

Organismos da UE de luta contra a fraude

Mandatos claros, mas intercâmbio de informações e supervisão da Comissão continuam insuficientes



Índice

Pontos

01-15 | Principais mensagens

01-06 | Importância deste tema

07-15 | Conclusões e recomendações

16-76 | Observações do Tribunal em pormenor

16-28 | Os mandatos dos organismos envolvidos em investigações de fraude estão claramente definidos e não se sobrepõem

29-60 | Os procedimentos de comunicação e tratamento de alegações de fraude aumentam os encargos administrativos e restringem o âmbito de aplicação de novas medidas de proteção

32-38 | As obrigações de comunicação de fraudes variam e conduzem a comunicações em duplicado

39-47 | O atual sistema não garante que todas as alegações de fraude são avaliadas pela Procuradoria Europeia

48-60 | O reduzido intercâmbio de informações entre a Procuradoria Europeia e o OLAF restringe o âmbito de aplicação de medidas administrativas complementares para proteger o orçamento da UE

61-76 | A Comissão não exerce uma supervisão completa sobre os montantes que podem ter consequências sobre o orçamento da União na sequência de investigações de fraude

62-66 | Os dados comunicados sobre fraude revelam variações que não são analisadas

67-71 | Os dados sobre os resultados das investigações da Procuradoria Europeia e dos inquéritos do OLAF não são comparáveis

72-76 | A Comissão não dispõe de informações completas sobre os montantes que podem ter consequências sobre o orçamento da União na sequência de decisões dos tribunais nacionais

Anexo

Anexo I – Sobre a auditoria

Siglas e acrónimos

Glossário

Respostas da Comissão

Cronologia

Equipa de auditoria

01

Principais mensagens

Importância deste tema

- 01** A União Europeia (UE) e os Estados-Membros têm o dever de lutar contra a fraude e outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União¹. Estes interesses abrangem todas as receitas, despesas e ativos da UE². Qualquer violação da lei que possa afetar negativamente o orçamento da UE constitui uma "irregularidade". Os crimes contra os interesses financeiros da União podem assumir a forma de fraude, corrupção ativa e passiva, apropriação indevida e branqueamento de capitais. Para efeitos de simplificação, no presente relatório utiliza-se "fraude" como o termo coletivo para estas infrações, independentemente de se referir a alegações, atividades ilegais ou casos de fraude confirmados.

¹ Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, [artigo 325º](#).

² [Diretiva \(UE\) 2017/1371](#) (Diretiva PIF), artigo 2º, nº 1.

- 02** No contexto da UE, a Procuradoria Europeia³ investiga as suspeitas de crimes contra os interesses financeiros da União. Trata-se de investigações criminais, que podem conduzir a sanções penais impostas pelos tribunais nacionais. O resultado das investigações criminais pode também conduzir a uma ação administrativa para indemnizar as vítimas. O Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF)⁴ realiza inquéritos administrativos sobre fraude, corrupção ou quaisquer outras atividades ilegais, que não devem afetar os poderes dos ministérios públicos para iniciarem e conduzirem investigações criminais. Estes inquéritos permitem que os organismos da UE ou nacionais que gerem o orçamento da União tomem medidas adicionais para compensar eventuais perdas para este orçamento.
- 03** Na arquitetura antifraude da UE, o OLAF assume a liderança em matéria de inquéritos administrativos e a Procuradoria Europeia é responsável pelas investigações criminais. O OLAF e a Procuradoria Europeia devem manter a confidencialidade dos dados relativos aos seus inquéritos e investigações (no presente relatório designados em conjunto por "investigações"). O OLAF e a Procuradoria Europeia podem ser apoiados pela Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal (Eurojust)⁵ e pela Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol)⁶. O **quadro 1** define as competências da Procuradoria Europeia, do OLAF, da Eurojust e da Europol.

³ TFUE, artigo 86º, e [Regulamento \(UE\) 2017/1939 do Conselho](#) (Regulamento Procuradoria Europeia), com a última redação que lhe foi dada pelo [Regulamento Delegado \(UE\) 2020/2153](#) da Comissão.

⁴ [Regulamento \(UE, Euratom\) nº 883/2013](#) (Regulamento OLAF), com a alteração que lhe foi dada pelo [Regulamento \(UE, Euratom\) 2020/2223](#), e [Comunicação à Comissão intitulada Governance in the European Commission](#), secção 3.7.2 "Combating Fraud: The European Anti-Fraud Office (OLAF)".

⁵ TFUE, artigo 85º, e [Regulamento \(UE\) 2018/1727](#) (Regulamento Eurojust), com a última redação que lhe foi dada pelo [Regulamento \(UE\) 2023/2131](#).

⁶ TFUE, artigo 88º, e [Regulamento \(UE\) 2016/794](#) (Regulamento Europol), com a última redação que lhe foi dada pelo [Regulamento \(UE\) 2022/991](#).

Quadro 1 | Funções e competências dos organismos da UE na arquitetura antifraude da União

 PROCURADORIA EUROPEIA	 ORGANISMO EUROPEU DE LUTA ANTIFRAUDE	 EUROJUST	 EUROPOL
Mandato penal	Mandato administrativo	Cooperação judiciária	Cooperação policial
Proteção dos interesses financeiros da UE (PIF)		Apoio à luta contra a criminalidade grave*, incluindo a PIF	
<ul style="list-style-type: none"> Conduz investigações criminais (crimes contra os interesses financeiros da UE)** Instaura ações penais nos tribunais dos Estados-Membros que participam na Procuradoria Europeia Notifica os responsáveis pela gestão das despesas e receitas da UE, permitindo-lhes tomar medidas administrativas 	<ul style="list-style-type: none"> Realiza inquéritos administrativos, incluindo inquéritos complementares sobre fraude, corrupção e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da UE (o que abrange as irregularidades) Recomenda medidas para proteger o orçamento da União aos responsáveis pela gestão das despesas e receitas da UE É o principal serviço da Comissão na conceção e no desenvolvimento de uma política europeia antifraude 	<ul style="list-style-type: none"> Apoia a cooperação entre as autoridades judiciárias nacionais e/ou a Procuradoria Europeia na investigação e instauração de processo penal de crimes graves quando estes crimes (incluindo os crimes contra os interesses financeiros da UE) e a criminalidade organizada afetem dois ou mais Estados-Membros da UE, ou um Estado-Membro da UE e um país terceiro 	<ul style="list-style-type: none"> Apoia e reforça a ação das autoridades competentes dos Estados-Membros e a sua cooperação mútua em matéria de prevenção e de combate à criminalidade grave (incluindo os crimes contra os interesses financeiros da UE) que afete dois ou mais Estados-Membros, o terrorismo e outras formas de criminalidade grave ou organizada lesivas de um interesse comum que seja objeto de uma política da União
<ul style="list-style-type: none"> Comunica alegações de crimes às autoridades judiciárias nacionais nos casos em que não seja competente Comunica ao OLAF alegações que não sejam da esfera criminal, bem como o resultado das suas investigações, e informa sobre a possibilidade de se aplicarem medidas administrativas 	<ul style="list-style-type: none"> Comunica à Procuradoria Europeia alegações de crimes relacionados com a PIF Fornece informações, análises (incluindo forenses), conhecimentos especializados e apoio operacional à Procuradoria Europeia 	<ul style="list-style-type: none"> Presta apoio aos pedidos de auxílio judiciário mútuo a Estados-Membros que não participam na Procuradoria Europeia ou países terceiros, facilita a criação de equipas de investigação conjuntas que envolvam a Procuradoria Europeia e dá apoio durante a fase operacional Facilita as reuniões de coordenação, cria centros de coordenação com a participação da Procuradoria Europeia ou em apoio dos centros operacionais desta 	<ul style="list-style-type: none"> Procede à análise de informações criminais e presta apoio operacional e de coordenação às investigações da Procuradoria Europeia Partilha dados relacionados com infrações que são da competência da Procuradoria Europeia, do OLAF ou da Eurojust a nível da UE Proporciona uma plataforma de cooperação a nível da UE, nomeadamente no que diz respeito às entidades privadas que apoiam a luta contra a criminalidade

*Os crimes contra os interesses financeiros da União são uma das 30 formas graves de criminalidade enumeradas nos Regulamentos [Eurojust](#) e [Europol](#), anexo I.

** [Diretiva PIF](#), artigos 3º, 4º e 5º.

Fonte: TCE, com base nos regulamentos aplicáveis.

- 04** A auditoria do Tribunal avaliou se, na arquitetura antifraude da UE, os mandatos da Procuradoria Europeia, do OLAF, da Eurojust e da Europol eram claros no que respeita às responsabilidades em matéria de luta contra a fraude e de apoio mútuo. O Tribunal avaliou, em especial, o intercâmbio de informações entre a Procuradoria Europeia e o OLAF antes e durante as investigações de fraude, em termos da capacidade para exercerem os seus poderes com eficiência. Analisou igualmente o papel de supervisão da Comissão para garantir a proteção dos interesses financeiros da UE, incluindo a recuperação de montantes fraudulentos. A auditoria não abrangeu as atividades de prevenção da fraude.
- 05** O Tribunal analisou o quadro regulamentar que define as funções e responsabilidades dos quatro organismos e entrevistou o pessoal para avaliar a adequação das disposições em vigor para proteger os interesses financeiros da União. Examinou igualmente os dados relativos às diferentes fases do ciclo de vida do processo de fraude fornecidos pelo OLAF e pela Procuradoria Europeia.
- 06** Em julho de 2025, a Comissão deu início à revisão da arquitetura antifraude da UE através da publicação de um [livro branco](#) que define orientações preliminares e questões fundamentais para orientar a revisão. O relatório do Tribunal contribuirá para esta revisão. O [anexo I](#) apresenta mais pormenores e informações contextuais sobre o âmbito e método da auditoria.

Conclusões e recomendações

- 07** De um modo geral, o Tribunal conclui que, embora os mandatos do OLAF, da Procuradoria Europeia, da Eurojust e da Europol estejam claramente definidos, subsistem insuficiências em termos de intercâmbio de informações e de supervisão administrativa da Comissão. Os dados disponibilizados pelos organismos revelam níveis variáveis de comunicação de alegadas fraudes, que não são analisados pela Comissão. Os requisitos de comunicação de fraudes podem levar a que as alegações sejam transmitidas duas vezes, o que aumenta os encargos administrativos. Pelo contrário, um intercâmbio de informações reduzido afeta o número de investigações e outras medidas destinadas a proteger os interesses financeiros da UE. O Tribunal constatou igualmente que a Comissão não exerce uma supervisão completa sobre os montantes devidos ao orçamento da União nem efetivamente recuperados na sequência de investigações de fraude.

Os mandatos dos organismos envolvidos em investigações de fraude estão claramente definidos e não se sobrepõem

- 08** O OLAF, a Procuradoria Europeia, a Europol e a Eurojust têm funções e responsabilidades específicas, claras e complementares suscetíveis de constituir uma salvaguarda eficaz contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da UE. Uma característica importante a este respeito é a distinção entre as funções do OLAF e da Procuradoria Europeia, responsáveis pelos inquéritos administrativos e pelas investigações criminais, respetivamente (ver pontos [16](#) a [25](#)).
- 09** No que diz respeito à colaboração entre os principais organismos, o Tribunal observou que o número de casos de apoio foi relativamente reduzido nos últimos anos, em comparação com o número de casos abertos pela Procuradoria Europeia e pelo OLAF. Provavelmente porque a principal fonte de apoio da Procuradoria Europeia são as autoridades nacionais e as competências administrativas do OLAF são substancialmente diferentes das dos outros três organismos da União. No entanto, quando foi solicitada colaboração, o apoio prestado pelos diferentes organismos foi muito apreciado (ver pontos [26](#) a [28](#)).

