



RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA

AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

sobre os **organismos da UE de luta contra a fraude**

Índice

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO	2
II. RESPOSTAS ÀS RECOMENDAÇÕES	4
Recomendação 1 - Criar um sistema que permita um intercâmbio eficiente de informações sobre alegações e investigações de fraude	4
Recomendação 2 - Analisar as variações nos níveis de fraude comunicados em toda a UE.....	5
Recomendação 3 - Reforçar a supervisão do seguimento das investigações de fraude	5
III. RESPOSTAS ÀS OBSERVAÇÕES.....	6
1. Procedimentos de comunicação e tratamento de alegações de fraude.....	6
2. Supervisão, por parte da Comissão, dos montantes devidos ao orçamento da UE ou efetivamente recuperados no âmbito de inquéritos de fraude	7
3. Comunicação de dados sobre fraudes pelos Estados-Membros.....	8

O presente documento apresenta as respostas da Comissão Europeia às observações de um relatório especial do Tribunal de Contas Europeu, em conformidade com o artigo 265.º do [Regulamento Financeiro](#). Estas respostas serão publicadas pelo Tribunal de Contas Europeu juntamente com o relatório especial.

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO

A UE e os seus Estados-Membros devem combater a fraude e outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da UE. A proteção do orçamento da UE assume a maior importância para a Comissão, em especial quando estão em curso os trabalhos preparatórios do próximo quadro financeiro plurianual (QFP). A arquitetura antifraude da UE é o quadro de políticas, instituições, organismos e mecanismos criados para proteger os interesses financeiros da UE, prevenindo, detetando e combatendo a fraude e outras atividades ilegais suscetíveis de afetar o orçamento da UE. A arquitetura antifraude foi concebida de forma a salvaguardar os fundos da UE, manter a confiança do público e assegurar que os recursos financeiros são utilizados de forma eficaz para alcançar os objetivos políticos da União. A Comissão congratula-se com o relatório de auditoria do Tribunal de Contas Europeu (TCE) sobre a cooperação entre as principais instituições, organismos e agências neste domínio.

A arquitetura antifraude da UE evoluiu ao longo do tempo para se adaptar às ameaças aos interesses financeiros da UE. A criação em 2017 da Procuradoria Europeia, responsável pela investigação e repressão de infrações penais lesivas dos interesses financeiros da UE, tal como estabelecido na Diretiva PIF (a seguir designadas por «infrações PIF»), constituiu um passo notável e sem precedentes no domínio da justiça penal, em termos de investigações criminais. A Procuradoria Europeia combina os esforços da UE e nacionais em matéria de exercício da ação penal numa abordagem unificada da luta contra as infrações PIF. Outros intervenientes no domínio da luta antifraude, nomeadamente o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), a Eurojust e a Europol, adaptaram-se a este quadro jurídico renovado.

O desenvolvimento e a evolução do reforço da cooperação entre estes intervenientes na luta contra a fraude foram exaustivamente examinados pelo TCE no presente relatório e a Comissão regista com agrado o facto de que os mandatos dos respetivos intervenientes estão claramente estabelecidos e não se sobrepõem. No entanto, o relatório identificou uma série de domínios no ciclo antifraude que podem ser reforçados, para assegurar uma arquitetura antifraude mais coerente.

Um aspeto importante da cooperação entre o OLAF e a Procuradoria Europeia diz respeito ao intercâmbio atempado de informações de modo a permitir uma intervenção eficaz dos intervenientes competentes, em conformidade com os respetivos mandatos. A fim de melhor assegurar a proteção dos interesses financeiros da UE, é necessário otimizar a coexistência de canais para denúncias administrativas e criminais. A Comissão reconhece que os procedimentos de apoio às consultas e ao intercâmbio de informações sobre alegações de fraude entre estes dois tipos de órgãos de investigação são complexos e congratula-se com a recomendação do TCE no sentido de que seja desenvolvida uma infraestrutura informática. Para o efeito, o sistema de intercâmbio de informações entre o OLAF e a Procuradoria Europeia deve ser interoperável e eficiente, a fim de assegurar que as medidas de proteção do orçamento da UE sejam plenamente exploradas. O acesso ao sistema deve estar em plena conformidade com o quadro jurídico e com os mandatos dos respetivos intervenientes.

A Comissão congratula-se com a análise realizada pelo TCE sobre os níveis de comunicação de informações pelos Estados-Membros e pelas instituições, organismos, organizações e agências (IBOA). Recorde-se que, a nível nacional, os Estados-Membros são os principais responsáveis pela deteção e comunicação atempada de infrações PIF à Procuradoria Europeia, bem como das irregularidades nesse domínio ao OLAF. Os serviços da Comissão e outros IBOA também têm obrigações de comunicação de informações para com o OLAF e a Procuradoria Europeia. A

Comissão reconhece que o nível de comunicação de fraudes pelos Estados-Membros e pelos IBOA apresenta variações e concorda que estas devem ser analisadas mais aprofundadamente.

