



Oliveira do Bairro câmara municipal

Agenda para
Reunião de Câmara
03/04/12

Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas

Relatório Anual

RELATÓRIO DE EXECUÇÃO ANUAL DO PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE GESTÃO, INCLUÍDO OS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS DA CÂMARA MUNICIPAL DE OLIVEIRA DO BAIRRO

O conceito de gestão é há muito discutido e, embora não exista um consenso académico na sua definição, existe, no entanto, alguma consensualidade no que respeita à obrigatoriedade de incluir um conjunto de tarefas que procuram garantir a afetação eficaz de todos os recursos disponibilizados pela organização a fim de serem atingidos os objetivos pré-determinados. Neste sentido, tal como nos revela os autores José Eduardo Figueiredo Dias e Fernanda Paula Oliveira a «administração [ou gestão] é, pois, uma *tarefa* ou uma *actividade*»¹.

No caso concreto da gestão da *res publica* é fundamental integrar no conceito da gestão o fim a que esta se destina e a inerente obediência à heteronomia da função de gerir, isto é, administrar a coisa pública implica uma subordinação da ação de quem gere aos *interesses públicos* que se definem como «*interesses gerais ou comuns a um grupo amplo de pessoas [...] que assumem uma importância tal que da sua satisfação resulta o equilíbrio da própria comunidade*»².

Estes interesses gerais ou *interesses públicos* deverão nortear a ação da gestão ou administração.

¹ Figueiredo Dias, José Eduardo e Oliveira, Fernanda Paula; *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, Ed. Almedina, 2.ª Edição, 2010

² Idem



Oliveira do Bairro câmara municipal

Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas

Relatório Anual

No entanto, a administração em sentido organizatório «é um sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como demais pessoas colectivas públicas, que asseguram, em nome da colectividade, a satisfação regular e contínua»³ desses interesses públicos.

Ao introduzirmos na equação da gestão o *elemento humano* estamos a integrar a noção de risco na gestão. Isto é, num sistema organizado, ainda que todas as partes dessa organização compreendam que a sua ação não prossegue fins egoísticos ou preferenciais a ação das pessoas compreende a noção de risco associado desde logo aos limites da comunicação das instruções de trabalho e à sua interpretação, aos procedimentos previamente estabelecidos e, conseqüentemente às relações intrapessoais estabelecidas.

Queremos com isto afirmar a inevitabilidade da presença do risco na gestão e, sobretudo, na gestão pública, equacionando se uma determinada atuação encerra em si o *interesse público* ou se, a curto e médio prazo, se revelará uma decisão que beneficiará apenas o interesse particular ou, se comum, apenas de reduzido número de pessoas.

O *risco* definido como «todo o acontecimento, facto, evento, situação ou circunstância futura suscetível de ocorrer numa organização ou entidade e com conseqüências negativas na sua atividade e nos seus resultados»⁴ - é o elemento essencial nesta análise, na medida em que não se trata de descortinar a existência factual de gestão negligente ou danosa e de corrupção, mas tão somente perspetivar essa possibilidade, permitindo uma atuação rigorosa na definição de procedimentos sindicáveis no estrito cumprimento do princípio da legalidade.

Estamos em crer, aliás, que a consciência deste facto esteve na origem da Recomendação de Julho de 2009 do Conselho para a Prevenção da Corrupção (CPC), criado pela Lei n.º 54/2008, de 4 de Setembro, para a elaboração dos Planos de Prevenção de Riscos de Gestão e Infrações Conexas, nos termos do qual os órgãos dirigentes deveriam proceder a uma análise

³ Ibidem

⁴ Direito Regional e Local, Janeiro/Março 2010, citado no Relatório de Execução Anual do Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas da Câmara Municipal de Oliveira do Bairro, p. 2



Oliveira do Bairro câmara municipal

Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas

Relatório Anual

rigorosa dos procedimentos administrativos adotados, identificar os riscos presentes, propor e promover medidas preventivas desses riscos identificados.

