

# As responsabilidades do gestor do contrato no âmbito do trabalho em funções públicas<sup>1</sup>

Bruno Martelo

Advogado

Sumário: 1. Introdução; 2. O imperativo de gestão dos contratos públicos; 3. Gestão de contratos e trabalho em funções públicas; 4. A profissionalização da contratação pública; 5. O gestor do contrato entre os desejos de profissionalização da contratação pública e a realidade nacional; 6. A(s) responsabilidade(s) do gestor do contrato 6.1. Responsabilidade disciplinar; 6.2. Responsabilidade civil; 6.3. Responsabilidade financeira; 7. Conclusão.

## 1. Introdução

O Código dos Contratos Públicos acolheu, em 2017, a figura do gestor do contrato. Pese embora o mérito de colocar no palco principal a gestão de contratos públicos - para a qual a doutrina já há muito apontava -, a forma como foi criado, na redacção inicial do artigo 290.º-A do CCP, trouxe uma série de interrogações a que, quatro anos depois, o legislador procurou dar resposta. Retocou-se-lhe a fâcies, mas, no seu âmago, continua a levantar questões a que nem a letra da lei nem o seu espírito dão resposta inequívoca.

Ainda que o presente trabalho verse sobre o gestor do contrato, o intuito não é aqui o de proceder a uma análise da figura nas suas várias dimensões (e nas suas inquietações), mas sim às responsabilidades em que podem incorrer os trabalhadores em funções públicas que sejam designados para o exercício dessa tarefa.

O título não o denuncia, por não se recorrer às fórmulas tradicionais “breves notas”, “tópicos esparsos”, “brevíssimos apontamentos” ou outras afins, mas é, na verdade, disso que aqui se trata: uma reflexão sobre alguns aspectos que, nesta matéria da

---

<sup>1</sup> Texto escrito com a ortografia anterior ao Acordo Ortográfico de 1990

responsabilidade, se colocam relativamente ao gestor do contrato, quando – reitera-se – seja trabalhador em funções públicas. Nessa medida, não se faz (nem se pretende) um tratamento exaustivo da matéria das responsabilidades do gestor – até porque são as mesmas em que, em geral, pode incorrer qualquer trabalhador público – procurando-se, apenas, lançar um outro olhar (ou mais um) sobre questões que, neste plano, têm vindo a ser afloradas. É, aliás, por isso, que não se aborda a matéria referente à responsabilidade criminal, uma vez que não se divisam aí quaisquer aspectos específicos relativos ao gestor do contrato que, face àquele que é o regime geral, careçam de especial atenção.

O que se procurará demonstrar é que a criação do gestor do contrato – e o complexo de deveres que o exercício dessas funções acarreta – aumenta o risco de efectivação de responsabilidades dos trabalhadores em funções públicas e, nessa medida, que o legislador poderia (e deveria) ter ido mais longe, quer no que concerne à tomada de medidas no sentido de profissionalização da contratação pública – nos termos a que infra se fará referência -, que no que tange à densificação da figura, designadamente quanto ao respectivo perfil, competências e responsabilidades.

## **2. O imperativo de gestão dos contratos públicos**

Ultrapassados os complexos iniciais relativos à sua admissibilidade na esfera do direito público, pode dizer-se que o contrato é hoje parte fundamental da actuação administrativa<sup>2</sup>. Com efeito, a sua utilização abarca um elenco crescente de áreas, que vão dos tradicionais procedimentos de compras públicas ao exercício de poderes públicos, passando por áreas tão díspares como a gestão de obras públicas e de serviços públicos, o urbanismo, as relações de emprego público, a prestação de serviços ao cidadão, as relações interadministrativas e uma miríade de outras que possam ter acolhimento naquela que é a autonomia conferida, nesta matéria, às entidades públicas. Emerge uma “Administração Pública por contrato”, assumida já como um “novo normal”<sup>3</sup>.

Claro está que esta Administração que contrata não se transmuta quando o faz. E isto quer actue sob a égide do direito público quer por recurso ao direito privado. O cânone, num e noutro caso, é o da prossecução do interesse público e o dever de

---

<sup>2</sup> Do que não pode retirar-se, porém, que todas as formas de “administração concertada” tenham de conduzir, necessariamente, à celebração de um contrato.

<sup>3</sup> Cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES, *Direito dos Contratos Públicos*, 6.<sup>a</sup> Edição, Almedina, Coimbra, 2023, p. 16.

salvaguarda deste acompanha toda a vida do contrato, desde a sua fase embrionária até ao momento em que cessa os seus efeitos.

A temática da gestão de contratos públicos reporta-se, justamente, à fase da execução do contrato. Não se trata de questão nova, quer no plano doutrinal quer ao nível da lei, sendo certo que, durante algum tempo, a atenção que lhe foi dada incidiu, sobretudo, sobre as prerrogativas do contraente público no âmbito dos contratos administrativos, ou seja, sobre os poderes que lhe são conferidos por lei para conformação da relação contratual. Mas a verdade é que o conceito não se esgota aí, antes englobando, também, o acompanhamento constante da execução contratual por parte da Administração, no sentido de assegurar o cumprimento pontual por parte do contraente privado<sup>4</sup>.

Note-se que “o princípio do pontual cumprimento dos contratos (...) encontra no direito público uma mais estreita e severa aplicação. Efectivamente, a importância excepcional que para a administração reveste a execução, adentro dos prazos fixados, das prestações convencionadas, provoca o aparecimento nos contratos administrativos de dificuldades mais instantes do que as que surgem em relação aos contratos privados”<sup>5</sup>.

Está aqui subjacente, no fundo, um dever de protecção do contrato em face do interesse público que, como se disse há instantes, a Administração está incumbida de prosseguir, protecção essa que se traduz, designadamente, na adopção de medidas de acompanhamento, de monitorização e de fiscalização do modo de execução contratual, bem como na tomada de decisões com efeito directo nessa execução. Ou seja, a gestão do contrato concretiza-se quer em medidas de carácter preventivo, quer em medidas de carácter reactivo, todas elas com o fito de garantir o pontual e integral cumprimento das obrigações contratuais<sup>6</sup>. Deve, assim, “...ter-se como ultrapassada a visão do contraente público como um ‘gestor passivo do contrato’, a favor de uma Administração ativamente comprometida na gestão do contrato e interessada no seu destino final, isto é, o contraente público não deve deixar o contrato entregue a si próprio, pois uma gestão empenhada,

---

<sup>4</sup> Cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES, «Gestão de contratos públicos em tempos de crise», *Estudos de Contratação Pública* (Coord. Pedro Costa Gonçalves), Vol. III, CEDIPRE, Coimbra, Coimbra Editora, 2008, p. 10 e JOSÉ AZEVEDO MOREIRA, «O Gestor do contrato na revisão do CCP de 2021: brevíssimos apontamentos», *Revista de Direito Administrativo*, n.º 12, p. 61.

<sup>5</sup> J. DE MELO MACHADO, *Teoria Jurídica do Contrato Administrativo*, Coimbra, Coimbra Editora, 1937, pp. 175-176, *apud* PEDRO COSTA GONÇALVES, «Cumprimento e Incumprimento do Contrato Administrativo», *Estudos de Contratação Pública*, Vol. I. (Coord. Pedro Costa Gonçalves), CEDIPRE, Coimbra, Coimbra Editora, 2008, p. 577.

<sup>6</sup> Cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES, «Gestão de contratos públicos em tempos de crise», *op. cit.*, p.11.

diligente e atenta do contrato poderá, se a execução do contrato já for boa, melhorá-la e, se a execução do contrato estiver em perigo, salvá-la”<sup>7</sup>.

