



IPac

acreditação

plano de gestão de
riscos de corrupção
e infrações conexas

INTRODUÇÃO

A atividade 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 desenvolvidas, pelo que importa combater ativamente este fenómeno, e tomar medidas preventivas e corretivas 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 infrações 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. Atividades	5
2. IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS	5
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 ato 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 ato ou omissão contrários aos deveres do cargo pratica o crime de **corrupção passiva para ato 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 ato ou omissão não contrários aos deveres do cargo pratica o crime de **corrupção passiva para ato 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 ato lícito ou ilícito, pratica o crime de **corrupção ativa**.

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 ato 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 81/2012 de 27 de março (lei orgânica) e pela Portaria nº 377/2012 de 20 de novembro (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 aceção e para os efeitos do Regulamento (CE) nº 765/2008.

São atribuições do IPAC enquanto organismo nacional de acreditação:

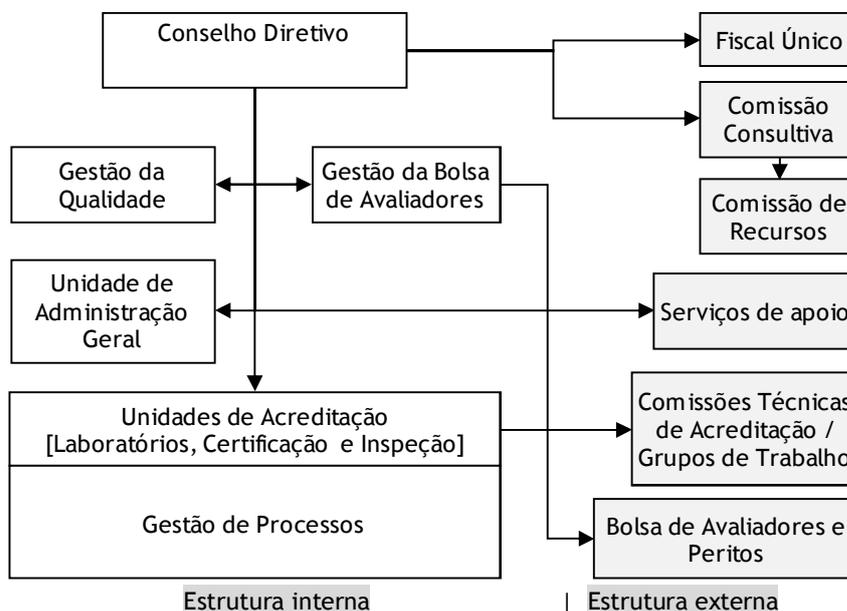
- Conceber, desenvolver e implementar esquemas de acreditação, gerindo o sistema nacional de acreditação;
- Reconhecer a competência técnica de organismos de avaliação da conformidade, nomeadamente de laboratórios, organismos de inspeção e organismos de certificação;
- Representar Portugal nas estruturas europeias e internacionais sobre acreditação, designadamente na Cooperação Europeia para a Acreditação (EA), Cooperação Internacional para a Acreditação de Laboratórios (ILAC) e Fórum Internacional para a Acreditação (IAF), sem prejuízo das competências próprias do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE);
- Participar na celebração e execução de acordos de reconhecimento mútuo internacionais entre organismos de acreditação;
- Propor ao Governo medidas que se afigurem necessárias ou relevantes em matérias de acreditação e de avaliação da conformidade, designadamente 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 efetuadas transações comerciais.

1.2. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

O IPAC é um serviço da Administração Central indireta do Estado, na forma de um Instituto Público sob a tutela e supervisão do Ministério da Economia, com um orçamento de cerca de 4 milhões de euros, totalmente autofinanciado por receitas próprias, sendo dirigido por um Conselho Diretivo.

O atual Conselho Diretivo foi nomeado pelos Despachos 4012/2013 de 18 de março e 4124/2013 de 20 de março, na sequência de procedimentos concursais apreciados pela CRESAP.

Nos termos do Regulamento (CE) nº 765/2008, o IPAC está estruturado de forma a dar resposta aos requisitos da norma aplicável (ISO/IEC 17011) bem como das disposições acessórias da EA, IAF, ILAC e legais, tal como esquematizado a seguir.



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

- **Unidades de Acreditação a que está afeto** um corpo de técnicos que efetuam a gestão diária dos processos de acreditação;
- a **Unidade de Administração Geral, incluindo o secretariado e o suporte administrativo às atividades operacionais.**
- **equipas de apoio, integrando a gestão da qualidade e a gestão da Bolsa de Avaliadores.**

A **estrutura externa** do IPAC é constituída por órgãos em que participam elementos externos ao IPAC, a saber o **Fiscal Único**, 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 **no sistema nacional de acreditação** de modo a permitir o balanço entre eles, sem predominância de nenhum, assegurando desta forma a imparcialidade da sua atuação.

O **Fiscal Único** tem as competências definidas legalmente, cabendo-lhe o controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial do IPAC (Lei Quadro dos Institutos Públicos).

A **Comissão Consultiva** é um órgão permanente da estrutura do IPAC, em que estão representadas as diferentes partes interessadas nas atividades 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 atuação 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 atuação 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 respetivo regulamento (DRC003), disponível publicamente no sítio eletrónico 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 atualmente ativas as seguintes comissões:

- Comissão Técnica de acreditação de laboratórios (CTaL);
- Comissão Técnica de acreditação de laboratórios clínicos (CTaLC);
- Comissão Técnica de acreditação de organismos de certificação e verificação (CTaC);
- **Comissão Técnica de acreditação de organismos de inspeção (CTaI);**

O funcionamento das Comissões Técnicas está descrito nos respetivos 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 atividades 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.

