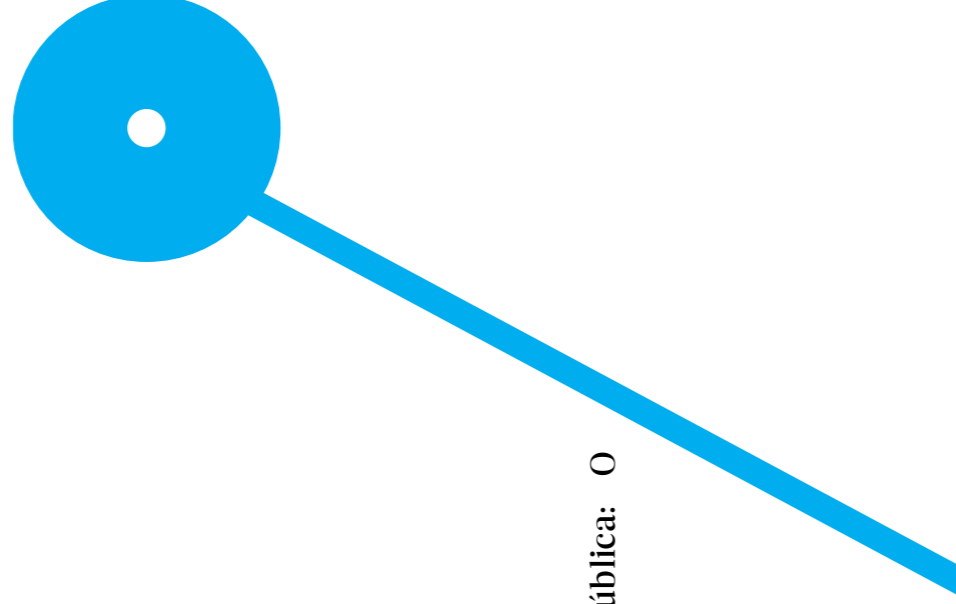


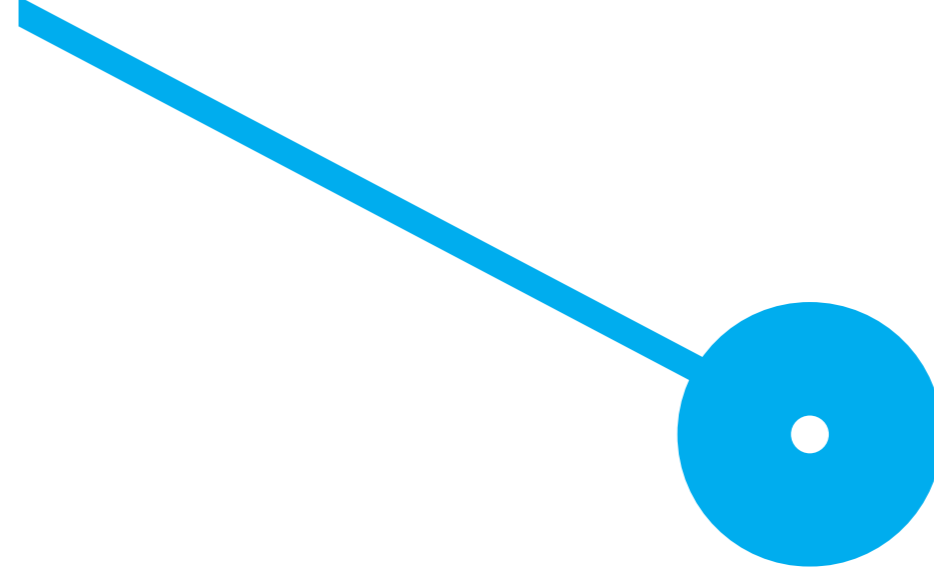
Gestão de Projetos de Contratação Pública: O
Gestor do Contrato
Sónia Almeida



Gestão de Projetos de Contratação Pública: O Gestor do Contrato

Sónia Almeida

11/2021



ESCOLA

SUPERIOR

DE TECNOLOGIA

E GESTÃO

POLITÉCNICO

DO PORTO

M

MESTRADO

GESTÃO DE PROJETOS

Gestão de Projetos de Contratação Pública: O Gestor do Contrato

Sónia Almeida

Orientador: Professor José Ângelo Pinto

AGRADECIMENTOS

À minha família e muito particularmente aos meus filhos, Mafalda e Simão, por todo o tempo que não lhes dediquei durante estes dois anos de Mestrado. Ao Manuel pela motivação e apoio, sem as quais não chegaria a este momento.

Aos meus colegas das Águas e Energia do Porto, EM, em especial aos colegas do Departamento Legal, pela ajuda incansável na revisão deste trabalho.

Um agradecimento muito especial ao Professor José Ângelo Pinto, orientador desta dissertação.

Resumo

Com a revisão do Código dos Contratos Públicos, foi introduzida a figura do Gestor do Contrato, com o objetivo de garantir uma melhor gestão e execução dos contratos públicos. Na indefinição clara da forma de atuar deste profissional, pretendeu-se analisar a atividade do Gestor do Contrato para perceber como os métodos e ferramentas dos gestores de projetos baseados no Guia PMBOK® do PMI poderiam ser usados nesta função. Foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre os temas abordados, nomeadamente sobre "Gestão de Projetos", a "Contratação Pública" e a figura do "Gestor do Contrato", com o objetivo de se estabelecerem pontos de ligação entre a função do Gestor do Contrato e as áreas de conhecimento e processos do Guia PMBOK®. Com esta análise criou-se uma base de conhecimento que permite a criação de pontos de partida para múltiplos guias baseados no Guia PMBOK® para apoio ao Gestor de Contrato na execução da sua função.

Palavras-chave: Contratação Pública, Gestor do Contrato, Gestão de Projetos

Abstract

With the revision of the Public Procurement Legislation, the figure of the Contract Manager was introduced in order to ensure better management and execution of public contracts. In the unclear definition of the way of acting of this professional, it was intended to analyse the activity of the Contract Manager to understand how the methods and tools of project managers based on PMBOK® Guide of PMI could be used in this function. A bibliographic research on the topics covered was carried out, namely on "Project Management", "Public Procurement" and the figure of the "Contract Manager", in order to establish connection points between the Contract Manager's function and the knowledge areas and processes of the PMBOK® Guide. With this analysis a knowledge base was created that allows the creation of starting points for multiple guides based on the PMBOK® Guide to support the Contract Manager in the execution of his function.

Keywords: Public Hiring, Contract Manager, Project Management

Índice

Resumo	I
Abstract.....	II
Índice de Tabelas	V
Lista de Abreviaturas.....	VI
1. Introdução	1
1.1. Enquadramento ao tema	1
1.2 Objetivo geral.....	2
1.3 Metodologia de Investigação.....	2
1.4 Organização do trabalho.....	4
2. Revisão da Literatura.....	4
2.1 Enquadramento histórico	4
2.2 Contratação Pública	12
2.3 O Gestor do Contrato.....	13
2.3.1 A razão do Gestor do Contrato	14
2.3.2 O perfil do Gestor do Contrato	16
2.3.3 A função do Gestor do Contrato	16
2.4 Gestão de Projetos	19

2.4.1 A gestão de projetos segundo o PMI	19
2.4.2 A Gestão de Projetos na Administração Pública	21
2.5 O Gestor do Contrato como gestor de projetos	24
3. Proposta de melhoria e implementação	36
3.1 Na perspectiva legal	36
3.2 Na perspectiva da gestão de projetos	40
4. Análise e discussão de resultados	43
5. Conclusões	46
Referências	48

Índice de Tabelas

Tabela 1. Poder de Direção do Gestor do Contrato	17
Tabela 2. Poder de Fiscalização do Gestor do Contrato	18
Tabela 3. Project Integration Management.....	24
Tabela 4. Project Scope Management.....	26
Tabela 5. Project Schedule Management.....	27
Tabela 6. Project Cost Management.....	28
Tabela 7. Project Quality Management	29
Tabela 8. Project Resource Management.....	29
Tabela 9. Project Communications Management	31
Tabela 10. Project Risk Management.....	32
Tabela 11. Project Procurement Management	33
Tabela 12. Project Stakeholder Management	34
Tabela 13. Comparação entre as responsabilidades do Gestor do Contrato com as de Gestor de Projeto	35

Lista de Abreviaturas

CCP	Código dos Contratos Públicos
CPA	Código do Procedimento Administrativo
NPG	New Public Governance (Nova Governação Pública)
NPM	New Public Management (Nova Gestão Pública)
PMBOK	Project Management Body of Knowledge
PMI	Project Management Institute
TCP	Tribunal de Contas Português

1. Introdução

A obrigatoriedade legal que introduz a figura do Gestor do Contrato define de forma vaga a função, explicando os seus objetivos, mas nada referindo quanto aos métodos e ferramentas. Esta indefinição, potencia a necessidade de se definirem modelos e ferramentas que ajudem estes profissionais a executar a sua missão com maior eficiência e eficácia.

1.1. Enquadramento ao tema

Com a revisão do Código dos Contratos Públicos (CCP), instituída pelo Decreto-Lei nº 111-B/2017 de 31 de agosto, é introduzida a figura do Gestor do Contrato, prevista no artigo 290.º-A.

Este tem o objetivo de garantir uma melhor gestão pública. Pretende-se que esta figura traga rigor, transparência, eficiência e eficácia à gestão dos contratos públicos.

Este tema é oportuno, pois o artigo 290.º-A pouco refere quanto ao *modus operandi* do Gestor do Contrato. Resultado disso, várias entidades apresentaram orientações técnicas ou manuais (IMPIC, 2019), com explicações sobre a forma de atuação do Gestor do Contrato. Como exposto por Teixeira (2019), ao que designou por "*self regulation*", refere que "as entidades adjudicantes podem (devem) regular o exercício das atividades do Gestor do Contrato, definindo regras, princípios e boas práticas a observar, quanto à: (1) Designação; (2) Funções; (3) Forma e prazos para desenvolver as funções; (4) Delegação de competências; (5) Ferramentas informáticas a utilizar."

Também Lousa (2019), referindo o Gestor do Contrato, apresenta na sua dissertação de mestrado uma "Proposta de Manual" para acompanhamento e fiscalização de navios de guerra.

É patente nestas publicações que existe um espaço de indefinição na função e que a definição de um modelo para o exercício da função é uma necessidade para todas as organizações com contratação pública.

Na pesquisa efetuada não foi possível evidenciar a existência de artigos significativos sobre o tema, não existindo, à data desta revisão, artigos significativos associados às pesquisas por "Gestor do Contrato" da contratação pública portuguesa.

D'Espiney (2017, p. 1) destaca que as entidades públicas devem estar "devidamente organizadas, dimensionadas e tecnicamente preparadas para acomodar a figura do gestor do contrato". Refere ainda que estas devem criar "normativos internos contendo regras, princípios e boas práticas a observar na gestão dos contratos, acompanhados de ações de formação periódicas e atualizadas aos colaboradores sobre os quais exista uma evidência ou forte probabilidade de virem a ser designados como gestores do contrato".

1.2 Objetivo geral

O objetivo desta dissertação é fundamentar a utilização dos métodos e algumas ferramentas de gestão de projetos, segundo o PMI, para as funções previstas de um Gestor do Contrato na Contratação Pública. Pretende-se, pois, perspetivar as obrigações e tarefas do Gestor do Contrato e validar a aplicabilidade de um modelo de gestão baseado no Guia PMBOK® do PMI (devorante designado como PMBOK). Não existindo atualmente um guia para o Gestor do Contrato que seja transversal a todo processo de contratação pública, esta dissertação pretende destacar os processos do PMBOK que podem ser utilizados pelo Gestor do Contrato no desempenho das suas funções.

