

Relatório Especial

## Combater a fraude nas despesas da coesão da UE: as autoridades de gestão têm de reforçar a deteção, a resposta e a coordenação

(apresentado nos termos do artigo 287.º, n.º 4, segundo parágrafo, do TFUE)



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU

# Índice

	<b>Pontos</b>
<b>Síntese</b>	<b>I-VII</b>
<b>Introdução</b>	<b>01-11</b>
<b>A luta contra a fraude na UE</b>	<b>01-07</b>
<b>Incidência da fraude comunicada na política de coesão da UE é significativa em comparação com outros domínios de despesas</b>	<b>08-11</b>
<b>Âmbito e método da auditoria</b>	<b>12-17</b>
<b>Observações</b>	<b>18-77</b>
<b>Política antifraude, prevenção da fraude e medidas de deteção da fraude</b>	<b>18-45</b>
As autoridades de gestão geralmente não possuem uma política antifraude específica	<b>18-21</b>
As autoridades de gestão avaliam sistematicamente os riscos de fraude, mas este processo poderia ser melhorado	<b>22-28</b>
As autoridades de gestão melhoraram as medidas de prevenção da fraude, mas não realizaram progressos significativos no que diz respeito à deteção pró-ativa da fraude	<b>29-39</b>
As autoridades de gestão carecem de procedimentos de acompanhamento e avaliação das medidas de prevenção e deteção de fraude	<b>40-45</b>
<b>Resposta à fraude, investigação e coordenação entre os organismos competentes</b>	<b>46-77</b>
O facto de as autoridades de gestão comunicarem apenas um número reduzido de casos prejudica a fiabilidade das taxas de deteção de fraude publicadas nos relatórios PIF	<b>47-57</b>
Várias autoridades de gestão não comunicam sistematicamente suspeitas de fraude aos organismos de investigação ou de ação penal	<b>58-60</b>
As medidas corretivas têm um reduzido efeito dissuasor	<b>61-64</b>
A luta contra a fraude vê-se enfraquecida por diversos problemas de gestão	<b>65-77</b>

<b>Conclusões e recomendações</b>	<b>78-92</b>
As autoridades de gestão geralmente não possuem uma política antifraude específica	<b>80-81</b>
As autoridades de gestão avaliam sistematicamente os riscos de fraude, mas este processo poderia ser melhorado	<b>82-83</b>
As autoridades de gestão melhoraram as medidas de prevenção da fraude, mas não realizaram progressos significativos no que diz respeito à deteção pró-ativa da fraude	<b>84-88</b>
As autoridades de gestão comunicam apenas um número reduzido de casos de fraude a incluir nos relatórios PIF e não os encaminham para os organismos de investigação e de ação penal	<b>89-90</b>
A luta contra a fraude vê-se enfraquecida pela insuficiente definição das funções dos AFCOS no regulamento e pela reduzida coordenação entre os organismos dos Estados-Membros	<b>91-92</b>

## **Siglas e acrónimos**

## **Glossário**

## **Respostas da Comissão**

## **Equipa de auditoria**

## Síntese

I A legislação da União Europeia (UE) define a fraude como uma infração deliberada que é, ou possa ser, lesiva do orçamento da UE. É da responsabilidade conjunta da UE e dos Estados-Membros combater a fraude e quaisquer outras atividades ilegais que sejam lesivas dos interesses financeiros da UE, como a corrupção. Entre 2013 e 2017, a Comissão e os Estados-Membros identificaram mais de 4 000 irregularidades potencialmente fraudulentas. O apoio da UE afetado por estas irregularidades ascendeu a quase 1,5 mil milhões de euros, 72% dos quais diziam respeito à política de coesão da UE. Neste domínio, as autoridades de gestão dos Estados-Membros são responsáveis por instituir medidas antifraude proporcionadas e eficazes que tenham em conta os riscos identificados. Essas medidas devem abranger todo o processo de gestão antifraude (prevenção, deteção e resposta à fraude, incluindo a comunicação dos casos detetados e a recuperação dos montantes indevidamente pagos). A taxa de fraude detetada em relação aos fundos de coesão da UE no período de 2007-2013 variou entre 0% e 2,1%, consoante o Estado-Membro.

II Durante esta auditoria, o Tribunal avaliou se as autoridades de gestão tinham cumprido corretamente as suas responsabilidades em cada uma das fases do processo de gestão antifraude. Para isso, o Tribunal avaliou se as autoridades de gestão:

- a) desenvolveram políticas antifraude, realizaram uma avaliação minuciosa do risco e aplicaram medidas adequadas de prevenção e de deteção;
- b) deram uma resposta adequada à fraude detetada, em cooperação com outros organismos de luta antifraude.

III O Tribunal constatou que, no período de programação de 2014-2020, as autoridades de gestão avaliaram melhor o risco de fraude na aplicação dos fundos da coesão, recorrendo na maioria dos casos à ferramenta pronta a utilizar incluída nas orientações da Comissão. Contudo, algumas destas análises não foram suficientemente aprofundadas. Embora tenham melhorado as medidas de prevenção, não realizaram progressos significativos no que diz respeito à deteção pró-ativa da fraude. Além disso, muitas vezes não desenvolveram procedimentos de acompanhamento e avaliação do impacto das respetivas medidas de prevenção e de deteção.

**IV** No domínio da resposta à fraude, as autoridades de gestão, em coordenação com outros organismos de luta antifraude, não foram suficientemente reativas a todos os casos de fraude detetados. Mais concretamente, as modalidades de comunicação são insatisfatórias, algumas autoridades de gestão não comunicam sistematicamente as suspeitas de fraude às entidades competentes, as medidas corretivas têm um reduzido efeito dissuasor e a coordenação das atividades antifraude é insuficiente. O Tribunal constatou também que a taxa de deteção de fraude relativa ao período de programação de 2007-2013 comunicada no relatório de 2017 da Comissão sobre a proteção dos interesses financeiros da UE não constitui uma representação fiel do nível de fraude realmente detetado nos Estados-Membros visitados, mostrando antes uma indicação dos casos de fraude que estes decidiram comunicar à Comissão.

**V** Na sequência da sua auditoria, o Tribunal recomenda que:

- i) os Estados-Membros que ainda não têm uma estratégia nacional antifraude devem elaborá-la; a não ser que exista uma estratégia suficientemente pormenorizada a nível nacional, a Comissão deve exigir que as autoridades de gestão elaborem políticas e estratégias formais para combater a fraude lesiva dos fundos da UE;
- ii) as autoridades de gestão devem reforçar a avaliação do risco de fraude mediante o envolvimento de intervenientes externos no processo;
- iii) as medidas de deteção da fraude devem ser melhoradas pelos Estados-Membros através da generalização do recurso a instrumentos de análise de dados e pela Comissão através do incentivo ativo à utilização de outros métodos "pró-ativos" e outros novos métodos de deteção da fraude;
- iv) a Comissão deve acompanhar os mecanismos de resposta à fraude para garantir que são aplicados de forma coerente;
- v) a Comissão deve incentivar os Estados-Membros a expandir as funções dos AFCOS para melhorar a coordenação.

**VI** Durante as negociações e o processo de aprovação do RDC para o período de 2021-2027, os legisladores poderiam considerar a hipótese de:

- o tornar obrigatória a instituição de estratégias nacionais ou políticas antifraude e a utilização de verdadeiros instrumentos de análise de dados (por exemplo, o Arachne);

- o introduzir sanções e penalizações para os responsáveis por fraudes lesivas dos interesses financeiros da UE.

**VII** Respeitando o direito dos Estados-Membros à flexibilidade na definição e organização do seu próprio trabalho na luta contra a fraude, em consonância com o princípio da subsidiariedade, os legisladores da UE poderiam considerar a hipótese de determinar funções mínimas a assegurar pelos serviços de coordenação antifraude (AFCOS) dos Estados-Membros para garantir que desempenham um papel de coordenação eficaz.

# Introdução

## A luta contra a fraude na UE

**01** A legislação da UE distingue entre<sup>1</sup>:

- o "irregularidade não fraudulenta", definida como qualquer violação de uma disposição de direito da UE que resulte de um ato ou omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral da UE ou orçamentos geridos pela UE por uma despesa indevida<sup>2</sup>;
- o "irregularidade fraudulenta" (ou "fraude"), definida<sup>3</sup> como qualquer ato ou omissão intencionais relativos:
  - à utilização ou apresentação de declarações ou de documentos falsos, inexatos ou incompletos, que tenha por efeito o recebimento ou a retenção indevida de fundos provenientes do orçamento geral da UE ou de orçamentos geridos pela UE ou por sua conta;
  - à não comunicação de uma informação, em violação de uma obrigação específica, que produza o mesmo efeito; ou
  - ao desvio desses fundos para fins diferentes daqueles para que foram inicialmente concedidos.

**02** O artigo 325º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estipula que a UE (representada pela Comissão) e os Estados-Membros têm a responsabilidade conjunta de combater as fraudes e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da UE. Esta obrigação abrange todos os programas de receitas e despesas da UE e todos os domínios de intervenção.

---

<sup>1</sup> As referências às receitas da UE foram retiradas destas definições.

<sup>2</sup> Artigo 1º, nº 2, do Regulamento (CE, Euratom) nº 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro de 1995, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias ("Regulamento PIF") (JO L 312 de 23.12.1995, p. 1).

<sup>3</sup> Artigo 1º, alínea a), do anexo do Ato do Conselho, de 26 de julho de 1995, que estabelece a Convenção relativa à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias ("Convenção PIF").

**03** A política de coesão da UE está estruturada em torno de três dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento<sup>4</sup> (FEEI): o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo de Coesão (FC) e o Fundo Social Europeu (FSE), que em conjunto são conhecidos como os fundos da política de coesão. A Comissão e os Estados-Membros aplicam conjuntamente estes fundos através de programas operacionais (PO), que especificam o modo como os Estados-Membros despendem o financiamento da UE durante um determinado período de programação:

- o no período de programação de 2007-2013, houve 440 PO no domínio da coesão, dos quais quase dois terços já se encontram encerrados;
- o no período de programação de 2014-2020, há 389 PO que ainda estão a decorrer.

**04** Ao nível da Comissão, duas direções-gerais são responsáveis pela aplicação da política de coesão da UE: a Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão e a Direção-Geral da Política Regional e Urbana. Nos Estados-Membros, a execução e a verificação de cada PO conta com a participação de três tipos diferentes de "autoridades do programa":

- o a autoridade de gestão (responsável pela execução do PO);
- o a autoridade de certificação (responsável pela apresentação dos pedidos de pagamento à Comissão e pela elaboração das contas anuais do PO);
- o a autoridade de auditoria (responsável pela formulação de um parecer independente sobre a fiabilidade das contas, a legalidade das despesas efetuadas e o funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo).

**05** O quadro jurídico da política de coesão da UE no período de programação de 2007-2013 responsabilizou os Estados-Membros pela prevenção, deteção e correção das irregularidades (incluindo a fraude) e pela recuperação dos montantes

---

<sup>4</sup> Os restantes FEEI são o Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER) e o Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas (FEAMP).



indevidamente pagos<sup>5</sup>. Este requisito é mais explícito no Regulamento Disposições Comuns relativo ao período de programação de 2014-2020, que exige que as autoridades de gestão adotem "medidas antifraude eficazes e proporcionadas, tendo em conta os riscos identificados"<sup>6</sup>. A Comissão recomenda<sup>7</sup> que as autoridades de gestão assumam todo o processo de gestão antifraude (ver *figura 1*), que inclui a prevenção da fraude, a deteção da fraude e a resposta à fraude (incluindo, em especial, a comunicação dos casos detetados e a recuperação dos montantes indevidamente pagos). A Comissão aplica, neste contexto, uma política de tolerância zero para a fraude e a corrupção<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Artigo 58º, alínea h), artigo 70º, nº 1, alínea b), e artigo 98º, nº 1, da versão consolidada do Regulamento (CE) nº 1083/2006 do Conselho, de 11 de julho de 2006, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) nº 1260/1999 (JO L 210 de 31.7.2006, p. 25), e artigo 20º, nº 2, alínea a), artigo 28º, nº 1, alíneas e) e n), artigo 28º, nº 2, artigo 30º e artigo 33º, nº 2, da versão consolidada do Regulamento (CE) nº 1828/2006 da Comissão, de 8 de dezembro de 2006, que prevê as normas de execução do Regulamento (CE) nº 1083/2006 do Conselho (JO L 371 de 27.12.2006, p. 1).

<sup>6</sup> Artigo 72º e artigo 125º, nº 4, alínea c), do Regulamento (UE) nº 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) nº 1083/2006 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 320), a seguir designado RDC. Ao longo do presente relatório, o Tribunal refere-se ao "processo de gestão antifraude", que corresponde ao termo "ciclo antifraude" utilizado pela Comissão nos seus documentos de orientação.

<sup>7</sup> Comissão Europeia, "Orientações para os Estados-Membros e as Autoridades do Programa – Avaliação do risco de fraude e medidas antifraude eficazes e proporcionadas" (EGESIF 14-0021), p. 11.

<sup>8</sup> Secção 2.2.1 da Estratégia Conjunta Antifraude 2015-2020 para o FEDER, o FC, o FSE, o FEAD, o FEG, o FSUE e o FEAMP, Ares(2015)6023058, de 23 de dezembro de 2015 (disponível em: <http://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/JOINT%20ANTI-FRAUD-STRATEGY2015-2020.pdf>).

**Figura 1 – Processo de gestão do risco de fraude**



Fonte: TCE, com base no quadro COSO.

**06** O Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) é o principal organismo da UE competente na matéria, contribuindo para a conceção e a execução da política antifraude da Comissão e realizando inquéritos administrativos em caso de fraude, corrupção e outras atividades lesivas do orçamento da UE.

**07** A nível dos Estados-Membros, as autoridades de gestão não estão sozinhas na aplicação das medidas antifraude. A partir de 2013, cada Estado-Membro teve de designar um serviço de coordenação antifraude (AFCOS) para facilitar a eficácia da cooperação e do intercâmbio de informações, designadamente de natureza

operacional, com o OLAF<sup>9</sup>. Em orientações adicionais<sup>10</sup>, a Comissão indicou que todos os AFCOS deviam estar mandatados, dentro do Estado-Membro, para coordenar todas as obrigações e atividades legislativas, administrativas e de inquérito relacionadas com a proteção dos interesses financeiros da UE. Na modalidade de gestão partilhada, as autoridades dos Estados-Membros comunicam à Comissão casos de fraude alegada ou comprovada (ou outras irregularidades) através do Sistema de Gestão de Irregularidades (SGI), alojado na plataforma do Sistema de Informação Antifraude do OLAF.

## Incidência da fraude comunicada na política de coesão da UE é significativa em comparação com outros domínios de despesas

**08** Em 5 de julho de 2017, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram a Diretiva (UE) 2017/1371 relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal ("Diretiva PIF"<sup>11</sup>). Esta diretiva estabelece uma definição comum de fraude lesiva dos interesses financeiros da UE, em especial no domínio da contratação pública. Os Estados-Membros devem transpor a Diretiva PIF para a legislação nacional até 6 de julho de 2019<sup>12</sup>.

**09** Em setembro de 2018, a Comissão publicou o seu 29º relatório anual sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia<sup>13</sup> (a seguir designado "relatório PIF de 2017"). No respeitante à gestão partilhada, a Comissão elabora este relatório com base nas informações comunicadas pelos Estados-Membros através do SGI (ver ponto 7). A análise do relatório PIF de 2017 revela que a incidência da fraude comunicada (alegada e comprovada) na política de coesão da UE é significativamente superior à de outros domínios: a coesão representa apenas um terço do orçamento,

<sup>9</sup> Artigo 3º, nº 4, do Regulamento (UE, Euratom) nº 883/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de setembro de 2013, relativo aos inquéritos efetuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) (JO L 248 de 18.9.2013, p. 1), com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE, Euratom) 2016/2030 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2016 (JO L 317 de 23.11.2016, p. 1).

<sup>10</sup> *Guidance note on main tasks and responsibilities of an Anti-Fraud Coordination Service (AFCOS)* (Nota de orientação sobre as principais atribuições e responsabilidades dos serviços de coordenação antifraude (AFCOS)), 13 de novembro de 2013, Ares(2013)3403880.

<sup>11</sup> O acrónimo PIF geralmente diz respeito à proteção dos interesses financeiros da UE.

<sup>12</sup> Artigo 17º, nº 1, da Diretiva 2017/1371.

<sup>13</sup> COM(2018) 553 final, de 3 de setembro de 2018.

mas corresponde a 39% de todos os casos de fraude comunicados e a 72% do volume financeiro total afetado por estes casos (ver [figura 2](#)).

### Figura 2 – Irregularidades comunicadas como fraudulentas, por domínio de intervenção (2013-2017)

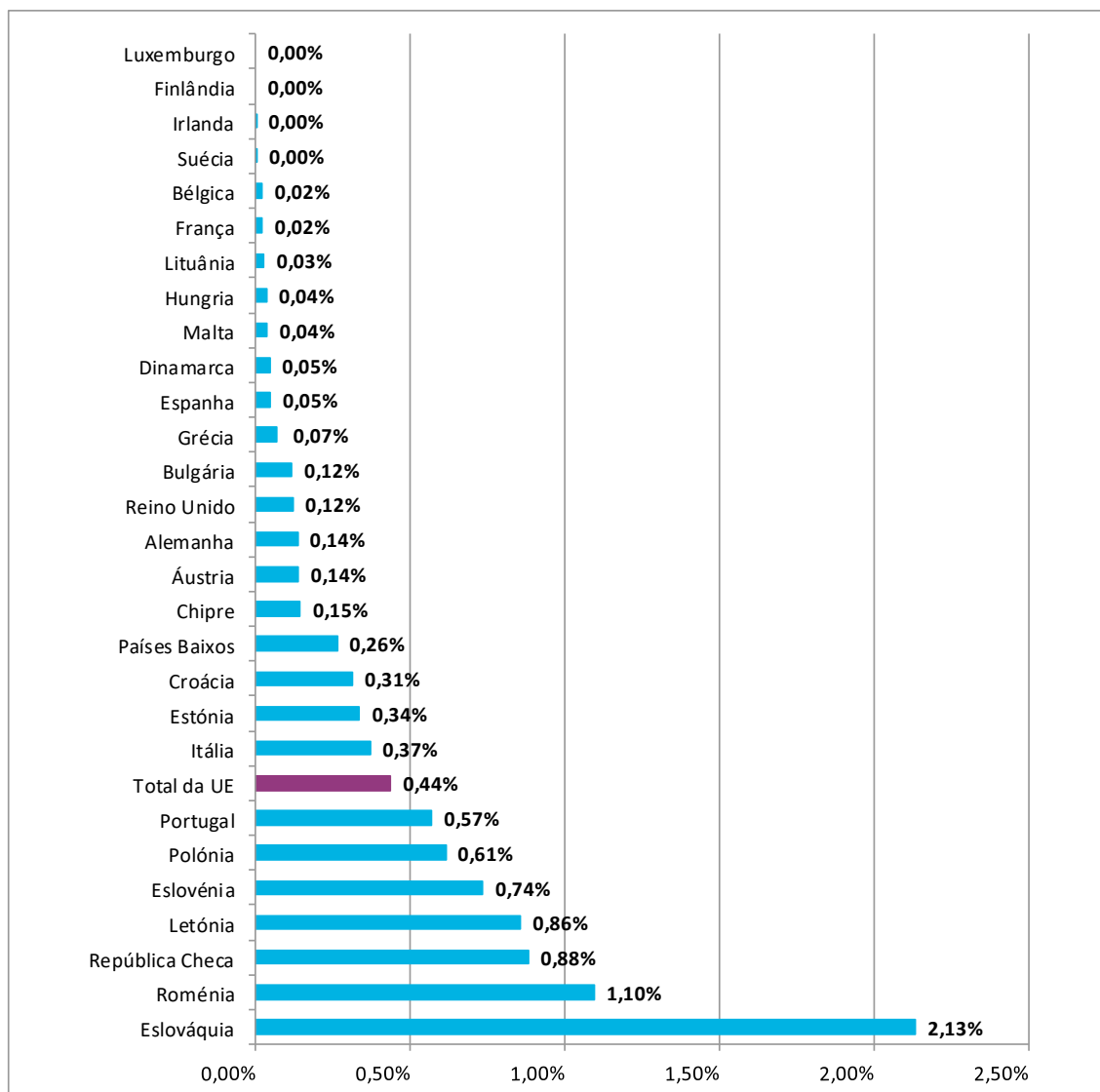
Domínio de intervenção	Irregularidades comunicadas como fraudulentas		Montantes financeiros envolvidos	
	(número)	(percentagem)	(milhões de euros)	(percentagem)
Política agrícola comum	2 081	50%	350,9	24%
Política de coesão e pescas				
– Parte das pescas	64	2%	20,1	1%
– Parte da agricultura (antes de 2007)	24	1%	3,4	0%
– Parte da coesão	1 645	39%	1 063,6	72%
Política de pré-adesão	133	3%	28,8	2%
Gestão direta	206	5%	21,5	1%
TOTAL (Parte das despesas)	4 153	100%	1 488,3	100%

Fonte: Relatório PIF de 2017 – Anexo estatístico, Parte II (Despesas).

**10** De acordo com os dados que sustentam o relatório PIF de 2017, as irregularidades comunicadas como fraudulentas pelos Estados-Membros representam 0,44% dos fundos da UE pagos no domínio da política de coesão. Este indicador é conhecido como a taxa de deteção de fraude (TDF)<sup>14</sup> e varia de forma considerável entre Estados-Membros (ver [figura 3](#)), oscilando entre 0% e 2,1% dos fundos de coesão da UE para todo o período de programação de 2007-2013. O relatório PIF de 2017 não apresenta qualquer explicação específica relativa ao facto de a TDF comunicada ser significativamente superior para a Eslováquia. O valor médio individual das irregularidades comunicadas como fraudulentas é de 0,8 milhões de euros.

<sup>14</sup> Anexo estatístico do relatório PIF de 2017, p. 93. A TDF é a razão entre os montantes envolvidos nos casos comunicados como fraudulentos e os pagamentos efetuados no período de programação de 2007-2013 (p. 91). Este indicador não inclui casos de fraude não detetados ou não comunicados.

**Figura 3 – Fraude detetada e comunicada, em percentagem dos fundos da política de coesão recebidos pelos Estados-Membros da UE no período de programação de 2007-2013**



Nota: o cálculo da TDF representado nesta figura exclui as irregularidades relativas à política das pescas (que estão incluídas nas estatísticas publicadas pela Comissão no âmbito da política de coesão e pesca e que não aumentam a TDF global da UE). Esta figura também exclui os programas transnacionais de Cooperação Territorial Europeia (CTE), que, no entanto, são tidos em conta no cálculo da média da UE. No que diz respeito aos Estados-Membros que apresentam uma TDF nula, a Finlândia e o Luxemburgo não comunicaram irregularidades fraudulentas, ao passo que a Irlanda e a Suécia comunicaram algumas com um valor financeiro baixo.

Fonte: TCE, com base no relatório PIF de 2017, anexo estatístico, p. 93.