A protecção do contrato surge, pois, como um imperativo para a Administração, que, nessa medida, até em face do crescente uso que faz desse instrumento, deve procurar adaptar-se, a cada passo, às novas exigências com que se depara, adquirindo as competências que lhe permitam assegurar o sobredito acompanhamento e, bem assim, a adopção das medidas que, em cada momento, se mostrem adequadas. Para além disso, importa que se muna das ferramentas que lhe permitam uma gestão contratual eficaz, adaptada às exigências impostas pela constante evolução tecnológica. Não lhe basta, pois, ser uma Administração por contrato. É necessário que seja, também, uma Administração para o contrato.

### **3. Gestão de contratos e trabalho em funções públicas**

Ainda que a gestão dos contratos públicos, nesta dimensão do acompanhamento contratual, não tenha estado completamente afastada do CCP - na exacta medida em que este sempre conferiu ao contraente público poderes de fiscalização técnica, financeira e jurídica do modo de execução do contrato por forma a poder determinar as necessárias correcções e aplicar as devidas sanções<sup>8</sup> -, a verdade é que conheceu um novo impulso com a introdução, através do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de Agosto, da figura do gestor do contrato<sup>9</sup>.

É relativamente consensual a ideia de que o gestor do contrato tem na génese um relatório de auditoria do Tribunal de Contas – Relatório n.º 17/2009 (2.ª Secção)<sup>10</sup> – em

---

<sup>7</sup> PEDRO MATIAS PEREIRA, «Gestão do contrato administrativo: a aplicação de sanções», *Revista de Contratos Públicos*, n.º 10, 2014, p. 78.

<sup>8</sup> Cfr. artigo 305.º do CCP.

<sup>9</sup> Em geral, sobre a figura do gestor do contrato, cfr. SARA YOUNIS AUGUSTO DE MATOS, «A figura do gestor do contrato no contexto da execução contratual administrativa», AA.VV., *Comentários ao Código dos Contratos Públicos*, Vol. II, 5.ª Edição, AAFDL Editora, 2023, pp. 637 e ss., JOSÉ AZEVEDO MOREIRA, «O Gestor do contrato na revisão do CCP de 2021: brevíssimos apontamentos», *cit.*, pp. 61 e ss, MARCO CALDEIRA, «Gestor do Contrato em Portugal e em Angola – Breve nota comparativa», *Revista de Direito Administrativo*, n.º 3, 2018,, pp. 70.82, CARLOS BATALHÃO, «A profissionalização e o gestor do contrato na contratação pública», *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 32, pp. 45. e ss., FILIPA CAETANO, «5 anos de Gestor do Contrato: algumas perguntas e respostas sobre esta importante figura», *Revista de Contratos Públicos*, n.º 32, 2023, pp. 31 e ss., JOÃO CANTO E CASTRO, «A importância da gestão pública de contratos», *Revista de Contratos Públicos*, n.º 35, 2024, pp. 41 e ss.

<sup>10</sup> Cfr. MARCO CALDEIRA, «Gestor do Contrato em Portugal e em Angola – Breve nota comparativa», *cit.*, p. 71; SARA YOUNIS AUGUSTO DE MATOS, «A figura do gestor do contrato no contexto da execução contratual administrativa», *cit.*, pp. 641/643; JOSÉ AZEVEDO MOREIRA, «O Gestor do contrato na revisão do CCP de 2021: brevíssimos apontamentos», *cit.*, p. 62. Entretanto, e face ao silêncio do Governo sobre esta matéria, o Tribunal de Contas, no Relatório de Auditoria n.º 1/2015 (2.ª secção), recomendou, novamente, a criação da figura do “gestor do empreendimento”.

que se recomenda ao Estado a definição da figura do “gestor do empreendimento”, mais concretamente, e como ali se deixa expresso, o “representante do dono da obra que supervisiona a gestão dos contratos, garantindo-lhe a adequada orientação, organização e detalhe do projecto, execução da empreitada e funcionalidade do empreendimento”<sup>11</sup>. A lógica era, pois, a da indicação de um gestor para acompanhamento dos grandes empreendimentos, no sentido de evitar os desvios e derrapagens que a auditoria relatada constataria.

Não cabendo aqui aferir se o legislador português acordou ou foi acordado para a problemática da gestão dos contratos públicos, no sentido que há momentos se lhe deu, a verdade é que, como se disse, em 2017 criou o gestor do contrato, com a função, como resulta do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de acompanhar permanentemente a execução do contrato, o que – diz-se, igualmente, ali - “...se afigura importante como ferramenta de promoção de um desempenho de qualidade de todos os que colaboram no exercício de tarefas de relevância pública”.

Fê-lo, porém, com um alcance maior do que aquele que parecia preconizado pelo Tribunal de Contas, uma vez que estendeu a aplicação da figura a (quase)<sup>12</sup> todos os contratos, não a cingindo, portanto, àqueles que revelem maior complexidade e que, por isso, careçam de mais cuidado acompanhamento<sup>13</sup>.

Os aplausos que mereceu, em geral, a criação da figura do gestor do contrato não foram, no entanto, suficientes para calar as críticas apontadas à redacção inicial do artigo 290.º-A do CCP, na exacta medida em que este deixava mais dúvidas do que certezas relativamente à sua aplicação<sup>14</sup>. Isso mesmo, aliás, vem, de algum modo, a ser reconhecido aquando da Revisão do CCP de 2021, porquanto, como se afirma Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 41/XIV/1.ª, “...a experiência de aplicação tem

---

<sup>11</sup> Frisando que, já em momento anterior, os relatórios de auditoria do Tribunal de Contas apontavam para a necessidade de monitorização, gestão e acompanhamento de determinados contratos públicos, Cfr. JOÃO CANTO E CASTRO, «A importância da gestão pública de contratos», *Revista de Contratos Públicos*, n.º 35 (Abril, 2024), pp. 47 e ss.

<sup>12</sup> Com a Revisão de 2021 do CCP esclareceu-se – como resulta agora do n.º 3 do artigo 128.º - que nos contratos celebrados ao abrigo de um ajuste directo simplificado não é necessária a designação de gestor do contrato. Trata-se aí – há que frisá-lo - de uma mera faculdade, podendo haver casos em que, para a entidade adjudicante, se mostre vantajosa essa designação. Neste sentido, cfr. FILIPA CAETANO, «5 anos de Gestor do Contrato: algumas perguntas e respostas sobre esta importante figura», cit, p. 48.

<sup>13</sup> Cfr. SARA YOUNIS AUGUSTO DE MATOS, «A figura do gestor do contrato no contexto da execução contratual administrativa», cit, p. 652.

<sup>14</sup> Foi, aliás, com o intuito de esclarecer algumas dessas dúvidas e, por aí, auxiliar à implementação do gestor do contrato que o Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção, I.P. emitiu a Orientação Técnica n.º 05/CCP/2019, a qual acabou por servir de elemento norteador a muitas das entidades que foram chamadas a aplicar o artigo 290.º-A do CCP.

demonstrado a existência de algumas lacunas e insuficiências carecidas de aperfeiçoamento. Como tal, procede-se a alguns ajustes pontuais ao normativo vigente em matérias de detalhe, como são, a título exemplificativo [...] (iv) a clarificação de alguns aspetos relacionados com o gestor do contrato”.

Uma das dúvidas que nessa primeira versão se suscitava era a de saber se as entidades adjudicantes podiam contratar terceiros para exercer as funções de gestor do contrato ou se, pelo contrário, estavam limitadas à utilização dos seus próprios recursos humanos. Ora, a questão surge agora esclarecida no n.º 6 do artigo 290.º-A: *em casos excepcionais, devidamente fundamentados, o contraente público pode contratar a gestão do contrato com um terceiro.*

Se é certo que há quem aponte ali uma “...preferência legal pela designação de funcionários ou agentes da própria entidade adjudicante”<sup>15</sup>, a verdade é que a redacção do preceito indicia uma margem de discricionariedade menor do que a referida preferência conferiria<sup>16</sup>. Efectivamente, para além de se exigir a fundamentação da decisão – o que, em si mesmo, não constitui novidade de maior -, reserva-se, expressamente, a contratação com terceiros a casos excepcionais. É, precisamente, esta nota de excepcionalidade que, em nosso entender, permite afirmar que uma entidade adjudicante só pode prescindir da indicação dos seus trabalhadores em casos pontuais e com fundamentação adequada à demonstração de que se está perante um caso de excepção.

