

# **Estratégia Nacional Antifraude:** *Contributos para uma revisão necessária*

## **QUAL A ABRANGÊNCIA DA ENAF?**

Joana César de Campos | 16 de Maio de 2025

# QUAL A ABRANGÊNCIA DA ENAF?

## Orientações da CE respeitantes às estratégias nacionais antifraude para os FEEI

- Orientações elaboradas através de um procedimento de trabalho conjunto: peritos dos EM, do OLAF e dos serviços competentes da Comissão responsáveis pelos FEEI.
- Orientações não vinculativas para os EM. Documento não cria regras ou obrigações para as autoridades nacionais, é meramente indicativo mas reflete as boas práticas.

# QUAL A ABRANGÊNCIA DA ENAF?

## Orientações da CE respeitantes às estratégias nacionais antifraude para os FEEI

- As orientações da CE consideram 4 fases do ciclo antifraude:
  - 1º - Prevenção
  - 2º - Detecção
  - 3º - Investigação e Ação Penal
  - 4º - Reparação / Recuperações e Sanções
- “Os objectivos devem abranger no seu conjunto todas as fases do ciclo antifraude (prevenção, detecção, investigação e acção judicial, e reparação). Um objectivo pode cobrir uma ou mais fases do ciclo.”

# QUAL A ABRANGÊNCIA DA ENAF?

Despacho n.º 7833/2023, de 31/07 - ENAF

*Elaborado "(...) tendo por referencial as orientações específicas emitidas pela Comissão Europeia (...)" e que "(...) A presente estratégia (...) foi desenvolvida tendo por referencial as orientações específicas emitidas pela Comissão Europeia (...)."*

# QUAL A ABRANGÊNCIA DA ENAF?

**Despacho n.º 7833/2023, de 31/07 - ENAF**

- Âmbito da ENAF cinge-se a 2 fases:
  - 1º - Prevenção
  - 2º - Detecção
- Não integra 2 das 4 fases do ciclo antifraude consideradas pelas Orientações:
  - 3º - Investigação de Ação Penal
  - 4º - Recuperações e Sanções

# QUAL A ABRANGÊNCIA DA ENAF?

## Avaliação do TT em resposta à solicitação de comentários ao documento ENAF no âmbito dos Fundos Europeus

- Boa prática justificar os desvios às orientações sugeridas pela CE, nomeadamente pela adoção de soluções que sejam entendidas como melhor salvaguardando os interesses financeiros da EU.
- Ao não integrar fases relevantes do ciclo antifraude, desconsideraram-se contributos que deveriam ter sido colhidos junto, designadamente, do MP, da PJ, Magistrados Judiciais, PE e Academia.
- Em resultado da omissão da auscultação a especialistas/operadores da área penal, prejudicou-se o enquadramento legal feito a propósito da fraude no âmbito penal, conduzindo a limitações com implicações numa ENAF, designadamente:



## QUAL A ABRANGÊNCIA DA ENAF?

### Avaliação do TT em resposta à solicitação de comentários ao documento ENAF no âmbito dos Fundos Europeus

- Referência descontextualizada à noção de fraude prevista no artigo 36.º do DL 28/84, de 20/01.
- Desconsideração da conduta tipificada no artigo 37.º do DL 28/84, de 20/01.
- Desconsideração do descrito no Segundo Relatório da Comissão ao Parlamento e ao Conselho, sobre a aplicação da Diretiva (EU) 2017/1371, do PE e do Conselho de 05/07 relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal.
- A definição de fraude deve ser encontrada por referência à Directiva PIF, a qual revoga a Convenção estabelecida com base no artigo K.3 do Tratado da EU, relativa à protecção dos interesses financeiros da EU.

## Despacho n.º 7833/2023, de 31/07 – Texto da ENAF

No ponto *Introdução* e subponto *Enquadramento*, procurando justificar a delimitação do âmbito feito à ENAF, fez-se constar o seguinte texto:

- *Por último destaca-se que a presente estratégia foi elaborada no cumprimento das competências da IGF — Autoridade de Auditoria, enquanto Anti-fraud Coordination Service (AFCOS), razão pela qual se circunscreve ao plano administrativo, no que respeita aos sistemas de gestão e controlo dos fundos europeus, em Portugal.*
- *Consequentemente, e por força daquelas competências, não enquadra ou define eventuais medidas que possam justificar -se, designadamente, quer no plano da atividade investigatória, quer nos planos judicial ou criminal, uma vez que são matérias que extravasam a capacidade legal, as atribuições e a competência de intervenção da IGF — Autoridade de Auditoria.*
- *De salientar que nos termos do artigo 26.º do Decreto -Lei n.º 5/2023, de 25 de janeiro, que estabelece o modelo de governação dos fundos europeus para o período de programação 2021 -2027, compete à autoridade de auditoria, a IGF, no cumprimento do disposto no Regulamento (UE) n.º 2021/1060, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho, coordenar o tratamento da informação relativa às comunicações de irregularidades e exercer as demais competências decorrentes da respetiva designação como serviço AFCOS, previsto no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, bem como, liderar a elaboração, a coordenação e a implementação da estratégia nacional antifraude, no âmbito dos fundos europeus.*



