

## BRIEF

Reflexões breves sobre o Manual do Gestor dos Contratos Públicos (IMPIC, IP)

Raquel Carvalho

Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa  
**Conselheira de Comissão de Contratação Pública (CCP/ADA)**

**Sumário:** Introdução; A. A fase do planeamento e a sua relevância para o gestor do contrato; B. O gestor do contrato; B.1. O conceito de gestão; B.2. O gestor do contrato; B.3. Aspetos que devem constar do Estatuto do Gestor; B.4. Determinação da complexidade dos contratos; C. Conclusão.

### Introdução:

O IMPIC, IP, regulador da contratação pública, publicou um “Manual do Gestor dos Contratos Públicos”, a 9 de janeiro de 2025 (<https://www.impic.pt/impic/pt-pt/noticias/manual-do-gestor-dos-contratos-publicos>).

Tal iniciativa é de louvar pelo papel que o gestor pode e deve ter em contexto dos contratos públicos, no sentido de concorrer para a sua eficiência e transparência. O *Manual* reconhece, à semelhança do que a doutrina tem vindo a assinalar, a importância das fases de planeamento e de execução dos contratos.

Sendo inequívoca a ligação entre a fase de formação e a fase de execução do contrato público, torna-se evidente a importância do papel do gestor do contrato. O Manual assume a essencialidade do gestor do contrato na fase de execução (p. 3).

A intenção do regulador é a de “fornecer orientações práticas e sugestões gerais para apoiar uma gestão eficaz dos contratos na administração pública. Pretende fornecer linhas de ação para que os gestores de contratos atuem de modo a assegurar a

adequada execução dos contratos, através de uma atuação diligente, evitando desperdícios, desvios e otimizando a utilização dos recursos públicos”. Não há vinculatividade, devendo ligar-se às políticas das entidades adjudicantes sobre contratação pública e prevenção de riscos (p. 3).

Sem prejuízo do reconhecimento da fase essencial de intervenção do gestor do contrato, o Manual percorre conceitos como “gestão de contrato”, o momento da sua designação, o respetivo perfil, naturalmente as competências e a sua ligação com a tecnologia, não descurando a complexidade do contrato neste contexto, as fases relevantes como o planeamento, a avaliação de risco, o desenvolvimento de planos de gestão, focando-se seguidamente na fase da execução do contrato e respetivas vertentes. A fase de conclusão/encerramento do contrato é igualmente considerada.

## **A. A fase do planeamento e a sua relevância para o gestor do contrato**

O ponto 1 do Manual, após se debruçar sobre o conceito de contrato público, identifica um conjunto de ações que, não estando no âmbito das competências do gestor do contrato, contribuem decisivamente para o exercício posterior das mesmas, no contexto da execução:

a) Definição clara e objetiva do “objeto da contratação, os requisitos técnicos e a modalidade de avaliação das propostas” (p. 10);

b) Reconhecimento da complexidade, variável em função do objeto do contrato, da definição de termos e condições, mas a decisiva importância para o sucesso da execução contratual;

c) Exemplificação do “contexto geral para a contratação”: “Justificação: Razões para a contratação e seus objetivos. ✓ Objeto: Descrição detalhada do bem, serviço ou obra a ser adquirido. ✓ Especificações técnicas: Detalhes técnicos do objeto,

incluindo características, materiais, desempenho, etc. ✓ Cronograma: Prazos para execução e entrega. ✓ Critérios de avaliação: Critérios que serão utilizados para avaliar as propostas. ✓ Condições de pagamento: Forma de pagamento e prazos. ✓ Responsabilidades das partes: Delimitação das responsabilidades da entidade contratante e do contratado” (p. 10);

d) Ligação dos termos e referência à garantia da qualidade, transparência, concorrência e eficiência (na perspetiva de cumprimento de prazos e inexistência de modificações objetivas);

e) Diretrizes sobre como redigir termos e condições: linguagem clara, precisa, objetiva, completa, flexível e revista para evitar erros.

## **B. O gestor do contrato:**

**B.1. O conceito de gestão:** o conceito de gestão de contrato não difere muito do conceito genérico de gestão. Trata-se de acompanhar o desempenho do cocontratante em particular, verificando o cumprimento pontual das obrigações assumidas, acompanhando o mapa de riscos previamente identificados, de modo a atuar antecipadamente, em particular na dimensão financeira, mas não só. Não esqueçamos a função do contrato público – a satisfação do/dos interesses públicos ínsitos no objeto contratual.

