



PARECER INSTITUCIONAL

Sobre as alterações ao Código dos Contratos Públicos

PARECER INSTITUCIONAL

Sobre as alterações ao Código dos Contratos Públicos

Projeto de Decreto-Lei n.º 119/XXV/2026

SUMÁRIO EXECUTIVO

A ANIMAR reconhece a oportunidade e o mérito de várias soluções introduzidas pela revisão do Código dos Contratos Públicos (CCP), designadamente em matéria de simplificação, digitalização e celeridade procedimental. Contudo, manifesta preocupação substantiva quanto à insuficiente consideração da realidade das entidades da economia social no diploma. Em particular, a Animar alerta para:

- (i) a indefinição do conceito de «financiamento maioritário» no artigo 2.º, que arrasta para o perímetro de entidades adjudicantes muitas organizações da economia social;
- (ii) a ausência de uma reserva de contratos para entidades da economia social em paralelo com a que é criada para startups no artigo 54.º-A;
- (iii) a inexistência de um regime sectorial especial para a contratação no domínio da economia social, à semelhança do que é previsto para os serviços essenciais e setor da saúde e apoio social;
- (iv) a necessidade de reforço da transparência nas decisões de não adjudicação (art. 46.º-A) e nos critérios de divisão por lotes que condicionam o acesso de pequenos operadores;
- (v) as condições de acesso efetivo das organizações da economia social às plataformas eletrónicas de contratação pública.

I. Enquadramento

O presente parecer responde à abertura, em consulta pública, do projeto de decreto-lei que procede à décima sétima alteração ao Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, bem como à primeira alteração do regime jurídico da contratação pública nos domínios da defesa e da segurança.

Trata-se de uma revisão estrutural, com impacto em mais de uma centena e meia de artigos do CCP, que se inscreve no compromisso governamental de tornar a contratação pública «mais eficiente, ágil e transparente». A Animar acompanha estes objetivos e reconhece a pertinência das soluções relativas à integração digital, à eliminação de documentação declarativa redundante (princípio «só uma vez»), à elevação dos limiares procedimentais e à introdução de figuras como a consulta prévia especial e as iniciativas espontâneas.

Sem prejuízo dessa apreciação globalmente favorável, o presente parecer concentra-se nos pontos em que o diploma — pela ação e pela omissão — produz ou pode produzir impacto direto sobre o tecido das organizações da economia social, em particular sobre as associações de desenvolvimento local, cooperativas, mutualidades, fundações, instituições particulares de solidariedade social (IPSS) e demais entidades enquadradas pela Lei de Bases da Economia Social (Lei n.º 30/2013, de 8 de maio).

A Animar, enquanto rede nacional do desenvolvimento local e da economia social, intervém neste processo com a dupla preocupação que decorre da sua natureza: o impacto do CCP sobre as suas associadas como entidades adjudicantes (quando o sejam) e o impacto sobre o seu papel como operadores económicos no mercado público.

II. Síntese das principais alterações ao CCP

A análise técnica realizada permite identificar, entre o conjunto vasto de alterações introduzidas, sete eixos de revisão com particular relevância para a economia social:

1. Nova estrutura

O artigo 1.º-A separa princípios gerais da atividade administrativa e princípios gerais da contratação pública, autonomizando objetivos de desenvolvimento sustentável, inovação e responsabilidade social. Esta autonomização é positiva e abre espaço para a valorização de critérios sociais e ambientais na adjudicação.

2. Redefinição das entidades adjudicantes (art. 2.º)

Mantém-se a inclusão, no perímetro das entidades adjudicantes, das associações «desde que sejam maioritariamente financiadas» por entidades públicas, estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham órgãos cuja maioria dos titulares seja por estas designada. A redação não densifica o conceito de «financiamento maioritário», deixando subsistir uma das principais zonas de incerteza jurídica do regime atual.

3. Elevação dos limiares procedimentais (arts. 19.º e 20.º)

Para locação e aquisição de bens móveis e aquisição de serviços, o limiar do ajuste direto sobe para € 150 000 e o da consulta prévia para € 1 000 000. Para empreitadas, o limiar da consulta prévia simples passa a € 130 000. Cria-se ainda a figura da consulta prévia especial (arts. 127.º-A a 127.º-C) com regime mais flexível e convite a, pelo menos, cinco entidades.

4. Reserva de contratos (art. 54.º-A)

Mantém-se a reserva para entidades cujo objeto principal seja a integração social e profissional de pessoas com deficiência ou desfavorecidas (com o requisito dos 30 % de trabalhadores). Adita-se uma reserva específica para *startups* reconhecidas nos termos do artigo 2.º da Lei n.º 21/2023, de 25 de maio, para contratos de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços, sob certos limiares e ausência de interesse transfronteiriço certo.

