

**PÚBLICO**

Nova revisão do Código dos Contratos Públicos (CCP)

Revisão do CCP

A revisão entra em vigor no dia 1 de outubro de 2026.

Foi publicado no Diário da República, de 4 de setembro de 2026, o Decreto-Lei n.º 177/2026, que procede à mais recente revisão do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro. A data de entrada em vigor assume particular relevo prático: o novo regime passa a disciplinar os procedimentos iniciados a partir desse marco, sem prejuízo das regras transitórias aplicáveis. Nesse sentido, as alterações abrangem os procedimentos de formação iniciados após a entrada em vigor da nova revisão e os contratos celebrados na sua sequência. Exceionalmente, as normas sobre modificação objetiva dos contratos e resolução alternativa de litígios aplicam-se, também, aos procedimentos em curso e aos contratos em execução à data da entrada em vigor. Adicionalmente, a Portaria n.º 372/2017, de 14 de dezembro, relativa às regras e termos de apresentação dos documentos de habilitação, mantém-se, transitoriamente, em vigor, até à entrada em vigor de nova portaria que a substitua, e os artigos 2.º a 16.º da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, que aprova o regime das medidas especiais de contratação pública, são revogados, passando os procedimentos simplificados relevantes a integrar o CCP.

O novo regime aplica-se aos procedimentos de formação iniciados a partir do dia 1 de outubro e aos contratos celebrados na sequência desses procedimentos.

Síntese e pontos-chave da revisão**No âmbito da formação do contrato:**

- É consagrado, pela primeira vez, um princípio de contratação digital, impondo-se às entidades adjudicantes a utilização de sistemas digitais, incluindo ferramentas de inteligência artificial (“IA”), nas diversas fases de formação e execução do contrato;

- São alargados os limiares de adoção dos procedimentos de ajuste direto e de consulta prévia. A fixação de limiares mais elevados para estes procedimentos fomenta a simplificação e a celeridade na contratação e reduz encargos de tramitação, mas torna mais exigentes o cálculo do valor estimado do contrato e o controlo das regras de agregação de contratos e proibição de fracionamento;
- O conceito de “valor do contrato” é substituído pelo de “valor estimado do contrato”, sendo também aditadas regras especiais de cálculo para os contratos de concessão de obras e serviços;
- A consulta prévia especial é consagrada como novo tipo procedimental para a formação de contratos de valor estimado simultaneamente inferior aos limiares europeus e a 2.000.000,00, com convite a pelo menos cinco entidades e regras especiais de limitação das entidades a convidar;
- É, igualmente, previsto um regime de flexibilização do procedimento de concurso público, quando o valor estimado do contrato seja inferior aos limiares europeus;
- Passa a ser permitido que qualquer operador económico apresente uma iniciativa espontânea para executar prestações ao abrigo de contratos públicos, podendo essa iniciativa espontânea desencadear um procedimento concorrencial. Todavia, a iniciativa espontânea não converte a proposta privada em adjudicação direta nem implica qualquer direito preferencial;
- Admite-se reservar certos procedimentos a *startups* reconhecidas nos termos da lei, para contratos de locação ou aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços abaixo dos limiares europeus e sem interesse transfronteiriço certo;
- É permitido às entidades adjudicantes solicitar ou aceitar a disponibilização gratuita e temporária de sistemas e tecnologias de informação para avaliação técnica antes do lançamento do procedimento de aquisição, com a fixação de salvaguardas de proteção da concorrência e igualdade;
- É admitido o recurso ao ajuste direto simplificado para a realização das intervenções necessárias à reconstrução e reabilitação de áreas afetadas e à prestação de apoio a pessoas singulares e coletivas em situações de emergência, sendo, também, clarificada a possibilidade de recurso ao ajuste direto com fundamento em urgência imperiosa; e
- É unificado, no artigo 70.º, o regime relativo às causas de exclusão das propostas.

