

Respostas da Procuradoria Europeia

a:

Relatório Especial do Tribunal de Contas Europeu

sobre

Órgãos da UE no combate à fraude

Índice

I.	Nota introdutória.....	3
II.	Respostas às observações	5
1.	Investigações administrativas e penais	5
2.	Inquéritos complementares	8
3.	Notificações à Comissão Europeia	8
III.	Observações às recomendações emitidas pelo TCE à Comissão Europeia	9
1.	Recomendação 1 — Criar um sistema para um intercâmbio eficiente de informações sobre alegações e investigações de fraude.....	9
2.	Recomendação 2 — Analisar as variações nos níveis de fraude comunicados em toda a UE.....	10
3.	Recomendação 3 — Reforçar a supervisão do acompanhamento das investigações sobre fraudes	10

I. Nota introdutória

A Procuradoria Europeia congratula-se com o relatório especial do Tribunal de Contas Europeu, reconhecendo o trabalho substancial que representa, bem como a sua complexidade e elevado valor. Tendo em conta a experiência da Procuradoria Europeia em investigações criminais durante os seus primeiros quatro anos de atividade, tornou-se manifesto que a arquitetura antifraude da UE precisa de ser mais desenvolvida, em especial para combater mais eficientemente os grupos de criminalidade organizada que defraudam as receitas da UE.

Nos termos da legislação aplicável, a Procuradoria Europeia, a Europol, a Eurojust e o OLAF têm funções e responsabilidades específicas no que diz respeito à proteção dos interesses financeiros da UE. Cada um no âmbito dos respetivos mandatos, contribui para a prevenção, a investigação, a ação penal e o julgamento da fraude na UE, bem como para o confisco de bens de origem criminosa e a recuperação dos danos correspondentes. Neste sentido, o seu trabalho é complementar.

A sua cooperação representa um dos elementos da arquitetura antifraude da UE. No que diz respeito à proteção dos interesses financeiros da UE, a sua atividade complementa o trabalho de numerosos outros intervenientes:

- Em matéria de prevenção: vários órgãos administrativos nacionais, a Comissão Europeia, o Tribunal de Contas Europeu...
- Em matéria de investigação: a polícia nacional, as autoridades fiscais e aduaneiras e, em alguns casos, continuam a ser procuradores nacionais...
- Em matéria de ação penal e julgamento: os tribunais nacionais e, em alguns casos, ainda os procuradores nacionais...
- Em matéria de confisco e recuperação: várias autoridades nacionais responsáveis e diferentes serviços da Comissão.

O presente relatório especial visa identificar possíveis formas de melhorar as interações entre a Procuradoria Europeia, a Europol, a Eurojust e o OLAF. Mais especificamente, levanta também a questão de saber se os chamados «inquéritos complementares» do OLAF podem ser uma forma eficaz de reforçar a proteção do orçamento da UE. Do ponto de vista da Procuradoria Europeia, embora os chamados «inquéritos complementares» do OLAF possam ser apresentados como forma de reforçar a proteção do orçamento da UE, a prática só corrobora esta projeção num conjunto bastante limitado de circunstâncias.

Como próximo passo, em particular tendo em conta o contexto orçamental fortemente limitado, poderão também ser analisadas formas eficazes de dar resposta aos principais desafios que a proteção do orçamento da UE enfrenta. Os principais desafios são: as lacunas persistentes em matéria de deteção e comunicação de informações, a atribuição insuficiente de recursos, a falta de formação e especialização, a falta de capacidade de análise digital e forense, as insuficiências e inadequações dos quadros jurídicos aplicáveis, as limitações existentes na deteção e apreensão de ativos ilícitos, as insuficiências dos fluxos de trabalho existentes para assegurar a recuperação de danos e, talvez mais importante, a limitada capacidade estratégica para enfrentar eficazmente os grupos transnacionais de criminalidade organizada.

A Procuradoria Europeia foi criada para investigar, instaurar a ação penal e deduzir acusação e sustentá-la na instrução e no julgamento contra os autores e seus cúmplices nas infrações penais lesivas dos interesses financeiros da União previstas na Diretiva PIF¹ e determinadas no seu regulamento de base². Sempre que se suspeite de fraude na UE, a Procuradoria Europeia deve ser informada sem demora injustificada.