5. Iniciativas espontâneas e período de teste (arts. 35.º-B e 35.º-C)

Passa a admitir-se que qualquer operador económico apresente, por iniciativa própria, um estudo técnico que defina o objeto de um possível contrato. A entidade adjudicante pode utilizar esse estudo na preparação de procedimento concorrencial, devendo o autor ser reembolsado dos encargos comprovados se participar e a sua proposta não for excluída nem adjudicada.

6. Consulta prévia especial e setor social (art. 127.º-B)

O âmbito da consulta prévia especial inclui expressamente a locação ou aquisição de bens, aquisição de serviços e obras destinadas à construção, renovação ou reabilitação de imóveis «no âmbito do setor da saúde, das unidades de cuidados continuados e integrados, e do apoio social no âmbito das pessoas idosas, da deficiência, da infância e da juventude».

7. Fundamentação da não adjudicação por lotes (art. 46.º-A)

Para contratos de aquisição ou locação de bens e serviços superiores a € 135 000 e empreitadas superiores a € 500 000, a decisão de não adjudicação por lotes passa a ter de ser fundamentada na decisão de contratar. Tipificam-se algumas situações de fundamento admissível.

8. Designação de júri e gestor do contrato

Reforça-se a centralidade da decisão de contratar como momento de designação dos júris e dos gestores do contrato, com regras de imparcialidade e impedimentos. Admite-se a substituição de membros do júri ou peritos como medida menos gravosa que a exclusão de candidatos em determinadas situações de conflito (n.º 4 do art. 55.º).

III. Análise de impacto sobre a economia social

Os pontos seguintes correspondem às áreas em que a Animar identifica preocupações ou propostas que merecem ser tidas em conta na fase final de elaboração do diploma.

3.1. Artigo 2.º — Conceito de organismo de direito público e «financiamento maioritário»

O artigo 2.º do CCP continua a qualificar como entidade adjudicante qualquer pessoa coletiva que, não sendo formalmente integrada na Administração Pública, seja «maioritariamente financiada» por uma entidade adjudicante, esteja sujeita ao seu controlo de gestão ou tenha um órgão de administração, direção ou fiscalização cuja maioria dos titulares seja, direta ou indiretamente, designada por aquelas. A Animar sublinha que:

- O conceito de «financiamento maioritário» não se encontra densificado no Código, persistindo controvérsia interpretativa quanto a saber se se afere por exercício económico, por período plurianual, se inclui transferências de natureza compensatória, contributiva, contratualizada (e.g., contratos-programa, acordos de cooperação, candidaturas a fundos europeus geridos por entidades públicas) ou apenas atribuições não contrapartidas;
- Muitas entidades do setor da economia social têm estruturas de financiamento variáveis ao longo do tempo, frequentemente acima do limiar dos 50 % em determinados exercícios em virtude da execução de projetos cofinanciados, o que pode arrastá-las para a qualificação como entidades adjudicantes sem que isso decorra de uma efetiva inserção orgânica no setor público;
- A jurisprudência do TJUE (acórdãos «Universale-Bau», «Cambridge», «Bayerischer Rundfunk», «IVD», «Vivium-Beja») exige uma análise material das condições de dependência económica, mas a sua transposição para a prática portuguesa beneficiaria de critérios densificados em diploma legal e não apenas por via interpretativa.

Proposta da Animar: a revisão do artigo 2.º deve aproveitar-se para clarificar o conceito de «financiamento maioritário», em moldes próximos do consagrado no Anexo I da Diretiva 2014/24/UE e na jurisprudência do TJUE, e para excluir expressamente do perímetro de entidades adjudicantes as entidades da economia social cujo financiamento público resulte de contratualização que constitua contrapartida direta de prestações realizadas em benefício do público (acordos de cooperação, contratos-programa, atos de cofinanciamento de projetos competitivos), reservando a qualificação como entidade adjudicante para as situações de efetivo controlo público.