Não pede o CPC uma mera constatação dos riscos de gestão existentes numa dada organização, mas, antes, uma ação de reparação e redefinição de procedimentos que, na análise, apresentem potenciais riscos de gestão. Trata-se de uma intervenção a montante da atuação dos agentes da organização evitando, desse modo, o risco de se agir em conformidade com interesses egoísticos.

Tendo por base a recomendação do CPC o Município de Oliveira do Bairro elaborou o seu **Plano de Prevenção de Riscos, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas**, aprovado em reunião do executivo municipal de 30.12.2009, tendo este sido devidamente enviado ao CPC a 31.12.2009 e à Direção Geral da Administração Local a 02.02.2010.

Foi posteriormente elaborado um **Relatório de Execução Anual do Plano** onde, depois de analisar a intervenção efetuada pelos diferentes dirigentes nos procedimentos das unidades orgânicas do Município de Oliveira do Bairro, se concluiu que houve um aturado esforço efetuado ao longo do ano de 2010 no sentido de desenvolver medidas preventivas dos riscos de gestão, sendo certo, no entanto, que algumas dessas medidas, apesar de estudadas e propostas, não foram ainda adotadas ou implementadas e apontou como prioritárias as seguintes medidas:

1. Revisão da Norma de Controlo Interno
2. Sistema de Avaliação de Necessidades para a Contratação Pública
3. Manual de Procedimentos para a área do Aprovisionamento
4. Manual de Procedimentos para a área das Empreitadas
5. Regulamento Municipal relativo à concessão de benefícios
6. Regulamento do Arquivo Municipal.



Oliveira do Bairro câmara municipal

Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas

Concluiu, ainda, o dito relatório, que a reestruturação/reorganização dos serviços da câmara municipal – por força do Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de Outubro – a decorrer até ao final de 2010 seria uma oportunidade essencial para a redefinição de competências, mas, sobretudo, de procedimentos que deverão ter em consideração os riscos e as medidas identificadas no **Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, Incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas de 2009**.

Observadas as alterações introduzidas na organização/reestruturação dos serviços da câmara municipal importa demonstrar a nova estrutura orgânica e apreciá-la do ponto de vista das suas competências.

Assim, para efeitos meramente ilustrativos inserimos de seguida o Organograma do Município de Oliveira do Bairro para mais fácil compreensão do contexto organizacional e dos riscos inerentes à estrutura.