A Procuradoria Europeia está vinculada pelo princípio da legalidade, que exige que não seja negligenciada qualquer suspeita fundamentada de fraude da UE e que cada investigação subsequente seja realizada com o nível adequado de diligência, competência e especialização. Todos os recursos disponíveis, embora muito limitados, são dedicados a esta responsabilidade e às funções de apoio essenciais à sua execução.

O Regulamento que institui a Procuradoria Europeia estabelece como princípio fundamental a independência da Procuradoria Europeia de qualquer influência externa, com vista a permitir que esta atue em conformidade com os princípios fundamentais subjacentes ao Estado de direito, no pleno respeito dos direitos fundamentais das pessoas envolvidas, bem como no interesse da União no seu conjunto. Esta independência exige que a Procuradoria Europeia, tal como qualquer outro ministério público, mantenha o controlo total das informações associadas às suas atividades operacionais. Esta é uma condição prévia obrigatória para que os procuradores possam realizar investigações criminais de forma independente e no pleno respeito do princípio da confidencialidade, tal como regulamentado tanto pelo direito da União como pelo direito nacional (processual penal) aplicável.

Na prática, a cooperação da Procuradoria Europeia com a Europol, a Eurojust e o OLAF é impulsionada pelas suas necessidades operacionais reais, decorrentes de investigações

¹Diretiva (UE) 2017/1371 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2017, relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal.

² Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017.

criminais específicas. Quando necessário, é solicitada cooperação e deve ser prestado apoio, tal como decorre do n.º 9 do relatório especial. Neste contexto, a Procuradoria Europeia salienta o ponto 27 do relatório especial, em que a análise das informações criminais e outro apoio operacional prestado pela Europol à Procuradoria Europeia surgem como o elemento mais significativo de apoio. Na opinião da Procuradoria Europeia, há margem para sinergias mais eficazes em termos de custos entre a Procuradoria Europeia e a Europol, em particular na perspetiva do aumento previsto da capacidade analítica da Europol.

Por último, o relatório especial salienta igualmente que o apoio das IOO da UE contribui para uma percentagem relativamente pequena das investigações criminais da Procuradoria Europeia e que, quando se trata de enfrentar eficazmente o fenómeno criminoso, o papel das autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da lei é crucial.

II. Respostas às observações

1. Investigações administrativas e penais

Tal como explicado no *Livro Branco* da Comissão para a revisão da arquitetura antifraude³: «o Regulamento Procuradoria Europeia proíbe expressamente a realização de inquéritos administrativos paralelos pelo OLAF sobre os mesmos factos sobre os quais a Procuradoria Europeia esteja a conduzir uma investigação criminal» e especifica que «a Procuradoria Europeia pode solicitar ao OLAF que “apoie ou complemente” as suas atividades, nomeadamente através da realização de inquéritos administrativos. O Regulamento OLAF, posteriormente alterado, qualificou estes inquéritos administrativos como “inquéritos complementares”, embora estes possam nem sempre envolver atividades de inquérito».

Na opinião da Procuradoria Europeia, os meios administrativos e penais não podem ser vistos como duas faces da mesma moeda (a luta contra a fraude), como se cada caso individual de fraude pudesse ser dividido em aspetos que só podem ser tratados por meio do direito penal e em aspetos que poderiam ser tratados de forma mais eficiente a nível administrativo. Embora esta ideia seja apelativa *in abstracto* e possa ser utilizada para afirmar que, a fim de maximizar a eficiência da luta contra a fraude, idealmente ambas as partes devem ser aplicadas de forma sistemática e simultânea, *in concreto* a luta contra a fraude assume a forma de processos penais individuais. A divisão fundamental não está nos meios (penais *versus* administrativos), mas em quem é efetivamente responsável por investigar processos de fraude. Por conseguinte, a Procuradoria Europeia não concorda com a simplificação terminológica

³COM(2025) 546 final.

incluída na última frase do ponto 1 do relatório especial («(...) *Por uma questão de simplificação, neste relatório utilizamos o termo “fraude” como termo coletivo, independentemente de se referir a alegações, atividades ilegais ou casos de fraude confirmados*»). Isto resulta na utilização do conceito de fraude num sentido invulgarmente lato, abrangendo essencialmente qualquer forma de irregularidade, intencional ou não.