**11** O Tribunal considerou necessário avaliar o trabalho realizado pelas autoridades de gestão, uma vez que se encontram na linha da frente da luta contra a fraude na política de coesão da UE. De acordo com a Comissão<sup>15</sup>, a combinação entre uma avaliação minuciosa do risco de fraude que conduza a medidas preventivas e de deteção adequadas por parte das autoridades de gestão, por um lado, e investigações coordenadas efetuadas em tempo oportuno por organismos competentes (normalmente a polícia ou o Ministério Público), por outro, pode reduzir significativamente o risco de fraude no domínio da política de coesão e ter um efeito dissuasor suficiente contra a fraude. Esta auditoria articulou-se em torno destes dois grandes aspetos.

---

<sup>15</sup> Comissão Europeia, "Orientações para os Estados-Membros e as Autoridades do Programa – Avaliação do risco de fraude e medidas antifraude eficazes e proporcionadas", p. 11 (EGESIF 14-0021 de 16 de junho de 2014).

## Âmbito e método da auditoria

**12** O Tribunal decidiu auditar o trabalho das autoridades de gestão no combate à fraude na política de coesão devido ao papel fundamental que desempenham, e que continuarão a desempenhar no período de programação de 2021-2027. O Tribunal avaliou se estas autoridades cumpriram corretamente as suas responsabilidades em cada uma das fases do processo de gestão antifraude: prevenção da fraude, deteção da fraude e resposta à fraude (incluindo a comunicação dos casos de fraude e a recuperação dos montantes indevidamente pagos). Para isso, o Tribunal avaliou se as autoridades de gestão:

- a) desenvolveram políticas antifraude, realizaram uma avaliação minuciosa do risco e aplicaram medidas adequadas de prevenção e de deteção;
- b) deram uma resposta adequada à fraude detetada em coordenação com os organismos de investigação e de ação penal e com os AFCOS, tendo em conta a configuração destes serviços nos Estados-Membros visitados.

**13** O Tribunal analisou o papel desempenhado pelas autoridades de gestão e pelos AFCOS dos Estados-Membros no domínio da política de coesão. Auditou as autoridades de gestão dos programas operacionais financiados pelos três principais Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) no que diz respeito à política de coesão da UE: o FC, o FSE e o FEDER. O Tribunal decidiu excluir o objetivo de Cooperação Territorial Europeia (CTE) do FEDER, uma vez que os projetos financiados pelos PO correspondentes envolvem geralmente parceiros de diferentes países sob a supervisão das autoridades de diferentes Estados-Membros.

**14** O Tribunal analisou o modo como as autoridades de gestão consideraram o quadro jurídico e estratégico antifraude dos Estados-Membros para a gestão do processo antifraude, em especial nos casos em que existia uma estratégia nacional na matéria. Convidou todas as autoridades de gestão a participar num inquérito sobre as medidas de prevenção e de deteção da fraude e obteve respostas das autoridades de 23 Estados-Membros.

**15** O Tribunal visitou sete Estados-Membros: Bulgária, Grécia, Espanha, França, Letónia, Hungria e Roménia. Para a seleção destes Estados-Membros, o Tribunal teve em conta as TDF e o número de casos de fraude apresentados no relatório PIF de 2016, bem como a sua correlação com outros indicadores do risco de fraude disponíveis. Durante as visitas, o Tribunal reuniu com representantes das autoridades responsáveis pela execução de um total de 43 PO (22 PO de 2007-2013 e 21 PO

de 2014-2020), bem como com importantes intervenientes na luta contra a fraude (organismos judiciais e de ação penal, organismos de investigação, agências antifraude e autoridades da concorrência). Nos Estados-Membros visitados, o Tribunal auditou uma amostra não estatística de PO selecionados para serem representativos de todos os fundos (FEDER, FSE e, nos casos aplicáveis, FC) e de variados tipos de intervenção.

**16** O Tribunal analisou os processos de uma amostra de 138 irregularidades comunicadas à Comissão como fraudulentas em relação aos 22 PO testados do período de 2007-2013. Sempre que a dimensão da população o permitiu, o Tribunal aplicou a metodologia de escolha aleatória conhecida como amostragem por unidades monetárias (MUS – *Monetary Unit Sampling*) para a seleção das irregularidades a analisar. O Tribunal não avaliou o trabalho dos organismos de investigação e de ação penal, nem dos organismos judiciais, embora tenha analisado a coordenação e a comunicação das autoridades de gestão com estas entidades.

**17** As conclusões do presente relatório complementam as do Relatório Especial nº 1/2019, intitulado "São necessárias ações para combater a fraude nas despesas da UE" e publicado em 10 de janeiro de 2019, que abrange a conceção e a execução da Estratégia Antifraude da Comissão. Nesse relatório, o Tribunal incidiu no papel desempenhado pelo OLAF, mas analisou também o trabalho relativo às políticas antifraude realizado pelas DG da Comissão responsáveis pela aplicação da política de coesão da UE (ver ponto **04**).



# Observações

## Política antifraude, prevenção da fraude e medidas de deteção da fraude

### As autoridades de gestão geralmente não possuem uma política antifraude específica

**18** A Comissão disponibilizou orientações às autoridades de gestão e aos Estados-Membros para os ajudar a cumprir a obrigação legal de instituir medidas antifraude que sejam proporcionadas e eficazes:

- a nível dos Estados-Membros, recomenda que sejam aplicadas estratégias nacionais antifraude que protejam os FEEL, visando assegurar uma aplicação homogénea e eficaz das medidas antifraude, sobretudo nas situações em que as estruturas organizativas dos Estados-Membros são descentralizadas;
- a nível dos programas operacionais, recomenda que as autoridades de gestão desenvolvam uma abordagem estruturada em matéria de combate à fraude, organizada em torno dos quatro elementos-chave no processo de gestão antifraude: prevenção, deteção, correção e ação penal<sup>16</sup>;
- além disso, definiu critérios concretos para avaliar o modo como as autoridades de gestão cumpriram as suas obrigações jurídicas de instituírem medidas antifraude proporcionadas e eficazes<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Comissão Europeia, "Orientações para os Estados-Membros e as Autoridades do Programa – Avaliação do risco de fraude e medidas antifraude eficazes e proporcionadas" (EGESIF 14-0021, de 16 de junho de 2014), Manual do OLAF "O papel dos auditores dos Estados-Membros na prevenção e deteção da fraude" (outubro de 2014) e "Orientações para a Comissão e os Estados-Membros sobre uma metodologia comum para a avaliação de sistemas de gestão e controlo nos Estados-Membros" (EGESIF 14-0010-final, de 18 de dezembro de 2014).

<sup>17</sup> Artigo 30º e anexo IV do Regulamento Delegado (UE) nº 480/2014 da Comissão, de 3 de março de 2014, que completa o Regulamento (UE) nº 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 138 de 13.5.2014, p. 5) e que define os requisitos-chave dos sistemas de gestão e controlo e sua classificação em termos de bom funcionamento, em especial o requisito-chave nº 7 (aplicação eficaz de medidas proporcionadas de combate à fraude).

**19** A Comissão recomenda que as autoridades de gestão apliquem uma política formal antifraude<sup>18</sup> para comunicar a sua determinação em combater a fraude. Esta política deveria incluir, concretamente, estratégias para o desenvolvimento de uma cultura antifraude e a atribuição de responsabilidades de combate à fraude. O Tribunal considera que as autoridades de gestão deveriam ter elaborado uma política formal antifraude ou um documento único e autónomo semelhante que especificasse as suas medidas de prevenção, deteção e resposta à fraude e informasse claramente o seu próprio pessoal, os beneficiários de fundos da UE e as outras autoridades que existem e estão a ser postas em prática medidas destinadas a combater a fraude.

**20** O Tribunal constatou, durante as suas visitas, que muito poucas destas políticas constituem efetivamente documentos de referência formais que resumem as medidas a aplicar em cada fase do processo de gestão antifraude em resposta aos riscos de fraude identificados. O Tribunal só encontrou exemplos de políticas antifraude formalizadas na Letónia, em organismos intermédios específicos de Espanha e em França (cuja política não foi divulgada ao público). Em todos os outros casos, para obter uma descrição completa das medidas antifraude, o Tribunal teve de consultar vários documentos de gestão e manuais de procedimentos. O Tribunal considera que a ausência de políticas antifraude formalizadas limita a capacidade dos Estados-Membros para supervisionar e coordenar as medidas antifraude e para avaliar a sua eficácia. Esta situação é particularmente pertinente porque apenas dez

---

<sup>18</sup> Neste contexto, o conceito de uma política formal antifraude corresponde ao "programa de gestão do risco de fraude" definido pela Associação de Examinadores Certificados de Fraudes (ACFE) no seu *Fraud examiners manual* (Manual dos examinadores de fraudes) ou no *Fraud Risk Management Guide* (Guia para a gestão do risco de fraude), desenvolvido em conjunto com o Comité das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway (COSO), bem como às "estratégias formais de combate à fraude e à corrupção" definidas pelo *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (CIPFA) no seu *Code of practice on managing the risk of fraud and corruption* (Código da prática de gestão do risco de fraude e de corrupção).

Estados-Membros aprovaram uma estratégia nacional antifraude<sup>19</sup> com base na recomendação da Comissão (ver ponto 18).

**21** O Tribunal entende também que a ausência de disposições que obriguem as autoridades de gestão a adotar políticas formais antifraude constitui uma lacuna na conceção do quadro antifraude para 2014-2020. Acresce que o Regulamento Delegado (UE) nº 480/2014 da Comissão (que complementa o RDC para o período de 2014-2020) não menciona lacunas na aplicação de medidas antifraude proporcionadas e eficazes no contexto da determinação das "falhas graves" que podem levar por si só à suspensão dos pagamentos aos programas operacionais ou a correções financeiras nos mesmos<sup>20</sup>. Deste modo, é conferido menor peso às medidas antifraude do que a outros domínios na avaliação dos sistemas de gestão e de controlo. A proposta da Comissão quanto ao RDC para o período de 2021-2027 não considera as medidas antifraude como uma das condições favoráveis<sup>21</sup> a satisfazer pelos Estados-Membros antes de poderem receber financiamento da coesão da UE.

## **As autoridades de gestão avaliam sistematicamente os riscos de fraude, mas este processo poderia ser melhorado**

### **As autoridades de gestão identificam sistematicamente riscos de fraude**

**22** A mudança mais significativa em relação ao período de programação de 2007-2013 é o facto de as autoridades de gestão terem agora de avaliar os riscos de fraude em conformidade com os requisitos do quadro de controlo de 2014-2020 (ver ponto 05). Pretende-se com este exercício que as autoridades de gestão determinem a adequação dos controlos internos existentes aos riscos associados a diferentes cenários de fraude e identifiquem domínios que exijam controlos suplementares.

---

<sup>19</sup> Existem estratégias nacionais antifraude em dez dos 28 Estados-Membros: Bulgária, República Checa, Grécia, França, Croácia, Itália, Letónia, Hungria, Malta e Eslováquia. A Roménia também possui uma estratégia, mas que se encontra desatualizada (fonte: relatório PIF de 2017, p. 12). Os Estados-Membros que não instituíram uma estratégia nacional são: Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Estónia, Irlanda, Espanha, Chipre, Lituânia, Luxemburgo, Países Baixos, Áustria, Polónia, Portugal, Eslovénia, Finlândia, Suécia e Reino Unido.

<sup>20</sup> Artigo 30º e anexo IV.

<sup>21</sup> Artigo 11º e anexo III da proposta da Comissão de um RDC para o período de 2021-2027, COM(2018) 375, de 29 de maio de 2018.

**23** Entre outros temas antifraude, as orientações do Grupo de Peritos sobre os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (EGESIF) aos Estados-Membros e às autoridades de gestão (ver ponto **18**) abordam a tarefa de avaliação do risco de fraude e incluem uma ferramenta prática e pronta a utilizar para realizar essa avaliação<sup>22</sup>. Todas as autoridades de gestão visitadas pelo Tribunal no contexto da auditoria cumpriram a sua obrigação de realizar uma avaliação do risco de fraude, o que assinala uma melhoria no modo como estas autoridades abordam a luta contra a fraude no domínio da coesão. Na maioria dos casos, as autoridades aplicaram o modelo de avaliação do risco de fraude desenvolvido pela Comissão ou a sua própria adaptação desse modelo.

**24** Em 28 de novembro de 2018, a Comissão publicou os resultados de um estudo<sup>23</sup> sobre as práticas de prevenção da fraude e da corrupção aplicadas pelos Estados-Membros em resposta a disposições específicas em vigor no período de programação de 2014-2020, que tinha encomendado a uma entidade externa em dezembro de 2016. O estudo concluiu que os novos requisitos legislativos, sobretudo os relativos ao processo de avaliação do risco de fraude, tinham ajudado a formalizar e sistematizar os esforços de combate à fraude dos Estados-Membros. Contudo, o estudo concluiu também que algumas autoridades podem subestimar os riscos durante a autoavaliação (ver a **caixa 1**).

---

<sup>22</sup> No documento de orientação, a Comissão desenvolveu um modelo de avaliação do risco de fraude com base em 31 riscos padrão intrínsecos, subdivididos em 40 riscos e 128 controlos de atenuação recomendados, todos articulados em torno de quatro processos de gestão genéricos (seleção de candidatos, execução e verificação das operações, certificação e pagamentos e contratação pública direta por parte das autoridades de gestão). Todavia, o documento não abrange os instrumentos financeiros nem os riscos relacionados com auxílios estatais.

<sup>23</sup> DG REGIO – *Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States* (Prevenir a fraude e a corrupção nos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento – Balanço das práticas nos Estados-Membros da UE), outubro de 2018, disponível em: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/studies/2018/study-on-the-implementation-of-article-125-4-c-of-the-regulation-eu-no-1303-2013-laying-down-the-common-provisions-on-the-european-structural-and-investment-fund-in-member-states](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2018/study-on-the-implementation-of-article-125-4-c-of-the-regulation-eu-no-1303-2013-laying-down-the-common-provisions-on-the-european-structural-and-investment-fund-in-member-states).

## Caixa 1

### Estudo da situação sobre a prevenção da fraude e da corrupção nos FEEI

O estudo baseou-se numa amostra de 50 PO do período de 2014-2020 (41 dos quais no domínio da coesão, excluindo a CTE), selecionados de forma não estatística pela Comissão para abranger todos os Estados-Membros e variados setores e fundos. A equipa que realizou o estudo analisou informações provenientes dos Estados-Membros (em especial os resultados das suas avaliações do risco de fraude) e conduziu entrevistas junto das autoridades responsáveis pelos programas e dos AFCOS.

O estudo incidiu na forma como as medidas de prevenção e (em menor grau) de deteção da fraude foram concebidas e avaliou se as medidas eram proporcionadas em relação aos riscos identificados. Porém, não abrangeu o modo de realização da avaliação do risco de fraude nem apresentou conclusões sobre a eficácia das medidas aplicadas.

Os principais ensinamentos retirados do estudo podem ser sintetizados da seguinte forma:

Pontos positivos	Pontos a melhorar
Os esforços de luta contra a fraude e a corrupção estão mais formalizados e sistematizados no período de programação de 2014-2020.	As medidas de atenuação são menos proporcionadas no respeitante aos riscos de propostas concertadas e de duplo financiamento.
As medidas de atenuação são em geral proporcionadas em relação à autoavaliação dos riscos.	Na sua autoavaliação, algumas autoridades podem subestimar os níveis de risco de fraude.
A maioria das autoridades está a utilizar o modelo de avaliação de risco de fraude facultado pela Comissão.	Nem todas as autoridades de gestão realizam avaliações de risco de fraude a nível dos PO.
Um processo de avaliação do risco de fraude mais inclusivo adapta-se melhor à redução desses riscos.	É necessária mais comunicação com as autoridades dos Estados-Membros sobre as atividades antifraude.
	As autoridades de gestão incluídas na amostra consideram que, na sua presente forma, o Arachne não satisfaz inteiramente as suas necessidades.

### Existem alguns aspetos a melhorar

**25** O Tribunal observa, contudo, que algumas das autoridades de gestão visitadas adotam uma abordagem mecânica da avaliação dos riscos de fraude, o que sugere que favorecem a forma em detrimento da substância.

**26** Além disso, baseiam geralmente a identificação dos riscos de fraude na sua própria experiência, sem qualquer contributo adicional de outros intervenientes informados (serviços de coordenação antifraude, organismos de investigação e de ação penal ou outras agências especializadas).

**27** Durante as suas visitas aos Estados-Membros, o Tribunal observou indícios de que várias autoridades de gestão e organismos intermédios poderiam ter avaliado os riscos de fraude de forma inadequada:

- o na Bulgária, a autoridade de auditoria já tinha detetado que algumas autoridades de gestão tinham classificado incorretamente riscos de fraude específicos como sendo baixos, o que as impediu de aplicar procedimentos de controlo suplementares;
- o em França, as autoridades de gestão visitadas não tinham avaliado o impacto dos controlos adicionais no risco residual de fraude;
- o em Espanha, onde a responsabilidade pelas avaliações do risco de fraude é parcialmente delegada nos organismos intermédios, uma avaliação independente mandatada pela autoridade de gestão detetou problemas de coerência entre os riscos identificados e os controlos planeados (por exemplo, determinados riscos não estavam abrangidos por um plano de ação ou eram organizados controlos em domínios assinalados como não aplicáveis);
- o num dos PO auditados na Roménia, organismos intermédios que lidam com funções delegadas e financiamento semelhantes apresentaram diferentes avaliações do risco de fraude;
- o na Hungria, o Tribunal constatou que a avaliação do risco de fraude era insuficientemente abrangente (excluía resultados de auditorias anteriores) e não identificava os riscos especificamente associados aos tipos de operações e de beneficiários abrangidos pelos PO.

**28** Em quase todos os casos, as autoridades de gestão concluíram que as medidas antifraude existentes tinham dado resposta aos riscos de fraude identificados. Tendo em conta as lacunas identificadas, o Tribunal considera que esta conclusão pode ser demasiado otimista.

### **As autoridades de gestão melhoraram as medidas de prevenção da fraude, mas não realizaram progressos significativos no que diz respeito à deteção pró-ativa da fraude**











**29** As autoridades de gestão deverão desenvolver medidas de prevenção e deteção da fraude eficazes e proporcionadas em resposta aos riscos identificados, para que as oportunidades de cometer fraude sejam substancialmente reduzidas.

### **As autoridades de gestão desenvolveram medidas de prevenção da fraude específicas para 2014-2020**

**30** O Tribunal constatou que as medidas antifraude suplementares desenvolvidas para o período de 2014-2020 se centram amplamente em ações preventivas, que são mais abrangentes do que as instituídas para o período de 2007-2013. O inquérito do Tribunal revelou que essas medidas preventivas suplementares incluem sobretudo formação do pessoal em sensibilização para a fraude, políticas em matéria de conflitos de interesses e orientações de ética para os trabalhadores e beneficiários, bem como a publicação de declarações antifraude institucionais de alto nível.

**31** O inquérito do Tribunal revelou ainda que as autoridades de gestão consideram que as medidas de sensibilização para a fraude (tanto a formação do pessoal como as medidas destinadas aos órgãos intermédios e aos beneficiários dos projetos), as políticas em matéria de conflitos de interesses e os códigos de conduta são as formas mais eficazes de prevenir a fraude na utilização dos fundos de coesão da UE (ver [figura 4](#)). Outras medidas de prevenção da fraude, como programas de apoio aos trabalhadores (destinados a reduzir a pressão sobre os trabalhadores expostos à fraude) ou regimes de prémios (em que as autoridades de gestão divulgam publicamente a sua intenção de recompensar os autores de denúncias de fraude) continuam a ser pouco frequentes, embora sejam consideradas razoavelmente eficazes.

**Figura 4 – Medidas de prevenção da fraude aplicadas pelas autoridades de gestão e a perceção da sua eficácia**

Percentagem de AG que declararam ter as seguintes medidas de prevenção da fraude			Percentagem de AG que consideraram as medidas eficazes	
1	Formação do pessoal na luta contra a fraude	86%		92%
2	Política formal em matéria de conflitos de interesses	83%		91%
3	Adoção de um código de conduta dos trabalhadores	73%		88%
4	Publicação de uma política antifraude	71%		82%
5	Medidas de sensibilização para os riscos de fraude junto dos beneficiários dos projetos	57%		90%
6	Medidas de sensibilização para os riscos de fraude junto dos organismos intermédios	54%		92%
7	Controlos dos antecedentes dos empregados	29%		75%
8	Programas de apoio aos trabalhadores	20%		86%
9	Outras	13%		89%
10	Regimes de recompensa/prémios	4%		67%

Fonte: Inquérito do TCE às autoridades de gestão.

**32** Vários Estados-Membros adotaram uma abordagem mais inovadora da prevenção da fraude lesiva dos interesses financeiros da UE, por exemplo o envolvimento de organizações da sociedade civil no acompanhamento da execução dos contratos públicos ou a realização de campanhas que questionavam a aceitação social de algumas práticas fraudulentas (ver [caixa 2](#)).



## Caixa 2

### Medidas inovadoras de prevenção da fraude

#### Pactos de integridade

Em 2015, a Comissão Europeia e a *Transparency International*, uma organização não governamental mundial ativa na luta contra a corrupção e especialmente conhecida pela publicação do Índice de Perceção da Corrupção (IPC), lançaram um projeto-piloto sobre os "pactos de integridade" como uma forma inovadora de prevenir a fraude nos projetos da política de coesão da UE. Um pacto de integridade é um acordo em que a autoridade responsável pela adjudicação de um contrato público e os agentes económicos que concorrem a esse contrato se comprometem a abster-se da prática de corrupção e a garantir a transparência no processo de contratação. Os pactos incluem também um acordo separado que envolve uma organização da sociedade civil (como uma ONG, uma fundação ou uma organização local de base comunitária) para controlar o cumprimento dos compromissos assumidos pelas partes. Os pactos de integridade têm por objetivo aumentar a transparência, a responsabilização e a boa governação no domínio dos contratos públicos, reforçar a confiança nos poderes públicos e promover a eficiência em termos de custos e as economias de custos através de uma melhor contratação. A segunda fase do projeto teve início em 2016 e terá a duração de quatro anos<sup>24</sup>. O Tribunal debateu a utilização dos pactos de integridade com as organizações da sociedade civil na Letónia, na Roménia e na Hungria, que reagiram, de um modo geral, de forma positiva à iniciativa.

#### Campanha "FRAUD OFF!"

Em março de 2017, o AFCOS letão lançou uma campanha de sensibilização intitulada "FRAUD OFF!", que questionava a aceitação social de alguns tipos de comportamento fraudulento. Os canais de televisão nacionais apresentaram os anúncios publicitários da campanha, com a participação de figuras públicas nacionais, e os materiais publicitários foram distribuídos às instituições, às empresas, aos estabelecimentos comerciais e à população em geral. A campanha atingiu um nível de audiência significativo e, durante algum tempo, foi um dos assuntos do momento.









---

<sup>24</sup> Estão disponíveis mais informações sobre os pactos de integridade no sítio Internet da Comissão, em [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/).