Município de Oliveira do Bairro
Praça do Município
3770 - 851 Oliveira do Bairro

T. 234 732 100
F. 234 732 112
E. cmolib@cm-olb.pt

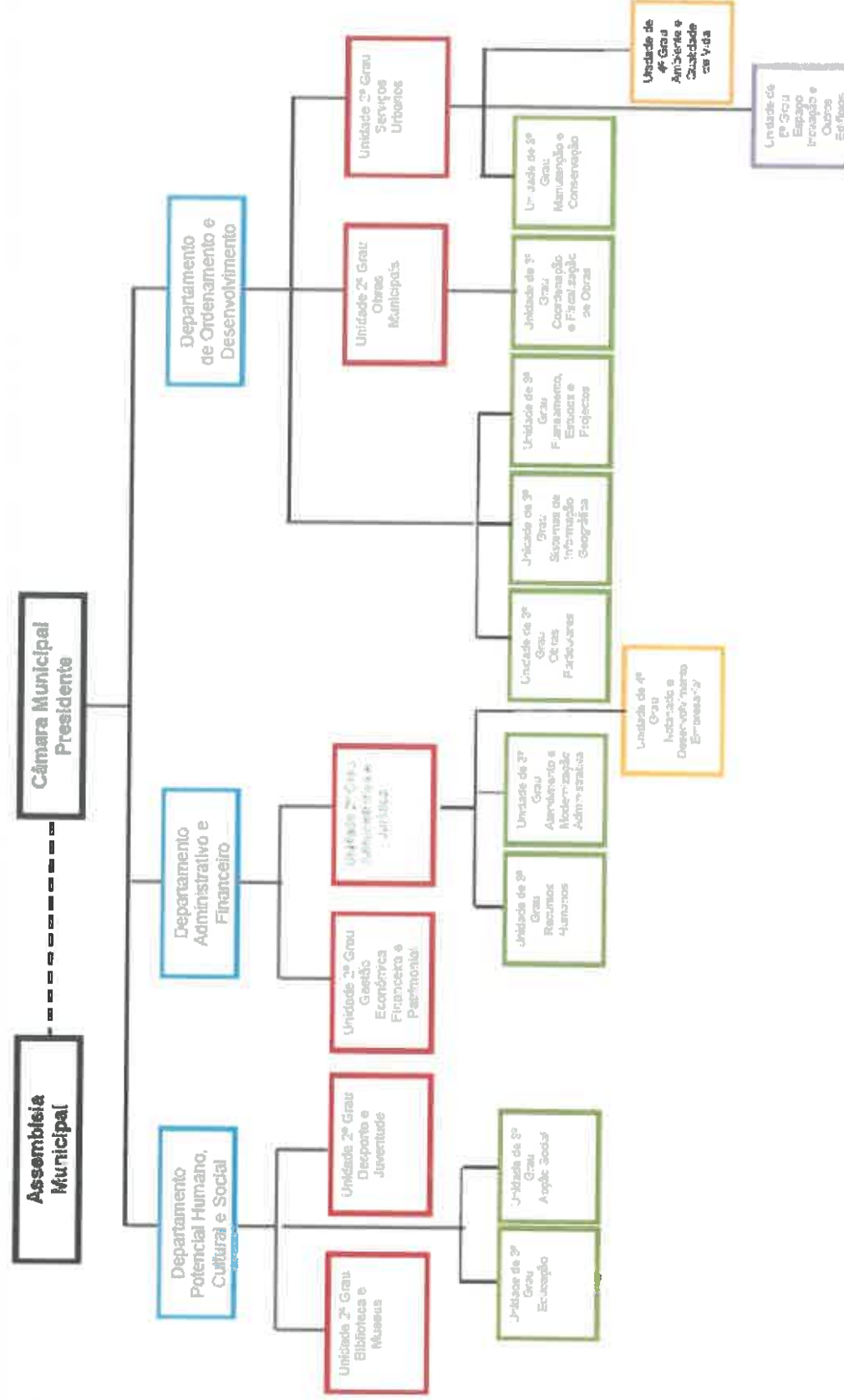
Contrib. 501 128 840
www.cm-olb.pt



Oliveira do Bairro câmara municipal

Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas

2024-2025





Oliveira do Bairro câmara municipal

Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas

2.1.1.1. Organograma

O novo organograma adotado definido em Dezembro de 2009, com efeitos a partir de Janeiro de 2010, além de espelhar com maior rigor a organização de facto existente no município, trouxe uma maior clareza no que respeita às competências e atribuições de cada unidade orgânica.

Revela-se altamente hierarquizado e, por conseguinte, compartimenta a sua atuação verticalmente facilitando a cadeia comunicacional das instruções e procedimentos organizativos, no entanto, revela, desde logo, algumas dificuldades no agir sobre assuntos transversais. Este problema é superado pela dimensão da própria organização.

Competirá a esta nova estrutura e aos seus dirigentes a implementação das medidas que ficaram identificadas no Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas de 2009 e que não tenham sido ainda implementadas, designadamente aquelas que foram consideradas fundamentais no primeiro Relatório de Execução Anual do Plano, designadamente:

1. Sistema de Avaliação de Necessidades para a Contratação Pública;
2. Manual de procedimentos para a área do Aprovisionamento
3. Manual de Procedimentos para a área das Empreitadas.

Importa salientar que sobre as restantes prioridades identificadas e suprarreferidas os dirigentes estudaram e promoveram alterações que consubstanciaram alterações significativas no panorama dos riscos diagnosticados, designadamente:

1. Revisão da Norma de Controlo Interno – Em fase de aprovação
2. Regulamento Municipal relativo à concessão de benefícios – Em fase de Aprovação
3. Regulamento do Arquivo Municipal – Em fase de Aprovação.

