



plano de gestão de
riscos de corrupção
e infracções conexas

INTRODUÇÃO

A actividade de gestão e administração de dinheiros, valores e património públicos, seja qual for a natureza da entidade gestora – de direito público ou de direito privado, administrativa ou empresarial – deve, nos termos da Constituição da República e da lei, pautar-se por princípios de interesse geral, nomeadamente, da prossecução do interesse público, da igualdade, da proporcionalidade, da transparência, da justiça, da imparcialidade, da boa fé e da boa administração.

Não obstante, o fenómeno da corrupção constitui uma violação clara de tais princípios, e encontra-se na primeira linha das preocupações de todas as sociedades envolvidas, pelo que importa combater activamente este fenómeno, e tomar medidas preventivas e correctivas em concordância.

O Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC - www.cpc.tcontas.pt) tem acompanhado este fenómeno, e através da sua Recomendação 1/2009 identificou a necessidade das entidades gestoras de dinheiros, valores ou património públicos, seja qual for a sua natureza, elaborarem planos de gestão de riscos de corrupção e infracções conexas.

Nestes termos, o Instituto Português de Acreditação, I.P. (IPAC - www.ipac.pt), elaborou o presente Plano, o qual é aplicável a todos os serviços e colaboradores.

Este Plano está estruturado da seguinte forma:

1. APRESENTAÇÃO	3
1.1. Enquadramento e atribuições	3
1.2. Estrutura organizacional	3
1.3. Sistema de gestão	4
1.4. Actividades	5
2. IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS	6
3. MEDIDAS PREVENTIVAS DOS RISCOS	6
4. CONTROLO E MONITORIZAÇÃO DO PLANO	6
5. ANEXO - GESTÃO DE RISCOS ESPECÍFICOS	7

DEFINIÇÕES

Apresentam-se a seguir algumas definições relevantes que permitem melhor enquadrar e identificar o fenómeno a combater:

- A prática de um qualquer acto ou a sua omissão, seja lícito ou ilícito, contra o recebimento ou a promessa de uma qualquer compensação que não seja devida, para o próprio ou para terceiro, constitui uma situação de **corrupção**.
- O funcionário ou agente do Estado que solicite ou aceite, por si ou por interposta pessoa, vantagem patrimonial ou promessa de vantagem patrimonial ou não patrimonial, para si ou para terceiro, para a prática de um qualquer acto ou omissão contrários aos deveres do cargo pratica o crime de **corrupção passiva para acto ilícito**.
- O funcionário ou agente do Estado que solicite ou aceite, por si ou por interposta pessoa, vantagem patrimonial ou promessa de vantagem patrimonial ou não patrimonial, para si ou para terceiro, para a prática de um qualquer acto ou omissão não contrários aos deveres do cargo pratica o crime de **corrupção passiva para acto lícito**.
- Qualquer pessoa que por si, ou por interposta pessoa, der ou prometer a funcionário, ou a terceiro, com o conhecimento daquele, vantagem patrimonial ou não patrimonial, que a este não seja devida, quer seja para a prática de um acto lícito ou ilícito, pratica o crime de **corrupção activa**.

Existem alguns crimes conexos com a corrupção, que também convém relembrar:

- **Abuso de poder** - Comportamento do funcionário que abusar de poderes ou violar deveres inerentes às suas funções, com intenção de obter, para si ou para terceiro, benefício ilegítimo ou causar prejuízo a outra pessoa.
- **Peculato** - Conduta do funcionário que ilegitimamente se apropriar, em proveito próprio ou de outra pessoa, de dinheiro ou qualquer coisa móvel, pública ou particular, que lhe tenha sido entregue, esteja na sua posse ou lhe seja acessível em razão das suas funções.
- **Participação económica em negócio** - Comportamento do funcionário que, com intenção de obter, para si ou para terceiro, participação económica ilícita, lesar em negócio jurídico os interesses patrimoniais que, no todo ou em parte, lhe cumpre, em razão da sua função, administrar, fiscalizar, defender ou realizar.
- **Concussão** - Conduta do funcionário que, no exercício das suas funções ou de poderes de facto delas decorrentes, por si ou por interposta pessoa com o seu consentimento ou ratificação, receber, para si, para o Estado ou para terceiro, mediante indução em erro ou aproveitamento de erro da vítima, vantagem patrimonial que lhe não seja devida, ou seja superior à devida, nomeadamente contribuição, taxa, emolumento, multa ou coima.
- **Tráfico de influência** - Comportamento de quem, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para abusar da sua influência, real ou suposta, junto de qualquer entidade pública.
- **Suborno** - Pratica um acto de suborno quem convencer ou tentar convencer outra pessoa, através de dádiva ou promessa de vantagem patrimonial ou não patrimonial, a prestar falso depoimento ou declaração em processo judicial, ou a prestar falso testemunho, perícia, interpretação ou tradução, sem que estes venham a ser cometidos.

