



Fieldfisher Portugal

Departamento de Público e Regulatório

CONTRIBUTO PARA A CONSULTA PÚBLICA

Anteprojeto de Decreto-Lei de alteração ao Código dos Contratos Públicos e de aprovação do Regime de Realização das Despesas Públicas

(DL n.º 119/XXV/2026)

Apresentado por:

Fieldfisher Portugal — Departamento de Público e Regulatório

Lisboa, 21 de maio de 2026

Fieldfisher Portugal, the trading name of Miranda, Antunes e Associados – Sociedade de Advogados, SP, RL, is registered with the Portuguese Bar Association (Registration No. 8/14) and whose registered office is MB4 – Avenida Miguel Bombarda, 4 Piso, 1 Lisboa, 1000-208, Portugal.

Miranda, Antunes e Associados – Sociedade de Advogados, SP, RL is an affiliate of Fieldfisher LLP, a limited liability partnership in England and Wales (Company No. OC318472) whose registered office is Riverbank House, 2 Swan Lane, London EC4R 3TT. We use the term 'partner' to refer to a member of Fieldfisher LLP or any of its affiliates, including Miranda, Antunes e Associados – Sociedade de Advogados, SP, RL or an employee or consultant with equivalent standing or qualifications. The name Fieldfisher refers to an international law firm consisting of Fieldfisher LLP and its affiliated law firms. For further information please visit our website www.fieldfisher.com.

I. Identificação e enquadramento

O presente documento constitui o contributo do Departamento de Público e Regulatório da Fieldfisher Portugal para a consulta pública do anteprojeto de Decreto-Lei aprovado, na generalidade, pelo Conselho de Ministros em 16 de abril de 2026, o qual procede à décima sétima alteração ao Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, à primeira alteração do regime jurídico da contratação pública nos domínios da defesa e da segurança (Decreto-Lei n.º 104/2011, de 6 de outubro), e aprova, em anexo, o Regime de Realização das Despesas Públicas (RRDP), revogando o Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

A Fieldfisher é uma sociedade de advogados internacional com escritórios em Lisboa, Madrid, Pequim, Xangai, Londres e em diversas outras jurisdições. O Departamento de Público e Regulatório da Fieldfisher Portugal presta assessoria, em regime permanente, a entidades adjudicantes e a operadores económicos em matérias de contratação pública, fiscalização prévia, contencioso administrativo, regulação económica e direito da União Europeia, tendo acumulado uma experiência prática significativa na aplicação concreta do CCP e dos regimes adjacentes.

É à luz dessa experiência e dos contributos doutrinários consolidados nesta matéria, com particular acolhimento das orientações decorrentes das Diretivas 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, e da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), que se apresentam os comentários que se seguem.

II. Sumário executivo

A reforma proposta assume uma dimensão particularmente relevante, tanto pelo alcance das alterações como pelo impacto expectável na atuação das entidades adjudicantes e na sua relação com os operadores económicos. A orientação geral do anteprojeto, no sentido da simplificação, flexibilização e desburocratização dos procedimentos de contratação pública, é, em princípio, particularmente positiva, podendo contribuir para um enquadramento mais funcional, para a redução de encargos administrativos e para um maior dinamismo na relação entre o setor público e o mercado. Não obstante, revela-se essencial ter presente que os referidos conceitos, nomeadamente, «*simplificação*» e «*flexibilização*», sendo em muitas circunstâncias utilizados conexamente, não são necessariamente termos que possam ser considerados sinónimos, não se devendo, em consequência, confundir os seus significados para efeitos de aplicabilidade no âmbito da contratação pública.

Importa, ainda, sublinhar que os objetivos de simplificação, desburocratização e flexibilização do regime não devem significar desresponsabilização. O reforço da margem de decisão das entidades adjudicantes - visível em particular no aumento dos limiares procedimentais (cfr. artigos 19.º e 20.º do CCP), na consagração da consulta prévia especial (cfr. artigo 127.º-A do CCP) e nos mecanismos de iniciativa espontânea (cfr. artigo 35.º-B do CCP) e da flexibilização do concurso público sem publicidade internacional (cfr. artigos 161.º-A a 161.º-E do CCP) - implicará, necessariamente, um investimento claro em planeamento mais rigoroso, decisões melhor fundamentadas e o reforço dos mecanismos internos de controlo e fiscalização (cfr. artigo 35.º-D do CCP).

Em síntese, e sem prejuízo do desenvolvimento que se segue, identificam-se as seguintes linhas-mestras do contributo:

- **Apreciação globalmente favorável** da orientação da reforma, com particular reconhecimento da utilidade da consagração do princípio do “*só uma vez*”, da «*apresentação da proposta*» enquanto declaração negocial presumida, do regime da iniciativa espontânea por partes dos operadores económicos, do regime autónomo da empreitada de conceção-construção, da distinção sistemática entre modificação contratual ao abrigo do artigo 312.º, consagrando a inclusão do regime relativo aos serviços e/ou trabalhos complementares no âmbito do regime das modificações dos contratos e alteração das circunstâncias ao abrigo do (novo) artigo 314.º-A, da revisão do regime da arbitragem e da aprovação de um novo regime da despesa pública.