### As medidas de deteção de fraude para 2014-2020 mantêm-se, de um modo geral, inalteradas em relação a 2007-2013

**33** Embora a avaliação obrigatória do risco de fraude tenha levado a uma maior concentração na prevenção da fraude, as autoridades de gestão desenvolveram muito poucos métodos adicionais de deteção de fraude para o período de programação de 2014-2020. Em vez disso, baseiam-se nos procedimentos e controlos internos que já estavam em vigor no período de 2007-2013, no âmbito de um quadro de controlo mais fraco (ver *figura 5*). Estes consistem sobretudo em verificações no local (auditorias), mecanismos internos de comunicação de fraude e, em menor medida, identificação de indicadores de fraude específicos<sup>25</sup> (sinais de alerta). Tanto através do inquérito como durante as suas visitas aos Estados-Membros, o Tribunal observou muito poucos controlos "pró-ativos" suplementares para detetar a fraude (por exemplo, verificações específicas para detetar conluio nos contratos públicos, incluindo a análise semântica das propostas recebidas ou a deteção de padrões de proposta anormais).

**Figura 5 – Medidas de deteção da fraude aplicadas pelas autoridades de gestão e a perceção da sua eficácia**

Percentagem de AG que declararam ter as seguintes medidas de deteção da fraude			Percentagem de AG que consideraram as medidas eficazes	
1	Controlos/auditorias no local	87%		95%
2	Mecanismos internos de comunicação de fraude	86%		87%
3	Identificação dos indicadores de fraude/sinais de alerta	69%		79%
4	Avaliação dos riscos de fraude relativos aos beneficiários dos projetos	60%		83%
5	Instrumento de classificação do risco ARACHNE	49%		71%
6	Técnicas de prospeção e de análise de dados	46%		91%
7	Linha telefónica direta para denunciante de fraude	44%		74%
8	Outras	21%		80%

Fonte: Inquérito do TCE às autoridades de gestão.

<sup>25</sup> Com base nos disponibilizados pela Comissão na sua nota informativa, de 18 de fevereiro de 2009, sobre os indicadores de fraude para o FEDER, o FSE e o FC.

## Existem problemas práticos que limitam a utilidade das linhas diretas para autores de denúncias

**34** O inquérito do Tribunal revelou que as autoridades de gestão utilizam muito pouco as linhas diretas para denunciante de fraude, embora considerem, de um modo geral, que se trata de um método eficaz de deteção da fraude. Estas linhas diretas e outros mecanismos de denúncia permitem às autoridades de gestão (e a outras autoridades competentes dos Estados-Membros) tomar conhecimento de potenciais casos de fraude que tenham passado despercebidos noutros controlos<sup>26</sup>. Vários estudos demonstram que estes métodos são considerados como a fonte mais importante de comunicações de fraude<sup>27</sup>. Durante as suas visitas, o Tribunal avaliou os mecanismos de denúncia e detetou vários problemas práticos na sua utilização. Por exemplo, nem sempre são anónimos e existe um risco de que não sejam suficientemente conhecidos pelos beneficiários dos projetos e o público em geral. Em caso de limitações regulamentares à utilização de canais de denúncia anónimos, as autoridades de gestão e os AFCOS podem sempre encaminhar os autores de denúncias anónimas para o sistema de notificação de fraudes criado pelo OLAF<sup>28</sup>.

**35** Em 23 de abril de 2018, a Comissão propôs uma diretiva relativa à proteção dos denunciante. Esta proposta tinha por objetivo unificar as diferentes abordagens atualmente aplicadas pelos Estados-Membros e aumentar o nível de proteção das pessoas que denunciam infrações ao direito da União, incluindo todas as infrações lesivas dos interesses financeiros da UE. No seu parecer sobre a proposta, publicado em 15 de outubro de 2018, o Tribunal afirmou que, na sua opinião, a introdução ou a ampliação das disposições em matéria de denúncia em todos os Estados-Membros contribuiria para melhorar a gestão das políticas da UE através das ações dos cidadãos e dos trabalhadores. No entanto, sublinhou também alguns motivos de preocupação, nomeadamente a excessiva complexidade do âmbito de aplicação material da

---

<sup>26</sup> Está na própria natureza da fraude contra os fundos da política de coesão da UE que os seus autores identifiquem os limites dos controlos em vigor e procurem explorá-los de modo a obter vantagens ilícitas diretas ou indiretas.

<sup>27</sup> Mais concretamente, o estudo global de 2018 sobre a fraude e o abuso no trabalho intitulado "*Report to the Nations*" (Relatório às nações), publicado pela Associação de Examinadores Certificados de Fraudes (ACFE). De acordo com este estudo, a fraude é detetada sobretudo através de alertas, quer sejam de trabalhadores, de clientes, de concorrentes ou de fontes anónimas.

<sup>28</sup> O instrumento "Comunicar suspeitas de fraude " em [https://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud\\_pt](https://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud_pt).

proposta, que poderá reduzir a segurança jurídica conferida aos potenciais autores de denúncias e, por conseguinte, dissuadi-los de comunicar as infrações. O Tribunal salientou ainda a falta de obrigações claras em matéria de sensibilização e formação do pessoal e a sua convicção de que não se deve recusar a proteção dos denunciantes a pessoas que tenham denunciado de forma anónima e cuja identidade seja posteriormente revelada<sup>29</sup>. Quanto à aprovação desta Diretiva, em 12 de março de 2019 o Parlamento Europeu e os Estados-Membros chegaram a um acordo provisório sobre as novas regras que garantirão a proteção dos autores de denúncias que comunicam violações do direito da UE<sup>30</sup>.

### **A análise de dados não é suficientemente utilizada para a deteção de fraude**

**36** A Comissão incentiva as autoridades de gestão a utilizarem análises de dados de forma pró-ativa para detetar potenciais situações de alto risco, identificar sinais de alerta e aperfeiçoar a orientação das medidas de combate à fraude. As análises de dados devem ser uma parte sistemática da seleção dos projetos, das verificações de gestão e das auditorias<sup>31</sup>. No âmbito da luta contra a fraude, a Comissão oferece um instrumento específico de prospeção de dados (Arachne) para ajudar as autoridades a identificar projetos que poderão estar sujeitos a riscos de fraude. De acordo com as informações recebidas da Comissão pelo Tribunal, em dezembro de 2018 o Arachne estava a ser utilizado por 21 Estados-Membros para 165 PO, correspondentes a 54% do total dos fundos de coesão da UE para 2014-2020 (excluindo a CTE). No Relatório Especial nº 1/2019, intitulado "São necessárias ações para combater a fraude nas despesas da UE", o Tribunal salientou a importância do Arachne como instrumento de prevenção da fraude. Desta vez, avaliou o papel do Arachne como instrumento de análise de dados para efeitos de deteção de fraude.

**37** Uma das observações mais significativas resultantes do trabalho de auditoria do Tribunal foi que as autoridades de gestão não utilizam suficientemente as análises de dados para a deteção de fraude. O inquérito do Tribunal revelou que apenas uma em

---

<sup>29</sup> Pontos 3, 12, 21, 23 e 32 do Parecer nº 4/2018 do Tribunal sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à proteção das pessoas que denunciam infrações ao direito da União.

<sup>30</sup> Ver o comunicado de imprensa da Comissão IP/19/1604, "Comissão Europeia congratula-se com acordo provisório para proteger melhor na UE as pessoas que alertem para a existência de irregularidades" ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-1604\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1604_pt.htm)).

<sup>31</sup> Comissão Europeia, "Orientações para os Estados-Membros e as Autoridades do Programa – Avaliação do risco de fraude e medidas antifraude eficazes e proporcionadas" (EGESIF 14-0021).

cada duas autoridades de gestão utiliza instrumentos de análise de dados para este fim (ver [figura 5](#)) e que o Arachne, em particular, é subutilizado. Nos Estados-Membros visitados pelo Tribunal, verificou-se o seguinte:

- o um Estado-Membro (a Grécia) não especificou se irá introduzir o Arachne no futuro próximo. No entanto, as autoridades de gestão gregas não aplicaram outro instrumento equivalente de análise de dados que possa ser utilizado para todos os PO do país;
- o em quatro dos restantes seis Estados-Membros, inclusive nos que decidiram utilizar o Arachne, as autoridades de gestão realizaram poucos progressos no que diz respeito ao carregamento dos dados operacionais necessários ou à utilização do instrumento para os seus controlos internos;
- o uma vez que a Carta Arachne só concede acesso às autoridades de gestão, às autoridades de certificação e às autoridades de auditoria, o Arachne não pode ser utilizado automaticamente pelos organismos de investigação.

O Tribunal constatou ainda que, em dois dos Estados-Membros visitados, as autoridades de gestão que integraram plenamente o Arachne nos seus procedimentos de gestão utilizaram o instrumento para facilitar a adaptação das suas medidas antifraude específicas a beneficiários de alto risco.

**38** O Tribunal não obteve qualquer explicação convincente para o facto de as autoridades de gestão não estarem a utilizar plenamente o instrumento, que é disponibilizado gratuitamente pela Comissão. No entanto, o estudo de novembro de 2018 da própria Comissão (ver ponto [24](#) e [caixa 1](#)) concluiu que as autoridades de gestão consideram que o formato atual do Arachne não satisfaz inteiramente as suas necessidades. Os autores do estudo consideraram este facto especialmente preocupante, uma vez que o entendimento geral é que a utilidade do Arachne depende do número de PO que contribuam com informações para o instrumento<sup>32</sup>.

**39** Não obstante, durante as suas visitas, o Tribunal pôde identificar alguns exemplos de boas práticas, nomeadamente o desenvolvimento de instrumentos de análise de dados pelas autoridades dos Estados-Membros para ajudar a identificar os potenciais riscos de fraude (ver [caixa 3](#)).

---

<sup>32</sup> Estudo da DG REGIO – *Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States* (Prevenir a fraude e a corrupção nos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento – Balanço das práticas nos Estados-Membros da UE), p. 51.

### Caixa 3

#### Boas práticas de análise de dados pelos Estados-Membros

O Tribunal identificou os seguintes instrumentos de análise de dados que são utilizados diretamente para detetar potenciais casos de fraude na utilização dos fundos de coesão da UE:

- o na Roménia, a Agência Nacional de Integridade desenvolveu um sistema informático ("PREVENT") que compara as informações relativas aos contratos públicos fornecidas pelas entidades adjudicantes e pelos concorrentes com informações de outras bases de dados nacionais (por exemplo, o registo comercial). A utilização do sistema no âmbito de 839 procedimentos para a adjudicação de contratos públicos financiados pela UE permitiu à Agência emitir 42 avisos de integridade para correção ou investigação;
- o em Espanha, o organismo intermédio responsável pela aplicação de uma grande parte do PO "Comunidad Valenciana" desenvolveu, em cooperação com instituições do ensino superior, um sistema informático de alerta rápido ("SALER") que combina quatro bases de dados nacionais e regionais distintas para identificar riscos de fraude. A aplicação deste instrumento está em curso.

#### As autoridades de gestão carecem de procedimentos de acompanhamento e avaliação das medidas de prevenção e deteção de fraude

**40** A Comissão incentiva os Estados-Membros e as autoridades de gestão a definirem procedimentos de acompanhamento da aplicação das medidas de prevenção e deteção de fraude, que devem incluir mecanismos específicos de comunicação das medidas antifraude que foram instituídas e do modo como são aplicadas. Os Estados-Membros e as autoridades de gestão devem utilizar os resultados do acompanhamento para avaliar a eficácia das medidas e rever as suas políticas e estratégias antifraude, se necessário.

**41** O Tribunal constatou que, com exceção da Letónia, nenhuma das autoridades de gestão visitadas examina a eficácia das medidas de prevenção e deteção de fraude, mantendo registos limitados das medidas utilizadas e raramente os associando a resultados específicos. Por conseguinte, os sistemas antifraude não são avaliados em termos de resultados reais, nem pelas autoridades de gestão, nem por outras autoridades do programa (por exemplo, a autoridade de auditoria), nem pelo AFCOS.

## Níveis de fraude semelhantes comunicados nos períodos de programação de 2007-2013 e 2014-2020

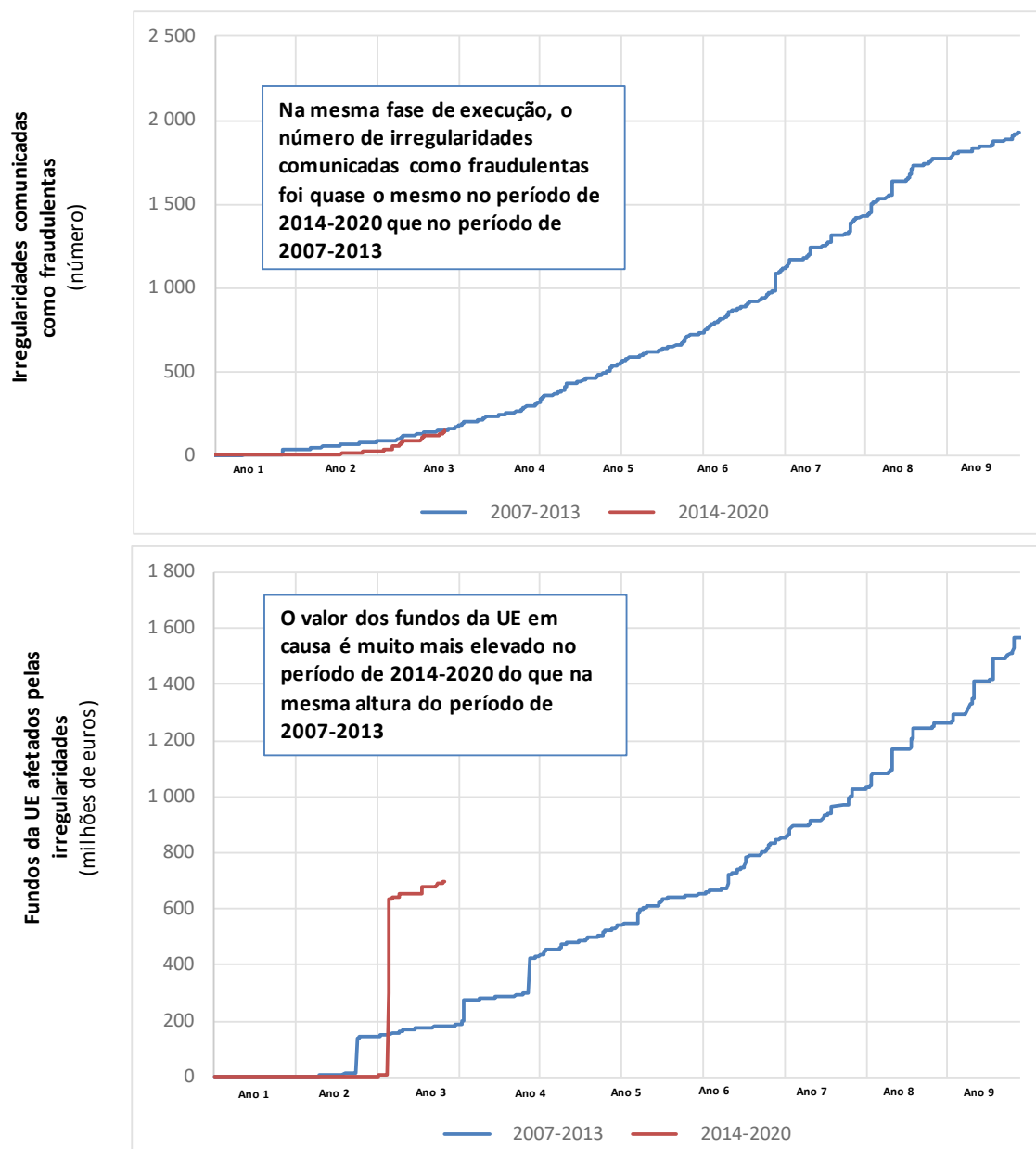
**42** As autoridades de gestão e outros organismos dos Estados-Membros comunicam irregularidades fraudulentas e não fraudulentas à Comissão através do Sistema de Gestão de Irregularidades (SGI). Até dezembro de 2018, os Estados-Membros (sobretudo as autoridades de gestão e de auditoria) tinham comunicado um total de 1 925 e 155 irregularidades como fraudulentas em relação aos períodos de programação de 2007-2013 e 2014-2020, respetivamente. Estas irregularidades diziam respeito a casos de suspeitas de fraude e de fraude comprovada suscetíveis de afetar os fundos da UE nos montantes de 1,6 mil milhões de euros (2007-2013) e de 0,7 mil milhões de euros (2014-2020).

**43** A *figura 6* ilustra a evolução do número e do valor das irregularidades comunicadas no SGI relativamente aos períodos de programação de 2007-2013 e de 2014-2020. Até agora, 155 irregularidades foram comunicadas como fraudulentas relativamente a 2014-2020, ou seja, menos 10% do que na mesma fase do período de 2007-2013 (174). Em termos financeiros, a situação é bastante diferente: o potencial impacto dos casos de fraude comunicados nos fundos da política de coesão da UE no período de programação de 2014-2020 (0,7 mil milhões de euros) é mais do triplo do registado na mesma fase do período anterior (0,2 mil milhões de euros). No entanto, este aumento significativo resulta de dois casos distintos de suspeitas de fraude que o Tribunal considera serem dados atípicos<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> As duas irregularidades foram comunicadas pela Eslováquia e correspondem a um valor próximo dos 0,6 mil milhões de euros. Por definição, estão numa fase inicial do processo de gestão de fraudes e ainda podem evoluir significativamente.

**Figura 6 – Evolução das irregularidades comunicadas como fraudulentas**



Fonte: TCE, com base em dados do SGI.

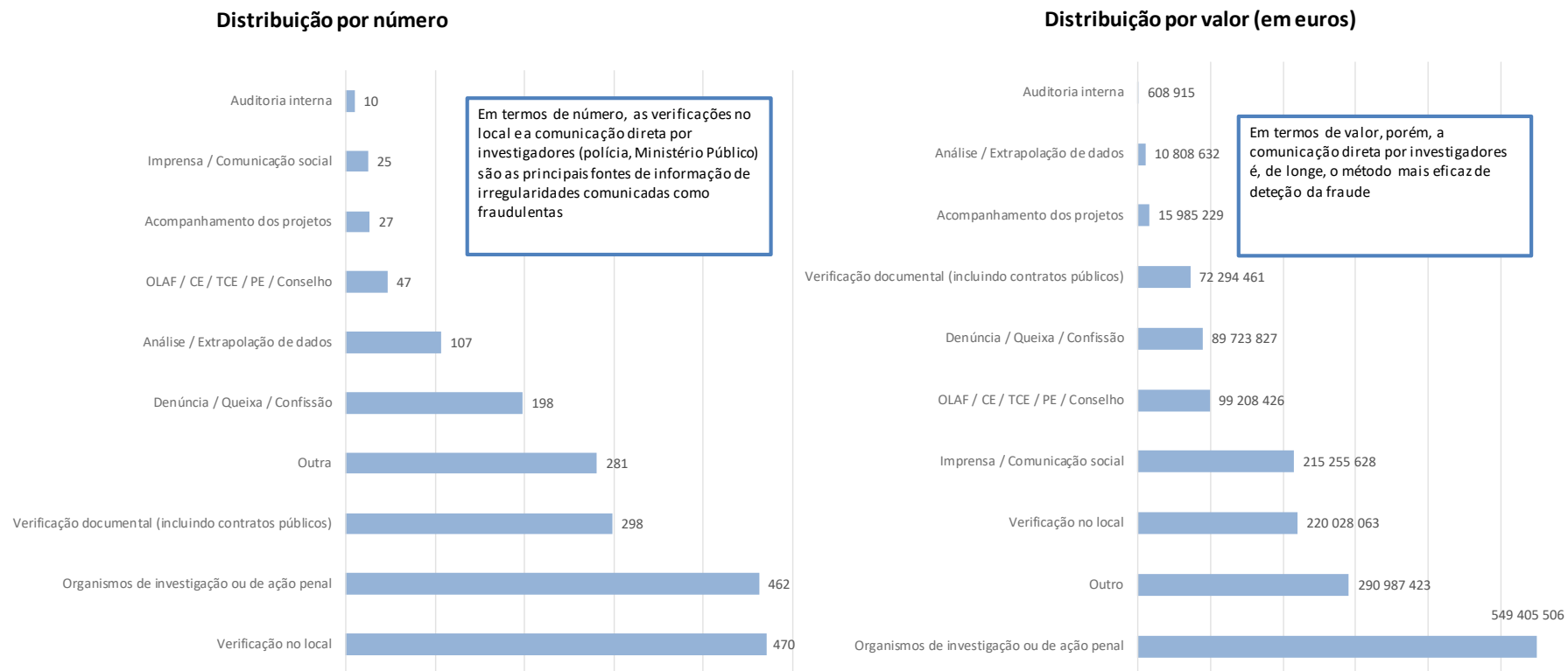


**Os casos de fraude comunicados à Comissão são detetados, na sua maioria, por verificações no local ou são revelados por organismos de investigação e de ação penal ou pelos meios de comunicação social**

**44** O SGI contém vários campos de dados que devem ser utilizados para caracterizar as irregularidades e indicar o estado dos eventuais processos. Um dos campos apresenta o título "fonte de informação que leva a uma suspeita de irregularidade", que diz respeito ao método de deteção. Com base nos dados registados no SGI até dezembro de 2018, o Tribunal analisou as fontes de informação que levaram à comunicação de irregularidades como fraudulentas no período de programação de 2007-2013 (ver *figura 7*). Os dados relativos a 2014-2020 não foram avaliados, pois são muito preliminares e contêm dados atípicos (ver ponto **43**).

**45** Em termos de número, as irregularidades foram detetadas, na sua maioria, por verificações no local realizadas pelas autoridades do programa (ver ponto **04**), seguidas da comunicação por organismos de investigação ou de ação penal, o que sugere que estas são as formas mais eficazes de deteção de fraude na utilização dos fundos da coesão. No entanto, as estatísticas são influenciadas pela utilização generalizada das auditorias como um método de deteção de fraude (ver ponto **33** e *figura 5*). Em termos de valor, a maioria das comunicações de irregularidades fraudulentas resultou de casos abertos diretamente por organismos de investigação e de ação penal ou de revelações na imprensa ou noutros meios de comunicação social. O Tribunal considera que as estatísticas relativas às fontes de informação sobre a fraude em valor são severamente prejudicadas pela incerteza acerca dos montantes reais em causa, embora em menor grau quando os dados têm origem num organismo de investigação ou de ação penal.

**Figura 7 – Irregularidades comunicadas como fraudulentas no período de 2007-2013 no domínio da coesão, por fonte de informação**



Fonte: TCE, com base em dados do SGI.

## Resposta à fraude, investigação e coordenação entre os organismos competentes

**46** A Comissão exige que as autoridades de gestão desenvolvam medidas eficazes de resposta à fraude. Estas devem incluir mecanismos claros de comunicação de suspeitas de fraude e procedimentos claros de encaminhamento de casos para as autoridades competentes em matéria de investigação e ação penal. Além disso, devem existir procedimentos de acompanhamento das suspeitas de fraude e, se necessário, de recuperação dos fundos da UE. As autoridades de gestão devem trabalhar em conjunto com os respetivos AFCOS, sendo necessário assegurar uma coordenação adequada entre todos os organismos administrativos e responsáveis pela aplicação da lei.

