

Relatório de Execução de 2017 do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

Gabinete de Auditoria Interna



1. Introdução

Em 2014 elaborou-se a 4ª edição do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PPRCIC), que manteve a estrutura de apresentação e a tipologia de riscos adotada na edição anterior, e cuja versão se manteve sem alterações em 2017, ano a que se reporta o presente relatório.

De referir que, em 2015, ocorreu uma reestruturação orgânica que criou, a par da gestão conjunta do Metropolitano de Lisboa, E.P.E. (ML), da Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A., da Transtejo – Transportes Sul do Tejo, S.A. e da Soflusa – Sociedade Fluvial de Transportes, S.A., áreas corporativas comuns a estas empresas nas quais se inseria o GAI (Gabinete de Auditoria Interna).

Em agosto de 2016, foi publicada a Lei n.º 22/2016, de 4 de agosto, que determinou a total autonomia jurídica das 4 empresas a partir de 1 de Janeiro de 2017, revogando assim o Decreto-Lei n.º 98/2012, de 3 de maio e o Decreto-Lei n.º 161/2014, de 29 de outubro.

No sentido de cumprir o regime estabelecido na Lei n.º 22/2016, de 4 de agosto, foi, em 2017, nomeado um novo Conselho de Administração (em janeiro) e realizada uma reestruturação orgânica do ML.

O GAI passou, a partir dessa reestruturação, a exercer funções de auditoria apenas no âmbito do ML (e não das 4 empresas, como anteriormente acontecia), cabendo-lhe a responsabilidade de elaborar e coordenar o Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, monitorizando o cumprimento dos processos recomendados, de forma a mitigar o risco, nos termos do Manual de Organização da Empresa¹.

Neste contexto, no presente relatório, é apenas feita menção às áreas do ML, posteriores à referida reestruturação, com as atribuições previstas no mencionado Manual de Organização da Empresa.

Por outro lado e no que respeita ao teor do relatório, os riscos associados a “conflitos de interesse” encontram-se separados dos da categoria “corrupção” no sentido de responder à recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) n.º 5/2012, de 7 de novembro (“Gestão de conflitos de interesse no setor público”).

2. Metodologia e Matriz de Risco de Fraude

Não foram introduzidas alterações na metodologia que tem sido seguida, assente numa tipificação de riscos de fraude – segundo uma aceção lata do que pode ser entendido como riscos de corrupção e infrações conexas. Neste sentido, o PPRCIC consagra quatro grandes categorias destes riscos, a saber:

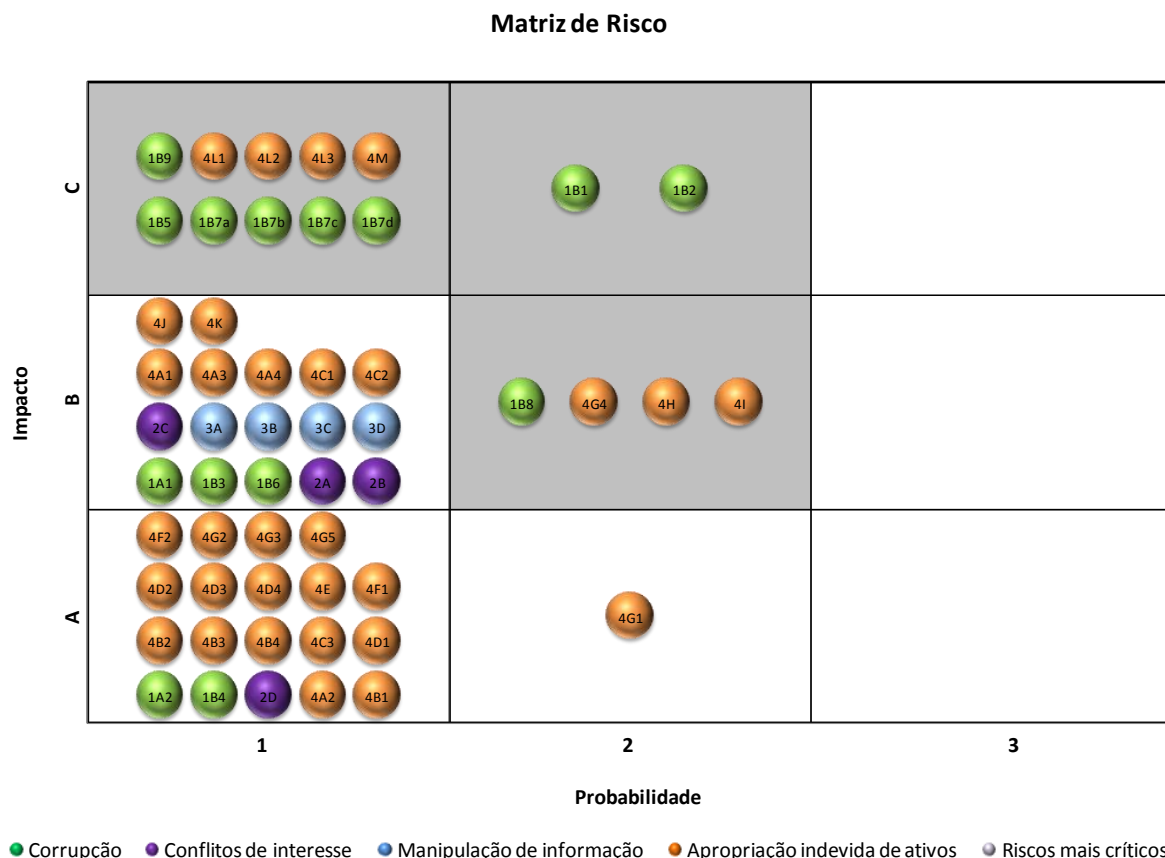
- Corrupção;
- Conflitos de interesse;
- Manipulação de informação;
- Apropriação indevida de ativos.

¹ Cfr. DMS 019-1254545, aprovado pelo CA em 21.03.2017.

cujo desdobramento se apresenta no Anexo 1.

Manteve-se ainda a Matriz de Risco de Fraude (MRF) do ML constante do respetivo PPRCIC, da qual se apresenta uma versão gráfica no diagrama abaixo, evidenciando duas categorias de risco como as potencialmente mais críticas:

- a corrupção; e
- a apropriação indevida de ativos.



Legenda: Probabilidade de ocorrência (1 = Baixa; 2 = Média e 3 = Alta); Impacto (A = Baixo; B = Médio e C = Alto).

Os riscos mais significativos (localizados nas zonas sombreadas do diagrama anterior) são identificados com maior detalhe no quadro seguinte:

Impacto	C	1 - Corrupção 1.B) Corrupção passiva 1.B.5) Aplicação de coimas / multas 1.B.7) Sobrefaturação 1.B.7.a) Materiais 1.B.7.b) Prestação de serviços 1.B.7.c) Trabalho a mais 1.B.7.d) Horas 1.B.9) Extorsão económica 4 - Apropriação indevida de ativos 4.L) Avaliação fraudulenta de ativos 4.L.1) Ativos fixos tangíveis 4.L.2) Propriedades de investimento 4.L.3) Participações financeiras 4.M) Participação económica em negócio	1 - Corrupção 1.B) Corrupção passiva 1.B.1) Concursos / elaboração de contratos 1.B.2) Adjudicações diretas
	B		1 - Corrupção 1.B) Corrupção passiva 1.B.8) Recebimentos ilegais através de dinheiro / presentes / viagens / entretenimento / outros 4 - Apropriação indevida de ativos 4.G) Fraude em seguros 4.G.4) Alegação fictícia de acidente de trabalho / empolamento de danos pessoais 4.H) Furto / utilização indevida de existências 4.I) Furto / utilização indevida de ativos fixos tangíveis
		1	2
		Probabilidade	

3. Execução do Plano de Ação

Como tem vindo a acontecer nas anteriores versões, o Plano de Ação inscrito no PPRCIC considerou, naturalmente, como alvo principal a mitigação desses dois tipos de riscos, através da realização de auditorias internas, de *follow-up* às recomendações de anteriores auditorias e de ações no âmbito da Direção de Logística (DLO), área responsável pela contratação de bens, serviços e empreitadas de obras públicas no ML².