No âmbito da execução do contrato:

- A revisão torna mais nítida a fronteira entre alterar o contrato e corrigir um desequilíbrio causado por circunstâncias extraordinárias que se repercutem no contrato, autonomizando sistematicamente os dois institutos e esclarecendo que a compensação devida no caso de alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, que seja alheia às partes, pode ser fixada por acordo;
- O regime das concessões reforça a necessidade de transferência significativa e efetiva do risco de exploração das obras públicas ou dos serviços para o concessionário, identificando-se critérios relevantes para a sua aferição; e
- Em matéria de resolução de litígios, a arbitragem deixa de poder ser imposta como condição de participação e a figura das comissões de conciliação é recuperada enquanto meio célere de prevenção e resolução de litígios.

O uso de ferramentas digitais e de IA fica sujeita a garantias de transparência e explicabilidade, segurança, proteção de dados pessoais e de segredos comerciais, supervisão e contributo humano e interoperabilidade com plataformas agregadoras do Estado.

Principais inovações em detalhe

A revisão tem o propósito assumido de planeamento, simplificação, clarificação e atualização tecnológica, percorrendo as várias fases do ciclo da contratação pública: da decisão de contratar à execução contratual e resolução de litígios, passando pelos tipos, escolha e tramitação dos procedimentos, pela avaliação de propostas e, ainda, pela habilitação dos concorrentes. A revisão inclui a consagração de soluções inovadoras e alterações significativas de regime, associadas à referida simplificação e aceleração na contratação. Noutros casos, com menor impacto, a revisão inclui reorganizações, incluindo sistemáticas, e unificações e clarificações de regime.

Nova arquitetura principiológica e a incorporação da IA na contratação pública

Os novos artigos 1.º-A e 1.º-B separam duas camadas normativas, que, anteriormente, surgiam unificadas. O artigo 1.º-A passa a enquadrar a formação e a execução dos contratos nos princípios gerais da atividade administrativa decorrentes da Constituição, dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo, enquanto o artigo 1.º-B autonomiza e densifica os princípios especificamente associados à contratação pública.

Por sua vez, o novo artigo 1.º-C consagra, de forma inovatória, um regime de contratação pública digital, estabelecendo que, no planeamento, na preparação e na condução dos procedimentos, bem como na execução dos contratos, as entidades adjudicantes devem utilizar sistemas digitais, incluindo sistemas de inteligência artificial, com o objetivo de maximizar a eficiência. A digitalização deixa, por isso, de ser apenas uma característica operacional das plataformas eletrónicas e passa a constituir uma orientação transversal para todo o ciclo contratual, desde a definição da necessidade até ao acompanhamento da execução do contrato e do desempenho do cocontratante.

A utilização de ferramentas digitais e de IA fica, contudo, sujeita a garantias de transparência e explicabilidade, segurança, proteção de dados pessoais e de segredos comerciais, supervisão e contributo humano e interoperabilidade com plataformas agregadoras do Estado. Na prática, as entidades deverão conseguir explicar quando um sistema foi utilizado, verificar os resultados produzidos e preservar uma cadeia de decisão auditável. A tecnologia pode apoiar a análise e a gestão, mas não substitui a responsabilidade dos titulares dos órgãos competentes nem dispensa o cumprimento do regime de proteção de dados e das exigências substantivas e procedimentais.

Novos limiares para adoção dos procedimentos de ajuste direto e de consulta prévia

A par de alterações pontuais nos critérios materiais de recurso aos procedimentos de ajuste direto e de consulta prévia, que têm, sobretudo, o propósito de proceder a clarificações de regime, as alterações mais significativas desta revisão prendem-se com os aumentos dos limiares de recurso a estes procedimentos em função do valor.

Nas empreitadas de obras públicas, o ajuste direto passa a poder ser utilizado quando o valor estimado do contrato seja inferior a €150.000, face aos anteriores €30.000, e a consulta prévia quando esse valor seja inferior a €1.000.000, face aos anteriores €150.000. Nos contratos de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços, os limites passam de €20.000 para €75.000 no ajuste direto, e de €75.000 para €130.000 na consulta prévia. No que concerne às concessões de obras públicas ou de serviços, é admitido o ajuste direto ou consulta prévia, com duração inferior a um ano, desde que o valor estimado do contrato seja inferior a €1.000.000 (anteriormente, €75.000).

Nos demais contratos, os limites passam de €50.000 para €75.000 no ajuste direto e de €100.000 para €130.000 na consulta prévia.