1.3 Metodologia de Investigação

Pretende-se realizar uma investigação descritiva, através de levantamento bibliográfico, com o objetivo de aprofundar os conhecimentos sobre o tema.

A delimitação do tema da pesquisa, suportou-se nas questões apresentadas por Galvão (2021, p. 2).

Nesta investigação pretendem-se pesquisar os temas relacionados com o "Gestor do Contrato", "Contratação Pública", "Gestão de Projetos" e "PMBOK". Muito particularmente, pretende-se pesquisar se

existe na literatura alguma relação entre o exercício da função do "Gestor do Contrato" e a utilização das ferramentas e metodologias de gestão de projetos.

A motivação para esta pesquisa resulta da hipótese colocada pela autora, do exercício da função do "Gestor do Contrato" poder ser suportado pelos processos e ferramentas da gestão de projetos, segundo o PMBOK.

Pretende-se verificar esta hipótese analisando exaustivamente a documentação existente sobre a função do "Gestor do Contrato", nomeadamente recorrendo à legislação que a suporta, a artigos e documentos científicos.

Dependendo da quantidade de resultados encontrados, dois caminhos podem ser seguidos: (1) Não são encontrados elementos suficientes que permitam verificar a hipótese formulada, levando a que a autora apresente uma investigação, suportada no levantamento bibliográfico, que relacione as áreas de conhecimento e processos do PMBOK com as funções exercidas pelo "Gestor do Contrato", ou (2) existem elementos suficientes, permitindo à autora expor a hipótese formulada com o conhecimento já existente sobre o tema.

Pretende-se desta forma contribuir com inovação e/ou resumo das contribuições no que diz respeito à utilização das ferramentas e processos do PMBOK no exercício da função do "Gestor do Contrato".

A revisão bibliográfica a realizar incidirá nas principais fontes de investigação científica disponíveis via Internet, nomeadamente na Google Scholar, Web of Science, Research Gate, PMI e fontes de múltiplas organizações governamentais e universidades portuguesas. Para isso serão pesquisadas múltiplas conjugações de palavras como, "gestor do contrato", "contratação pública", "PMBOK", "PMI", "Guia", entre outras.

1.4 Organização do trabalho

Apresentam-se nesta dissertação todas as definições associadas ao tema em estudo, nomeadamente a “Contratação Pública” e a nova figura do “Gestor do Contrato”, a “Gestão de Projetos” segundo o PMI, a “Gestão de Projetos” na função pública e, por fim o “Gestor de Contrato como Gestor de Projetos”.

A dissertação está dividida em quatro capítulos. Na revisão da literatura é apresentado inicialmente o enquadramento histórico que levou à necessidade e aparecimento do Gestor do Contrato, após o qual é apresentado o enquadramento ao "Gestor do Contrato", à "Gestão de Projetos" e, por fim, o "Gestor do Contrato como gestor de projetos". É dedicado um capítulo final com uma "proposta de melhoria e implementação", onde se apresentam perspetivas de melhoria, nomeadamente na perspetiva legal e na perspetiva de gestão de projetos. Por últimos, são apresentados os capítulos de "Análise e discussão de resultados" e "Conclusões".

2. Revisão da Literatura

Nesta revisão de literatura pretende-se fazer o levantamento bibliográfico sobre as temáticas da contratação pública, o gestor do contrato e gestão de projetos segundo o Guia PMBOK®, por forma a encontrar pontos de ligação entre os temas, que permitam atingir os objetivos deste estudo.

2.1 Enquadramento histórico

A década de setenta do século XX foi para o planeta, particularmente para os norte-americanos, uma década muito atribulada, sobretudo por causa do enterro final do modelo de Bretton Woods. Bretton Woods materializou um modelo em 1944, que começou a ser idealizado em 1942, na Conferência Atlântica, que autenticava a reedificação de uma tríade sistemática internacional: o plano financeiro, o plano monetário e o plano comercial. Assente nesta materialização, é que emergiram o Fundo de Estabilização, denominado nos dias de hoje como Fundo Monetário Internacional (FMI) – e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) (Silva, 2010).

A reedificação do regime de comércio internacional não aconteceu unicamente por intenção dos EUA. Mesmo tendo sido um dos assinantes do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), datado de 1947, e da sua autenticação no ano subsequente através da Carta de Havana, que fundou a obra da Organização Internacional do Comércio (OIT), esta organização não foi aceite nem reapresentada ao Congresso americano, motivo que originou uma transição do GATT durante várias décadas.

A extensão diferente dos Estados Unidos exprimiu que os resultados dos atos internos transcenderam os seus limites territoriais, tendo represálias quase em todo o planeta (Sato, 2001). Perante tal abundância, compreendeu-se que, com a transformação em curso do sistema financeiro mundial, seria cauteloso estabelecer o padrão dólar-ouro, pois os EUA seriam o irrepetível país, mesmo antes do Reino Unido, com poupanças de ouro bastantes para assegurar a sua firmeza (Lichtensztein, 1987).

O sistema produzido em Bretton Woods não foi suficiente para inviabilizar o crescimento do défice comercial da Europa, sendo imprescindível a concretização, e mais do que isso, de um projeto de promoção para ajudar a Europa: o Plano Marshall (Eichengreen, 2002). O *Foreign Assistance Act* ou Lei de Cooperação Económica, de 1948, foi um plano procriado e ratificado pela administração Truman, cujo Secretário de Estado, George Marshall, fazendo uso das ideias e conhecimentos aprovisionados por George F. Kennan, instituiu um projeto com noções centradas na discussão da predominância da URSS na Europa Ocidental e no desígnio americano de estimular aceleradamente a sua exportação, de modo a que fosse imprescindível fomentar – financiar – as economias europeias para que se tornassem mercados de exportação eficazes para os EUA (Werner et al., 2007).

Com a eficiência deste planeamento, os EUA consolidaram a subordinação – mercantil e financeira – da Europa e a aplicação do seu modelo de vida, germinando a altercação da URSS face os seus partidários do Velho Mundo. O acontecimento do Plano Marshall e a aplicabilidade do Tratado do Atlântico Norte potenciaram os EUA, pela modificação no pilar económico do planeta, tornando-se a sugestão económica e social mundial.

A década de cinquenta, e as subsequentes, numa observação global, foram rubricadas pela obscuridade da Guerra Fria, incalculáveis vezes empregue como raciocínio de dominação para novas movimentações

no campo económico-financeiro: o perdão da dívida e outros benefícios foram concedidos, a favor da confirmação das resoluções de contenda da Europa Vermelha Oriental.

A noção de englobar o bolchevismo a todo o custo e o sucesso do Plano Marshall fez com que os análogos comerciais dos EUA auferissem competitividade no mercado com os estímulos injetados, e começassem a fazer pares e a desafiar o mercado, o que concebeu a desregulamentação do equilíbrio económico americano e um acontecimento benéfico à amplificação da inflação. A privação da anterior força do dólar redundou na cessação do padrão dólar-ouro pelos EUA em 1971 e, dois anos passados, no enterro concludente do sistema de Bretton Woods.

Coadjuvante em labutar com o acre insucesso de *Bretton Woods*, a administração de Richard Nixon defrontou as certezas contra a perpetuidade da Guerra do Vietname, a imagem social pejorativa da sua administração perante os americanos, proporcionada pelos occídios de John F. Kennedy e Martin Luther King Jr., e por uma particularidade que viria a convelir a sua administração tão fundamentalmente que proporcionou a primeira – e, até então, ímpar – renúncia de um dirigente norte-americano: o caso Watergate (Carney, 1988).

A experiência demonstrou, entre outras coisas, o funcionamento do financiamento ilícito da campanha eleitoral e dos subsídios fomentados pelas empresas, a fraqueza da gestão empresarial e dos seus controlos, dando origem ao que ficou denominado movimento de governação empresarial (Cheffins, 2013): uma sistemática de comportamentos incorporados em documentos de recomendação – tais como os *Princípios de Governação e Estrutura Empresarial: Reformulações e Recomendações* que, não obstante o primeiro projeto indicativo ter acontecido em 1982, a sua redação final só ocorreu em 13 de Maio de 1992 (Nunes, 2006) – e, subsequentemente, devido a casos simbólicos que aconteceram nos anos noventa, tais como Enron e Worldcom, nos EUA, e Ahold, Parmalat e Vivendo, na Europa, uma codificação de padrões estabelecidos pelas empresas e endereçados aos seus administradores que assegurariam melhores práticas de administração diante de entidades, empresas e a relação com os seus acionistas.

As numerosas denominações de governação empresarial comprovam um grande interesse que o assunto tem suscitado a partir do final do século XX (Fortunato, 2008; Abreu, 2010). Com o objetivo de um conceito mais abrangente, pode-se compreender que a governação empresarial tem o objetivo de contribuir para a construção de um enquadramento de confiança, transparência e seriedade, necessário para promover o desenvolvimento do investimento a longo prazo, a segurança financeira e a honestidade empresarial, favorecendo assim um desenvolvimento mais forte e sociedades mais abrangentes (OCDE, 2016).

Esta doutrina foi tão enérgica que de imediato trespassou o Atlântico e atracou no Reino Unido através do *Report of the Committee in the Financial Aspects of Corporate Governance* (Vaz, 2013). A par dos *Principles of Corporate Governance and Structure* dos EUA, o *Report of the Committee* suportou incalculáveis modificações ao longo do tempo e manteve, identicamente, uma faceta não vinculatória. Anos posteriormente, esta doutrina foi executada por incalculáveis países da Europa (Abreu, 2010; Vaz, 2013).

Sem qualquer coincidência, ao acostar nos ancoradouros do governo Thatcher – com base na trindade da privatização, liberalização e re-regulação da economia –, o movimento de governação empresarial gozou de um ambiente favorável à propagação da sua irradiação, o que contagiaria o sector público e modificaria consideravelmente a sistematização da própria organização administrativa. Foi em território britânico que foi idealizado o projeto do movimento intitulado *Public Governance* ou Nova Governação Pública (Cabral, 2008).

A Nova Governação Pública – sendo esta a denominação utilizada neste trabalho – em poucas palavras, corresponderia à transformação e construção de uma forma de atuação nova da Administração Pública, devido ao encontro da governação empresarial e à sua conceção estruturada para incentivar uma nova atuação privada e outro organismo que apresentava diversas conceções, uma nos EUA e outra no Reino Unido, mas que foram chamadas com a mesma designação: Gestão Pública. Por conseguinte, antes de mergulhar mais fundo no movimento NPG, é necessário saber mais sobre o seu predecessor (D'Alte, 2013).

A noção de Gestão Pública varia de consoante a época e o alcance dado, como aconteceu, por exemplo, no termo do século XIX, estranhamente com as expressões administração e direção, consideradas nos EUA como sendo sinónimos. Já no princípio do século XX, Leonard D. White declarou que, para entender a Administração Pública, seria conveniente principiar o seu estudo através dos fundamentos da gestão, e não através dos alicerces da lei.

Nos anos 70 e 80, a perceção da gestão pública mudou, tornando-se um foco característico relacionado a uma nova forma de administração, e começando a tratar a administração pública como um emprego e o gestor público como personificando a figura do seu profissional. Alguns autores asseveram que a nova gestão pública aconteceu por causa, em particular, ao novo centro atribuído ao tema pela *Public Policy School* da Universidade de Harvard, começada nos anos 70 e 80 e dirigida por Mark H. Moore, consciente por um conjunto de estudiosos da *Kennedy School* com o objetivo de fortalecer uma nova conspeção da gestão pública que conseguisse provocar o proveito das escolas em examinar as estratégias públicas adotadas e em beneficiar o governo (Lynn, 2012; O'Leary et al., 2010).

