

**Pronúncia da CIMEC em sede de consulta pública à proposta de
Decreto-Lei n.º 119/XXV/2026**

A. Mote da reforma

A proposta de Decreto-Lei n.º 119/XXV/2026, que pretende alterar o Código dos Contratos Públicos (“CCP”), encerra uma profunda revisão deste Código, tendo como mote a simplificação, modernização e agilização da contratação pública, com reforço da eficiência procedimental, investindo, igualmente, na capacidade atempada de execução do investimento público.

Tais objetivos foram igualmente prosseguidos pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, a qual veio, a par da revisão do CCP, estabelecer um regime especial de contratação pública aplicável a determinados procedimentos de formação de contratos que se enquadrem nas áreas consideradas de especial prioridade política: as designadas Medidas Especiais de Contratação Pública. Aí foi igualmente criada a Comissão Independente de Acompanhamento e Fiscalização das *Medidas Especiais de Contratação Pública* (doravante, CIMEC ou Comissão), à qual foi confiada a missão de acompanhar e fiscalizar os procedimentos adotados ao abrigo das referidas medidas especiais, bem como a celebração e a execução dos respetivos contratos, controlando de modo particular o cumprimento das exigências de transparência e imparcialidade que lhe são aplicáveis, assim como a execução dos contratos celebrados na sequência desses procedimentos.

Como se alcança dos termos da proposta de Decreto-Lei n.º 119/XXV/2026, são agora importadas para o Código certas soluções de simplificação até agora previstas na aludida Lei n.º 30/2021, a qual se afigurou uma *incubadora* de procedimentos de contratação pública simplificados, que vêm sendo monitorizados por esta Comissão.

É à luz dessa experiência que, no contexto do processo legislativo em curso, esta Comissão se propõe apresentar os contributos que se seguem.

B. O regime das Medidas Especiais de Contratação Pública como *incubador* de soluções de aceleração e simplificação procedimental

Segundo o legislador, “*introduz-se um regime de flexibilização do procedimento de concurso público, atribuindo discricionariedade procedimental às entidades adjudicantes com*

*vista a promover a simplificação, eficiência e celeridade de procedimentos concorrenciais cujo valor estimado é inferior aos limiares europeus*¹.

Este regime alicerça-se no princípio da adequação procedimental tipificado no artigo 56.º do Código do Procedimento Administrativo e é concretizado no aditamento dos artigos 161.º-A e 161.º-B, os quais se inspiram diretamente no regime das medidas especiais de contratação pública, em particular na secção II do respetivo capítulo II, a qual é epigrafada “procedimentos simplificados”.

Num contexto em que os efeitos da crise económica e social causada pela pandemia por SARS CoV 2 ainda se faziam sentir e sem termo à vista, considerou-se premente assegurar a retoma da economia e a dinamização das estruturas sociais por via da alocação adequada dos fundos comunitários a projetos de investimento, “cuja implementação não raras vezes é dificultada por motivos meramente procedimentais, sendo claro o objetivo de contribuir para a aceleração da respetiva execução”², constituindo os contratos que se destinem à execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus uma das áreas centrais das MEC.

A necessidade de garantir maior simplificação e imprimir maior celeridade fez-se sentir, igualmente, nos procedimentos de formação de contratos destinados à promoção de intervenções relativas à execução do PRR e do PEES, mas é transversal a outras áreas em que foram identificadas carências na sociedade civil.

Foram considerados de especial prioridade política e, como tal, também integrados no âmbito aplicativo do regime especial das MEC, os contratos que se destinem à promoção da habitação pública ou de custos controlados ou à intervenção em imóveis cuja titularidade e gestão tenha sido transferida para os municípios no âmbito do processo de descentralização de competências; os contratos celebrados em matéria de tecnologias de informação e conhecimento; os contratos celebrados no âmbito do setor da saúde e do apoio social; os contratos celebrados no âmbito do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais e por último, os contratos que tenham por objeto a aquisição de bens agroalimentares. Já em 2022, foi introduzido um regime especial de empreitadas de conceção-construção, o qual se compreende no quadro de criação de medidas de aceleração e simplificação procedimental. Também este veio a ser importado para o Código³ nos termos abaixo analisados.

A proposta de Decreto-Lei n.º 119/XXV/2026 mantém como prioritárias muitas das áreas e matérias a que o legislador de 2021 conferiu mecanismos procedimentais de celeridade, simplificação e desburocratização. Afigura-se, assim, tanto mais relevante o

¹ V. proposta em análise.

² Cfr. 2.º parágrafo do Preâmbulo da [Proposta de Lei n.º 41/XIV/1ª](#), in DR n.º 113, II série-A, pp. 46 e ss., que constitui o antecedente legislativo da Lei n.º 30/2021.

³ V. Decreto-Lei n.º 112/2025, de 23 de outubro, que flexibiliza regras de contratação pública, alterando a Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, e o Código dos Contratos Públicos.

acompanhamento que esta Comissão dispensou à aplicação destes mecanismos e que inspira a presente pronúncia.

C. Aumento dos limiares para a adoção dos procedimentos de consulta prévia e ajuste direto

Introdução do procedimento de consulta prévia especial

Artigos 19.º, 20.º, 127.º-A e 127.º-B

No âmbito da promoção da simplificação e celeridade dos procedimentos, no articulado proposto sobem os valores até aos quais se permitem procedimentos não concursais. Tal é, aliás, assumido na exposição de motivos quando se afirma que *“com vista à simplificação e promoção da celeridade da contratação pública, elevam-se os limiares para a adoção dos procedimentos de consulta prévia e ajuste direto, tendo em conta as tendências europeias, promovendo a proporcionalidade dos meios em função do objeto contratual, sem comprometer a concorrência ou a transparência”*.