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.

É também de salientar que a identificação e separação de responsabilidades ao longo dos processos, nomeadamente exigindo a existência de vários intervenientes que vão questionando o trabalho anterior, minimiza as possibilidades de práticas ilícitas, ilegais ou não-conformes.

Os colaboradores da estrutura interna do IPAC foram especificamente selecionados 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 seleção, 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 efetua ainda inquéritos de avaliação da satisfação externa quanto ao desempenho dos seus colaboradores e avaliadores que lhe permitem monitorizar as prestações de serviço e obter indicadores.

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, atuando de forma dissuasora e preventiva.

O sistema de gestão do IPAC tem atualmente mais de 150 procedimentos e documentos em vigor, o que atesta o grau de detalhe existente. Os procedimentos estabelecidos abrangem toda a atividade 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 atividades 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 sujeitado com sucesso (2006, 2008 e 2012, à data de elaboração deste Plano). Estas avaliações pelos pares são efetuadas por elementos externos ao IPAC, devidamente qualificados pela infraestrutura europeia de acreditação (EA), e pertencentes a organismos de acreditação estrangeiros.

1.4. ATIVIDADES

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

Os serviços de acreditação prestados pelo IPAC estão identificados de forma atualizada no seu sitio internet.

A atividade de acreditação está regulamentada por normas e disposições internacionais subjacentes ao reconhecimento internacional das suas atividades, 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 no seu sitio internet.

Toda a documentação de candidatura está igualmente disponível no seu sitio internet.

As listas de entidades acreditadas estão igualmente disponíveis para consulta e pesquisa no seu sitio internet, discriminando o âmbito das atividades 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 de Símbolos de Acreditação (DRC002), disponível no seu sitio internet.

Está igualmente disponível no seu sitio internet o Regulamento de Preços (DRC004), sobre os custos dos processos de acreditação, calculados em função do tipo e 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 atividade não envolve adjudicações a empresas, nem outras que impliquem a gestão de subsídios ou financiamentos públicos, 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 a prevenir e combater eventuais problemas, entendeu-se ser oportuno 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 atividades a efetuar, identifica responsáveis e obriga à elaboração e implementação de procedimentos sistemáticos e ao registo das atividades 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, tratamento independente de recursos, apreciação de procedimentos por Comissões externas, com a participação das partes interessadas;
- a transparência e publicitação das regras, critérios, procedimentos e custos inerentes ao processo de acreditação no seu sítio internet (www.ipac.pt);
- a transparência e publicitação das decisões de acreditação através da divulgação pública das listas de entidades acreditadas no seu sítio internet, bem como o uso obrigatório de símbolos distintivos pelas entidades acreditadas, a fim de facilitar a identificação do IPAC enquanto agente de regulação técnica das mesmas.

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 periodicamente 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 sempre que sejam alterados os seus pressupostos ou quando seja necessário.

Esta reavaliação será conduzida pelo Conselho Diretivo e reportada publicamente no seu sítio internet.

Este Plano foi divulgado internamente a todos os colaboradores e será tornado público no seu sítio internet, 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 e/ou Prioridade nas respostas	Fraco	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Descrição de regras e critérios por escrito e acessíveis publicamente <input checked="" type="checkbox"/> Acesso livre aos formulários de candidatura e respetivas instruções de preenchimento <input checked="" type="checkbox"/> Atualização do seu sítio internet
Desenvolvimento de novos serviços de acreditação	Discricionariedade e/ou Prioridade	Fraco	<ul style="list-style-type: none"> <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
Receção e sequência inicial de candidaturas	Discricionariedade ou Restrições de acesso à candidatura	Fraco	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Definição por via legal e normativa das restrições à prestação de serviço aplicáveis, acessíveis publicamente <input checked="" type="checkbox"/> Descrição pública de todo o processo de acreditação, suas fases e intervenientes <input checked="" type="checkbox"/> Identificação de elementos de contacto específicos e gerais para cada cliente
	Prioridade na sequência de candidaturas	Moderado	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Publicitação de critérios de urgência para sequência de candidaturas nos respetivos 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 e/ou Prioridades no planeamento	Moderado	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Existência de critérios técnicos rigorosos para efetuar o planeamento e compor as equipas avaliadoras <input checked="" type="checkbox"/> Auscultação de opiniões internas e externas (avaliadores e clientes) na validação do planeamento <input checked="" type="checkbox"/> Coordenação e harmonização dos planeamentos por domínio e segundo fases comuns <input checked="" type="checkbox"/> Clarificação de prioridades (e.g. concessões e extensões, áreas regulamentares) <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	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Divulgação pública dos critérios, requisitos e metodologias de avaliação <input checked="" type="checkbox"/> Estabelecimento e monitorização de metodologias de avaliação harmonizadas <input checked="" type="checkbox"/> Existência de compromissos éticos e deontológicos celebrados com os avaliadores obrigando a declarar eventuais conflitos de interesse antes de intervirem <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 das entidades avaliadas e de terceiros <input checked="" type="checkbox"/> Realização de ações de supervisão dos avaliadores sem anúncio prévio
Revisão do processo e tomada de decisão	Discricionariedade da decisão Prioridades nas decisões	Fraco	<ul style="list-style-type: none"> <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"/> Clarificação de prioridades (e.g. concessões e extensões, áreas regulamentares) <input checked="" type="checkbox"/> Obrigação de declaração de eventuais conflitos de interesse antes de intervir <input checked="" type="checkbox"/> Custos dos processos pré-definidos e independentes da decisão, disponíveis ao público