Neste contexto, nota positiva ainda para a separação entre os princípios gerais (artigo 1.º-A) e os princípios específicos da contratação pública (artigo 1.º-B) e para a redefinição da bússola orientadora em matéria de princípios, no sentido da sua reorientação para a centralidade do princípio do interesse público (enquanto, princípio e propósito primordial e transversal que visa dar resposta às necessidades públicas identificadas pelas entidades adjudicantes que carecem de resposta), em detrimento, dentro dos limites legalmente admitidos, do princípio da concorrência.

- **Reservas técnicas** quanto à dimensão do aumento dos limiares procedimentais em particular nas empreitadas de obras públicas, em que o salto é particularmente expressivo, recomendando-se a introdução de exigências reforçadas de fundamentação e de planeamento prévios e, bem assim, quanto ao apuramento dos respetivos limites em função do valor estimado dos contratos (novos artigos 17.º e 24.º, n.ºs 11 e 12). Neste âmbito, importa ainda destacar o requisito constante da alínea f) do novo artigo 127.º-B, nos termos do qual, parece atribuir-se a membros do Governo uma competência discricionária desproporcional e, bem assim, o disposto no novo artigo 70.º, n.º 6, alínea c) que parece permitir que a entidade adjudicante altere, após conhecimento do conteúdo

das propostas, a autorização de despesa inicialmente prevista para adjudicar o contrato acima do preço-base determinado nas peças do procedimento. Do ponto de vista dogmático, suscitam-se reservas quanto ao risco de uma interpretação equívoca segundo a qual a alegada preterição do estrito cumprimento do princípio da concorrência constituiria o meio apto a assegurar maior celeridade procedimental.

- **Necessidade de articulação expressa** com o Regulamento (UE) 2024/1689 (Regulamento Inteligência Artificial — RIA), com o Regulamento (UE) 2016/679 (RGPD) e com a Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro (Regime Geral da Prevenção da Corrupção — RGPC), tendo em vista a coerência do quadro normativo.
- **Aperfeiçoamentos pontuais** na figura do período de teste de sistemas e tecnologias de informação (artigo 35.º-C), de modo a prevenir vantagens de informação indevidas e fenómenos de *lock-in* tecnológico.

III. Apreciação global

Decorridos cerca de 18 anos sobre a aprovação do CCP, a reforma em consulta pública responde, em parte significativa, a constrangimentos práticos e operacionais que têm sido reiteradamente identificados pelas entidades adjudicantes, pelos operadores económicos, pela doutrina e pela jurisprudência. A morosidade dos procedimentos, a excessiva carga burocrática e a desatualização de algumas normas - designadamente quando confrontadas com a evolução tecnológica, com as exigências de execução dos investimentos do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e com as orientações decorrentes do direito da União Europeia - justificavam, há muito, uma intervenção legislativa de maior alcance.

A separação entre princípios gerais da atividade administrativa (artigo 1.º-A) e princípios gerais da contratação pública (novo artigo 1.º-B), a autonomização da contratação pública digital (novo artigo 1.º-C) e a clarificação do conceito de valor estimado do contrato (artigo 17.º e novo artigo 17.º-A) são elementos estruturalmente positivos, que reforçam a coerência sistemática do diploma. Saúdam-se igualmente: a consagração expressa de objetivos de desenvolvimento sustentável, inovação e responsabilidade social; a positivação do princípio do menor custo, distinto do preço mais baixo; o reforço do peso da qualidade na avaliação de propostas (com a admissibilidade de propostas cujo preço exceda o preço base, quando o critério seja determinado com base na modalidade multifator); o dever de identificação prévia das necessidades de contratação (novo artigo 35.º-D); a reorganização e clarificação dos motivos de exclusão de propostas, agora praticamente unificados no artigo 70.º; e a unificação no Código dos procedimentos de contratação pública simplificados anteriormente dispersos na Lei n.º 30/2021, de 21 de maio.

Cumpra, ainda, registar positivamente a iniciativa de proceder, simultaneamente, à atualização e consolidação do regime referente à realização das despesas públicas, revogando-se o Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, cujos limiares e arquitetura institucional se encontravam manifestamente desadequados à realidade administrativa contemporânea.

A apreciação positiva da orientação geral da reforma não dispensa, no entanto, uma análise atenta e detalhada de várias soluções concretas, em particular daquelas que se traduzem num alargamento da discricionariedade decisória das entidades adjudicantes. Em domínios sensíveis como a prevenção da corrupção, a salvaguarda da transparência e a defesa da concorrência, o reforço da liberdade procedimental deve ser sempre acompanhado de um reforço, e não de uma atenuação, dos mecanismos de fundamentação, de controlo e de responsabilização.