Esse aumento de valores traduz-se nas alterações ao regime vigente, nos termos que se resumem na tabela seguinte:

Tipo de Contrato	No CCP				Na proposta de alteração				
	Concurso público	Consulta prévia	Ajuste Direto	Ajuste direto simplificado	Concurso público e concurso público flexível	Consulta prévia	Consulta prévia especial	Ajuste Direto	Ajuste direto simplificado
Empreitadas de obras públicas	5 404 000€	150 000€	30 000€	10 000€	5 404 000€	1 000 000€	1 000 000€	150 000€	10 000€
Locação, aquisição de bem móveis e de serviços pelo Estado	140 000€	75 000€	20 000€	5 000€	140 000€	130 000€	140 000€	75 000€	5 000€
Locação, aquisição de bens móveis e de serviços por outras EA's	216 000€	75 000€	20 000€	5 000€	216 000€	130 000€	216 000€	75 000€	5 000€

Como *supra* referido, no cumprimento da sua missão, esta Comissão tem vindo, desde 2021, a acompanhar e a fiscalizar as medidas especiais de contratação pública plasmadas na Lei n.º 30/2021, medidas estas que incorporaram na contratação pública em Portugal o aumento dos limites até aos quais se permite a realização de consultas prévias e de ajustes diretos. Assim, tem a CIMEC assinalado ao longo dos seus Relatórios Semestrais que as *consultas prévias simplificadas* permitidas pela referida lei — em que se prevê a obrigatoriedade de envio de convite a, pelo menos, 5 entidades —, não configuraram, em concreto, uma redução da intensidade concorrencial nesses procedimentos.

Nesses mesmos Relatórios Semestrais esta Comissão destacou que o aumento dos limites de valor de contrato até aos quais se permite no regime especial da Lei n.º 30/2021, se revelou, de entre todas as medidas especiais, como a mais atrativa para as entidades adjudicantes, por configurar objetivamente um procedimento de contratação pública mais ágil e mais célere.

Por isso, também, em todos os seus Relatórios Semestrais a CIMEC foi destacando que a consulta prévia simplificada em que se alteraram os limites até aos quais a mesma pode ser utilizada – 750 000 € para as empreitadas de obras públicas e 140 000 € para a locação e aquisição de bens móveis e aquisição de serviços (216 000 € se o procedimento for lançado por entidades adjudicantes que não o Estado) – foi, de longe, a medida especial de contratação pública que mais atrativa se revelou para as entidades adjudicantes e que estas utilizaram de forma expressiva.

Pelo que antecede, o aumento dos montantes até aos quais é permitida a consulta prévia — seja a contemplada na proposta de alteração ao artigo 19.º (1 000 000 € para as empreitadas de obras públicas e 130 000 € para a locação e aquisição de bens e aquisição de serviços), seja a contemplada nos aditados artigos 127.º-A e 127.º-B (1 000 000 € para as empreitadas de obras públicas e 140 000 € para a locação e aquisição de bens móveis e aquisição de serviços efetuadas pelo Estado e 216 000 € quando efetuadas por outras entidades adjudicantes) — enquadra-se naquilo que tem vindo a ser empiricamente constatado pela CIMEC ao longo dos seus 8 relatórios semestrais: é claramente atrativa para as entidades adjudicantes a possibilidade de realização de consultas prévias até montantes superiores aos atualmente contemplados no CCP.

Tal realidade tem também sido constatada pela CIMEC em inúmeras interações realizadas junto das entidades adjudicantes que mais recorreram ao regime das medidas especiais de contratação pública, ao abrigo das múltiplas ações de acompanhamento das medidas especiais conduzidas por esta Comissão.

Este aumento de valor é feito para ambas as consultas prévias previstas na proposta de alteração ao Código de uma forma quase homogénea. Tal opção irá, muito provavelmente, retirar atratividade para uma delas.

Vejamos:

Para os procedimentos pré-contratuais tendentes à celebração de contratos de empreitada de obras públicas prevê-se, na nova redação dada à alínea c) do artigo 19.º, que poderão ser precedidos de “consulta prévia, com convite a pelo menos três entidades, quando o valor estimado do contrato for inferior a (euro) 1 000 000, e consulta prévia especial, nos termos dos artigos 127.º-A e 127.º-B” (sublinhado nosso).

Por sua vez, na redação proposta para o novel artigo 127.º-B, lê-se que “O procedimento de consulta prévia especial pode ser adotado para a formação de contratos, quando o valor estimado do contrato for, simultaneamente, inferior aos limiares referidos nos n.ºs 2, 3 ou 4 do artigo 474.º do Código dos Contratos Públicos, consoante o caso, e inferior a 1 000 000 Euros, que tenham por objeto (...)” (sublinhado nosso).

Daqui resulta, como ficou exposto na tabela *supra* que, por exemplo, a procedimentos que visem a celebração de contratos de empreitada de obras públicas, as entidades adjudicantes, podem:

- (i) utilizar a *consulta prévia*, com consulta a pelo menos 3 entidades, quando o valor de contrato for inferior a 1 000 000 €; ou
- (ii) utilizar a *consulta prévia especial*, com consulta a pelo menos 5 entidades, quando o valor de contrato for inferior a 1 000 000 € (e, neste caso, com as restrições quanto ao objeto do contrato previstas nas alíneas do artigo 127.º-B).