Temos, então, que, em regra, são os funcionários e agentes das entidades adjudicantes – ou, utilizando uma designação mais actual, os trabalhadores dessas entidades – que são chamados a exercer as funções de gestor do contrato. É, portanto, a eles que incumbe acompanhar permanentemente a execução contratual, elaborando, sempre que necessário, os indicadores quantitativos e qualitativos adequados que permitam, entre outros aspectos, medir os níveis de desempenho do co-contratante e a execução financeira, técnica e material do contrato e, bem assim, comunicar desvios,

---

<sup>15</sup> PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *A Revisão de 2021 do Código dos Contratos Públicos*, AAFDL, Lisboa, 2021, p. 104.

<sup>16</sup> Cfr., neste sentido, SARA YOUNIS AUGUSTO DE MATOS, «A figura do gestor do contrato no contexto da execução contratual administrativa», cit., pp. 658-659. A Autora considera, aliás, que, neste caso, o legislador “pecou por excesso” na medida em que estão aqui em causa “...opções de natureza eminentemente gestonária de cada contraente público e inerentes à respectiva estrutura organizacional, as quais não deverão, naturalmente, ser alheias a critérios de optimização e racionalização dos recursos disponíveis”.

defeitos e anomalias ao órgão competente, propondo, em relatório fundamentado, as medidas correctivas que, em cada caso, se revelem adequadas.

Esta nova incumbência que o legislador faz impender sobre os trabalhadores em funções públicas é, na nossa leitura, natural – e até desejável -, tendo em conta o interesse público inerente ao contrato a gerir e, aliás, à própria missão de acompanhamento desse mesmo contrato. Os trabalhadores em funções públicas estão, também eles, em virtude de o serem, adstritos à prossecução do interesse público<sup>17</sup>, pelo que se afigura vantajoso designar quem, nesse âmbito, se apresenta num plano de identidade com a entidade adjudicante<sup>18</sup>.

Claro está que estas funções agora atribuídas – e que, como a realidade o atesta, acrescem àquelas que já tinham em face dos respectivos conteúdos funcionais e das tarefas que, em concreto, lhes estavam atribuídas – deveriam vir acompanhadas não só das ferramentas necessárias ao seu cabal exercício<sup>19</sup>, mas, também, de adequada formação e de mecanismos de incentivo àqueles que são chamados a exercê-las, tanto mais que, não raras vezes, assumem considerável complexidade, a que inere acrescida responsabilidade.

Aí, porém, o Estado votou-se a um confortável silêncio<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Como dispõe o n.º 1 do artigo 269.º da CRP, “[n]o exercício das suas funções, os trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público, tal como é definido, nos termos da lei, pelos órgãos competentes da Administração”.

<sup>18</sup> Aliás, desejável é que se trate de profissionais que, para além de um conhecimento amplo da legislação que versa sobre a contratação pública, tenham elevados padrões éticos e morais e uma noção sólida do que é a *res publica*. Cfr. JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MÚÑOZ, «Profissionalización en la contratación pública», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, Vol. 25 (2021), pp. 244-245. Defendendo que, dada a relevância estratégica da contratação pública, estes profissionais têm de possuir “...*competências técnicas* – as chamadas *hard skills*, designadamente, habilitações académicas ou técnico-profissionais, dominar várias línguas e possuir conhecimentos técnicos interdisciplinares, entre outras – e *competências sociais, emocionais e mentais* – as chamadas *soft skills*, designadamente, autoconfiança, liderança, relações interpessoais, comunicação, criatividade, ética, flexibilidade, organização e gestão de prioridades, entre outras”, Cfr. ARTUR TRINDADE MIMOSO, «A profissionalização do comprador público em Portugal», AA.VV., *Comentários ao Código dos Contratos Públicos*, Vol. I, 5.ª Edição, AAFDL Editora, 2023, p. 278.

<sup>19</sup> Já na sua Orientação Técnica n.º 05/CCP/2019 afirmava que o Gestor do Contrato deveria “...munir-se de ferramentas informáticas que, de uma forma sistemática, lhe permitam acompanhar a execução do contrato através de modelos e relatórios já tipificados, em que os desvios sejam facilmente identificados e as propostas de correção possam ser rapidamente assumidas”.

<sup>20</sup> Não é de estranhar, por isso, o fenómeno de “fuga” a esta responsabilidade. Cfr. CARLOS BATALHÃO, «A profissionalização e o gestor do contrato na contratação pública», cit, p. 46.

#### 4. A profissionalização da contratação pública

O que acaba de se dizer não pode constituir surpresa se tivermos em conta que os ventos que sopram quer da OCDE<sup>21</sup>, quer da União Europeia, anunciam, há muito, um desígnio de profissionalização da contratação pública<sup>22</sup>.

Efectivamente já em 2009, a OCDE defendia que essa profissionalização é essencial para prevenir uma má gestão dos fundos públicos e para reduzir as possibilidades de corrupção na utilização dos mesmos. Nessa medida, instava os respectivos membros não só a criar incentivos adequados para atrair e reter profissionais altamente qualificados – seja através da remuneração, prémios de desempenho, perspectivas de desenvolvimento da carreira e de desenvolvimento pessoal -, mas também a garantir formação contínua adequada, por forma a acompanhar a evolução normativa e tecnológica nesta matéria<sup>23</sup>.

Em 2015, o Conselho da OCDE reforçou a ideia de profissionalização, recomendando aos Estados-Membros a criação de sistemas de carreira atractivos na área da contratação pública, competitivos, baseados no mérito, garantindo aos respectivos trabalhadores certificação e formações regulares, protecção contra quaisquer interferências políticas no processo de contratação e a promoção de boas práticas nacionais e internacionais em matéria de desenvolvimento profissional<sup>24</sup>.

A Comissão Europeia está em linha com essa necessidade de profissionalização da contratação pública. É assim, desde logo, que, na sua Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões “Dinamizar a contratação pública em benefício da Europa”, de 3 de Outubro de 2017, afirma que “[s]ão necessárias pessoas com as competências adequadas para impulsionar

---

<sup>21</sup> Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

<sup>22</sup> Aliás, não só na União Europeia. Nos Estados Unidos da América já se fala, há largos anos, na necessidade de dotar os funcionários públicos da formação necessária e das ferramentas adequadas a uma gestão eficaz e eficiente dos contratos públicos. Cfr. JOHN FORRER/JAMES EDWIN KEE, «Public Servants as Contract Managers», *Public Contract Law Journal*, 33, n.º 2, 2004, pp. 366 e ss; SHELLEY ROBERTS ECONOM, «Confronting the Looming Crisis in the Federal Acquisition Workforce», *Public Contract Law Journal*, 35, n.º 2, 2006, pp. 193 e ss.,

<sup>23</sup> Cfr. *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*, disponível em <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264056527-en.pdf?expires=1727623001&id=id&accname=guest&checksum=81E5D11E68D9EB3E8BCCFE0B3C7666E5>.

<sup>24</sup> Cfr. Recomendação de 2015 do Conselho da OCDE em matéria de Contratos Públicos, disponível em <https://www.oecd.org/en/publications/briefs.html?orderBy=mostRelevant&page=0>



a mudança. O baixo nível de profissionalização dos adquirentes públicos é um problema sistémico em muitos Estados-Membros. Melhorar as competências sobre a contratação pública em todas as fases do processo de contratação, incluindo as cibercompetências, tem uma importância vital. A evolução da cultura e uma maior utilização da contratação pública estratégica requerem uma maior utilização de práticas flexíveis, o conhecimento dos mercados e ferramentas inovadoras. O setor público necessita de implementar uma estratégia global para compensar a aversão ao risco e para atrair, formar e desenvolver talentos e competências em todo o domínio da contratação pública”.