Os procedimentos de comunicação e tratamento de alegações de fraude aumentam os encargos administrativos e restringem o âmbito de aplicação de novas medidas de proteção

- 10** As obrigações de comunicação de fraudes são variadas e conduzem a uma duplicação das informações, sendo as autoridades nacionais obrigadas a transmitir informações à Procuradoria Europeia e os organismos da UE à Procuradoria Europeia e ao OLAF. Outras entidades podem remeter informações à Procuradoria Europeia, ao OLAF, ou a ambos, a título voluntário.
- 11** O atual sistema duplo de comunicação de informações exige que o OLAF e a Procuradoria Europeia avaliem todas as alegações de fraude que recebem. Não assegura que a Procuradoria Europeia receba todas as alegações para determinar se existe uma eventual conduta criminal. Além disso, complica os procedimentos de transferência de alegações do OLAF para a Procuradoria Europeia e dá azo a que o OLAF abra inquéritos sem se assegurar de que a Procuradoria Europeia não está a investigar os mesmos factos (ver pontos [39](#) a [47](#)).

- 12** Por outro lado, embora a Procuradoria Europeia notifique os organismos administrativos da UE e dos Estados-Membros relativamente à abertura de investigações, à interrupção de um processo e à dedução de acusação, são reduzidas as informações que remete ao OLAF sobre as investigações em curso ou interrompidas, bem como sobre os processos penais instaurados. Por conseguinte, continua a ser excecional o recurso aos inquéritos administrativos do OLAF para complementar as investigações criminais, o que restringe o âmbito de aplicação de novas medidas de proteção (ver pontos [48](#) a [60](#)).



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 o quadro jurídico aplicável, as regras em matéria de proteção de dados e 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:

- o todas as alegações recebidas são canalizadas para um repositório central com vista a estabelecer um processo eficiente para a sua avaliação;
- o as alegações de fraude abertas por iniciativa do OLAF e os inquéritos em curso do OLAF que revelem suspeitas de conduta criminosas são remetidos para a Procuradoria Europeia sem demora injustificada ou, se esta não for competente, para os ministérios públicos nacionais;
- o no decurso das suas investigações, logo que a Procuradoria Europeia considere que uma alegação não é de natureza criminal, disponibiliza as informações essenciais ao OLAF ou, se for caso disso, a outros organismos administrativos, com cópia para a Comissão, a fim de estes determinarem se será eficaz em termos de custos abrir um inquérito administrativo;
- o durante as suas investigações, a Procuradoria Europeia avalia periodicamente em que momento pode ser concedido acesso às informações pertinentes à Comissão (a fim de determinar o âmbito da ação administrativa) e ao OLAF (para determinar se será eficaz em termos de custos este propor um inquérito complementar).

Prazo de execução: final de 2028

A Comissão não exerce uma supervisão completa sobre os montantes devidos ao orçamento da UE nem efetivamente recuperados na sequência de investigações de fraude

- 13** Os dados da Procuradoria Europeia e do OLAF não permitem avaliar se os organismos responsáveis pela comunicação de fraudes mostram um nível de deteção adequado. O Tribunal constatou que, relativamente a vários Estados-Membros, existe uma diferença substancial entre a parte do orçamento da União sob a sua responsabilidade e o número de casos de fraude transmitidos. Existe também uma grande variação no número de alegações de fraude comunicadas pelos organismos da UE ao OLAF e à Procuradoria Europeia, tendo o primeiro recebido cerca de três vezes mais do que a segunda. A Comissão não procedeu a qualquer análise das razões destas lacunas e variações (ver pontos [62](#) a [66](#)).



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;
- o número relativo de alegações de fraude comunicadas pelos organismos da UE à Procuradoria Europeia e ao OLAF varia significativamente.

Prazo de execução: final de 2026

- 14** O Tribunal constatou que os montantes afetados pelos resultados das investigações da Procuradoria Europeia e dos inquéritos do OLAF não são comparáveis. Os inquéritos do OLAF estão exclusivamente relacionados com o orçamento da UE. Em contrapartida, a Procuradoria Europeia deve estimar os prejuízos totais em questão numa fase relativamente precoce de uma investigação, a fim de instaurar um processo penal. Normalmente, este valor evolui até ao termo do processo, com uma condenação judicial. Os prejuízos causados ao orçamento da UE constituem geralmente apenas uma parte do valor total, dado que estão também envolvidas outras vítimas, como, por exemplo, os orçamentos nacionais (ver pontos [61](#) a [71](#)).
- 15** A Comissão deve assegurar que todos os montantes devidos ao orçamento da UE são rapidamente recuperados, independentemente de essa recuperação resultar de processos penais ou administrativos. O OLAF efetua um seguimento regular das recomendações decorrentes dos seus próprios inquéritos. Porém, a Comissão não dispõe de um mecanismo para verificar se as recuperações ordenadas pelos tribunais na sequência de uma investigação criminal foram executadas e se o montante total devido ao orçamento da União foi efetivamente restituído (ver pontos [72](#) a [76](#)).



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 as restituições ao orçamento da UE na sequência de decisões judiciais nacionais resultantes de processos penais. Deve também controlar o seguimento dado às recomendações formuladas na sequência dos inquéritos do OLAF. A 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 de execução: final de 2028

02

Observações do Tribunal em pormenor

Os mandatos dos organismos envolvidos em investigações de fraude estão claramente definidos e não se sobrepõem

- 16** Como seria de esperar, o OLAF, a Procuradoria Europeia, a Eurojust e a Europol têm mandatos claramente definidos na legislação, com funções e responsabilidades bem delineadas e sem sobreposições na investigação de fraudes, e, agindo no âmbito desses mandatos, colaboram para alcançar a melhor proteção possível do orçamento da UE.
- 17** Ao abrigo da legislação da UE, o OLAF⁷, a Procuradoria Europeia⁸, a Eurojust⁹ e a Europol¹⁰ têm funções e responsabilidades específicas e complementares (ver [quadro 1](#)). Os regulamentos que regem estes quatro organismos estão a ser avaliados pela Comissão.

⁷ Regulamento (UE, Euratom) 2020/2223 e Comunicação à Comissão intitulada *Governance in the European Commission*, secção 3.7.2 "Combating Fraud: The European Anti-Fraud Office (OLAF)".

⁸ TFUE, artigo 86º, e Regulamento Procuradoria Europeia, com a última redação que lhe foi dada pelo Regulamento Delegado (UE) 2020/2153 da Comissão.

⁹ TFUE, artigo 85º, e Regulamento Eurojust, com a última redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) 2023/2131.

¹⁰ TFUE, artigo 88º, e Regulamento Europol, com a última redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) 2022/991.

- 18** Na Comissão, as Direções-Gerais da Justiça e dos Consumidores (DG JUST) e da Migração e dos Assuntos Internos (DG HOME) acompanham a luta contra a criminalidade grave e organizada. A DG JUST supervisiona o quadro jurídico da cooperação judiciária e, em cooperação com o OLAF, a aplicação da Diretiva PIF¹¹. Acompanha também a aplicação dos regulamentos que criam a Procuradoria Europeia e a Eurojust. A DG HOME supervisiona o quadro jurídico da cooperação policial, incluindo o acompanhamento da aplicação do Regulamento que cria a Europol. A Comissão não tem poderes de supervisão relativamente às atividades operacionais da Procuradoria Europeia, do OLAF, da Eurojust e da Europol, que são realizadas por estes organismos da UE ou em cooperação entre eles, ou em articulação com as autoridades judiciárias nacionais competentes (no caso da Procuradoria Europeia e da Eurojust) ou com as autoridades policiais nacionais (no caso da Procuradoria Europeia e da Europol).
- 19** A Comissão, sendo responsável, em última instância, pela execução do orçamento da UE que gere, deve tomar as medidas necessárias para dar garantias razoáveis de que as irregularidades e as infrações penais são evitadas, detetadas e corrigidas¹². Os organismos que gerem as receitas e as despesas da UE a nível nacional e europeu (por exemplo, autoridades aduaneiras, autoridades nacionais que gerem os fundos da União e instituições, órgãos e organismos da UE) devem assegurar uma boa gestão financeira quando da execução do orçamento da União. Para o efeito, devem dispor de sistemas de controlo para prevenir, detetar e corrigir fraudes e outras atividades ilegais. Nos casos aplicáveis, podem impor sanções administrativas aos autores de fraudes¹³.

¹¹ [Diretiva PIF](#) relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal.

¹² [Regulamento \(UE, Euratom\) 2024/2509](#) (Regulamento Financeiro) no que respeita aos sistemas de controlo interno para a prevenção, deteção, correção e seguimento da fraude, artigo 36º, nº 2, alínea d), e nº 7.

¹³ [Regulamento Financeiro](#) no que respeita ao sistema de deteção precoce e de exclusão, artigos 137º a 147º.

- 20** O OLAF, criado em 1999, é uma direção-geral da Comissão com poderes para realizar inquéritos de forma independente sobre fraude, corrupção e outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da UE (incluindo irregularidades), utilizando meios administrativos. Lidera os trabalhos da Comissão sobre a conceção e o desenvolvimento da política antifraude da UE, bem como o acompanhamento da prevenção, deteção e correção da fraude. O OLAF pode formular recomendações com propostas de medidas administrativas para proteger o orçamento da UE aos organismos responsáveis pela execução do orçamento, tais como direções-gerais e agências. Estas medidas podem comportar recomendações financeiras, administrativas, disciplinares e judiciais, ou medidas cautelares. O OLAF deve, sem demora injustificada, comunicar à Procuradoria Europeia qualquer conduta criminosa em que esta possa exercer as suas competências. Se, no decurso dos seus inquéritos, o OLAF suspeitar de uma atividade criminosa lesiva dos interesses financeiros da UE que não seja da competência da Procuradoria Europeia, deve remeter os resultados desses inquéritos para os ministérios públicos nacionais e informar a Eurojust, se for caso disso¹⁴.
- 21** A Procuradoria Europeia entrou em funcionamento em junho de 2021 como um organismo independente da UE. Cabe-lhe investigar e instaurar a ação penal relativamente a crimes cometidos após 20 de novembro de 2017, na forma consumada ou tentada, contra os interesses financeiros da UE. Anteriormente, estas atividades eram da responsabilidade dos ministérios públicos nacionais. Todos os Estados-Membros, com exceção da Dinamarca, da Hungria e da Irlanda, concordaram em participar na Procuradoria Europeia, pelo que, para a maioria deles, a investigação e a instauração de processos por crimes contra os interesses financeiros da UE são realizadas principalmente pela Procuradoria Europeia.
- 22** A Procuradoria Europeia deve abrir e realizar investigações sempre que existam motivos razoáveis para crer que foram, ou estão a ser, cometidas infrações penais intencionais contra os interesses financeiros da UE¹⁵. Estão abrangidos os casos de instigação, cumplicidade e tentativa¹⁶. Nas suspeitas de crimes fora do âmbito das suas competências, a Procuradoria Europeia deve informar as autoridades nacionais competentes e transmitir-lhes os meios de prova¹⁷.

¹⁴ Regulamento OLAF, artigo 1º, nº 1.

¹⁵ Regulamento Procuradoria Europeia, artigos 4º e 26º.

¹⁶ Diretiva PIF, artigos 3º, 4º e 5º.

¹⁷ Regulamento Procuradoria Europeia, artigo 24º, nº 8.