Resulta da nossa análise um conjunto de recomendações que consideramos fundamental implementar na constante procura de minimização dos fatores de risco de gestão.



Oliveira do Bairro câmara municipal

Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas

Relatório Anual

Elencaremos de seguida aquelas que são as recomendações do grupo de trabalho constituído pelo Despacho 18/2011 do Sr. Presidente da Câmara de Oliveira do Bairro que teve como missão o acompanhamento e monitorização do Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, Incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas de 2009.



Oliveira do Bairro câmara municipal

Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas

Relatório Anual

RECOMENDAÇÕES

1. Unidade Orgânica de 2.º Grau Gestão Económica, Financeira e Patrimonial

Além da implementação das medidas já identificadas no Plano de 2009 (Sistema de Avaliação de Necessidades para a Contratação Pública e Manual de procedimentos para a área do Aprovisionamento), recomenda-se a implementação de um sistema de controlo interno destinado a verificar e a certificar os procedimentos pré-contratuais, designadamente, a criação de uma listagem verificável por *check-list*.

2. Unidade Orgânica de 2.º Grau Administrativa e Jurídica

Implementação de um sistema de rotatividade dos processos de forma a minimizar eventuais riscos de imparcialidade potenciada pela intervenção sistemática de determinado técnico em processos da mesma natureza, como seja, por exemplo, a distribuição dos processos pelos técnicos através do critério “pares e ímpares” ou outro sistema aleatório previamente definido.

2.1. Unidade Orgânica de 3.º Grau Recursos Humanos

Criação de regras gerais de forma a assegurar que as decisões ou propostas de decisões, em matéria de contratação, não fiquem concentradas nos mesmos trabalhadores ou dirigentes, designadamente através da criação de uma regra de rotatividade dos elementos que compõem os júris de concurso.

2.2. Unidade Orgânica de 4.º Grau Notariado e Desenvolvimento empresarial

Definição e implementação de um sistema de controlo das cláusulas contratuais que garanta:



Oliveira do Bairro câmara municipal

Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas

ANEXO I - Riscos de Gestão Relatório Anual

- i) Que as cláusulas contratuais são legais;
- ii) Que existe uma correspondência entre as cláusulas contratuais e o estabelecido nas peças do respetivo concurso;
- iii) Que o clausulado é claro e rigoroso, não existindo erros, ambiguidades, lacunas ou omissões que possam implicar, designadamente, o agravamento dos custos contratuais ou do adiamento dos prazos de execução;
- IV) Que prevejam e regulem com rigor as situações de eventual falta de licenças ou autorizações fundamentais para a execução do contrato;
- V) Que prevejam e regulem com o devido rigor o eventual suprimento de erros e omissões.

3. Unidade Orgânica de 3.º Grau Obras Particulares

Implementar medidas de organização do trabalho que minimizem os riscos de falta de imparcialidade gerada eventualmente pela intervenção sistemática de determinado técnico em processos da mesma natureza.

4. Unidade Orgânica de 3º Grau Planeamento, Estudos e Projetos

Definição e implementação de circuitos restritos de informação relativa ao planeamento, estudos ou projetos em fase de elaboração de forma a minimizar os riscos de fuga de informação que tendem a criar favorecimentos de interesses particulares.



Oliveira do Bairro câmara municipal

Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas

Relatório Anual

5. Unidade Orgânica de 2.º Grau Obras Municipais

Além da implementação das medidas já identificadas no Plano de 2009 (Manual de procedimentos para a área das Empreitadas), recomenda-se, ainda:

Criar e implementar normas e procedimentos de verificação que garantam a boa e atempada execução por parte dos fornecedores/prestadores de serviços e empreiteiros mediante:

- i) Fiscalização regular do desempenho do contratante, de acordo com os níveis de quantidade e/ou qualidade estabelecidos nos contratos e documentos anexos;
- ii) Controlo rigoroso dos custos do contrato, garantindo a sua concordância com os valores orçamentados;
- iii) Calendarização sistemática;
- IV) Envio de advertências, em devido tempo, ao fornecedor/prestador de serviços/empreiteiro, logo que se detetem situações irregulares e/ou de derrapagem, de custos e de prazos contratuais.