O aumento é particularmente expressivo nas empreitadas, sendo o novo limiar suscetível de abranger obras de pequena-média dimensão, que ficam sujeitas a procedimentos mais simplificados e com menores custos de tramitação inerentes.

O recurso a estes procedimentos em função do valor está estritamente ligado ao agora novo conceito de “valor estimado do contrato”.

Do «valor do contrato» ao «valor estimado do contrato»

O artigo 17.º passa a centrar a análise no «valor estimado do contrato», correspondente ao preço estimado a pagar pela entidade adjudicante e por terceiros, acrescido das contraprestações e das vantagens que decorram diretamente da execução e possam funcionar como contrapartida das prestações do adjudicatário, à luz de critérios económicos objetivos, como preços de mercado, consultas preliminares ou custos médios de procedimentos anteriores. A alteração substitui o conceito anterior de «valor do contrato», associado ao benefício económico máximo que o adjudicatário poderia obter, aproximando a nova terminologia à lógica de cálculo utilizada pelo Direito da União Europeia.

A revisão procede a alterações pontuais das anteriores regras especiais para cálculo do valor de contratos de empreitadas, acordos-quadro, sistemas de aquisição dinâmicos e parcerias para a inovação e adita regras especiais para os contratos de concessão de obras e serviços (artigo 17.º-A). O novo artigo 17.º-B estabelece regras com vista ao controlo do fracionamento artificial dos contratos e convoca regras de agregação e de planeamento para efeitos do cálculo do valor estimado do contrato. O valor estimado passa, assim, a ser uma ferramenta de planeamento e de prevenção de distorções do regime.

A consulta prévia especial

Os artigos 127.^o-A a 127.^o-C introduzem no CCP a consulta prévia especial, anteriormente associada às medidas especiais de contratação pública. Este procedimento envolve o convite direto de pelo menos cinco entidades, podendo ser adotado quando o valor estimado do contrato seja simultaneamente inferior aos limiares europeus aplicáveis e inferior a €2.000.000. O âmbito material abrange projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus, habitação pública ou de custos controlados, imóveis transferidos para municípios, transformação digital, saúde, cuidados continuados e apoio social, bem como intervenções consideradas prioritárias ou estratégicas para o desenvolvimento regional ou nacional.

Nos contratos cujo valor estimado seja inferior aos limiares europeus, a entidade adjudicante pode afastar ou incluir regras e formalidades quando isso seja útil para simplificar, tornar mais eficiente ou acelerar o procedimento.

A opção por cinco entidades, em vez das três exigidas na consulta prévia geral, procura equilibrar a celeridade do convite direto com uma base concorrencial mais ampla.

O regime inclui medidas adicionais, face às já previstas para os demais procedimentos, com vista a evitar a repetição ilimitada do convite aos mesmos operadores.

Flexibilização do concurso público abaixo dos limiares europeus

Nos contratos cujo valor estimado seja inferior aos limiares europeus, a entidade adjudicante pode adotar um regime de flexibilização do concurso público nos termos dos artigos 161.^o-A e seguintes. Dentro dos limites dos princípios da contratação pública, pode afastar ou incluir regras e formalidades quando isso seja útil para simplificar, tornar mais eficiente ou acelerar o procedimento. O regime permite, isolada ou cumulativamente, definir requisitos mínimos de capacidade técnica ou financeira e verificá-los com as propostas, adotar a avaliação faseada de propostas, recorrer a leilão eletrónico e abrir uma fase de negociação. A título de exemplo, são previstos novos casos de dispensa do pagamento de caução e possibilitado o encurtamento dos prazos de pronúncia dos concorrentes sobre o relatório preliminar para três dias, assim como de impugnações administrativas.

Iniciativas espontâneas e contratação reservada para a inovação

O artigo 35.^o-B permite que qualquer operador económico apresente uma iniciativa espontânea para realizar prestações ao abrigo de contratos públicos. A iniciativa deve incluir um estudo técnico que defina o objeto, identifique o interesse público e indique as condições essenciais da concretização, incluindo os aspetos legais e económico-financeiros. A entidade adjudicante dispõe de 90 dias para analisar a legalidade, a conveniência e a exequibilidade da pretensão. Se entender que existe interesse na sua concretização, pode utilizar o estudo na preparação das peças, mas deve disponibilizar a sua versão original aos futuros candidatos ou concorrentes.