# QUAL A ABRANGÊNCIA DA ENAF?

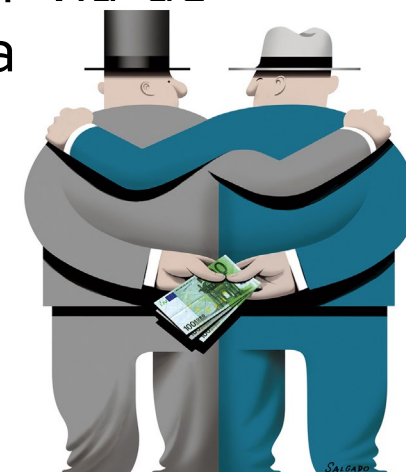
## Considerações sobre a justificação para exclusão da ENAF da fase da investigação

- Elaboração da ENAF pela IGF na qualidade de AFCOS não restringe o âmbito da estratégia ao domínio administrativo.
- AFCOS pode elaborar uma ENAF em sinergia com outras entidades.
- Confusão de desempenhos funcionais por parte da IGF, enquanto autoridade de auditoria na estrutura de governação dos fundos e enquanto AFCOS, denotando limitações na assunção destas últimas na sua plenitude.
- Autoafirmação da IGF relativamente à sua incapacidade de elaborar uma ENAF de acordo com as boas práticas e orientações da Comissão Europeia.

# QUAL A ABRANGÊNCIA DA ENAF?

## Importância de contemplar a fase da investigação e ação penal

- A investigação criminal é um dos principais pilares da luta contra a fraude que afectam, em especial, os interesses financeiros da EU.
- Independentemente de uma forte prevenção e sensibilização para a fraude, os crimes relacionados com a fraude que afectam os interesses financeiros da EU são inevitáveis.
- O que se pretende é a boa utilização dos recursos financeiros por via de uma investigação que se quer mais eficaz e eficiente, contributo da dos interesses financeiros da EU.



# QUAL A ABRANGÊNCIA DA ENAF?

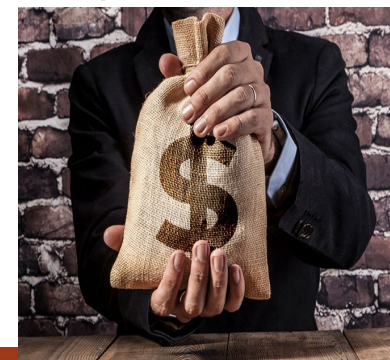
## ENAF e a fase da investigação e ação penal

- A considerar na fase da investigação criminal como prioridades/objectivos estratégicos:
  - Unidades especializadas de ação penal /Especialização dos investigadores e procuradores do MP no domínio dos FEEI.
  - Formação no domínio da luta contra a fraude a nível dos FEEI.
  - Cooperação internacional e cooperação sólida entre as autoridades administrativas e judiciais competentes.
  - Ferramentas forenses digitais para recolha de prova
  - Proteção de testemunhas

# QUAL A ABRANGÊNCIA DA ENAF?

## Importância de contemplar a fase da reparação/recuperação

- A aplicação de sanções e a sua visibilidade como elemento dissuasor para os infratores potenciais (para além das medidas de correção financeira que se aplicam em casos de irregularidade).
- Sistemas eficientes e eficazes de recuperação de fundos, com acompanhamento estatístico.
- A recuperação dos fundos é um dos elementos-chave da luta contra a fraude e crimes conexos (corrupção e branqueamento de capitais). Torna o crime menos lucrativo e fornece recursos para a reutilização social ou a indemnização das vítimas.
- A Diretiva PIF exige que os Estados-Membros da UE assegurem o congelamento e o confisco dos instrumentos e produtos das infracções penais previstas na diretiva, bem como a rápida recuperação dos montantes e a sua transferência para o orçamento da União.



# CONTRIBUTOS PARA UMA REVISÃO NECESSÁRIA DA ENAF

## CONCLUSÕES

- **Pergunta:** QUAL A ABRANGÊNCIA DA ENAF?



- **Resposta:** ENAF contempla apenas duas fases (prevenção e deteção) e deve abranger o ciclo de outras fases, designadamente, da investigação e da recuperação dos fundos perdidos.



- **Recomendação do TT** (de 25.09.2023): Alteração da ENAF, passando a contemplar a fase de investigação e ação penal, seguindo um processo que reforce a observância das orientações da Comissão Europeia, dos demais parceiros, nomeadamente os ligados ao exercício da ação penal, tomando em consideração os comentários formalizados pelo *Think Tank*, num ambiente de ampla discussão e participação públicas.”

**Ministério Público**  
**Departamento Central de Investigação e Ação Penal**

**Obrigada pela vossa atenção!**

**joana.campos@pgr.pt**