As noções de Moore não tinham antecedentes, centrando-se na gestão pública relacionada a ocupações executivas, tais como a determinação de objetivos e a reconhecimento de constituintes centrais ligados ao desempenho do gestor público, que seria consciente pela aplicação de estratégias públicas idealizadas, ou seja, uma administração do desempenho. Com este novo raciocínio, principia-se um quase rastejamento dos estadistas na administração - pelo menos nos patamares mais reduzidos da administração - e, propulsionado pela Nova Administração Pública e Nova Gestão Pública, o princípio da profissionalização na gestão pública (Lynn, 2012; Millet, 1954).

Esta nova configuração de trabalhar com o governo da Administração Pública não ocorreu de um compreensível método de migração das noções de gestão privada, muito bem ampliada posteriormente à II Guerra Mundial, como se fosse uma acessível transcrição dos sucessos no campo privado. Era indispensável muito mais do que isso.

Os propósitos são completamente reconhecidos, e os gestores privados são impulsionados por lucros, por ganhar dinheiro. Os gestores públicos assumem-se como aqueles que precisariam abranger a máquina do

Estado, compreender os vigilantes no procedimento para poderem concretizar ações que germinam um custo fundamentado na perspectiva de ceder obras, bens ou afazeres aos cidadãos (Lane, 2009; Bernardino, 2012).

No entanto, negativamente, os políticos continuam no cume da Administração, exercendo enorme preponderância na gestão pública, o que nem sempre se transpõe em lógica ou transparência. As perguntas inventariadas com o financiamento ou com as despesas exatas em certas suputações públicas não foram corretamente ostentadas, e empregaram uma burocracia fastidiosa e caprichosa para afadigar a observância dos cidadãos.

Ao mesmo tempo, o fenómeno da Nova Gestão Pública foi muito entranhado no Reino Unido e muito debatido sob a salvaguarda do governo Thatcher, a administração das transmutações, mostrando que os seus entendimentos e foco não seriam iguais aos do governo americano, o que apresenta que não possuiu uma importação, mas uma autêntica edificação britânica, ou seja, uma conceção materializada no Reino Unido.

A prestação de um serviço, a título exemplificativo, no campo de ação da Administração Pública concretizada por contratação, não se concretiza somente com os subordinados desta ligação contratual, parte contratante e cocontratante (ou seja, o sujeito particular que atua como um semelhante) (Hood et al., 2007).

Existe uma estimativa indefinida de cidadãos, nomeadamente beneficiários privados, cujo sucesso ou insucesso desta ligação terá um embate sobre eles. Por conseguinte, esta é uma conexão composta por abundantes intersecções, indicando uma complicação de fatores e uma abundância de vantagens que constituem o cenário e exigem investigação e mesmo antecipação dos seus resultados diretos e indiretos.

Este panorama beneficiou a constituição de um novo andamento. Ficou assim apresentado que, facultada a perturbação do mundo contemporâneo, já não havia duração para fortalecer o movimento estabelecido, e era melhor conceber um novo movimento. Isto, mais uma vez, deparou terreno fértil no Reino Unido a

partir da modificação da deslocação pública da nova gestão pública e com as ascendências da administração empresarial, germinando a denominada Nova Governação Pública (Gonçalves, 2018).

No entanto, a NPG não é representada como um novo movimento, em consequência da singela aplicação da governação empresarial às sociedades do sector público. O cumprimento dos trâmites introduzidos pela governação empresarial não é equiparável ao cumprimento da NPG. A NPG foi inicialmente criada para se reportar a dois pontos melindrosos: os serviços públicos e o Estado Pluralista, mas o seu aperfeiçoamento foi alterado a fim de implementar políticas públicas como um conjunto (Osborne, 2010; Gonçalves, 2018).

A sua ação seria através do equilíbrio de um sistema equipado com numerosas interligações e vetores, com distintas densidades e procedências – forças internas e externas da Administração – que se estendem por caminhos horizontais e verticais, com ângulos diferenciados, suscetíveis de colapsar a pirâmide estrutural e fazer emergir o que ficou designado por Administração em rede, em que a fluência da informação traficada através da sua rede de interligações foi premiada (Lee, 2003).

A NPG foi o instante em que a Administração Pública principiou a utilizar indicadores e instrumentos empregues pelo setor privado, e que originaram, ou se destinavam a ocasionar, a obtenção de uma produção de transparência, rendimento e verificação permanente do relacionamento em questão. Jody Freeman entende a imagem do contrato como a sua principal metáfora para compreender este mecanismo de governação pública e as suas características fundamentais, tais como: intercâmbios, dialetos e fluência. Uma forma diferente de elaboração de políticas, em que a hierarquia não é valorizada, mas sim a dinamismo do novo mundo globalizado e interligado.

Não há qualquer restrição ao contrato formalizado, como alerta o autor, seria uma hipótese alargada, que se alargaria a todos os convénios. O autor também alerta que não existe um instante que englobe plenamente o procedimento de tomada de decisão sobre a produção e execução de políticas públicas; os administrativos, segundo o autor, baseiam-se nesta ideia quando só analisam alguns instantâneos do procedimento de forma isolada. A metáfora do acordo é algo que, muito longe de desmentir tais instantes,

evidencia, numa ótica mais ampla, e enfatiza, a fluidez e dinâmica do que viria a ser o conjunto de relações e conflitos denominados nova governação pública (Freeman, 2000).

A gestão tornou-se uma particularidade no quadro da administração pública por iniciativa da NPM (New Public Management) e repetida pela NPG. A segregação entre os governantes e a Administração Pública, já declarada desde a constituição das instâncias reguladoras – agências – foi intensificada na NPM e não abandonada pela NPG, como maneira de profissionalizar a administração e de assegurar que a tomada de decisões fosse edificada sobre os aspetos técnicos e a fundamentação técnica. Verificou-se uma preocupação, não só com a gestão, mas igualmente com os instrumentos postos à disposição e convenientemente adaptados ou feitos ao acompanhamento e apreciação desta direção, tudo sob o pretexto da maximização dos efeitos.

A gestão tornou-se um tópico cada vez mais delicado para a União Europeia e para as entidades internacionais. No entanto, a fim de estreitar as problemáticas e as reformulações relativas à gestão, foi preciso encarar um tema mais abrangente no qual esta está inscrita: os contratos públicos. Os novos movimentos referidos no capítulo anterior foram todos integrados pela União Europeia, de forma direta ou indireta, e pela influência destas e de outras razões ligadas à perenidade da União Europeia, os Contratos Públicos (e temas contíguos) assumiram cada vez mais espaço.

O diploma legal que instituiu a então Comunidade Europeia, o Tratado de Roma, não se dirige especificamente aos Contratos Públicos. Este alegado silêncio seria defensável devido à falta de interesse ou ao carácter complexo de uma padronização das normas dos Estados Membros. No entanto, devido às provisões que visavam a constituição e permanência de um mercado comum, tais como os artigos 3º, 23º, 56º e 59º, foi possibilitado iniciar um processo de diálogo sobre esta temática (Martins, 2014).

Ao longo das décadas, a União Europeia compreendeu o grande movimento que os Contratos Públicos geram no seu interior e nos Estados Membros. Nos anos noventa do último século, apercebeu-se que os Contratos Públicos eram um elemento imprescindível para a concretização do mercado europeu e, ainda que já vigorassem regras resultantes de diretivas esporádicas dos anos setenta e oitenta, foi necessário proceder à respetiva codificação, a fim de conferir maior transparência às relações estabelecidas a partir

da adjudicação e um mais fácil acesso às regulamentações europeias que regeram a matéria. Por estas considerações, as regras relacionadas com os Contratos Públicos foram introduzidas em seis diretivas (Estorninho, 2013).

Acreditava-se que a opção de elaborar e esgotar toda a normativa relacionada com a matéria favoreceria a sua utilização e promoveria o mercado único europeu. Foi a partir desta codificação que a União Europeia começou a repartir as diretivas em dois conjuntos: um denominados sectores clássicos e outro relacionado com os sectores da água, energética, dos meios de transporte e das telecomunicações.

2.2 Contratação Pública

O Código dos Contratos Públicos (CCP) foi aprovado no Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, onde se estabelecem as normas de formação e de execução dos contratos públicos.

O CCP veio transpor a legislação comunitária, nomeadamente as Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março (Decreto-Lei n.º 18/2008).

A Comissão Europeia (2015) refere que “a aplicação correta e coerente das regras em matéria de contratação pública reverte em benefícios em termos de eficiência e de eficácia para todos – para as administrações públicas a nível nacional e regional, para as empresas e para os cidadãos. Ajuda-nos a todos a tirar o maior proveito do investimento público e garantir o máximo de benefícios provenientes dos fundos da EU”.

O CCP (Decreto-Lei n.º 111-B/2017 de 31 de agosto) descreve como os contratos públicos podem ser celebrados e estabelece as regras e os tipos de procedimentos que dão origem a um contrato público. Neste contexto, o peso burocrático e a complexidade do cumprimento das soluções legais de formação da vontade contratual podem, involuntariamente, significar implicações de variada ordem para os decisores e demais intervenientes nos procedimentos adjudicatórios. Descreve igualmente, entre outros, os

pormenores mais relevantes da execução do contrato, as obrigações e os direitos das partes, o incumprimento e a modificação do contrato.

A “Contratação Pública” contempla a fase da formação do contrato desde que é tomada a decisão de contratar até ao momento em que o contrato é celebrado. A fase da Execução decorre desde que o contrato é assinado em diante.

Todos os organismos da Administração Pública estão sujeitos às normas da contratação pública, assim como todos os outros, independentemente da sua natureza pública ou privada, cuja finalidade do contrato seja a da satisfação de necessidades de interesse público.

O CCP contempla os seguintes tipos de procedimentos: (1) Ajuste direto; (2) Consulta prévia; (3) Concurso público; (4) Concurso limitado por prévia qualificação; (5) Procedimento de negociação; (6) Diálogo concorrencial; e (7) Parceria para a inovação.

Pinheiro (2011) refere que “no plano financeiro e económico, a relevância da contratação pública demonstra-se por representar cerca de 30% da despesa pública e por constituir um instrumento político de estímulo à atividade das pequenas e médias empresas, desiderato já manifestado nas Diretivas sobre contratos públicos, nomeadamente através de mecanismos de subcontratação que foram acolhidos no CCP”. Refere igualmente que “neste contexto, o peso burocrático e a complexidade do cumprimento das soluções legais de formação da vontade contratual podem, involuntariamente, significar implicações de vária ordem para os decisores e demais intervenientes nos procedimentos adjudicatórios”.

2.3 O Gestor do Contrato

A introdução da figura do “Gestor do Contrato” pretende trazer mais transparência e eficiência à gestão de contratos públicos.

2.3.1 A razão do Gestor do Contrato

Como refere Prieto (2018), o Gestor do Contrato “além de ter sido um pedido, em alguma medida, do Tribunal de Contas de Portugal, foi em grande parte fomentada pela União Europeia, influenciada por movimentos originados a partir dos fins das Grandes Guerras, com contornos mais expressivos a partir da década de sessenta e setenta do século passado, por meio dos Estados Contratante, Regulador e Garantidor”.