Fonte: “Prevenir a corrupção - um guia explicativo sobre a corrupção e crimes conexos” GRIEC-MJ, ISBN 978-989-8083-00-5, Janeiro de 2007

1. APRESENTAÇÃO

1.1. ENQUADRAMENTO E ATRIBUIÇÕES

O IPAC é um instituto público, com personalidade jurídica, autonomia financeira e administrativa e património próprio, que se rege pelo Decreto-lei nº 125/2004 de 31 de Maio (lei orgânica) e pela Portaria nº 283/2005 de 21 de Março (estatutos), bem como por outros diplomas aplicáveis, nomeadamente o Regulamento nº 765/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho (que estabelece o enquadramento para o funcionamento da acreditação na União Europeia), e por regulamentação interna.

O IPAC tem como missão ser o organismo nacional de acreditação, na acepção do Regulamento nº 765/2008.

São atribuições do IPAC enquanto organismo nacional de acreditação:

- a) Reconhecer a competência técnica dos laboratórios de ensaio e calibração, bem como dos organismos de inspecção e de certificação;
- b) Garantir a representação de Portugal, designadamente na Cooperação Europeia para a Acreditação (EA), Cooperação Internacional para a Acreditação de Laboratórios (ILAC) e Fórum Internacional para a Acreditação (IAF);
- c) Propor ao Governo o estabelecimento e o funcionamento dos acordos de reconhecimento mútuo destinados a suportar as relações económicas entre Portugal e os mercados com os quais são efectuadas transacções comerciais.

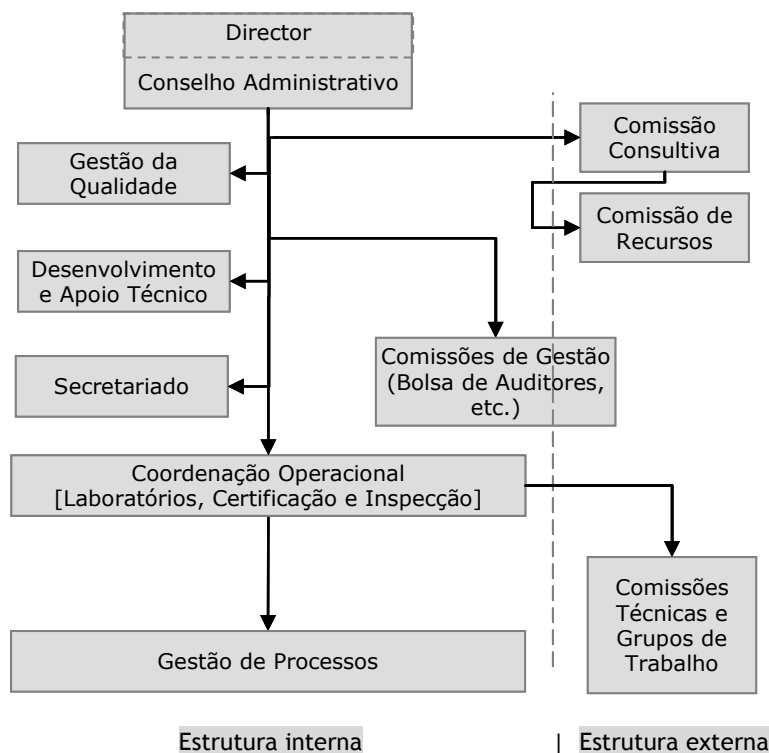
1.2. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

O IPAC possui uma organização simplificada, com um Mapa de Pessoal para 25 postos de trabalho e um orçamento de cerca de 4 milhões de euros, totalmente auto-financiado por receitas próprias, sendo dirigido por um Director coadjuvado por Coordenadores Operacionais que integram o Conselho Administrativo.