No entanto, a distinção entre infrações penais, das quais a fraude é parte integrante⁴, e outras irregularidades, é o elemento-chave que distingue as respetivas missões da Procuradoria Europeia e das autoridades administrativas como o OLAF. Por conseguinte, é importante não confundir a articulação das missões penais e administrativas e o papel de cada um dos intervenientes na arquitetura antifraude da UE.

Além disso, importa salientar que as investigações administrativas e penais são, de facto, muito diferentes por natureza, nomeadamente na proteção dos direitos fundamentais das pessoas envolvidas. Os inquéritos administrativos realizados paralelamente às investigações criminais, especialmente sem o acordo explícito e a estreita cooperação com os procuradores europeus delegados responsáveis, podem pôr em risco as investigações penais em curso ao denunciarem os suspeitos, aumentando o risco de desaparecimento de provas, enfraquecendo a sua admissibilidade no Tribunal, ou mesmo violando os direitos fundamentais dos suspeitos.

Do ponto de vista da Procuradoria Europeia, o OLAF continua a ter a importante responsabilidade (entre outras) de analisar de perto as irregularidades, e também de verificar se estas podem, de facto, ocultar uma potencial fraude (caso em que deve ser apresentado um relatório correspondente à Procuradoria Europeia) e de fazer as recomendações de seguimento adequadas destas irregularidades aos serviços administrativos responsáveis.

Com efeito, nos termos do quadro legislativo aplicável, o OLAF pode também solicitar à Procuradoria Europeia a autorização para abrir um chamado «inquérito complementar», a fim de fazer uma recomendação aos serviços administrativos responsáveis sobre eventuais medidas cautelares ou medidas financeiras, disciplinares ou administrativas em caso de fraude. A Procuradoria Europeia pode igualmente solicitar que o OLAF realize um «inquérito complementar» deste tipo.

No entanto, o quadro legislativo aplicável não prevê a necessidade de o OLAF realizar esses «inquéritos complementares» com vista a formular recomendações, medidas cautelares ou medidas financeiras, disciplinares ou administrativas a tomar pelos serviços administrativos responsáveis. Também não é adequado considerar que, na ausência de tal recomendação do

⁴Ver artigos 2.º e 3.º da Diretiva PIF.

OLAF sobre medidas administrativas, os interesses financeiros da UE não estão protegidos ao nível máximo possível. As recomendações do OLAF baseadas nos chamados «inquéritos complementares», embora potencialmente úteis para facilitar a avaliação pelos serviços administrativos responsáveis, não são estritamente necessárias para que estes adotem medidas administrativas (como a exclusão de receber fundos da UE na sequência de procedimentos do sistema de deteção precoce e de exclusão).

Com efeito, no âmbito do quadro de cooperação entre a Procuradoria Europeia e a Comissão estabelecido em dezembro de 2024, foi estabelecido exatamente para o efeito um fluxo de informações direto, sistemático e abrangente. Regra geral, começa numa fase muito mais precoce (e, o mais tardar, no momento da acusação) do que a conclusão dos processos penais correspondentes (sentença transitada em julgado). Este novo processo de intercâmbio de informações, uma vez dominado por todas as partes interessadas envolvidas, deve permitir que os serviços responsáveis da Comissão adotem as medidas administrativas necessárias com rapidez ou superior ao que, com base em recomendações do OLAF, com origem nos chamados «inquéritos complementares» e, talvez mais importante ainda, num volume de processos significativamente mais elevado, o que o OLAF seria capaz de cobrir pelos chamados «inquéritos complementares» com os seus recursos existentes.

Na opinião da Procuradoria Europeia, se há algo que pode melhorar ainda mais o novo fluxo de informações sistemático e abrangente entre a Procuradoria Europeia e os serviços responsáveis da Comissão é dotar a Procuradoria Europeia dos recursos necessários que lhe permitam aperfeiçoar ainda mais a qualidade das informações que lhe são fornecidas diretamente, com o objetivo de facilitar a sua avaliação no que respeita às medidas administrativas adequadas a tomar.