### O facto de as autoridades de gestão comunicarem apenas um número reduzido de casos prejudica a fiabilidade das taxas de deteção de fraude publicadas nos relatórios PIF

**47** Os Estados-Membros devem recorrer ao SGI para informar a Comissão das irregularidades superiores a 10 000 euros que suscitem suspeitas de fraude ou permitam comprovar a existência de fraude<sup>34</sup>. Os Estados-Membros devem comunicar os casos de suspeita de fraude ou de fraude comprovada mesmo que tenham sido resolvidos antes da certificação das despesas conexas à Comissão.

### Nem todas as potenciais fraudes são comunicadas como tal no SGI

**48** A *figura 3* apresenta as taxas de deteção de fraude no período de 2007-2013 na política de coesão da UE, baseadas em dados do SGI e publicadas no relatório PIF de 2017. No Relatório Especial nº 1/2019, o Tribunal afirmou que os dados do relatório PIF sobre o nível de fraude detetada estavam incompletos<sup>35</sup> e, nos trabalhos da presente auditoria, confirmou esta avaliação. Além disso, o Tribunal detetou vários casos que suscitaram questões acerca da integridade e da fiabilidade dos dados em

<sup>34</sup> Artigo 122º, nº 2, do RDC; artigos 3º e 4º do Regulamento Delegado (UE) 2015/1970 da Comissão que complementa o Regulamento (UE) nº 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho com disposições específicas para a comunicação de irregularidades (JO L 293 de 10.11.2015, p. 1); artigo 28º, nº 2, do Regulamento (CE) nº 1828/2006 da Comissão (normas de execução).

<sup>35</sup> Relatório Especial nº 1/2019 do Tribunal, intitulado "São necessárias ações para combater a fraude nas despesas da UE", pontos 21 a 32.

matéria de fraude incluídos no SGI, limitando, por conseguinte, o uso que a Comissão e os Estados-Membros poderão dar ao sistema.

**49** O Tribunal constatou que nem todos os Estados-Membros interpretam a definição de fraude da UE da mesma forma (ver ponto **01**). Por exemplo, os cartéis (manipulação do processo de concurso) nem sempre são comunicados como fraudulentos em Espanha, embora outros Estados-Membros, como a Letónia, os comuniquem de forma sistemática como tal.

**50** O Tribunal observou casos em que irregularidades com indícios claros de fraude não foram devidamente comunicadas à Comissão por terem sido detetadas e corrigidas antes da certificação e comunicação das respetivas despesas à Comissão. No entanto, espera-se que os Estados-Membros comuniquem suspeitas de fraude (como "tentativas de fraude"), mesmo que acabe por não existir cofinanciamento da UE. Na Hungria, as autoridades de gestão não comunicam suspeitas de fraude que sejam resolvidas antes da certificação à Comissão. Em Espanha, a autoridade de gestão responsável pelo FSE reteve pagamentos como medida preventiva, mas sem comunicar à Comissão as despesas afetadas por casos de alegada fraude que tinham sido divulgados na imprensa.

**51** O Tribunal constatou incoerências na utilização dos atos administrativos ou jurídicos pelos Estados-Membros para acionar a comunicação à Comissão. Por exemplo, a Roménia não comunica sistematicamente as investigações em curso ou as decisões de instaurar processos penais no SGI. Como exigido pela lei romena, as suspeitas de fraude só são codificadas quando uma autoridade de gestão, a autoridade de auditoria, o AFCOS ou o OLAF emitem um relatório de controlo/investigação suplementar distinto, mesmo que já esteja em curso ou que já tenha sido concluído um inquérito. Por conseguinte, a comunicação no SGI é demasiado tardia, podendo, por vezes, verificar-se que determinados processos instaurados nos tribunais são completamente excluídos do sistema.

**52** Por último, o Tribunal constatou ainda que o AFCOS húngaro tem um grande volume de processos a aguardar análise antes de os comunicar no SGI.

#### **O SGI contém algumas imprecisões e dados obsoletos**

**53** O Tribunal identificou exemplos de dados imprecisos ou obsoletos no SGI, sobretudo no que se refere ao estado dos processos e às principais datas do procedimento de sanção, o que poderá indicar que a autoridade de gestão, o responsável pela validação dos dados ou o AFCOS não verificaram cuidadosamente a

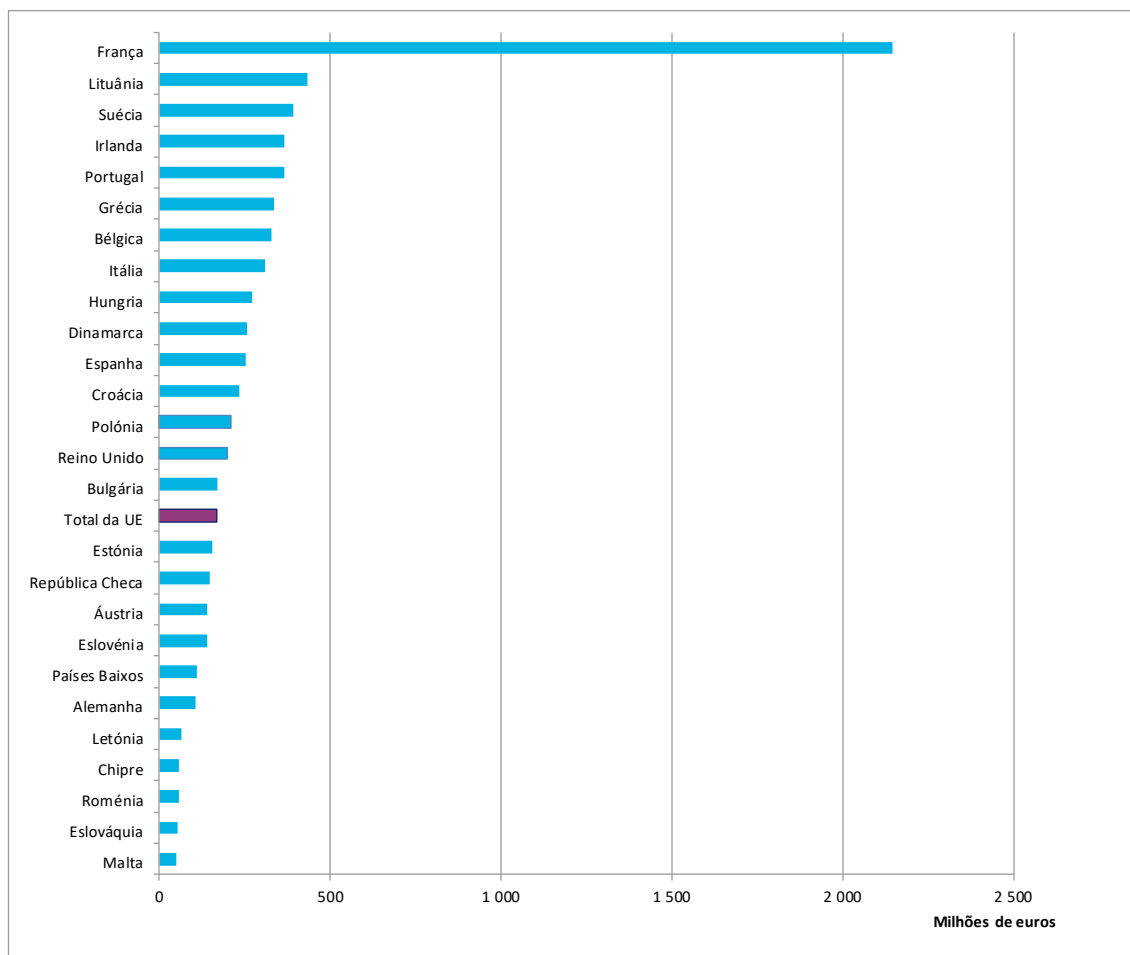
qualidade dos dados. Embora se trate de uma situação insatisfatória, normalmente não afeta o número de casos de fraude comunicados no SGI.

**54** O Tribunal detetou incoerências na abordagem adotada pelas autoridades de gestão para a avaliação do impacto financeiro das potenciais situações de fraude. Por conseguinte, infrações à lei semelhantes poderão ser quantificadas de forma diferente no SGI por Estados-Membros diferentes. A maior parte diz respeito a casos em que é difícil definir de forma precisa o nível de despesas afetado (por exemplo, conflitos de interesses na seleção dos projetos ou infrações no âmbito da contratação pública).

#### **A não declaração de todos os casos prejudicou a fiabilidade das taxas de deteção de fraude**

**55** O relatório PIF de 2017 apresenta taxas de deteção de fraude relativas a cada Estado-Membro e à UE no seu conjunto, com base nos dados comunicados no SGI pelas autoridades dos Estados-Membros e pelos AFCOS (ver ponto **07**). Não apresenta um indicador comparativo semelhante relativo ao número de irregularidades a nível da UE no domínio da política de coesão. Para calcular esse valor, o Tribunal comparou o número de irregularidades fraudulentas comunicadas por cada Estado-Membro com o montante de fundos da UE que receberam (ver *figura 8*), tendo constatado que a França é o país que comunica menos irregularidades fraudulentas para cada euro que recebe da UE. Na opinião do Tribunal, a França não comunica apropriadamente as irregularidades, incluindo as suspeitas de fraude.

**Figura 8 – Fundos da política de coesão – Fundos da UE recebidos por irregularidade comunicada como fraudulenta – Período de programação de 2007-2013**



*Fonte:* TCE, com base no relatório PIF de 2017. Este gráfico não inclui a Finlândia nem o Luxemburgo, que não comunicaram irregularidades fraudulentas no período em questão.

**56** No entender do Tribunal, as taxas de deteção de fraude publicadas pela Comissão são, na verdade, taxas de comunicação de fraude, na medida em que não refletem necessariamente a eficácia dos mecanismos de deteção dos Estados-Membros nem indicam qual o nível de fraude efetivamente detetado, mas antes o número de casos que os Estados-Membros decidiram comunicar à Comissão (ver pontos 48 a 52). No Relatório Especial nº 1/2019, o Tribunal concluiu que existe uma fraca correlação entre as taxas de deteção de fraude e outros indicadores do risco de corrupção<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Relatório Especial nº 1/2019, intitulado "São necessárias ações para combater a fraude nas despesas da UE", ponto 29.

**57** À luz dos problemas identificados, o Tribunal considera que a taxa de deteção de fraude publicada no relatório PIF de 2017 no domínio da política de coesão não constitui uma representação fiel da incidência de fraude nos Estados-Membros visitados.

### **Várias autoridades de gestão não comunicam sistematicamente suspeitas de fraude aos organismos de investigação ou de ação penal**

**58** Uma parte fundamental da redução do risco de fraude e do aumento da dissuasão da fraude é a investigação coordenada e atempada, por parte dos organismos judiciais competentes (polícia, Ministério Público e outros), dos relatos de fraude. Embora a presente auditoria não tenha abrangido o trabalho dos organismos de investigação e de ação penal, o Tribunal avaliou o modo como as autoridades de gestão comunicam e se coordenam com eles.

**59** A aplicação prática do princípio da dissuasão da fraude exige que as autoridades de gestão (ou qualquer outra autoridade que detete potenciais irregularidades) comuniquem, de forma imediata e sistemática, as suspeitas de fraude aos organismos de investigação ou de ação penal competentes, que são os únicos capazes de determinar se o ato foi ou não intencional. Em vários casos, o Tribunal observou que as autoridades de gestão não comunicaram sistematicamente suspeitas de fraude aos organismos responsáveis pela investigação. Na Grécia, por exemplo, as autoridades de gestão não tinham encaminhado para os serviços responsáveis pela ação penal nenhuma das suspeitas de fraude incluídas na amostra da auditoria do Tribunal. Em Espanha, o Tribunal não encontrou instruções nem procedimentos específicos que obrigassem as autoridades de gestão a comunicar desta forma todas as suspeitas de fraude. A falta de comunicação das suspeitas de fraude limita gravemente o efeito dissuasor das eventuais atividades de investigação e de ação penal.

**60** Os inspetores e os procuradores recusam regularmente pedidos de abertura de investigações criminais de casos que lhes são encaminhados pelas autoridades de gestão. Trata-se de uma situação normal, uma vez que apenas estes serviços especializados têm capacidade jurídica e recursos de investigação para determinar se um dado ato criminoso poderá ter ocorrido. No entanto, as autoridades de gestão devem sempre analisar os motivos da rejeição e, se possível e adequado, alterar os seus procedimentos operacionais. O Tribunal constatou que apenas a Letónia criou mecanismos para analisar os motivos de rejeição dos casos encaminhados e para adotar as medidas necessárias.

## As medidas corretivas têm um reduzido efeito dissuasor

**61** As autoridades de gestão devem recuperar os fundos da UE que são gastos de forma fraudulenta<sup>37</sup>. Além disso, são responsáveis por realizar uma análise minuciosa e crítica de quaisquer sistemas de controlo interno que as possam ter exposto a situações de fraude, quer potencial, quer comprovada.

**62** A medida corretiva mais comum é a retirada das despesas afetadas das declarações apresentadas à Comissão, mas sem recuperar os fundos junto do autor da fraude e sem impor qualquer tipo de ação dissuasora suplementar, como uma sanção ou penalização. Este procedimento nada tem de invulgar, uma vez que, na maioria dos casos analisados pelo Tribunal, ainda não tinha sido apurada a ocorrência efetiva de fraude. Contudo, de acordo com o SGI, as autoridades dos Estados-Membros só tinham iniciado a recuperação dos fundos da UE em 84 dos 159 casos de fraude comprovada<sup>38</sup>. A retirada das despesas das declarações à Comissão é uma forma eficaz de proteger os interesses financeiros da UE. No entanto, esta proteção não se estende ao financiamento público nacional – ou seja, os orçamentos dos Estados-Membros continuam a ser afetados se não houver uma recuperação –, o que limita o efeito dissuasor das ações corretivas adotadas pelas autoridades de gestão. O Relatório Especial nº 1/2019 do Tribunal contém informações suplementares sobre a recuperação de fundos relacionados com os casos de fraude comprovada<sup>39</sup>.

**63** Além da recuperação dos fundos da UE afetados pela fraude, as autoridades de gestão devem avaliar as repercussões horizontais nos seus sistemas de gestão e de controlo e noutros projetos (por exemplo, com o mesmo beneficiário ou com sinais semelhantes de fraude).

**64** Dos sete Estados-Membros visitados, o Tribunal apenas observou indícios deste tipo de avaliação em Espanha (ver [caixa 4](#)). No entanto, mesmo neste caso a verificação não é sistemática.

---

<sup>37</sup> Anexo IV do Regulamento Delegado (UE) nº 480/2014 da Comissão, de 3 de março de 2014, que completa o Regulamento (UE) nº 1303/2013.

<sup>38</sup> O montante a recuperar em relação a estes 84 casos de fraude era de 7 milhões de euros.

<sup>39</sup> Relatório Especial nº 1/2019, intitulado "São necessárias ações para combater a fraude nas despesas da UE", pontos 112 a 115.



## Caixa 4

### Exemplo de boas práticas: verificação de fraude sistemática com base num caso inicial

As suspeitas individuais de fraude comunicadas em Espanha em relação ao período de programação de 2007-2013 podem, na sua maioria, ser associadas a um único inquérito acionado por um organismo intermédio.

Com base nas conclusões preliminares de uma verificação inicial, o organismo intermédio realizou verificações horizontais de todas as outras subvenções concedidas ao mesmo beneficiário final. Concluiu que existiam provas suficientes para suspeitar de fraude sistemática envolvendo faturas falsas e concluiu com fornecedores externos.

O organismo intermédio comunicou devidamente os resultados das suas verificações e as suspeitas de fraude ao Ministério Público espanhol e à Comissão. A investigação abrange atualmente 73% de todos os casos de suspeitas de fraude comunicadas em Espanha relativas ao período de programação de 2007-2013 e 56% do seu potencial impacto estimado na contribuição da UE.

## A luta contra a fraude vê-se enfraquecida por diversos problemas de gestão

### A punição da fraude pode demorar muito tempo

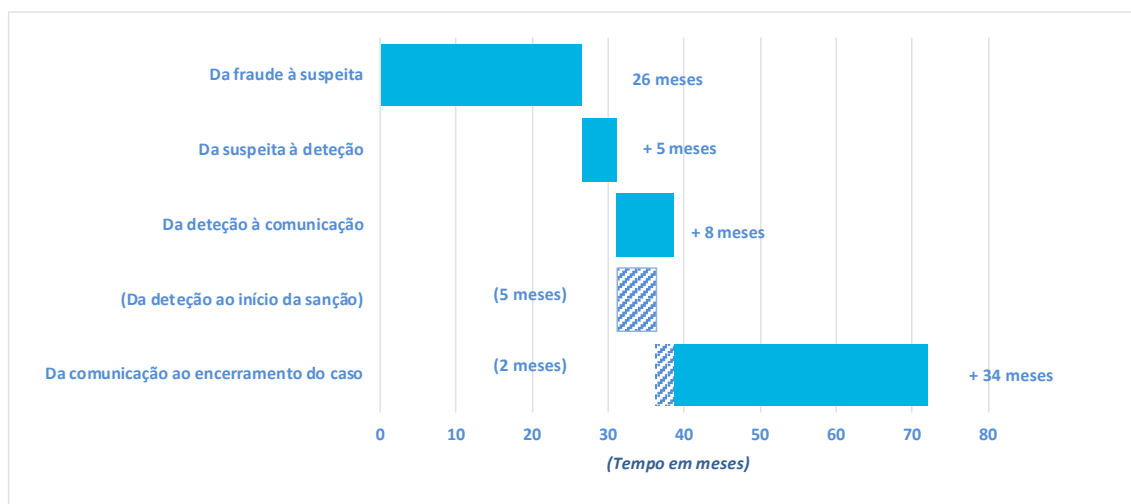
**65** Pode passar muito tempo entre o ato de fraude e a aplicação de sanções (ver *figura 9*). De acordo com os dados registados no SGI, as suspeitas de fraude são comunicadas, em média, cerca de dois anos após ser perpetrada a irregularidade<sup>40</sup>. Além disso, pode demorar um ano a confirmar essas suspeitas através de uma avaliação preliminar, que leva a um primeiro auto administrativo ou judicial<sup>41</sup> e à comunicação do caso à Comissão através do SGI. A partir deste momento, esta fica em condições de acompanhar o caso e de o analisar para efeitos do relatório PIF anual.

<sup>40</sup> Calculado com base nas informações registadas no SGI. Como referido anteriormente, estas informações nem sempre são exatas.

<sup>41</sup> O primeiro auto administrativo ou judicial (PACA) é a primeira avaliação escrita por uma autoridade competente que concluir que uma irregularidade pode ser fraudulenta, sem prejuízo da futura avaliação do caso. Os PACA podem assumir várias formas, por exemplo um relatório de verificação de gestão elaborado por uma autoridade de gestão ou por um organismo intermédio, um relatório de auditoria da autoridade de auditoria, da Comissão ou do TCE, ou a decisão de acusação de um procurador ou de um juiz que dá início a uma investigação criminal formal.

Após a avaliação preliminar (e paralelamente à comunicação à Comissão), demora cerca de cinco meses a iniciar um processo administrativo ou penal com vista à aplicação de sanções. Estes processos demoram, em média, três anos a concluir.

### Figura 9 – Tempo médio decorrido até à deteção, comunicação e encerramento de casos de fraude pelas autoridades competentes dos Estados-Membros



Fonte: TCE, com base em informações do SGI.

### As funções dos AFCOS não estão suficientemente definidas no Regulamento e variam consideravelmente entre Estados-Membros

**66** Embora as autoridades de gestão sejam as principais responsáveis pelo combate à fraude na utilização dos fundos da coesão, os AFCOS desempenham um papel fundamental na coordenação do trabalho destas autoridades com outros organismos dos Estados-Membros e com o OLAF. A legislação da UE que institui os AFCOS<sup>42</sup> não dá orientações sobre o seu mandato, quadro organizativo ou atribuições. A Comissão formulou recomendações específicas a este respeito através de orientações

<sup>42</sup> Regulamento (UE, Euratom) nº 883/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de setembro de 2013, relativo aos inquéritos efetuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) (JO L 248 de 18.9.2013, p. 1), com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE, Euratom) 2016/2030 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2016 (JO L 317 de 23.11.2016, p. 1).

adicionais<sup>43</sup> (ver ponto 06). No entanto, cabe a cada Estado-Membro estabelecer disposições específicas para o seu AFCOS.

**67** Os recursos e as disposições organizacionais dos AFCOS devem permitir-lhes acompanhar corretamente a comunicação de casos de fraude e coordenar o trabalho de todas as partes envolvidas na luta contra a fraude. Na ausência de orientações claras, o Tribunal concluiu que os AFCOS dos sete Estados-Membros visitados tinham estruturas e poderes significativamente diferentes, variando entre pequenos departamentos sem poder de investigação e estruturas complexas plenamente habilitadas a levar a cabo inquéritos administrativos (ver *figura 10*). O AFCOS francês tem o mesmo número de efetivos que o AFCOS letão, apesar da diferença entre os dois países em termos de tamanho e de volume de fundos recebidos.

**Figura 10 – Síntese dos AFCOS nos Estados-Membros visitados**

Estados-Membros visitados	Posição do AFCOS no sistema institucional nacional	Pessoal (equivalente a tempo inteiro)	Poderes de investigação	Acompanhamento estreito dos casos do SGI	Relatório anual de atividades público	Mecanismos de coordenação que envolvem intervenientes externos
LV	Ministério das Finanças	1,5	Não	Sim	Sim	Sim
FR	Ministério da Economia e das Finanças	1	Não	Não	Sim	Não
BG	Ministério do Interior	30	Sim	Não	Sim	Sim
RO	Aparelho do Governo	131	Sim	Sim	Sim	Bilateral (com AG, AC e AA)
GR	Ministério da Justiça	35	Não	Não	Sim	Sim
ES	Inspeção-Geral da Administração do Estado (Ministério das Finanças)	7	Não	Sim	Sim	Não
HU	Ministério da Economia (até 15 de junho de 2018)/ Ministério das Finanças (após 15 de junho de 2018)	11	Não	Não	Não	Não

Fonte: TCE.

**68** O AFCOS húngaro carece de disposições adequadas para a comunicação de informações sobre as atividades levadas a cabo pelo Estado-Membro para proteger os interesses financeiros da UE. Este AFCOS não divulga publicamente nenhum relatório sobre estas atividades nem sobre potenciais situações de fraude em matéria de despesas de coesão da UE (ver *figura 10*).

<sup>43</sup> *Guidance note on main tasks and responsibilities of an Anti-Fraud Coordination Service (AFCOS)* (Nota de orientação sobre as principais atribuições e responsabilidades dos serviços de coordenação antifraude (AFCOS)), 13 de novembro de 2013, Ares(2013)3403880.

**69** Em 23 de maio de 2018, a Comissão publicou uma proposta de alterações do Regulamento OLAF<sup>44</sup>. Em 2017, antes de apresentar a proposta, a Comissão tinha realizado uma avaliação<sup>45</sup> sobre o modo como o Regulamento OLAF estava a ser aplicado e concluiu que o principal fator que inibe a eficácia dos AFCOS é a disparidade da sua configuração e competências nos diferentes Estados-Membros.