O relatório nº17/2009 do Tribunal de Contas, sobre empreendimentos de obras públicas, recomenda:

Recomendação 13

«O Governo deverá promover os mecanismos necessários para que as entidades gestoras dos empreendimentos de obras públicas adotem, em regra, a nomeação de um Gestor por Empreendimento, com funções específicas em cada obra e, ainda, um sistema de incentivo/penalização das várias comissões de acompanhamento e aconselhamento que assessorem o dono da obra.»

A figura do “Gestor do Contrato” foi introduzida na revisão do Código dos Contratos Públicos, no Decreto-Lei nº 111-B/2017 de 31 de agosto, no artigo 290.º-A.

O CCP estabelece em 4 alíneas a função do Gestor do Contrato:

Artigo 290.º -A

Gestor do Contrato

1 – O contraente público deve designar um Gestor do Contrato, com a função de acompanhar permanentemente a execução deste.

2 – Quando se trate de contratos com especiais características de complexidade técnica ou financeira ou de duração superior a três anos, e sem prejuízo das funções que sejam

definidas por cada contraente público, o gestor deve elaborar indicadores de execução quantitativos e qualitativos adequados a cada tipo de contrato, que permitam, entre outros aspetos, medir os níveis de desempenho do cocontratante, a execução financeira, técnica e material do contrato.

3 – Caso o gestor detete desvios, defeitos ou outras anomalias na execução do contrato, deve comunicá-los de imediato ao órgão competente, propondo em relatório fundamentado as medidas corretivas que, em cada caso, se revelem adequadas.

4 – Ao Gestor do Contrato podem ser delegados poderes para a adoção das medidas a que se refere o número anterior, exceto em matéria de modificação e cessação do contrato.

Segundo o IMPIC (2019), “a introdução da figura do “Gestor do Contrato” (..), deve ser entendida de uma forma positiva por todas as entidades públicas, uma vez que a sua função irá contribuir para uma grande melhoria na execução dos contratos públicos, colaborando, certamente, para uma forte diminuição dos desperdícios que se vêm verificando ao longo dos tempos com este tipo de contratação”.

Como referido pela Direção-Geral da Administração da Justiça (2019), “esta figura está inserta num conjunto de medidas, conducentes ao rigor e transparência da gestão pública, tal como a consulta preliminar e a consulta prévia, que a revisão do CCP veio preconizar. A criação da figura do Gestor do Contrato vem outorgar maior segurança e transparência na execução dos contratos públicos, consubstanciando uma mais-valia para o rigor, eficiência e eficácia na sua gestão, sendo designado pelo contraente público (entidade adjudicante), com a função de acompanhar permanentemente a execução do contrato (o que se afigura fundamental como ferramenta de promoção e materialização de um desempenho de qualidade de todos os que colaboram no exercício de tarefas de relevância pública), sendo que não estará apenas preocupado com a formação do contrato, mas sim com a sua própria execução, cabendo-lhe asseverar a eficiência, e o comprometimento dos vários intervenientes na sua execução, concretizada na boa gestão financeira, alicerçada em critérios de eficiência e economicidade, e no princípio da boa administração contratual.”

2.3.2 O perfil do Gestor do Contrato

O legislador pretendeu com a nova legislação introduzir o Gestor do Contrato como a figura potencializadora do rigor, eficiência e eficácia na gestão dos contratos públicos (Teixeira, 2018).

O perfil do Gestor do Contrato deverá (Teixeira, 2019): (1) Ter conhecimentos técnicos na área do objeto contratual; (2) Ter proximidade à área funcional do objeto do contrato; (3) Recurso a ferramentas de monitorização; (4) Não ter tido, preferencialmente, intervenção direta na fase de escolha do contratante.

O autor refere ainda que a recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 2 de outubro de 2019, sobre prevenção de riscos de corrupção na contratação pública:

“h) Assegurar que os gestores dos contratos são possuidores dos conhecimentos técnicos que os capacitem para o acompanhamento permanente da execução dos contratos e para o cabal cumprimento das demais obrigações decorrentes da lei.”

2.3.3 A função do Gestor do Contrato

No preâmbulo do Decreto-Lei n.º 111-B/2017 de 31 de agosto, a função do Gestor do Contrato é tida como a de “acompanhar permanentemente a execução do contrato, o que se afigura importante como ferramenta de promoção de um desempenho de qualidade de todos os que colaboram no exercício de tarefas de relevância pública, e ainda a proibição da utilização do critério do momento de entrega da proposta como critério de desempate”.

Segundo Teixeira (2019) o Gestor do Contrato tem dois poderes, o poder de direção (tabela 1) e o poder de fiscalização (tabela 2).

Tabela 1. Poder de Direção do Gestor do Contrato

Poder de direção	Objetivo	Garantir a orientação necessária à execução das prestações do cocontratante no que respeita a matérias necessárias à execução do contrato carentes de regulamentação ou insuficientemente reguladas de forma a impedir que o contrato seja executado de modo inconveniente ou inoportuno para o interesse público.
	Meios	<ul style="list-style-type: none">- Ações tipificadas no contrato;- Emissão de ordens, diretivas ou instruções sobre o sentido das escolhas necessárias nos domínios da execução técnica, financeira ou jurídica das prestações contratuais, consoante o contrato em causa;- Emitidas por escrito ou, quando as circunstâncias impuserem a forma oral, reduzidas a escrito e notificadas ao cocontratante no prazo de cinco dias, salvo justo impedimento.

(Teixeira, 2019)

Tabela 2. Poder de Fiscalização do Gestor do Contrato

Poder de fiscalização	Objetivo	Fiscalização técnica, financeira e jurídica do modo de execução do contrato por forma a poder determinar as necessárias correções e aplicar as devidas sanções.
	Meios	- Pode realizar-se, designadamente, através de inspeção de locais, equipamentos, documentação. Registos informáticos e contabilidade ou mediante pedidos de informação; - deve ficar documentado em autos, relatórios ou livros próprios.

(Teixeira, 2019)

Teixeira (2019) refere ainda que compete ao Gestor do Contrato:

- Acompanhar de forma permanente a execução do contrato, na sua execução material, técnica e financeira;
- Em contratos com especiais características de complexidade técnica ou financeira ou de duração superior a três anos, elaborar indicadores de execução qualitativos e quantitativos, adequados a cada tipo de contrato e que permitam medir os níveis de desempenho do cocontratante na execução financeira, técnica e material;
- Comunicar, de imediato ao órgão competente, propondo em relatório fundamentado as medidas corretivas que em cada caso se revelem adequadas, quando sejam verificados desvios, defeitos ou outras anomalias na execução do contrato.

A título de exemplo, o autor refere alguns dos incumprimentos que o Gestor do Contrato deve comunicar:

- Atrasos no início da execução;
- Atrasos na Execução;
- Execução que não cumpra com as especificações do caderno de encargos;
- Verificação de defeitos nos bens fornecidos;
- Cumprimento incompleto das obrigações.

Estas responsabilidades são relevantes, pois o gestor do contrato pode incorrer em responsabilidade civil e/ou criminal se não atuar em conformidade com as regras de boa gestão (Teixeira, 2018).

As funções do Gestor do Contrato iniciam apenas após o início da vigência do contrato, cessando com a extinção do contrato, quando não existe caução nem garantia. Nestes dois casos, a extinção ocorre com a devolução integral da caução (art.º 295 do CCP) ou com a conclusão do prazo de garantia, respetivamente (Teixeira, 2019).

2.4 Gestão de Projetos

2.4.1 A gestão de projetos segundo o PMI

A publicação "Guide to the Project Management Body of Knowledge", do *Project Management Institute* (PMI) ou, mais precisamente, do *PMI Standards Committee*, é comumente designado por Guia PMBOK®. No final de 2020 a versão vigente era a sexta edição, mas com a eminente saída, durante 2021, da sétima edição.

O Guia PMBOK® contém um conjunto de conhecimentos, ferramentas, técnicas e competências que descrevem o "ciclo de vida" de um projeto. A sexta edição contempla cinco grupos de processos e dez áreas de conhecimento, totalizando quarenta e nove processos.

Os cinco grupos de processos são a:

- (1) Iniciação;
- (2) Planeamento;
- (3) Execução;
- (4) Monitorização e Controle; e
- (5) Encerramento.

As dez áreas de conhecimentos são:

- (1) Gestão da Integração do Projeto;
- (2) Gestão do Âmbito do Projeto;
- (3) Gestão do Cronograma do Projeto;
- (4) Gestão do Custo do Projeto;
- (5) Gestão da Qualidade do Projeto;
- (6) Gestão dos Recursos do Projeto;
- (7) Gestão da Comunicação do Projeto;
- (8) Gestão do Risco do Projeto;
- (9) Gestão do *Procurement* do Projeto; e
- (10) Gestão da Partes Interessadas.

O PMBOK® define “Gestão de Projetos” como um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado único.

Um projeto é temporário na medida que tem um início e fim definidos. É único porque tem como objetivo concretizar ou criar algo singular, não se tratando de uma operação rotineira.

2.4.2 A Gestão de Projetos na Administração Pública

A gestão de projetos na Administração Pública é naturalmente caracterizada por algumas particularidades em relação às entidades privadas. Destacam-se (1) as restrições legais; (2) a maior abrangência das partes interessadas; e (3) a utilização de recursos públicos (Bottini, 2012).

Ao longo dos últimos anos a Administração Pública (AP) Portuguesa tem vindo a potenciar o tema de “Gestão de Projetos na Administração Pública” através de várias entidades, nomeadamente do INA (Direcção-Geral para a qualificação dos trabalhadores em Funções Públicas) e da ESPAP (Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.).

Este desenvolvimento de competências avançadas em Gestão de Projetos por parte da AP, pretende aumentar a capacidade de resposta das instituições, com os adequados níveis de eficiência e eficácia (INA, 2018).

No mesmo sentido, em 2020 algumas entidades estatais, nomeadamente a Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA, I.P.), Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (CEGER), Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (ESPAP, I.P.), INA - Direcção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas e Polícia Judiciária (PJ), no âmbito do Plano de Trabalho Colaborativo na Administração Pública, desenvolveram um guia com o título “Guia para a Gestão de Projetos em Teletrabalho”.

Tratando-se do único guia encontrado em Portugal nas pesquisas realizadas, este estudo escaupelizará o seu conteúdo.

Neste guia orientador são explicados conceitos de gestão de projetos, como as diferentes fases do ciclo de gestão por projetos, fatores críticos de sucesso e boas práticas a adotar, bem como algumas ferramentas de trabalho.

Neste documento é referido que este se destina “a trabalhadores e a dirigentes que trabalhem em ambientes de projeto à distância e com responsabilidades na entrega de produtos ou serviços, no tempo estabelecido, com utilização eficiente de recursos e em cumprimento dos padrões de qualidade especificados” (Bento et al, 2020). A semelhança com a definição de “Projeto” segundo o Guia PMBOK® é evidente.

Mais explicitamente, é apresentada no guia uma definição para “projeto”, que é definido como “um conjunto único de processos consistindo em atividades coordenadas e controladas, com datas de início e fim, desenvolvidas para alcançar um objetivo”.

Também são definidos os objetivos da “Gestão de Projetos” como sendo a aplicação de métodos, ferramentas, técnicas e competências, individuais e organizacionais, tendo em vista atingir os objetivos do projeto.

São ainda definidas 3 fases: (1) Preparação do Projeto; (2) Execução do Projeto; e (3) Encerramento do Projeto.

Para a primeira fase, “Preparação do Projeto”, salienta-se a importância de definir (1) Quem são os stakeholders; (2) o que precisa ser feito; e (3) como funcionará a equipa.