Nesse mesmo dia, através da Recomendação (UE) 2017/1805, de 3 de Outubro de 2017, a Comissão Europeia convidou os Estados-Membros à adopção de medidas de desenvolvimento e a execução de estratégias de profissionalização da contratação pública, em ordem a aumentar a visibilidade, o impacto e a reputação que esta tem na realização dos objectivos públicos. Como ali se refere, esse propósito de profissionalização “...é entendido em sentido amplo, de modo a refletir a melhoria geral de toda a gama de conhecimentos e de competências profissionais e a experiência das pessoas que realizam as tarefas ligadas à contratação pública ou nelas participam. Abrange, igualmente, as ferramentas, o apoio concedido, bem como a estrutura institucional necessária para realizar o trabalho de forma eficaz e produzir resultados”.

Ainda de acordo com a Comissão Europeia, uma política eficaz de profissionalização deve basear-se em torno de três objectivos complementares:

1. A definição de uma estratégia adequada à profissionalização da contratação pública, o que passa pelo desenvolvimento, por parte dos Estados-Membros, de estratégias a longo prazo com esse fito, adaptadas às suas necessidades, aos seus recursos e à sua estrutura administrativa, em ordem a atrair, desenvolver e manter competências, colocando a tónica no desempenho e nos resultados estratégicos e tirando o máximo partido dos instrumentos e das técnicas disponíveis;
2. A melhoria da formação e da gestão da carreira dos profissionais afectos à contratação pública, o que implica que os Estados-Membros identifiquem e definam a base de referência dos conhecimentos e das competências que aqueles devem possuir, bem como que desenvolvam programas de formação adequados – iniciais e ao longo da vida - e, ainda, que adoptem uma boa gestão de recursos humanos e sistemas de planeamento e motivacionais

especificamente vocacionados para as funções da contratação pública, através, nomeadamente, de:

- a) Regimes de certificação e/ou de reconhecimento que identifiquem e recompensem adequadamente funções no domínio da contratação pública;
  - b) Estruturas de carreira, incentivos institucionais e apoio político que permitam resultados estratégicos; e
  - c) Prémios de excelência para promover boas práticas em áreas como a contratação pública responsável em matéria ambiental, social e de inovação ou o combate à corrupção.
3. O incentivo e apoio ao desenvolvimento e à utilização de ferramentas de TI que possam simplificar e melhorar o funcionamento dos sistemas de contratação pública.

O próprio Comité Económico e Social Europeu, chamado a emitir parecer sobre a Recomendação (UE) 2017/1805, afirmou, em 14 de Fevereiro de 2018, a sua total concordância com a mesma, frisando, ainda assim que, para assegurar uma efectiva e consistente estrutura para a profissionalização da contratação pública, teria preferido que a Comissão tivesse adoptado, a este respeito, uma directiva em vez de uma mera recomendação sem força vinculativa.

A profissionalização da contratação pública é, pois, um tema em cima da mesa. E, como fica visto, não é de hoje. A relevância que as compras públicas assumem actualmente não se compadece com uma visão de antanho das tarefas administrativas e da função pública, antes impõe, como observa a Comissão Europeia, que as entidades adjudicantes estejam em condições de celebrar contratos públicos de acordo com as mais elevadas normas profissionais, o que, mais do que medidas avulsas, exige trabalhadores comprometidos com o serviço, com elevados padrões éticos, com uma estrutura de carreira atractiva e incentivos que tornem apelativas as funções que são chamados a exercer.

## **5. O Gestor do Contrato entre os desejos de profissionalização da contratação pública e a realidade nacional**

Olhando para a redacção do artigo 290.º-A do CCP, pode afirmar-se, sem se correr o risco de ser injusto, que o legislador nacional não só ouviu tarde o Tribunal de Contas como também o ouviu mal.

Com efeito, no Relatório de Auditoria n.º 17/2009 a que supra se fez referência, aquele Tribunal, para além de recomendar a criação da figura do “gestor do empreendimento”, aconselhava a que se precisassem as respectivas funções, as responsabilidades e as qualificações profissionais exigidas para o efeito.

O certo, porém, é que o CCP, não obstante proceder a um enquadramento genérico das funções que cabem ao gestor, nada diz relativamente ao perfil e competências que este deve ter, deixando, portanto, essa decisão nas mãos de cada entidade adjudicante<sup>25</sup>.

Claro está que se o que se visa com o gestor é, como se disse, a protecção do contrato e, por aí, a salvaguarda do interesse público subjacente ao mesmo, a lógica será a de que aqueles que sejam designados para tanto tenham amplo conhecimento da legislação, bem como das matérias relacionadas com o contrato e, nos casos em que tal se mostre necessário, dos instrumentos financeiros aplicáveis, em ordem a um acompanhamento eficaz<sup>26</sup>. Aliás, o princípio da boa administração, tido como “o dever de a Administração prosseguir o bem comum, da forma mais eficiente possível”<sup>27</sup> – e, o princípio da boa administração contratual que tem ínsito -, aponta também nesse sentido, ou seja, de deverem ser escolhidos para o desempenho das funções de gestor os profissionais mais habilitados para o acompanhamento do contrato em questão. Afinal, há que não esquecer que, justamente em vista do interesse público que está incumbida de prosseguir, a Administração “...não pode exonerar-se do dever de procurar sempre os melhores processos técnicos e os meios materiais e jurídicos de realizá-lo”<sup>28</sup>.

Contudo, a realidade nua e crua é que para além de não se vislumbrarem, entre nós, passos sólidos no sentido da profissionalização da contratação pública, a designação do gestor do contrato é, não raras vezes, tida como um mero *pro forma*, a que não se atribuem relevantes efeitos ou consequências práticas<sup>29</sup>. Trata-se, em muitas situações, de cumprir, apenas, o dever plasmado no n.º 1 do artigo 290.º-A do CCP – e de escapar à nulidade a que se refere o n.º 7 do artigo 96.º - sem aturadas preocupações quanto ao perfil da pessoa designada e quanto à real capacidade desta para levar a cabo a tarefa que lhe está a ser

---

<sup>25</sup> Apontando já para esta circunstância, ainda com a redacção inicial do artigo 290.º-A do CCP, cfr. MARCO CALDEIRA, «Gestor do Contrato em Portugal e em Angola – Breve nota comparativa», cit., p. 75.

<sup>26</sup> Cfr. SARA YOUNIS AUGUSTO DE MATOS, «A figura do gestor do contrato no contexto da execução contratual administrativa», cit., p. 654.

<sup>27</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 2016, p. 35.

<sup>28</sup> MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I., 10.ª Edição, Almedina, Coimbra, 1980, p. 619.

<sup>29</sup> Sendo que, como alerta Carlos Batalhão, “...a designação de um ou mais gestores do contrato é uma tarefa substantiva e não mera formalidade, que deve ser levada muito a sério pelo contraente público”. CARLOS BATALHÃO, «A profissionalização e o gestor do contrato na contratação pública», cit, p. 58.

cometida. Acresce que não faltam, também, casos de trabalhadores que são designados, em simultâneo, como gestores em dezenas de contratos, sem se cuidar de perceber se isso lhes permite fazer o acompanhamento permanente de cada um deles e, nessa medida, alcançar o objectivo que se pretende com a consagração da figura.