A Comissão regista as conclusões do TCE no sentido de que os montantes relacionados com os resultados das investigações da Procuradoria Europeia e dos inquéritos do OLAF não são comparáveis. Apesar dos impressionantes resultados alcançados pelo OLAF e pela Procuradoria Europeia nos respetivos domínios (mais de 5 mil milhões de EUR foram recuperados a favor do orçamento da UE com base nos inquéritos do OLAF, enquanto a Procuradoria Europeia tinha 2660 investigações em aberto no final de 2024, isto é, menos de 4 anos depois de ter começado a operar, e tinha já assegurado, apenas nesse ano, o congelamento de 849 milhões de EUR), existe margem para continuar a desenvolver uma metodologia que permita avaliar todos os montantes associados às fraudes e irregularidades identificadas e prevenidas e ainda os montantes efetivamente recuperados na sequência de processos tanto administrativos como criminais, e tanto a nível da UE e a nível nacional. Além disso, a Comissão analisará a melhor forma de obter indemnização, através de processos judiciais, pelos prejuízos causados ao orçamento da UE. Tal contribuirá para uma visão mais completa da eficácia global da arquitetura antifraude da UE em termos de proteção do orçamento da UE.

II. RESPOSTAS ÀS RECOMENDAÇÕES

Recomendação 1 - Criar um sistema que permita um intercâmbio eficiente de informações sobre alegações e investigações de fraude

No contexto da atual revisão da arquitetura antifraude da União, a Comissão, em colaboração com a Procuradoria Europeia, deve criar um sistema antifraude interoperável, em plena conformidade com as regras aplicáveis em matéria de proteção de dados e com a necessidade de confidencialidade nas investigações criminais. O sistema deve clarificar a que organismo devem ser comunicadas as alegações de fraude e facilitar um intercâmbio eficiente de informações sobre alegações de fraude e investigações. Neste quadro, o novo sistema deve basear-se nos seguintes princípios:

- todas as alegações recebidas são canalizadas para um repositório central, com vista a estabelecer um processo eficiente para a sua avaliação;
- as alegações de fraude abertas por iniciativa do OLAF e os inquéritos em curso do OLAF que suscitem suspeitas de comportamento criminoso são remetidos para a Procuradoria Europeia ou, quando esta não disponha das devidas competências, para os ministérios públicos nacionais competentes;
- no decurso das suas investigações, logo que a Procuradoria Europeia considere que uma alegação não é de natureza criminal, as informações essenciais são disponibilizadas ao OLAF ou, se for caso disso, a outros organismos administrativos, com cópia para a Comissão, a fim de determinar se seria eficaz em termos de custos abrir um inquérito administrativo; e
- durante as suas investigações, a Procuradoria Europeia avalia periodicamente em que momento pode ser concedido acesso a informações pertinentes à Comissão, para que possa determinar se devem ser adotadas medidas administrativas, e ao OLAF, a fim de determinar se será eficaz em termos de custos abrir um inquérito complementar.

(Prazo: final de 2028)

A Comissão **aceita** a Recomendação 1.

A Comissão aceita esta recomendação, no pressuposto de que a criação desse repositório exigirá a definição de modalidades específicas para abordar questões como a respetiva propriedade e o acesso ao mesmo, bem como o papel da Comissão na sua criação. Uma vez que se prevê que estas questões sejam debatidas e decididas no quadro e de acordo com o calendário do processo de revisão da arquitetura antifraude, sugere-se que a aplicação desta recomendação seja alinhada em conformidade.

A Comissão gostaria de salientar, em primeiro lugar, que o princípio da confidencialidade e os direitos das pessoas singulares serão basilares no que respeita ao direito de acesso às alegações. Em segundo lugar, sempre que uma alegação seja qualificada desde o início como constituindo um crime PIF, a Procuradoria Europeia deve ter acesso imediato à mesma, sem qualquer outra avaliação por parte de qualquer outro organismo. Em terceiro lugar, de um modo mais geral e a fim de assegurar uma proteção eficaz do orçamento da UE, a Comissão deve dispor de uma panorâmica dos montantes relacionados com os interesses financeiros da UE.

Recomendação 2 - Analisar as variações nos níveis de fraude comunicados em toda a UE

A Comissão deve analisar as variações nos níveis de fraude comunicados em toda a União e tomar as medidas adequadas (por exemplo, investigar as causas quando se deteta que o número de casos transmitidos é muito baixo e dar orientações aos Estados-Membros e aos organismos da UE sobre as práticas de comunicação de informações). A análise deve abranger, em especial, as razões pelas quais:

- **o número relativo de alegações de fraude comunicadas, tanto a nível das receitas como das despesas, varia significativamente consoante os Estados-Membros; e**
- **o número relativo de alegações de fraude comunicadas à Procuradoria Europeia e ao OLAF varia significativamente consoante os organismos da UE**

(Prazo: final de 2026)

A Comissão **aceita** a Recomendação 2.