- 23** A Procuradoria Europeia dispõe de uma estrutura descentralizada, com procuradores europeus delegados nomeados em cada Estado-Membro participante, que estão habilitados a abrir e realizar investigações da Procuradoria Europeia e a instaurar ações penais nos tribunais nacionais. As autoridades nacionais (como as autoridades policiais, fiscais e aduaneiras ou as autoridades que gerem despesas da UE) devem auxiliar e apoiar ativamente a Procuradoria Europeia nas suas investigações, pautando-se pelo princípio da cooperação leal¹⁸. Esta cooperação é a principal forma de apoiar a Procuradoria Europeia na condução das suas investigações. O apoio prestado à Procuradoria Europeia por outros organismos da União, como a Europol, a Eurojust ou o OLAF, reveste-se de caráter adicional.
- 24** Criada em 2002, a Agência da UE para a Cooperação Judiciária Penal (Eurojust)¹⁹ apoia a coordenação e a cooperação judiciárias entre as autoridades nacionais competentes na luta contra 30 crimes graves²⁰, caso estes lesem dois ou mais Estados-Membros, ou um Estado-Membro e países terceiros, ou afetem apenas um Estado-Membro mas tenham repercussões a nível da União²¹. A pedido da Procuradoria Europeia, a Eurojust presta-lhe apoio na obtenção de auxílio judiciário mútuo ou na coordenação do trabalho de investigação criminal com Estados-Membros que não participam na Procuradoria Europeia ou com países terceiros²². Enquanto organismo administrativo e não penal, o OLAF não pode solicitar o apoio da Eurojust; contudo, esta pode agir por sua própria iniciativa e cooperar com o OLAF²³ ajudando as autoridades judiciárias nacionais a aplicarem as recomendações judiciais.

¹⁸ Regulamento Procuradoria Europeia, artigo 5º, nº 6.

¹⁹ TFUE, artigo 85º.

²⁰ Regulamento Eurojust, com a última redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) 2023/2131, artigo 3º, nº 3, e anexo I. No que diz respeito a outras formas de criminalidade, a Eurojust pode também prestar apoio a pedido de uma autoridade competente.

²¹ Regulamento Eurojust, artigo 3º, nº 6.

²² Regulamento Procuradoria Europeia, artigo 100º e Regulamento Eurojust, artigo 50º.

²³ Regulamento Eurojust, com a última redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) 2023/2131, artigo 2º, nº 1.

- 25** Criada em 1999, a Agência da UE para a Cooperação Policial (Europol)²⁴ presta apoio especializado às autoridades policiais dos Estados-Membros para prevenir e combater a criminalidade grave e organizada, o terrorismo e as formas de criminalidade lesivas de um interesse comum que seja objeto de uma política da União. Este apoio implica frequentemente a análise de informações criminais, juntamente com o apoio operacional dos serviços centrais da Europol e, mediante pedido, no local. A Europol acolhe uma rede de agentes de ligação de 53 países, incluindo países terceiros como os Estados Unidos, que comunicam através de uma plataforma informática segura única²⁵ (SIENA). Mediante pedido, a Europol pode também apoiar diretamente a Procuradoria Europeia²⁶ e cooperar com o OLAF²⁷.
- 26** O *quadro 2* ilustra o apoio mútuo entre estes organismos no período de 2022-2024. Segundo a opinião que os quatro organismos transmitiram ao Tribunal, quando solicitado, o apoio prestado foi em geral muito apreciado.

²⁴ TFUE, artigo 88º.

²⁵ Europol – Partners & Collaboration.

²⁶ Regulamento Europol, artigo 20º-A e Regulamento Procuradoria Europeia, artigo 102º.

²⁷ Regulamento Europol, artigo 21º e Regulamento OLAF, artigo 13º.

Quadro 2 | Apoio às investigações da Procuradoria Europeia e aos inquéritos do OLAF (2022-2024)

	Procuradoria Europeia				OLAF			
Número de casos apoiados por:	2022	2023	2024	Total	2022	2023	2024	Total
Europol: análises e outros tipos de apoio operacional às investigações	28	47	83	158	8	3	1	12
Eurojust:								
auxílio judiciário mútuo a Estados-Membros que não participam na Procuradoria Europeia e a países terceiros	14	15	7	36	–	–	–	–
cooperação no que se refere aos casos transmitidos pelo OLAF às autoridades judiciárias nacionais	–	–	–	–	1	2	4	7
OLAF: análises (incluindo análises forenses), conhecimentos especializados e apoio operacional	13	4	4	21	–	–	–	–

Fonte: TCE, com base em: Eurojust – Relatórios anuais de 2022-2024; Europol – estatísticas fornecidas pela Europol e pelos relatórios anuais de 2022-2024 da Procuradoria Europeia; OLAF – dados fornecidos ao TCE em 8.4.2025.

27 De um modo geral, os valores mostram que o número de casos de apoio permaneceu reduzido durante este período de três anos, em comparação com o número de investigações abertas pela Procuradoria Europeia e pelo OLAF (3 277 e 564, respetivamente – ver [quadro 5](#) e [quadro 4](#)). A confidencialidade aplicada aos processos operacionais individuais limita a capacidade do Tribunal para avaliar se o âmbito do apoio mútuo foi plenamente utilizado. Todavia, o número relativamente baixo de casos de apoio explica-se provavelmente pelo facto de a principal fonte de apoio da Procuradoria Europeia serem as autoridades nacionais e de as competências administrativas do OLAF serem substancialmente diferentes das dos outros organismos. O apoio mais significativo é a análise de dados relacionados com a criminalidade efetuada pela Europol para ambos os organismos, em especial a Procuradoria Europeia. Em 31 de dezembro de 2024, a Procuradoria Europeia tinha 300 processos ativos envolvendo Estados-Membros que não participam na Procuradoria Europeia ou países terceiros, dos quais 25 beneficiavam do apoio da Eurojust (8,3%). Em relação à maioria destes processos, a Procuradoria Europeia celebrou os seus próprios acordos de trabalho com alguns Estados-Membros que não participam na Procuradoria Europeia e países terceiros. Nas restantes 136 investigações, a Procuradoria Europeia informou o Tribunal de que recorria diretamente a instrumentos de auxílio judiciário mútuo nacionais ou da UE²⁸. Em 2024, foram enviadas 161 decisões europeias de investigação ou pedidos de auxílio judiciário mútuo²⁹ a Estados-Membros que não participam na Procuradoria Europeia ou a países terceiros.

28 O Tribunal conclui que os mandatos do OLAF, da Procuradoria Europeia, da Eurojust e da Europol, tal como estabelecidos na legislação aplicável, são claros, complementares e sem sobreposição na arquitetura antifraude global da UE. Nas secções que se seguem, o Tribunal avalia as possibilidades de melhoria no que respeita ao funcionamento destes organismos.

²⁸ Regulamento Procuradoria Europeia, artigo 104º.

²⁹ Relatório Anual da Procuradoria Europeia de 2024, p. 109.

Os procedimentos de comunicação e tratamento de alegações de fraude aumentam os encargos administrativos e restringem o âmbito de aplicação de novas medidas de proteção

- 29** O Tribunal considera que um bom sistema de comunicação e partilha de informações sobre alegações de fraude deve minimizar os encargos administrativos, para que todas as alegações possam ser avaliadas e investigadas sem demora injustificada e os fluxos de informação entre a Procuradoria Europeia e o OLAF possam assegurar a devida avaliação de todos os casos.
- 30** O atual sistema possibilita que as alegações de fraude sejam comunicadas tanto à Procuradoria Europeia como ao OLAF (ver ponto [34](#)). Em seguida, ambos os organismos avaliam de forma independente as alegações para determinar se são suscetíveis de recair na competência de investigação criminal da Procuradoria Europeia ou na competência administrativa do OLAF. Esta dupla comunicação de alegações exige que, antes de abrir um inquérito, o OLAF aplique o sistema de "respostas positivas/negativas" – um procedimento desenvolvido pelo OLAF e pela Procuradoria Europeia para minimizar o risco de duplicação de investigações ([caixa 1](#)). Já para a Procuradoria Europeia, o recurso a este sistema é facultativo.

Caixa 1

Não duplicação de investigações – sistema de "respostas positivas/negativas" e inquéritos complementares

Sempre que o OLAF detete suspeitas de conduta criminosa, é obrigado a apresentar, sem demora injustificada, um relatório à Procuradoria Europeia (Comunicação de Crimes da Procuradoria Europeia, CCP).

O objetivo do sistema de respostas positivas/negativas é assegurar que o OLAF não abre um inquérito nos casos em que a Procuradoria Europeia já esteja a investigar, com base nos mesmos factos, e determinar a que organismo compete a investigação.

Em conformidade com os acordos de trabalho em vigor, este sistema é desencadeado por uma consulta do OLAF à Procuradoria Europeia para verificar se esta está a investigar determinadas pessoas ou projetos. Se a resposta for negativa, e na ausência de suspeita de conduta criminosa, o OLAF pode decidir avançar com o seu próprio inquérito.

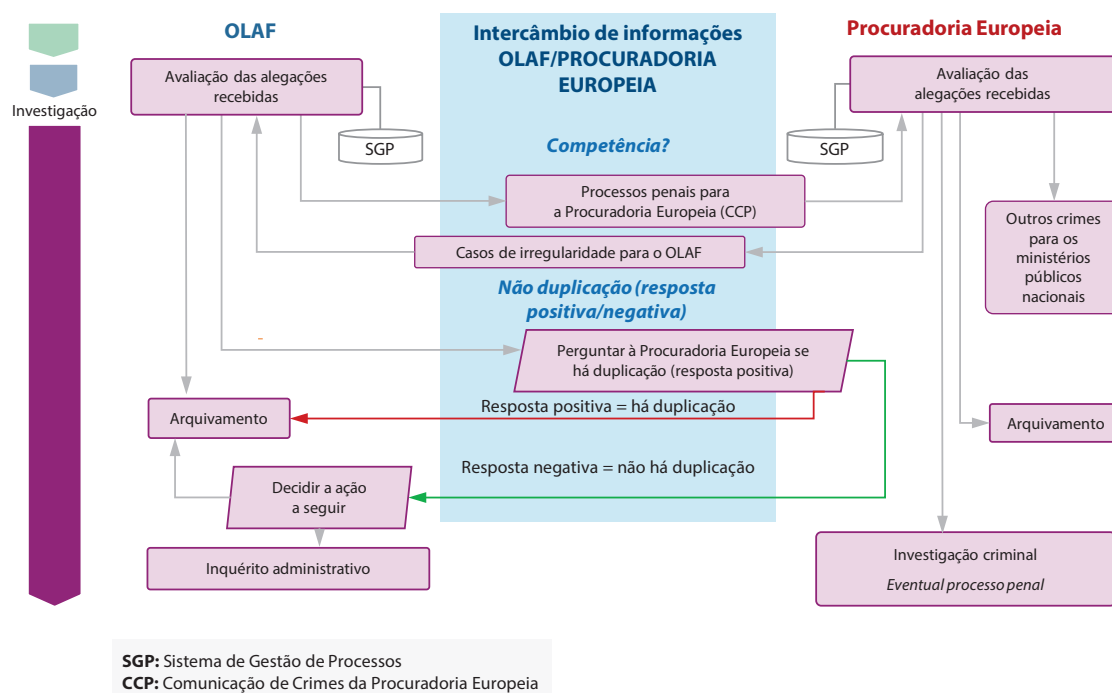
Já uma resposta positiva dará origem a uma série de consultas em que ambas as partes tentam determinar se os factos são os mesmos. Se a Procuradoria Europeia confirmar que os factos não são os mesmos, o OLAF pode abrir um inquérito.

Em caso de resposta positiva, se a Procuradoria Europeia não se opuser a um pedido fundamentado específico do OLAF, este pode abrir um inquérito complementar paralelo à investigação da Procuradoria Europeia, com vista à adoção de medidas administrativas. Durante estes inquéritos complementares, o OLAF deve permanecer em consulta regular com a Procuradoria Europeia.

Fonte: TCE, com base no [Regulamento \(UE, Euratom\) 2020/2223](#), considerandos 9, 11 e 18; e artigos 12º-D, 12º-F, nº 1, e 12º-G, nº 1, que insere no [Regulamento \(UE, Euratom\) nº 883/2013](#) (Regulamento OLAF).

31 O OLAF continua a ser responsável por transmitir à Procuradoria Europeia um relatório acerca de qualquer conduta criminosa que possa recair no âmbito de competência desta última³⁰. A Procuradoria Europeia, por seu lado, pode fornecer ao OLAF informações sobre os casos em que tenha decidido não proceder a uma investigação ou os que tenha arquivado³¹. As obrigações de intercâmbio de informações que incumbem ao OLAF³² e à Procuradoria Europeia continuam ao longo de toda a fase de investigação, sempre que novos elementos de prova alterem a classificação dos processos de natureza administrativa para criminal ou vice-versa. O Tribunal examinou os procedimentos em vigor no OLAF e na Procuradoria Europeia para determinar a competência, tendo em conta os requisitos jurídicos aplicáveis (ver [figura 1](#)).