IV. Apreciação por matérias

1. Aumento dos limiares procedimentais (artigos 19.º, 20.º e 21.º) e regime de fracionamento (artigo 17.º-B)

A elevação dos limiares para a adoção dos procedimentos de ajuste direto e de consulta prévia constitui, justificadamente, o eixo central da reforma. Em termos comparados, sintetiza-se o impacto nos limiares aplicáveis a contratos cujo valor estimado é inferior aos limiares europeus previstos no artigo 474.º do CCP:

Tipo contratual	Ajuste direto (atual)	Ajuste direto (anteprojeto)	Consulta prévia (atual)	Consulta prévia (anteprojeto)
Aquisição de bens e serviços	< € 20.000,00	< € 75.000,00	< € 75.000,00	< € 130.000,00
Empreitada de obras públicas	< € 30.000,00	< € 150.000,00	< € 150.000,00	< € 1.000.000,00
Outros contratos (art. 21.º)	< € 50.000,00	< € 75.000,00	< € 100.000,00	< € 130.000,00

[Tabela 1] Comparação entre limiares atualmente em vigor e limiares propostos.

Reconhece-se que os limiares hoje vigentes para a empreitada de obras públicas (€ 30.000,00 para o ajuste direto e € 150.000,00 para a consulta prévia) se encontram desfasados das tendências verificadas noutros Estados-Membros, do volume médio das empreitadas correntes e da evolução dos custos da construção. A atualização é, em si, justificada e alinha-se com a margem deixada pelas Diretivas, que apenas regulam a contratação pública acima dos respetivos limiares europeus. Não obstante, a dimensão do salto proposto - multiplicação por cinco no ajuste direto e por mais de seis na consulta prévia - convoca cautelas redobradas em sede de fundamentação, planeamento e controlo.

Neste âmbito, releva-se ainda necessário atentar ao regime previsto no novo artigo 17.º-B, em particular à redação conferida aos números 3 e 5 do referido artigo, nos termos do qual se pretende determinar as disposições aplicáveis ao fracionamento de contratos, atualmente constante do artigo 22.º da versão do Código em vigor, que a presente proposta pretende revogar.

1.1 Risco de subtração ao escrutínio concorrencial pleno

Empreitadas de valor estimado próximo de € 1.000.000,00 podem, no novo enquadramento, ser adjudicadas mediante simples consulta prévia, com convite a apenas três entidades. Ainda que tal solução respeite formalmente as Diretivas, a *substância* dos princípios da concorrência, da igualdade de tratamento e da imparcialidade exige que a opção pela consulta prévia, neste patamar, seja acompanhada de exigências particulares de transparência *ex ante* e *ex post* - designadamente quanto à escolha das entidades convidadas, à publicidade do procedimento e à motivação da decisão de contratar.

1.1.1 Sugestão

Recomenda-se que, acima de um patamar a definir (sugere-se € 500.000,00 nas empreitadas e € 75.000,00 nas aquisições de bens e serviços), seja exigida **fundamentação reforçada da decisão de contratar**, com inclusão obrigatória de: (i) estudo prévio das necessidades nos termos do novo artigo 35.º-D; (ii) análise comparativa documentada do mercado relevante; e (iii) justificação da opção procedimental, designadamente, quanto à proporcionalidade dos meios em função do objeto contratual. Tal exigência não compromete a celeridade visada - pelo contrário, reforça a previsibilidade da relação com o mercado e a robustez da decisão administrativa em sede de eventual fiscalização.

1.2 Do fracionamento e regras de agregação (artigo 17.º-B)

A leitura conjugada dos n.ºs 3 e 5 do novo artigo 17.º-B suscita uma dúvida interpretativa de assinalável relevância quanto ao âmbito de aplicação do regime de agregação aí consagrado.

O n.º 3 restringe a obrigação de agregação dos valores estimados aos contratos "*cuja formação ocorra em simultâneo*", ao passo que o n.º 5 regula o cálculo do valor estimado para contratos "*de uso corrente*" ou suscetíveis de prorrogação. Da interpretação conjugada de ambas as disposições não resulta com suficiente clareza que o regime de agregação se estenda aos contratos celebrados através de procedimentos lançados em separado, isto é, de forma sucessiva ou cronologicamente desfasada.

Pelo contrário, tanto a referência à simultaneidade constante do n.º 3 como a imprecisão semântica da expressão "*uso corrente*" utilizada no n.º 5 parecem apontar no sentido da exclusão de tais situações do âmbito de aplicação das normas em apreço, o que consubstancia uma lacuna de formulação suscetível de comprometer de forma significativa o escopo antifracionamento que o artigo 17.º-B visa assegurar.