Na segunda fase, o guia refere que na “Execução do Projeto”, passa-se à prática o que definido na fase inicial, com a realização de uma reunião de arranque de projeto, na qual são respondidas três questões-chave: (1) Quem? (2) O quê? E (3) Como?

Refere ainda que essa reunião de *kickoff* tem como objetivo garantir que todos os *stakeholders* cheguem a um entendimento sobre cada um dos aspetos do projeto e que compreendem e aceitam o papel que lhes foi atribuído.

Nesta fase são referidas algumas das tarefas do gestor de projeto, nomeadamente:

1. Garantir a execução das atividades previstas tendo em vista a entrega em tempo dos resultados esperados pelos *stakeholders*;
2. Garantir que as entregas são feitas dentro dos requisitos definidos (p.e. critérios de qualidade estabelecidos);
3. Gerir os riscos identificados, tomando as medidas de mitigação adequadas, tendo em vista a redução do seu eventual impacto nos objetivos do projeto; e
4. Garantir a coordenação do trabalho, comunicando e facilitando a comunicação entre os *stakeholders*, preferencialmente, seguindo um plano de comunicação previamente delineado.

Por último, na terceira fase, no “Encerramento do Projeto”, todas as tarefas ou módulos de entrega só devem ser considerados concluídos com o termo de aceitação do cliente ou do patrocinador.

Ao longo do documento são apresentadas variadas definições de temas associados à gestão de projeto, como por exemplo as lições aprendidas”. Refere a esse respeito, que “durante o projeto, a equipa de projeto e as principais partes interessadas identificam as lições aprendidas do projeto, respeitantes aos aspetos técnicos, administrativos e de processos”.

Toda esta abordagem, apesar de superficial comparada com o Guia PMBOK®, apresenta a essência da gestão de projetos, podendo ser utilizada como base para o guia para o Gestor do Contrato a propor em futuros desenvolvimentos.

2.5 O Gestor do Contrato como gestor de projetos

Relacionando cada uma das áreas de conhecimento e respetivos 49 processos do Guia PMBOK® com os poderes, processos e atividades da função do Gestor do Contrato, poderemos avaliar a aplicabilidade de cada um desses 49 processos, servindo de base para o desenvolvimento futuro de um modelo de gestão de projetos para o Gestor do Contrato. A questão de fundo é: Que processos do Guia PMBOK® são relevantes e aplicáveis para a função do Gestor do Contrato?

Nas tabelas 3 a 12, apresentam-se todas as áreas de conhecimento e todos os processos do Guia PMBOK®, discriminando-se para cada um destes a aplicabilidade ao Gestor do Contrato:

Tabela 3. Project Integration Management

<i>Processo</i>	<i>Fase</i>	<i>Quem</i>	<i>O quê</i>
Develop Project Charter	Iniciação	Adjudicatário	À semelhança da nomeação do Gestor de um Projeto pelo sponsor, também a nomeação do Gestor do Contrato é feita pela entidade adjudicatária. Não se aplica ao Gestor do Contrato.
Develop Project Management Plan	Planeamento	Cocontratante	O planeamento da execução do contrato não se aplica ao Gestor do Contrato, pois o planeamento faz parte da proposta. Não se aplica ao Gestor do Contrato.

Direct and Manage Project Work	Execução	Cocontratante	A responsabilidade da execução das tarefas é do cocontratante. Não se aplica ao Gestor do Contrato.
Manage Project Knowledge	Execução	Gestor do Contrato	É um processo aplicável e relevante na medida que o conhecimento e lições aprendidas num projeto terão elevado interesse para os seguintes.
Monitor and Control Project Work	Monitorização e Controlo	Gestor do Contrato	É esta a essência da função do Gestor do Contrato, pelo que é de elevado interesse este processo, entre outros, pelas suas ferramentas.
Perform Integrated Change Control	Monitorização e Controlo	Gestor do Contrato	A gestão das mudanças é igualmente de elevado interesse para o Gestor do Contrato.
Close Project or Phase	Encerramento	Gestor do Contrato	É um processo relevante para o Gestor do Contrato.

(Fonte: Autora)

Tabela 4. Project Scope Management

<i>Processo</i>	<i>Fase</i>	<i>Quem</i>	<i>O quê</i>
Plan Scope Management	Planeamento	Gestor do Contrato	É relevante o planeamento de como o âmbito é validado e controlado.
Collect Requirements	Planeamento	Adjudicatário	Os requisitos são determinados antes do início da execução do contrato. Não se aplica ao Gestor do Contrato.
Define Scope	Planeamento	Adjudicatário	O âmbito é definido antes do início da execução do contrato. Não se aplica ao Gestor do Contrato.
Create WBS	Planeamento	Cocontratante	Deverá fazer parte do contrato. Não se aplica ao Gestor do Contrato.
Validate Scope	Monitorização e Controlo	Gestor do Contrato	Claramente uma atividade desempenhada pelo Gestor do Contrato, na medida em que valida os entregáveis.
Control Scope	Monitorização e Controlo	Gestor do Contrato	Igualmente, uma atividade desempenhada pelo Gestor do Contrato, que monitoriza o estado do projeto e gere as mudanças ao âmbito de base.

(Fonte: Autora)

Tabela 5. Project Schedule Management

<i>Processo</i>	<i>Fase</i>	<i>Quem</i>	<i>O quê</i>
Plan Schedule Management	Planeamento	Cocontratante	O planeamento do cronograma deverá fazer parte do contrato. Não se aplica ao Gestor do Contrato.
Define Activities	Planeamento	Cocontratante	As atividades são definidas pelo cocontratante. Não se aplica ao Gestor do Contrato.
Sequence Activities	Planeamento	Cocontratante	As atividades são definidas pelo cocontratante. Não se aplica ao Gestor do Contrato.
Estimate Activity Durations	Planeamento	Cocontratante	As atividades são definidas pelo cocontratante. Não se aplica ao Gestor do Contrato.
Develop Schedule	Planeamento	Cocontratante	As atividades são definidas pelo cocontratante. Não se aplica ao Gestor do Contrato.
Control Schedule	Monitorização e Controlo	Gestor do Contrato	Será função do Gestor do Contrato a monitorização do estado do projeto para atualizar a agenda do projeto e gerir as mudanças ao agendamento inicial.

(Fonte: Autora)

Tabela 6. Project Cost Management

<i>Processo</i>	<i>Fase</i>	<i>Quem</i>	<i>O quê</i>
Plan Cost Management	Planeamento	Gestor do Contrato	Se bem que a estimação, orçamentação e gestão é feita pelo cocontratante, a monitorização e o controlo deverá ser feita pelo Gestor do Contrato.
Estimate Costs	Planeamento	Cocontratante	Da responsabilidade do cocontratante.
Determine Budget	Planeamento	Cocontratante	Faz parte da proposta e contrato, da responsabilidade do cocontratante.
Control Costs	Monitorização e Controlo	Gestor do Contrato	Claramente um processo relevante para o Gestor do Contrato na medida que irá monitorizar o estado do projeto, atualizar os custos e gerir as mudanças ao custo inicial. As ferramentas de "Earned Value" são de elevado interesse para a função do Gestor do Contrato.

(Fonte: Autora)

Tabela 7. Project Quality Management

<i>Processo</i>	<i>Fase</i>	<i>Quem</i>	<i>O que</i>
Plan Quality Management	Planeamento	Gestor do Contrato	O Gestor do Contrato poderá identificar os requisitos de qualidade e os standards para o projeto e seus entregáveis.
Manage Quality	Execução	Gestor do Contrato	O Gestor do Contrato poderá executar as atividades necessárias para incorporar as políticas de qualidade da organização no projeto e entregáveis.
Control Quality	Monitorização e Controlo	Gestor do Contrato	O Gestor do Contrato poderá monitorizar e guardar os resultados da execução das atividades de gestão da qualidade.

(Fonte: Autora)

Tabela 8. Project Resource Management

<i>Processo</i>	<i>Fase</i>	<i>Quem</i>	<i>O que</i>
Plan Resource Management	Planeamento	Cocontratante	É da responsabilidade do cocontratante definir os recursos necessários para a entrega do produto ou serviço. Não se aplica ao Gestor do Contrato.

Estimate Activity Resources	Planeamento	Cocontratante	É da responsabilidade do cocontratante definir os recursos necessários para a entrega do produto ou serviço. Não se aplica ao Gestor do Contrato.
Acquire Resources	Execução	Cocontratante	É da responsabilidade do cocontratante adquirir os recursos necessários para a entrega do produto ou serviço. Não se aplica ao Gestor do Contrato.
Develop Team	Execução	Cocontratante	É da responsabilidade do cocontratante definir os recursos necessários para a entrega do produto ou serviço. Não se aplica ao Gestor do Contrato.
Manage Team	Execução	Cocontratante	É da responsabilidade do cocontratante gerir os recursos necessários para a entrega do produto ou serviço. Não se aplica ao Gestor do Contrato.
Control Resources	Monitorização e Controlo	Gestor do Contrato	O Gestor do Contrato poderá garantir que os recursos necessários para a entrega do produto ou serviço são os adequados para o sucesso do mesmo.

(Fonte: Autora)

Tabela 9. Project Communications Management

<i>Processo</i>	<i>Fase</i>	<i>Quem</i>	<i>O quê</i>
Plan Communications Management	Planeamento	Gestor do Contrato	O Gestor do Contrato poderá desenvolver um plano para as comunicações do projeto, baseada nas necessidades de informação de cada stakeholder ou grupos.
Manage Communications	Execução	Gestor do Contrato	O Gestor do Contrato poderá divulgar atempadamente e como planeado as informações do projeto aos respetivos stakeholders ou grupos.
Monitor Communications	Monitorização e Controlo	Gestor do Contrato	O Gestor do Contrato poderá garantir que as necessidades de informação para o projeto e seus stakeholders são satisfeitas.

(Fonte: Autora)

Tabela 10. Project Risk Management

<i>Processo</i>	<i>Fase</i>	<i>Quem</i>	<i>O quê</i>
Plan Risk Management	Planeamento	Gestor do Contrato	O Gestor do Contrato poderá definir como irá conduzir as atividades de gestão do risco ao longo do projeto.
Identify Risks	Planeamento	Gestor do Contrato	O Gestor do Contrato poderá identificar potenciais riscos do projeto.
Perform Qualitative Risk Analysis	Planeamento	Gestor do Contrato	O Gestor do Contrato poderá realizar Análise de Risco Qualitativa para priorizar riscos do projeto individuais validando a sua probabilidade de ocorrência e impacto.
Perform Quantitative Risk Analysis	Planeamento	Gestor do Contrato	O Gestor do Contrato poderá realizar Análise de Risco Quantitativa para identificar riscos do projeto individuais.
Plan Risk Responses	Planeamento	Gestor do Contrato	O Gestor do Contrato poderá desenvolver opções, selecionar estratégias e ações para fazer face à exposição ao risco do projeto.
Implement Risk Responses	Execução	Gestor do Contrato	O Gestor do Contrato poderá implementar as respostas ao risco definidas.

Monitor Risks	Monitorização e Controlo	Gestor do Contrato	O Gestor do Contrato poderá monitorizar a implementação dos planos de resposta ao risco.
---------------	--------------------------	--------------------	--

(Fonte: Autora)

Tabela 11. Project Procurement Management

<i>Processo</i>	<i>Fase</i>	<i>Quem</i>	<i>O quê</i>
Plan Procurement Management	Planeamento	Adjudicatário	Não se aplica ao Gestor do Contrato.
Conduct Procurements	Execução	Adjudicatário	Não se aplica ao Gestor do Contrato.
Control Procurements	Monitorização e Controlo	Adjudicatário	Não se aplica ao Gestor do Contrato.