Figura 1 | Avaliação das alegações e exercício das competências da Procuradoria Europeia e do OLAF



Fonte: TCE.

³⁰ Regulamento OLAF, artigos 5º e 12º-C.

³¹ Regulamento Procuradoria Europeia, artigo 101º, nº 4, e Regulamento OLAF, artigo 8º, nº 4.

³² Regulamento OLAF, artigo 12º-G.

As obrigações de comunicação de fraudes variam e conduzem a comunicações em duplicado

- 32** A responsabilidade pela deteção de fraudes cabe, em primeiro lugar, aos responsáveis pelos sistemas de controlo interno das despesas e receitas da UE (ver ponto **4**) do [anexo I](#)). Os seus deveres de comunicação de suspeitas de fraude variam, tendo os organismos nacionais a obrigação jurídica de comunicar informações à Procuradoria Europeia e as instituições, os órgãos e os organismos da UE a fazê-lo tanto à Procuradoria Europeia como ao OLAF. Outras organizações e entidades privadas podem enviar as informações a um destes organismos ou a ambos (ver [figura 2](#)).

Figura 2 | Comunicação de alegações de fraude à Procuradoria Europeia e ao OLAF



* Excecionalmente, o OLAF pode celebrar acordos com, por exemplo, autoridades aduaneiras, ou pode haver cláusulas nos acordos financeiros pertinentes.

Fonte: TCE, com base no artigo 24º do [Regulamento Procuradoria Europeia](#) e no artigo 8º, nº 1, do [Regulamento OLAF](#).

33 Entre 2022 e 2024, a Procuradoria Europeia e o OLAF receberam um total de 27 000 alegações de fraude, com uma clara tendência ascendente para a Procuradoria Europeia neste período. Destas alegações, um terço foi considerado merecedor de uma investigação, tendo sido registado nos sistemas de gestão de processos destes organismos: 40% no caso da Procuradoria Europeia e 26% no do OLAF (ver [quadro 3](#)).

Quadro 3 | Alegações de fraude recebidas e registadas pela Procuradoria Europeia e pelo OLAF (2022-2024)

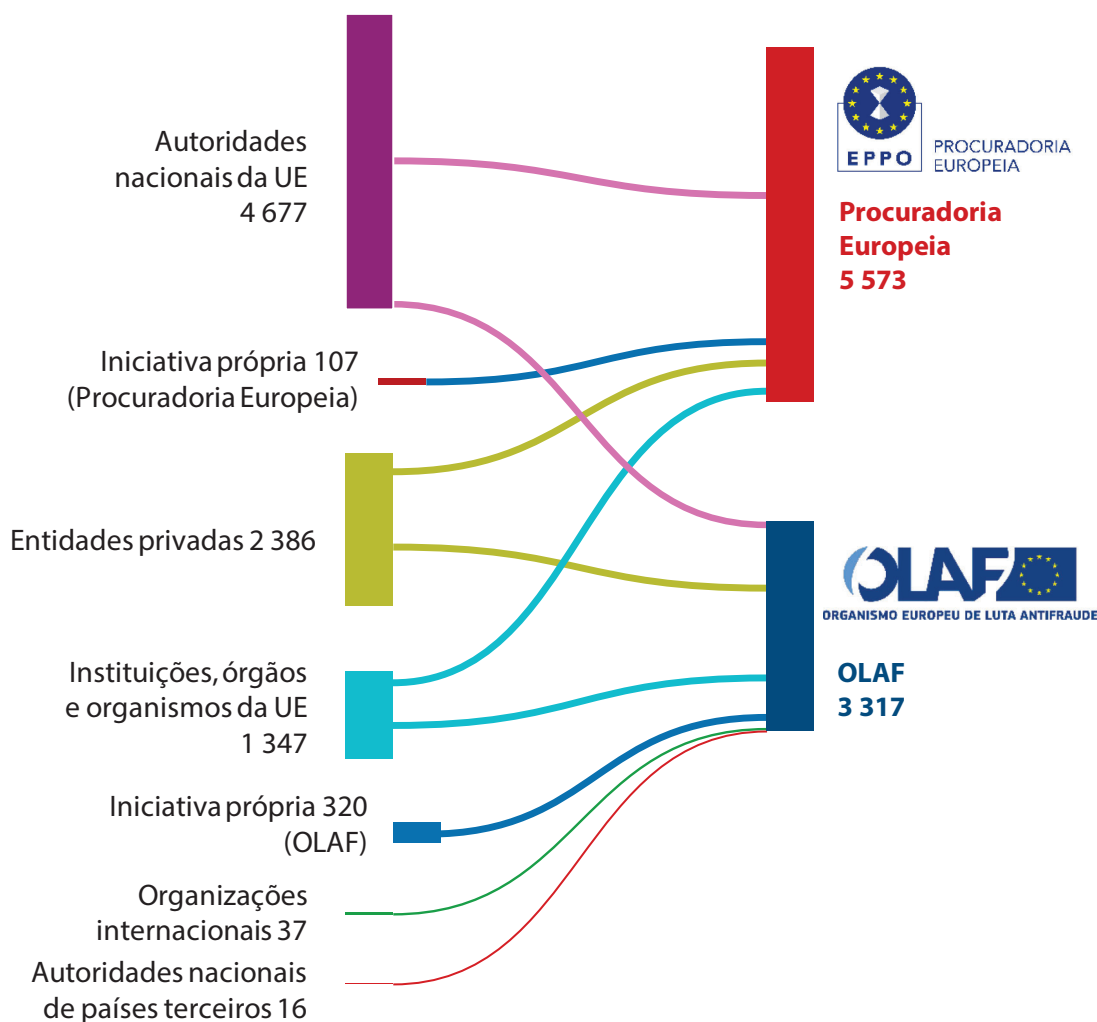
	Recebidas				Registadas no sistema de gestão de processos (%)
	2022	2023	2024	Total	
Procuradoria Europeia	3 318	4 187	6 547	14 052	5 573 (40%)
OLAF	5 567	3 548	3 844	12 959	3 317 (26%)
Total	8 885	7 735	10 391	27 011	8 890 (33%)

Fonte: Relatórios anuais da Procuradoria Europeia de 2022-2024, Relatórios anuais do OLAF de 2022-2023 e dados do OLAF relativos a 2024 fornecidos diretamente ao TCE.

- 34** Como os sistemas de gestão de processos da Procuradoria Europeia e do OLAF não estão interligados e não utilizam um identificador comum dos processos, não é possível determinar o volume exato de alegações de fraude comunicadas a ambos. A comunicação de informações aos dois organismos implica um trabalho adicional, tanto para quem o faz, já que a Procuradoria Europeia e o OLAF têm sistemas diferentes, como para estes, que têm de investir recursos no registo e na avaliação das alegações.
- 35** A Procuradoria Europeia regista no seu sistema todas as alegações recebidas das instituições, dos órgãos e dos organismos da UE, bem como das autoridades nacionais. Os processos recebidos de entidades privadas são sujeitos a uma análise preliminar por uma equipa do serviço central composta por cinco elementos, que é posteriormente validada por um procurador europeu. Só os que se considera terem potencial para uma avaliação criminal são em seguida registados no sistema. Todos os processos inseridos no sistema da Procuradoria Europeia são posteriormente submetidos a uma avaliação criminal por um procurador europeu delegado. O OLAF dispõe de uma equipa de quatro elementos que realizam avaliações preliminares. Regista no seu sistema os processos que considera suscetíveis de merecerem um inquérito.

36 A análise do Tribunal aos processos registados em ambos os sistemas entre 2022 e 2024 revelou que um total de 2 386 alegações provinha de entidades privadas, o que representa, respetivamente, 10% e 55% das alegações recebidas pela Procuradoria Europeia e pelo OLAF. Os organismos que têm a obrigação jurídica de comunicar informações, excluindo as entidades privadas (ver [figura 2](#)), transmitiram 6 504 alegações (das quais 5 004 registadas pela Procuradoria Europeia e 1 500 pelo OLAF). Das recebidas pela Procuradoria Europeia, 91% foram enviadas pelas autoridades nacionais; no caso do OLAF, 68% provieram das instituições, dos órgãos e dos organismos da UE (ver [figura 3](#)).

Figura 3 | Repartição por tipo de entidades que comunicaram alegações de fraude (2022-2024)



Fonte: TCE, com base em dados fornecidos pela Procuradoria Europeia e pelo OLAF.

- 37** O OLAF coopera com as autoridades aduaneiras de países terceiros e apoia as autoridades aduaneiras dos Estados-Membros da UE quando estas tratam de suspeitas de violação da legislação aduaneira³³, por exemplo detetando evasão aos direitos de importação. Em consequência das suas atividades de análise de dados e controlos no local, entre 2022 e 2024 o OLAF abriu por sua própria iniciativa 320 alegações de fraude relacionadas com receitas e despesas. Durante o mesmo período, a Procuradoria Europeia também abriu por sua própria iniciativa 107 alegações de crimes contra os interesses financeiros da UE, com base em informações do domínio público ou na sequência de atividades de investigação anteriores.
- 38** De acordo com a Procuradoria Europeia, as autoridades policiais são a sua principal fonte de alegações de crimes contra os interesses financeiros da UE. A partir dos dados deste organismo, não é possível determinar se as alegações resultam das atividades de deteção dessas autoridades ou da avaliação de alegações recebidas de outras entidades. Essas informações permitiriam uma melhor compreensão do grau de envolvimento dos vários intervenientes na deteção de fraudes, com vista a um reforço da deteção em geral.

O atual sistema não garante que todas as alegações de fraude são avaliadas pela Procuradoria Europeia

- 39** O OLAF tem 26 elementos do pessoal que avaliam as alegações de fraude inseridas no sistema de gestão de processos. O **quadro 4** apresenta uma síntese dos resultados das avaliações das 3 317 alegações de fraude registadas no período de 2022-2024. No final de 2024, estava em curso a avaliação de 135 alegações, a maioria das quais recebida no último trimestre do ano.
- 40** Ao transferir um processo para a Procuradoria Europeia, o OLAF, tal como qualquer outra instituição, órgão e organismo ou autoridade nacional, é obrigado a apresentar-lhe, sem demora injustificada, uma Comunicação de Crimes da Procuradoria Europeia (CCP)³⁴. Trata-se de um modelo normalizado criado pela Procuradoria Europeia para poder avaliar se uma alegação configura um crime. Por conseguinte, contém informações sobre, por exemplo, a natureza do crime, a descrição dos factos, a avaliação do prejuízo causado ou suscetível de ser causado e quaisquer dados disponíveis sobre vítimas, suspeitos e outras pessoas envolvidas.

³³ Regulamento (CE) nº 515/97 do Conselho relativo à assistência mútua entre as autoridades administrativas dos Estados-Membros e à colaboração entre estas e a Comissão, tendo em vista assegurar a correta aplicação das regulamentações aduaneira e agrícola.

³⁴ Regulamento OLAF, artigo 12º-C e Regulamento Procuradoria Europeia, artigo 24º.

Quadro 4 | OLAF: avaliação das alegações de fraude registadas (2022-2024)

	Alegações avaliadas		Comunicação de Crimes da Procuradoria Europeia		Resposta positiva/negativa	
	Número	Tempo médio (dias)	Número	Tempo médio (dias)	Positiva	Negativa
Avaliação em curso	135	N/A	N/A	N/A	3	2
Transferência para a Procuradoria Europeia	162	68	143	17	29	18
Arquivamento	2 314	57	N/A	N/A	22	40
Abertura de um inquérito administrativo	564	61	29	N/A	26	224
Encerrado	197	N/A	2	N/A	5	65
Interrompido	11	N/A	9	N/A	1	8
Em curso	356	N/A	18	N/A	20	151
Abertura de coordenação ou assistência mútua*	142	N/A	N/A	N/A	N/A	11
Total	3 317	58	172	N/A	80	295

* Casos em que o OLAF considera que os Estados-Membros ou outros organismos da UE estão em melhor posição para investigar as alegações e oferece a sua assistência.
Nota: N/A – Não aplicável.