Com efeito, os procedimentos lançados em separado constituem o mecanismo mais frequente - e simultaneamente o de mais difícil deteção - de fracionamento artificial de contratos públicos. A sua exclusão do âmbito da regra de agregação redundaria, na prática, em privar esta de grande parte da sua efetividade, na medida em que bastaria à entidade adjudicante assegurar a não coincidência formal no tempo dos procedimentos relativos a prestações de idêntica natureza para afastar a aplicação do somatório e, conseqüentemente, manter cada procedimento individualmente considerado aquém dos limiares legalmente fixados.

1.1.2 Sugestão

Neste quadro, propõe-se a substituição, no n.º 5, da expressão "*de uso corrente*" por uma redação semelhante à atualmente constante do artigo 22.º, n.º 1, alínea b) do CCP, a qual traduz de forma objetiva e juridicamente inequívoca a situação que a norma visa disciplinar: aquela em que contratos autónomos, cujos procedimentos de formação não são formalmente coincidentes no tempo, se destinam à satisfação de necessidades de idêntica natureza, devendo, por conseguinte, ser tratados unitariamente para efeitos de determinação do valor estimado e de escolha do procedimento aplicável. A adoção desta formulação promove a clarificação do âmbito de aplicação do n.º 5, explicita a sua articulação sistemática com o n.º 3 e contribui para uma aplicação mais uniforme, coerente e previsível do regime antifracionamento.

2. Princípio “só uma vez” e desmaterialização documental

A consagração do princípio “só uma vez” na entrega de documentos, em particular no plano dos documentos de habilitação, é uma das medidas mais positivas do anteprojeto, à qual se adere sem reservas. A solução é coerente com o Regulamento (UE) 2018/1724 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 2 de outubro de 2018 (Portal Digital Único), e contribui significativamente para a redução de custos administrativos e para a desmaterialização da contratação pública.

Sugere-se, em sede de articulado, que se acautelem expressamente: (i) a responsabilidade pela exatidão e atualidade dos dados constantes das plataformas eletrónicas agregadoras e dos repositórios públicos consultados pela entidade adjudicante; (ii) o direito de o operador económico ser ouvido quando da consulta resulte facto desfavorável que possa fundamentar exclusão; e (iii) a articulação com o RGPD, em particular quanto à minimização de dados (artigo 5.º, n.º 1, alínea c)) e à informação a prestar aos titulares dos dados (artigos 13.º e 14.º).

3. Contratação pública digital e inteligência artificial (artigo 1.º-C)

A consagração da contratação pública digital como dimensão estrutural do regime, com o reconhecimento expresso da possibilidade de utilização de sistemas digitais, incluindo de inteligência artificial, e a explicitação dos princípios que devem pautar essa utilização - transparência e explicabilidade, segurança, proteção de dados pessoais e de segredos comerciais e industriais, supervisão e contributo humano, interoperabilidade - constituem um passo significativo e bem-vindo. A redação proposta para o artigo 1.º-C reflete adequadamente o estado da arte da reflexão internacional sobre as condições mínimas de utilização legítima destes sistemas em contexto público.

3.1 Necessidade de articulação expressa com o Regulamento (UE) 2024/1689 (RIA)

A redação atualmente proposta limita-se, essencialmente, à determinação dos princípios orientadores, sendo silenciosa, nomeadamente, quanto à articulação com o Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024 (Regulamento Inteligência Artificial). Tal opção pode revelar-se inadequada pelas seguintes razões:

- Diversos sistemas de IA suscetíveis de utilização em sede de avaliação de propostas, de qualificação de candidatos ou de análise de elegibilidade podem qualificar-se como sistemas de risco elevado nos termos do Anexo III do RIA, quando intervenham, designadamente, em decisões relativas ao acesso a serviços públicos essenciais ou produzam efeitos jurídicos significativos sobre os operadores económicos;
- A utilização de tais sistemas, por uma entidade pública adjudicante, está sujeita à obrigação de avaliação de impacto sobre os direitos fundamentais (artigo 27.º do RIA), bem como aos deveres de registo, gestão de riscos, governação de dados, manutenção de logs, supervisão humana qualificada e transparência;
- Quando os atos produzidos pelo sistema impliquem ou se baseiem em decisões automatizadas que produzam efeitos na esfera jurídica do operador económico, é ainda aplicável o artigo 22.º do RGPD e, no plano interno, o artigo 9.º da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto.

3.2 Sugestão

Propõe-se que o artigo 1.º-C contenha remissão expressa para a observância do Regulamento (UE) 2024/1689, do Regulamento (UE) 2016/679 e da legislação nacional de execução, especificando que a utilização de sistemas de IA classificados como de risco elevado exige a prévia adoção, pela entidade adjudicante, das medidas de governação aí previstas. Sugere-se ainda que o princípio da supervisão e contributo humano (alínea d) do n.º 2) seja explicitado no sentido de uma *intervenção humana qualificada, dotada de poder efetivo de revisão e de afastamento dos resultados produzidos pelo sistema*, de modo a evitar a sua redução a mera formalidade homologatória.