Não se ignora que o n.º 3 do novo artigo 127.º-A manda aplicar à *consulta prévia especial* o disposto nos n.ºs 2 a 6.º do artigo 161.º-B (onde se prevê um acervo de dispensas de deveres de fundamentação, de não exigibilidade de caução e de redução do prazo de pronúncia dos concorrentes em audiência prévia).

Contudo, a diferenciação no limite máximo de valor até ao qual poderão recorrer a esse procedimento será a principal atratividade para as entidades adjudicantes escolherem de entre duas consultas prévias: uma que lhes “permite” convidar apenas 3 entidades e outra que lhes “impõe” o convite a 5 entidades.

Note-se que a atratividade da *consulta prévia simplificada* ao abrigo das medidas especiais de contratação pública era exponenciada em virtude de o seu limite máximo ser, para as empreitadas de obras públicas, de 750 000 €, quando o regime do Código só permitia contratar até aos 150 000 €.

Ora, tal não acontece na redação ora proposta: prevê-se para as empreitadas de obras públicas que, quer a consulta prévia, quer a *consulta prévia especial*, poderão ser utilizadas em procedimentos até 1 000 000 €.

O mesmo se diga em relação aos procedimentos tendentes à celebração de contratos de locação e de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços quando a entidade adjudicante for o Estado: a *consulta prévia* poderá ser utilizada para procedimentos cujo valor estimado do contrato seja inferior a 130 000 € e a *consulta prévia especial* quando o valor se situe abaixo de 140 000 €.

A diferenciação apenas ocorre nos procedimentos tendentes à celebração de contratos de locação e de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços lançados por outras entidades adjudicantes: nestes casos a *consulta prévia* poderá ser utilizada para procedimentos cujo valor estimado do contrato seja inferior a 130 000 € e a *consulta prévia especial* quando o valor se situe abaixo de 216 000 €.

Em conclusão, para uma real aplicação de ambos os procedimentos e respetiva operatividade, será essencial que um dos traços distintivos destas duas figuras — *consulta prévia* e *consulta prévia especial* — passe também por uma diferenciação quanto aos limites de valor até aos quais cada uma delas pode ser utilizada pelas entidades adjudicantes. A *contrário*, mantendo-se esta redação, intui-se que a *consulta prévia especial* — particularmente no tocante aos contratos de empreitada de obras públicas — será, à nascença, letra morta.

D. Comentário às alterações introduzidas pelo artigo 127.º-B

As alterações introduzidas através das alíneas *a)* a *f)* do novo artigo 127.º-B, visam, na sua grande maioria, transpor para o seio do regime do CCP aquilo que já constava, a título temporário, nos artigos 2.º [a alínea *a)*], 3.º [as alíneas *b)* e *c)*], 4.º [a alínea *d)*] e 5.º [a alínea *e)*], da Lei n.º 30/2021, que aprovou o regime das medidas especiais de contratação pública, cuja aplicação era restrita a setores e âmbitos considerados prioritários.

A CIMEC tem vindo a alertar, ao longo dos seus relatórios semestrais, que a redação intrincada das normas aí presentes, sem que se consiga alcançar claramente o fio condutor das soluções plasmadas na lei, dificulta a interpretação por parte das entidades adjudicantes, o que reduz a possibilidade de se atingirem os objetivos subjacentes às mesmas (mais a mais quando, como se referiu, na proposta em apreço para os procedimentos que podem correr através de consulta prévia especial existe também a possibilidade de decorrerem através de consulta prévia sem qualquer restrição quanto ao âmbito e objeto).

A título de exemplo: com a alteração prevê-se, na alínea *c)* do aditado artigo 127.º-B, que poderá decorrer por consulta prévia especial, *“a intervenção nos imóveis cuja titularidade e gestão tenha sido transferida para os municípios, no âmbito do processo de descentralização de competências”*, não se intuindo qual a razão para que se exclua a intervenção no edificado municipal, quando a titularidade do mesmo não lhe tenha advindo no âmbito do processo de descentralização de competências.

Veja-se outro exemplo já no domínio da alínea *d)* do mesmo preceito. Aí se prevê a possibilidade de adoção de consulta prévia especial em procedimentos cujo objeto seja *“a locação ou a aquisição de equipamentos informáticos, a aquisição, renovação, prorrogação ou manutenção de licenças ou serviços de software, a aquisição de serviços de computação ou de armazenamento em cloud, assim como a aquisição de serviços de consultoria ou assessoria e a realização de obras públicas associados a processos de transformação digital”*. Numa área em permanente e acentuada evolução, também conceptual, questiona-se a opção do legislador ao cristalizar determinadas expressões e conceitos, que levará, inelutavelmente, inclusive a curto e médio prazo, à respetiva desatualização, senão mesmo obsolescência.

Tal técnica legislativa compreendia-se no contexto de um regime especial e de vocação eminentemente temporária, como era o vertido na Lei n.º 30/2021, mas já não se compagina com o alcance duradouro que se pretende num regime geral de contratação pública, como o CCP.

Em resumo, se o fito das alterações que se pretendem introduzir é oferecer uma maior panóplia de opções de procedimentos pré-contratuais para as entidades adjudicantes no âmbito das intervenções no edificado e no domínio das tecnologias de informação e conhecimento, não se compreende depois a fórmula redutora utilizada, que apenas permite o recurso a este procedimento para os imóveis cuja titularidade tem origem no processo de

descentralização de competências e para determinadas intervenções na área das tecnologias de informação e conhecimento.