**70** Em 22 de novembro de 2018, o Tribunal formulou um parecer sobre esta proposta<sup>46</sup>, tendo considerado que a proposta não contribui o suficiente para a implantação mais harmonizada e eficaz dos AFCOS em todos os Estados-Membros, uma vez que apenas aborda a cooperação dos serviços com o OLAF, sem esclarecer quais as suas funções mínimas.

### **O estado dos casos de fraude é inadequadamente comunicado e acompanhado**

**71** Para acompanhar o estado de um processo, pode ser necessário consultar partes envolvidas na luta contra a fraude que estejam fora das estruturas de gestão e de controlo do PO. No entender do Tribunal, enquanto estruturas centrais de ligação com o OLAF na luta contra a fraude, os AFCOS devem ter a todo o momento uma síntese dos casos de fraude que envolvam fundos da UE. Para isso, devem poder obter informações sobre o estado dos processos investigados pelas autoridades competentes no seu Estado-Membro. Além disso, devem ter estatísticas sobre o número e o progresso dos processos em investigação, tendo devidamente em conta a confidencialidade processual.

**72** Em cinco dos Estados-Membros visitados, os AFCOS não estavam suficientemente cientes do estado dos processos comunicados à Comissão em termos de investigação. Na Roménia e na Hungria, o Tribunal não detetou um mecanismo formal de cooperação sistemática entre as autoridades de gestão, os AFCOS e os organismos de investigação e de ação penal; os AFCOS não dispunham, pois, de uma visão completa

---

<sup>44</sup> Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE, Euratom) nº 883/2013 relativo aos inquéritos efetuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) no que respeita à cooperação com a Procuradoria Europeia e à eficácia dos inquéritos do OLAF, COM(2018) 338 final, 2018/0170 (COD).

<sup>45</sup> Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação da aplicação do Regulamento (UE, Euratom) nº 883/2013, SWD(2017) 332 final.

<sup>46</sup> Parecer nº 8/2018 sobre a proposta da Comissão, de 23 de maio de 2018, que altera o Regulamento (UE, Euratom) nº 883/2013 relativo ao OLAF no que respeita à cooperação com a Procuradoria Europeia e à eficácia dos inquéritos do OLAF – ver, em especial, os pontos [16, 38 e 39].

das investigações em curso envolvendo projetos financiados pela UE. Não obstante, o AFCOS romeno contacta regularmente os organismos de ação penal para obter informações sobre o estado das investigações em curso de que tem conhecimento. Em Espanha, o AFCOS também tem uma abordagem pró-ativa, solicitando dados sobre as investigações em curso, mas não consegue garantir a transmissão de informações atualizadas à Comissão.

**73** O Tribunal detetou problemas de coordenação e intercâmbio de informações em seis dos sete Estados-Membros visitados. Também não pôde conciliar as informações registadas no SGI relativas a casos de suspeitas de fraude e de fraude confirmada envolvendo fundos da UE com as informações detidas pelas diferentes autoridades. Esta constatação levanta questões relacionadas com a fiabilidade das informações comunicadas à Comissão. Os Estados-Membros em causa não têm uma base de dados central nem outra forma de registo estatístico centralizado que possa oferecer uma síntese da natureza e do estado dos casos de fraude (ver ponto [48](#)).

#### **Os mecanismos de coordenação são frequentemente inexistentes**

**74** A proteção dos interesses financeiros da UE a nível dos Estados-Membros não diz respeito exclusivamente às autoridades responsáveis pela execução dos fundos da coesão ou aos AFCOS. Outras partes interessadas são os organismos de investigação e de ação penal, as autoridades competentes, as agências de contratação pública e, dependendo do país, algumas outras instituições. Os Estados-Membros devem instituir mecanismos de coordenação adequados para que os diferentes intervenientes possam trocar informações sobre as medidas adotadas e planeadas e formular recomendações de aspetos a melhorar.

**75** No entanto, na sua maioria, os Estados-Membros visitados não dispunham de mecanismos de coordenação adequados envolvendo todas as partes relevantes na luta contra a fraude com fundos de coesão da UE.

**76** Na Bulgária, em que 60% dos casos examinados pelo Tribunal tinham sido rejeitados ou arquivados pelo Ministério Público, nem o AFCOS nem as autoridades de gestão analisam sistematicamente os motivos de rejeição. Na Hungria, o AFCOS não possui uma síntese das medidas efetivamente aplicadas no âmbito do processo de gestão antifraude ou do estado dos casos comunicados. O AFCOS romeno realiza trabalhos de coordenação exclusivamente com base em acordos bilaterais com cada uma das autoridades do programa, mas não existe um mecanismo de coordenação multilateral nacional que envolva todas as partes interessadas. Em Espanha, a criação

de um organismo que preste assistência ao AFCOS coordenando todas as partes na luta contra a fraude está pendente desde a criação deste serviço em 2016<sup>47</sup>.

**77** O Tribunal identificou um exemplo de boas práticas de coordenação na Letónia (ver *caixa 5*).

### Caixa 5

#### **Coordenação entre as autoridades de gestão e os organismos de investigação e de ação penal**

Na Letónia, as autoridades de investigação recusaram-se a iniciar um processo penal em vários casos identificados pela autoridade de gestão e pelos respetivos organismos intermédios delegados. Para analisar os motivos dessas recusas e determinar se era necessário introduzir alterações nas práticas de trabalho, o AFCOS instituiu um grupo de trabalho interinstitucional que engloba as autoridades, o Ministério da Justiça, a polícia e o Ministério Público. O grupo de trabalho reúne-se agora regularmente para examinar casos de suspeitas de fraude na aplicação do financiamento da coesão.

---

<sup>47</sup> O Decreto Real que regula a composição e o funcionamento deste organismo foi por fim aprovado em 1 de março de 2019 e publicado em 19 de março de 2019.

## Conclusões e recomendações

**78** Através desta auditoria, o Tribunal avaliou se as autoridades de gestão cumpriram corretamente as suas responsabilidades em cada uma das fases do processo de gestão antifraude: prevenção da fraude, deteção da fraude e resposta à fraude (incluindo a comunicação dos casos de fraude e a recuperação dos montantes indevidamente pagos). Para isso, o Tribunal avaliou se as autoridades de gestão:

- a) desenvolveram políticas antifraude, realizaram uma avaliação minuciosa do risco e aplicaram medidas adequadas de prevenção e de deteção;
- b) deram uma resposta adequada à fraude detetada, em cooperação com os AFCOS e com outros organismos competentes de luta antifraude.

**79** De um modo global, o Tribunal conclui que, embora se tenham registado melhorias no modo como as autoridades de gestão identificam os riscos de fraude e elaboram as medidas de prevenção, ainda é necessário reforçar a deteção, a resposta e a coordenação em matéria de fraude.

### **As autoridades de gestão geralmente não possuem uma política antifraude específica**

**80** As autoridades de gestão raramente elaboram uma política formal antifraude ou um documento único semelhante que especifique as medidas de prevenção, deteção e resposta (correção e ação penal) em matéria de fraude que instituíram após uma avaliação dos riscos. O Tribunal considera que a elaboração e a publicação de uma política formal antifraude sob a forma de um documento único autónomo são essenciais para transmitir a determinação de uma autoridade de gestão em combater ativamente a fraude. Esta situação é particularmente pertinente porque apenas dez Estados-Membros aprovaram uma estratégia nacional antifraude com base na recomendação da Comissão. O Tribunal entende que a ausência de disposições que obriguem as autoridades de gestão a adotar políticas formais antifraude constitui uma lacuna na conceção do quadro antifraude para 2014-2020 (pontos **18** a **21**).

## Recomendação 1 – Desenvolver políticas e estratégias formais para combater a fraude lesiva dos fundos da UE

---

- a) Os Estados-Membros que ainda não têm uma estratégia nacional antifraude (ver ponto 20 e nota de rodapé 19) devem elaborá-la. Esta deve, no mínimo:
- basear-se na avaliação dos riscos existentes e ser elaborada com a participação de intervenientes com conhecimentos em diferentes domínios (gestores de fundos da UE, organismos responsáveis pela investigação e pela ação penal em matéria de fraude, etc.);
  - descrever medidas concretas de prevenção, deteção, investigação e ação penal em matéria de fraude, bem como medidas de recuperação e sanções;
  - incluir disposições específicas para o acompanhamento das medidas antifraude e a aferição dos resultados;
  - atribuir expressamente responsabilidades pela execução, acompanhamento, coordenação e avaliação comparativa das medidas antifraude.
- b) A não ser que exista uma estratégia suficientemente pormenorizada a nível nacional, a Comissão deve exigir que as autoridades de gestão instituem uma política ou declaração formal antifraude que abranja os PO sob a sua responsabilidade. Esta política deve servir como fonte de referência única, especificando as estratégias de desenvolvimento de uma cultura antifraude, a atribuição de responsabilidades pelo combate à fraude, os mecanismos de comunicação de suspeitas de fraude e de que forma os diferentes intervenientes precisam de cooperar, em consonância com o requisito-chave nº 7 e com as orientações da Comissão.

**Prazo: até ao final de 2019**

**81** Em linha com a política de tolerância zero em matéria de fraude e durante as negociações e o processo de aprovação do RDC para o período de 2021-2027, os legisladores poderiam considerar a hipótese de tornar obrigatória a instituição de estratégias nacionais ou políticas antifraude.



## **As autoridades de gestão avaliam sistematicamente os riscos de fraude, mas este processo poderia ser melhorado**

**82** Em conformidade com as disposições do quadro de controlo de 2014-2020, as autoridades de gestão avaliam agora sistematicamente os riscos de fraude (amplamente com base nas orientações fornecidas pela Comissão), o que constitui um progresso na luta contra a fraude (pontos **22** e **23**). Contudo, a abordagem de algumas das autoridades de gestão visitadas pelo Tribunal ainda é demasiado mecânica e não inclui contributos adicionais de outras partes informadas, como os AFCOS ou os organismos de investigação e de ação penal.

**83** As autoridades de gestão concluem, em geral, que as medidas antifraude que aplicam são adequadas para abordar os riscos de fraude. O Tribunal considera que esta conclusão poderá ser demasiado otimista (pontos **24** a **28**).

## **Recomendação 2 – Reforçar a avaliação do risco de fraude mediante o envolvimento de intervenientes externos no processo**

---

As autoridades de gestão, sobretudo as responsáveis pelos programas com risco e volume financeiro particularmente elevados, devem procurar envolver intervenientes externos pertinentes com experiência comprovada no combate à fraude (por exemplo, representantes de organismos de ação penal) na avaliação dos riscos e da adequabilidade das medidas antifraude existentes.

**Prazo: até ao final de 2019**

## **As autoridades de gestão melhoraram as medidas de prevenção da fraude, mas não realizaram progressos significativos no que diz respeito à deteção pró-ativa da fraude**

**84** As medidas antifraude suplementares desenvolvidas para o período de 2014-2020 centram-se amplamente em medidas preventivas, que são mais abrangentes do que as instituídas para o período de 2007-2013 (pontos **29** a **32**).

**85** No entanto, as medidas de deteção de fraude para 2014-2020 mantêm-se, de um modo geral, inalteradas em relação às de 2007-2013, que foram concebidas no âmbito de um quadro de controlo mais fraco (pontos **33** a **35**). As autoridades de gestão fazem uma utilização insuficiente da análise de dados para fins de deteção da fraude, e, na

sua maioria, os Estados-Membros visitados não utilizavam o instrumento Arachne em todo o seu potencial (pontos 36 a 38).

**86** As autoridades de gestão não fizeram progressos significativos no que diz respeito à deteção "pró-ativa" da fraude, por exemplo verificando especificamente se existe conluio na contratação pública (ponto 33). Embora as autoridades de gestão considerem que as linhas diretas e os mecanismos de denúncia são métodos de deteção de fraude muito eficazes, menos de metade das autoridades de gestão que responderam ao inquérito do Tribunal utilizam efetivamente estes métodos (pontos 34 e 35).

**87** Além disso, não é possível avaliar a eficácia das medidas de prevenção ou deteção de fraude, uma vez que as autoridades de gestão não dispõem de procedimentos destinados a acompanhar a sua execução e a avaliar a sua eficácia (pontos 40 e 41).

### **Recomendação 3 – Melhorar as medidas de deteção da fraude através da generalização do recurso a instrumentos de análise de dados e do incentivo à utilização de outros métodos "pró-ativos" de deteção da fraude**

---

- a) As autoridades de gestão que não estão a utilizar instrumentos de análise de dados, em especial o Arachne, devem começar a fazê-lo devido ao potencial de identificação de riscos de fraude de forma sistemática e eficiente em termos de custos.
- b) Na sua função de supervisão no quadro da gestão partilhada, a Comissão deve promover ativamente a utilização de métodos de deteção de fraude "pró-ativos" e de outros métodos novos através da divulgação regular de casos específicos de boas práticas.
- c) A Comissão deve, em cooperação com os AFCOS, elaborar disposições mínimas para o acompanhamento e a avaliação da aplicação e da eficácia das medidas de prevenção e deteção da fraude.

**Prazo: até ao final de 2021**

**88** Durante as negociações e o processo de aprovação do RDC para o período de programação de 2021-2027, os legisladores poderiam considerar a hipótese de tornar obrigatória a utilização de instrumentos adequados de análise de dados (por

exemplo, o Arachne) nesse período, de modo a melhorar a eficácia da deteção da fraude a um custo relativamente baixo.

### **As autoridades de gestão comunicam apenas um número reduzido de casos de fraude a incluir nos relatórios PIF e não os encaminham para os organismos de investigação e de ação penal**

**89** Em matéria de resposta à fraude, o Tribunal concluiu que as autoridades de gestão comunicam apenas um número reduzido de casos de fraude, o que prejudica a fiabilidade das taxas de deteção de fraude publicadas nos relatórios PIF (ver pontos **48** a **57**). Além disso, várias autoridades de gestão não comunicam sistematicamente suspeitas de fraude aos organismos de investigação ou de ação penal (pontos **58** a **60**). O Tribunal conclui que as autoridades de gestão centram-se na retirada do financiamento da UE e nem sempre recuperam os montantes fraudulentos junto dos autores da fraude nem impõem penas ou sanções dissuasoras (pontos **61** e **62**). Também não avaliam as possíveis repercussões horizontais dos casos de suspeitas de fraude (pontos **63** e **64** e **caixa 4**). Todas estas situações limitam gravemente o efeito dissuasor das investigações de fraude.

### **Recomendação 4 – Acompanhar os mecanismos de resposta à fraude para garantir que são aplicados de forma coerente**

---

- a) A Comissão deve definir requisitos claros em matéria de comunicação de casos de fraude destinados aos organismos dos Estados-Membros em geral e às autoridades de gestão em particular. Estes devem basear-se na interpretação padrão de fraude lesiva dos interesses financeiros da UE prevista na nova Diretiva PIF.
- b) A Comissão deve exigir que as autoridades de gestão avaliem as repercussões horizontais das suspeitas de fraude nos seus sistemas de gestão e controlo.
- c) A Comissão deve incentivar as autoridades de gestão a comunicar todas as suspeitas de fraude aos organismos de investigação criminal ou de ação penal.
- d) De forma a garantir a eficácia da dissuasão, as autoridades de gestão devem adotar medidas proporcionadas para recuperar os fundos públicos junto dos autores de fraude e não se limitarem a retirar os montantes em questão das despesas certificadas para financiamento da UE.

**Prazo: até ao final de 2019**

**90** Durante as negociações do RDC para o período de programação de 2021-2027, os legisladores poderiam considerar a hipótese de introduzir sanções e penalizações específicas para os responsáveis por fraudes lesivas dos interesses financeiros da UE. Em especial, à semelhança de outros domínios de intervenção, estas medidas poderiam incluir uma penalização monetária específica que variaria em função do impacto financeiro da irregularidade ou um mecanismo de exclusão do financiamento da UE durante um determinado número de anos.

### **A luta contra a fraude vê-se enfraquecida pela insuficiente definição das funções dos AFCOS no regulamento e pela reduzida coordenação entre os organismos dos Estados-Membros**

**91** No que diz respeito à coordenação das atividades antifraude, o Tribunal detetou variações consideráveis no modo como os AFCOS são organizados e equipados (pontos 66 a 70). A este respeito, a proposta da Comissão de alterar o Regulamento OLAF não proporciona clareza suficiente quanto às funções mínimas de um AFCOS. O estado dos casos de fraude é inadequadamente comunicado e acompanhado (pontos 71 a 73), uma vez que os AFCOS nem sempre têm acesso a informações sobre o estado dos casos de fraude sob investigação. A ausência frequente de coordenação prejudica a eficácia da luta contra a fraude (pontos 74 a 78).

### **Recomendação 5 – Apoiar a expansão da função dos AFCOS para melhorar a coordenação**

---

A Comissão deve incentivar os Estados-Membros a expandir o papel de coordenação entre os AFCOS e as autoridades de gestão no sentido de estabelecerem ligação com todos os organismos nacionais responsáveis pela investigação e pela ação penal de suspeitas de fraude.

**Prazo: até ao final de 2019**

**92** Respeitando o direito dos Estados-Membros à flexibilidade na definição e organização do seu próprio trabalho na luta contra a fraude, em consonância com o princípio da subsidiariedade, os legisladores da UE poderiam considerar a hipótese de determinar funções mínimas para os AFCOS. Essa definição poderia ser feita, por exemplo, no contexto do processo legislativo em curso para a modificação do Regulamento OLAF, de modo a garantir que os AFCOS desempenham um papel de coordenação eficaz. As suas funções incluiriam, pelo menos, os seguintes elementos:

- a ligação entre as autoridades de gestão (e outras autoridades do programa) e outros organismos dos Estados-Membros envolvidos no combate à fraude, em especial organismos de investigação e de ação penal;
- o acompanhamento do estado dos casos individuais e a comunicação à Comissão sobre o acompanhamento realizado pelas autoridades de gestão responsáveis, tendo devidamente em conta a confidencialidade das investigações em curso;
- a certificação anual, tendo em vista a elaboração dos relatórios PIF da Comissão, de que as informações registadas no SGI são completas, fiáveis, exatas e atualizadas.

O presente relatório foi adotado pela Câmara II, presidida por Iliana IVANOVA, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 27 de março de 2019.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner LEHNE  
*Presidente*

## Siglas e acrónimos

**AFCOS:** Serviço de coordenação antifraude

**FEDER:** Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

**FSE:** Fundo Social Europeu

**OLAF:** Organismo Europeu de Luta Antifraude

**PO:** Programa operacional

**RDC:** Regulamento Disposições Comuns

**SGI:** Sistema de Gestão de Irregularidades

**TDF:** Taxa de deteção de fraude

## Glossário

**Arachne:** ferramenta informática de pontuação de risco desenvolvida pela Comissão (DG EMPL e DG REGIO) para o FEDER, o FC e o FSE e disponibilizada aos Estados-Membros gratuitamente em troca de dados de gestão.

**Autoridades do programa:** organismos dos Estados-Membros responsáveis pela gestão e pelo acompanhamento da execução dos programas operacionais financiados pelos FEEI. Existem três tipos de autoridades do programa: as autoridades de gestão (geralmente apoiadas por organismos intermédios), as autoridades de certificação e as autoridades de auditoria.

- As autoridades de gestão (AG) são responsáveis pela gestão global de cada PO. São frequentemente apoiadas por organismos intermédios delegados. As suas tarefas incluem a seleção das operações elegíveis e a realização do controlo financeiro dessas operações. As AG são as principais responsáveis pela instituição de medidas antifraude.
- As autoridades de certificação (AC) são responsáveis pela elaboração das contas anuais e pela certificação da sua integralidade e exatidão, bem como pela apresentação de pedidos de pagamento à Comissão. As AC podem efetuar verificações que resultem na deteção de suspeitas de fraude.
- As autoridades de auditoria (AA) são organismos nacionais ou regionais independentes responsáveis por determinar se as contas anuais apresentadas pelas autoridades de certificação representam uma imagem fiel e exata, se as despesas declaradas à Comissão são legais e regulares e se os sistemas de controlo do PO funcionam corretamente. As AA podem examinar as medidas antifraude instituídas pelas AG através dos seus sistemas de auditoria e detetar suspeitas de fraude através das suas auditorias às operações/transações.

**COCOLAF:** Comité Consultivo de Coordenação da Luta Contra a Fraude, instituído pela Decisão da Comissão 94/140/CE, de 23 de fevereiro de 1994, que coordena as ações dos Estados-Membros e da Comissão Europeia no combate à fraude lesiva dos interesses financeiros da UE.

O COCOLAF supervisiona vários outros grupos que lidam com matérias específicas:

- grupo de prevenção da fraude;

- grupo de comunicação de informações e análise de fraudes e outras irregularidades;
- grupo do Serviço de Coordenação Antifraude (AFCOS);
- rede OLAF de agentes de comunicação antifraude (OAFCN).

**Dissuasão da fraude:** impacto presumido das políticas e medidas antifraude para reduzir a probabilidade de as pessoas singulares ou coletivas atuarem de forma fraudulenta.

**EGESIF:** Grupo de Peritos sobre os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, que presta assistência à Comissão no que diz respeito à aplicação da legislação da UE no domínio da política de coesão e à coordenação e intercâmbio de informações entre os Estados-Membros.

O EGESIF analisa e adota orientações específicas sobre vários temas relacionados com a aplicação dos fundos de coesão. Embora estas orientações não sejam juridicamente vinculativas, são geralmente utilizadas pela Comissão ao avaliar o trabalho das autoridades dos Estados-Membros. No período de programação de 2007-2013, o grupo tinha a designação de COCOF.

**Fraude comprovada:** irregularidade que foi considerada "fraude" por uma decisão definitiva proferida por um tribunal penal.

**Irregularidade:** ato ou omissão que infringe o direito da UE (ou o direito nacional respeitante à sua aplicação) e que tem um potencial impacto negativo para os interesses financeiros da União. Os Estados-Membros estão obrigados a notificar a Comissão das irregularidades de montante superior a 10 000 euros.

**Irregularidades comunicadas como fraudulentas:** termo usado pela Comissão nos seus relatórios PIF anuais para distinguir os casos de suspeitas de fraude e de fraude comprovada comunicados pelos Estados-Membros de irregularidades consideradas como não sendo intencionais.

**Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF):** serviço da Comissão responsável pela luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da UE. Compete-lhe a responsabilidade pelo desenvolvimento e pela coordenação das políticas antifraude da UE e pela realização de inquéritos sobre fraude e corrupção que envolvam fundos da UE (receitas e despesas) e/ou funcionários da UE.

**PIF:** relativo à proteção dos interesses financeiros da UE.



**Política antifraude:** instrumento utilizado por uma organização para comunicar a sua determinação em combater a fraude. Deve abranger:

- estratégias para o desenvolvimento de uma cultura antifraude;
- a atribuição de responsabilidades para combater a fraude;
- mecanismos de comunicação de suspeitas de fraude;
- a cooperação entre os vários intervenientes.