Pelas razões acima referidas, e tendo em conta o quadro jurídico aplicável e os princípios do Estado de direito, uma das principais condições para a Procuradoria Europeia poder apoiar a criação de um repositório central de todas as alegações de fraude recebidas⁵ é isso não resultar na criação de um fluxo de informações sistemático e abrangente da Procuradoria Europeia ao OLAF (ou a qualquer outra autoridade administrativa) relativo a processos sob investigação da Procuradoria Europeia (ver também a secção III.1 da presente resposta).

⁵De acordo com a Recomendação 1.

2. Inquéritos complementares

No que diz respeito à observação de que o *intercâmbio limitado de informações entre a Procuradoria Europeia e o OLAF reduz o âmbito de aplicação das medidas administrativas complementares para proteger o orçamento da UE*⁶, a Procuradoria Europeia gostaria de salientar que o alcance do intercâmbio de informações com o OLAF é, de facto, determinado pelo quadro jurídico aplicável, com limitações previstas no interesse da preservação da confidencialidade das investigações criminais e dos direitos dos suspeitos, e não pelos sistemas e procedimentos da Procuradoria Europeia. A Procuradoria Europeia gostaria igualmente de sublinhar que, em especial, o intercâmbio direto, sistemático e abrangente de informações entre a Procuradoria Europeia e os serviços responsáveis da Comissão não só deve abranger informações essenciais que poderiam, em alternativa, ser obtidas a partir dos chamados «inquéritos complementares», como também alarga substancialmente a margem de manobra para possíveis medidas administrativas complementares.

No que diz respeito aos n.ºs 55, 56 e 57 do relatório especial, que dizem respeito aos chamados «inquéritos complementares», a Procuradoria Europeia gostaria de salientar que considera que o conceito segundo o qual seriam estabelecidos como um meio sistémico para assegurar o âmbito necessário para as medidas administrativas complementares destinadas a proteger o orçamento da UE é contrário ao princípio fundamental da necessidade de salvaguardar a confidencialidade das investigações criminais.

De um ponto de vista prático, e tal como acima referido, importa salientar que, em dezembro de 2024, foi estabelecido um procedimento entre a Procuradoria Europeia e os serviços responsáveis da Comissão, segundo o qual as informações sobre alegações de fraude são comunicadas o mais rapidamente possível e o mais tardar no momento da acusação (e não quando o processo é concluído). Além disso, importa recordar que os chamados «inquéritos complementares» estão previstos no quadro jurídico aplicável como residuais, com circunstâncias muito limitadas em que possam ser considerados necessários ou úteis, e devem sempre ocorrer com o acordo da Procuradoria Europeia. Por estas razões, a Procuradoria Europeia considera que os chamados «inquéritos complementares» não podem ser concebidos como um contributo significativo para melhorar a arquitetura antifraude da UE.

3. Notificações à Comissão Europeia

No que se refere ao n.º 60 do relatório especial, onde se afirma que *das 302 investigações apresentadas em tribunal, a Comissão foi informada sobre cerca de dois terços (202), sem*

⁶Observação que abrange os n.ºs 48 e 49 e também presente no n.º 7 do relatório especial.

informações sobre se, nos restantes processos, as autoridades administrativas em causa estavam fora da Comissão, foram devidamente informadas ou tomaram as medidas administrativas necessárias, a Procuradoria Europeia gostaria de esclarecer que as informações sobre os processos penais só podem ser partilhadas com as autoridades administrativas quando previsto por lei. Por conseguinte, as informações da Procuradoria Europeia às autoridades administrativas, incluindo a Comissão, sobre a decisão de intentar uma ação penal podem depender de uma série de fatores: por exemplo, a infração penal pode não ter representado um dano ou ter sido apenas uma tentativa; os danos podem ter sido reparados já antes da acusação; os danos podem dizer respeito a um orçamento gerido por outra IOO (por exemplo, o BEI); ou podem dizer respeito esmagadoramente a um orçamento nacional, por exemplo em caso de fraude ao IVA (caso em que a própria Comissão solicitou a informação apenas periodicamente, por notificação específica).