3.2. Artigo 20.º — Limiares e o risco de exclusão das entidades da economia social

O artigo 20.º, conjugado com o artigo 18.º, fixa os limiares para escolha do procedimento em função do valor estimado do contrato. A elevação dos limiares (consulta prévia até € 1 000 000; ajuste direto até € 150 000), embora positiva para a celeridade, suscita dois efeitos preocupantes para a economia social, na qualidade de operadora económica:

- Por um lado, o aumento do limiar do ajuste direto, com convite mínimo a três entidades, pode reduzir a publicidade efetiva dos procedimentos e tornar mais opaco o acesso das pequenas entidades da economia social ao mercado público, em especial nas autarquias e empresas locais que tradicionalmente contratam serviços de animação, cultura, formação, intervenção social ou desenvolvimento local;
- Por outro, a consulta prévia especial (art. 127.º-B), com convite a cinco entidades à escolha da entidade adjudicante, abre espaço para discricionariedade significativa na escolha dos convidados. Sem mecanismos compensatórios de rotatividade ou de inclusão de operadores da economia social em determinados domínios, estas entidades correm o risco de ser sistematicamente afastadas do círculo de convidados.

Proposta da Animar: nos procedimentos por consulta prévia simples ou especial cujo objeto se inscreva em domínios habitualmente desempenhados pela economia social (animação cultural e socioeducativa, intervenção comunitária, dinamização territorial, formação, mediação, economia solidária), deveria prever-se a obrigatoriedade de inclusão de, pelo menos, uma entidade da economia social entre os convidados, sempre que existam no território operadores qualificados, à semelhança do que o legislador europeu admite no quadro dos contratos reservados.

3.3. Artigo 54.º-A — Reservas de contratos

O ponto que mereceu maior atenção na análise técnica respeita ao artigo 54.º-A. O preceito mantém a reserva para entidades cujo objeto principal seja a integração social e profissional de pessoas com deficiência ou desfavorecidas (mínimo de 30 % de trabalhadores nessas condições) e adita uma reserva específica para «startups reconhecidas nos termos do artigo 2.º da Lei n.º 21/2023, de 25 de maio» em procedimentos para locação ou aquisição de bens móveis ou aquisição de serviços, abaixo dos limiares dos n.os 2 ou 3 do art. 474.º e sem interesse transfronteiriço certo.

A Animar formula, a este respeito, três observações:

- **Qualificação de «startup»** — a remissão pura para o artigo 2.º da Lei n.º 21/2023 não está acompanhada de uma reflexão sobre a articulação desse regime com a contratação pública. O conceito da Lei das *Startups* inclui empresas com até 10 anos, menos de 250 trabalhadores e até € 50 M de volume de negócios, com

componente de inovação. Trata-se de um perímetro vastíssimo, que abrange empresas comerciais com fins lucrativos, em condições que não justificam, por si só, a reserva de mercado público num quadro de concorrência.

- **Desigualdade de tratamento** — se o legislador considera que o impulso à inovação justifica reservar contratos a *startups*, é incoerente não estender o mesmo tipo de instrumento à economia social, que (i) prossegue diretamente objetivos de interesse geral expressamente reconhecidos pela Lei n.º 30/2013, (ii) gera externalidades positivas mensuráveis em coesão territorial, integração social, emprego de proximidade e sustentabilidade, e (iii) é reconhecida pelos Tratados, pelo Plano de Ação da Economia Social da União Europeia (2021) e pela Recomendação do Conselho de 27 de novembro de 2023 sobre o desenvolvimento das condições-quadro da economia social.
- **Insuficiência do critério dos 30 %** — a reserva subsistente da alínea a) do n.º 1 do art. 54.º-A apenas alcança parte da economia social. A vasta maioria das entidades da economia social — associações, cooperativas culturais, agrícolas, de habitação ou de consumo, mutualidades, fundações, associações de solidariedade — não cumpre o critério dos 30 % e fica sem cobertura específica.

Proposta da Animar: o artigo 54.º-A deve consagrar uma reserva de contratos para entidades da economia social, definidas por remissão para a Lei n.º 30/2013, de 8 de maio (Lei de Bases da Economia Social), com âmbito objetivo limitado a contratos cujo valor estimado seja inferior aos limiares europeus e cujo objeto se inscreva em domínios próprios das suas atividades (cultura, educação não formal, ação social, animação territorial, desenvolvimento local, economia solidária, transição ecológica, agricultura familiar, entre outros). A reserva deve ser desenhada como faculdade da entidade adjudicante, em paralelo, e não em alternativa, com a reserva para *startups* e para entidades de integração de pessoas com deficiência.

3.4. Regime especial à semelhança dos serviços essenciais e do setor social

O artigo 127.º-B, ao desenhar o âmbito da consulta prévia especial, autonomiza expressamente o setor da saúde, das unidades de cuidados continuados e integrados, e do apoio social (idosos, deficiência, infância e juventude), reconhecendo nesses domínios uma especificidade que justifica um procedimento mais flexível. Idêntica lógica está subjacente ao tratamento dos serviços de interesse económico geral («serviços essenciais») no direito da União.