² Missão da DLO no Manual de Organização do ML, em vigor à data de elaboração do presente relatório: "Desenvolver e implementar os processos de aquisição de bens, de serviços e de empreitadas de obras públicas, nos termos das disposições legais em vigor visando um serviço de qualidade para a atividade dos clientes internos. Promover a adoção das boas práticas visando a agilização, a uniformização e a agregação dos procedimentos de compra, numa

Esse Plano de Ação foi cumprido na quase totalidade, tendo inclusivamente sido executadas outras ações não previstas no mesmo, no sentido de mitigar o risco existente, como pode ser observado no Anexo 2.

No que respeita aos riscos de corrupção e de conflitos de interesses – com maior expressão potencial em adjudicações e contratações ao exterior de bens, serviços e empreitadas – refira-se que o ML se encontra obrigado ao cumprimento do Código dos Contratos Públicos, realidade essa refletida no Relatório e Contas.

Assim, para a contratação de bens, serviços e empreitadas de obras públicas, a DLO aplicou o CCP. Nas situações em que este Código não era aplicável à fase da tramitação do procedimento, foram aplicadas as normas internas definidas no Manual de Compras.

De forma a garantir o cumprimento dos princípios da concorrência, da transparência e da igualdade, recorreu-se, sempre que possível, à utilização da plataforma de contratação. No caso das aquisições de baixo valor a DLO utiliza uma aplicação *web* desenvolvida internamente, que assegura a confidencialidade das propostas até ao termo do prazo para a sua apresentação.

Quanto aos procedimentos de consulta e sempre que possível, existe a preocupação de convidar no mínimo três entidades e de promover a rotatividade nas entidades convidadas, sendo respeitado o limite trienal previsto no artigo 113.º do CCP. Neste contexto, foi reforçada a preocupação com as aquisições de baixo valor, tendo sido definido um procedimento interno a observar para as consultas expeditas³.

Acresce que a Empresa, consciente da importância do trabalho desenvolvido pela DLO, aprovou um Plano de Reforço de Competências.⁴

O risco de furto ou utilização indevida de bens da empresa continua a ser prevenido mediante os procedimentos de controlo existentes nas várias áreas, designadamente na gestão de armazéns.

Por outro lado, manteve-se o maior controlo, interno⁵ e dos serviços médicos da seguradora, sobre os acidentes de trabalho, de modo a neutralizar tanto quanto possível as fraudes em seguros (alegação fictícia de acidentes de trabalho/empolamento de dados pessoais). Foram reforçados os procedimentos de redução do absentismo, no âmbito de uma nova campanha interna, promovida para o efeito⁶.

ótica de otimização de processos e de recursos. Assegurar o aprovisionamento e a gestão dos stocks dos armazéns. Assegurar a gestão de contratos no âmbito de apoio à exploração das instalações por forma a garantir a sua adequação preservação e níveis de desempenho ajustados às necessidades da utilização.”

³ Cfr. DMS 082-1298331, de 21.11.2017.

⁴ Cfr. DMS 019-1299996, de 23.11.2017.

⁵ Cfr. DMS 082-1278345, de 25.07.2017.

⁶ Cfr. DMS 019-1264439, de 11.05.2017.

Em 2017, o Gabinete de Auditoria Interna desenvolveu ações de auditoria aos Recursos Humanos, ao contrato celebrado com a Publimetro – Publicidade em Meios de Transporte e Outros, S.A.⁷, aos fornecedores únicos no âmbito da Direção de Manutenção e aos fundos fixos de caixa (estas duas últimas serão finalizadas em 2018).