(Fonte: Autora)

Tabela 12. Project Stakeholder Management

<i>Processo</i>	<i>Fase</i>	<i>Quem</i>	<i>O que</i>
Identify Stakeholders	Iniciação	Gestor do Contrato	O Gestor do Contrato poderá identificar os stakeholders do projeto regularmente, analisar e documentar informação relevante sobre os seus interesses.
Plan Stakeholder Engagement	Planeamento	Gestor do Contrato	O Gestor do Contrato poderá desenvolver abordagens para envolver os stakeholders baseado nas suas necessidades.
Manage Stakeholder Engagement	Execução	Gestor do Contrato	O Gestor do Contrato poderá comunicar e lidar com os stakeholders para satisfazer as suas necessidades e expectativas, e promover o seu adequado envolvimento.
Monitor Stakeholder Engagement	Monitorização e Controlo	Gestor do Contrato	O Gestor do Contrato poderá monitorizar as relações entre stakeholders para modificar ou melhorar os planos de envolvimento dos stakeholders.

(Fonte: Autora)

Também ao nível das responsabilidades do Gestor do Contrato, estas podem ser comparadas com o Gestor de Projeto. Na tabela 13, é apresentado um quadro comparativo.

Tabela 13. Comparação entre as responsabilidades do Gestor do Contrato com as de Gestor de Projeto

Gestor de Projeto (Project Manager)	Gestor do Contrato (conforme previsto no art. 290-A do Código dos Contratos Públicos)
1 -Estabelecer as regras de execução das atividades do projeto	-
2 -Identificar os recursos necessários	-
3 -Negociar	N.º 4 do art. 290-A –“Ao Gestor do Contrato podem ser delegados poderes para a adoção das medidas a que se refere o número anterior...”
4 -Recrutar participantes eficazes	-
5 -Definir marcos	N.º 2 do art. 290-A –“...elaborar indicadores de execução quantitativos e qualitativos adequados a cada tipo de contrato...”
6 -Coordenar atividades	N.º 1 do art. 290-A –“...acompanhar permanentemente a execução...”
7 -Manter a visão clara dos objetivos a alcançar e o ritmo do trabalho	N.º 2 do art. 290-A –“...elaborar indicadores de execução quantitativos e qualitativos adequados a cada tipo de contrato...”
8 -Certificar-se de que todos na equipa participam ativamente	N.º 1 do art. 290-A –“...acompanhar permanentemente a execução...”

9 -Mediar conflitos	N.º 3 do art. 290-A –“...detete desvios, defeitos ou outras anomalias na execução do contrato (...) propondo(...) as medidas corretivas que se revelem adequadas.”
10 -Garantir que as metas do projeto são atingidas dentro do prazo e do orçamento	N.º 3 do art. 290-A –“...detete desvios, defeitos ou outras anomalias na execução do contrato (...) propondo (...) as medidas corretivas que se revelem adequadas.”

(ESPAP, 2020)

3. Proposta de melhoria e implementação

3.1 Na perspetiva legal

O desejo de estabelecer a personalidade do gestor do contrato foi o resultado de um desejo recíproco a duas velocidades. O gestor de contratos, encarnação do mecanismo de gestão desencadeado no NPM e encorajado para os moldes do serviço público através do NPG, é uma personagem que, pelo menos em teoria, é um elemento que unifica o movimento de boa administração e profissionalização da gerência dos contratos públicos estabelecido nas diretivas de 2014, confirma o relevante papel que os concursos públicos têm para a concretização dos princípios delineados na Europa 2020, além de ser um elemento importante, capaz de ser um ativo poderoso para a economia no seu todo (Pietro, 2018).

A conceituação do gestor demonstra uma inegável matriz europeia, mas a origem é portuguesa. Os argumentos apresentados pelo Tribunal de Contas português foram formulados há algum tempo. O Tribunal de Contas, instância de autoridade constitucional que, de acordo com o padrão francês, é equiparável aos outros Tribunais, desempenha a missão de organismo supremo de inspeção no que respeita à legitimidade das despesas públicas e juízo das contas que a lei determina que lhe sejam apresentadas, para além de outros preceitos constitucionais (Pietro, 2018).

A um nível infraconstitucional, a sua regularização foi estabelecida pela Lei 98/97, de 26 de agosto, cujo artigo 2º estabelece as instâncias a que ficariam subordinadas à jurisprudência e aos direitos de controlo orçamental do Tribunal de Contas; e nos artigos 5º e 6º do citado diploma, a sua competência essencial e acessória material é regulamentada, sendo competente para a execução de um escrutínio financeiro de carácter preventivo, simultâneo e subsequente. O que está aqui em causa é a sua concorrência em matéria de fiscalização de contas, ou seja, não jurisdicional. Devido a isto, o Tribunal de Contas efetuou cinco auditorias sob controlo simultâneo a obras públicas diferentes, com início em 2008.

No ano subsequente, apesar de cada estudo ser produzido separadamente, e devido às insuficiências verificadas no domínio das obras públicas em Portugal, o TCP resolveu conduzir um relatório global no qual formulou vinte e sete conselhos de ordem geral. Três das referidas recomendações visavam a constituição, indigitação e cronograma de uma figura designada por gestor do projeto, que desempenharia o papel de " responsável pela gestão dos contratos, garantindo a necessária orientação, coordenação e pormenorização do projeto, a celebração do contrato e a sua operacionalidade (Pietro, 2018).

Após alguns anos sem nenhum movimento normativo para responder às preconizações feitas, em 2015 o TCP apresentou um novo balanço, na sequência do de 2009, classificando a aceitação das preconizações feitas numa escala que vai desde a aceitação até à ausência de informação, e avançando as razões que permitiram a conclusão dessa forma. Relativamente às indicações relacionadas com a figura do gestor da empresa, todas foram qualificadas como não aceites pelo Executivo. Numa réplica dada em 2013, o Governo reconheceu a possibilidade de estabelecer a figura do gestor do projeto, mas assinalou que esta só deve ser inserida no contexto da reforma do Código dos Contratos Públicos, a qual deve ser esperada para um momento posterior.

Após a modificação fundamental do CCP (Código dos Contratos Públicos) que apresentava ao ordenamento jurídico português a figura do gestor do contrato, gerou-se um pressentimento de que o legislador tinha tardado em agir, mas por razões fundamentadas, tais como o desejo de uma figura que visasse a incorporação das Diretivas de 2014 - e o movimento de profissionalização dos Contratos

Públicos – e as indicações do Tribunal de Contas. No entanto, um exame mais atento mostra que as justificações são infundadas.

A apresentação da figura do gestor de contratos foi realizada através de um só artigo em que o seu próprio conceito não foi demarcado; isto é, o legislador português introduz a figura do gestor de contratos públicos, mas sem um único artigo em que o conceito seja o mesmo. O artigo único que regula a figura do gestor tenta concebê-lo mediante a sua missão, comunicando que ele atuaria ao longo da realização do contrato, favorecendo um cumprimento de grande qualidade de todos aqueles que contribuem para o desempenho de tarefas de importância pública.

A CCP não oferece qualquer informação sobre o significado do termo "gestor". O simples facto de que contém a cláusula regulamentar que confere a sua presença, não corresponde à determinação da figura, como o TCP já tinha preconizado em relação à figura do gestor da empresa.

Esta ausência de delimitação legal pode provocar uma situação de atrito supérfluo com personalidades que já se encontram no sistema legal, tais como a personalidade do diretor de fiscalização da empresa. No entanto, mesmo que indiretamente, o legislador enfatizou que seriam duas personagens separadas, além das quais, em caso de mistura de noções, esta mistura seria circunscrita às obras públicas.

Na derradeira emenda ao CCP em que foi introduzida a figura do gestor do contrato, o legislador não eliminou a figura do responsável pela supervisão das obras, e declarou que aproveitaria a oportunidade para esclarecer o mecanismo de representatividade das entidades e fortalecer os poderes do encarregado da supervisão das obras. No entanto, uma personalidade com uma delimitação muito inferior à do diretor dos contratos públicos, foi submetida a consideráveis esforços no campo da sua tipificação (Pietro, 2018).

Poder-se-ia declarar que não existe necessariamente uma justaposição entre as funcionalidades de gestão e supervisão: o gestor de contratos públicos está associado a toda a performance do contrato, e o segundo, o responsável pelo contrato, apesar de estar presente apenas num dos contratos legalmente estabelecidos – contratos de obras públicas – de contratos públicos administrativos, está restrito ao sujeito do contrato, tendo, portanto, um alcance muito inferior ao do gestor do contrato. Dada a dificuldade

da empreitada e do projeto, e em virtude do obstáculo à acumulação de funcionalidades não consagradas no CCP, a possibilidade de acumular competências é presumida no caso de obras de pouca complicação ou menos onerosas (Matos, 2018).

A diferenciação ou limitação quanto ao que seria de baixa complexidade ou obras menos dispendiosas provoca precariedade que pode levar a uma desnecessária acumulação de cargos porque se considera que a decisão de uma só pessoa para os dois cargos é fundamentada por questões económicas, o que pode não ser correto, principalmente para contratos com um grau de complexidade superior.

Outra figura que deve ser personalizada, é a da pessoa encarregue de dirigir o processo previsto no Artigo 55 da CPA (Código do Procedimento Administrativo). Este número, presente em 2015, e proveniente da igualmente "nova" CPA, determina um encarregado da orientação do processo extensível ao regulamento e ao ato de gestão, cujo poder seria conferido pelo organismo responsável para a tomada de decisões finais do processo, detentor de um vasto leque de atribuições. Por conseguinte, não existe nenhuma ligação com o gestor dos contratos públicos (Matos, 2018).

Finalmente, também de importância menor e limitada ao âmbito dos trâmites de fiscalização prévia das intervenções urbanísticas, a figura do gestor do expediente adicionada ao RJUE (Regime Jurídico de Urbanização e Edificação) pela Lei 60/2007, de 4 de setembro, não deve ser confundida com a pessoa responsável pela gestão do processo, estabelecida na CPA. Por conseguinte, apesar de algumas personalidades com designações aproximadas, não existem figuras que pressuponham uma grande aproximação à do gestor do contrato. As figuras cinzentas, pelo menos as que se referem à contratação pública e à figura do gestor, permanecem relacionadas com as tarefas de gestão e supervisão (Pietro, 2018).

A realização da supervisão e da gestão de um contrato não são operações semelhantes. A primeira é essencialmente de natureza vertical, enquanto a segunda é mais horizontal. A extensão da horizontalidade do desempenho do gestor será muito superior à do que desempenha a função de controlo, e em matéria de particularização, verticalidade, a preferência de um gestor deve levar em preponderância não só se este estiver relacionado a um demarcado pessoal ou tiver um específico período de prática

profissional, mas também se detiver competências profissionais bastantes, em termos especulativos e práticos, para que a concretização do contrato observe uma tríade de E: eficácia, economia e eficiência (Matos, 2018).

3.2 Na perspetiva da gestão de projetos

Gradualmente a Administração Pública tem vindo a introduzir os conceitos de gestão de projetos na sua agenda. Em 2017 a ESPAP lançou os “Princípios Orientadores em matéria de Gestão de Projetos a incluir em Cadernos de Encargos que tenham por finalidade a contratação de serviços por parte de entidades públicas” (ESPAP, 2018). Neste documento são definidos os perfis para os diferentes níveis de maturidade da função de Gestor de Projetos da Administração Pública, desde o Gestor de Projeto Júnior, passando pelo Gestor de Projeto Sénior, ao Gestor de Projeto Especialista e Gestor de Projetos com competências em Agile.

