ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

COMISSÃO ESPECIALIZADA PERMANENTE DE POLÍTICA GERAL

RELATÓRIO E PARECER

AUDIÇÃO N.º 14/XIII- AR

PROPOSTA DE LEI N.º 20/XVI/ 1.ª - PROCEDE À SEGUNDA ALTERAÇÃO À LEI N.º 30/2021, DE 21 DE MAIO, QUE APROVA MEDIDAS ESPECIAIS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

04 DE OUTUBRO DE 2024

INTRODUÇÃO

A Comissão Especializada Permanente de Política Geral analisou e emitiu parecer, no dia 04 de outubro de 2024, na sequência do solicitado por Sua Excelência o Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, sobre a **Audição n.º 14 /XIII-AR – Proposta de Lei n.º 20/XVI/1.ª - Procede à segunda alteração à Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, que aprova medidas especiais de contratação pública.**

CAPÍTULO I

ENQUADRAMENTO JURÍDICO

A Proposta de Lei em apreciação foi enviado à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores para audição, por despacho do Senhor Adjunto de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, com pedido de parecer, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa.

A apreciação da presente Proposta de Lei enquadra-se no disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa, e na alínea i) do artigo 34.º, no n.º 1 do artigo 116.º e no artigo 118.º da Lei n.º 2/2009, de 12 de janeiro, que aprovou a terceira alteração ao Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

Considerando a matéria da presente iniciativa incide sobre *administração pública*, constata-se que a competência para emitir parecer é da Comissão de Política Geral, nos termos do artigo 3.º da Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 1/2024/A, de 8 de abril, que aprova as competências das comissões especializadas permanentes.

CAPÍTULO II

APRECIAÇÃO NA GENERALIDADE

A presente iniciativa legislativa, conforme plasmado no seu artigo 1.º, visa proceder 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.

Na exposição de motivos que fundamenta a apresentação da presente iniciativa, o proponente refere que «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 contatos 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 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 recaem 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.

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 expetativa 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 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 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.»

CAPÍTULO III

APRECIAÇÃO NA ESPECIALIDADE

Na análise na especialidade não foram apresentadas quaisquer propostas de alteração.

CAPÍTULO IV

SÍNTESE DA POSIÇÃO

Foram ouvidos todos os grupos e representações parlamentares para cumprimento do disposto no n.º 4 do artigo 195.º do Regimento, tendo-se apurado as seguintes posições sobre a matéria:

- **O Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata (PSD):**
  Aprova o relatório e emite parecer **favorável** face à presente iniciativa.
- **O Grupo Parlamentar do Partido Socialista (PS):**
  Aprova o relatório e emite parecer **favorável** face à presente iniciativa.
- **O Grupo Parlamentar do Partido CHEGA (CH):**
  Aprova o relatório e emite parecer de **abstenção** face à presente iniciativa.
- **O Grupo Parlamentar do CDS - Partido Popular (CDS - PP):**
  Aprova o relatório e emite parecer **favorável** face à presente iniciativa.
- **A Representação Parlamentar do Partido Popular Monárquico (PPM):**
  Aprova o relatório e emite parecer **favorável** face à presente iniciativa
- **A Representação Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE):**
  Aprova o relatório e emite parecer **desfavorável** face à presente iniciativa.
- **A Representação Parlamentar da Iniciativa Liberal (IL):**
  Não emitiu parecer face à presente iniciativa.
- **A Representação Parlamentar do Partido Pessoas-Animais-Natureza (PAN):**
  Não emitiu parecer face à presente iniciativa.

CAPÍTULO V

VOTAÇÃO DOS PARTIDOS

O **Grupo Parlamentar do PSD** emite **parecer favorável** relativamente à presente iniciativa.

O **Grupo Parlamentar do PS** emite **parecer favorável** relativamente à presente iniciativa.

O **Grupo Parlamentar do CH** emite **parecer de abstenção** relativamente à presente iniciativa.

O **Grupo Parlamentar do CDS-PP** emite **parecer favorável** relativamente à presente iniciativa.

A **Representação Parlamentar do PPM** emite **parecer favorável** relativamente à presente iniciativa.

A **Representação Parlamentar do BE** emite **parecer desfavorável** relativamente à presente iniciativa.

A **Representação Parlamentar do IL não emitiu parecer** relativamente à presente iniciativa.

A **Representação Parlamentar do PAN não emitiu parecer** relativamente à presente iniciativa.

CAPÍTULO VI

CONCLUSÕES E PARECER

A Comissão Especializada Permanente de Política Geral, deliberou, por maioria, dar parecer favorável à presente iniciativa.

Velas, 04 de outubro de 2024

A Relatora

Maria Isabel Teixeira

O presente relatório foi aprovado por unanimidade.

O Presidente

José Ávila