Foram, também, realizadas ações de acompanhamento à implementação de recomendações de relatórios de auditoria aprovadas pelo Conselho de Administração (*follow-up*), nomeadamente: Auditoria aos saldos de clientes; Auditoria à gestão da obra de ampliação/remodelação da estação Areeiro; Auditoria ao concurso Sultangali-Arnavutkuy Metro Line do Metro de Istambul⁸; Auditoria à perda de objeto na Carreira 754⁹; Auditoria aos recursos humanos; Auditoria ao contrato celebrado com a Publimetro – Publicidade em Meios de Transporte e Outros, S.A..

O Canal de Ética é um mecanismo de *whistleblowing*, implementado em 2016, que contribui para promover a transparência da Organização e que consiste num canal direto de comunicação de suspeitas de fraudes, de conflitos de interesse e/ou de práticas de corrupção, de acordo com as boas práticas de GRC (*Governance, Risk Management & Compliance*), visando assegurar o cumprimento legal, bem como os princípios éticos e de conduta, a identificação de situações anómalas e de riscos potenciais. Em 2017, foi feita a alteração da sua designação (de Canal Mais Transparência para Canal de Ética), foi aprovado um regulamento de funcionamento e foi efetuado um balanço de funcionamento acompanhado pela realização de um *benchmark*.

No sentido de reforçar a cultura organizacional de prevenção e gestão de conflitos de interesses no ML, foram promovidas pelo GAI diversas iniciativas em 2017¹⁰, nomeadamente:

- adaptação da recomendação do CPC de 4 de maio de 2017, relativa à “Permeabilidade da Lei a Riscos de Fraude, Corrupção e Infrações Conexas”, no sentido de que nas propostas submetidas ao CA e nas suas deliberações haja, sempre que aplicável, uma menção relativa à análise e ponderação de eventuais riscos de fraude, de corrupção e de infrações conexas, incluindo os conflitos de interesses;
- projeto de subscrição voluntária, em áreas piloto da Empresa, de declarações de inexistência de conflitos de interesse genéricas para as chefias do ML e específicas para os auditores internos, os gestores de procedimentos de aquisição, o júri e perito/colaborador designado para análise das propostas, os compradores, os colaboradores responsáveis pela fiscalização de obra, os gestores de projeto e os gestores de contrato;

⁷ Empresa participada do ML que explora a publicidade nas suas instalações.

⁸ Auditoria realizada à Ferconsult – Consultoria, Estudos e Projetos de Engenharia de Transportes, S.A., empresa detida a 100% pelo ML.

⁹ Auditoria realizada à Carris, mas que incluiu uma recomendação direcionada para o ML, respeitante aos procedimentos relacionados com os perdidos e achados.

¹⁰ Medidas divulgadas ao Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) no âmbito da resposta ao seu questionário de novembro de 2017 sobre Gestão de Conflitos de Interesses no Setor Público, tendo o envio sido acompanhado da apresentação em PPT realizada à DEM (Direção de Empreendimentos) sobre o projeto de prevenção e gestão de conflitos de interesses no ML.

- projeto de comunicação interna na *intranet* do ML para promover a cultura de prevenção de conflitos de interesses, mediante a divulgação de alguns conceitos do Código de Ética e de Conduta do ML, do folheto do CPC e dos termos utilizados pela OCDE (conflito real, potencial e aparente).

Adicionalmente, foi realizada uma visita pedagógica e de sensibilização do CPC¹¹ relacionada com o PPRCIC, que contou com a presença do Conselho de Administração, chefias e outros trabalhadores do ML.

De salientar que o GAI desenvolveu a sua atividade em conformidade com as normas do *Institute of Internal Auditors* (IIA), na redação vigente a partir de 01.01.2017, tendo, para o efeito, promovido não só *networking* com outras entidades de auditoria interna¹², mas também *benchmarking* nacional e internacional na procura de melhores práticas.