Fonte: TCE, com base em dados fornecidos pelo OLAF.

É necessário avaliar e transferir as alegações para a Procuradoria Europeia, pois o sistema não assegura que esta as recebe todas

41 O OLAF considerou que 162 alegações implicavam um presumível crime e transferiu-as para a Procuradoria Europeia. Em média, levou 68 dias a concluir a sua avaliação destes casos, tendo metade demorado mais do que o prazo máximo de dois meses definido no regulamento³⁵. Em 19 casos, foram necessários mais de 100 dias para avaliar a possibilidade de conduta criminosa, tendo a avaliação mais longa durado quase nove meses (256 dias).

³⁵ Regulamento OLAF, artigo 12º-C, nº 4.

- 42** O OLAF transmitiu 143 CCP. Em média, o envio da CCP acrescentou 17 dias ao processo, sendo o período mais longo de 55 dias. Em 14 casos, o OLAF recorreu ao sistema de "respostas positivas/negativas" para determinar se a Procuradoria Europeia tinha aberto uma investigação sobre os mesmos factos, em vez de transmitir uma CCP. Relativamente a cinco alegações arquivadas, o OLAF notificou a Procuradoria Europeia do arquivamento sem utilizar uma CCP ou um formulário do sistema de respostas positivas/negativas. A Procuradoria Europeia decidiu realizar uma investigação sobre os mesmos factos que tinham sido inicialmente comunicados ao OLAF.

O quadro jurídico não possibilita que a Procuradoria Europeia tenha conhecimento das alegações arquivadas pelo OLAF

- 43** O OLAF considerou que 2 314 alegações não continham elementos de prova suficientes para abrir um inquérito, pelo que as arquivou. Em média, esta avaliação demorou 57 dias, o que é inferior ao máximo de dois meses definido no regulamento³⁶. Apesar de considerar que essas alegações deviam ser arquivadas, o OLAF realizou 62 verificações de respostas positivas/negativas junto da Procuradoria Europeia. Em 22 casos, a Procuradoria Europeia respondeu que também tinha recebido a alegação. Quanto aos restantes 40 casos, dos quais esta não tinha conhecimento, o OLAF não lhe enviou uma CCP, porque considerou que não havia suspeitas de conduta criminosa. Portanto, a Procuradoria Europeia não teve conhecimento destas alegações.
- 44** O Tribunal considera que a diversidade de requisitos para comunicar alegações de fraude conduz a um sistema complexo que não assegura que todas as alegações chegam à Procuradoria Europeia. Excluindo os 62 casos sujeitos ao sistema de respostas positivas/negativas, em consonância com o seu quadro jurídico, o OLAF arquivou 2 252 alegações. O Tribunal observa que só a Procuradoria Europeia tem, em última instância, a competência para avaliar se uma alegação se refere a uma conduta criminosa. Não é possível confirmar se a Procuradoria Europeia recebeu estas alegações, no todo ou em parte, dado que os dois sistemas de gestão de processos não estão interligados.

³⁶ Regulamento OLAF, artigo 12º-C, nº 4.

O atual sistema de respostas positivas/negativas, ao mesmo tempo que atrasa a abertura de investigações, não impede a abertura de investigações paralelas

- 45** O OLAF considerou que 564 alegações mereciam que abrisse os seus próprios inquéritos administrativos ou complementares. Em média, demorou 61 dias a concluir o processo de avaliação destes casos, o que cumpre o prazo regulamentar de dois meses³⁷. Antes de abrir um inquérito administrativo e para evitar comprometer uma eventual investigação criminal da Procuradoria Europeia, o OLAF deve efetuar uma verificação de respostas positivas/negativas com esta (ver [caixa 1](#)), o que torna o processo mais complexo e moroso, acrescentando, pelo menos, 4 dias. Quando a Procuradoria Europeia está a realizar uma investigação criminal sobre os mesmos factos, o OLAF pode propor um inquérito administrativo complementar³⁸. A Procuradoria Europeia decide se aceita a proposta ou não.
- 46** Tal como referido, a verificação de respostas positivas/negativas destina-se a evitar investigações paralelas que possam, por exemplo, resultar de uma eventual dupla comunicação. Em 2022-2024, esta verificação não foi efetuada em relação a 314 alegações (57%) das 564 relativamente às quais o OLAF abriu um inquérito. Destas 314 alegações, 75 (24%) tinham sido enviadas pela Procuradoria Europeia ao OLAF, o que significa que não era necessária a verificação. Relativamente a outras 236, de acordo com as informações fornecidas pelo OLAF, este considerou que não se inseriam na competência da Procuradoria Europeia ou sabia, a partir de outras fontes, que esta tinha decidido não exercer os seus poderes. O Tribunal considera que o atual sistema de respostas positivas/negativas não oferece garantias suficientes de que não seja aberta uma investigação paralela sobre os mesmos factos. Quanto às restantes três alegações, provenientes das próprias avaliações analíticas do OLAF, este abriu inquéritos complementares em concertação com a Procuradoria Europeia.
- 47** Por exemplo, o Tribunal observou que, em quatro dos 250 casos em que foi efetuada uma verificação de respostas positivas/negativas, o OLAF iniciou o seu inquérito antes de proceder à verificação. Nestes casos, realizou-a, em média, um ano (357 dias) após o início do seu inquérito. Em quatro outros casos, o OLAF não conseguiu especificar a data em que teve lugar a verificação, pelo que não foi possível determinar se esta ocorreu antes ou depois do início do inquérito.

³⁷ Regulamento OLAF, artigo 5º, nº 4.

³⁸ Regulamento OLAF, artigo 12º-F.

O reduzido intercâmbio de informações entre a Procuradoria Europeia e o OLAF restringe o âmbito de aplicação de medidas administrativas complementares para proteger o orçamento da UE

48 Todas as alegações de fraude registadas no sistema de gestão de processos da Procuradoria Europeia são avaliadas pelos procuradores europeus delegados. Se um deles considerar que a Procuradoria Europeia não é competente para investigar, a decisão pode ser revista por uma Câmara Permanente da Procuradoria Europeia, que pode reverter a avaliação do procurador e decidir o contrário³⁹. A Procuradoria Europeia acompanha apenas a duração das verificações em cada caso, mas não o tempo efetivamente despendido pelos seus 166 procuradores europeus delegados⁴⁰ e 15 Câmaras Permanentes na avaliação das alegações.

³⁹ Regulamento Procuradoria Europeia, artigo 26º, nº 3.

⁴⁰ Relatório Anual da Procuradoria Europeia de 2024, p. 81.

49 O **quadro 5** apresenta uma síntese da avaliação, pela Procuradoria Europeia, das 5 573 alegações de fraude registadas em 2022-2024. No final de 2024, estavam ainda a ser avaliadas 326 alegações (6%). Destas, 112 (34%) tinham sido recebidas havia mais de três meses. A Procuradoria Europeia estava a verificar informações relativas a 68 destes casos e as restantes 44 alegações estavam a ser analisadas pelas Câmaras Permanentes.

Quadro 5 | Procuradoria Europeia: tratamento das alegações recebidas (2022-2024)

Procuradoria Europeia	2022	2023	2024	Total	Total com processos cindidos*
Apensas a outros processos	0	7	14	21	
Pendentes	1	13	312	326	
Recebidas no último trimestre de 2024			214	214	
Recebidas antes do último trimestre de 2024	1	13	98	112	
Arquivadas	652	637	660	1 949	
<i>Remetidas para o OLAF</i>	<i>1</i>	<i>29</i>	<i>26</i>	<i>56</i>	
Abertura de investigação	861	1 220	1 196	3 277	3 491
Em curso	320	660	905	1 885	1 966
Apensas a outros processos	136	195	145	476	501
Interrompidas	247	279	139	665	722
<i>remetidas para o OLAF</i>	<i>17</i>	<i>11</i>	<i>3</i>	<i>31</i>	<i>33</i>
<i>remetidas para as autoridades nacionais</i>	<i>95</i>	<i>146</i>	<i>116</i>	<i>357</i>	<i>377</i>
Levadas a tribunal (instauração de processo penal)	158	86	7	251	302
Total	1 514	1 877	2 182	5 573	

* Os processos cindidos resultam de uma alegação que pode dar origem a mais do que uma investigação.

Fonte: TCE, com base em dados fornecidos pela Procuradoria Europeia.

Nem todas as alegações arquivadas são levadas ao conhecimento do OLAF, o que pode reduzir o potencial de adoção de medidas administrativas

- 50** Na sequência das suas avaliações, a Procuradoria Europeia concluiu que 1 949 alegações não eram da sua competência ou não estavam devidamente fundamentadas, pelo que as arquivou. A Procuradoria Europeia não forneceu ao Tribunal dados sobre o tempo necessário para avaliar essas alegações. Em consonância com a legislação⁴¹, as alegações que envolvem crimes não abrangidos pelo âmbito de competência da Procuradoria Europeia são comunicadas às autoridades nacionais competentes, mas os dados disponibilizados pela Procuradoria Europeia não mostram quantas alegações arquivadas foram enviadas às autoridades nacionais.
- 51** O sistema de gestão de processos da Procuradoria Europeia começou a registar os processos transferidos para o OLAF em outubro de 2023. Relativamente às 56 alegações transferidas para o OLAF entre outubro de 2023 e o final de dezembro de 2024, decorreram, em média, 116 dias entre a receção pela Procuradoria Europeia e o envio ao OLAF. As regras internas da Procuradoria Europeia especificam um prazo de dois meses para a transmissão ao OLAF, mas este prazo pode ser prorrogado pelo Procurador-Geral Europeu⁴². A Procuradoria Europeia informou o Tribunal de que, nestes casos, foi devidamente aprovada uma prorrogação do prazo.
- 52** A Comissão e, em particular, o OLAF não têm acesso a todas as alegações que não são investigadas pela Procuradoria Europeia, como as que foram transferidas para os ministérios públicos ou as autoridades administrativas nacionais em conformidade com o Regulamento da Procuradoria Europeia. Pode assim ficar restringida a capacidade do OLAF, responsável pela política antifraude da UE, para avaliar a pertinência de medidas administrativas complementares adicionais a aplicar pela Comissão com vista a proteger o orçamento da UE.

⁴¹ Regulamento Procuradoria Europeia, artigo 24º, nº 8.

⁴² Regulamento Interno da Procuradoria Europeia, artigo 40º, nºs 4 e 5, e artigo 42º, nº 4.