O detalhe apresentado por ESPAP (2018) dos perfis merece a sua explanação nesta dissertação:

Gestor de Projeto Júnior

O perfil de Gestor de Projeto Júnior caracteriza-se da seguinte forma:

1. Formação superior em área relevante;
2. Experiência profissional mínima de 1 ano em projetos similares em funções associadas à Gestão de Projeto;
3. Experiência mínima de 3 anos no mesmo setor de atividade;
4. Certificação obrigatória: CAPM, IPMA D, ou Prince2 Foundation (ou superior).

Gestor de Projeto Profissional

O perfil de Gestor de Projeto Profissional caracteriza-se da seguinte forma:

1. Formação superior em área relevante;
2. Experiência profissional mínima de 2 anos em funções associadas à Gestão de Projeto;
3. Experiência mínima de 3 anos no mesmo setor de atividade;
4. Certificação: a. Obrigatória: PMP, IPMA C, ou Prince2 Practitioner (ou superior); b. Preferencial: PMI-ACP, Prince2 Agile, CSM, PSM, CSPO, CSP, ou CSD.

Gestor de Projeto Sênior

O perfil de Gestor de Projeto Sênior caracteriza-se da seguinte forma:

1. Formação superior;
2. Experiência profissional mínima de 5 anos como Gestor de Projeto, dos quais, pelo menos 3 na área de negócio;
3. Experiência mínima de 5 anos no mesmo setor de atividade;
4. Certificação: a. Obrigatória: PMP, IPMA C, ou Prince2 Practitioner (ou superior); b. Preferencial: PMI-ACP, Prince2 Agile, CSM, PSM, CSPO, CSP ou CSD.
5. Conhecimentos e experiência na área de negócio.

Gestor de Projeto Especialista

O perfil de Gestor de Projeto Especialista caracteriza-se da seguinte forma:

1. Formação superior;
2. Experiência profissional mínima de 10 anos como Gestor de Projeto, dos quais, pelo menos 3 no setor de atividade; 6

3. Certificação: a. Obrigatória: PMP, IPMA C, ou Prince2 Practitioner (ou superior); b. Preferencial: PMI-ACP, PMI-RMP, PMI-SP, Prince2 Agile, CSM, PSM, CSPO, CSP ou CSD.

4. Conhecimentos e experiência na área de negócio.

Gestor de Projeto com Competências Agile

O perfil de Gestor de Projeto com Competências Agile caracteriza-se da seguinte forma:

1. Formação superior;

2. Experiência profissional mínima de 5 anos como Gestor de Projeto, dos quais pelo menos 3 de utilização de metodologias ágeis;

3. Certificação obrigatória: PMI-ACP, Prince2 Agile, CSM, PSM, CSP ou CSD.

É referido no documento (ESPAP, 2018, p. 3) que “O recurso a metodologias de gestão de projetos em investimentos, quer públicos, quer privados, traduz-se na maximização dos benefícios e do valor entregue pelos projetos, qualquer que seja a sua dimensão, âmbito ou ritmo de execução.”

Ainda em ESPAP (2018, p. 3) refere que “A natureza do contributo em presença não reveste qualquer carácter mandatário ou vinculativo, constituindo somente uma proposta de princípios orientadores em matéria de gestão de projetos, cuja incorporação nos Cadernos de Encargos, na opinião da eSPap, permitirá melhorar a gestão dos contratos públicos mitigando os respetivos riscos de execução. Reforçamos a nossa convicção depois de assistirmos, no âmbito das alterações recentes ao Código dos Contratos Públicos, à criação da figura do Gestor do Contrato, cujo desempenho em muito beneficiará do acolhimento da proposta ora apresentada”.

Este último parágrafo reflete de forma inequívoca as iniciativas da Administração Pública quanto à introdução das metodologias de Gestão de Projetos em matéria de gestão de contratos públicos, realçando neste seio a figura do “Gestor do Contrato”.

4. Análise e discussão de resultados

No caso português, a personalidade do gestor de contrato, por organização legal e exigência, assume-se como uma figura contemporânea na generalidade dos contratos públicos, sendo que, opcionalmente, a figura do gestor do contrato, mesmo sem disposição legislativa, seria de boa cautela nos casos de profunda complicação ou de maior magnitude financeira ou cronológica.

A carência de uma noção conceptual gera disposições de toque dispensáveis e aparente sensação de desconsideração no que respeita à sua figura. No momento em que o executivo governamental se exteriorizou diante das advertências do TCP, garantiu que no momento em que fosse estabelecida a previsão legal do gestor de contrato, este seria insuficiente em projetos de grande dimensão.

Sem raciocínios por causa do motor da sua banalização, sempre que foi encaminhada a figura do gestor dos contratos públicos, pela locução do artigo, fez com que o gestor fosse indicado para todo o tipo de contrato público, forçando que este estivesse presente em todo o projeto independentemente da importância ou do valor em causa.

Segundo Prieto (2018, p. 72), uma pista para esta declaração foi a declaração feita pelo gabinete do Ministro do Planeamento de que esta função já era desempenhada por um ou mais especialistas do organismo e que esta mudança estaria a formalizar apenas uma figura que já existia, que estaria muito mais perto da ideia de gestor de contratos. A figura do fiscal da obra não permite esta assimilação.

Na realidade, a justificação do organismo é muito mais parecida à figura do supervisor de contrato do que à do gestor do contrato. Em termos gerais, o controlador seria a pessoa encarregue do cumprimento do objeto do contrato, motivo pelo qual só um técnico especializado no assunto poderia desempenhar adequadamente a função, o que ficaria comprovado, por exemplo, por um especialista da própria organização; por outro lado, o gestor seria a pessoa encarregue da prestação do contrato, algo mais abrangente e com uma vinculação estreita com o mundo jurídico (Pietro, 2018).

Uma última diferenciação permanece por ser delineada. No CCP, no seu artigo 305º, encontra-se a eventualidade do Estado, na própria imagem do adjudicatário público, efetuar a supervisão da celebração

do contrato. Esta supervisão, conforme o próprio artigo prevê, pode ser efetuada através de delegação absoluta ou parciais em comissões de controlo conjuntas ou em entidades específicas, públicas ou privadas.

Assim, o contratante governamental teria a faculdade de supervisionar a execução do contrato, ou seja, assegurar-se de que o gestor conduz a celebração do contrato da melhor forma possível, desempenhando o papel de supervisor do próprio contrato e das problemáticas inerentes ao propósito do contrato, desde que estejam relacionadas com a sua realização. Por conseguinte, a monitorização do artigo 305 é igualmente da competência do desígnio do contrato e, se existir, de quem quer que seja o responsável hierárquico principal pelo mesmo (Matos, 2018).

Todavia, a supervisão em estudo, em vez da supervisão efetuada pelo gestor, estabelecida pelo Artigo 290-A, não constitui exatamente uma supervisão permanente e obrigatória. O CPP limita-se a confirmar que o Estado, que é representado pelo contratante público ou por quem nele confiar esta missão, tem à sua disposição competências de supervisão técnico-financeira e jurídica da forma como o contrato é celebrado, a fim de determinar as reparações indispensáveis e impor as sanções correspondentes.

No momento da escolha do gestor do contrato, leva-se em causa a necessidade de entendimento da escolha do gestor do contrato, partindo-se do princípio de que se admite o *outsourcing* e o perfil tem que ir de encontro ao procedimento pré-contratual aplicável. Desta forma, é entendível que o gestor do contrato poderá advir do júri do procedimento da respetiva formação. Neste sentido, o gestor do procedimento deverá ser compaginável com o gestor do contrato.

Consecutivamente a esta dinâmica de seleção e perfil, as garantias da imparcialidade do gestor do contrato postulam um júri inerente a todo o procedimento, um gestor desse mesmo procedimento contratual, e a delegação de inexistência do conflito de interesses, hipotético, assenta na figura desse gestor do contrato, que deverá assumir a responsabilidade perante as reações do cocontratante.

De tais conferências, como referido por Matos (2018), as competências do gestor do contrato adstringem funções de acompanhamento permanente da execução desse mesmo contrato. Assim sendo, caso

sucedam que o gestor detete desvios, anomalias ou demais deficiências no momento de aplicabilidade contratual, deve ter a autonomia de comunicá-los, de imediato, ao organismo competente, propondo, através de um relatório fundamentado, as medidas corretivas que, em cada caso, se revelem apropriadas.

Entende-se, logicamente, que ao gestor do contrato poderão ser delegadas algumas funcionalidades e poderes para a adoção das medidas referidas previamente, salvo a exceção de quando nos deparamos com uma matéria de modificação e cessação contratual. A par das competências existe também o caso dos contratos com especiais características de complexidade técnica ou financeira, mas de uma durabilidade superior a três anos.

Perante esta superioridade cronológica da tríade anual, o gestor deverá ter a incumbência de elaborar alguns indicadores de execução quantitativos e qualitativos, sendo todos eles adequados a cada tipologia essencial de contrato. A figura do super gestor do contrato tem um objetivo primordial, nomeadamente o de mensurar os níveis de desempenho e prática do cocontratante, mas também os graus da execução financeira, técnica e material do contrato, sem que isto plasme um prejuízo de demais funções que sejam conceptualizadas por cada contraente público.

Convém que, para garantir estas mesmas competências, se faça a referência ao decreto Legislativo Regional nº6/2018M, nomeadamente o seu artigo 8º-A, que postula que:

1. Sem prejuízo das funções atribuídas ao Gestor do Contrato no artigo 290.ºA do Código dos Contratos Públicos, compete-lhe ainda acompanhar e assegurar o cumprimento das obrigações declarativas relativas a rendimentos gerados na Região Autónoma da Madeira, nomeadamente a entrega dos documentos identificados no n.º 2 do artigo 7.º do presente diploma.
2. Compete também, ao Gestor do Contrato, nos casos da vistoria prevista no artigo 394.º do Código dos Contratos Públicos, verificar se todas as obrigações contratuais e legais do empreiteiro estão cumpridas de forma integral e perfeita, designadamente no que respeita aos subcontratos celebrados, quando aplicável.

A par disto, convém salientar a responsabilidade disciplinar do gestor de contrato, que adstringe a obrigação de reportar o mesmo em caso de deteção de desvios, defeitos ou anomalias na execução contratual, e tudo isto é plasmado em relação com o regime do artigo 231º-A.

Como explanado no ponto 3.2, é promissora a perspetiva da Administração Pública quanto à figura do Gestor do Contrato enquanto figura alinhada com a de um Gestor de Projeto.

No ESPAP (2018) referem na secção de Perguntas e Respostas, que “o documento pretende servir como um referencial que contém as obrigações das entidades adjudicatárias em matéria de gestão de projetos, designadamente no que se refere ao perfil e número de recursos a afetar à gestão dos projetos envolvidos na contratação, bem como aos mecanismos de acompanhamento que deverão ser utilizados ao longo da execução dos contratos.”, deixando claro que existe um caminho que está a ser desenhado, paulatinamente, mas de forma profissional, na introdução da figura do gestor de projetos. O Gestor do Contrato aparenta ser a ponta do icebergue desta estratégia.

5. Conclusões

A contratação pública representa cerca de 19% do PIB da EU (Compete 2020, 2020) e 10% do PIB de Portugal (Autoridade da Concorrência, 2020). Melhorar a transparência na execução dos concursos públicos assume particular importância no interesse da Europa, Estado e cidadãos.