O actual Director é o Eng.º Leopoldo Cortez, nomeado em comissão de serviço.

De acordo com o Decreto-lei que o criou, os serviços de apoio (financeiros, jurídicos, logísticos, recursos humanos e informática) são prestados pelo Instituto Português da Qualidade, I.P. (IPQ).

Nos termos do Regulamento nº 765/2008, o IPAC está estruturado de forma a dar resposta aos requisitos da norma aplicável (ISO/IEC 17011), tal como esquematizado a seguir.



Não foram legalmente previstas unidades orgânicas no IPAC, pelo que se privilegiou uma estrutura matricial.

A **estrutura interna** do IPAC assegura o funcionamento corrente do IPAC, integrando:

- um corpo de técnicos que efectua a gestão diária dos processos de acreditação;
- as coordenações operacionais que coordenam as actividades dos técnicos e das actividades operacionais, de desenvolvimento, e de manutenção do sistema de gestão na sua área de acreditação;
- a gestão da qualidade, responsável pela implementação do sistema de gestão e coordenação da Bolsa de Auditores;
- o desenvolvimento e apoio técnico, responsável pelo desenvolvimento técnico das metodologias;
- o secretariado, que efectua o trabalho administrativo que suporta as actividades do IPAC.

São ainda constituídos grupos de trabalho interno consoante as necessidades.

A **estrutura externa** do IPAC é constituída por órgãos em que participam elementos externos ao IPAC, a saber a Comissão Consultiva (e a Comissão de Recursos) e as Comissões Técnicas. Na constituição das comissões procura-se alcançar o equilíbrio na participação dos interesses envolvidos de modo a permitir o balanço entre eles, sem predominância de nenhum, assegurando desta forma a imparcialidade da sua actuação.

A Comissão Consultiva é um órgão permanente da estrutura do IPAC, em que estão representadas as diferentes partes interessadas nas actividades de acreditação, integrando representantes do Estado, dos clientes, dos utilizadores, clientes dos clientes e consumidores e ainda peritos em matéria de acreditação.

A Comissão Consultiva tem um carácter exclusivamente consultivo, não lhe estando atribuído qualquer poder executivo, e tem por missão salvaguardar a imparcialidade da actuação do IPAC, assim como aconselhá-lo no desenvolvimento e manutenção das suas principais políticas e princípios de funcionamento.

Nestes termos, analisa a imparcialidade e independência de actuação do IPAC, quer pela análise dos seus procedimentos e regulamentos de funcionamento, quer dos resultados do seu funcionamento, tendo ainda em conta as eventuais informações externas que lhe sejam reportadas.

A Comissão Consultiva gere ainda todos os processos de recurso das decisões do IPAC através de uma Comissão de Recursos, de modo a garantir um tratamento independente e imparcial.

O procedimento de tratamento de recursos, incluindo o funcionamento da Comissão de Recursos, está descrito no regulamento DRC003, disponível publicamente na página electrónica do IPAC.

As Comissões Técnicas constituem órgãos de auscultação e discussão dos procedimentos operacionais e requisitos de acreditação aplicáveis, e integram as partes interessadas, designadamente representantes dos clientes, das autoridades e regulamentadores, dos peritos e dos utilizadores.

Estão actualmente activas as seguintes comissões:

- Comissão Técnica de Acreditação de Laboratórios (CTaL);
- Comissão Técnica de Acreditação de Laboratórios Clínicos (CTaLC);
- Comissão Técnica de Acreditação de Certificadores (CTaC);

Estão ainda activos vários Grupos de Trabalho que se dedicam a temas específicos, alguns dos quais no seio das Comissões Técnicas supracitadas.