O regime procura incentivar a inovação sem criar uma vantagem automática para o autor da iniciativa: se este participar e a sua proposta não for excluída nem adjudicada, tem direito ao reembolso dos encargos comprovadamente incorridos com o estudo.

A revisão prevê ainda a possibilidade de reservar certos procedimentos a startups reconhecidas nos termos da Lei n.º 21/2023, de 25 de maio, para contratos de locação ou aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços abaixo dos limiares europeus e sem interesse transfronteiriço certo, nos termos do artigo 54.º-A, n.º 1, alínea d).

Período de teste na preparação de procedimentos de aquisição de sistemas e tecnologias de informação

O novo artigo 35.º-C introduz um regime específico para períodos de teste na preparação de procedimentos de aquisição ou subscrição de sistemas e tecnologias de informação, admitindo que a entidade adjudicante promova ou aceite a disponibilização gratuita e temporária desses sistemas para fins de avaliação técnica, funcional, de interoperabilidade, de segurança e de adequação às necessidades públicas subjacentes. Neste quadro, a disponibilização gratuita e temporária desses sistemas por operadores económicos não constitui fator de impedimento ao convite a contratar.

A implementação de períodos de teste está sujeita a publicitação no portal dos contratos públicos, que inclua os elementos prescritos na referida norma.

A disponibilização de sistemas de tecnologias de informação para efeitos de teste não pode envolver uma contrapartida direta ou indireta a favor do operador económico. A contratação do sistema sujeito a um período de teste deve ser antecedida do procedimento pré-contratual legalmente aplicável.

A escolha de realização de testes com o sistema de um único operador económico deve fundar-se na impossibilidade ou na desadequação do teste de outras soluções, impondo-se à entidade adjudicante um dever especial de fundamentação dessa decisão. Adicionalmente, a entidade adjudicante deve adotar medidas de prevenção de distorção da concorrência. Como uma dessas medidas, o legislador impõe a documentação integral do processo de teste e a divulgação, no procedimento subsequente, de informações necessárias para garantir a igualdade entre a entidade disponibilizadora do sistema e os demais operadores económicos.

Contratação em situação de emergência

O artigo 24.º, n.ºs 12 e 13, considera preenchidos os pressupostos do ajuste direto por urgência imperiosa quando estejam em causa empreitadas, locações, aquisições de bens ou serviços necessários à reconstrução e reabilitação de áreas afetadas, ou ao apoio a pessoas singulares e coletivas, na sequência de estado de sítio, estado de emergência ou situação de calamidade. O recurso a este fundamento só pode ocorrer durante o ano seguinte ao termo da declaração, criando uma janela temporal definida para a resposta pós-emergência.

O regime articula-se com o novo artigo 129.º-A, que consagra o regime aplicável à contratação em situações excecionais, admitindo o recurso ao procedimento de ajuste direto simplificado para as mesmas finalidades até €500.000 para empreitadas e €100.000 para bens e serviços, também pelo período de um ano após o termo da declaração. Importa salientar que a celeridade não elimina a necessidade de demonstrar a ligação entre a contratação e o evento excecional, nem os deveres de formalização e publicitação previstos para os contratos acima dos limiares do ajuste direto simplificado. O desenho final do regime aplicável em situações excecionais procura, assim, evitar que uma resposta urgente se transforme numa derrogação permanente das regras de concorrência e transparência.

Unificação do regime de exclusão

O regime de exclusão das propostas, previsto no artigo 70.º, é também objeto de alteração nesta revisão, por via da unificação, neste preceito, de causas de exclusão decorrentes da violação de várias regras previstas ao longo do Código, quer gerais, quer considerando as especificidades dos vários procedimentais.