A Comissão analisará as variações na comunicação de informações sobre fraudes por parte dos Estados-Membros e dos IBOA, tendo em conta as razões intrínsecas que podem explicar os diferentes níveis de comunicação de informações.

A título de exemplo, no âmbito do atual sistema os serviços da Comissão e outros IBOA podem enviar ao OLAF informações sobre eventuais irregularidades ou fraudes a fim de assegurar que o nível das possíveis suspeitas criminais seja avaliado por peritos, o que permite assegurar a coerência e aplicação das melhores práticas em matéria de comunicação de informações criminais.

Existem outros fatores externos objetivos que podem explicar os diferentes níveis de comunicação de informações pelos Estados-Membros, em função da área do orçamento. Esses fatores serão analisados em pormenor.

Recomendação 3 - Reforçar a supervisão do seguimento das investigações de fraude

Para supervisionar o grau de recuperação dos montantes devidos ao orçamento da UE, a Comissão deve desenvolver uma metodologia que meça o impacto financeiro global das investigações da Procuradoria Europeia e dos inquéritos do OLAF, incluindo a restituição ao orçamento da UE na sequência de uma decisão dos tribunais nacionais resultante de um processo penal, para além de monitorizar o seguimento dado às recomendações resultantes dos inquéritos do OLAF. Essa metodologia deve prever que se solicitem aos

Estados-Membros atualizações regulares sobre a conversão de ativos e a recuperação de montantes e se avalie a proporção referente ao orçamento da União.

(Prazo: final de 2028)

A Comissão **aceita** a Recomendação 3.

No seu recente Livro Branco sobre a revisão da arquitetura antifraude, a Comissão indicou que pretendia explorar a necessidade de definir um conjunto comum de indicadores para assegurar a coerência da comunicação de informações e obter uma visão mais clara da forma como os diferentes intervenientes protegem coletivamente os interesses financeiros da UE, no âmbito dos respetivos mandatos.

A Comissão reconhece que devem prosseguir os esforços para assegurar efetivamente, na prática, que o orçamento da União seja compensado pelos danos sofridos. Tal incluirá a proposta de melhorias adequadas dos quadros jurídicos existentes.

A Comissão desenvolverá uma metodologia coerente para medir todos os montantes ligados às fraudes ou irregularidades apuradas, prevenidas e os montantes efetivamente recuperados com base em procedimentos administrativos e penais, tanto a nível da UE como a nível nacional, com base nos sistemas em vigor.

Tal contribuirá para uma panorâmica mais abrangente da eficácia global da arquitetura antifraude da UE na proteção do orçamento da UE e para uma melhor medição dos níveis de fraude, devendo os valores confirmados prevalecer sobre as estimativas *a priori*.

III. RESPOSTAS ÀS OBSERVAÇÕES

1. Procedimentos de comunicação e tratamento de alegações de fraude

Um aspeto importante da cooperação entre o OLAF e a Procuradoria Europeia diz respeito ao intercâmbio atempado de informações de modo a permitir uma intervenção eficaz dos intervenientes competentes, em conformidade com o quadro legal e com os respetivos mandatos (infrações PIF para a Procuradoria Europeia e irregularidades para o OLAF).

Em determinadas secções, a auditoria sugere que o atual sistema de intercâmbio de informações entre o OLAF e a Procuradoria Europeia não assegura que a Procuradoria Europeia tenha acesso a todas as alegações de fraude. A Comissão recorda o acordo que celebrou com a Procuradoria Europeia, entrado em vigor em 18 de junho de 2021 e que estabelece as modalidades de cooperação com a Procuradoria, acordo esse que estipula, no artigo 1.º do seu anexo I, que a Comissão deverá transmitir à Procuradoria, através do OLAF, informações sobre qualquer conduta criminosa. Os outros IBOA podem igualmente solicitar ao OLAF que proceda a uma avaliação preliminar das alegações que lhes são comunicadas, na sequência do que o OLAF comunicará qualquer conduta criminosa à Procuradoria Europeia (artigo 12.º-C, n.ºs 4 e 6, do Regulamento OLAF; considerando 51 do Regulamento que institui a Procuradoria Europeia). Tal reflete-se igualmente na proporção muito elevada da totalidade dos processos comunicados pelo OLAF que resultam na abertura de processos pela Procuradoria Europeia (que apresenta uma taxa muito elevada de arquivamento quando os casos são comunicados por outras partes).