4. Iniciativa espontânea (artigo 35.º-B)

A figura da iniciativa espontânea, que permite a qualquer operador económico interessado apresentar à entidade adjudicante competente uma proposta para a celebração de contrato público, é uma inovação relevante e potencialmente positiva, na medida em que permite canalizar para procedimentos concorrenciais regulares iniciativas privadas inovadoras, com benefícios para o interesse público. O modelo aproxima-se de figuras conhecidas noutros ordenamentos, pelo que beneficia de experiência comparada já consolidada.

4.1 Risco de vantagem informacional do autor da iniciativa

Subsiste, contudo, um risco material inerente a esta figura: o autor da iniciativa beneficia, por definição, de uma vantagem informacional sobre os demais potenciais concorrentes. Tal vantagem é amplificada pela previsão do n.º 5 do artigo 35.º-B, segundo a qual a entidade adjudicante “*pode utilizar o estudo técnico na preparação das peças do procedimento [...], as quais devem integrar tal estudo na sua versão original*””. A integração *verbatim* do estudo técnico - ainda que adequadamente publicitada - pode condicionar o desenho das peças do procedimento de modo a favorecer, ainda que involuntariamente, o autor da iniciativa.

4.2 Sugestões

Em coerência com a jurisprudência do TJUE relativa ao princípio da igualdade de tratamento dos concorrentes (em particular, a jurisprudência sobre vantagens informacionais derivadas de envolvimento prévio em fase preparatória — cf. artigo 41.º da Diretiva 2014/24/UE e correspondente artigo 35.º-A do CCP), recomenda-se que o regime da iniciativa espontânea seja completado nos seguintes termos:

- Estipulação de prazos alargados para a apresentação de propostas no procedimento subsequente, sempre que se baseie em iniciativa espontânea;

- Critérios objetivos de reembolso dos encargos comprovadamente incorridos pelo autor da iniciativa não excluído nem adjudicatário (atual n.º 6 do artigo 35.º-B), designadamente, através de referenciais ou tabelas, sob pena de gerar litigância em torno da fixação do montante, com tendência para a arbitragem (n.º 7 do mesmo artigo).

7. Período de teste de sistemas e tecnologias de informação (artigo 35.º-C)

A criação de um regime expresso para o **período de teste**, com a possibilidade de disponibilização gratuita e temporária, por parte de operadores económicos, de sistemas e tecnologias de informação para fins de avaliação técnica e de adequação às necessidades públicas subjacentes, é uma medida positiva. Reconhecem-se as salvaguardas inscritas no preceito, designadamente: (i) a duração máxima do período de teste (30 dias, prorrogáveis até 90); (ii) a proibição de contrapartidas diretas ou indiretas, incluindo a *utilização de dados para treino, validação ou melhoria de modelos*; (iii) a fundamentação reforçada exigível quando o teste seja realizado com um único operador; e (iv) a vedação expressa da utilização do teste como fundamento para a adoção de procedimento menos concorrencial.

Subsiste, ainda assim, um risco material de *lock-in* tecnológico de facto e de assimetria informacional, decorrente quer da curva de aprendizagem dos utilizadores quer da eventual conformação das peças do procedimento subsequente às especificidades da solução testada. Para mitigar este risco, sugere-se:

- Previsão de um prazo mínimo de intervalo (p. ex., 30 dias) entre a conclusão do período de teste e a abertura do procedimento pré-contratual subsequente, durante o qual a entidade adjudicante consolida internamente os resultados sem interação com os operadores económicos;
- Reforço do dever de divulgação das informações relevantes obtidas com o teste (atual n.º 4, *in fine*), explicitando-se que devem ser divulgados, em momento adequado, todos os relatórios técnicos, parâmetros funcionais e considerações de adequação que tenham sido apurados, com salvaguarda dos segredos comerciais e industriais legítimos;
- Inclusão expressa, no caderno de encargos do procedimento subsequente, de requisitos de interoperabilidade e portabilidade de dados, de forma a assegurar que a opção por solução alternativa à testada não fica, na prática, inviabilizada.

8. Adjudicação de propostas de valor superior ao preço-base (artigo 70.º, n.º 6)

O n.º 6 do artigo 70.º, na redação proposta, admite que a entidade adjudicante, após tomada de conhecimento do conteúdo das propostas apresentadas, proceda à alteração da autorização de despesa inicialmente prevista, com vista à adjudicação do contrato por valor superior ao preço-base fixado nas peças do procedimento.

A disposição suscita sérias reservas quanto à sua compatibilidade com os princípios estruturantes da contratação pública, em particular os da concorrência, da igualdade de tratamento, da transparência e da proporcionalidade.