A Animar considera que essa mesma especificidade — natureza não primariamente económica, missão de interesse geral, ancoragem territorial e comunitária, papel insubstituível em territórios de baixa densidade — está presente nas atividades da economia social no seu conjunto, e não apenas no estrito perímetro do apoio social. A

criação de um regime especial sectorial, à semelhança do que vigora para os serviços essenciais, daria coerência sistemática à arquitetura do Código e responderia a uma das principais lacunas da revisão em curso.

Proposta da Animar: introduzir, no Capítulo da formação dos contratos, uma secção dedicada aos contratos cujo objeto se inscreve no domínio da economia social e do desenvolvimento local, definindo regras procedimentais aligeiradas, critérios de adjudicação com obrigatoriedade de ponderação de impacto social e territorial, e remissão para os serviços abrangidos pelo Anexo XIV da Diretiva 2014/24/UE (regime de contratos para serviços sociais e outros serviços específicos), cuja transposição em Portugal continua a ser insuficiente.

3.5. Artigo 46.º-A — Transparência das decisões de não adjudicação por lotes

A nova obrigação de fundamentação da decisão de não adjudicação por lotes nos contratos acima de € 135 000 (bens e serviços) e € 500 000 (empreitadas) representa um avanço relevante, mas insuficiente. A não divisão por lotes é, na prática, um dos principais mecanismos pelos quais as entidades da economia social ficam excluídas do mercado público — agregam-se contratos de pequena dimensão em concursos de larga escala, em que os requisitos de capacidade técnica e financeira impedem a participação de pequenos operadores.

A Animar entende que:

- A fundamentação da decisão de não adjudicar por lotes deve ser pública e impugnável autonomamente, garantindo o pleno controlo pelos potenciais interessados;
- A ponderação de impacto sobre a economia social e sobre o tecido empresarial local deve constituir critério expresso de avaliação da divisão por lotes, à semelhança do que sucede com as PME;
- Deve consagrar-se um dever paralelo de fundamentação para a decisão de não adjudicação (e não apenas para a não divisão por lotes), em coerência com o novo fundamento de não adjudicação por «ausência de propostas satisfatórias» previsto no preâmbulo do diploma, salvaguardando-se as expectativas dos operadores que investiram na elaboração de propostas.

3.6. Acesso às plataformas eletrónicas de contratação pública

A revisão consagra a integração digital da contratação pública e o reconhecimento da utilização de sistemas digitais, incluindo de inteligência artificial.

A Animar acompanha esta evolução, mas alerta para a desigualdade material no acesso das entidades da economia social às plataformas eletrónicas de contratação. Em concreto:

- Os custos de licenciamento, certificação eletrónica, assinatura digital qualificada e formação de pessoal continuam a representar uma barreira para pequenas associações e cooperativas em territórios de baixa densidade;
- A multiplicidade de plataformas e a heterogeneidade de exigências por cada entidade adjudicante geram custos de transação desproporcionados;
- O reforço do princípio «só uma vez» (apresentação de documentos de habilitação) é positivo, mas só será efetivo se for acompanhado de interoperabilidade plena com bases de dados públicas (Segurança Social, Autoridade Tributária, registos comerciais, certificações setoriais), evitando que o ónus de prova continue a recair sobre o operador.

Proposta da Animar: prever, no quadro do RRD ou do diploma regulamentar do art. 9.º (plataformas eletrónicas), um regime específico de acesso facilitado e de gratuitidade para entidades da economia social com volume de negócios inferior a determinado limiar.

3.7. Designação de júri e gestor do contrato

As alterações às regras de designação de júri e gestor do contrato e os mecanismos de imparcialidade são, no essencial, adequadas. A Animar sublinha apenas dois aspetos:

- Em contratos cuja matéria envolva avaliação de impacto social, territorial ou ambiental, o júri deveria poder integrar peritos externos com competência reconhecida nesses domínios, incluindo provenientes da própria economia social, garantindo-se evidentemente o regime de impedimentos;
- A figura do gestor do contrato e o seu dever de imparcialidade (n.º 7 do art. 290.º-A, na nova redação) devem articular-se com obrigações de transparência sobre a execução contratual em contratos que envolvam serviços sociais, dado o impacto que esta tem sobre populações vulneráveis.