A figura do Gestor do Contrato surge com essa missão, de assegurar que a execução dos contratos públicos é realizada com maior controlo, acompanhamento, eficácia e eficiência.

A indefinição ou pouco detalhe na legislação sobre como o Gestor do Contrato executa a sua função, abre espaço para múltiplas interpretações com diferentes graus de eficácia, pelo que um guia para o Gestor do Contrato onde estejam explanadas os processos, técnicas e ferramentas mais adequadas ao desenvolvimento profissional da sua função poderá ser do interesse de todas as instituições públicas com contratação pública.

É relevante e entusiasmante verificar que a Administração Pública Portuguesa começa a introduzir o tema da “Gestão de Projetos” através de um guia muito específico, explanado neste estudo, bem como em múltiplas formações sobre este tema nos mais variados organismos públicos, onde se destacam o INA e a ESPAP.

Pela análise preliminar apresentada neste estudo, parece ser promissor e viável o aprofundar do tema em futuras investigações com o objetivo de aplicar uma investigação-ação numa organização.

Com a edição sete do Guia PMBOK® abrem-se novas oportunidades de melhoria, nomeadamente a introdução de conceitos baseados em metodologias Agile na melhoria dos processos e ferramentas do Gestor do Contrato.

Como referido inicialmente, existe pouca investigação em Portugal relacionada com a utilização dos conceitos, adoção e maturidade em gestão de projetos na administração pública portuguesa. O mesmo não se verifica no Brasil, onde os conteúdos encontrados são significativos, mas adaptados naturalmente à realidade e experiência brasileira. É por esse motivo um tema relevante para se desenvolver em Portugal.

Referências

ABREU, J. (2010). *Governança das Sociedades Comerciais*. Coimbra: Editora Almedina.

AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA. (2020). *Combate ao Conluio na contratação Pública*. Acedido em <https://poise.portugal2020.pt/documents/10180/19827/A+Concorr%C3%A4ncia+na+Contrata%C3%A7%C3%A3o+P%C3%BAblica.pdf/334814e4-95f4-4fa5-9680-7796d9beffab>

BENTO, S., Vieira, T., Chora, Z.. (2020). *GUIA PARA A GESTÃO DE PROJETOS EM TELETRABALHO*. Plano de Trabalho Colaborativo na Administração Pública. Direção de Serviços de Inovação e Desenvolvimento (DSID), Polícia Judiciária (PJ). Acedido em <https://www.ina.pt/index.php/not-outras/2286-guia-para-gestao-de-projetos-em-teletrabalho>

BERNARDINO, M. (2012). *As Compras e a Gestão de Materiais. Especificidades na Administração Pública*. Coimbra: Editora Almedina.

BOTTINI, R. (2012). *Gerenciamento de projetos no setor público*. Encontro Nacional de Gerenciamento de Projetos. Cuiabá/ MT. Acedido em <http://docplayer.com.br/4161075-1o-painel-gerenciamento-de-projetos-no-setor-publico-eng-renato-bottini-phd-pmp.html>.

CABRAL, N. (2008). A "New Public Governance" e a Inovação Social: Sua Relevância no Plano da Provisão de Serviços Públicos e o seu Significado na Emergência de um Novo Paradigma de Políticas Públicas. *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Aníbal Almeida, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Studia Iuridica* 107, Ad Honorem – 7. Coimbra: Coimbra Editora.

CARNEY, W. (1988). Section 40.1 of the American Law Institute's Corporate Governance Project: Restatement or Misstatement?. *Washington University Law Review*, 66(2), pp. 243-245.

CHEFFINS, B. (2013). *The History of Corporate Governance in The Oxford Handbook of Corporate Governance*. Edited by Mike Wright, Donald S. Siegel e Igor Filatotchev. Oxford: Oxford University Press.

COMISSÃO EUROPEIA. (2015). *Contratação Pública – Guia prático para profissionais sobre a prevenção dos erros mais comuns em projetos financiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento*. Acedido em https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_public_proc_pt.pdf

COMPETE 2020. (2020). Contratação pública. Acedido em https://www.compete2020.gov.pt/regulamentacao/Contratacao_Publica

CONSELHO DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO. (2019). Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 2 de outubro de 2019, sobre prevenção de riscos de corrupção na contratação pública. Diário da República n.º 231/2019, Série II de 2019-12-02. Acedido em <https://dre.pt/application/conteudo/126772861>

COUTINHO, C., Sousa, A., Dias, A., Bessa, F., Ferreira, M. & Vieira, S. (2009). Investigação-ação : metodologia preferencial nas práticas educativas. Revista Psicologia, Educação e Cultura." ISSN 0874-2391. 13:2 (Dez. 2009) 355-379. <http://hdl.handle.net/1822/10148>

D'ALTE, S. (2013). Conceito de Corporate Governance e sua possível aplicação no modelo dos hospitais E.P.E. in O Governo da Administração Pública. Coleção Governance Lab, Coimbra: Editora Almedina.

D'ESPINEY, J. (2017). Contratos públicos vão ter gestor para detetar. Diário de Notícias. Acedido em https://www.macedovitorino.com/xms/files/2017/Artigo_Gestor_do_Contrato_20170301.pdf

Decreto-Lei n.º 18/2008 de 29 de janeiro. Diário da República, 1.ª série — N.º 20 — 29 de janeiro de 2008. Disponível em <https://dre.pt/application/conteudo/248178>

Decreto-Lei n.º 111-B/2017 de 31 de agosto. Diário da República, 1.ª série — N.º 168 — 31 de agosto de 2017. Disponível em <https://dre.pt/application/conteudo/108086621>

DIREÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA. (2019). Do Gestor do Contrato - Orientações Técnicas — Divisão de Contratação Pública e Equipamentos.

EICHENGREEN, B. (2002). Globalização do Capital: Uma História do Sistema Monetário Internacional. São Paulo: Editora 34.

ESPAP (2018). Princípios Orientadores em matéria de Gestão de Projetos a incluir em Cadernos de Encargos que tenham por finalidade a contratação de serviços por parte de entidades públicas. Acedido em https://www.espap.gov.pt/Documents/servicos/sp_pmo/ESPAP%20-%20Consulta%20P%C3%BAblica%20-%20Regras%20para%20fornecedores%20-%20Gest%C3%A3o%20de%20Projetos.pdf

- ESPAP. (2020). Agilidade e Gestão de Projetos no Setor Público. Acedido em https://www.espap.gov.pt/Documents/espap_lab/20181002_IV_Encontro_GP_FSJB.pdf
- ESTORNINHO, M. (2013). Curso de Direito dos Contratos Públicos. Coimbra: Editora Almedina.
- FORTUNATO, A. (2008). Meanings of Corporate Governance in Corporate Governance in the 21 Century, Kellan V. Lowery Editor. New York: Nova Science Publishers.
- GALVÃO, M. (2021). O levantamento bibliográfico e a pesquisa científica. Universidade de São Paulo. Acedido em http://www2.eerp.usp.br/nepien/DisponibilizarArquivos/Levantamento_bibliografico_CristianeGalv.pdf
- GONÇALVES, P. (2018). Código dos Contratos Públicos. Volume 1. Coimbra: Editora Almedina.
- HOOD, C. & LANE, J. (2009). State Management. Na enquiry into models of public administration and management. New York: Routledge.
- IMPIC. (2019). Orientação Técnica 05/CCP/2019 – Gestor do Contrato. Acedido em http://www.impic.pt/impic/assets/misc/img/circulares_informacoes/OrientacaoTecnicaIMPIC_05CCP2019.pdf
- INA. (2018). Formação em Gestão de Projetos. Acedido em <https://www.ina.pt/index.php/formacao-noticias/1829-formacao-em-gestao-de-projetos>
- LANE, J. (2009). State Management. Na enquiry into models of public administration and management. New York: Routledge.
- LEE, M. (2003). Conceptualizing the New Governance: A New Institution of Social Coordination. Disponível em <https://pdfs.semanticscholar.org/71ec/0b861a6dad2d93b56ab5f8c6b77bfa415a48.pdf>.
- LICHTENSZTEJN, S. & BAER, M. (1987). Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial. Estratégias e Políticas do Poder Financeiro. São Paulo: Editora Brasiliense.
- LOUSA, J. (2019). Controlo de Execução de Contratos Públicos: Proposta de manual para acompanhamento e fiscalização de navios de guerra. Escola Naval, Alfeite. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Ciências Militares Navais, na especialidade de Administração Naval. Acedido em

https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/30264/1/170919_Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Vers%C3%A3o%20Final_ASPOF%20Mendes%20Lousa.pdf

LYNN JR, L. (2012). Public Management in The SAGE Handbook of Public Administration, Edited by B. Guy Peters and Jon Pierre. London: Sage Publications.

MARTINS, L. (2014). Empreitadas de obras públicas. O modelo normativo do regime do contrato administrativo e do contrato público (em especial, o equilíbrio económico-financeiro). Coimbra: Editora Almedina.

MATOS, S. (2018). Gestor do contrato: um olhar sobre o esboço de regime legal da nova figura. Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos. Lisboa: Editora AAFDL.

McTAGGART, R. (1994). Participatory Action Research: issues in theory and practice. Deakin University, Australia

MILLETT, J. (1954). Management in the Public Service. Management in the Public Service. New York: McGraw-Hill.

NUNES, P. (2006). Corporate Governance. Coimbra: Editora Almedina.

O'LEARY, R., VAN SLYKE, D. & KIM, S. (2010). The Future of Public Administration around the World. The Minnowbrook Perspective. Public Management and Change series, Georgetown University Press.

OCDE (2016). Princípios de Governo das Sociedades do G20 e da OCDE. Paris: Éditions OCDE.

OSBORNE, S. (2010). The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance, edited by Stephen P. Osborne, London: Routledge.

PIETRO, E. (2018). A Figura do Gestor dos Contratos Públicos Como Bastião para o Movimento de Profissionalização da Contratação Pública em Portugal. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

PINHEIRO, J. (2011). Âmbito de Aplicação do Código dos Contratos Públicos e normas comuns de adjudicação. FDUC. Acedido em https://www.fd.uc.pt/cedipre/wp-content/uploads/pdfs/co/public_5.pdf

PMI. (2017). A Guide to the Project Management Body of Knowledge (Guia PMBOK® Guide)–Sixth Edition

SATO, E. (2001). Mudanças Estruturais no Sistema Internacional a Evolução do Regime de Comércio do Fracasso da OIC à OMC. Centro Brasileiro de Documentação e Estudos da Bacia do Prata. Rio Grande do Sul: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS). Acedido em http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/DA%20IC%20PARA%20OMC%202001.pdf.

SILVA, P. (2010). Origem e Desenvolvimento do Sistema Financeiro Internacional: do Padrão-ouro à Crise de 2008. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

TEIXEIRA, A. (2018). Gestor do contrato: uma mão cheia de deveres. *Data Venia*, Ano 6, n.º 08 [pp. 431-442]

TEIXEIRA, P. (2019). O Gestor do Contrato no âmbito do novo código dos contratos públicos. Documento não publicado.

TRIBUNAL DE CONTAS. (2015). Empreendimentos de obras públicas: Auditoria de seguimento às recomendações formuladas no Relatório nº17/2009-2.ª Secção. Acedido em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2015/rel001-2015-2s.pdf>

WERNER, A. & COMBAT, F. (2007). História “Viva” e História “Objetivada”: George F. Kennan e o Plano Marshall. *História Social – Revista dos pós-Graduandos em História da Unicamp*, nº 13. São Paulo: Campinas.