A falta de informações sobre a situação das investigações em curso impede o OLAF de propor inquéritos complementares

- 53** A Procuradoria Europeia decidiu abrir 3 491 investigações relativas a 3 277 alegações recebidas entre 2022 e 2024. O Tribunal constatou que 88% tiveram início no prazo de 60 dias a contar da receção inicial, tal como exigido pelo Regulamento Interno da Procuradoria Europeia, tendo 54% começado no prazo de cinco dias. Para os restantes 12% dos casos em que a avaliação demorou mais de 60 dias, foi aprovada uma prorrogação do prazo⁴³.
- 54** Quando uma alegação está a ser investigada, a Procuradoria Europeia é obrigada a restringir o acesso às informações sobre a alegação, que só são divulgadas com base na estrita necessidade de tomar conhecimento. Esta restrição é necessária para proteger a confidencialidade das investigações criminais e o princípio da presunção de inocência, bem como para evitar que os elementos de prova sejam destruídos pelos alegados autores das fraudes. Fica ao critério profissional dos procuradores europeus delegados a decisão de disponibilizar ou não, e quando, qualquer informação a outros organismos, incluindo ao OLAF, para permitir um eventual inquérito complementar.
- 55** Os inquéritos complementares efetuados pelo OLAF podem ser um meio eficaz de reforçar a proteção do orçamento da UE, recomendando a adoção de medidas administrativas – como a exclusão de receber financiamento da UE (lista negra) e a deteção precoce – o mais cedo possível no processo. A abertura destes inquéritos está sujeita à decisão da Procuradoria Europeia quanto ao momento certo para facultar ao OLAF as informações de que este necessita para decidir se a abertura de um inquérito complementar seria eficaz em termos de custos. Adiar a comunicação até à conclusão do processo penal tem o inconveniente de as investigações criminais poderem demorar vários anos a finalizar.
- 56** O Tribunal observou que o OLAF abriu 67 inquéritos complementares relativos a alegações recebidas entre 2022 e 2024, o que representa cerca de 2% das investigações iniciadas pela Procuradoria Europeia. Destes inquéritos, 49 foram abertos a pedido da Procuradoria Europeia e 18 por iniciativa do OLAF. Em dezembro de 2024, tinham sido concluídos 17 inquéritos complementares, que resultaram em recomendações no sentido da recuperação de 42 milhões de euros e da adoção de medidas preventivas no valor de 240 000 euros. Em relação às restantes investigações da Procuradoria Europeia, o OLAF não dispunha de informações para avaliar o possível valor de propor um inquérito complementar. Além disso, em dezembro de 2024, o OLAF tinha encerrado 47 inquéritos em que a alegação tinha sido recebida antes de 2022, num valor de 610 milhões de euros.

⁴³ Regulamento Interno da Procuradoria Europeia, artigo 39º, nºs 5 a 7.

A falta de informações sobre investigações interrompidas impede o OLAF de abrir inquéritos administrativos

- 57** Das investigações abertas pela Procuradoria Europeia, excluindo 41 processos em matéria de IVA que são da competência dos Estados-Membros e não da Comissão/do OLAF, 681 foram posteriormente interrompidas. Os processos interrompidos não são, por norma, comunicados ao OLAF. O Tribunal constatou que a Procuradoria Europeia informou o OLAF de apenas 33 (5%) destes casos. Relativamente aos restantes 648 (95%), o OLAF não teve a oportunidade de examinar se seria eficaz em termos de custos abrir um inquérito administrativo que permitisse à Comissão adotar medidas de proteção adequadas.
- 58** Quanto às 33 investigações interrompidas que a Procuradoria Europeia lhe comunicou, a Comissão considerou que as informações enviadas não tinham o pormenor suficiente para permitir que os seus serviços tomassem medidas apropriadas ou solicitassem ao OLAF a abertura de um inquérito administrativo. Ao abrigo do acordo de cooperação em vigor, a Comissão tinha a possibilidade de solicitar informações adicionais. Em novembro de 2024, a Procuradoria Europeia e a Comissão chegaram a acordo sobre um novo modelo de comunicação de informações que previa mais pormenores sobre cada processo interrompido. Tendo como data-limite 31 de dezembro de 2024, o Tribunal não pôde avaliar, no âmbito da presente auditoria, o impacto do novo modelo de comunicação de informações.
- 59** A Procuradoria Europeia remeteu 377 investigações interrompidas para as autoridades nacionais, já que o procurador europeu delegado responsável pela avaliação considerou que estas estavam em melhor posição para aplicar as medidas necessárias. Embora as autoridades nacionais tenham a obrigação de comunicar informações ao OLAF e à Comissão, esta não pode beneficiar de informações diretas da Procuradoria Europeia, o que significa que o processo de fiscalização não é plenamente eficaz.

A falta de informações completas sobre o número de investigações que resultaram na instauração de processos penais impede que a Comissão aplique plenamente medidas administrativas

- 60** Sempre que necessário para efeitos de recuperação, de seguimento administrativo ou de fiscalização, a Procuradoria Europeia deve notificar as autoridades nacionais competentes, as pessoas interessadas e as instituições, os órgãos e os organismos da UE pertinentes da decisão de instaurar uma ação penal⁴⁴. Das 302 investigações levadas a tribunal, a Comissão foi informada de cerca de dois terços (202), não tendo conhecimento se, nos restantes casos, as autoridades administrativas em causa lhe eram externas, foram devidamente informadas ou tomaram as medidas administrativas necessárias. Se não lhe forem comunicados todos estes casos, a Comissão não consegue garantir a aplicação de todas as medidas administrativas necessárias.

A Comissão não exerce uma supervisão completa sobre os montantes que podem ter consequências sobre o orçamento da União na sequência de investigações de fraude

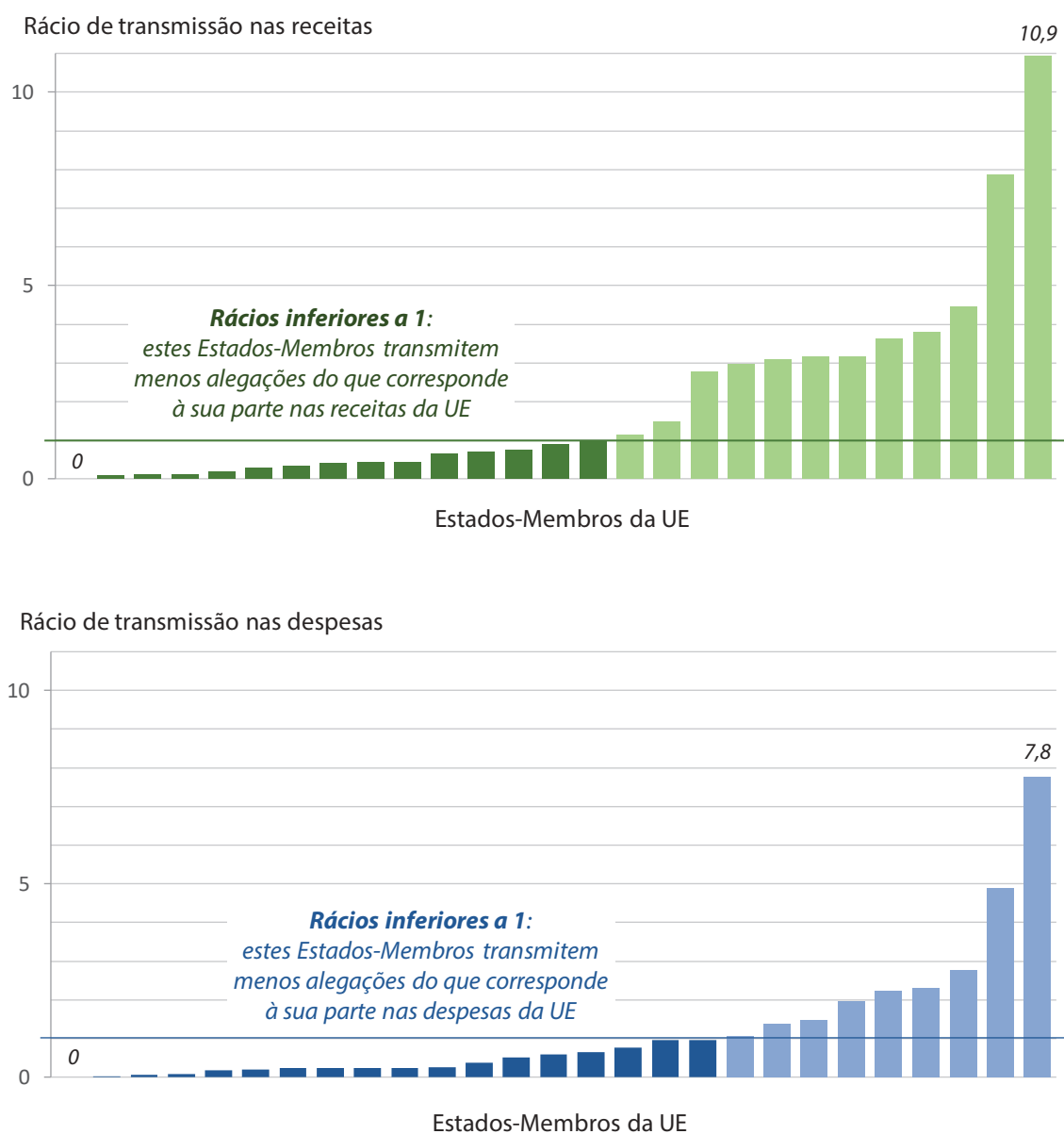
- 61** O objetivo último das investigações criminais realizadas pela Procuradoria Europeia e pelos ministérios públicos nacionais, bem como dos inquéritos administrativos do OLAF, é proteger os interesses financeiros da UE. Pode ser alcançado através da aplicação de sanções aos criminosos condenados e da adoção de medidas administrativas adequadas, como a recuperação de fundos, a suspensão de contratos em curso ou a exclusão de futuros financiamentos. É de esperar que a Comissão, sendo responsável, em última instância, pela execução do orçamento da UE, tenha uma visão geral do contributo, para a proteção dos interesses financeiros da UE, que representam os resultados alcançados pelos inquéritos administrativos e pelas investigações criminais. É igualmente de esperar que faça o seguimento dos resultados das investigações de fraude, a fim de assegurar que todos os montantes devidos ao orçamento da UE são devidamente recuperados.

⁴⁴ Regulamento Procuradoria Europeia, artigo 36º, nº 6.

Os dados comunicados sobre fraude revelam variações que não são analisadas

- 62** O Tribunal analisou se existia alguma correlação entre o número de alegações de fraude registadas nos sistemas de gestão de processos da Procuradoria Europeia e do OLAF que tinham sido transmitidas pelos organismos dos Estados-Membros e o montante do orçamento da União sob a sua responsabilidade.
- 63** Tanto para as receitas como para as despesas do orçamento da UE, o Tribunal calculou um " rácio de transmissão" para cada Estado-Membro, comparando a parte de cada um nas receitas totais (recursos próprios tradicionais mais contribuições do imposto sobre o valor acrescentado (IVA)) ou a parte das despesas totais sob a sua gestão, por um lado, com a parte de cada um no total das alegações de suspeita de fraude transmitidas pelas autoridades nacionais e pelas instituições, pelos órgãos e pelos organismos da UE à Procuradoria Europeia e ao OLAF, por outro. Um rácio de transmissão superior a 1 indica que as alegações comunicadas pelo Estado-Membro em causa são proporcionalmente mais elevadas do que as receitas ou despesas sob a sua responsabilidade.
- A **figura 4** mostra que os rácios de transmissão variam consideravelmente, tendo alguns Estados-Membros comunicado muito mais alegações de fraude do que se esperaria do seu volume de receitas e despesas. A Comissão não analisou estas variações, quer se devam, por exemplo, a insuficiências na deteção ou a uma forte prevenção.