Com efeito, o preço-base constitui um elemento essencial das peças do procedimento, cumprindo uma dupla função: por um lado, delimita o universo dos concorrentes e condiciona a formulação das respetivas propostas; por outro, fixa o referencial financeiro dentro do qual a entidade adjudicante se compromete a contratar, vinculando-a perante o mercado e perante os próprios concorrentes. A possibilidade de alteração ou manutenção da autorização de despesa (em rigor, do cabimento orçamental) em momento posterior ao conhecimento do conteúdo das propostas subverte esta lógica de forma estrutural: a entidade adjudicante passa a dispor de uma faculdade de adaptação do quadro financeiro do procedimento em função do resultado concreto da competição, o que equivale, na prática, a permitir que as regras do jogo sejam modificadas após o conhecimento das jogadas dos participantes.

Esta competência reveste natureza marcadamente discricionária e afigura-se desproporcionada à luz das exigências que decorrem dos princípios aplicáveis. A discricionariedade conferida não se encontra sujeita, na redação proposta, a quaisquer condicionantes substantivas que delimitem o seu exercício - designadamente quanto às circunstâncias que o justificam, ao diferencial máximo admissível entre o preço-base e o valor da adjudicação, ou à necessidade de fundamentação reforçada da decisão. Deste modo, a norma habilita a entidade adjudicante a praticar um ato com impacto direto na esfera jurídica dos concorrentes sem que o ordenamento jurídico imponha um controlo de proporcionalidade adequado à gravidade dessa interferência.

Acresce que a possibilidade em apreço é suscetível de gerar efeitos distorsivos sobre o comportamento dos operadores económicos em procedimentos futuros, incentivando a apresentação de propostas com valores superiores ao preço-base na expectativa de uma eventual revisão da autorização de despesa, o que compromete a seriedade e a credibilidade do procedimento concorrencial enquanto mecanismo de seleção da proposta mais vantajosa.

Neste quadro, recomenda-se a revisão da alínea c) do n.º 6 do artigo 70.º, no sentido de, pelo menos: (i) circunscrever a faculdade de alteração da autorização de despesa a situações objetivamente fundamentadas e alheias à vontade da entidade adjudicante, ocorridas após o lançamento do procedimento; (ii) fixar um limite percentual máximo para o diferencial admissível entre o preço-base e o valor da adjudicação; e (iii) sujeitar o exercício desta faculdade a fundamentação reforçada, com publicação obrigatória da decisão e das suas razões determinantes, assegurando a transparência *ex post* do procedimento.

9. Empreitada de conceção-construção e marcos de execução (artigos 43.º-A, 372.º, 373.º, 388.º-A e 393.º-A)

A criação de um regime específico para a empreitada de conceção-construção responde a uma necessidade há muito sentida e dá adequada resposta às especificidades deste tipo contratual. Saúda-se, em particular, a previsão de que, nos casos em que o caderno de encargos seja integrado apenas por um programa preliminar, o valor estimado discrimine separadamente os montantes correspondentes à conceção e à execução da obra (n.º 1 do novo artigo 43.º-A), bem como a possibilidade de o caderno de encargos prever marcos de execução relevantes para efeitos de pagamentos (n.º 2).

9.1 Verificação do cumprimento de marcos

A substituição do regime tradicional de medições pelo pagamento *por marcos de execução* (novos artigos 388.º-A e 393.º-A) é solução adequada à natureza desta modalidade contratual. Reveste-se, todavia, de importância determinante que os marcos de execução previstos no caderno de encargos sejam objetivamente verificáveis, de modo a evitar litigância sobre o seu cumprimento e a não desresponsabilizar o cocontratante. Sugere-se que o regime estabeleça, expressamente, requisitos mínimos de definição dos marcos (designadamente: critérios técnicos quantificáveis, documentação probatória e prazos de aceitação), em paralelo com o que sucede, p. ex., nos contratos celebrados ao abrigo do PRR.

9.2 Articulação com o regime da revisão prévia do projeto

A possibilidade, prevista no n.º 3 do novo artigo 161.º-B, de dispensa da revisão prévia do projeto de execução nos termos do n.º 2 do artigo 43.º - desde que a entidade adjudicante exponha os fundamentos dessa dispensa na decisão de contratar - é matéria sensível e cuja apreciação carece de cuidado adicional. Sugere-se que a faculdade de dispensa seja delimitada por critérios objetivos, designadamente em função do valor estimado do contrato, da complexidade técnica e do impacto da intervenção, de modo a evitar uma utilização excessiva da figura que possa, no agregado, contribuir para a deterioração da qualidade dos projetos públicos.

10. Consulta prévia especial (artigos 127.º-A e 127.º-B)

A integração no Código dos procedimentos simplificados anteriormente previstos na Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, é tecnicamente adequada e responde à necessidade de combate à dispersão legislativa nesta matéria. Saúda-se igualmente o aumento para cinco do número mínimo de entidades convidadas (n.º 1 do artigo 127.º-A), o que constitui ganho de robustez concorrencial e de equilíbrio com contrapesos do facto de estarmos perante um tipo de procedimento não aberto à concorrência.