A política antifraude deve ser visível no interior da organização (distribuída a todo o pessoal novo, nomeadamente pela intranet) e deve ser claro para o pessoal que é ativamente aplicada (através de atualizações regulares em matéria de fraude e comunicação dos resultados das investigações de fraude). *(Fonte: EGESIF\_14-0021-00, secção 4.1 e anexo 3)*

**Primeiro auto administrativo ou judicial (PACA):** primeira avaliação escrita por uma autoridade competente, quer administrativa, quer judicial, que conclua, com base em factos específicos, que ocorreu uma determinada infração, intencionalmente ou não, suscetível de prejudicar o orçamento da UE.

**Serviço de Coordenação Antifraude (AFCOS):** organismo designado por cada Estado-Membro em conformidade com o Regulamento OLAF para facilitar a cooperação e o intercâmbio de informações com o OLAF.

**Sistema de Gestão de Irregularidades (SGI):** aplicação Web utilizada pelos Estados-Membros para comunicar irregularidades (fraudulentas e não fraudulentas) no domínio da gestão partilhada.

**Suspeita de fraude:** irregularidade que suscita o início de um processo administrativo ou judicial a nível nacional a fim de determinar se o ato (ou a omissão) foi intencional.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

### «COMBATER A FRAUDE NAS DESPESAS DE COESÃO DA UE: AS AUTORIDADES DE GESTÃO DEVEM REFORÇAR A DETECÇÃO, A RESPOSTA E A COORDENAÇÃO»

#### SÍNTESE

III: A Comissão encomendou um estudo externo intitulado «*Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States*<sup>1</sup>» [Prevenir a fraude e a corrupção nos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento – balanço das práticas nos Estados-Membros da UE], para avaliar a conceção de medidas antifraude eficazes e proporcionadas. O estudo foi publicado em novembro de 2018.

Este estudo teve por base a análise de 50 programas e concluiu que os esforços de combate à fraude assumiram um carácter mais formalizado e sistemático no período de 2014-2020. A grande maioria das autoridades de gestão utilizou o instrumento de avaliação do risco facultado pela Comissão nas suas orientações de 2014. O processo de avaliação do risco de fraude é um dos exemplos que ilustram a maior formalização dos esforços de combate à fraude. O estudo refere que a realização deste processo com base numa lista dos controlos recomendados pela Comissão contribuiu para que algumas autoridades adotassem novos controlos de deteção ou melhorassem aqueles já existentes. Por exemplo,

- Existência de uma «comissão de peritos na adjudicação de contratos públicos» que confere aos proponentes a possibilidade de recorrer à mesma caso o procedimento seja considerado incorreto;
- Orçamentos predefinidos através de estudos de mercado, que não são divulgados (manipulação de contratos públicos);
- Utilização de ferramentas informáticas para a identificação de pedidos em duplicado (manipulação dos custos e da qualidade);
- Colaboração com as entidades responsáveis pelos contratos públicos ou as autoridades da concorrência (propostas concertadas);
- Mecanismo de apresentação de queixas para os beneficiários.

A Comissão concebeu e promove ativamente um instrumento de prospeção de dados, o Arachne, disponibilizando-o gratuitamente aos Estados-Membros. Este instrumento é atualmente utilizado por 165 programas para melhorar a deteção de sinais de alerta de fraude.

IV: A Comissão assinalou várias vezes nos seus relatórios anuais sobre a proteção dos interesses financeiros da UE (relatórios PIF) a possibilidade concreta de a comunicação de informações ser insuficiente por parte de alguns Estados-Membros. A fim de atenuar esses riscos, a Comissão desenvolve continuamente o Sistema de Gestão de Irregularidades (SGI) e fornece aos Estados-Membros orientações sobre a comunicação de informações. Além disso, as taxas de deteção de fraude e respetivas análises plurianuais foram concebidas tendo em conta essas deficiências.

No âmbito da sua estratégia revista de luta contra a fraude (CAFS), a Comissão pretende melhorar a sua análise com base em elementos adicionais, nomeadamente através do desenvolvimento de perfis por país, a fim de compreender melhor as diferenças em matéria de deteção e comunicação de informações entre os Estados-Membros.

V.

---

<sup>1</sup> Para consultar o estudo: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/studies/2018/study-on-the-implementation-of-article-125-4-c-of-the-regulation-eu-no-1303-2013-laying-down-the-common-provisions-on-the-european-structural-and-investment-fund-in-member-states](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2018/study-on-the-implementation-of-article-125-4-c-of-the-regulation-eu-no-1303-2013-laying-down-the-common-provisions-on-the-european-structural-and-investment-fund-in-member-states)

Primeiro travessão: A Comissão apoia plenamente a adoção de estratégias nacionais antifraude pelos Estados-Membros, tendo elaborado para o efeito, sob os auspícios do Comité Consultivo para a Coordenação da Luta contra a Fraude (COCOLAF), orientações para estas estratégias nacionais antifraude. A Comissão congratula-se com o facto de dez Estados-Membros já terem adotado estratégias deste teor. Através das suas orientações, a Comissão recomendou igualmente às autoridades de gestão a adoção de declarações de política antifraude.

A Comissão continuará a incentivar a adoção das estratégias nacionais antifraude pelos Estados-Membros e a prestar-lhes assistência em conformidade. No entanto, a legislação não lhe confere poderes para exigir que cada uma das autoridades de gestão adote uma política formal e autónoma de luta contra a fraude a nível dos programas operacionais (PO). Não obstante, a Comissão recomendou que as autoridades de gestão publicassem uma declaração de política antifraude, tendo proposto orientações para o efeito.

Segundo travessão: A Comissão apoia e promove a cooperação entre as autoridades de gestão dos fundos de coesão e outros importantes intervenientes nacionais no combate à fraude em geral, e continuará a fazê-lo, em especial no que diz respeito a programas que apresentem riscos particularmente elevados ou que envolvam volumes financeiros elevados, em conformidade com o princípio da proporcionalidade.

Terceiro travessão: A Comissão já elaborou orientações exaustivas dirigidas aos Estados-Membros em matéria de medidas de prevenção e deteção da fraude. A Comissão apoia e continuará a promover ativamente a utilização de qualquer instrumento de prospeção de dados, nomeadamente o Arachne, pelas autoridades do programa. A Comissão concebeu o Arachne especificamente para as necessidades dessas autoridades no âmbito da política de coesão, disponibilizando-o gratuitamente aos Estados-Membros.

Quarto travessão: Em conformidade com as disposições do Regulamento Disposições Comuns (RDC), a Comissão acompanhará a aplicação das medidas antifraude a adotar pelos Estados-Membros a nível dos programas operacionais (PO). Além disso, a Comissão, no âmbito da sua estratégia revista de luta contra a fraude, está a desenvolver perfis por país sobre as capacidades antifraude dos Estados-Membros, nomeadamente, em termos de prevenção e deteção. Estes perfis por país permitirão avaliar melhor a aplicação das medidas de prevenção e deteção da fraude. No entanto, aferir a eficácia dos métodos de prevenção e deteção da fraude é uma tarefa muito complexa e exigente, uma vez que a fraude é influenciada por uma grande variedade de fatores exógenos e nem todos são específicos ao domínio de intervenção.

Quinto travessão: A Comissão continuará a incentivar os Estados-Membros a reforçar o papel de coordenação dos serviços de coordenação antifraude (AFCOS), em especial através da expansão da sua rede.

VI.

A Comissão avaliará cuidadosamente qualquer alteração deste tipo apresentada pelos legisladores.

VII: A Comissão concorda com o TCE quanto à importância de assegurar a eficácia dos AFCOS e poderia apoiar uma definição mais clara das suas funções. A proposta da Comissão de alterar o Regulamento OLAF representa já uma melhoria significativa em relação à situação atual, uma vez que os AFCOS devem necessariamente garantir a prestação de assistência ao OLAF, independentemente da forma como esta é prestada (ou seja, diretamente pelos AFCOS ou por uma outra autoridade agindo a pedido destes).

## **INTRODUÇÃO**

05. O Regulamento Disposições Comuns para o período de 2014-2020 introduziu, pela primeira vez, um requisito no sentido da adoção de uma abordagem baseada no risco e da aplicação de

medidas antifraude proporcionadas e eficazes ao nível do programa operacional. Trata-se de um passo importante no sentido de uma melhor gestão financeira e da proteção do orçamento da UE.

07. A plataforma de informação antifraude referida pelo TCE é o Sistema de Informação Antifraude (AFIS) do OLAF.

#### Resposta comum da Comissão aos pontos 8 e 9:

A percentagem de suspeitas de fraude e de irregularidades não fraudulentas comunicadas pelas autoridades dos Estados-Membros no âmbito da política de coesão pode ser interpretada como revelando a capacidade crescente dos Estados-Membros para detetar e comunicar irregularidades à Comissão, incluindo potenciais casos de fraude. O impacto financeiro varia muito entre os Estados-Membros e consoante os anos.

Nos relatórios PIF, a Comissão tem observado, de forma regular e sistemática, que tal pode dever-se ao facto de os projetos financiados, nomeadamente, ao abrigo do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e do Fundo de Coesão poderem envolver montantes muito elevados em comparação com outros domínios de intervenção.

10. No que diz respeito à Eslováquia, a elevada taxa de deteção de fraude relativamente ao período de 2007-2013 deve-se, pelo menos em parte, a alguns casos (quatro) que envolveram montantes financeiros excecionais, comunicados em 2017.

### **OBSERVAÇÕES**

#### Resposta comum da Comissão aos pontos 18 e 19:

A Comissão apoia plenamente a adoção de estratégias nacionais antifraude pelos Estados-Membros, através das quais estes indicam aos beneficiários e ao público como tencionam lutar contra a fraude. Note-se que não existe qualquer obrigação legal de os Estados-Membros adotarem uma estratégia nacional antifraude. Apesar disso, dez Estados-Membros adotaram uma estratégia nacional antifraude e um Estado-Membro está a atualizar a sua estratégia (ver o relatório PIF de 2017).

A nota de orientação da Comissão para os Estados-Membros e as autoridades do programa sobre avaliação do risco de fraude e medidas antifraude eficazes e proporcionadas (EGESIF 14-0021 de 16 de junho de 2014) inclui um modelo voluntário para uma declaração de política antifraude a nível do programa.

O objetivo desta declaração é sinalizar aos beneficiários e ao público uma tolerância zero à fraude e indicar a forma como as autoridades de gestão tencionam combater a fraude.

Além disso, a fim de aumentar a sensibilização para a fraude e a corrupção e ajudar as autoridades de gestão na luta contra a fraude, a Comissão organizou em 2014 e 2015 vários seminários sobre a luta contra a fraude e a corrupção nos Estados-Membros em colaboração com a Transparency International.

A Comissão remete igualmente para as suas orientações sobre o modo de avaliar os requisitos-chave (RC) dos sistemas de gestão e de controlo e, em especial, o critério de avaliação 7.3 em relação ao RC7 relativo a «medidas antifraude eficazes e proporcionadas». Embora não faça referência a uma política antifraude em si, mas à necessidade de realizar uma autoavaliação conducente a controlos específicos, este RC acrescenta também outros aspetos para além da avaliação dos riscos de fraude identificados e torna claro qual deve ser a posição das autoridades do programa contra a fraude.

#### Resposta comum da Comissão aos pontos 20 e 21:

Em primeiro lugar, a Comissão considera que os Estados-Membros adotaram uma série de medidas para aplicar as orientações e as obrigações que lhes incumbem por força do regulamento. Uma das conclusões do estudo externo sobre medidas antifraude nos Estados-Membros encomendado pela

Comissão é que os esforços desta última para combater a fraude e a corrupção levaram a uma série de alterações a nível dos Estados-Membros e resultaram numa abordagem mais estruturada e sistemática. Mais concretamente, a realização da avaliação do risco de fraude em conformidade com os critérios estabelecidos no modelo contribuiu para uma maior ênfase nos riscos de fraude e de corrupção, criando simultaneamente ligações claras entre os riscos identificados e as medidas de atenuação específicas (estudo externo citado, p. 49).

Em segundo lugar, são as deficiências no requisito-chave 7, em conjugação com outros requisitos não essenciais, que podem definir-se como «deficiências graves a nível do sistema global de gestão e controlo» e, conseqüentemente, conduzir a interrupções nos prazos dos pagamentos ou a correções financeiras. Neste contexto, os requisitos-chave 4 «Verificações adequadas da gestão» e 16 «Auditorias adequadas às operações» funcionam como controlos para atenuar os riscos, uma vez que permitem a deteção da fraude potencial. O incumprimento de um aspeto do sistema de gestão e de controlo, associado ao impacto financeiro na legalidade e na regularidade das operações subjacentes, conduz à interrupção dos pagamentos ou a correções financeiras por parte da Comissão. Por conseguinte, a Comissão considera que o quadro jurídico para 2014-2020 foi claramente reforçado pela introdução da obrigação de pôr em prática medidas antifraude eficazes e proporcionadas, embora não seja imposta qualquer obrigação legal de aplicar políticas formais de luta contra a fraude.

As condições de viabilização são menos numerosas e mais centradas nos objetivos específicos do fundo em causa. Uma vez reunidas, destinam-se a «permitir» às autoridades dos Estados-Membros dar início à execução dos fundos. As medidas antifraude visam minimizar os riscos e devem ser revistas periodicamente, não sendo, por conseguinte, suscetíveis de serem incluídas nas condições de viabilização.

#### Resposta comum da Comissão aos pontos 22 a 23-A:

O instrumento prático e pronto a utilizar da Comissão para a avaliação do risco de fraude, mencionado pelo TCE, permite uma abordagem coerente das avaliações de risco em todos os Estados-Membros, para todos os programas.

O estudo externo sobre as medidas antifraude mencionado pelo TCE confirmou que, atualmente, as autoridades de gestão avaliam os riscos de fraude em conformidade com os requisitos do quadro de controlo para 2014-2020, determinam a aptidão dos controlos internos existentes para fazer face aos riscos associados a diferentes cenários de fraude e identificam os domínios onde são necessários controlos adicionais. Os novos requisitos conduziram a uma abordagem mais estruturada da avaliação dos riscos de fraude.

A Comissão fez também apresentações de teor prático sobre a utilização do seu instrumento recomendado para a avaliação do risco durante os seminários de sensibilização antifraude/anticorrupção organizados em 2014-2015 em 15 Estados-Membros (BG, RO, IT, SK, CZ, HR, LV, HU, MT, SI, LT, ES, PL, PT, EE). Além disso, em 2015, o instrumento foi apresentado a todos os Estados-Membros no âmbito da formação sobre o Sistema de Gestão de Irregularidades (SGI). A Comissão partilha a conclusão do TCE de que os Estados-Membros utilizaram o modelo por si concebido.

A Comissão continuará a apoiar as autoridades dos Estados-Membros na melhoria da sua capacidade administrativa em matéria de luta contra a fraude. Atualmente, está previsto um novo módulo de formação para peritos (em cooperação com o IEAP) sobre Identificação e prevenção da fraude e da corrupção nos FEEI no período de 2014-2020, bem como um estudo de acompanhamento que terá por base os resultados do estudo que faz o ponto da situação na matéria.

#### Resposta comum da Comissão aos pontos 24 e 25:

A Comissão considera que as autoridades de gestão adotam, de modo geral, uma abordagem mais pró-ativa em relação à avaliação dos riscos de fraude.

A opinião da Comissão é confirmada pelo estudo externo, que concluiu que «na maioria dos PO (40), as autoridades adotaram uma abordagem ativa no desenvolvimento das suas avaliações do risco de fraude», «uma grande maioria das avaliações do risco de fraude baseadas no modelo da Comissão (76 %) foram completadas de forma exaustiva, 14 % somente parcialmente e 8 % apenas continham informações de base. As duas avaliações do risco de fraude (FRA) que continham o menor número de informações provinham dos PO em que foi adotada uma abordagem passiva». O estudo conclui igualmente que «[...] além disso, algumas autoridades alargaram o âmbito de aplicação das autoavaliações da FRA aos outros tipos de riscos [...], enquanto outras autoridades de gestão apresentaram uma avaliação mais pormenorizada». Acresce que as autoridades de gestão constatarem um aumento da sensibilização do seu pessoal no que diz respeito à importância da avaliação dos riscos em matéria de fraude e à melhoria dos sistemas informáticos utilizados para prevenir e detetar a fraude.

De acordo com as orientações da Comissão, o processo antifraude começa com uma autoavaliação baseada nos conhecimentos das autoridades de gestão sobre o contexto respetivo e os seus riscos específicos de fraude, bem como nos esquemas de fraude comumente reconhecidos e recorrentes. A Comissão recomenda à equipa de autoavaliação que os intervenientes mais pertinentes participem no processo, o que pode significar diferentes serviços da autoridade de gestão (AG), bem como da autoridade de certificação (AC) ou dos organismos de execução (OE). A participação do AFCOS ou de outros organismos especializados fica ao critério das autoridades de gestão (ponto 3.2). A autoridade de auditoria (AA) auditará o processo sem assumir qualquer papel direto. No que diz respeito à avaliação do risco de fraude, o estudo externo também confirma que a «participação de diferentes autoridades nas atividades antifraude (AG, OE, AA, AC, AFCOS e autoridades responsáveis pela aplicação da lei) conduz a uma maior coordenação das atividades antifraude e reduz os riscos de fraude».

26. A avaliação do risco de fraude é um exercício contínuo, que deve ser aperfeiçoado e revisto durante a execução do programa.

Primeiro travessão: O modelo de garantia para 2014-2020 baseia-se na supervisão da autoridade de gestão pela autoridade de auditoria, através de auditorias dos sistemas e de auditorias das operações, o que permite avaliar cada requisito-chave dos sistemas de gestão e de controlo, incluindo o requisito-chave 7 (RC7), que se refere especificamente às medidas antifraude. No caso da Bulgária, a autoridade de auditoria detetou alguns riscos de fraude, tendo a autoridade de gestão responsável tomado as medidas adequadas para corrigir a situação. Por conseguinte, o sistema geral funcionou, tendo garantido a aplicação de medidas antifraude mais robustas.

Segundo travessão: A Comissão irá analisar todas as ações possíveis para sensibilizar as autoridades francesas e melhorar a avaliação com as autoridades de gestão e as autoridades de auditoria em causa, no contexto das respetivas reuniões anuais.

Terceiro travessão: O exemplo espanhol mostra que a autoridade de gestão assume com seriedade as suas responsabilidades em relação às medidas antifraude e à supervisão dos organismos intermédios. Através da avaliação obrigatória, a autoridade de gestão pode recomendar ações para corrigir as deficiências identificadas, a ser acompanhadas pela secção de auditoria interna da autoridade de gestão.

Quinto travessão: Os serviços da Comissão dirigiram recomendações à Hungria no sentido de melhorar as suas medidas antifraude. Por exemplo, as autoridades de gestão húngaras devem assegurar que os procedimentos de verificação nas fases de seleção e de gestão incluem medidas antifraude proporcionadas, incluindo a adaptação do subsistema informático.

Por conseguinte, a Comissão prevê a melhoria da avaliação do risco de fraude na Hungria.

27. É de notar que se espera que os Estados-Membros adotem medidas de luta contra a fraude que tenham em conta o princípio da proporcionalidade. Estas medidas podem sempre ser melhoradas com base nos casos de deteção de fraude e nos riscos recentemente identificados, devendo contudo continuar a ser proporcionais ao risco identificado.

O estudo de avaliação externa concluiu que as medidas antifraude aplicadas são, em geral, proporcionais aos riscos identificados, mesmo tendo em conta que algumas autoridades podem subestimar os riscos durante a sua autoavaliação. Além disso, as autoridades de gestão propuseram medidas de atenuação criadas por iniciativa própria em resposta aos riscos identificados, que transcendem o proposto pela Comissão, o que sugere que foi feita uma reflexão sobre a melhor forma de obviar aos riscos.

29. A Comissão recomenda que as autoridades de gestão adotem uma abordagem pró-ativa, estruturada e orientada para a gestão do risco de fraude. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado nas disposições regulamentares, as medidas baseadas no risco devem também ser eficazes em termos de custos.

#### Resposta comum da Comissão aos pontos 30 a 32:

De acordo com as orientações da Comissão sobre a avaliação do risco de fraude e medidas antifraude eficazes e proporcionadas, as técnicas de prevenção centram-se, na maioria dos casos, na implementação de um sistema rigoroso de controlos internos, juntamente com uma avaliação pró-ativa, estruturada e orientada do risco de fraude. Além disso, atividades abrangentes de formação e de sensibilização e o desenvolvimento de uma cultura «deontológica» (código de conduta, declarações de missão), assim como uma atribuição clara de responsabilidades (para criar um sistema de gestão e controlo que combata eficazmente a fraude), podem também ser muito úteis na luta contra a fraude e na supressão das oportunidades de fraude. Para além do que precede, a Comissão propõe ainda outras medidas de atenuação, para domínios específicos (conflito de interesses, contratos públicos, duplo financiamento) que, de acordo com o estudo externo, quase todas as autoridades dos Estados-Membros incluídas na amostra utilizam nos seus mecanismos de prevenção da fraude. O estudo concluiu igualmente que alguns Estados-Membros, para além de utilizarem o que foi proposto pela Comissão, desenvolveram também as suas próprias medidas para prevenir a fraude.

Acresce que a Comissão está a explorar novas formas inovadoras de prevenir práticas de corrupção em projetos financiados por fundos da UE e no sentido de garantir que o dinheiro dos contribuintes seja gasto de forma eficiente e transparente, como, por exemplo, os projeto-piloto «Pactos de Integridade» referidos pelo Tribunal na caixa 1.

Nos últimos anos, a Comissão também publicou documentos específicos para reforçar a prevenção da fraude, a maioria dos quais sob os auspícios do Comité Consultivo para a Coordenação da Luta Contra a Fraude (COCOLAF). Refiram-se, por exemplo, os seguintes:

- *Fraud in public procurement – A collection of red flags and best practices* [Fraude nos contratos públicos – Uma recolha de sinais de alerta e melhores práticas] (2017);
- Orientações sobre as estratégias nacionais antifraude (2014 e 2016);
- Identificação de conflitos de interesses nos procedimentos de celebração de contratos públicos para ações estruturais – Guia prático para os gestores (2013);
- Compêndio de casos anónimos — Ações Estruturais (2012).

33. A prevenção e a deteção de fraude estão interligadas. De facto, a deteção faz parte dos controlos normais em vigor para todos os programas, tanto a nível da autoridade de gestão (verificações de gestão) como da autoridade de auditoria (auditorias e controlos).

O estudo externo confirmou que as autoridades de gestão desenvolveram controlos adicionais para complementar os recomendados pela Comissão para o período de 2014-2020. Estes controlos também incluem medidas que contribuem para a deteção de fraude, nomeadamente:

- Existência de uma «comissão de peritos na adjudicação de contratos públicos» que permite aos proponentes recorrer à mesma caso o procedimento seja considerado incorreto;
- Orçamentos predefinidos através de estudos de mercado, que não são divulgados (manipulação de contratos públicos);
- Utilização de ferramentas informáticas para a identificação de pedidos em duplicado (manipulação de custos e qualidade);
- Colaboração com as entidades responsáveis pelos contratos públicos ou as autoridades da concorrência (propostas concertadas);
- Mecanismo de apresentação de queixas para os beneficiários.