A lei prevê um conjunto de poderes do contraente público em sede de execução, alguns dos quais podem e devem ser exercidos pelo ou pelos gestores do contrato, consoante a complexidade deste. Aliás o Manual não se regateia, precisamente como também já defendemos, que a figura não tem de ser necessariamente singular. Muitas vezes, nem deve ser. Reportamo-nos ao poder de direção e fiscalização que permitirá a monitorização do desempenho do cocontratante (p. 14), poderes consabidamente instrumentais e previstos no artigo 302.º do Código dos Contratos Públicos (CCP).

Duas notas importantes para um futuro estatuto: as declarações proferidas em sede de poder de fiscalização e direção têm natureza de ato administrativo [alínea a) do n.º 2 do artigo 307.º do CCP]; o n.º 4 do artigo 305.º do CCP permite a delegação do poder de fiscalização [cfr. ainda o n.º 5 do artigo 290.º A do CCP].

São identificadas, com vantagem para a compreensão do papel do gestor, várias atividades: a governação do contrato (“estabelecer os mecanismos de intervenção e comunicação das partes interessadas, as disposições de supervisão, os sistemas, os processos, a tomada de decisões e a elaboração de relatórios”, sendo que estes últimos, como já também tivemos oportunidade de sustentar, terão relevo na fase de planeamento futuro de outros contratos); gestão de desempenho, ou seja, “escolha das métricas e indicadores (qualitativos e quantitativos), a medição, o controlo e a avaliação em função das medidas de desempenho acordadas para permitir o alerta precoce e a resposta a problemas de desempenho”; controlo do cumprimento das obrigações de resultado (p. 14); gestão da colaboração entre contraentes e gestão ordinária do contrato, como comunicações, registos, etc. (p. 15).

**B.2. O gestor do contrato:** não prevista *ab initio*, é introduzido com a revisão de 2017 (artigo 290.ºA do CCP) como instrumento para garantir o “desempenho de qualidade de todos os que colaboram no exercício de tarefas de relevância pública. Com ele pretende-se assegurar a monitorização dos contratos; garantir a eficiente gestão de contratos públicos e imprimir rigor, transparência, controlo da despesa e boa gestão dos dinheiros públicos” (p. 15).

O Manual, a p. 16, elenca um conjunto de “tarefas, atividades e responsabilidades” que podem ser atribuídas ao gestor do contrato pelo contraente público e que podem servir de ponto de partida, na elaboração de um Estatuto do Gestor, como já sugerimos, sempre com a possibilidade de adaptação ao contrato em concreto.

Sem querer ser maçadora com a transcrição de tais tarefas, isto é, competências,

sempre se sublinha que mais não são do que o exercício e respetivo resultado do acompanhamento, monitorização e fiscalização da execução do contrato.

O Manual assinala uma competência que entendemos dever ser observada com prudência: “o gestor de contratos também orienta as negociações e esclarece as partes sobre as cláusulas e os pontos de cada contrato” (p. 16). Importa sublinhar que a interpretação do contrato é matéria excluída dos poderes autoritários do contraente público, ainda que a mesma esteja subjacente no exercício de outros poderes como o de fiscalização e de aplicação de sanções. Também nos parece temerário impor ao gestor do contrato que solucione situações como “execução incorreta de um serviço, atrasos na entrega dos bens ou atrasos ou defeitos nas obras”. Parece-nos mais adequado impor a respetiva sinalização e o uso dos instrumentos legais ou mesmo contratuais existentes.

A nomeação e identificação do gestor do contrato constituem momentos obrigatórios e, tal como se sustenta no Manual, mesmo em contratos públicos resultantes de ajustes diretos simplificados, mas com duração mais longa, faz sentido a existência do mesmo. Porque o gestor não se liga aos procedimentos, mas à execução dos contratos que deles resultam. Pelo que deve ser o acervo de obrigações contratuais e seus contornos que devem guiar a nomeação de um gestor do contrato.

### **B.3. Aspetos que devem constar do Estatuto do Gestor**

O Manual trata, além das questões de competência do Gestor, muitas outras que fazem sentido, como também já sustentamos, estar incluídas no futuro Estatuto do Gestor que não deve, em nossa opinião, ser inserido no CCP.