Por último, é de referir que o ML manteve em 2017 uma vigilância atenta e ativa sobre os riscos de corrupção e infrações conexas.

¹¹ Medida prevista no Plano Anual de Atividade do GAI (DMS 042-1257908, aprovado pelo DMS 019-158501).

¹² Instituto Português de Auditoria Interna (IPAI); Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC); CP, Comboios de Portugal; Serviços Partilhados do Ministério da Saúde; AdP, Águas de Portugal; IP, Infraestruturas de Portugal.

Anexo 1

1. CORRUPÇÃO

1.A) Corrupção ativa / suborno, exercida sobre:

1.A.1) Exterior (empresas e indivíduos)

1.A.2) Colaboradores (incluindo através de compensações internas não justificadas)

1.B) Corrupção passiva

1.B.1) Concursos / elaboração de contratos

1.B.2) Adjudicações diretas

1.B.3) Processos judiciais / contenciosos / falsos testemunhos

1.B.4) Atribuição de patrocínios / subsídios / donativos

1.B.5) Aplicação de coimas / multas

1.B.6) Subfaturação

1.B.7) Sobrefaturação

1.B.7.a) Materiais

1.B.7.b) Prestação de serviços

1.B.7.c) Trabalho a mais / menos

1.B.7.d) Horas

1.B.8) Recebimentos ilegais através de dinheiro / presentes / viagens / entretenimento / outros

1.B.9) Extorsão económica

2. CONFLITOS DE INTERESSE

2.A) Elaboração de projetos e organização de processos

2.B) Procedimento, avaliação de propostas e seleção de fornecedores

2.C) Pareceres jurídicos, fiscalização, inspeção e aprovações

2.D) Recrutamento, avaliação de desempenho e reclassificação

3. MANIPULAÇÃO DE INFORMAÇÃO

3.A) Rendimentos e gastos impropriamente contabilizados e declarados

3.B) Ativos e passivos incorretamente avaliados e refletidos no balanço

3.C) Divulgação de informação económica e financeira deturpada

3.D) Ocultação / encobrimento de rendimentos e gastos

4. APROPRIAÇÃO INDEVIDA DE ATIVOS

4.A) Furto de dinheiro

4.A.1) Manipulação do registo das vendas

4.A.2) Furto de dinheiro da caixa

4.A.3) Coleta / recolha de receitas

4.A.4) "Deposit lapping" (diferimento de depósitos)

4.B) Uso indevido de bens da empresa de serviço pessoal
4.B.1) Automóvel
4.B.2) Telemóvel
4.B.3) Computador pessoal
4.B.4) Cartão de crédito
4.C) Transferências bancárias
4.C.1) Uso indevido de <i>password</i> do sistema
4.C.2) Autorizações forjadas
4.C.3) Conta de destino não autorizada
4.D) Cheque ou cartão de crédito
4.D.1) Cheques ou cartões de crédito contrafeitos
4.D.2) Furto de cheques ou de cartões de crédito
4.D.3) Falsificação do preenchimento de cheques
4.D.4) Utilização não autorizada de cartões de crédito
4.E) Despesas indevidas, incluindo através do fundo de maneo
4.F) Fraude na folha salarial
4.F.1) Empregados fantasma
4.F.2) Falsificação de horas, salários e subsídios
4.F.3) Irregularidade no uso dos refeitórios
4.G) Fraude em seguros
4.G.1) Recebimento de indemnizações
4.G.2) Reembolso de despesas
4.G.3) Beneficiário fictício
4.G.4) Alegação fictícia de acidente de trabalho / empolamento de danos pessoais
4.G.5) Alegação fictícia de acidentes automóveis / empolamento de danos
4.H) Furto / utilização indevida de existências
4.I) Furto / utilização indevida de ativos fixos tangíveis
4.J) Furto de propriedade intelectual
4.K) Furto de informação confidencial
4.L) Avaliação fraudulenta de ativos
4.L.1) Ativos fixos tangíveis
4.L.2) Propriedades de investimento
4.L.3) Aplicações / produtos financeiros
4.M) Participação económica em negócio