E. Dispensa de apresentação de documentação já acessível à Administração Pública
Artigo 1.º-B, n.º 3

A proposta de Decreto-Lei n.º 119/XXV/2026 prevê uma abordagem diferente no que respeita ao que atualmente se estabelece quanto à documentação exigida aos operadores económicos em procedimentos de contratação pública. Todavia, essa nova abordagem irá gerar a necessidade de as entidades adjudicantes procurarem, por si mesmas, recolher a documentação relativa a “*factos e qualidades a que possam aceder por outras vias*” (que não por via do operador económico), conforme resulta do artigo 3.º do diploma que altera o CCP com o aditamento do artigo 1º-B, n.ºs 2 e 3.

Esta alteração parece assentar no princípio da desburocratização administrativa, evitando que os operadores económicos apresentem documentação que já se encontra na posse da Administração Pública ou acessível através de plataformas e bases de dados públicas.

Todavia, subsistem dúvidas relevantes quanto ao verdadeiro alcance desta disposição:

- Pretende o legislador limitar esta regra aos documentos anteriormente entregues pelo operador económico à mesma entidade adjudicante, no âmbito de outros procedimentos?
- Ou pretende estender esta obrigação a toda a informação existente na Administração Pública e potencialmente acessível por qualquer entidade adjudicante?

A segunda hipótese levanta dificuldades práticas e jurídicas significativas, designadamente:

- limitações decorrentes da proteção de dados pessoais;
- inexistência de interoperabilidade entre sistemas;
- falta de uniformização de plataformas; e
- ausência de meios técnicos e humanos adequados para assegurar o acesso eficiente à informação.

Neste contexto, importa questionar se esta medida não poderá, na prática, revelar-se de difícil aplicação ou mesmo ficar parcialmente comprometida pela legislação relativa à proteção de dados e pela incapacidade operacional de muitas entidades adjudicantes.

F. Impacto na celeridade dos procedimentos de contratação pública

Embora a revisão do CCP que se pretende operar pela proposta em apreço procure reforçar a celeridade procedimental, algumas das medidas afiguram-se suscetíveis de produzir um resultado contrário.

A transferência para as entidades adjudicantes da responsabilidade/obrigação [veja-se a expressão “*devem procurar (...)*”] de obtenção de documentação e verificação de informação poderá originar, pois, um efeito inverso ao pretendido. Em vez de simplificar e acelerar procedimentos, poderá:

- aumentar os tempos de tramitação;
- sobrecarregar os serviços administrativos;
- gerar dificuldades operacionais; e
- aumentar o risco de erros procedimentais.

Existe, assim, um evidente *trade-off* entre simplificação documental e capacidade operacional das entidades adjudicantes, com a agravante de se perspetivar o apuramento de responsabilidades junto das entidades que incumpram este dispositivo legal.

O objetivo da celeridade poderá ficar comprometido caso não exista:

- adequada capacitação técnica;
- reforço de recursos humanos;
- interoperabilidade entre sistemas; e
- formação específica das entidades adjudicantes.

Cumpre ainda clarificar se o acesso à documentação poderá ocorrer:

- apenas dentro da mesma entidade adjudicante; ou
- entre diferentes entidades e diferentes procedimentos de contratação pública.

G. Contratação pública digital

Artigo 1.º-C

No artigo 1.º-C, que se pretende aditar ao Código dos Contratos Públicos, prevê-se, em traços muito gerais, a figura da *contratação pública digital*.

Será prudente, antes de se prosseguir para modelos avançados de sistemas digitais na contratação pública, assegurar que se cumpre um desígnio adiado desde a criação da contratação eletrónica em Portugal.

É que, apesar de a interoperabilidade entre as diferentes plataformas eletrónicas autorizadas a operar já estar prevista na Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto, a mesma ainda não se encontra concretizada, para que com isso se possa evitar que os operadores económicos

tenham que se registar em diversas plataformas em função das escolhidas pelas entidades adjudicantes.

Desta desconformidade e das consequências nocivas da mesma já a CIMEC deu nota no seu 4.º Relatório Semestral⁴, onde plasmou algumas conclusões do Congresso organizado pela Comissão e pelo IMPIC, denominado “15 Anos do Código dos Contratos Públicos e o Futuro Inteligente da Contratação Pública”.

Aí, da parte dos representantes das plataformas eletrónicas de contratação pública, foi referido que “apesar de cada uma delas assentar em modelos tecnológicos diferentes e compreendendo que o sistema instalado em termos comerciais lhes é favorável, as mesmas sempre estiveram disponíveis para se encontrar um modelo de interoperabilidade, de modo a evitar a necessidade de cada operador económico ter que se registar em diversas plataformas, porque, na verdade, nem todas as entidades adjudicantes fazem correr os seus procedimentos numa única plataforma”.

Urge pois, de forma mandatária, inequívoca e urgente, instar a que as plataformas eletrónicas deem passos concretos no sentido da interoperabilidade, tanto mais que para a Comissão Europeia é claro que compete aos legisladores nacionais regulamentar a forma como as plataformas devem adaptar os seus *softwares* para dar cumprimento ao previsto na lei.

Sob pena de também o conteúdo programático do previsto no artigo 1.º-C não passar de uma mera proclamação, deve ser contemplada a previsão de normas concretas que permitam materializar o que ali se anuncia, *e.g.*, o que significa, na prática, o previsto na alínea e) do n.º 2, onde se lê “Na utilização de sistemas digitais, as entidades adjudicantes devem respeitar os seguintes princípios: e) Garantia de interoperabilidade entre os sistemas digitais utilizados e plataformas agregadoras do Estado”?

