

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

Relatório Anual

Agendada para
Sessões de Câmara.
05/09/14

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

" A batalha contra a corrupção nunca estará ganha, mas a batalha contra corrupção nunca poderá parar"

Guilherme d'Oliveira Martins (Presidente do TC e do CPG)

(proferida durante o Seminário: A prevenção dos Riscos de Corrupção, Lisboa, 22 de março de 2010)

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 *tarafa* ou uma *atividade*»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.

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

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

² idem

³ ibidem

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

Relatório Anual

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, consequentemente às relações interpessoais 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 de, apenas, de um 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 consequências 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 rigorosa dos procedimentos administrativos adotados, identificar os riscos presentes, propor e promover medidas preventivas desses riscos identificados.

Por Despacho n.º 18/2011 de 6/01/2011 do Presidente da Câmara, foi constituído um grupo de trabalho encarregue de proceder à revisão do **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**, bem como a apresentação do relatório anual do referido plano.

Tendo em consideração os potenciais riscos identificados no Plano, que foram qualificados de acordo com a seguinte escala: elevado (E), moderado (M) e fraco (F) (em função do grau de probabilidade de ocorrência em caso de inexistência de medidas de prevenção), bem como as

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

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

Relatório Anual

medidas de controlo que devem ser adotadas no intuito de prevenir o seu acontecimento e mitigar o seu impacto, o presente relatório pretende apresentar um balanço do estado de implementação do Plano em vigor.

Resulta da nossa análise que foram já postas em prática ações de mitigação do risco e, apesar de terem sido tomadas em consideração algumas mudanças nos serviços e na prevenção dos riscos inerentes, consideramos que se mantêm algumas das situações já objeto de anteriores recomendações.

Neste enfoque apresentamos as seguintes recomendações:

1. Prosseguimento e aperfeiçoamento da implementação das medidas Sistema de Avaliação de Necessidades para a Contratação Pública, implementação do Manual de procedimentos para a área do Aprovisionamento.
2. Recomenda-se a execução do sistema de controlo interno destinado a verificar e a certificar os procedimentos pré-contratuais, designadamente, a criação de uma listagem verificável por *check-list*.
3. Recomenda-se, sempre que possível e o valor o justifique, o recurso ao tipo de procedimento de concurso público, deixando-se o ajuste direto para situações de valor diminuto, sobretudo quando se trata de empreitadas.
4. Recomenda-se que seja promovida a rotatividade dos serviços de forma a minimizar eventuais riscos de parcialidade potenciada pela intervenção sistemática de determinado técnico em processos da mesma natureza.
5. 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.



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

Relatório Anual

6. 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.
7. Em matéria de manutenção, implementação de uma metodologia de verificação do cumprimento do plano de trabalho distribuído, por exemplo, verificação aleatória por parte do dirigente.

Apresentamos, ainda, mais uma vez, as seguintes recomendações, que consideramos transversais a toda a Câmara Municipal,

Todas as Unidades Orgânicas, ainda que umas com maior grau de incidência, contactam diretamente com fornecedores de bens e serviços.

Ao nível da contratação pública, não obstante a verificação de uma redução dos contatos diretos entre unidades orgânicas e fornecedores de bens e serviços, e nesse sentido a diminuição dos riscos de gestão (nomeadamente favorecimento, tráfico de influências e em última instância corrupção), consideramos que poderá haver ainda melhorias a este nível, o que poderá passar por centralizar as aquisições e limitar o contacto direto das unidades orgânicas com os fornecedores.

Para tal bastará que o Município centralize num único ponto a função “compras” (processo já em marcha). À Unidade Orgânica de carência 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 que já é feito por alguns serviços). O restante contacto deverá ser feito apenas pelo Aproveitamento/Compras que, respeitando o Manual de Procedimentos (a elaborar) acompanhará todo o processo de aquisição do bem ou do serviço.

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 dos princípios estabelecidos no Código de Procedimento Administrativo (alguns, de resto com assento constitucional) e, bem assim, 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.

“ Não existe melhor cura que a prevenção ”

Sandro Kretus

Oliveira do Bairro, 02 de janeiro de 2015



Dr.ª Andreia Pereira



Dr.ª Sandra Almeida



Dr. Hélio Ferreira


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

Interveio neste ponto da Ordem de Trabalhos o Presidente da Câmara a fim de expor o assunto.

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>08/01/2015</u>
<i>(Assinatura do Presidente)</i>

O PRESIDENTE DA CÂMARA