Anexo 2

PLANO DE AÇÃO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS						
Identificação dos Riscos	Função ou Atividade	Medidas de Prevenção	Responsável / Risk Owner	Realização	Ano	Observações
I - CORRUPÇÃO						
• Em concursos / elaboração de contratos e • Em adjudicações diretas	Aquisição de bens, serviços e EOP	Auditoria para avaliação do cumprimento do CCP	GAI/DLO	✓	2015	Criada a figura do gestor do contrato para acompanhar a execução de contratos em 2012. Existência de Manual de Compras que define as normas internas nos casos em que o CCP não é aplicável à tramitação dos procedimentos, bem como de um procedimento interno para as aquisições expeditas.
		Acompanhamento da execução das recomendações da Auditoria ao cumprimento da legislação sobre fecho de contas em contratos de empreitada	GAI/DEM/GJC/DLO	✓	2014	Efetuada em 2015/2016 uma Auditoria à gestão da obra de ampliação/remodelação da estação Areeiro, tendo sido implementadas todas as recomendações.
		Auditoria a garantias recebidas e prestadas	DLO/GJC/GAI/DFI	✓	2014	Cumprimento das obrigações legais previstas no CCP quanto a esta matéria.
		Auditoria aos saldos de adiantamentos a fornecedores	GAI/DFI	✓	2014	
			GAI			Foram realizadas as seguintes atividades pelo GAI, apesar de não previstas neste Plano de Ação: • Em 2015 foi efetuada uma Auditoria aos saldos de contas dos clientes, tendo em 2016/2017 sido efetuado o

PLANO DE AÇÃO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS						
Identificação dos Riscos	Função ou Atividade	Medidas de Prevenção	Responsável / Risk Owner	Realização	Ano	Observações
						acompanhamento da implementação das recomendações; - Em 2017 foi efetuada uma Auditoria ao contrato celebrado com a Publímetro – Publicidade em Meios de Transporte e Outros, S.A., tendo sido iniciado o acompanhamento da implementação das recomendações; - Em 2017 foi iniciada uma Auditoria aos fornecedores únicos no âmbito da Direção de Manutenção; - Em 2017 foi adaptada a recomendação do CPC de 4 de maio de 2017, no sentido de que nas propostas submetidas ao CA e nas suas deliberações haja, sempre que aplicável, uma menção relativa à análise e ponderação de eventuais riscos de fraude, de corrupção e de infrações conexas, incluindo os conflitos de interesses.
II – CONFLITOS DE INTERESSE						
Em contratação	Procedimento, avaliação de propostas e seleção de fornecedores	Declaração de Inexistência de Conflitos de Interesse por parte dos colaboradores que realizem estas tarefas (projeto piloto)		✓	2017	Em 2017, foi iniciado o projeto piloto de subscrição voluntária de declarações de inexistência de conflitos de interesse genéricas para as chefias do ML e específicas para os auditores internos, os gestores de procedimentos de aquisição, o

PLANO DE AÇÃO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS						
Identificação dos Riscos	Função ou Atividade	Medidas de Prevenção	Responsável / Risk Owner	Realização	Ano	Observações
Em pareceres jurídicos, fiscalização, inspeção e aprovações	Função de assessoria jurídica em geral		GAI/DCL ¹³ / DLO/DMT ¹⁴ / DEM/GER ¹⁵ / Gestores de contratos			júri e perito/colaborador designado para análise das propostas, os compradores, os colaboradores responsáveis pela fiscalização de obra, os gestores de projeto e os gestores de contrato.
			GAI			Foram realizadas as seguintes atividades pelo GAI, apesar de não previstas neste Plano de Ação: - Em 2016, foi desenvolvido um mecanismo de <i>whistleblowing</i> que consiste num canal direto para a comunicação de denúncias/suspeitas de fraudes ou conflitos de interesses; - Em 2017, no âmbito de um projeto de comunicação interna, foi divulgada na <i>intranet</i> informação relativa a este tema, designadamente alguns conceitos do Código de Ética e de Conduta do ML, do Conselho de Prevenção da Corrupção e da OCDE. Foi, também, realizada em 2017, uma visita pedagógica e de sensibilização do CPC relacionada com o PPRCIC, que contou com a presença do Conselho de Administração, chefias e outros trabalhadores do ML.