A Comissão recorda que as alegações de irregularidades podem ou não conter elementos de suspeita de atividade criminosa. No atual sistema, o OLAF analisa essas alegações e determina se existe alguma suspeita de atividade criminosa. Além disso, todas as suspeitas de conduta criminosa de que o OLAF toma conhecimento no quadro das suas atividades são remetidas, sem demora injustificada, para a Procuradoria Europeia ou, quando a Procuradoria Europeia não for competente, para o Ministério Público nacional competente, em conformidade com as suas obrigações legais.

No ponto 44¹, o TCE faz referência a alegações do OLAF que poderão ter sido arquivadas sem a supervisão da Procuradoria Europeia. Neste contexto, a Comissão recorda que o OLAF rejeitou 2252 alegações por serem insuficientes para justificar um inquérito da sua parte ou nas quais não foram encontrados elementos de conduta criminosa abrangidos pelo mandato da Procuradoria Europeia. Por conseguinte, em conformidade com o quadro jurídico, não havia motivos para que estas alegações fossem levadas ao conhecimento da Procuradoria Europeia.

A Comissão faz notar que o OLAF, em conformidade com o seu mandato, receberá provavelmente um leque muito mais alargado de alegações de diferentes intervenientes, incluindo casos graves que envolvem membros do pessoal (por exemplo, casos de assédio), irregularidades, violações dos direitos de propriedade intelectual, transferências de resíduos ou outros. O OLAF desempenha um papel extremamente importante na arquitetura antifraude da UE, nomeadamente avaliando e dando corpo através da utilização de meios analíticos e operacionais a todas essas alegações, arquivando aquelas que não levantem suspeitas, lançando inquéritos administrativos, quando necessário, e comunicando à Procuradoria Europeia os casos nos em que determine que poderão estar em causa suspeitas de conduta criminosa abrangidas pelo seu mandato

Estas disposições destinam-se a assegurar que a Procuradoria Europeia receba todas as alegações que devam ser tratadas no foro criminal.

2. Supervisão, por parte da Comissão, dos montantes devidos ao orçamento da UE ou efetivamente recuperados no âmbito de inquéritos de fraude

No que respeita à supervisão pela Comissão dos montantes devidos ao orçamento da UE ou efetivamente recuperados na sequência da investigação de uma fraude², a Comissão dispõe de uma boa visão panorâmica de tais montantes recuperados, bem como dos montantes em relação aos quais ainda existem processos pendentes.

No que respeita ao seguimento das notificações recebidas da Procuradoria Europeia na sequência da conclusão dos seus inquéritos, a Comissão instituiu em novembro de 2024 um «mecanismo de acompanhamento dos resultados da Procuradoria Europeia», a fim de recolher e analisar a qualidade e a utilização efetiva das informações enviadas pela Procuradoria aos seus serviços. A Comissão está a analisar a questão da melhor forma de comunicar com a Procuradoria Europeia para obter as informações necessárias para poder lançar procedimentos de recuperação. No âmbito deste processo em curso, os serviços centrais da Comissão, juntamente com o OLAF (enquanto serviço da Comissão), estão a aperfeiçoar e a reforçar o seu sistema de acompanhamento das notificações da Procuradoria Europeia, em cooperação com a mesma Procuradoria Europeia.

¹ Juntamente com o correspondente ponto 11 e com os imediatamente anteriores aos pontos 39 e 41.

² Ver as observações 70 e 74 do TCE.

3. Comunicação de dados sobre fraudes pelos Estados-Membros

No que respeita às variações constatadas nos dados sobre fraudes comunicados pelos Estados-Membros³, a Comissão gostaria de recordar que os seus serviços, tal como os outros IBOA, podem enviar ao OLAF informações sobre eventuais irregularidades ou fraudes a fim de assegurar que o nível das possíveis suspeitas criminais seja avaliado por peritos, o que permite assegurar a coerência e aplicação das melhores práticas em matéria de comunicação de informações criminais.

Além disso, a Comissão recorda que o OLAF, em conformidade com o seu mandato, receberá provavelmente um leque muito mais alargado de alegações de diferentes intervenientes, incluindo casos de irregularidades graves face a membros do pessoal (por exemplo, casos de assédio), violações dos direitos de propriedade intelectual, transferências de resíduos ou outras irregularidades.

Existem determinados fatores externos objetivos que podem explicar o nível variável de comunicação de informações pelos Estados-Membros em função da área do orçamento. No domínio das receitas, por exemplo, a comunicação de fraudes aduaneiras variará entre os países com portos por onde passa a maior parte das importações para a UE e os países com portos de menor dimensão. Do mesmo modo, e uma vez que as despesas dos fundos de coesão tendem a ser concentradas em determinados países, são de esperar diferentes níveis de comunicação de informações.

³ Ver as observações 62 e 66 do TCE.