Não se ignora a existência de casos – meritórios, certamente – em que há um esforço real por dar ao gestor do contrato meios efectivos para cumprir as suas funções, seja no que concerne a formação adequada, seja no que tange às ferramentas colocadas à sua disposição para esse efeito, tudo em ordem a uma boa gestão do contrato, nos exactos termos em que essa missão de gestão o impõe.

No entanto, a ideia com que se fica, para lá de casos pontuais e das paredes em que o legislador se confina, é que não há, ao nível da generalidade das entidades adjudicantes – e, sobretudo, daquelas com menor dimensão – uma noção clara das funções que o gestor deve exercer, das habilitações e competências que deve ter e das efectivas responsabilidades que assume. No fundo, o silêncio da lei a este respeito deixa entidades adjudicantes e gestores à sua sorte.

Empirismos à parte, o certo é que a actividade exigida ao gestor do contrato pode revestir-se de especial complexidade, sobretudo nos contratos a que alude o n.º 3 do artigo 290.º-A do CCP e, bem assim, nas situações em que, com habilitação no n.º 5, lhe sejam delegados poderes de conformação da relação contratual. Essa circunstância impõe, pois, especial cuidado na designação, quer para atingir o desiderato, a que supra se aludiu, de protecção do contrato, quer – o que não é de somenos – a protecção do próprio gestor.

Na verdade, mercê dessa sua designação e das funções que assume, o gestor fica sujeito a responsabilidades de vária ordem – disciplinar, civil, criminal e financeira – que acrescem àquelas já tinha pelo normal exercício do seu conteúdo funcional. Ora, não querendo transmitir aqui a ideia de que, em abstracto, esse é um encargo inoportável para os trabalhadores em funções públicas<sup>30</sup>, não podemos deixar de vincar que, em nossa opinião, a criação da figura do gestor do contrato deveria ter sido gizada na lógica da profissionalização da contratação pública, e nos exactos termos do que aí se propugna: estrutura de carreira, formação e ferramentas adequadas, incentivos e prémios de excelência, tudo temperado com a aludida responsabilidade acrescida, que nesses termos, porém, se acharia mitigada.

---

<sup>30</sup> Ainda que, em concreto, e da forma como o gestor do contrato foi criado, tenhamos de concordar que a responsabilidade a que se expõe o gestor “...não pode deixar de ferir o sentido de justiça de qualquer observador mediano”. JOÃO CANTO E CASTRO, «A importância da gestão pública de contratos», cit., p. 68.

## 6. A(s) responsabilidade(s) do gestor do contrato

O artigo 290.º-A do CCP não trouxe consigo a boa nova da profissionalização da contratação pública<sup>31</sup>, mas, como já se disse, comporta considerável responsabilidade adicional para todos os trabalhadores que tenham de desempenhar essas funções. Não se trata, claro está, do surgimento de outros tipos de responsabilidade, distintos daqueles a que o trabalhador já estaria, em abstracto, sujeito pelo exercício da sua actividade, mas, sim, da sua exposição a situações em que aumenta o risco de essa(s) responsabilidade(s) poder(em) emergir.

Em termos gerais, pode dizer-se que a responsabilidade traduz “...a situação jurídica em que se encontra o sujeito que, tendo praticado um comportamento ilícito, vê formar-se na sua esfera jurídica a obrigação de suportar certas sanções ou consequências desfavoráveis”<sup>32</sup>.

No plano que aqui nos importa, dispõe o n.º 1 do artigo 271.º da CRP, “[o]s funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas são responsáveis civil, criminal e disciplinarmente pelas acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício de que resulte violação dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, não dependendo a acção ou procedimento, em qualquer caso, de autorização hierárquica”. Está aqui subjacente um princípio de responsabilidade subjectiva dos funcionários e agentes do Estado, o qual se estriba em outros princípios constitucionais, designadamente o princípio do Estado de direito, o princípio da constitucionalidade e da legalidade e o princípio da protecção jusfundamental do cidadão<sup>33</sup>.

Há que salientar que às aludidas responsabilidades civil, criminal e disciplinar deve juntar-se a responsabilidade financeira, a qual, ainda que não constando do sobredito n.º 1 do artigo 271.º da CRP, vai buscar o seu arrimo constitucional à alínea c) do n.º 1 do artigo 214.º, que estabelece que o Tribunal de Contas é o “órgão supremo de fiscalização

---

<sup>31</sup> Não acompanhamos, portanto, a opinião de que a criação do gestor do contrato vá ao encontro do “apelo à maior profissionalização da contratação pública”. Cremos, aliás, que, pela forma como foi criado – sem, ao menos, a indicação de qual o perfil exigível – surge desligado de qualquer intenção de profissionalização. Sustentando, porém, o contrário, cfr. MARCO CALDEIRA, «Gestor do Contrato em Portugal e em Angola – Breve nota comparativa», cit., p. 72.

<sup>32</sup> JOÃO FRANCO DO CARMO, «Contributo para o Estudo da Responsabilidade Financeira», *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 23 (Jan./Set. 1995), p. 52.

<sup>33</sup> J.J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol II, 4.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 852

da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, competindo-lhe, nomeadamente: [...] c) efectivar a responsabilidade por infracções financeiras, nos termos da lei”<sup>34</sup>.

### **6.1.Responsabilidade disciplinar**

Ao falarmos na actividade dos trabalhadores em funções públicas avulta, desde logo, a responsabilidade disciplinar. Efectivamente, por força do vínculo que têm – e no âmbito da relação jurídica de emprego público por ele criada – estão obrigados à observância de um conjunto de deveres. Trata-se de deveres funcionais, que existem por causa dessa relação jurídica de emprego e em ordem ao cumprimento da mesma, de acordo com as regras da boa-fé<sup>35</sup>.

Dentro desse complexo de deveres, há que “...distinguir entre aqueles que são deveres principais do trabalhador – na perspectiva da prestação a que está obrigado e que determinou a constituição da relação jurídica – e os deveres secundários, acessórios ou instrumentais relativamente à prestação funcional. Entre os primeiros, destacam-se o dever de prossecução do interesse público, o dever de imparcialidade, o dever de isenção, o dever de zelo e o dever de lealdade. Quanto aos segundos é de referir o dever de obediência, o dever de informação, o dever de correcção e os deveres de assiduidade e pontualidade”<sup>36</sup>.

A LTFP estabelece, no artigo 73.º, um elenco dos deveres gerais dos trabalhadores em funções públicas – no fundo, aqueles deveres que obrigam todos os trabalhadores públicos, independentemente do tipo de vínculo e do concreto regime da relação jurídica de emprego público que mantêm -, mas a esses há que juntar os deveres especiais, ou seja, aqueles que impendem apenas sobre determinadas categorias de trabalhadores, designadamente por força de estatutos jurídicos específicos ou por o trabalhador se encontrar em situação particular e, em virtude da mesma, estar obrigado a outro tipo de deveres que acrescem àquele elenco geral<sup>37</sup>.

Ora, como resulta do artigo 183.º da LTFP, “[c]onsidera-se infração disciplinar o comportamento do trabalhador, por ação ou omissão, ainda que meramente culposos, que

---

<sup>34</sup> Como se refere no Ac. n.º 635/2011 do Tribunal Constitucional trata-se de um tipo autónomo de responsabilidade.

<sup>35</sup> Cfr. ANA FERNANDA NEVES, *Direito do Emprego Público Local*, Vol. I, AEDREL, Braga, 2020, p. 204.

<sup>36</sup> ANA FERNANDA NEVES, «O Direito da Função Pública», *Tratado de Direito Administrativo Especial* (coord. Paulo Otero/Pedro Gonçalves), Vol. IV, Almedina, Coimbra, 2010, p. 516.

<sup>37</sup> Cfr. ANA FERNANDA NEVES, *Direito do Emprego Público Local*, cit., pp. 207-208.

viole deveres gerais ou especiais inerentes à função que exerce”. Temos, assim, que o conceito de infracção disciplinar é gizado em função desses deveres gerais e especiais e é, portanto, a violação dos mesmos que pode fazer incorrer o trabalhador em responsabilidade disciplinar.