Suscita, contudo, algumas reservas quanto aos requisitos materiais de adoção da consulta prévia especial (artigo 127.º-B), em particular a alínea f) relativa a intervenções que, por despacho do membro do Governo responsável pelo respetivo setor de atividade, sejam consideradas “*prioritárias ou estratégicas para o desenvolvimento regional ou nacional*”. A indeterminação dos conceitos de prioridade e de estratégia, conjugada com o mecanismo de habilitação por simples despacho, é suscetível de comportar riscos para a previsibilidade do regime.

Recomenda-se que a alínea f) seja delimitada por critérios materiais expressos (designadamente: contributo para metas de transição energética, digital ou demográfica; cofinanciamento europeu; relevância para o cumprimento de obrigações decorrentes do direito da União Europeia) ou, em alternativa, que se preveja regime expresso de publicitação dos despachos habilitantes, com prévia consulta pública sumária, em coerência com o princípio da transparência.

Quanto ao novo artigo 129.º-A (contratação em situações excecionais), a opção por ajuste direto simplificado em contextos de declaração de estado de sítio, de estado de emergência ou de situação de calamidade é justificada e proporcional. Sublinha-se, contudo, a relevância do dever de publicitação *ex post* aí previsto (n.º 5).

11. Resolução alternativa de litígios: arbitragem e comissões técnicas de conciliação (artigos 464.º-B a 464.º-G)

A reformulação do regime da arbitragem nos contratos públicos é, em si, positiva. A redação proposta para o artigo 464.º-C, configurando a submissão à arbitragem como facultativa e prevendo que a não aceitação por parte de algum candidato ou concorrente não implica a exclusão da respetiva candidatura ou proposta, resolve, com mérito, as dúvidas de conformidade constitucional e de conformidade com o Direito da União Europeia que se haviam sucessivamente levantado quanto a regimes anteriores de arbitragem obrigatória.

A comissão técnica de conciliação (artigos 464.º-D a 464.º-G) é figura particularmente bem-vinda. A pacificação de litígios na fase de execução contratual, com recurso a peritos com qualificação técnica ou

experiência profissional adequada, constitui contributo expressivo para a redução da litigância judicial e para a manutenção do equilíbrio contratual.

11.1 Adequação dos prazos

Os prazos previstos no artigo 464.º-E - dez dias para a resposta da parte requerida (n.º 2) e até trinta dias para a tentativa de conciliação (n.º 3) - afiguram-se ajustados a litígios simples, mas potencialmente irrealistas em litígios contratuais complexos, em particular em empreitadas de grande dimensão. Sugere-se a previsão expressa da possibilidade de prorrogação por acordo das partes, com limites máximos e dever de fundamentação.

11.2 Critérios de remuneração e independência

Sugere-se ainda que sejam fixadas, em diploma regulamentar a aprovar, regras quanto a: (i) critérios de remuneração dos membros das comissões técnicas de conciliação, designadamente quando ambas as partes sejam entidades públicas; (ii) regime de incompatibilidades e impedimentos; e (iii) deveres deontológicos e de confidencialidade. A ausência de regulamentação nestes pontos pode, na prática, comprometer a operacionalidade da figura.

12. Modificação objetiva do contrato e alteração das circunstâncias (artigos 312.º, 314.º-A e 314.º-B)

Acolhe-se com particular agrado a distinção clara entre as situações de modificação objetiva do contrato com fundamento nas situações previstas no artigo 312.º e as resultantes de alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, ao abrigo do novo artigo 314.º-A. A indistinção até hoje vigente entre estas figuras tem gerado dificuldades aplicativas significativas, particularmente, em contextos de crise (pandemia, guerra, inflação anormal), pelo que a clarificação proposta dá adequada resposta a uma necessidade real.

Neste contexto, a integração no âmbito do artigo 312.º do regime relativo aos trabalhos ou serviços complementares é igualmente um aspeto de salutar, na medida em que, a versão atualmente em vigor trata essa matéria de forma independente no código, sem qualquer fundamento material e jurídico que o justifique, sendo, esse, o entendimento há muito consolidado na doutrina e jurisprudência.

A previsão de que a compensação financeira pode ser fixada por acordo ou por decisão judicial ou arbitral é igualmente sensata. Saúda-se também a autonomização do artigo 314.º-B para os casos de alteração imputável a decisão do contraente público adotada fora do exercício dos poderes de conformação contratual, com remissão para o regime da reposição do equilíbrio financeiro do artigo 282.º.

Quanto ao disposto no artigo 314.º-A, importa, contudo, assinalar que os termos em que é conferido apenas ao cocontratante o direito à modificação do contrato ou a uma compensação financeira, segundo critério de equidade, deverá ser alterado no sentido de conferir esse direito ao contraente público.