III. Observações às recomendações emitidas pelo TCE à Comissão Europeia

1. Recomendação 1 — Criar um sistema para um intercâmbio eficiente de informações sobre alegações e investigações de fraude

A Procuradoria Europeia congratula-se, em princípio, com a criação, tal como recomendado pelo TCE, de um *sistema antifraude interoperável*, que tornaria claro *as alegações de fraude que devem ser comunicadas, e facilitaria um intercâmbio eficiente de informações sobre alegações e investigações de fraude* a desenvolver pela Comissão Europeia, em colaboração com a Procuradoria Europeia, *em plena conformidade com o quadro jurídico aplicável, as regras de proteção de dados e a necessidade de confidencialidade nas investigações criminais*.

De acordo com a recomendação do TCE, o novo sistema deve basear-se em quatro princípios. A Procuradoria Europeia poderá apoiar o primeiro princípio segundo o qual *todas as alegações recebidas são canalizadas para um repositório central*, desde que esse repositório central seja gerido pela Procuradoria Europeia e que a Procuradoria Europeia esteja devidamente equipada para assegurar *um processo eficiente de sua avaliação* ao abrigo do quadro jurídico aplicável.

No que diz respeito ao segundo princípio, a Procuradoria Europeia reitera que, nos termos do quadro jurídico aplicável, *sem demora injustificada* deve ser rigorosamente cumprida, em especial para impedir que o OLAF realize inquéritos sem a autorização expressa da Procuradoria Europeia e em estreita coordenação com os procuradores europeus delegados responsáveis.

O terceiro princípio não suscita preocupações específicas. No entanto, o quarto apela a uma análise mais aprofundada. Para além do que é indicado na secção II.2 da presente resposta relativamente aos chamados «inquéritos complementares», da perspetiva da Procuradoria

Europeia a recomendação de implementar um sistema em que exista uma obrigação sistemática de a Procuradoria Europeia avaliar periodicamente em que ponto o acesso às informações pertinentes pode ser concedido à Comissão corresponde à prática estabelecida. A Procuradoria Europeia considera que se trata de uma questão de acordo interno entre os serviços responsáveis da Comissão, incluindo o OLAF, sobre a forma como partilham e tratam as informações da Procuradoria Europeia quando esse acesso é concedido. Impor à Procuradoria Europeia uma obrigação sistemática de avaliar periodicamente também em que momento pode ser concedido ao OLAF acesso a informações relevantes para determinar se seria eficaz em termos de custos para o OLAF propor um chamado «inquérito complementar» vai muito além do mandato da Procuradoria Europeia e exigiria um aumento substancial da capacidade da Procuradoria Europeia, bem como a aquisição dos conhecimentos técnicos necessários para realizar essa avaliação de forma a facilitar o subsequente acompanhamento pelos serviços administrativos responsáveis.

Por outro lado, tal como referido na secção II.1 da presente resposta, na opinião da Procuradoria Europeia, o novo processo de intercâmbio de informações estabelecido entre a Procuradoria Europeia e a Comissão deve permitir que os serviços responsáveis da Comissão adotem as medidas administrativas necessárias com rapidez igual ou superior ao que, com base em recomendações do OLAF, originárias dos chamados «inquéritos complementares» e, talvez mais importante, num volume de processos significativamente mais elevado, o que o OLAF seria capaz de cobrir através dos chamados «inquéritos complementares» com os seus recursos existentes.

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

A Procuradoria Europeia congratula-se com o alargamento do âmbito da auditoria a questões relacionadas com as lacunas na deteção e na comunicação de crimes, que a Procuradoria Europeia identificou e divulgou nos seus relatórios anuais.

3. Recomendação 3 — Reforçar a supervisão do acompanhamento das investigações sobre fraudes

A Procuradoria Europeia congratula-se com esta recomendação. Na opinião da Procuradoria Europeia, obter uma supervisão coerente e sistémica da medida em que os montantes devidos ao orçamento da UE foram reembolsados constitui uma das principais questões quando se trata de melhorar a arquitetura antifraude da UE.