Na distinção entre deveres gerais e deveres especiais – nem sempre fácil<sup>38</sup> - aqueles que o artigo 290.º-A do CCP faz impender sobre o gestor do contrato (quando, obviamente, se trate de um trabalhador em funções públicas) hão-de, segundo entendemos, ser reconduzidos ao segundo tipo. Não se trata, na verdade, de deveres que impendam sobre todo e qualquer trabalhador, mas, apenas, sobre aqueles que estejam designados como gestores de contrato e enquanto exerçam essas funções. Abarca-se, aí, portanto, o dever de acompanhamento permanente do contrato, o dever de, nos contratos com especiais características de complexidade técnica ou financeira ou de duração superior a três anos, elaborar indicadores de execução quantitativos e qualitativos adequados a cada tipo de contrato e, bem assim, os deveres de comunicação de desvios, defeitos ou anomalias na execução do contrato e de propor as medidas correctivas que se mostrem adequadas.

É, justamente, por isso – nesta leitura que fazemos do complexo de deveres apontados pelo legislador ao gestor do contrato –, que afirmamos que há, por aqui, um acréscimo da responsabilidade dos trabalhadores que são designados para exercer as referidas funções, acréscimo que se materializa não só nos deveres (especiais) que ficam adstritos a observar, mas, também, no risco de incorrerem em situações susceptíveis de gerar responsabilidade disciplinar.

É esse risco que, como já deixámos expresso, as medidas propostas quer pela OCDE quer pela Comissão Europeia em vista da profissionalização da contratação pública, poderiam, ao menos, mitigar.

Note-se que, segundo estamos em crer, o trabalhador não pode recusar-se a exercer as funções de gestor do contrato ou renunciar, pura e simplesmente, ao exercício das mesmas após a sua designação<sup>39</sup>. Com efeito o dever de obediência a que está vinculado impõe-lhe que cumpra as ordens e as instruções do empregador, apenas assim não acontecendo quando as mesmas provenham de quem não seja superior hierárquico ou de

---

<sup>38</sup> Sobre essa dificuldade, Cfr. RAQUEL CARVALHO, «Os deveres funcionais dos trabalhadores em funções públicas», *Direito e Justiça*, 3 (Especial), 2015, pp. 283-302, disponível em <https://revistas.ucp.pt/index.php/direitoejustica/article/view/9966>

<sup>39</sup> Admitindo, porém, a renúncia ou a recusa em determinadas situações, cfr. FILIPA CAETANO, «5 anos de Gestor do Contrato: algumas perguntas e respostas sobre esta importante figura», cit., p. 62.

superior hierárquico não legítimo, quando incidam sobre matéria que não é de serviço ou quando sejam formuladas sem a forma legal<sup>40</sup>. Nessa medida, mesmo naquelas situações em que o trabalhador considera que não está habilitado a exercer as funções de gestor do contrato, tem, em nossa opinião, de acatar a ordem que lhe é transmitida. Restar-lhe-á, pois, expor a situação ao dirigente máximo do serviço e, no limite, deixar expresso, por escrito, que entende não reunir as condições para o exercício das funções de gestor do contrato, densificando as razões que o levam a tal conclusão.

Não se ignora, é certo, que a circunstância de, no âmbito de um processo disciplinar, se vir a concluir que o trabalhador não estava devidamente habilitado a exercer as funções para que foi designado pode (e deve) ser levada em conta para efeitos de determinação da sanção disciplinar, da sua medida e, mesmo, operar como causa dirimente de responsabilidade, por inexigibilidade de conduta diversa. Afinal, “...a não realização da prestação pode ficar a dever-se ao empregador, que não assegurou a formação adequada, num quadro de evolução, actualização ou alteração daquela, que não exerceu adequadamente o seu poder de direcção, deixou de fiscalizar a actividade do trabalhador ou não o informou quanto ao (padrão) de trabalho pretendido, nem, numa situação de incumprimento, esclareceu ou advertiu o trabalhador quanto às consequências da sua conduta”<sup>41</sup>.

De todo o modo, todos estes potenciais embaraços poderiam ser evitados ou minorados se, como se disse, no mínimo, se tivesse densificado o perfil exigido para o gestor do contrato e se, aliás, as entidades adjudicantes estivessem expressamente vinculadas a fornecer-lhe todos os meios necessários ao cabal exercício dessas funções.

## **6.2. Responsabilidade civil**

No âmbito do exercício das funções de gestor de contrato, os trabalhadores em funções públicas podem, também, incorrer em responsabilidade civil extracontratual, por acções ou omissões no âmbito do acompanhamento permanente que estão incumbidos de fazer. São múltiplas, aliás, as situações que podem ocorrer geradoras dessa responsabilidade – ou, pelo menos, em que a mesma se pode suscitar -, seja no que

---

<sup>40</sup> Cfr. ANA FERNANDA NEVES, *Direito do Emprego Público Local*, cit., p. 233. Como também refere, “...o trabalhador não pode, em princípio, desobedecer sem mais a ordens e instruções emanadas do seu ‘legítimo superior hierárquico’ em matéria de serviço. Tal seria desproporcionado do ponto de vista da responsabilidade do trabalhador e do ponto de vista dos interesses do empregador”.

<sup>41</sup> ANA FERNANDA NEVES, *O Direito Disciplinar da Função Pública*, Vol. II, Lisboa, 2007, p. 249, disponível em [https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/164/2/ulsd054618\\_td\\_vol\\_2.pdf](https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/164/2/ulsd054618_td_vol_2.pdf)



concerne à detecção de desvios, defeitos ou anomalias e às medidas correctivas propostas, seja (sobretudo) nos casos em que o gestor aja com poderes delegados ao abrigo do n.º 5 do artigo 290.º-A do CCP. Aliás, se tomarmos em consideração que uma das dimensões da gestão de contratos públicos é, sem perder de vista o interesse público, a própria protecção do contraente privado<sup>42</sup>, as eventuais falhas a esse respeito são susceptíveis, também elas, ao menos potencialmente, de suscitar questões relativamente à responsabilidade do gestor.

Ainda que - pelo menos na nossa óptica - não haja, ao nível da responsabilidade civil, especificidades no exercício das funções de gestor do contrato que impliquem um enquadramento jurídico diverso daquele a que já estão sujeitos, em geral, os trabalhadores em funções públicas, a verdade é que se tem ouvido um apelo à subscrição, pelas entidades adjudicantes, de apólices de seguro que cubram a responsabilidade resultante dessa actuação<sup>43</sup>.

Ora, se é indubitável que existe aqui um risco acrescido - o qual decorre das novas funções atribuídas -, a circunstância, que acabámos de assinalar, de não existirem especificidades no que concerne ao tratamento jurídico da responsabilidade civil conduz a que, no concreto âmbito dos trabalhadores em funções públicas, a questão das referidas apólices de seguro assumam, em rigor, escassa relevância.

Efectivamente, o Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas<sup>44</sup> consagra, no n.º 1 do artigo 7.º, uma responsabilidade exclusiva dos entes públicos relativamente a acções ou omissões ilícitas, cometidas com culpa leve pelos titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, no exercício da função administrativa e por causa desse exercício, o que, em conjugação com o artigo 8.º, “...permite concluir que a responsabilidade pessoal do titular do órgão, funcionário ou

---

<sup>42</sup> Cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES, «Gestão de contratos públicos em tempos de crise», cit., p. 11. Refere também a este propósito, Pedro Matias Pereira que “...assim como o contraente privado colabora com a Administração no cumprimento de tarefas de interesse público, também esta – *sempre*, mas sobretudo em *momentos de crise* – deve colaborar ou cooperar de boa-fé com o privado, adotando as medidas de gestão contratual que se lhe afigurem adequadas e que possam mitigar o risco de degradação irreversível da situação económica do contraente”. PEDRO MATIAS PEREIRA, «Gestão do contrato administrativo: a aplicação de sanções», cit., p. 74.