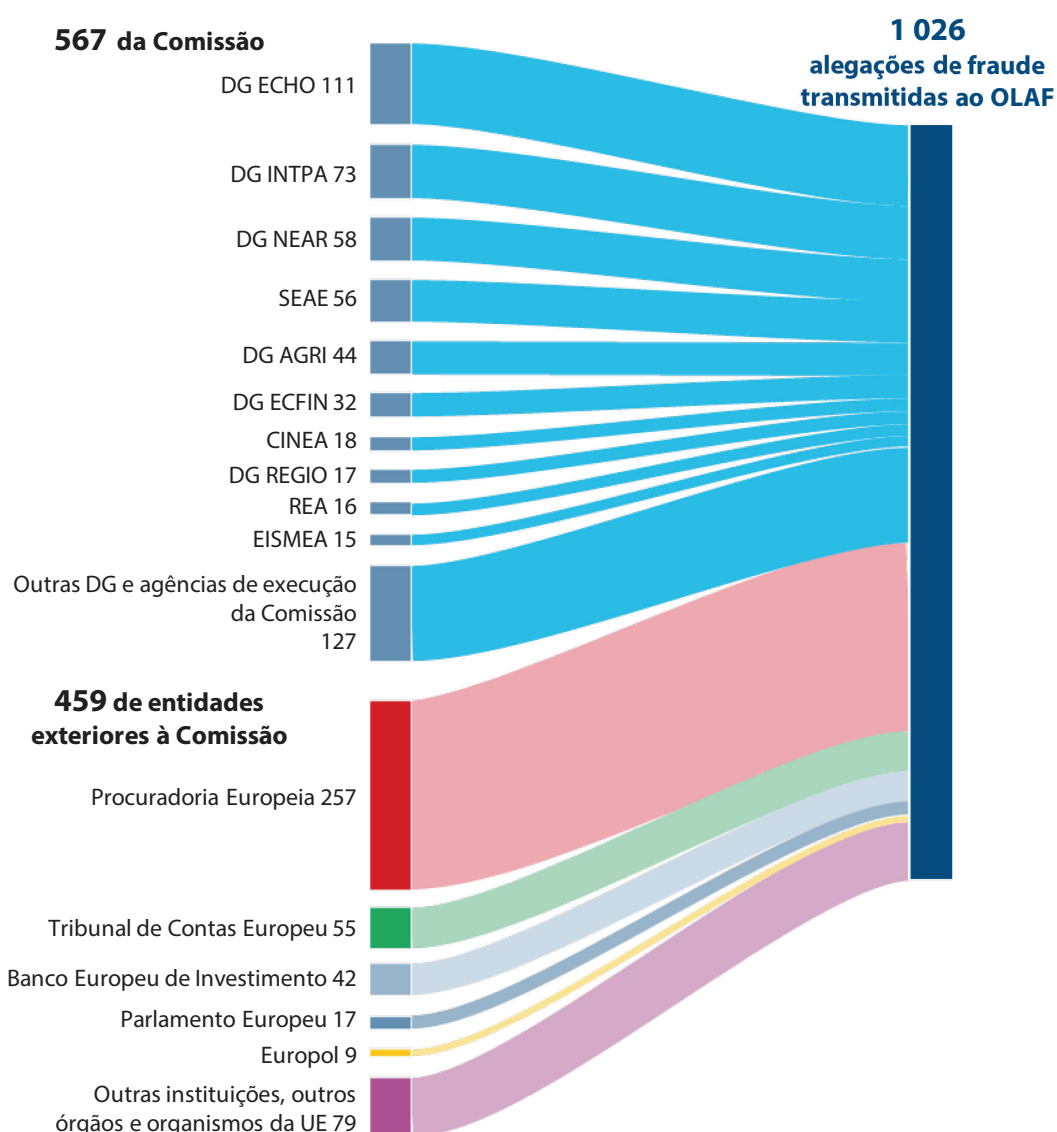
Figura 4 | Rácio de transmissão de alegações em relação às receitas e despesas da UE por Estado-Membro (2022-2024)



Fonte: TCE, com base nos dados fornecidos pela Procuradoria Europeia e pelo OLAF sobre as alegações registadas e nos dados sobre as [despesas e receitas da UE](#) fornecidos pela Comissão.

64 As instituições, os órgãos e os organismos da UE têm a obrigação jurídica de comunicar alegações de fraude à Procuradoria Europeia e ao OLAF (ver ponto 32). Entre 2022 e 2024, o OLAF recebeu 567 alegações com origem nos serviços da Comissão. Durante este período, recebeu também 459 alegações de fraude enviadas por instituições, órgãos e organismos da UE exteriores à Comissão, representando a Procuradoria Europeia, o Banco Europeu de Investimento (BEI) e o TCE mais de 77% (ver [figura 5](#)).

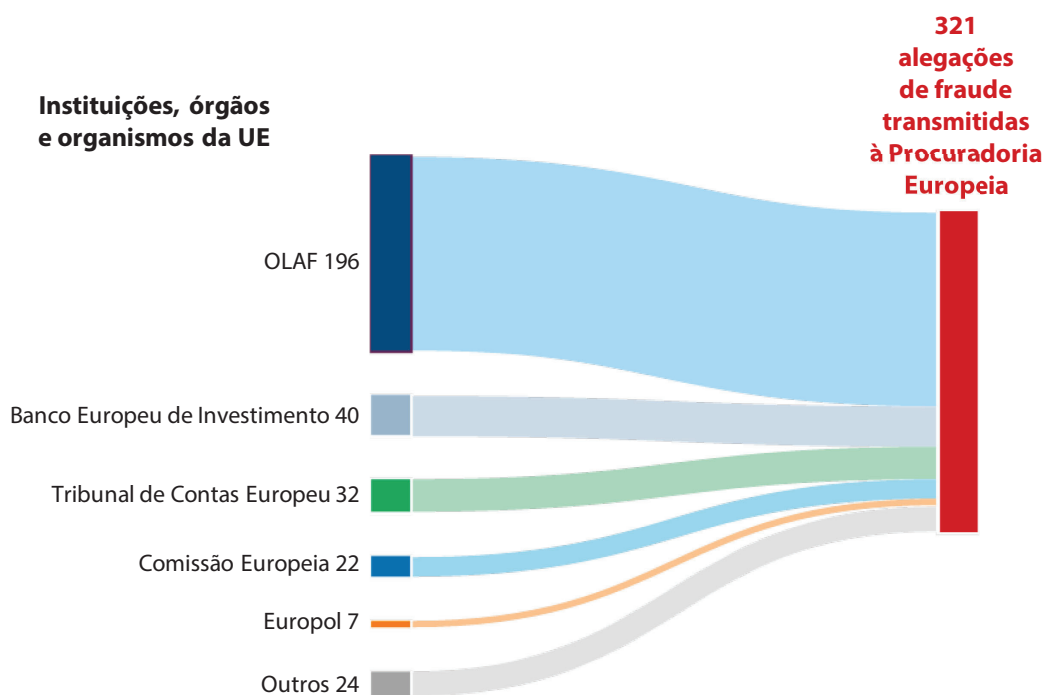
Figura 5 | Alegações de fraude transmitidas ao OLAF pela Comissão e pelas agências, bem como por instituições, órgãos e organismos da UE exteriores à Comissão (2022-2024)



Fonte: TCE, com base em dados fornecidos pelo OLAF.

- 65** Entre 2022 e 2024, as instituições, os órgãos e os organismos da UE transmitiram 321 alegações de fraude à Procuradoria Europeia. Em primeiro lugar surge o OLAF (196 alegações), seguido do BEI e do TCE (ver [figura 6](#)).

Figura 6 | Alegações de fraude transmitidas à Procuradoria Europeia por instituições, órgãos e organismos da UE (2022-2024)



Fonte: TCE, com base em dados fornecidos pela Procuradoria Europeia.

- 66** A Comissão não analisou por que razão o OLAF recebe cerca de três vezes mais alegações de instituições, órgãos e organismos da UE do que a Procuradoria Europeia. Uma explicação parcial pode ser o facto de estas entidades, que têm obrigação de enviar alegações de crimes contra os interesses financeiros da UE diretamente à Procuradoria Europeia sem demora injustificada⁴⁵, poderem também solicitar ao OLAF uma avaliação preliminar das suas alegações de fraude⁴⁶. Outra explicação possível pode ser o facto de as alegações de fraude relativas a Estados-Membros que não participam na Procuradoria Europeia, ou a questões internas das instituições da UE, como as infrações não penais cometidas pelo pessoal, serem transmitidas ao OLAF. Porém, embora estas eventuais explicações possam justificar parte da diferença na comunicação de alegações por instituições, órgãos e organismos da UE aos dois organismos, a amplitude dessa diferença continua a ser considerável.

⁴⁵ Regulamento Procuradoria Europeia, artigo 24º, nº 1.

⁴⁶ Regulamento OLAF, artigo 12º-C, nº 6, e Regulamento Procuradoria Europeia, considerando 51.

Os dados sobre os resultados das investigações da Procuradoria Europeia e dos inquéritos do OLAF não são comparáveis

- 67** O objetivo das investigações criminais da Procuradoria Europeia é sancionar os autores dos crimes, podendo também incluir a recuperação dos produtos do crime. Durante as suas investigações, a Procuradoria Europeia pode designar bens a congelar para salvaguardar a reparação dos prejuízos, se o desfecho for a condenação. Nesses casos, e quando o valor da indemnização tiver sido determinado pelos tribunais nacionais, as autoridades dos Estados-Membros são responsáveis pela recuperação dos produtos do crime. Trata-se normalmente da totalidade dos prejuízos resultantes da atividade criminosa, incluindo o valor devido ao orçamento nacional ou da UE e, possivelmente, a outras vítimas do crime. Por último, os bens congelados e todos os outros bens têm de ser confiscados e quantificados em termos monetários. A Procuradoria Europeia deve notificar as vítimas do processo, quer sejam autoridades nacionais ou instituições, órgãos e organismos da UE. Estas autoridades podem tomar medidas administrativas adequadas em qualquer momento, desde que não interfiram com o processo penal⁴⁷.
- 68** O resultado dos inquéritos do OLAF consiste em recomendações às instituições, aos órgãos e aos organismos da UE, bem como às autoridades nacionais (por exemplo, autoridades aduaneiras ou autoridades que gerem fundos da União). Estas recomendações centram-se na proposta de medidas para proteger o orçamento da UE de má conduta passada ou futura, tais como a determinação de montantes a recuperar, a exclusão do financiamento europeu, a deteção precoce, a suspensão dos pagamentos relativos a contratos em curso para despesas da União ou a proposta de medidas para aplicação pelas autoridades aduaneiras quando as receitas da UE estiverem em causa. O OLAF não tem competência para tomar estas medidas, cabendo a aplicação das recomendações aos organismos responsáveis pela gestão das despesas da União⁴⁸. Do lado das receitas, as recomendações do OLAF são dirigidas aos Estados-Membros, cabendo à Comissão assegurar a sua execução.

⁴⁷ Diretiva PIF, artigo 13º, em conjugação com as obrigações estabelecidas no [Regulamento Financeiro da UE](#) e na legislação setorial aplicável.

⁴⁸ [Regulamento Financeiro da UE](#), artigos 98º e 100º.

69 O *quadro 6* apresenta os resultados das investigações da Procuradoria Europeia e dos inquéritos do OLAF em 31 de dezembro de 2024, que se referem a processos registados entre 2022 e 2024. Os resultados alcançados pela Procuradoria Europeia e pelo OLAF não são diretamente comparáveis: todas as recomendações resultantes dos inquéritos do OLAF estão diretamente relacionadas com o orçamento da UE, ao passo que, no caso da Procuradoria Europeia, os montantes em questão também dizem respeito aos orçamentos nacionais e a outras vítimas. Por esse motivo é difícil obter uma panorâmica consolidada dos valores que afetam o orçamento da União a partir dos resultados dos inquéritos do OLAF e das investigações da Procuradoria Europeia.

Quadro 6 | Resultados das investigações criminais da Procuradoria Europeia e dos inquéritos administrativos do OLAF relacionados com alegações registadas (2022-2024)

Investigações criminais da Procuradoria Europeia		
Todas as vítimas		
Nº de investigações com congelamento de bens aprovado	347	
cuja decisão judicial transitou em julgado	32*	
	Aprovado	Executado
Valor das decisões de congelamento de bens aprovadas pela Procuradoria Europeia (milhões de euros)	3 007,4	764,1*
Valor das decisões judiciais transitadas em julgado ordenando a recuperação proferidas pelos tribunais nacionais (milhões de euros)	231,7*	
Inquéritos administrativos do OLAF		
Apenas o orçamento da UE		
Nº de inquéritos com recomendações propostas	163	
cuja recomendações financeiras foram executadas (recuperações)	16	
Nº de inquéritos por tipo de recomendação proposta:		
Recomendações financeiras	90	
Medidas cautelares	78	
Recomendações administrativas (lista negra**)	26	
Recomendações judiciais	16	
	Proposto	Executado
Valor recomendado para recuperação (milhões de euros)	615,3	23,1
Valor recomendado para prevenção (milhões de euros)	52,4	9,7

* Abrange apenas as decisões judiciais transitadas em julgado proferidas em 2024 referentes às investigações e aos inquéritos iniciados entre 2022 e 2024. Apenas em 2024 a Procuradoria Europeia pôde afetar os recursos necessários para recolher e registar estas informações, que têm origem nas autoridades judiciárias nacionais.