Quanto à revisão de preços (artigo 300.º), a opção pela manutenção da regra segundo a qual a revisão apenas tem lugar quando o contrato a determine - sem prejuízo do disposto nos artigos 282.º, 341.º e 382.º - preserva a coerência do regime atual, mas pode revelar-se insuficiente em contratos de longa duração celebrados em contexto de volatilidade significativa dos preços dos fatores de produção. Sugere-se que se equacione a previsão de mecanismos supletivos de revisão de preços para contratos plurianuais de valor relevante, em coerência com a Diretiva 2014/24/UE e com soluções já adotadas em diversos Estados-Membros.

13. Regime de Realização das Despesas Públicas (Anexo I)

A modernização do regime de realização das despesas públicas e a revogação do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, era uma necessidade evidente. Os limiares previstos no artigo 4.º do RRDP encontram-se manifestamente desajustados face à realidade administrativa e financeira atual, pelo que a sua atualização é positiva.

13.1 Ano económico e despesas plurianuais

O artigo 9.º do RRDP, na configuração proposta, dispensa a autorização conjunta dos Ministros das Finanças e do respetivo ministro quando os encargos não excedam € 500.000,00 em cada um dos anos económicos seguintes ao da contratação, não excedam quatro anos económicos e o prazo de execução seja até 36 meses. Recomenda-se, no entanto, que se explicita expressamente a articulação com a Lei de Enquadramento Orçamental e com o regime dos compromissos plurianuais previsto na Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso - LCPA), em particular no que respeita aos requisitos de autorização e ao apuramento dos fundos disponíveis.

13.2 Delegação de competências

O artigo 11.º do RRDP, relativo à delegação de competências no âmbito da administração local, dever-se-á garantir a devida articulação com o Regime Jurídico das Autarquias Locais (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro) e com o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro).

V. Considerações transversais

1. Prevenção da corrupção: articulação com a Lei n.º 109-E/2021 e papel da MENAC

O aumento da discricionariedade decisória das entidades adjudicantes - visível, designadamente, na elevação dos limiares procedimentais, no alargamento material da consulta prévia especial, na figura da iniciativa espontânea e no período de teste de TIC - implica, necessariamente, um reforço dos mecanismos de prevenção dos riscos de corrupção e infrações conexas. A Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, que aprovou o Regime Geral da Prevenção da Corrupção (RGPC), e o Decreto-Lei n.º 109-G/2021, de 10 de dezembro, que criou o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), constituem o quadro de referência nesta matéria e devem ser expressamente articulados com a reforma em consulta.

Sugere-se, em particular, que:

- Sejam reforçados, no preâmbulo ou em normas próprias, os deveres de adoção e atualização dos Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PPRCIC) por parte das entidades adjudicantes, com particular incidência nos processos de planeamento da contratação pública, na escolha do procedimento e na decisão de adjudicação;
- Seja consagrado, com referência expressa, o dever de rastreabilidade documental das decisões adotadas em sede de procedimentos pré-contratuais de menor escrutínio concorrencial (ajuste direto, consulta prévia, consulta prévia especial), com inclusão da fundamentação técnica e económica da opção procedimental e da escolha dos operadores convidados;
- Sejam acolhidas as recomendações já emitidas pela MENAC quanto à identificação de áreas críticas no domínio da contratação pública, integrando-as nas orientações a emitir pelo IMPIC, I.P.

VI. Conclusão

A reforma do Código dos Contratos Públicos em consulta pública é, na sua orientação geral, particularmente bem-vinda. A simplificação procedimental, a desburocratização documental, a integração da contratação pública digital, o aperfeiçoamento sistemático de regimes jurídicos consolidados e a modernização do regime da realização das despesas públicas configuram, no seu conjunto, um esforço significativo de modernização e de alinhamento com as melhores práticas europeias.

A apreciação favorável da orientação geral não deve, todavia, ser confundida com a aceitação acrítica de todas as soluções concretas. A *simplificação* não pode significar *desresponsabilização*; a *flexibilização* não pode significar *opacidade*; o aumento da *discricionariedade* não pode significar diminuição do *escrutínio*. A



robustez da reforma dependerá, em medida significativa, da articulação coerente com o quadro normativo europeu e nacional adjacente (em particular, o Regulamento (UE) 2024/1689, o Regulamento (UE) 2016/679 e a Lei n.º 109-E/2021), da existência de medidas acompanhantes adequadas de capacitação institucional e do reforço - e não da atenuação - dos mecanismos internos de controlo e fiscalização.

O Departamento de Público e Regulatório da Fieldfisher Portugal coloca-se, desde já, à disposição da entidade pública promotora do presente procedimento de consulta para os esclarecimentos adicionais que se mostrem úteis, bem como para participar em audições, grupos de trabalho ou iniciativas semelhantes destinadas à reflexão sobre o presente diploma.

Lisboa, 21 de maio de 2026

Pelo Departamento de Público e Regulatório

Fieldfisher Portugal