<sup>43</sup> Cfr. JOÃO CANTO E CASTRO, «A importância da gestão pública de contratos», cit, p. 68; CARLOS BATALHÃO, «A profissionalização e o gestor do contrato na contratação pública», cit, p. 65. Também o IMPIC, na sua Orientação Técnica n.º 05/CCP/2019 sugere ao mercado de seguros que “...à semelhança de outros seguros já existentes, nomeadamente na área da responsabilidade civil, estude a possibilidade de eles serem alargados à função do ‘Gestor do Contrato’ de modo a que as responsabilidades que lhe sejam atribuídas possam vir a ser cobertas por tais tipos de seguros”.

<sup>44</sup> Aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 31/2008, de 17 de Julho,

agente, no quadro dos actos funcionais, apenas opera em relação a danos causados por actuações que tenham praticado ‘com dolo ou com negligência e zelo manifestamente inferiores àqueles a que se encontravam obrigados em razão do cargo’ (n.º 1), caso em que, funcionando embora a responsabilidade solidária da Administração, por efeito da imposição constitucional, a entidade pública demandada pode exercer o direito de regresso contra o agente responsável (n.ºs 2 e 3)<sup>45</sup>.

Assim, apenas pode existir responsabilidade exclusiva do gestor do contrato quando o facto danoso de que emerge a responsabilidade civil tenha sido cometido fora do exercício das suas funções ou, ainda que durante esse exercício, quando dele não derive. Por outro lado, sempre que o facto danoso tenha sido praticado no exercício das suas funções e por causa dele, a responsabilidade do gestor apenas ocorre quando exista dolo ou culpa grave ou grosseira, caso em que responde solidariamente com a entidade pública<sup>46</sup>. Em todas as demais situações em que o facto danoso seja praticado pelo gestor no exercício das suas funções e por causa dele, mas com culpa leve, a responsabilidade é exclusiva da entidade pública<sup>47</sup>.

A esta luz, temos que o seguro de responsabilidade civil profissional apenas serviria para cobertura das situações em que o gestor do contrato pode, efectivamente, ser responsabilizado, ou seja, aquelas em que actua com dolo ou culpa grave ou fora do exercício das suas funções. Porém, um tal seguro – que, salvo disposição legal em contrário, seria voluntário – estaria, desde logo, abrangido por aquele que é o regime-regra nesta matéria, mais concretamente o de estar excluída a cobertura de danos dolosamente causados pelo segurado<sup>48</sup>. Restaria, pois, a culpa grave. No entanto, para além de ser difícil perspectivar que o mercado segurador aceitasse com bons olhos um tal seguro, a verdade é que o mesmo não seria destinado a cobrir os danos do lesado – que, por via da responsabilidade solidária, acabariam por ser ressarcidos pela entidade pública

---

<sup>45</sup> CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas – Anotado*, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, p. 113. Pode, assim, afirmar-se, que, como refere Vieira de Andrade, “em caso de ilícito funcional, existe sempre responsabilidade da Administração no plano das relações externas” e, bem assim que “a responsabilidade do ente público é diferente consoante a modalidade de culpa dos titulares dos órgãos ou agentes”. Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, «Panorama geral do direito da responsabilidade civil da Administração Pública em Portugal», *La responsabilidade patrimonial de los poderes públicos – III Colóquio Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, Madrid/Barcelona, 1999, p. 48.

<sup>46</sup> Sem prejuízo do dever legal que impende sobre esta de exercer o direito de regresso, conforme resulta dos n.ºs 3 e 4 do artigo 8.º.

<sup>47</sup> Isto, obviamente, sem prejuízo da responsabilidade disciplinar a que haja lugar.

<sup>48</sup> Cfr. artigo 46.º do Regime Jurídico do Contrato de Seguro, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 72/2008, de 16 de Abril. Isto sem prejuízo de as partes convencionarem em contrário, sendo que, porém, quanto a nós, roça as barreiras da utopia uma seguradora aceitar a cobertura do dolo.

-, mas sim o eventual exercício de um direito de regresso. Teríamos, assim, a entidade pública a subscrever uma apólice de seguro para se ressarcir a si própria no âmbito do direito de regresso que, por dever legal, tinha de exercer.

Acresce que, nesta hipótese de cobertura de danos causados com culpa grave, pode mesmo suscitar-se a questão de saber se o seguro aí em causa não seria contrário à ordem pública e, como tal, nulo por força do disposto no n.º 2 do artigo 280.º do Código Civil. Efectivamente, no caso de se entender que o instituto da responsabilidade civil dos titulares de órgãos, funcionários e agentes tem, para além de uma função reparadora, uma função preventiva, ou punitivo-preventiva – e de que o que aí se pretende é incentivá-los ao desempenho das respectivas funções com esforço e diligência -, a transferência dessa responsabilidade para uma seguradora teria por efeito anular esse incentivo e, consequentemente, o objectivo que a lei pretende salvaguardar<sup>49</sup>.

Sem menosprezar a responsabilidade civil do gestor do contrato – que existe -, o que se afigura é que um eventual seguro, a ser possível, seria destinado a um número limitado de situações, pelo que, se bem vemos, o verdadeiro problema não reside na existência ou não do mesmo, mas, também aqui, na forma como foi criada a figura, desligada de um concreto desígnio de profissionalização da contratação pública, com tudo o que essa profissionalização, como ficou visto, implica.

### **6.3. Responsabilidade financeira**

No leque de responsabilidades em que pode incorrer o gestor do contrato, conta-se, também, a responsabilidade financeira. Trata-se, mais concretamente, da responsabilidade “...que resulta da prática culposa de uma infracção financeira, por parte de quem gere ou usa dinheiros públicos e que apenas pode ser apreciada no âmbito da função jurisdicional do Tribunal de Contas”<sup>50</sup>.

A responsabilidade financeira pode assumir dois tipos: (i) *responsabilidade financeira reintegratória*, que se efectiva através da obrigação de reposição de quantias nos cofres públicos; (ii) *responsabilidade financeira sancionatória*, que se efectiva através da imposição de multas aos infractores.

---

<sup>49</sup> Cfr., sobre esta questão, mais detalhadamente, ainda que sobre a responsabilidade civil dos magistrados, MARGARIDA LIMA REGO, «Um seguro de responsabilidade civil para os magistrados?», *Novos temas da Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Pública* (Coord. Carla Amado Gomes e Miguel Assis Raimundo), ICJP, 2012, pp. 163 e ss, disponível em [https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/respcivil\\_ebook\\_completo\\_rev2.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/respcivil_ebook_completo_rev2.pdf)

<sup>50</sup> ANTÓNIO CLUNY, *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas*, Coimbra Editora, Coimbra, 2011, p. 58.

Estamos, em qualquer dos casos, perante responsabilidade individual e subjectiva e não institucional. Responsáveis são, assim, os agentes da infracção e não os órgãos ou serviços que estes integram<sup>51</sup>. Como se refere no Parecer n.º 14/2000 do Conselho Consultivo da PGR, «[a] responsabilidade financeira resulta – e é este elemento que a caracteriza e lhe confere autonomia enquanto noção – da inobservância de certos deveres positivos por parte de determinados funcionários ou agentes (os ‘contáveis’), sujeitos à fiscalização e julgamento de instâncias jurisdicionais próprias, de dar boa guarda e fiel aplicação aos dinheiros públicos». Acrescenta-se, também ali, que «[a] boa guarda e aplicação dos dinheiros públicos está subordinada a regras estritas, privativas dos agentes que têm a seu cargo a guarda e fiel aplicação dos dinheiros públicos e cuja violação, ferindo a integridade do património financeiro do Estado e a regularidade da respectiva gestão financeira, gera uma particular responsabilidade, típica, que não vai limitada à prática de actos ou omissões que configurem meras faltas pessoais. No caso de tais funcionários ou agentes (‘contáveis’), a natureza das funções e as normas próprias, específicas e típicas que devem observar no exercício dessas funções, comanda a tipicidade das consequências da inobservância de tais normas e da responsabilidade que lhes está especialmente associada».