Execução contratual: modificação do contrato e alteração das circunstâncias

A revisão em análise distingue, expressamente, a modificação objetiva do contrato, regulada no artigo 312.º, da alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, prevista nos artigos 314.º-A e 314.º-B. A modificação pode fundamentar-se, entre outros casos, em cláusulas claras do contrato, em necessidade de trabalhos, serviços ou bens complementares, em necessidades que uma entidade adjudicante diligente não poderia ter previsto, no seu valor ser inferior aos limiares europeus e a 10% do preço contratual inicial (ou 15%, no caso dos contratos de empreitada de obras públicas) ou de alterações não substanciais, sempre dentro dos limites do artigo 313.º e sem alteração da natureza global do contrato ou falseamento da concorrência.

A nova sistematização dos institutos acima referidos autonomizou, no artigo 314.º-B, a alteração das circunstâncias imputável a uma decisão do contraente público adotada fora do exercício dos seus poderes de conformação contratual, mantendo, no essencial, o regime anteriormente previsto, de direito do cocontratante à reposição do equilíbrio financeiro contrato.

A alteração das circunstâncias não imputável ao contraente público, prevista no artigo 314.º-A, pressupõe a ocorrência de um evento anormal e imprevisível, que torne gravemente oneroso o cumprimento do contrato nos termos previamente estabelecidos e não esteja coberto pelos riscos próprios do contrato, dando lugar à atribuição de uma compensação financeira segundo critérios de equidade. O legislador veio estabelecer, expressamente, que esta compensação pode ser fixada por acordo entre as partes ou por decisão judicial ou arbitral.

O novo artigo 407º A prevê expressamente que o contrato de concessão deve consagrar uma transferência significativa e efetiva de risco de exploração das obras públicas ou dos serviços para o concessionário. Pretende-se, assim, afastar a utilização deste modelo contratual como forma de remuneração garantida.

Concessões: risco de exploração e responsabilidade laboral

O novo artigo 407.º-A densifica o elemento económico essencial da concessão, prevendo expressamente que o contrato de concessão deve consagrar uma transferência significativa e efetiva de risco de exploração das obras públicas ou dos serviços para o concessionário, ligada à procura, à oferta ou a ambas. Nos termos do mencionado preceito, considera-se que o concessionário assume um risco de exploração quando, cumulativamente, em condições normais de exploração, não exista garantia de recuperação dos investimentos e despesas de exploração e o concessionário fique efetivamente exposto às incertezas do mercado. A solução aproxima o CCP da lógica constante da Diretiva 2014/23/UE, partilhando o mesmo princípio basilar já consagrado na Lei das PPPs (Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio). Pretende-se, assim, afastar a utilização deste modelo contratual como forma de remuneração garantida e sem transferência de risco relevante do concedente para o concessionário.

Resolução alternativa de litígios

Na resolução de litígios, o artigo 464.º-B estabelece que a arbitragem e outros meios alternativos são permitidos nos termos da lei, mas o novo modelo é plenamente voluntário. Se a entidade adjudicante pretender consagrar a arbitragem, deve indicar o centro, as regras processuais e a necessidade de aceitação por parte dos candidatos ou concorrentes, sendo que a recusa não poderá determinar a respetiva exclusão. As comissões técnicas de conciliação recuperam uma via consensual e mais célere para prevenir ou resolver litígios contratuais, com interrupção dos prazos de prescrição e caducidade nos termos legais.