Vejamos então que aspetos o Manual refere:

a) Fase de nomeação do gestor: devendo constar das peças do procedimento, parece evidente que deve ocorrer antes do início da execução do contrato, possibilitando a mobilização dos instrumentos de garantia da imparcialidade;

- b) Como designar o ou os gestores do contrato: o Manual continua a ter a indicação de “trabalhadores aqueles que mais, sendo possível, detenham o perfil que seja adequado ao objeto contratual” (p. 18). Na nossa perspetiva, deveria ser criada uma carreira dedicada ao exercício destas funções. Haveria, por conseguinte, um universo de potenciais gestores, que poderiam ser agrupados em função da sua experiência temporal e temática. Já a obrigação de informação das respetivas responsabilidades depende de cada contrato, pelo que o procedimento deveria conter uma peça procedimental, dotada de autonomia, com tais indicações;
- c) Previsão de limitação de tarefas de gestão de contratos: quer em função do tempo de duração de cada contrato quer da sua complexidade quer ainda do facto de ser um ou vários gestores de contrato;
- d) Alinhamento do perfil do gestor com as orientações europeias sobre a profissionalização;
- e) Sujeição do gestor do contrato, sendo trabalhador em funções públicas, aos deveres gerais previstos no artigo 73.º da Lei de Trabalho em Funções Públicas e aos deveres especiais descritos no Estatuto e que podem ainda ser melhor concretizados na peça do procedimento a ele relativo;
- f) Previsão da possibilidade de não aceitação da função: existindo carreira, ainda assim é possível equacionar situações que justificam a não aceitação. Contudo, o princípio deve ser o da aceitação, com a possibilidade de não aceitação mediante o preenchimento de pressupostos como excesso de contratos a gerir (dependerá do tipo de contratos, sua complexidade e duração), competências técnicas exigidas pelo contrato, etc.;
- g) Previsão de formação contínua dos gestores de contrato e até de formação em serviço;
- h) Formação em IT para aproveitamento das tecnologias no desempenho das funções;

- i) Previsão de substituição do gestor no decurso da execução do contrato, com previsão das situações que razoavelmente o justifiquem;
- j) Ainda que a intervenção na fase de planeamento e de procedimento de contratação pública possa evidenciar vantagens de conhecimento mais detalhado da oferta da entidade adjudicante, é igualmente verdade que exponencia a possibilidade de conflitos de interesses e situações duvidosas de imparcialidade na futura execução do contrato. Daí o Manual estabelecer a “segregação de funções”, instrumento com o qual tendemos a concordar (p. 22);
- k) Previsão de fases de gestão de contratos (pp. 31 e ss.): a adaptar a cada contrato, partindo eventualmente dos modelos do Manual. A nossa dúvida é se caberá ao gestor avaliar o risco de execução quando não lhe cabe definir o objeto e condições de execução e a tarefa de construção de matriz de riscos deve ser feita, como também já sustentamos, na fase do planeamento. Já o plano de gestão do contrato nos parece uma competência adequada, devendo estar incluído o conjunto de riscos previamente identificados, respetivas medidas de mitigação pensadas ou outras soluções;
- l) Considerar a possibilidade de existir transição de contratos: parece-nos uma possibilidade importante, principalmente nos contratos mais complexos como as concessões de serviços, por exemplo. O Manual elenca um conjunto bastante alargado de aspetos a considerar nesta hipótese;
- m) Previsão da possibilidade de recurso a peritos com ligação às matérias incluídas nos contratos;
- n) Regular a relação do gestor em situações de subcontratação;
- o) Não está, parece-nos, no Manual, mas é igualmente muito importante regular a superveniência (e sua gestão) de conflitos de interesses ou situações de impedimentos;
- p) Regular as questões de encerramento do contrato – diferentes necessidades consoante o tipo contratual;

#### **B.4. Determinação da complexidade dos contratos:**

O Manual tem um capítulo em que se dedica a categorizar os contratos em rotineiros, complexos e estratégicos, para, com isso, poder, de alguma forma, concluir sobre as competências do gestor do contrato (pp. 24 e ss.). Os contratos até podem ser suscetíveis de serem enquadrados em tais categorias. Contudo, a formalização *a priori* pode ser redutora e espartilhante. Associa o perfil de risco, entrega, pagamento, desempenho, controlo, período temporal e impacto organizacional.

#### **C. Conclusão:**

Deve louvar-se o esforço do IMPIC, IP, em concretizar, com detalhe múltiplos aspetos da figura do gestor do contrato.

Aconselha-se a leitura integral do Manual.<sup>1</sup>

Porto, 16 de janeiro de 2025.



<sup>1</sup> Outras leituras:

Raquel Carvalho, "A importância do planeamento e da monitorização na contratação pública", *Revista de Direito Administrativo*, 20, 2024, pp.27-34;

Raquel Carvalho, "O antes e o depois do procedimento de contratação pública: a importância das fases de planeamento e monitorização da execução de contratos públicos no âmbito da contratação pública sustentável," *Estudos em homenagem à Professora Doutora Maria da Glória F. P. D. Garcia*, Vol. 3, 2023, pp. 2061-2101.