Não se cuidando aqui, como já se alertou aquando da introdução, de proceder a um estudo exaustivo da responsabilidade financeira (ou de qualquer das outras a que já fizemos referência), importa dar nota, neste âmbito que nos ocupa, que, pese embora, como se disse, resultar da LOPTC que é o agente (ou agentes) da infracção que responde pela mesma, está consagrada, entre nós, quer para os membros do Governo, quer para os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, solução que apenas permite a respectiva responsabilização quando não tenham ouvido os serviços competentes ou quando, tendo-os ouvido e sido por eles aconselhados e esclarecidos, tenham adoptado resolução diferente. Dito de outro modo, ainda que sejam os agentes da acção, podem não ser responsabilizados financeiramente se tiverem decidido de acordo com o parecer ou informação que lhes foi presente<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> É o que resulta do n.º 1 do artigo 61.º, do n.º 2 do artigo 62.º e do n.º 3 do artigo 67.º, todos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na sua redacção actual).

<sup>52</sup> Cfr., neste sentido, JOAQUIM FREITAS DA ROCHA/NOEL GOMES, «Da Responsabilidade Financeira», *Scientia Iuridica*, n.º 329, Tomo LXI (Mai/Ago. 2012) p. 302; AMÁVEL RAPOSO, «O Tribunal de Contas em Portugal – A função jurisdicional», *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 42 (Julho – Dezembro 2004), p. 58.

Nessas situações, a responsabilidade pode “...recair [...] nos funcionários ou agentes que, nas suas informações para os membros do Governo ou para os gerentes, dirigentes ou outros administradores, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei”<sup>53</sup>. Ou seja, procede-se aqui a uma extensão da noção de responsabilidade directa a quem não é agente da acção<sup>54</sup>, do que, desde logo, podem retirar-se duas conclusões: “primeira, não apenas quem decide, mas igualmente quem aconselha ou informa, deve ter cuidados e deveres de atenção e zelo acrescidos; segunda, pode suceder que determinado funcionário tenha dado uma informação ao seu superior e seja responsabilizado, e um outro, que forneceu a mesma informação, não o seja, pelo simples facto de, por exemplo, neste segundo caso não haver abertura para ser ouvido”<sup>55</sup>

Ora, tendo presente a possibilidade desta extensão da responsabilidade – e, aliás, a possibilidade de delegação de poderes no gestor do contrato -, não é difícil perspectivar casos em que este possa incorrer em responsabilidade financeira, seja quando age ao abrigo de poderes delegados, seja quando, nas informações que lhe cabe fazer relativamente à execução contratual, *não esclareça os assuntos da sua competência de harmonia com a lei*, conduzindo, por aí, à prática de infracções financeiras<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> Cfr. n.º 4 do artigo 61.º da LOPTC. Aliás, no âmbito das autarquias locais, estabelece o n.º 1 do artigo 80.º-A do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro que “[n]as autarquias locais, a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da Lei n.º 98/97, de 9 de março, na sua redação atual, recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecido por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente”. Decorre, por seu turno, do n.º 2 do mesmo artigo que “[a] responsabilidade financeira prevista no número anterior recai sobre os trabalhadores ou agentes que, nas suas informações para o órgão executivo, seus membros ou dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei”.

<sup>54</sup> Cfr. AMÁVEL RAPOSO, «O Tribunal de Contas em Portugal – A função jurisdicional», cir, p. 59.

<sup>55</sup> JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *Direito da Despesa Pública*, Almedina, Coimbra, 2020, pp 258-259. Como também refere, este alargamento da responsabilidade «...pode transportar algo de desproporcional e perigoso, correndo-se o risco de fazer incidir a obrigação legal de reposição sobre quem não pratica atos decisórios propriamente ditos, mas quem os preparou ou modelou em termos de parecer, aconselhamento ou informação. Claro que nas situações de pareceres ou informações oficiais, o chamamento à responsabilidade pode justificar-se, pois a pessoa que informa seguramente terá um estatuto funcional e salarial adequado a essa função, justificando por essa via um nexó acrescido de imputação; todavia, nas situações em que tal não acontece, e em que o simples funcionário subalterno é chamado a opinar ‘em cima da hora’ ou ‘de um momento para o outro’, parecerá desmesurada a possibilidade de sobre o mesmo recaírem obrigações de reintegração».

<sup>56</sup> A hipótese não é meramente teórica. Veja-se, por exemplo, a situação que dá azo ao proc. n.º RM 1/2023, - no âmbito do qual foi proferido o Acórdão do Plenário (3.ª Secção) n.º 12/2023, -, em que se discute a aplicação de multa por incumprimento do prazo estabelecido no artigo 47.º, n.º 2, da LOPTC, mais concretamente o não envio, dentro desse prazo, de adicional a contrato de empreitada de obras públicas para efeitos de fiscalização concomitante. Apesar de não se ter concluído aí pela responsabilidade do gestor, a verdade é que toda a defesa dos demandados foi gizada na lógica dessa imputação, justamente por lhe caber o acompanhamento permanente do contrato.

Objectar-se-á, por certo, que a simples circunstância de o gestor ser trabalhador com vínculo público já basta, por si só, para o colocar em risco de incorrer em responsabilidade financeira. É um facto. Mas a verdade é que, também aqui, na nossa óptica, existe um risco acrescido, mercê dos deveres que sobre ele impendem e, bem assim, da possibilidade de lhe serem delegados poderes de conformação da relação contratual. Aliás, bem vistas as coisas, crê-se ser maior o risco de efectivação da responsabilidade financeira do gestor do que a sua responsabilidade civil, justamente porque aqui, neste âmbito, como se disse, não há responsabilidade institucional, mas, apenas, responsabilidade individual.

## 7. Conclusão

“*Ecce Gestor*” ter-se-á pensado após o labor criativo. E ele de facto aí está. Falho na sua simplicidade, mas já destinado aos grandes desígnios da gestão contratual. As virtudes que tem não escondem, no entanto, os defeitos que carrega. Poderia ser mais. Poderia ser melhor. Bastava que, para tanto, surgisse num movimento maior de profissionalização da contratação pública. Veio, porém, à frente, a desbravar caminho, com outrora se desbravaram terras além-mar. Está-nos na pele o descobrimento.

Não restam dúvidas de que a boa gestão contratual, mais do que aconselhar, impõe a existência de quem acompanhe a execução dos contratos. Afinal, eles não se gerem a si próprios. No entanto, o peso que se faz impender sobre quem é chamado a exercer essa tarefa – que, na grande maioria dos casos, acaba por recair sobre os trabalhadores públicos – convidava a outros cuidados. O aumento de responsabilidades, nas suas várias dimensões, surge desligado de concretas preocupações quanto ao perfil e competências de quem gere, quanto à formação que lhe deve ser ministrada e quanto às ferramentas que deve utilizar. Confia-se (porventura em excesso) no bom senso e no princípio da boa administração.

Independentemente da existência de situações de culpa *in eligendo* – e ela aí está a espreitar os decisores públicos –, a verdade é que o exercício das funções de gestor do contrato merecia uma outra atenção por parte do legislador. A bem da gestão e a bem dos trabalhadores que são designados para a fazer. Não basta, pois, criar o gestor e esperar que tudo corra bem. A *Lei de Murphy* dita, precisamente, o contrário...