Está assegurada a interoperabilidade entre os sistemas digitais das entidades adjudicantes e as plataformas agregadoras do Estado? Se não está, como poderão as entidades adjudicantes respeitar os princípios previstos na parte final do n.º 2 do artigo 1.º-C? A utilização de sistemas digitais vai além, ou limita-se à tramitação eletrónica dos procedimentos pré-contratuais?

Independentemente de quais sejam as respostas às questões *supra* enunciadas, cremos ser consensual que se deve tender a generalizar a tramitação eletrónica de toda a contratação pública, como a CIMEC tem vindo a defender nos seus relatórios semestrais.

Por razões de transparência e imparcialidade, mas não só, toda a contratação pública deverá passar por uma tramitação eletrónica, mesmo que alguma apenas possa ser realizada *a posteriori*.

⁴ In https://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/cimec/4Quarto_Relatorio_Semestral.pdf

Afigura-se-nos, pois, desfasado, senão mesmo *desconforme*, com o alcance que se pretende emprestar à contratação pública digital no preceito em análise que ainda subsista no artigo 115.º, n.º 1, alínea *h*)⁵, a possibilidade de tramitação de procedimentos à margem de qualquer plataforma eletrónica. Isto é tanto mais gravoso quanto se tenha presente:

- por um lado, que esta norma se inclui na secção dedicada ao ajuste direto e à consulta prévia, sendo por isso aplicável a esta última; e
- por outro lado, que, atentos os novos limites até aos quais é possível recorrer à consulta prévia, teremos consultas prévias para contratos cujo valor estimado poderá ascender a 1 milhão de euros, a decorrer por correio eletrónico.

Salvo melhor opinião, a manter-se esta opção, a mesma deveria apenas contemplar a possibilidade de os ajustes diretos decorrerem à margem das plataformas eletrónicas, respeitando-se, assim, os atuais limites (75 000 € e 150 000 €) dos procedimentos que já poderiam ser tramitados fora das plataformas. Mitigar-se-iam, deste modo, os riscos de violação dos princípios da transparência, imparcialidade e concorrência, que se afiguram melhor acautelados com a tramitação eletrónica através das aludidas plataformas de contratação pública.

Recorde-se, ademais, que já no regime das medidas especiais contido na Lei n.º 30/2021 se impunha a tramitação eletrónica dos procedimentos, dispondo-se que não apenas o concurso público e o concurso limitado por prévia qualificação simplificados, mas também a consulta prévia simplificada – na presente proposta denominada consulta prévia especial – “*tramitam obrigatoriamente através de plataforma eletrónica utilizada pela entidade adjudicante*” (v. artigo 10.º).

Ora, importando-se múltiplas soluções da Lei n.º 30/2021, afigura-se-nos que também esta seria de carrear para o regime geral do CCP, sob pena de retrocesso e de desfasamento face ao princípio geral administrativo da Administração eletrónica.

Atendendo a que as entidades adjudicantes estão obrigadas a comunicar ao IMPIC todos os seus procedimentos de contratação pública, a imposição de tramitação por plataforma eletrónica, sem dificultar o cumprimento daquela obrigação, permite uniformizar a informação que é transmitida ao regulador dos mercados públicos.

Esta alteração é fundamental para que se aceda a informação fidedigna sobre a globalidade dos dados que compõem a contratação pública em Portugal, quer em número de procedimentos (e respetivos tipos), quer pelos valores de dinheiros públicos envolvidos. Qualquer alteração, superficial ou de fundo, à nossa matriz dos contratos públicos, carece de um diagnóstico assente em dados que patenteiem o panorama universal do ecossistema, exibindo a heterogeneidade das entidades envolvidas na contratação pública em Portugal.

⁵ Onde se prevê: “*O modo de apresentação da proposta, através de meio de transmissão eletrónica de dados ou de plataforma eletrónica*”.

Esta realidade só é possível de ser retratada se, simultaneamente, dispusermos de dados fidedignos e respeitantes à totalidade dos procedimentos.

Neste sentido, a contratação pública digital, tal como se encontra vertida no artigo 1.º-C agora proposto, deverá contemplar normas concretas que deixem claro que, independentemente do tipo de procedimento e do valor, todos os procedimentos tendentes à celebração de contratos públicos deverão ser tramitados através de plataforma eletrónica.

Esta generalização terá, previsivelmente, um impacto maior junto das entidades adjudicantes de menor dimensão. Estas entidades, por um lado, são as que estão menos familiarizadas com o uso de plataformas eletrónicas, e, por outro lado, porque têm menos recursos humanos envolvidos nos seus procedimentos de contratação pública, evidenciam maiores dificuldades com a alteração que aqui se preconiza.

Em consonância, o que *supra* se expôs deve ser mitigado com a introdução das medidas que permitam a criação de um modelo simplificado de registo nas plataformas eletrónicas — com um número reduzido de campos/dados de preenchimento obrigatório —, para os procedimentos abaixo de um determinado valor, *de minimis*, por exemplo, 30 000 €, em que, quer o acesso, quer o preenchimento, sejam simples e acessíveis para as entidades adjudicantes.

Sintetizando, tal deverá passar pela criação de um modelo de registo eletrónico *simplex* para procedimentos de contratação pública, baseado num critério de baixo valor.