O funcionamento das Comissões Técnicas e Grupos de Trabalho está descrito nos respectivos regulamentos de funcionamento.

1.3. SISTEMA DE GESTÃO

Todo o funcionamento operacional do IPAC está suportado por um sistema de gestão formalizado e documentado, conforme com os requisitos normativos e legais aplicáveis.

A existência de um sistema de gestão garante não só maior coerência e consistência das actividades e decisões, como também pode ajudar a prevenir o aparecimento de fenómenos ilícitos ou indevidos, reduzindo as oportunidades para que se possam manifestar e diminuindo o seu impacto.

Assim, é de salientar que a identificação e separação de responsabilidades ao longo dos processos, nomeadamente exigindo a diferenciação entre o pessoal avaliador e o pessoal decisor, dá a necessária objectividade e independência de quem decide poder questionar a avaliação.

Por outro lado, a existência de um sistema de gestão obriga à definição de perfis de qualificação para as várias funções, sendo a competência técnica e a independência primordiais. Todos os colaboradores, internos e externos, que intervêm no processo de acreditação assinam um compromisso de ética e deontologia, que os obriga a declarar previamente eventuais conflitos de interesse antes de intervirem.

Os colaboradores da estrutura interna do IPAC foram especificamente seleccionados e treinados, tendo de cumprir requisitos técnicos prévios e estão sujeitos a um sistema de avaliação de desempenho interno.

Os avaliadores e peritos externos que colaboram com o IPAC são sujeitos a um processo de selecção, treino e avaliação inicial e contínua do seu desempenho, obtendo-se informação de retorno de várias fontes. Foi criado um corpo de cerca de 400 avaliadores externos, que detém cerca de 1000 qualificações técnicas específicas, que permitem a sua rotatividade periódica.

O IPAC efectua continuamente inquéritos de avaliação da satisfação externa com o desempenho dos seus colaboradores e avaliadores que lhe permitem monitorizar as prestações de serviço.

Acresce que um sistema de gestão obriga à existência de registos que comprovem que os procedimentos estabelecidos foram seguidos, pelo que podem posteriormente ser auditados e avaliados - tal por um lado aumenta a credibilidade do funcionamento do IPAC, permitindo ser verificado a qualquer momento se foram seguidos os procedimentos estabelecidos, e por outro identifica eventuais responsáveis pelo desvio dos procedimentos estabelecidos, actuando de forma dissuasora e preventiva.

O sistema de gestão do IPAC tem actualmente cerca de 150 procedimentos e documentos em vigor, o que atesta o grau de detalhe existente. Os procedimentos estabelecidos abrangem toda a actividade operacional do IPAC, contendo todos os elementos requeridos pelo normativo aplicável (ISO/IEC 17011), e a sua implementação é avaliada por auditorias internas desencadeadas pelo IPAC.

Este sistema de gestão e as actividades executadas pelo IPAC são periodicamente sujeitas ao escrutínio rigoroso e imparcial de avaliações pelos pares, previstas no Regulamento nº 765/2008, e às quais o IPAC se tem sujeitoado com sucesso (2006 e 2008, à data de elaboração deste Plano). Estas avaliações pelos pares são efectuadas por elementos externos ao IPAC, devidamente qualificados pela infra-estrutura europeia de acreditação (EA), e pertencentes a organismos de acreditação estrangeiros.

1.4. ACTIVIDADES

A única actividade desenvolvida pelo IPAC é a acreditação de entidades, que consiste num reconhecimento da competência técnica de entidades para efectuar actividades de avaliação da conformidade. Este reconhecimento processa-se sempre segundo normas internacionais, de modo a assegurar a consistência da actividade de acreditação nos vários países, e permitir estabelecer acordos de reconhecimento mútuo das acreditações.

O IPAC fornece actualmente serviços de acreditação para as seguintes actividades:

- Ensaios, calibrações e exames médicos;
- Certificação de sistemas de gestão, certificação de produtos, processos e serviços, certificação de pessoas;
- Verificação ambiental (EMAS);
- Inspeção.

