



Oliveira do Bairro câmara municipal

Aguarda para mais
de cartas
28/01/2020
J

RELATÓRIO DE EXECUÇÃO DO PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE GESTÃO, INCLUÍNDO 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*»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.

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.

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

² Idem

³ Ibidem

Trindade
F. Figueiredo



Oliveira do Bairro câmara municipal

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.

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.

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.

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

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

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 avallados [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.

De resto, cremos que será tão oportuno, como necessário, iniciar procedimento tendente à revisão do atual Plano, considerando sobretudo a reorganização dos serviços operada no ano de 2019.

Para além disso, sendo o Município uma estrutura em permanente evolução, novos riscos poderão ser identificados, exigindo novas medidas e procedimentos tendentes à sua mitigação. 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. Reforça-se a 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.
2. Regista-se a 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. Entende-se, ainda, fundamental para o bom funcionamento deste serviço e diminuição dos riscos associados, a implementação de um plano estratégico integrado de ação de fiscalização, com carácter anual, conforme medida prevista no plano.

**Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, Incluindo os de Corrupção e Infrações
Conexas**

Relatório – Ano de 2019

Handwritten signature in blue ink, possibly reading "Inês A. F. Silva".



Oliveira do Bairro câmara municipal

Mantêm-se, ainda, as seguintes recomendações:

3. 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 riscos associados.
4. 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, respetando as normas legais em vigor [e eventualmente um Manual de Procedimentos (a elaborar)], acompanhará todo o processo de aquisição do bem ou do serviço.

Para que tal seja possível, cremos ser essencial reforçar o número de recursos humanos afetos a este serviço.

Ainda no âmbito da contratação pública, deve reforçar-se a 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.

**Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, Incluindo os de Corrupção e Infrações
Conexas**

Relatório – Ano de 2019



Oliveira do Bairro câmara municipal

5. Os trabalhadores que pretendam acumulação de funções devem requerê-la nos termos da Lei, devendo, quando autorizada, proceder à sua atualização anual [requerer anualmente a manutenção da autorização].

Consideramos, ainda, necessário:

6. Um aprofundamento da planificação a médio/longo prazo das atividades municipais e procedimentos associados, contribuindo para uma melhor otimização e eficácia dos serviços;
7. 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;
8. Em matéria de contratação pública, a divulgação, junto dos trabalhadores, da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 2 de outubro de 2019, sobre prevenção de riscos de corrupção na contratação pública, publicada no Diário da República, 2.ª série, de 2 de dezembro de 2019. ⁵

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.

⁵ Divulgada pelos dirigentes e responsáveis municipais, via email de 10.12.2019.



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.

Oliveira do Bairro, 14 de janeiro de 2020

Andreia Pereira

Handwritten signature of Andreia Pereira in blue ink, written over a horizontal line.

Fernão Queiroz

Handwritten signature of Fernão Queiroz in blue ink, written over a horizontal line.

Isabel Simões

Handwritten signature of Isabel Simões in blue ink, written over a horizontal line.

Clélia Nogueira

Handwritten signature of Clélia Nogueira in blue ink, written over a horizontal line.