Algumas autoridades do programa já recorrem de forma mais alargada às possibilidades propiciadas pelos instrumentos de prospeção de dados existentes e disponíveis, como o Arachne. Por exemplo, a título de instrumento de classificação e deteção dos riscos nos processos de atribuição e concessão de subvenções, para verificar as potenciais empresas beneficiárias, os seus beneficiários efetivos e parceiros comerciais, avaliar os potenciais conflitos de interesses e os riscos de duplo financiamento, identificar os sinais de alerta e aumentar a eficácia e a eficiência das verificações de gestão.

Por último, no Relatório PIF de 2017, a Comissão recomendou aos Estados-Membros que explorassem o potencial da análise de riscos (entendida como uma concentração dos controlos nos perfis de risco dos projetos, a conceber e a adaptar com base em avaliações aprofundadas), com vista a aumentar as suas capacidades pró-ativas de deteção.

#### Resposta comum da Comissão aos pontos 34 e 35:

A ausência de canais de comunicação seguros para a denúncia de irregularidades constituiu uma importante preocupação expressa nas respostas à consulta pública de 2017 da Comissão.

A atual proposta de diretiva relativa aos autores de denúncias inclui os canais de comunicação a nível interno e externo que asseguram a confidencialidade no âmbito de todas as entidades do setor privado e público em toda a UE.

A diretiva proposta exige que: i) as entidades jurídicas dos setores público e privado; ii) as autoridades competentes e iii) os Estados-Membros forneçam informações facilmente acessíveis sobre os canais de comunicação, a proteção, as condições para beneficiar de proteção e as vias de recurso disponíveis, aumentando assim a segurança jurídica para os autores das denúncias. Além disso, a proposta prevê que estes últimos possam beneficiar de proteção se, no momento da denúncia, tiverem motivos razoáveis para crer que as informações comunicadas são abrangidas pelo âmbito de aplicação da diretiva. Esta salvaguarda garante que os denunciantes não perdem proteção se, no final, se verificar que as informações comunicadas não são abrangidas pelo âmbito de aplicação (se, por exemplo, a infração envolver a utilização de fundos nacionais e não da UE).

No que diz respeito à sensibilização, as alterações atualmente em discussão com os legisladores indicam de forma explícita que os autores de denúncias anónimas são protegidos no caso de a sua identidade ser posteriormente revelada e de preencherem as condições de proteção previstas na proposta.

#### Resposta comum da Comissão aos pontos 36 e 37:

O Arachne, enquanto instrumento de classificação dos riscos, pode aumentar a eficiência da seleção dos projetos, das verificações de gestão e das auditorias, assim como reforçar a identificação, a



prevenção e a deteção da fraude. A utilização eficaz do Arachne é uma boa prática para identificar os sinais de alerta e determinar as medidas de combate à fraude, devendo ser tida em conta na avaliação da adequação dos atuais controlos de prevenção e deteção em vigor. Em 2015, e na sequência dos relatórios PIF, a Comissão recomendou expressamente aos Estados-Membros que aumentassem a sua utilização dos instrumentos informáticos de classificação dos riscos (nomeadamente o Arachne) e da análise de riscos, sublinhando a sua importância na luta contra a fraude.

Algumas autoridades do programa já fazem um uso mais amplo das possibilidades oferecidas pelos instrumentos de prospeção de dados existentes e disponíveis, como o Arachne. Por exemplo, a título de instrumento de classificação e deteção dos riscos nos processos de atribuição e concessão de subvenções, para verificar as potenciais empresas beneficiárias, os seus beneficiários efetivos e parceiros comerciais, avaliar os potenciais conflitos de interesses e os riscos de duplo financiamento, identificar os sinais de alerta e aumentar a eficácia e a eficiência das verificações de gestão.

Ver também a resposta da Comissão ao ponto 33.

37.

Primeiro travessão: Em fevereiro de 2019, os serviços da Comissão organizaram uma reunião com as autoridades gregas para clarificar a sua posição sobre a integração da utilização do Arachne no sistema de gestão e controlo dos programas gregos. Nesta reunião concluiu-se que o Arachne pode ser complementar aos instrumentos desenvolvidos internamente pelas autoridades gregas responsáveis pelo programa e que, por conseguinte, é necessário prosseguir, em conjunto com a Comissão, os trabalhos tendentes a integrar o Arachne no sistema de gestão e controlo.

Segundo travessão: A Comissão incentiva continuamente os Estados-Membros a atualizarem periodicamente os dados operacionais, a fim de tirar pleno partido da capacidade do instrumento de prospeção de dados Arachne. Nos quatro Estados-Membros auditados pelo TCE, a Comissão regista um aumento do número de utilizadores ativos ou do número de PO abrangidos pelo Arachne.

Terceiro travessão: O Arachne pode ser utilizado pelos organismos de investigação caso a caso, tendo em devida conta a regulamentação em matéria de proteção de dados.

38. A Comissão continua a visitar as autoridades dos programas para promover as vantagens e funcionalidades do instrumento de prospeção de dados Arachne. Paralelamente, a Comissão está também a estudar a possibilidade de um maior direcionamento para as áreas de risco, eliminando indicadores (obsoletos) ou criando novos indicadores, por exemplo, um indicador para confirmar o estatuto de PME de uma empresa.

A perceção de alguns Estados-Membros de que a utilidade deste instrumento depende do número de PO que carreguem e atualizem regularmente dados é incorreta.

Ao invés, a utilidade do Arachne depende dos dados, regularmente atualizados, que as autoridades introduzem relativamente aos seus próprios programas. Os dados internos do PO são depois cruzados e tratados pelo Arachne com dados de empresas de toda a Europa e do mundo, que provêm de bases de dados externas.

#### Resposta comum da Comissão aos pontos 40 e 41:

A luta contra a fraude é um processo contínuo que começa com o estabelecimento de uma avaliação do risco de fraude e de medidas de atenuação. As autoridades de auditoria dos Estados-Membros devem rever sistematicamente a aplicação de medidas antifraude eficazes e proporcionadas ao nível dos organismos intermédios no quadro das suas auditorias de sistemas (o RC7 avalia a adequação

dessas medidas)<sup>2</sup>. Além disso, a aplicação de medidas antifraude é objeto de auditoria pela Comissão.

Os resultados das auditorias efetuadas pela Comissão e pelas autoridades nacionais até à data mostram que, em 263 PO testados, 100 dispõem de medidas antifraude eficientes, 152 contêm medidas antifraude que funcionam bem mas exigem algumas melhorias e 11 apresentam medidas que requerem melhorias significativas.

A eficácia das ações de prevenção da fraude é difícil de medir, especialmente nos primeiros anos de aplicação, uma vez que está ligada ao nível de despesas no terreno e de certificação à Comissão.

A deteção de fraude pode ser acompanhada, mas a avaliação da sua eficácia exigiria uma comparação com a dimensão total da fraude, que é desconhecida, incluindo a fraude não detetada. No entanto, tal como já indicado na resposta da Comissão ao Relatório Especial n.º 1/2019, não existe um método eficaz em termos de custos para estimar a fraude não detetada que seja suficientemente fiável e sustentável para formular políticas devidamente fundamentadas. Por outro lado, a eficácia da deteção de fraude também depende de fatores exógenos.

A Comissão incentiva os Estados-Membros a tirar partido das conclusões das autoridades de auditoria para desenvolver planos de ação que permitam obviar aos erros e riscos detetados. Além disso, sempre que um erro/risco é detetado no sistema de gestão e controlo do PO, as autoridades de gestão e os órgãos centrais intervêm e reveem as regras processuais aplicáveis às atividades de controlo em causa. Assim, a análise do risco de fraude anual não mostra os erros detetados durante o ano.

43. Note-se que o modelo de garantia para 2014-2020 foi muito reforçado no que se refere à responsabilização dos Estados-Membros, o que, juntamente com o novo requisito relativo às medidas antifraude previstas no artigo 125.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 (RDC), pode explicar a evolução descrita pelo TCE.

#### Resposta comum da Comissão aos pontos 44 e 45:

No Relatório PIF de 2017, a Comissão publicou a sua própria análise das «razões para realizar o controlo» (um domínio estruturado), o que levou à deteção de casos no período de programação de 2007-2013. Os resultados são semelhantes e complementares<sup>3</sup>. No entanto, a Comissão retira dessa análise diferentes conclusões. O número mais elevado de casos detetados através de organismos de investigação e de ação penal tem sido salientado desde o Relatório PIF de 2014<sup>4</sup>, o que, de acordo com a análise da Comissão, está ligado à eficácia dos inquéritos e às fortes capacidades de investigação das autoridades em causa.

46. O Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho que institui a Procuradoria Europeia (EPPO) no âmbito de uma cooperação reforçada prevê a obrigação de todas as autoridades competentes notificarem à Procuradoria Europeia casos de fraude que afetem os interesses financeiros da UE<sup>5</sup>. Tal inclui as autoridades de gestão.

Além disso, o OLAF, tal como previsto no Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, continuará a desempenhar o seu papel fundamental na luta contra a fraude, a corrupção e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União em todos os Estados-Membros.

---

<sup>2</sup> As orientações da Comissão mencionam que «Em função dos resultados das auditorias e do contexto de riscos de fraude identificado, podem ser realizadas auditorias de acompanhamento sempre que for necessário». Recomenda-se uma abordagem orientada e proporcionada.

<sup>3</sup> Ver SWD (2018) 386 final 2/2, ponto 4.3, pp. 86-88.

<sup>4</sup> Ver COM (2015) 386 final, ponto 4.2.2, p. 23.

<sup>5</sup> JO L 283 de 31.10.2017, p. 1.

Por último, as disposições relativas à comunicação de irregularidades, incluindo a fraude, previstas na legislação setorial, obrigam os Estados-Membros a informarem a Comissão do resultado de qualquer processo relacionado com casos de fraude.

As obrigações supramencionadas aplicam-se igualmente às autoridades de gestão.

A Comissão também recomendou a integração de medidas antifraude no quadro das estratégias nacionais de luta contra a fraude<sup>6</sup>. Esta recomendação foi seguida das «Orientações gerais sobre as estratégias nacionais antifraude» da Comissão<sup>7</sup>. As estratégias nacionais antifraude promovem a cooperação e a coordenação enquanto elementos fundamentais para a proteção dos interesses financeiros da UE.

#### Resposta comum da Comissão aos pontos 47 e 48:

Qualquer utilização feita pela Comissão dos dados comunicados no SGI assenta na perceção de que os relatórios podem estar incompletos. Tal é também claramente indicado em diversos relatórios PIF e na «Metodologia de avaliação estatística das irregularidades comunicadas» que os acompanha<sup>8</sup>. A comunicação das irregularidades fraudulentas detetadas está relacionada com a eficiência do sistema, pois implica que diferentes organismos e autoridades cooperem neste domínio. Com base nestes pressupostos, a Comissão manifestou reiteradamente as suas dúvidas quanto à fiabilidade dos dados fornecidos pelos Estados-Membros, que comunicam um número muito reduzido de irregularidades fraudulentas.

49. A questão das diferentes interpretações da definição de fraude adotada pela UE foi também reconhecida nos relatórios PIF. Por vezes, estas diferenças de interpretação são inerentes aos diferentes sistemas jurídicos e à forma como certos comportamentos são tidos em conta (por exemplo, os conflitos de interesses são considerados comportamentos criminosos em certos países e não em outros e comunicados em conformidade). A Comissão propôs harmonizar estas definições na Diretiva PIF, mas a diretiva, tal como adotada pelo PE e pelo Conselho, embora preveja uma harmonização mais profunda das principais infrações PIF, não contém definições de todas as infrações relevantes.

50. A Comissão considera que a conclusão do TCE de que as autoridades de gestão da Hungria não comunicam adequadamente as suspeitas de fraude dirimidas antes da certificação à Comissão é sobretudo uma questão de interpretação errada das disposições em matéria de comunicação de informações por parte do Estado-Membro. Os casos de «suspeita de fraude», uma vez comunicados, não podem ser retirados do SGI, mesmo que já não sejam apresentadas despesas à Comissão, como pode ter sido o caso na Hungria. A Comissão chamará a atenção das autoridades húngaras para a aplicação correta da disposição em causa.

51. A Comissão está ciente de que o momento de desencadeamento das comunicações pode diferir entre os Estados-Membros e mesmo no âmbito dos mesmos. Para o efeito, foi concluído em 2017 o «Manual sobre a comunicação de irregularidades», elaborado em cooperação com peritos nacionais<sup>9</sup>. Este manual não resolverá todas as situações, mas garantirá certamente uma maior coerência a este respeito. A sua adoção é demasiado recente para já ter produzido efeitos em relação aos dados recolhidos pelo TCE.

---

<sup>6</sup> Ver Relatório PIF 2014 - COM(2015) 386 final, de 31 de julho de 2015, recomendação 1, p. 30.

<sup>7</sup> Ares(2016)6943965, de 13 de dezembro de 2016, desenvolvidas no âmbito do subgrupo do COCOLAF sobre a «Prevenção da fraude», em cooperação com peritos nacionais.

<sup>8</sup> Ver SWD(2016)237 final, ponto 2.4.

<sup>9</sup> Ares(2017)5692256, de 21 de novembro de 2017.

No entanto, para ultrapassar esta questão, nos seus relatórios PIF, a Comissão segue uma análise plurianual que, em relação à política de coesão, abrange a totalidade dos períodos de programação, atenuando assim o impacto da comunicação tardia.

Resposta comum da Comissão aos pontos 53 e 54:

Sempre que se verifiquem desenvolvimentos relacionados com um caso no SGI, as autoridades declarantes podem e devem atualizar as informações conexas. Os dados podem ser inexatos e/ou obsoletos num determinado momento, mas corrigidos posteriormente. O SGI é um «sistema vivo» que, embora não seja perfeito, continua a ser o mais completo disponível até à data.

A Comissão recorda regularmente às autoridades declarantes a necessidade de verificar a qualidade das informações comunicadas e de as atualizar, se necessário.

A avaliação do impacto financeiro dos casos de fraude continua a ser um ponto controverso em muitos aspetos. A Comissão continuará a prestar assistência às autoridades nacionais, mas é pouco provável que as diferenças de interpretação desapareçam por completo.

55. O número reduzido de irregularidades fraudulentas comunicadas por alguns Estados-Membros pode dever-se a muitas variáveis, como o nível de controlos dos fundos da UE ou a proporção de fundos da UE em relação ao investimento público total nesse Estado-Membro.

A comunicação insuficiente por parte da França é conhecida da Comissão e já foi referida em relatórios PIF anteriores, que continham recomendações específicas dirigidas a este Estado-Membro (entre outros).

Ver igualmente as respostas da Comissão aos pontos 47-48 e 53-54 supra.

Resposta comum da Comissão aos pontos 56 e 57:

A taxa de deteção da fraude mede o impacto financeiro das irregularidades fraudulentas detetadas e comunicadas nos pagamentos.

Apesar das deficiências mencionadas, de que a Comissão tem pleno conhecimento, o SGI é o único instrumento que permite a análise da fraude detetada e comunicada pelos Estados-Membros à escala da UE.

Com base nesta análise e tendo em conta as limitações conhecidas do sistema, a Comissão retira conclusões específicas no que se refere aos riscos associados a domínios de intervenção específicos e em relação aos esforços de deteção e ao comportamento dos Estados-Membros em matéria de comunicação de informações.

No âmbito da sua estratégia revista de luta contra a fraude, e embora tal dependa de um SGI melhorado, a Comissão pretende igualmente melhorar a sua análise com base em elementos adicionais, nomeadamente através do desenvolvimento de perfis por país, a fim de compreender melhor as diferenças em matéria de deteção e comunicação de informações entre os Estados-Membros.

Tal como já indicado em relação ao Relatório Especial n.º 01/2019 do TCE, a ausência de uma forte correlação entre as taxas de deteção de fraude comunicadas e a perceção da corrupção não deve ser sobrevalorizada. A corrupção é uma das múltiplas formas de atuação através das quais se cometem fraudes contra o orçamento da UE.

59. A nota de orientação da Comissão sobre a avaliação do risco de fraude indica, no ponto 4.3.3, que «As autoridades de gestão devem dispor de mecanismos de comunicação claros que garantam uma coordenação suficiente em matéria de luta contra a fraude com a autoridade de auditoria e as autoridades de investigação competentes no Estado-Membro». Tal deve ser refletido nas instruções de gestão e de controlo, podendo, em geral, encontrar-se uma configuração específica na descrição do sistema de gestão e controlo de cada programa.

No seu Relatório PIF de 2014, a Comissão levou a cabo um levantamento das obrigações nacionais<sup>10</sup>. Em 2014, apenas quatro Estados-Membros (Reino Unido, Irlanda, Suécia e Dinamarca) especificaram nas suas respostas ao questionário sobre a parte específica do «Relatório sobre o artigo 325.º do TFUE» que não estabeleciam a obrigação de os funcionários públicos informarem o Ministério Público e/ou as autoridades policiais de potenciais casos de fraude<sup>11</sup>.

O regulamento que institui a Procuradoria Europeia já prevê uma obrigação de comunicação de informações para todas as autoridades competentes (artigo 24.º), o que incluirá as autoridades de gestão quando a Procuradoria Europeia tiver sido criada (no mínimo, em novembro de 2020). Na Grécia, cada autoridade de gestão é obrigada a informar o AFCOS de cada caso de suspeita de fraude, tendo sido nomeada, neste contexto, uma pessoa de ligação do AFCOS em cada autoridade de gestão. Ao mesmo tempo, foi destacado um procurador para o gabinete do AFCOS da Grécia. A Comissão irá verificar se esta estrutura garante uma comunicação eficaz entre as autoridades de gestão e o AFCOS.

Em Espanha, os funcionários das administrações públicas são obrigados pela legislação nacional a comunicar todos os casos suspeitos de fraude.

60. A Comissão considera que a análise dos motivos da rejeição de um potencial caso de fraude por parte da autoridade competente é uma responsabilidade partilhada. Os serviços que analisam e investigam estes casos devem dar feedback às autoridades de gestão sobre a investigação realizada e as razões para a não abertura de um inquérito.

Neste contexto, o AFCOS pode desempenhar um papel mais importante para garantir uma melhor coordenação entre as autoridades de gestão e o Ministério Público. Existem disposições deste tipo, por exemplo, na Bulgária (ver o último plano de ação anual, adotado em 24 de janeiro de 2019 - <http://www.afcos.bg/bg/node/227>) e na Grécia (onde o sistema de gestão de queixas envolve o AFCOS).

62. A Comissão e os Estados-Membros devem, em primeiro lugar, proteger o orçamento da UE. Uma medida eficaz neste contexto é, por exemplo, a retirada das despesas afetadas do programa cofinanciado pela UE pelas autoridades do programa. No entanto, o processo judicial pode prosseguir a nível nacional e a recuperação dos montantes em causa junto dos autores da fraude levará algum tempo, dependendo do resultado desse processo judicial, que pode demorar vários anos a ser concluído. Por conseguinte, do ponto de vista da eficiência administrativa e da segurança jurídica do orçamento da UE, é preferível que os montantes em causa sejam retirados imediatamente do programa operacional cofinanciado, enquanto o Estado-Membro acompanhará, a nível nacional, os processos judiciais necessários. Além disso, a Comissão não dispõe de meios jurídicos para obrigar os Estados-Membros a intentar ações judiciais ou a recuperar os fundos junto do autor da fraude uma vez retiradas as despesas, deixando estas, conseqüentemente, de fazer parte do programa cofinanciado pela UE.

#### Resposta comum da Comissão aos pontos 63 e 64 e à caixa 3:

A Comissão recorda regularmente aos Estados-Membros as obrigações que lhes incumbem no que respeita às possíveis implicações horizontais de um único caso de fraude identificado, com base na nota de orientação sobre a avaliação do risco de fraude, ponto 4.4. Alguns Estados-Membros avaliam efetivamente as implicações de eventuais casos de fraude nos seus sistemas e aplicam medidas corretivas.

#### Resposta comum da Comissão aos pontos 66 e 67:

---

<sup>10</sup> (SWD(2015) 154 final, ponto 3.2, pp. 57-61).

<sup>11</sup> Ver SWD(2015) 154 final, ponto 3.2, pp. 57-61.

De acordo com as atuais disposições do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, o papel dos AFCOS consiste em facilitar uma cooperação eficaz e o intercâmbio de informações com o OLAF. No entanto, a organização e os poderes dos AFCOS são deixados ao critério de cada Estado-Membro. Uma vez que o Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 diz respeito aos inquéritos do OLAF, o papel dos AFCOS, tal como definido no artigo 3.º, n.º 4, limita-se à cooperação em matéria de inquéritos e não exige a inclusão de tarefas como o acompanhamento da notificação de fraude ou a coordenação do trabalho de todas as partes envolvidas a nível nacional. No entanto, a Comissão poderia apoiar a expansão do papel destes serviços.

A Comissão emitiu uma nota de orientação em 2013, pouco depois da entrada em vigor do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, que incentivava os Estados-Membros a considerarem a possibilidade de definir um papel mais amplo para o AFCOS, confiando-lhes também outras missões de combate à fraude. Esta nota de orientação destinava-se a apoiar os Estados-Membros na criação dos seus AFCOS no período de 2013-2014 e não era vinculativa para os Estados-Membros.

69. A avaliação do Regulamento OLAF revelou que a criação dos AFCOS permitiu melhorar claramente a cooperação e o intercâmbio de informações entre o OLAF e os Estados-Membros, tendo, no entanto, identificado também a existência de margem para melhorias.

Embora fosse reconhecida a diversidade dos AFCOS, havia pontos de vista divergentes (nomeadamente entre os próprios AFCOS) quanto à necessidade de continuar a alinhar o seu papel e as suas competências.

70. Embora a Comissão concorde que seria desejável uma maior coerência entre os AFCOS em vários Estados-Membros, neste momento cabe aos legisladores decidir sobre eventuais alterações.

A proposta da Comissão de alterar o Regulamento OLAF, cujo procedimento legislativo está atualmente a decorrer, já representa uma melhoria significativa face à situação atual, de acordo com vários pontos de vista.

Em primeiro lugar, propõe (artigo 12.º-A) especificar melhor a função dos AFCOS nos Estados-Membros em apoio do OLAF, nomeadamente criando a obrigação de resultados para garantir que o OLAF obtenha a assistência de que necessita para os seus inquéritos, quer diretamente pelos AFCOS quer por uma autoridade diferente.

Embora se abstenha de harmonizar a organização e as competências dos AFCOS, a proposta estipula que estes devem «fornecer», «obter» ou «coordenar» a assistência exigida pelo OLAF.

Em segundo lugar, a proposta introduz também uma base jurídica para que os AFCOS possam cooperar entre si, de forma horizontal, o que não se verifica atualmente no enquadramento jurídico do funcionamento destes serviços.

71. Embora a Comissão concorde que a informação relativa à situação do processo e às estatísticas seria útil para uma coordenação antifraude eficaz, o atual mandato legal do AFCOS, tal como definido no artigo 3.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 883/2013, não exige esse acesso às estatísticas sobre o número e a evolução dos processos objeto de inquérito por parte das autoridades nacionais competentes.