IV. Síntese das propostas da Animar

Em síntese, e para efeitos de consulta pública, a Animar formula as seguintes propostas de alteração ao projeto de decreto-lei:

Artigo / matéria	Preocupação identificada	Proposta da Animar
Art. 2.º — Entidades adjudicantes	Conceito de «financiamento maioritário» indefinido; risco de inclusão indiscriminada de entidades da economia social no perímetro do CCP.	Densificar o conceito; excluir expressamente as entidades cuja relação financeira com o setor público resulte de contratualização por contrapartida de prestações de serviços de interesse geral.
Art. 20.º — Limiares procedimentais	Aumento da discricionariedade na escolha de convidados; risco de exclusão sistemática de operadores da economia social.	Prever obrigatoriedade de inclusão de, pelo menos, uma entidade da economia social entre os convidados em domínios próprios do setor, quando exista oferta qualificada no território.
Art. 54.º-A — Reserva de contratos	Reserva criada para <i>startups</i> sem extensão equivalente à economia social. Definição de <i>startup</i> remete para regime que abrange empresas comerciais com fins lucrativos. Critério dos 30 % deixa de fora a generalidade da economia social.	Densificar o conceito de <i>startups</i> elegível para este efeito. Criar uma reserva específica para entidades da economia social, por remissão para a Lei n.º 30/2013, em paralelo com a reserva para <i>startups</i> e com a reserva para entidades de integração de pessoas com deficiência.
Regime especial — consulta prévia especial (art. 127.º-B)	Especificidade do setor da economia social sem tratamento sistematizado, comparável ao dos serviços essenciais e do setor social.	Introduzir secção dedicada aos contratos no domínio da economia social e do desenvolvimento local, com procedimentos aligeirados e transposição plena do Anexo XIV da Diretiva 2014/24/UE.
Art. 46.º-A — Fundamentação da não adjudicação por lotes	Fundamentação prevista apenas para não adjudicação por lotes; ausência de critério expresso de impacto sobre a economia social.	Tornar a fundamentação pública e impugnável autonomamente; incluir impacto sobre economia social como critério de avaliação; estender o dever de fundamentação à decisão de não adjudicação.
Plataformas eletrónicas e «só uma vez»	Barreiras económicas e técnicas no acesso de pequenas entidades às plataformas; falta de interoperabilidade plena.	Prever regime de gratuidade/comparticipação para entidades da economia social de pequena dimensão e interoperabilidade efetiva com bases públicas.
Júri e gestor do contrato	Ausência de previsão expressa de peritagem em impacto social, territorial e ambiental.	Admitir a integração no júri de peritos externos qualificados em impacto social, salvaguardando o regime de impedimentos.

V. Conclusões e recomendações finais

A Animar considera que a revisão do CCP constitui uma oportunidade que não deve ser desaproveitada para concretizar, em sede de contratação pública, o reconhecimento jurídico e político da economia social que o ordenamento português tem vindo a consolidar desde a aprovação da Lei de Bases da Economia Social, em 2013.

O projeto em apreço, na sua versão atual, não acompanha integralmente esse desígnio. Reconhece a inovação e a sustentabilidade entre os objetivos da contratação pública (art. 1.º-A) e introduz instrumentos relevantes — desde logo a reserva para *startups* — mas falha em conferir um tratamento sistemático e proporcional à economia social, que é simultaneamente um setor de atividade económica e um agente de coesão territorial e social.

Em suma, a Animar recomenda, em particular:

- **Aditamento** ao artigo 54.º-A de uma alínea específica para entidades da economia social, paralela à introduzida para *startups*;
- **Densificação** do conceito de financiamento maioritário no artigo 2.º, com exclusão expressa das relações de contratualização de interesse geral;
- **Criação** de um regime especial sectorial para contratos no domínio da economia social, à semelhança do que vigora para os serviços essenciais e para o setor social;
- **Reforço** dos deveres de transparência e fundamentação nas decisões de não adjudicação e de não divisão por lotes;
- **Garantia** de condições materiais de acesso das pequenas entidades da economia social às plataformas eletrónicas de contratação pública.

A Animar coloca-se desde já à disposição da entidade promotora do diploma para audição, contributo técnico complementar ou trabalho conjunto, no entendimento de que a economia social não é um nicho a tutelar mas um pilar do desenvolvimento territorial que merece ser estruturalmente integrado no regime da contratação pública portuguesa.

Lisboa, 19 de maio de 2026

A Presidente da Direção da Animar

Assinado por: **Célia Otelinda Borges Pereira**

Num. de Identificação: 10546515

Data: 2026.05.19 15:26:52+00'00'

Célia Pereira

Bases legais e documentais consultadas:

Projeto de Decreto-Lei n.º 119/XXV/2026; Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (CCP); Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto; Lei n.º 30/2013, de 8 de maio (Lei de Bases da Economia Social); Lei n.º 21/2023, de 25 de maio (Lei das Startups); Lei n.º 30/2021, de 21 de maio; Diretivas 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE; Recomendação (UE) 2023/C 441/01 do Conselho.