5.1. Unidade Orgânica de 3.º Grau Coordenação e Fiscalização de Obras

Instituir como procedimento corrente que a fiscalização de obras de elevado investimento, por exemplo: superior à Classe 5, seja assegurada por dois técnicos de forma a minimizar riscos de favorecimento.

6. Unidade Orgânica de 2.º Grau Serviços Urbanos

Implementação de uma metodologia de verificação do cumprimento do plano de trabalho distribuído, por exemplo, verificação aleatória por parte do dirigente.



Oliveira do Bairro câmara municipal

Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas

Relatório Anual

Recomendações Transversais

Existe, ainda, uma recomendação que consideramos fundamental e que é transversal a todas as unidades orgânicas:

Todas as Unidades Orgânicas, ainda que umas com maior grau de incidência, contactam diretamente com fornecedores de bens e serviços. Consideramos que este procedimento se revela como bastante pernicioso acarretando, provavelmente, o maior risco de gestão, criando contexto de favorecimento, tráfico de influências e até, em última instância, risco de corrupção.

No nosso entender, a melhor forma de minimizar este risco é centralizar as aquisições e limitar o contacto direto das unidades orgânicas com os fornecedores. Para tal bastará que o Município crie uma Central de Compras e defina como procedimento para aquisição de bens e serviços que à Unidade Orgânica caberá apenas a responsabilidade de informar as necessidades que possui e, quando muito, em bens ou serviços muito específicos, apontar como exemplo as empresas que produzem ou fornecem aquele bem e/ou serviço. O restante contacto deverá ser feito apenas pelo Aprovisionamento que, respeitando o Manual de Procedimentos (a elaborar) adjudicará a aquisição do bem e do serviço.



Oliveira do Bairro câmara municipal

Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas

Relatório Anual

Notas finais

A democracia depende claramente da atuação transparente e sindicável dos seus organismos públicos. Compete a todos os trabalhadores da administração pública a observância do seu código ético, dos princípios estabelecidos no Código de Procedimento Administrativo e compete, além do mais, informar e informar-se sobre a adequabilidade da sua ação.

A implementação de medidas com vista à melhoria constante do serviço e à clarificação de procedimentos, bem como, a minimização dos riscos inerentes à atividade de gestão deverão ser, sempre, uma prioridade dos dirigentes, ainda que se procure sempre a celeridade da atuação, a desburocratização e a flexibilização das soluções criadas.

Lembremo-nos do essencial caráter heterónimo da atuação da Administração Pública e dos seus agentes.

O Grupo de Acompanhamento do Plano:

Hélio Bento Ferreira

Andreia Pereira

Isabel Simões

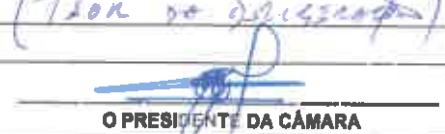
PONTO 2 – RELATÓRIO DE EXECUÇÃO ANUAL DO PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE GESTÃO, INCLUINDO OS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS DA CÂMARA MUNICIPAL DE OLIVEIRA DO BAIRRO.....

Intervio neste ponto da Ordem de Trabalhos o Presidente da Câmara a fim de expor o assunto e os Vereadores Jorge Mendonça e Henrique Tomás.

DELIBERAÇÃO: A Câmara Municipal deliberou por unanimidade, o seguinte:.....

1.º - Aprovar o Relatório de Execução Anual do Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, Incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas da Câmara Municipal de Oliveira do Bairro, que aqui se dá por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais.....

2.º - Remeter o supra mencionado Relatório ao Conselho de Prevenção da Corrupção, DGAL e IGF.

PRESENTE EM REUNIÃO
DE <u>16 / 04 / 2022</u>
(Tomás do Nascimento)

O PRESIDENTE DA CÂMARA