¹³ Direção de Clientes.

¹⁴ Direção de Manutenção.

¹⁵ Grupo para a Expansão da Rede.

PLANO DE AÇÃO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS						
Identificação dos Riscos	Função ou Atividade	Medidas de Prevenção	Responsável / Risk Owner	Realização	Ano	Observações
III – APROPRIAÇÃO INDEVIDA DE ATIVOS						
• Por desvio de dinheiro	Coleta/recolha de receitas	Acompanhamento da execução das recomendações da Auditoria ao sistema de recolha de receitas tarifárias	GAI/DFI ¹⁶	✓	2015	
• Em transferências bancárias – Uso indevido de <i>password</i> do sistema	Utilização de sistemas	Acompanhamento da execução das recomendações da Auditoria à segurança de acessos a sistemas e tecnologias de informação	GAI/DTI ¹⁷	✓	2014	
• Por fraude em seguros – Alegação fictícia de acidente de trabalho / empolamento de danos pessoais	Gestão de seguros	Auditoria à sinistralidade laboral	GAI/DCH ¹⁸	✓	2014	
		Projeto menos absentismo	DCH	✓	2017	Em 11.05.2017 o CA aprovou um novo projeto de redução do absentismo da Empresa (DMS 019-1264439).
• Por fraude na folha salarial	Processamento de remunerações	Auditoria ao processamento de remunerações (iniciada em 2013) / Acompanhamento da execução das respetivas recomendações	GAI/DCH	✓	2014	Em 2016/2017 foi realizada uma Auditoria aos recursos humanos da Empresa (para análise dos procedimentos e do sistema de controlo interno relativo ao processamento de salários, assim como detetar eventuais anomalias, irregularidades ou erros de processamento). Em 2017 iniciou-se o

¹⁶ Direção Financeira.

¹⁷ Direção de Tecnologias de Informação.

¹⁸ Direção de Capital Humano.

PLANO DE AÇÃO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS						
Identificação dos Riscos	Função ou Atividade	Medidas de Prevenção	Responsável / Risk Owner	Realização	Ano	Observações
						acompanhamento da implementação das recomendações.
• Por furto / utilização indevida de existências	Gestão de armazéns	• Auditorias às existências de artigos promocionais e publicações	GAI/DCL	✓	2014	Todos os artigos promocionais estão armazenados em local fechado, de acesso condicionado, sendo registado individualmente cada um dos levantamentos efetuados. São realizadas verificações periódicas e no final do ano é feita a contabilização final de existências.
		• Acompanhamento da execução das recomendações da Auditoria às existências e critérios de aquisição de sobressalentes	GAI/DLO	✓	2015	
• Furto / utilização indevida de ativos fixos tangíveis	Todas as funções e atividades em geral	• Acompanhamento da execução das recomendações da Auditoria ao sistema de controlo de imobilizado	GAI/DFI		2015	
			GAI			Foram realizadas as seguintes atividades pelo GAI, apesar de não previstas neste Plano de Ação: • Em 2015 foi efetuada uma Auditoria aos fundos fixos de caixa e em 2017 iniciou-se uma nova Auditoria relacionada com este assunto. • Em 2017 foi efetuado o acompanhamento da implementação de uma recomendação da Auditoria relacionada com os procedimentos

PLANO DE AÇÃO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS						
Identificação dos Riscos	Função ou Atividade	Medidas de Prevenção	Responsável / <i>Risk Owner</i>	Realização	Ano	Observações
						adotados na Empresa relativos aos perdidos e achados.

Lisboa, janeiro de 2018.