A actividade de acreditação está regulamentada por normas e disposições internacionais subjacentes ao reconhecimento internacional das suas actividades, tendo o IPAC descrito no Regulamento Geral de Acreditação (DRC001) e em Procedimentos Complementares de Acreditação o processo de acreditação, e disponibilizado estes documentos ao público na sua página electrónica.

Toda a documentação de candidatura está igualmente disponível na página electrónica do IPAC.

As listas de entidades acreditadas estão igualmente disponíveis para consulta e pesquisa na página electrónica do IPAC, discriminando o âmbito das actividades acreditadas.

O IPAC fornece ainda símbolos de acreditação (de uso obrigatório) que identificam as entidades acreditadas de forma transparente e uniformizada perante terceiros, conforme estabelecido no regulamento DRC002, disponível na página electrónica do IPAC.

Está igualmente disponível na página electrónica do IPAC o regulamento (obrigatório) sobre os custos dos processos de acreditação (DRC004), em função do volume de trabalho desenvolvido e não do seu resultado.

2. IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS

Tal como indicado anteriormente, o IPAC tem por única finalidade a prestação de serviços de acreditação. Dado que esta actividade não envolve contratações públicas, nem outras que impliquem a gestão de subsídios ou financiamentos públicos, pelo que tem associado um risco global moderado, que advém das vantagens competitivas que uma entidade acreditada pode obter nos casos em que exista exigência legal ou de mercado para a acreditação.

De modo a melhor combater este fenómeno, entendeu-se ser necessário analisar os riscos em cada uma das principais fases do processo de acreditação e tarefas associadas, conforme consta do Anexo.

3. MEDIDAS PREVENTIVAS DOS RISCOS

O risco é globalmente gerido através dos seguintes mecanismos preventivos:

- o processo de acreditação baseia-se em normas internacionais, de cumprimento obrigatório, que o balizam;
- a implementação de um sistema de gestão que padroniza as actividades a efectuar, identifica responsáveis e obriga à elaboração de procedimentos e ao registo das actividades para posterior avaliação;
- a implementação de requisitos de competência, imparcialidade, treino e formação do pessoal que intervém nos processos de acreditação;
- a separação entre o pessoal avaliador, pessoal revisor e o pessoal decisor, bem como o elevado número de avaliadores e peritos externos (cerca de 400) que podem intervir nas avaliações, e a rotatividade periódica desses avaliadores imposta pelo IPAC;
- a implementação de mecanismos internos de controle: auditorias internas, indicadores de execução e de desempenho;
- a implementação de mecanismos externos de controle: inquéritos de satisfação externa, avaliações pelos pares (auditorias externas), supervisão pela Comissão Consultiva, recursos tratados de forma independente, apreciação de procedimentos por Comissões externas;
- a transparência e publicitação das regras, critérios, procedimentos e custos inerentes ao processo de acreditação na sua página electrónica (www.ipac.pt);
- a transparência e publicitação das decisões de acreditação através da divulgação pública das listas de entidades acreditadas na sua página electrónica (www.ipac.pt), e o uso obrigatório de símbolos distintivos pelas entidades acreditadas.

Foram ainda estabelecidas medidas específicas decorrentes da identificação de riscos nas principais tarefas e fases do processo de acreditação, e que constam do Anexo.

4. CONTROLO E MONITORIZAÇÃO DO PLANO

Os mecanismos de controlo e gestão de riscos identificados são anualmente avaliados pelo IPAC quanto aos resultados obtidos e à eficácia dos mesmos, podendo ser complementados ou alterados em consequência.

Assim, este Plano será sujeito a uma reavaliação anual, com vista à sua melhoria contínua.

Esta reavaliação será conduzida pelo responsável máximo do IPAC e reportada às entidades competentes e de tutela.

Este Plano foi divulgado internamente a todos os colaboradores e será tornado público na página electrónica do IPAC, conforme recomendação do CPC.