72. O atual Regulamento (CE) n.º 883/2013 do OLAF não obriga o AFCOS a dispor de um panorama completo dos inquéritos efetuados pelas autoridades nacionais competentes que envolvam financiamento da UE no respetivo Estado-Membro.

73. Ver a resposta comum da Comissão aos pontos 47 e 48.

74. A Comissão concorda que, para a proteção dos interesses financeiros da UE, os Estados-Membros devem criar mecanismos de coordenação adequados em que os diferentes intervenientes possam trocar informações sobre as medidas adotadas e projetadas, bem como sobre as recomendações no sentido de introduzir melhorias.

75. O OLAF incentiva os Estados-Membros a criarem redes de AFCOS para melhorar a coordenação nacional da luta contra a fraude.

76. A intervenção a nível das operações do procurador nacional não é da competência da Comissão. No entanto, a Comissão insiste na necessidade de cooperação entre os organismos responsáveis pela gestão dos fundos da UE, a auditoria e a prevenção da fraude e outros organismos nacionais relevantes, como o Ministério Público. Neste contexto, a Comissão solicita, se for caso disso, informações sobre as medidas tomadas ou previstas para garantir que as intervenções cofinanciadas pelos FEEI sejam realizadas de forma regular, eficiente e eficaz.

Ver as respostas da Comissão aos pontos 46 e 75.

## **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

80. A Comissão apoia plenamente a adoção de estratégias nacionais antifraude pelos Estados-Membros. Não obstante a falta de obrigação legal neste contexto, dez Estados-Membros adotaram voluntariamente uma estratégia nacional antifraude e um Estado-Membro está a atualizar a sua estratégia atual.

A nota de orientação da Comissão de 2014 sobre a avaliação do risco de fraude e medidas antifraude eficazes e proporcionadas inclui um modelo voluntário para uma declaração de política antifraude a nível do programa, cujo objetivo consiste em assinalar aos beneficiários e ao público que as autoridades do programa denotam uma tolerância zero perante a fraude, para além de indicar a forma como estas tencionam combater a fraude.

A Comissão remete igualmente para as suas orientações sobre o modo de avaliar os requisitos-chave (RC) dos sistemas de gestão e de controlo e, em especial, o critério de avaliação 7.3 em relação ao RC7 relativo a «medidas antifraude eficazes e proporcionadas». Embora este último não faça referência a uma política antifraude em si, mas à necessidade de realizar uma autoavaliação conducente a controlos específicos dos riscos de fraude identificados, este RC torna claro qual deve ser a posição das autoridades do programa contra a fraude. O incumprimento pode, em determinadas condições adicionais (ou seja, em conjugação com outras deficiências), conduzir à interrupção dos pagamentos ou a correções financeiras por parte da Comissão.

### **Recomendação 1 – Desenvolver estratégias e políticas formais de combate à fraude lesiva dos fundos da UE**

#### **a) A Comissão observa que a recomendação é dirigida aos Estados-Membros.**

A Comissão apoia plenamente a adoção de estratégias nacionais antifraude pelos Estados-Membros. Para o efeito, a Comissão desenvolveu, sob os auspícios do Comité Consultivo para a Coordenação da Luta Contra a Fraude (COCOLAF), orientações para as estratégias nacionais antifraude.

#### **b) A Comissão aceita esta recomendação.**

A Comissão continuará a incentivar a adoção de estratégias nacionais antifraude pelos Estados-Membros e a prestar-lhes assistência em conformidade. No entanto, não dispõe de base jurídica para exigir que cada uma das autoridades de gestão adote uma política formal e autónoma de luta contra a fraude a nível dos PO, mas recomenda-lhes que o façam através das suas orientações.

Uma declaração política clara, por cada autoridade responsável por um programa, tal como prevista na orientação da Comissão, é, de facto, um instrumento adequado para indicar aos beneficiários e ao público o modo como as autoridades de gestão tencionam resolver a questão da fraude. As autoridades de gestão que pretendam transcender os requisitos regulamentares imediatos podem utilizar o modelo de declaração de política antifraude a nível do programa fornecido nas orientações.

81. A Comissão avaliará cuidadosamente qualquer alteração deste tipo apresentada pelos legisladores.

82. A conclusão do estudo externo sobre medidas antifraude externalizadas pela Comissão mostra que, nos casos em que o instrumento de avaliação do risco de fraude da Comissão é utilizado para os PO, a abordagem do Estado-Membro é mais formalizada e estruturada e que, na maioria dos PO, é efetuada uma «autoavaliação» dos riscos de fraude. As autoridades de gestão não só utilizaram automaticamente as medidas de atenuação propostas pela Comissão, como acrescentaram alguns controlos que não constavam das opções propostas, o que sugere que foi feita uma reflexão sobre a melhor forma de obviar aos riscos identificados.

83. As medidas antifraude que os Estados-Membros deverão aplicar devem respeitar o princípio da proporcionalidade. As medidas podem sempre ser melhoradas com base nos casos de deteção de fraude e nos riscos recentemente identificados. O estudo externalizado pela Comissão concluiu que as medidas antifraude aplicadas são, em geral, proporcionais aos riscos identificados.

## **Recomendação 2 – Reforçar a eficácia da avaliação do risco de fraude através da participação de intervenientes externos relevantes no processo**

### **A Comissão observa que esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.**

A Comissão apoia e promove a cooperação entre as autoridades de gestão dos fundos de coesão e outros importantes intervenientes nacionais no combate à fraude em geral, e continuará a fazê-lo, em especial no que diz respeito a programas que apresentem riscos particularmente elevados ou que envolvam volumes financeiros elevados, em conformidade com o princípio da proporcionalidade.

84. No âmbito do quadro jurídico para 2014-2020, as «medidas antifraude eficazes e proporcionadas [que tenham] em conta os riscos identificados» constituem um requisito obrigatório adicional para as autoridades de gestão em relação a períodos anteriores (ver artigo 125.º, n.º 4, alínea c), do Regulamento (UE) n.º 1303/2013). Os Estados-Membros não só utilizam as medidas de atenuação propostas pela Comissão nas suas orientações, como também desenvolveram as suas próprias medidas. Estes controlos adicionais por domínio de risco operam ao nível do sistema e dos projetos, além de incluírem os inquéritos por parte das autoridades de investigação nacionais competentes.

85. A deteção de fraude faz efetivamente parte dos controlos normais em vigor, tanto a nível da autoridade de gestão como da autoridade de auditoria. O facto de as auditorias de sistemas abrangerem agora os procedimentos estabelecidos para medidas antifraude eficazes e proporcionadas (requisito-chave do sistema RC7) proporciona um instrumento adicional para avaliar a adequação dessas medidas, como demonstrado pelas avaliações de auditoria comunicadas pelas autoridades de auditoria.

Algumas autoridades do programa já recorrem numa medida mais alargada às possibilidades propiciadas pelos instrumentos de prospeção de dados existentes e disponíveis, como aquele concebido pela Comissão, o Arachne. Por exemplo, a título de instrumento de classificação e deteção dos riscos nos processos de atribuição e concessão de subvenções, para verificar as potenciais empresas beneficiárias, os seus beneficiários efetivos e parceiros comerciais, avaliar os potenciais conflitos de interesses e os riscos de duplo financiamento, identificar os sinais de alerta e aumentar a eficácia e a eficiência das verificações de gestão.

O Arachne foi modernizado em conformidade com os requisitos dos utilizadores em 2016 e a atualização abrangeu a melhoria das funcionalidades existentes. Há que sublinhar uma vez mais que, na ausência de uma base jurídica que exija a sua utilização obrigatória, o Arachne é disponibilizado aos Estados-Membros numa base voluntária e gratuita pela Comissão. Cabe aos Estados-Membros decidir se desejam utilizar o Arachne ou qualquer outro instrumento e em que medida.



86. As autoridades de gestão colocam uma ênfase crescente nas medidas de deteção, por exemplo, no que respeita às propostas concertadas, através de medidas de verificação, incluindo a elaboração de listas de controlo e sinais de alerta, a colaboração com as entidades responsáveis pela contratação pública e as autoridades da concorrência e a comparação ad hoc dos custos.

A utilização crescente de linhas diretas e de outros mecanismos de denúncia faz parte da recomendação da Comissão aos Estados-Membros incluída no Relatório PIF 2017. O OLAF também disponibiliza o Sistema de Notificação da Fraude, uma ferramenta baseada na Internet à disposição de qualquer pessoa que pretenda transmitir informações sobre potenciais casos de corrupção e fraude. [http://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud\\_pt](http://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud_pt)

A atual proposta de diretiva relativa aos autores de denúncias inclui os canais de comunicação interna e externa que asseguram a confidencialidade em todas as entidades do setor privado e público em toda a UE.

87. Note-se que a eficácia das ações de prevenção da fraude é, por natureza, difícil de medir e depende de fatores exógenos. A deteção de fraude pode ser acompanhada, mas a avaliação da sua eficácia exigiria uma comparação com a dimensão total da fraude, que é desconhecida, incluindo a fraude não detetada. No entanto, tal como já indicado na resposta da Comissão ao Relatório Especial n.º 1/2019, não existe um método eficaz em termos de custos para estimar a fraude não detetada que seja suficientemente fiável e sustentável para formular políticas devidamente fundamentadas. Os Estados-Membros devem monitorizar e comunicar os casos de fraude, e reavaliar e atualizar periodicamente os riscos identificados, procedendo, se necessário, a controlos de atenuação proporcionados adicionais.

### **Recomendação 3 – Melhorar as medidas de deteção da fraude, generalizando o uso de instrumentos de análise de dados e promovendo a utilização de outros métodos «pró-ativos» de deteção de fraude**

#### **a) A Comissão observa que esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.**

A Comissão apoia e continuará a promover ativamente a utilização de qualquer instrumento de prospeção de dados, nomeadamente o Arachne, pelas autoridades do programa. A Comissão concebeu o Arachne especificamente para as necessidades das autoridades do programa no âmbito da política de coesão, disponibilizando-o gratuitamente aos Estados-Membros.

#### **b) A Comissão aceita esta recomendação.**

Em conformidade com a sua futura estratégia revista de luta contra a fraude, a Comissão continuará a publicar documentos para divulgar as melhores práticas entre as autoridades nacionais responsáveis pela execução da política de coesão.

Entre esses documentos publicados ao longo dos últimos anos sob os auspícios do Comité Consultivo para a Coordenação da Luta Contra a Fraude (COCOLAF) incluem-se:

- *Fraud in public procurement – A collection of red flags and best practices* [Fraude nos contratos públicos – Uma recolha de sinais de alerta e melhores práticas] (2017)
- Manual: O papel dos auditores dos Estados-Membros na prevenção e deteção da fraude no âmbito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento da UE - Experiência e prática dos Estados-Membros (2014)
- Deteção de documentos falsificados no domínio das ações estruturais - Um guia prático para as autoridades de gestão (2013)
- Identificação de conflitos de interesses nos procedimentos de celebração de contratos públicos para ações estruturais – Guia prático para os gestores (2013)
- Compêndio de casos anónimos — Ações Estruturais (2012)

Por último, algumas das práticas identificadas nos Estados-Membros pelo estudo externo sobre medidas antifraude eficazes e proporcionadas externalizado pela Comissão são disponibilizadas publicamente num *Compêndio de práticas antifraude para prevenir e detetar a fraude e a corrupção nos FEEI* no sítio Europa.

**c) A Comissão aceita parcialmente esta recomendação.**

Medir a eficácia dos métodos de prevenção e deteção da fraude é uma tarefa muito complexa e suscita inúmeros desafios, uma vez que a fraude é influenciada por uma grande variedade de fatores exógenos e nem todos são específicos ao domínio de intervenção. No entanto, a Comissão, no âmbito da sua estratégia revista em matéria de luta contra a fraude, está a desenvolver perfis por país sobre as capacidades antifraude dos Estados-Membros, nomeadamente, em termos de prevenção e deteção. Estes perfis por país ajudarão a avaliar melhor a aplicação das medidas de prevenção e deteção da fraude.

88. A Comissão avaliará cuidadosamente qualquer alteração deste tipo apresentada pelos legisladores. A Comissão incentiva ativamente os Estados-Membros a utilizarem instrumentos de prospeção de dados, em especial o Arachne.

89. A Comissão assinalou várias vezes nos relatórios PIF a possibilidade concreta de a comunicação de informações ser insuficiente por parte de alguns Estados-Membros. A fim de atenuar esses riscos, a Comissão desenvolve continuamente o Sistema de Gestão de Irregularidades (SGI) e fornece aos Estados-Membros orientações sobre a comunicação de informações. Além disso, as taxas de deteção de fraude e respetivas análises plurianuais foram concebidas tendo em conta essas deficiências.

No âmbito da sua estratégia revista de luta contra a fraude, a Comissão pretende melhorar a sua análise com base em elementos adicionais, nomeadamente através do desenvolvimento de perfis por país, a fim de compreender melhor as diferenças em matéria de deteção e comunicação de informações entre os Estados-Membros.

Além disso, a análise dos motivos da rejeição de um potencial caso de fraude por parte da autoridade competente é uma responsabilidade partilhada entre as autoridades de gestão e os órgãos de investigação. Os serviços que analisam e investigam estes casos devem prestar informações às autoridades de gestão sobre a investigação realizada e as razões para a não abertura de um inquérito. Neste contexto, o AFCOS pode desempenhar um papel mais importante na garantia de uma melhor coordenação entre as autoridades de gestão e a autoridade judicial.

No âmbito da gestão partilhada, a Comissão aplica a suspensão de pagamentos, a sua interrupção e correções financeiras aos Estados-Membros para garantir uma proteção eficaz do orçamento da UE. Os Estados-Membros também protegem o orçamento da UE através da retirada de despesas irregulares ou fraudulentas dos programas cofinanciados. É da responsabilidade dos Estados-Membros recuperar os fundos públicos junto dos autores de fraude, em conformidade com a legislação nacional ou uma vez confirmada a fraude pelos processos judiciais nacionais.

A Comissão recorda regularmente aos Estados-Membros as obrigações que lhes incumbem no que respeita às possíveis implicações horizontais de um único caso de fraude identificado a nível do programa, com base na nota de orientação sobre a avaliação do risco de fraude, ponto 4.4. Há exemplos de Estados-Membros que avaliaram as implicações horizontais de potenciais casos de fraude nos seus sistemas ou em relação a um beneficiário específico, tendo aplicado medidas corretivas.

**Recomendação 4 – Monitorizar os mecanismos de resposta à fraude para garantir a sua aplicação coerente**

**a) A Comissão aceita esta recomendação.**

A proposta do RDC para o período pós-2020 constitui a base jurídica para a comunicação de irregularidades. As disposições de execução terão em conta a definição de fraude constante da Diretiva PIF.

A principal responsabilidade das autoridades de gestão relativamente à suspeita de fraude consiste em comunicar esses casos aos organismos nacionais competentes para investigar e julgar os casos de fraude. Compete ao OLAF, aos organismos nacionais de investigação de fraude e aos tribunais nacionais determinar se a conduta foi intencional e se deve ser classificada como «suspeita de fraude».

As obrigações em matéria de comunicação de informações constam igualmente incluídos do quadro jurídico 2021-2027 que rege os fundos de coesão. A Comissão não sugere que estas obrigações sejam limitadas aos casos em que já tenha sido identificada a existência de fraude.

**b) A Comissão aceita esta recomendação.**

A Comissão continuará a incentivar os Estados-Membros a avaliarem sistematicamente as implicações horizontais das suspeitas de fraude identificadas a nível do programa, tal como previsto no ponto 4.4 da nota de orientação sobre a avaliação do risco de fraude.

**c) A Comissão aceita esta recomendação.**

A Comissão recordará aos Estados-Membros a sua obrigação de comunicar os casos de fraude às autoridades de investigação competentes (ver ponto 4.3.3 sobre os mecanismos de comunicação das Orientações de 2014 sobre a avaliação do risco de fraude e medidas antifraude eficazes e proporcionadas).

O regulamento que institui a Procuradoria Europeia já prevê uma obrigação de comunicação de informações para todas as autoridades competentes (artigo 24.º), o que incluirá as autoridades de gestão quando a Procuradoria Europeia tiver sido criada (no mínimo, em novembro de 2020).

Último parágrafo: **A Comissão observa que esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.**

A Comissão concorda que uma recuperação eficaz junto dos autores de fraude faz parte do efeito dissuasor das medidas tomadas.

90. A Comissão avaliará cuidadosamente qualquer alteração deste tipo apresentada pelos legisladores.

91. De acordo com as atuais disposições do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, o papel dos AFCOS consiste em facilitar uma cooperação eficaz e o intercâmbio de informações com o OLAF. No entanto, a organização e os poderes dos AFCOS são deixados ao critério de cada Estado-Membro. Assim, a sua configuração difere de um Estado-Membro para outro, nomeadamente devido aos diferentes sistemas nacionais, sendo a eficácia dos AFCOS por vezes afetada pelos poderes e recursos limitados que alguns Estados-Membros lhes atribuem.

A Comissão emitiu uma nota de orientação em 2013 para ajudar os Estados-Membros a criarem os seus AFCOS, definindo um papel potencialmente mais amplo para os mesmos, mas este documento não possuía qualquer efeito vinculativo.

A avaliação do Regulamento OLAF revelou que a criação dos AFCOS permitiu melhorar claramente a cooperação e o intercâmbio de informações entre o OLAF e os Estados-Membros, tendo, no entanto, identificado também a existência de margem para melhorias. Embora fosse reconhecida a diversidade dos AFCOS, havia pontos de vista divergentes (nomeadamente entre os próprios AFCOS) quanto à necessidade de continuar a harmonizar o seu papel e as suas competências.

A proposta da Comissão de alterar o Regulamento OLAF clarifica as responsabilidades dos AFCOS quanto à prestação de assistência ao OLAF; para o efeito, prevê a imposição de uma obrigação de resultados a estes serviços, abstendo-se de harmonizar a sua organização e os seus poderes mediante a introdução de funções mínimas. Além disso, a proposta também prevê uma base jurídica para a cooperação horizontal entre os AFCOS.

A Comissão concorda que uma boa coordenação entre as autoridades do Estado-Membro é vital para o êxito da luta contra a fraude.

**Recomendação 5 – Apoiar a expansão das funções dos AFCOS para melhorar a coordenação**  
**A Comissão aceita esta recomendação.**

Os AFCOS têm um papel geral de apoio aos inquéritos do OLAF no Estado-Membro, e esta tarefa pode, de facto, exigir a ligação e a coordenação com as autoridades de gestão e outros organismos dos Estados-Membros envolvidos na luta contra a fraude. Por conseguinte, estes aspetos já fazem parte das funções desempenhadas pelos AFCOS nos Estados-Membros, e a Comissão continuará a incentivá-los a expandirem a sua rede. Os AFCOS estão em melhores condições de determinar quais as autoridades envolvidas, as quais podem ser inúmeras e variar de um Estado-Membro para outro.

92. A Comissão concorda com o TCE quanto à importância de assegurar a eficácia dos AFCOS e poderia apoiar uma definição mais clara das suas funções.

No entanto, a proposta da Comissão de alterar o Regulamento OLAF deixa inalterado o princípio geral de que a organização e as funções dos AFCOS devem ser determinadas pela legislação nacional. O âmbito de aplicação do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 limita-se ao mandato de inquérito do OLAF e, por conseguinte, no que diz respeito ao papel dos AFCOS, centra-se no apoio que estes devem prestar ao OLAF no exercício deste mandato. Embora se abstenha de qualquer harmonização, a proposta estipula que os AFCOS devem «fornecer» ou «obter» a assistência exigida pelo OLAF (uma obrigação de resultados imposta a estes serviços). Por conseguinte, a proposta da Comissão representa já uma melhoria significativa em relação à situação atual, uma vez que os AFCOS devem necessariamente garantir a prestação da assistência ao OLAF, independentemente de esta ser prestada diretamente pelo AFCOS ou por uma autoridade diferente agindo a pedido destes.

## Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresentam os resultados das suas auditorias relativas às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos aos resultados ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, os desenvolvimentos futuros e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria II, especializada nos domínios de despesas do investimento para a coesão, o crescimento e a inclusão e presidida pela Membro do TCE Iliana Ivanova. A auditoria foi realizada sob a responsabilidade do Membro do TCE Henri Grethen, com a colaboração de Ildikó Preiss, assessora de gabinete; Juan Ignacio González Bastero, responsável principal; Jorge Guevara López, responsável de tarefa (Examinador Certificado de Fraudes); Dana Christina Ionita, Sandra Dreimane (Examinadora Certificada de Fraudes), Florence Fornaroli, Efstratios Varetidis, Márton Baranyi, Zhivka Kalaydzhieva e Janka Nagy-Babos, auditores. Thomas Everett prestou assistência linguística.



*Da esquerda para a direita:* Márton Baranyi, Thomas Everett, Efstratios Varetidis, Henri Grethen, Ildikó Preiss, Dana Christina Ionita, Juan Ignacio González Bastero, Janka Nagy-Babos, Jorge Guevara López, Florence Fornaroli, Sandra Dreimane.

<b>Etapa</b>	<b>Data</b>
Adoção do PGA / Início da auditoria	10.1.2018
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)	23.1.2019
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	27.3.2019
Receção das respostas oficiais da Comissão (ou de outra entidade auditada) em todas as línguas	6.5.2019

PDF ISBN 978-92-847-0244-2

doi:10.2865/35403

QJ-AB-19-004-PT-N

HTML ISBN 978-92-847-0144-5

doi:10.2865/295612

QJ-AB-19-004-PT-Q

A Comissão e os Estados Membros partilham a responsabilidade pela luta contra a fraude e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da UE. Na política de coesão da UE, em que existe uma incidência significativa de fraude comunicada em comparação com outros domínios de despesas, os organismos na linha da frente da luta contra a fraude são as autoridades dos Estados Membros responsáveis pela gestão dos programas da União.

Na presente auditoria, o Tribunal avaliou se as autoridades de gestão cumpriram corretamente as suas responsabilidades em cada uma das fases do processo de gestão antifraude: prevenção da fraude, deteção da fraude e resposta à fraude.

O Tribunal concluiu que as autoridades de gestão melhoraram o modo como avaliam os riscos de fraude e elaboram as medidas de prevenção, mas que ainda precisam de reforçar a deteção, a resposta e a coordenação em matéria de fraude entre os diferentes organismos dos Estados Membros. Em especial, estas autoridades não fizeram progressos significativos no que diz respeito à deteção «pró ativa» da fraude e à utilização de instrumentos de análise de dados, além de comunicarem à Comissão apenas um número reduzido de casos de fraude, prejudicando a fiabilidade das taxas de deteção de fraude publicadas. A dissuasão limita-se à ameaça de retirada de financiamento da UE, sem outras penalizações ou sanções dissuasoras. Além disso, as suspeitas de fraude não são comunicadas sistematicamente aos organismos de investigação ou de ação penal.



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU



Serviço das Publicações

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: [eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx)  
Sítio Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

©União Europeia, 2019.

A autorização para utilizar ou reproduzir fotografias ou qualquer outro material em relação ao qual a União Europeia não tenha direitos de autor deve ser diretamente solicitada aos titulares dos direitos de autor.