



Oliveira do Bairro câmara municipal

*Agende para  
ser de com  
02/07/2021  
f*

**RELATÓRIO DE EXECUÇÃO DO PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE GESTÃO,  
INCLUINDO 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 *atividade*»<sup>1</sup>.

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*»<sup>2</sup>.

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*»<sup>3</sup> 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 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, um reduzido número de pessoas.

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

<sup>2</sup> idem

<sup>3</sup> Ibidem

*Agenda  
f*



Oliveira do Bairro câmara municipal

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*»<sup>4</sup> - 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.

Em julho de 2015 o CPC emitiu uma nova Recomendação, a coberto da qual é estabelecido, entre o mais, que os planos devem identificar de modo exaustivo os riscos de gestão, incluindo os de corrupção, bem como as correspondentes medidas preventivas; sendo que os riscos devem ser identificados relativamente às funções, ações e procedimentos realizados por todas as unidades da estrutura orgânica.

Entretanto, foram emitidas várias recomendações pelo Conselho de Prevenção da Corrupção designadamente:

- A 02 de outubro de 2019, recomendação sobre a prevenção de riscos de corrupção na contratação pública.
- A 08 de janeiro de 2020, emitiu uma recomendação sobre de conflitos de interesses no setor público.
- A 06 de maio de 2020, recomendação sobre prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas no âmbito das medidas de resposta ao surto pandémico da Covid-19.

Desde a aprovação do Plano foram constituídos grupos de trabalho para a sua revisão/monotorização, tendo o último destes, resultado do Despacho n.º 22 – Mandato 2017/2021, de 11 de dezembro de 2017, do Sr. Presidente da Câmara.

---

<sup>4</sup> 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



Oliveira do Bairro câmara municipal

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 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 [indicados no plano em vigor] já foram sujeitos à implementação de medidas tendentes à sua redução ou eliminação, medidas aquelas que se mantêm e que consolidaram na organização [já identificadas em anteriores relatórios].

No entanto, alguns dos riscos apontados em documentos anteriores continuam a verificar-se, pelo que urge introduzir novas medidas para a sua redução ou eliminação.

Em anterior relatório pugnámos já pela necessidade de revisão do atual plano, considerando a reorganização dos serviços operada no ano de 2019.

Sucedeu que o contexto pandémico vivido desde março de 2020, que implicou internamente além de outras medidas, a reorganização do trabalho, designadamente através da adoção do regime de teletrabalho, dificultou o sobredito processo de revisão do plano e bem assim uma monitorização adequada do plano em vigor.

Tratou-se, efetivamente, de um ano atípico que exigiu um esforço acrescido das várias unidades orgânicas no sentido de criação de medidas de resposta à situação epidemiológica, designadamente, regulamentos municipais, medidas de apoio aos cidadãos e às empresas, reorganização dos serviços e espaços municipais, canais de comunicação diferentes, maior intensidade no acompanhamento às entidades e associações nas situações que prestam apoio a pessoas em situação de vulnerabilidade económico-social.

*Handwritten signatures and initials in blue ink, including the name 'João' and a large star symbol.*



Oliveira do Bairro câmara municipal

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

1. Relativamente à recomendação de alargar o sistema de controlo [*check-list*] de cumprimento da Norma de Controlo Interno [já existente em matéria de aprovisionamento], às demais dimensões daquela Norma, designadamente tesouraria, contabilidade e economato, de acordo com informação obtida junto da Unidade orgânica responsável, a mesma está garantida através de circuito informático que assegura o cumprimento da Norma de Controlo Interno através das plataformas de SNC-AP e 'Armazéns'.
2. Quanto à necessidade de dotar o serviço de fiscalização de mais recursos humanos [atualmente o serviço conta apenas com um fiscal municipal], assegurando que as ações de fiscalização sejam conduzidas sempre por mais do que um fiscal/técnico, regista-se a abertura de procedimento concursal para recrutamento de um fiscal municipal.
3. Mantém-se a recomendação de implementação de um plano estratégico integrado de ação de fiscalização, com carácter anual, conforme medida prevista no plano.

**Mantém-se, ainda, as seguintes recomendações:**

4. Recomenda-se a instituição, como procedimento corrente, de a fiscalização de obras municipais de elevado investimento, por exemplo, superior à Classe 4, ser assegurada por dois técnicos de forma a minimizar os riscos associados.
5. Reforçamos a recomendação já explanada em relatórios antecedentes, no que concerne à centralização das aquisições e limitação do contacto direto das unidades orgânicas com os fornecedores.

Efetivamente, todas as Unidades Orgânicas, com maior ou menor 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. À Unidade Orgânica deve caber apenas a responsabilidade de informar as necessidades/carências que possui, podendo apenas, quando em causa esteja a aquisição de 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 Aprovisionamento/Compras que, respeitando as normas legais em vigor [e eventualmente um Manual de Procedimentos (a elaborar)], acompanhará todo o processo de aquisição do bem ou do serviço.



Oliveira do Bairro câmara municipal

6. Relativamente ao reforço da comunicação às entidades fornecedoras de bens e serviços de que só após a emissão do competente documento de compromisso, ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente com a clara identificação do emitente e número de compromisso válido e sequencial, devem proceder ao fornecimento em causa, sob pena de não poderem reclamar o respetivo pagamento/ressarcimento, verificou-se a inclusão de texto na requisição final com aquele conteúdo, como forma de transmissão daquela informação.

7. Mantém-se a recomendação referente à acumulação de funções, designadamente de que devem requerê-la nos termos da Lei, devendo, quando autorizada, proceder à sua atualização anual [requerer anualmente a manutenção da autorização].

**Consideramos, ainda, necessário:**

1. Um aprofundamento da planificação a médio/longo prazo das atividades municipais e procedimentos associados, contribuindo para uma melhor otimização e eficácia dos serviços;
2. A sensibilização dos trabalhadores para a importância da adoção de fluxos de comunicação interorgânica e de partilha de informação, no sentido do aperfeiçoamento de procedimentos sob a sua responsabilidade;

### 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 dos deveres que lhes estão cometidos, informando-se sobre a adequabilidade da sua ação e, nesse sentido, contribuindo para a boa gestão pública.

Todas as Unidades Orgânicas devem primar pelo respeito pelas decisões e deliberações dos órgãos competentes, pugnando pelo seu rigoroso cumprimento.

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.



Oliveira do Bairro câmara municipal

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.

Município de Oliveira do Bairro, aos 28 dias de junho de 2021

**Andreia Pereira**

**Isabel Simões**

**Fernão Queiroz**

**Clélia Nogueira**