SÍNTESE		
FORMAÇÃO DO CONTRATO		
ALTERAÇÃO	DESCRIÇÃO	BASE LEGAL
Contratação digital e IA	Dever de utilização de sistemas digitais, incluindo de inteligência artificial, em todas as fases do ciclo contratual.	Arts. 1.º-A a 1.º-C
Limiares — Ajuste direto em função do valor	Empreitadas: > €30.000 → > €150.000 Concessões (> 1 ano): > €75.000 → > 1.000.000; Bens/serviços: > €20.000 → > €75.000; Outros: > €50.000 → > €75.000.	Art. 19.º e ss.
Limiares — Consulta prévia em função do valor	Empreitadas: > €150.000 → > €1.000.000 Concessões (> 1 ano): > €75.000 → > 1.000.000; Bens/serviços: > €75.000 → > €130.000; Outros: > €100.000 → > €130.000.	Art. 19.º e ss.
Valor estimado do contrato	Substituição do conceito de “valor do contrato” por “valor estimado do contrato”, baseado em critérios económicos objetivos, com regras de cálculo específicas para cada tipo contratual. Novas regras contra o fracionamento artificial.	Arts. 17.º a 17.º-B
Consulta prévia especial	Novo tipo procedimental com convite a pelo menos 5 entidades, para contratos inferiores aos limiares europeus e inferiores a €2.000.000.	Arts. 127.º-A e ss
Flexibilização do concurso público	Nos concursos públicos de valor estimado abaixo dos limiares europeus, possibilidade de afastar formalidades, adotar avaliação faseada, leilão eletrónico, fase de negociação, dispensa de caução e prazos encurtados.	Art. 161.º-A e ss.
Iniciativas espontâneas	Operadores económicos podem propor prestações ao abrigo de contratos públicos, com apresentação de estudo técnico. Sem adjudicação direta nem direito preferencial.	Art. 35.º-B
Contratação reservada a startups	Reserva de procedimentos a startups reconhecidas, para bens móveis ou serviços abaixo dos limiares europeus e sem interesse transfronteiriço certo.	Art. 54.º-A, n.º 1, al. d)
Período de teste em TI	Disponibilização gratuita e temporária de sistemas de TI para avaliação técnica prévia ao procedimento, com publicação obrigatória e medidas de prevenção de distorção da concorrência.	Art. 35.º-C
Contratação em emergência	Ajuste direto por urgência imperiosa em estado de sítio, emergência ou calamidade, até 1 ano após o termo da declaração. Ajuste direto simplificado: até €500.000 (empreitadas) e €100.000 (bens/serviços).	Arts. 24.º e 129.º-A
Exclusão de propostas	Unificação de causas de exclusão	Art. 70.º
EXECUÇÃO DO CONTRATO E RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS		
ALTERAÇÃO	DESCRIÇÃO	BASE LEGAL
Modificação vs. alteração de circunstâncias	Autonomização sistemática dos institutos da modificação objetiva do contrato e da alteração anormal e imprevisível das circunstâncias.	Arts. 312.º, 314.º-A, 314.º-B
Concessões — Risco de exploração	Exigência de transferência significativa e efetiva do risco de exploração para o concessionário.	Art. 407.º-A
Arbitragem voluntária	A arbitragem deixa de poder ser imposta como condição de participação. Recuperação das comissões técnicas de conciliação como via célere de resolução de litígios.	Art. 464.º-B a 464.º-G

IMPACTO PRÁTICO E RECOMENDAÇÕES PRELIMINARES

Para entidades adjudicantes

As entidades adjudicantes deverão começar por rever o ciclo interno da contratação, particularmente a identificação da necessidade pública a satisfazer, a estimativa do valor, a escolha e fundamentação do procedimento, a definição dos critérios de qualidade e acompanhamento da execução, no âmbito do novo regime que passará a vigorar. Esta revisão deve abranger regulamentos internos, delegações de competência, minutas de anúncios, convites, programas do procedimento e cadernos de encargos e modelos de avaliação. É, igualmente, importante mapear contratos e procedimentos em curso, para determinar se as novas regras de modificação objetiva e de resolução alternativa de litígios lhes são já aplicáveis.

Para operadores económicos

Para os operadores económicos, a revisão altera, simultaneamente, o mapa de oportunidades e o nível de preparação exigido. Os novos limiares podem ampliar o recurso a procedimentos de consulta prévia e de ajuste direto, mas a participação em procedimentos de contratação continuará dependente da submissão da documentação exigida, bem como da capacidade de resposta a prazos mais curtos, critérios de qualidade e requisitos ambientais, laborais e sociais.

Cumpre, também, salientar a necessidade de os operadores económicos considerarem os procedimentos de consulta prévia especial que possam vir a ser lançados, a possibilidade de submeter iniciativas espontâneas, de aceder a contratos reservados em função da respetiva natureza e de disponibilizarem, gratuita e temporariamente, soluções tecnológicas para fins de avaliação técnica e de adequação às necessidades públicas previamente ao lançamento de procedimentos de aquisição de sistemas e tecnologias de informação, avaliando também as consequências da contratação digital e da utilização de inteligência artificial no âmbito das compras públicas. ■