5. ANEXO - GESTÃO DE RISCOS ESPECÍFICOS

Principais Fases / Tarefas	Riscos Específicos	Classificação	Medidas Preventivas (<input checked="" type="checkbox"/> já implementadas; ✓ em implementação)
Prestação de esclarecimentos e informações	Discricionariedade Prioridade nas respostas	Fraco	<input checked="" type="checkbox"/> Descrição de regras e critérios por escrito e acessível publicamente <input checked="" type="checkbox"/> Acesso livre aos formulários de candidatura e respectivas instruções de preenchimento <input checked="" type="checkbox"/> Melhoria da secção de Perguntas e Respostas Frequentes na página electrónica
Desenvolvimento de novos serviços de acreditação	Discricionariedade Prioridade	Fraco	<input checked="" type="checkbox"/> Definição anual de prioridades de desenvolvimento em articulação com partes interessadas <input checked="" type="checkbox"/> Controlo de execução do plano anual
Recepção e sequência inicial de candidaturas	Restrições de acesso à candidatura	Fraco	<input checked="" type="checkbox"/> Definição por via legal e normativa das restrições à prestação de serviço aplicáveis <input checked="" type="checkbox"/> Regras de acesso (e restrições) escritas e públicas <input checked="" type="checkbox"/> Identificação de elementos de contacto específicos e gerais para cada cliente
	Prioridade de candidaturas	Moderado	<input checked="" type="checkbox"/> Publicitação de critérios para sequência de candidaturas nos respectivos formulários <input checked="" type="checkbox"/> Registo inequívoco e sequencial de cada candidatura (completa) por ordem de chegada <input checked="" type="checkbox"/> Utilização de bases de dados para registo e controlo interno e regular da execução
Planeamento da avaliação	Discricionariedade no planeamento Prioridades no planeamento	Moderado	<input checked="" type="checkbox"/> Existência de critérios técnicos para efectuar o planeamento <input checked="" type="checkbox"/> Auscultação de opiniões internas e externas (entidade competente e cliente) na validação do planeamento <input checked="" type="checkbox"/> Coordenação e harmonização dos planeamentos por domínio e ao mesmo tempo <input checked="" type="checkbox"/> Explicitação e publicitação de prioridades (e.g. concessões e extensões) <input checked="" type="checkbox"/> Utilização de bases de dados para registo e controlo interno e regular da execução
Realização da avaliação	Discricionariedade na avaliação	Moderado	<input checked="" type="checkbox"/> Divulgação pública dos critérios, requisitos e metodologias de avaliação, harmonizados mundialmente <input checked="" type="checkbox"/> Estabelecimento e monitorização de metodologias de avaliação harmonizadas <input checked="" type="checkbox"/> Melhoria dos compromissos éticos e deontológicos celebrados com os avaliadores <input checked="" type="checkbox"/> Utilização de equipas avaliadoras, previamente treinadas e qualificadas, sempre independentes do avaliado, com rotatividade periódica obrigatória <input checked="" type="checkbox"/> Análise e exame dos registos de avaliação quanto ao rigor do trabalho, com possibilidade da sua repetição <input checked="" type="checkbox"/> Obtenção de informação de retorno por parte do avaliado e de terceiros <input checked="" type="checkbox"/> Realização de acções de supervisão sem anúncio prévio
Revisão do processo e tomada de decisão	Discricionariedade da decisão Prioridades nas decisões	Fraco	<input checked="" type="checkbox"/> Existência de pareceres técnicos distintos por avaliador, sujeitos a revisão por revisores e decisores <input checked="" type="checkbox"/> Separação de responsabilidades entre avaliadores, revisores e decisores <input checked="" type="checkbox"/> Possibilidade de recurso pelo cliente sobre decisões adversas através de uma comissão independente <input checked="" type="checkbox"/> Publicitação das decisões tomadas, bem como das sanções aplicadas <input checked="" type="checkbox"/> Utilização de bases de dados e de controlos internos e regulares de execução <input checked="" type="checkbox"/> Explicitação e publicitação de prioridades (e.g. concessões e extensões) <input checked="" type="checkbox"/> Melhoria do controlo dos tempos de fecho de processos <input checked="" type="checkbox"/> Custos dos processos pré-definidos e independentes da decisão, disponíveis ao público