Adicionalmente, deverá prever-se o acesso gratuito ao registo nas plataformas eletrónicas por entidades adjudicantes que lancem anualmente um número reduzido de procedimentos e de baixo valor agregado. Este valor pode, por exemplo, ser fixado para os procedimentos que, na versão atual do CCP, estão dispensados da tramitação por plataforma eletrónica.

Com esta alteração, conjugada com a proposta anterior de modelo simplificado de registo nas plataformas eletrónicas, consegue-se trazer para dentro da plataforma eletrónica os procedimentos de contratação pública que atualmente ficam fora desse modelo — com a consequência de se gerar um vazio numa parte dos dados estatísticos da contratação pública em Portugal — sem que se criem custos (de contexto e contabilísticos) para as entidades adjudicantes.

Mesmo que exista a necessidade de eventual compensação dos operadores das plataformas eletrónicas por esta gratuitidade, o bem público corporizado pelo acréscimo de transparência e imparcialidade, bem como pela fiabilidade e completude desses dados supera, acredita-se, esse custo.

H. Identificação das necessidades de contratação

Artigo 35.º-D

É proposta a introdução do artigo 35.º-D, onde se lê que *“As entidades adjudicantes não devem iniciar procedimentos de formação de contratos públicos sem determinar previamente, de forma clara, objetiva e funcional, a natureza e extensão das necessidades que pretendem satisfazer”*.

Veja-se, igualmente, que na exposição de motivos da proposta em análise se refere a promoção de *“uma contratação pública planeada, através da previsão de um dever especial de as entidades adjudicantes, previamente ao início do procedimento, determinarem, de forma clara, a natureza e a extensão das necessidades que pretendem satisfazer”* (sublinhado nosso).

Salvo melhor opinião, e sem prejuízo dos méritos associados a um desejável planeamento na contratação pública, não se descortina qual o alcance desta exigibilidade: afigura-se, porventura mais uma fundamentação a adicionar à decisão de contratar? Acresce que semelhante previsão também não se encontra em linha com a celeridade e simplificação que se pretendem imprimir na presente reforma da contratação pública.

I. Dispensa de prestação de caução

Revisão do artigo 88.º, n.º 2, alínea a)

A revisão do artigo 88.º, n.º 2, alínea a), vem prever a dispensa da exigibilidade de prestação de caução quando o preço contratual seja inferior a € 1 000 000.

Note-se que esta alteração surge na senda da revisão do mesmo preceito já operada pela Lei n.º 30/2021, onde se reservava essa possibilidade aos casos em que o preço contratual fosse inferior a € 500 000.

Distancia-se, assim, pronunciadamente, o legislador da versão originária do CCP, onde esta possibilidade se circunscrevia a 200 000 €.

Esta proposta de revisão afigura-se-nos benéfica para os operadores económicos, particularmente os de menor dimensão. Em todo o caso, alerta-se para uma pronunciada perda de garantias, com potencial de sacrifício do erário público.

Uma alternativa à alteração ora proposta poderia passar por limitar a dispensa da prestação de caução quando o preço contratual fosse inferior a € 1 000 000 no âmbito dos contratos que tenham por objeto os casos enunciados no artigo 127.º-B.

J. Escolha das entidades convidadas

Artigo 113.º

Cumpre referir que no regime consagrado na Lei n.º 30/2021 se previa, em matéria de escolha das entidades convidadas:

“1 - Não podem ser convidadas a apresentar propostas entidades às quais a entidade adjudicante já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de consulta prévia simplificada adotada ao abrigo da presente lei, propostas para a celebração de contratos cujo preço contratual acumulado seja:

a) Igual ou superior a € 750 000, no caso de empreitadas de obras públicas ou de concessões de serviços públicos e de obras públicas;

b) Igual ou superior aos limiares referidos nas alíneas b) ou c) do n.º 3 ou b) do n.º 4 do artigo 474.º do Código dos Contratos Públicos, consoante o caso.

2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, aplica-se à consulta prévia simplificada, com as necessárias adaptações, o disposto nos n.ºs 3 a 6 do artigo 113.º do Código dos Contratos Públicos.

3 - A exclusão de quaisquer propostas com fundamento no presente artigo deve ser imediatamente comunicada pela entidade adjudicante ao Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I. P. (IMPIC, I. P.), e à Autoridade da Concorrência” (sublinhado nosso).

Atentas as alterações propostas com a importação da consulta prévia simplificada (ora designada consulta prévia especial) para o seio do CCP e parca revisão do artigo 113.º, questiona-se quais os limites aplicáveis em matéria de contratação sucessiva da mesma entidade.

Seria, pois, útil para uma segurança e certeza jurídicas das entidades adjudicantes introduzir uma clarificação a este respeito: seja transportando este preceito ou outro em moldes semelhantes para o regime da consulta prévia especial, seja esclarecendo no corpo do artigo 113.º do CCP que montantes devem ser contabilizados nesta sede (exemplificando, explicitar se uma contratação precedida de uma consulta prévia deverá somar a uma contratação ao abrigo de uma consulta prévia especial para efeitos dos limites aplicáveis).

Evitar-se-iam, deste modo, oscilações doutrinárias e jurisprudenciais que cedo marcaram a aplicação deste artigo 113.º, dispensando-se a reprimenda das mesmas com a introdução de mais um procedimento fechado.

K. Extinção da CIMEC

Norma transitória do artigo 5.º, n.ºs 3 a 5

Em harmonia com o originalmente disposto na Lei n.º 30/2021 (v. n.º 2 do seu artigo 18.º), a CIMEC mantém-se em funções até ao cumprimento da sua missão.

