

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

“ 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 CPC)

(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 *tarefa* 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.

Desde a aprovação do Plano foram constituídos grupos de trabalho para a sua revisão/monitorização, tendo o último destes resultado do Despacho n.º 33/2015 de 5/01/2015 do Presidente da Câmara.

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 medidas de controlo que devem ser adotadas no intuito de prevenir o seu acontecimento e

⁴ Direto 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

mitigar o seu impacto, o presente relatório pretende apresentar um balanço do estado de implementação do Plano em vigor e das recomendações expressas em relatórios anteriores.

Da análise efetuada, verifica-se que muitos dos riscos avaliados já foram sujeitos à implementação de medidas tendentes à sua redução ou eliminação. No entanto, alguns dos riscos apontados em documentos anteriores continuam a verificar-se, pelo que urge aplicar novas medidas para tal. Para além disso, sendo o Município uma estrutura em permanente evolução, novos riscos se detetam. De facto, a redução dos fatores de risco deve ser uma preocupação permanente numa instituição que se quer transparente e de seriedade inquestionável.

Relativamente às recomendações constantes do último relatório anual, cumpre referir o seguinte:

1. Encontra-se em elaboração um Manual de procedimentos para a área do Aprovisionamento [havíamos recomendado o *«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. Foi aprovada em 26.11.2015 a Norma de Controlo Interno e promovida a respetiva divulgação pelos serviços, com vista ao seu rigoroso cumprimento. Encontra-se em elaboração check-list para verificação.
3. Consideramos que se mantém o excessivo recurso ao procedimento contratual de ajuste direto, principalmente no que concerne a empreitadas, pelo que há, ainda, passos a dar, devendo apelar-se às chefias envolvidas [*máxime* DGUOM e DGEFP], a bem da transparência, imparcialidade e boa gestão, que desenvolvam esforços no sentido de colocar em prática esta recomendação. Assim, mantém-se a recomendação da preferência pelo tipo de procedimento de concurso público [com garantias acrescidas de transparência e imparcialidade], deixando-se o ajuste direto para situações de valor diminuto, sobretudo quando se trata de empreitadas.
4. Quanto à necessidade de rotatividade de trabalhadores, de forma a minimizar eventuais riscos de parcialidade potenciada pela intervenção sistemática de determinado técnico em processos da mesma natureza, recomendamos a adoção de um sistema que permita a distribuição aleatória de processos sempre que se verifique a existência de mais do que uma pessoa com as mesmas funções [aplicável em especial no serviço de obras particulares].

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

Relatório Anual

5. Têm vindo a ser implementadas medidas – máxime no âmbito do processo de gestão da qualidade – visando garantir a boa execução dos contratos de fornecimento/prestação de serviços e empreitadas. Por exemplo, foi criado um procedimento de avaliação de fornecedores de bens e prestadores de serviços, estando em preparação um procedimento idêntico para os empreiteiros.

Não obstante, na fase de execução dos contratos, recomendamos especial atenção [nomeadamente à DGUOM e à DGEFP) aos procedimentos referentes a advertências aos fornecedor/prestadores de serviços/empreiteiros, logo que se detetem situações irregulares e/ou de derrapagem, de custos e de prazos contratuais. As notificações devem observar o CCP e o CPA. Propomos, ainda, uma monitorização trimestral desta matéria, através do envio de evidências por estas unidades orgânicas.

6. Mantem-se a anterior recomendação de 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, foi já implementada – designadamente no âmbito do processo de gestão da qualidade – uma metodologia de verificação do cumprimento do plano de trabalho distribuído.

8. Mantemos, na sua íntegra, a recomendação explanada no último Relatório que nos permitimos aqui transcrever *«Ao nível da contratação pública, não obstante a verificação de uma redução dos contactos 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.»*

9. Recomendamos uma especial atenção a todas as Unidades Orgânicas para as decisões e deliberações dos órgãos competentes, pugnando pelo seu rigoroso cumprimento.

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

Relatório Anual

Notas finais

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, nesse sentido contribuir para a boa gestão pública.

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 de todo o organismo catalisada pelos seus dirigentes.

A procura de uma resposta célere e eficaz [em prol da satisfação das necessidades dos munícipes e das exigências da contemporaneidade] não pode comprometer, em condição alguma, o estrito cumprimento da lei e do Direito.

Oliveira do Bairro, 11 de janeiro de 2016



Sandra Almeida



Eduarda Cardanha



Andreia Pereira


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.

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.

<p>PRESENTE EM REUNIÃO DE <u>14 / 1 / 2016</u></p>
<p>(TÉRMINO DA REUNIÃO)</p>
<p></p>
<p>_____ O PRESIDENTE DA CÂMARA</p>