalização tem sido entendida pelo Tribunal de Contas (TdC) como exercício de uma função jurisdicional, tanto que a lei que a regula determina a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil. A observação realizada sobre os «[...] caminhos recentes da fiscalização prévia revela que o Tribunal de Contas tem, por um lado, acentuado essa aplicação (com efeitos indesejáveis) e, por outro, assumido que tem um papel pedagógico no exercício da mesma.» Segundo Margarida Cabral, a reflexão que fez sobre o assunto, levou-a a defender que atualmente «[...] se trata do exercício de uma função administrativa e que o regime atual da fiscalização prévia merece ser repensado e reformulado pelo legislador.»

No final, são apresentadas algumas propostas «de jure condendo» com o objetivo de ser feita uma revisão da lei do Tribunal de Contas, em particular em matéria de fiscalização prévia e que se trata de uma função administrativa.

MEDEIROS, Rui - A fiscalização da contratação pública pelo Tribunal de Contas : alguns aspetos. **Revista de direito administrativo**. Lisboa. ISSN 2184-1799. Nº 8 (maio-agosto 2020), p. 5-25. Cota: RP- 12.

Resumo: O Tribunal de Contas (TdC), através da fiscalização prévia, tem um papel fundamental na fiscalização da contratação pública em Portugal, controlando não só a legalidade financeira, mas também tendencialmente a legalidade em geral. Na obra, o autor apresenta alguns aspetos sobre a fiscalização, controlo e atuação do TdC no âmbito da contratação pública. Conclui que o sistema de controlo tem de ser melhorado e que uma efetiva reforma deve ser realizada, em conformidade com a preservação do papel essencial que a Constituição confere ao Tribunal e que esta «[...] não pode ser realizada sem, primeiro, se proceder a uma análise atenta dos traços caraterísticos e de

algumas disfunções da fiscalização das normas da contratação pública realizada por esta jurisdição [...]». O autor finaliza a sua conclusão indicando que o resultado da análise realizada «[...] não pretende ser mais do que um contributo para um debate que se deseja profícuo.»

PORTUGAL. Tribunal de Contas - **Acompanhamento da Contratação Pública abrangida pelas Medidas Especiais previstas na Lei n.º 30/2021** [Em linha] : **2º relatório**. Lisboa : Tribunal de Contas, 2022. [Consult. 03 fevereiro 2025]. Disponível em WWW: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=147913&img=35665>>.

Resumo: Em 2021 entrou em vigor a Lei n.º 30/2021, de 21 de maio que, na sua redação, aprova medidas especiais de contratação pública (MECP), num regime excecional, com o objetivo de simplificar e agilizar procedimentos pré-contratuais e dinamizar a economia. Conforme declarado pelo Tribunal de Conta (TdC), «[...] os contratos celebrados na sequência de quaisquer procedimentos adotados ao abrigo das MECP previstas na referida Lei [...], devem ser eletronicamente remetidos ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização concomitante, até 10 dias após a respetiva celebração, acompanhados do respetivo processo administrativo.» Em termos gerais, todos os contratos celebrados através de concurso público ou concurso limitado, categorizados como simplificados de valor igual ou superior conforme expresso no artigo 48.º da Lei n.º 98/97, ficam automaticamente sujeitos a fiscalização prévia do TdC.

O Tribunal de Contas entende que «[...] desde que os contratos integrem alguma das medidas especiais de contratação pública previstas na Lei n.º 30/2021, a obrigação de remessa eletrónica dos mesmos ao Tribunal de Contas se estende a todos os que estejam, de algum modo, dispensados de fiscalização prévia, qualquer que seja o seu valor. A obrigação de remessa estende-se também a todos os contratos que operem modificações a contratos anteriormente comunicados.»

Na presente obra, o Tribunal expõe ainda algumas observações decorrentes das análises e auditorias efetuadas aos contratos MECP, assim como, formula diversas recomendações dirigidas a entidades e organismos, face às observações constantes do presente relatório.

VERSTEEG, Wilma - O Tribunal de Contas e a contratação eletrónica. In **O controlo financeiro externo do Estado**. Coimbra : Almedina, 2021. ISBN 978-972-40-9141-9. p. 265-276. Cota: 24 – 267/2021.

Resumo: A presente obra foca a relação entre o Tribunal de Contas (TdC) e a contratação pública eletrónica, realçando que a contratação eletrónica permite agilizar os procedimentos de contratação, tendo como resultado o aumento da eficiência, da eficácia e da transparência neste procedimento. No entanto, a autora não conseguiu «[...] apurar mudanças significativas no funcionamento do TC que acompanhassem esta tendência para a desmaterialização e desburocratização.»

Destacam-se as Partes 3 e 4 da obra que expõem sumariamente a atividade do Tribunal no âmbito da contratação pública e os desafios que ambos apresentam.

Após o estudo efetuado, Versteeg conclui que o «[...] grau de complexidade da legislação muitas vezes impede a sua cabal aplicação, originando desconformidades.»