A proposta de Decreto-Lei n.º 119/XXV/2026 prevê, de resto, a revogação dos artigos 18.º e 19.º da Lei n.º 30/2021, dispondo, igualmente, no respetivo artigo 5.º uma norma transitória, onde se lê:

“(...) 3 - A comissão independente referida no artigo 18.º da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, mantém-se em funções até ao cumprimento da sua missão, nos termos do n.º 1 do artigo 19.º da referida lei.

4 - Para efeitos do disposto no número anterior, considera-se cumprida a missão da comissão independente com a elaboração do relatório a que se refere a alínea b) do n.º 2 do artigo 19.º da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, relativo ao semestre em que ocorra a entrada em vigor do presente decreto-lei.

5 - O relatório a que se refere o número anterior deve ser concluído e publicitado nos termos do artigo 19.º da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, até 90 dias após a entrada em vigor do presente decreto-lei.”

Esta Comissão vem cumprindo escrupulosamente a sua missão, conforme se extrai dos oito Relatórios Semestrais publicados e da respetiva atividade aí descrita, encontrando-se atualmente a concluir o nono Relatório Semestral de aplicação das MEC no ordenamento jurídico português.

Cumpre, ainda assim, recordar que a matriz que presidiu à constituição desta Comissão reside na respetiva independência, prevendo-se, inclusivamente na sobredita Lei n.º 30/2021 que os membros da comissão atuam de forma independente no desempenho das funções que lhe são cometidas, não podendo solicitar nem receber instruções ou orientações da Assembleia da República, do Governo ou de quaisquer outras entidades públicas ou privadas. Tal vem sendo notório, tendo a atividade da CIMEC atravessado diversos ciclos governativos, sem sacrifício para a missão legalmente cometida e o interesse público prosseguido.

O surgimento desta Comissão compreende-se, ainda, atentas as medidas de simplificação, celeridade e desburocratização introduzidas por aquele diploma, designadamente com o aumento dos limiares até aos quais as entidades adjudicantes podiam optar por procedimentos fechados.

A missão legalmente confiada à CIMEC perfila-se, na verdade, como um contrapeso de um regime mais flexível, controlando de modo particular o cumprimento das exigências de

transparência e imparcialidade que lhe são aplicáveis, assim como a execução dos contratos celebrados na sequência desses procedimentos.

**L. Ausência de Comissão de acompanhamento prevista na versão original do CCP
Diploma preambular DL 18/2008, de 29 de janeiro**

Importa notar que, já em 2008, o legislador do CCP previa a criação de uma Comissão de acompanhamento da aplicação do mesmo Código, o que fazia nos seguintes termos:

“Artigo 17.º Acompanhamento da aplicação do Código dos Contratos Públicos

1 - A partir da entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos, devem ser recolhidos os elementos relativos à sua aplicação, nomeadamente para a introdução de eventuais alterações que se revelem necessárias.

2 - Para efeitos do disposto no número anterior, é nomeada, por portaria conjunta dos ministros responsáveis pelas áreas das finanças e das obras públicas, uma comissão de acompanhamento da aplicação do Código dos Contratos Públicos, a qual integrará, designadamente, representantes da Administração Pública e das organizações representativas das principais actividades económicas envolvidas”.

No entanto, esta norma nunca foi objeto de concretização.

Embora a CIMEC, pela missão que vem desenvolvendo, tenha suprido, de algum modo, esta lacuna, a sua esfera de atuação cinge-se, pela sua natureza, às medidas especiais de contratação pública vertidas num diploma avulso, a consabida Lei n.º 30/2021, as quais são, em larga medida, consagradas na proposta de Decreto-Lei n.º 119/XXV/2026, onde se prevê a sua importação para o regime geral do CCP, sem que no entanto se cuide de acautelar um acompanhamento devido da sua implementação.

**M. Norma revogatória do artigo 6.º, n.º 3
Regime das contraordenações da Lei n.º 30/2021**

O artigo 6.º da proposta de Decreto-Lei n.º 119/XXV/2026 inclui uma norma revogatória das medidas especiais contidas na Lei n.º 30/2021.

De entre essas, observa-se que o artigo 20.º, dedicado às contraordenações, não é abrangido, encontrando-se, todavia, já prevista a sua revogação na Proposta de Lei n.º 72/XVII/1.ª, que introduz uma reforma profunda do regime orgânico e da jurisdição do Tribunal de Contas, constante da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Recorde-se que o sobredito artigo 20.º da Lei n.º 30/2021 prevê um pesado agravamento das coimas contidas no CCP quando as mesmas respeitassem a práticas contraordenacionais no âmbito de procedimentos pré-contratuais abrangidos pelas medidas especiais de contratação pública. Aí se estatui, pois, que *“os montantes mínimos e máximos das coimas previstos nos artigos 456.º a 458.º do Código dos Contratos Públicos são elevados para o dobro quando, no âmbito de procedimentos pré-contratuais abrangidos pelas medidas especiais de contratação pública previstas na Lei n.º 30/2021, se aplicável, sejam praticadas as correspondentes contraordenações”*.

Esta Comissão faz, assim, notar que, optando-se por revogar este preceito, cai mais um contrapeso originariamente concebido para, porventura, atenuar a acrescida flexibilidade conferida pelas medidas especiais.

N. Falta de preparação e capacitação das entidades adjudicantes

Um dos principais desafios da revisão do CCP reside na heterogeneidade das entidades adjudicantes existentes em Portugal.

O universo das entidades potencialmente abrangidas ultrapassa as 4.000 entidades, incluindo:

- Administração Pública Central;
- Municípios;
- Freguesias;
- Institutos Públicos;
- Empresas públicas; e
- Demais entidades qualificadas como entidades adjudicantes nos termos legais.

Estas entidades apresentam realidades profundamente distintas ao nível:

- da dimensão organizacional;
- dos meios técnicos;
- da qualificação dos recursos humanos; e
- da capacidade administrativa.

As dificuldades poderão ser particularmente evidentes nas IPSS, juntas de freguesia e pequenos municípios, onde frequentemente:

- os recursos humanos são reduzidos;
- não existem equipas jurídicas especializadas; e
- a capacitação técnica em contratação pública é limitada.

A exigência de recolha autónoma de informação pelas entidades adjudicantes poderá, assim, gerar:

- atrasos;

- erros procedimentais;
- desigualdades na aplicação da lei; e
- aumento do risco de litigância.

Neste sentido, a profundidade e complexidade das alterações legislativas deverá necessariamente ser acompanhada por:

- previsão de períodos adequados de *vacatio legis*;
- promoção de formação intensiva;
- elaboração e divulgação de manuais de apoio;
- aposta no reforço tecnológico e adaptação de sistemas digitais atualmente aplicáveis; e
- criação de mecanismos de apoio técnico às entidades adjudicantes.

A inexistência destas medidas poderá comprometer seriamente a aplicação uniforme e eficiente desta reforma que se pretende operar no CCP.

O. Lapsos de remissões legislativas

A proposta de revisão apresenta igualmente lapsos ao nível das remissões legais e sistematização normativa, nomeadamente nos artigos:

- 29.º, alínea *f*), refere “alínea *a*) a *n*) do n.º 2 do artigo 70.º”. Contudo, observa-se a inexistência da alínea *n*);
- 370.º, n.º 1, remete para o n.º 2 do artigo 313.º, cuja revogação se prevê pela alteração introduzida no artigo 313.º;
- 474.º, n.º 4, alíneas *a*) e *b*), contêm a mesma formulação (gralha);

A existência de gralhas, remissões incorretas ou ambiguidades legislativas poderá gerar alguma insegurança jurídica e incoerências interpretativas, a que acresce um risco de aumento da litigância administrativa.

Tratando-se de um diploma com elevada complexidade técnica e forte impacto operacional, torna-se essencial garantir maior rigor legislativo antes da entrada em vigor das alterações.

P. *Vacatio legis*

Por último, mas não menos importante, cumpre atentar sobre o artigo 10.º da proposta de Decreto-Lei n.º 119/XXV/2026, em matéria de entrada em vigor. Aí se estabelece que “[o] presente decreto-lei entra em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação”.

Esta *vacatio legis*, associada a um período tão curto e tendo presente uma alteração sistemática de tal extensão e profundidade como a ora proposta, poderá levar a dificuldades de adaptação das entidades adjudicantes, insegurança jurídica, erros na aplicação da lei, aumento de litígios e interpretações divergentes, com prejuízo para os operadores económicos, entidades adjudicantes e cidadãos.

Neste sentido, importa atentar sobre o disposto na Proposta de Lei n.º 72/XVII/1.ª, onde se pretende introduzir uma reforma profunda do regime orgânico e da jurisdição do Tribunal de Contas, constante da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto. Aí se prevê (v. artigo 118.º) uma *vacatio legis* de 120 dias após a sua publicação. Esta afigura-se-nos mais adequada à magnitude da reforma em causa com a proposta de Decreto-Lei n.º 119/XXV/2026.

Q. Conclusões

A revisão do Código dos Contratos Públicos através da Proposta de Decreto-Lei n.º 119/XXV/2026 procura promover uma maior simplificação e eficiência procedimentais que nos parecem muito positivas. Contudo, várias das alterações suscitam-nos dúvidas relevantes quanto:

- à sua operacionalização prática;
- à capacidade das entidades adjudicantes; e
- aos efeitos reais na celeridade procedimental.

A transferência de responsabilidades documentais para as entidades adjudicantes poderá, em muitos casos, produzir efeitos contrários aos pretendidos, especialmente perante a ausência de interoperabilidade administrativa face às limitações técnicas de variadíssima ordem transversais à Administração Pública portuguesa e pela insuficiência de recursos humanos devidamente capacitados e especializados em matéria de contratação pública.

A realidade nacional demonstra que existem profundas assimetrias entre entidades adjudicantes, particularmente entre Administração Central, municípios, freguesias e IPSS.

Assim, a profundidade e complexidade das alterações legislativas deverá necessariamente ser acompanhada por um período adequado de *vacatio legis*, desejavelmente coincidente com a da lei que altera a organização e funcionamento do Tribunal de Contas, atento:

- o imperativo de adaptação e atualização do Portal Base à nova realidade;

- o imperativo de adaptação e atualização das plataformas eletrónicas às novas disposições legais;
- a necessidade de formação especializada e capacitação das entidades adjudicantes e operadores económicos na aplicação das alterações ao CCP, quer materialmente, quer do ponto de vista operacional junto do Portal Base e das referidas plataformas.

Sem estas condições, existe o risco sério de aumento de erros procedimentais, dificuldades interpretativas e multiplicação da morosidade na contratação pública, totalmente ao arrepio do que nos parece ser a teleologia subjacente ao teor da Proposta de Decreto-Lei n.º 119/XXV/2026.

A Comissão Independente de Acompanhamento e Fiscalização das
Medidas Especiais de Contratação Pública