** Exclusão ao abrigo do Sistema de Detecção Precoce e de Exclusão.

Fonte: TCE, com base em dados fornecidos pela Procuradoria Europeia e pelo OLAF.

70 Durante o período de 2022-2024, a Procuradoria Europeia congelou bens (quer diretamente quer obtendo uma ordem judicial) em 347 investigações, num valor de 3 mil milhões de euros. Em 2024, 32 destas investigações culminaram em decisões judiciais transitadas em julgado, tendo o tribunal confirmado uma indemnização total de 232 milhões de euros e ordenado às autoridades nacionais que recuperassem estes produtos do crime, incluindo através do confisco dos bens congelados. Outros processos chegaram a uma decisão judicial em 2022 e 2023, mas a Procuradoria Europeia não dispõe de dados sobre os prejuízos confirmados pelos tribunais nestes processos. O montante de 232 milhões de euros representa os prejuízos totais resultantes do crime e não apenas a parte que afeta o orçamento da UE. Além disso, a restituição só pode ser efetuada depois de os bens confiscados terem sido convertidos em numerário. A Comissão não recebeu informações para verificar que parte dos 232 milhões de euros cuja restituição foi ordenada pelos tribunais nacionais está relacionada com o orçamento da UE. Esta instituição informou o Tribunal de que, em novembro de 2024, começou a instaurar um mecanismo que visa acompanhar os resultados das investigações da Procuradoria Europeia que esta lhe comunica. Aguardam-se os resultados deste novo mecanismo.

71 Em comparação, com base no seu quadro jurídico administrativo, em 90 inquéritos o OLAF emitiu recomendações com implicações financeiras: recuperar 615 milhões de euros e aplicar um montante adicional de 52 milhões de euros em medidas preventivas. No final de 2024, 16 destas recomendações tinham sido executadas pelos respetivos gestores orçamentais. Em consequência, tinham sido recuperados 23 milhões de euros e aplicada a totalidade dos 10 milhões de euros de medidas preventivas. Ambos os montantes estão diretamente relacionados com o orçamento da UE.

A Comissão não dispõe de informações completas sobre os montantes que podem ter consequências sobre o orçamento da União na sequência de decisões dos tribunais nacionais

72 A Procuradoria Europeia e o OLAF não têm competência para procederem à recuperação dos fundos da UE. Enquanto responsável, em última instância, pela execução do orçamento da União, a Comissão deve assegurar que todos os montantes devidos são recuperados sem demora pelas autoridades competentes nacionais ou da UE⁴⁹, independentemente de a recuperação resultar de um processo penal ou administrativo. Para tal, tem de ter conhecimento dos montantes devidos ao orçamento da UE.

⁴⁹ Regulamento Financeiro da UE, artigos 98º e 100º.

- 73** Embora o OLAF acompanhe a execução das suas recomendações, a Comissão só instituiu o mecanismo aplicável aos resultados da Procuradoria Europeia em novembro de 2024, abrangendo os processos relacionados com as despesas da UE e as receitas dos recursos próprios tradicionais. No que diz respeito ao IVA, em janeiro de 2025 a Procuradoria Europeia forneceu informações à Comissão sobre todas as investigações que tinham sido levadas a tribunal entre junho de 2021 e dezembro de 2024.
- 74** No que diz respeito às recomendações do OLAF, em resposta ao relatório do Tribunal sobre os riscos de fraude nas despesas da UE⁵⁰, o organismo criou um mecanismo de acompanhamento das recuperações finais determinadas pelos gestores orçamentais da Comissão. Os dados disponibilizados pelo OLAF mostram que, entre 2022 e 2024, foram recuperados 4,5 mil milhões de euros (3,4 mil milhões de euros relativos a um caso) e foram aplicadas medidas preventivas no valor de 0,8 mil milhões de euros em resultado das suas recomendações. Estas recuperações dizem respeito a inquéritos do OLAF sobre alegações registadas entre 2008 e 2024, o que explica a razão pela qual o montante recuperado foi mais de cinco vezes superior à soma indicada no [quadro 6](#).
- 75** No que se refere às investigações da Procuradoria Europeia, os Estados-Membros retêm os montantes relativos à fraude ao IVA que são recuperados na sequência de decisões judiciais penais. No sistema da UE para a cobrança das receitas, esta recuperação deverá afetar as matérias coletáveis do IVA dos Estados-Membros, utilizadas para calcular as suas contribuições anuais de recursos próprios baseados neste imposto. Para o efeito, os Estados-Membros comunicam à Comissão as suas matérias coletáveis do IVA relativas a um determinado ano, e a Comissão realiza inspeções regulares para avaliar a exatidão dos dados que estes lhe fornecem. Todavia, à data da auditoria, a Comissão não tinha informações sobre estes casos referentes ao IVA e, por conseguinte, não dispunha de um mecanismo específico para verificar se as recuperações ordenadas pelos tribunais estavam incluídas na matéria coletável do IVA de um determinado Estado-Membro.

⁵⁰ Relatório Especial 01/2019, São necessárias ações para combater a fraude nas despesas da UE.

76 As investigações da Procuradoria Europeia sobre os recursos próprios tradicionais e as despesas da UE podem conduzir a recuperações ordenadas pelos tribunais nacionais. Para acompanhar estas recuperações, a Comissão deve ter conhecimento dos casos, o mais tardar quando são levados a tribunal. O Tribunal observou que, relativamente às investigações abertas pela Procuradoria Europeia no período de 2022-2024, a Comissão foi informada de 202 das 302 levadas a tribunal (ver também o ponto 60). Em novembro de 2024, Comissão começou a instituir um mecanismo para verificar em que medida esses montantes afetam o orçamento da UE (ver ponto 70). Nos restantes 100 casos, esta falta de informações sobre as investigações da Procuradoria Europeia levadas a tribunal não permite que a Comissão determine se algum destes montantes afetará o orçamento da UE.

O presente relatório foi adotado pela Câmara V, presidida por Jan Gregor, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 11 e 18 de novembro de 2025.

Pelo Tribunal de Contas



Tony Murphy
Presidente

Anexo

Anexo I – Sobre a auditoria

Definições

- 1) O termo fraude¹, enquanto crime, designa geralmente qualquer ato ou omissão intencional destinado a enganar terceiros, resultando numa perda para a vítima e num proveito para o autor da fraude. A título de exemplo, trata-se de fraude quando o beneficiário de uma subvenção tenta, intencionalmente, enganar o financiador com o objetivo de declarar despesas injustificadamente elevadas.
- 2) O conceito de irregularidade² é mais lato do que o de fraude. Irregularidade é definida como qualquer violação da lei que tenha, ou possa ter, por efeito lesar o orçamento da UE. Se esta violação da lei for cometida intencionalmente, trata-se de fraude. Assim, o que distingue a fraude de outras irregularidades são as más intenções do autor.

Contexto

- 3) A arquitetura antifraude da UE prevê duas linhas de ação distintas para combater a fraude: investigações criminais realizadas pela Procuradoria Europeia e ações administrativas empreendidas pela instituição responsável pela gestão orçamental, como a Comissão. A Comissão pode igualmente beneficiar de inquéritos administrativos efetuados pelo OLAF. A [figura 1](#) apresenta uma síntese do exercício destas responsabilidades, juntamente com as funções de outros organismos que participam na luta contra a fraude.

¹ A definição jurídica encontra-se na [Diretiva PIF](#), artigo 3º.

² [Regulamento \(CE, Euratom\) nº 2988/95 do Conselho](#) (Regulamento PIF), artigo 1º, nº 2.

- 4) A responsabilidade pela prevenção, deteção e correção da fraude cabe principalmente aos organismos dos Estados-Membros que gerem as despesas ou receitas da UE e às instituições, aos órgãos e aos organismos competentes da União. Na Comissão, esta responsabilidade incumbe aos serviços que executam as despesas (direções-gerais e agências de execução em regime de gestão direta ou indireta) e as receitas (principalmente a Direção-Geral do Orçamento) do orçamento da UE. A nível nacional, as autoridades policiais e judiciárias devem transmitir à Procuradoria Europeia as suspeitas de crimes contra os interesses financeiros da União. As suspeitas de fraudes devem também ser comunicadas por auditores independentes que exerçam a sua atividade no Estado-Membro ou na UE e, a título voluntário, por particulares (incluindo os autores de denúncias).

Figura 1 | Arquitetura antifraude da UE



Fonte: TCE.

Âmbito e método da auditoria

- 5) A auditoria do Tribunal abrangeu a Procuradoria Europeia, o OLAF, a Eurojust e a Europol, juntamente com o papel global da Comissão, durante o período compreendido entre 1 de janeiro de 2022 e 31 de dezembro de 2024. Pretende contribuir para a revisão em curso pela Comissão da arquitetura antifraude da UE, tal como estabelecido no [Livro Branco](#) de julho de 2025.
- 6) O Tribunal avaliou:
 - os mandatos dos quatro organismos da UE, em termos de clareza e de abrangência coletiva das suas funções e responsabilidades na investigação de fraudes, juntamente com o apoio prestado à Procuradoria Europeia pelo OLAF, pela Eurojust e pela Europol durante o ciclo de vida das investigações;
 - os procedimentos para o tratamento das alegações de fraude, tendo verificado em especial se o OLAF e a Procuradoria Europeia evitam duplicações e ineficiências na avaliação das alegações e se asseguram um fluxo regular de informações entre si;
 - os mecanismos utilizados pela Comissão para supervisionar as atividades de deteção de fraudes e acompanhar os resultados dos inquéritos administrativos e das investigações criminais, a fim de assegurar a devida compensação do orçamento da UE e tendo em vista a elaboração de relatórios anuais sobre a proteção dos interesses financeiros da UE.
- 7) O Tribunal analisou o quadro regulamentar que define as funções e responsabilidades dos diferentes organismos (incluindo regulamentos, acordos de trabalho e outros relatórios e documentos pertinentes) e entrevistou o pessoal dos organismos em causa. Não lhe foi concedido acesso aos sistemas de gestão de processos do OLAF e da Procuradoria Europeia, o que restringiu a análise que pôde fazer dos dados. Em vez disso, agregou vários relatórios pormenorizados facultados por ambos os organismos para obter a maior quantidade possível de informações sobre o ciclo de vida das alegações de fraude, prosseguindo para a investigação e o resultado (final).

Siglas e acrónimos

CCP: Comunicação de Crimes da Procuradoria Europeia

CINEA: Agência de Execução Europeia do Clima, das Infraestruturas e do Ambiente

DG AGRI: Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural

DG ECFIN: Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros

DG ECHO: Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias

DG HOME: Direção-Geral da Migração e dos Assuntos Internos

DG INTPA: Direção-Geral das Parcerias Internacionais

DG JUST: Direção-Geral da Justiça e dos Consumidores

DG NEAR: Direção-Geral da Política de Vizinhaça e das Negociações de Alargamento

DG REGIO: Direção-Geral da Política Regional e Urbana

EISMEA: Agência de Execução do Conselho Europeu da Inovação e das PME

EUROJUST: Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal

EUROPOL: Agência da União Europeia para a Cooperação Policial

IVA: Imposto sobre o Valor Acrescentado

OLAF: Organismo Europeu de Luta Antifraude

PIF: Proteção dos interesses financeiros da União Europeia

REA: Agência de Execução Europeia da Investigação

SEAE: Serviço Europeu para a Ação Externa

SGP: Sistema de Gestão de Processos

Glossário

Acusação: ato formal através do qual o ministério público imputa a uma pessoa factos que são criminalmente puníveis, a fim de esta ser levada a julgamento.

Condenação: sentença de um tribunal que declara o arguido culpado de ter cometido um crime.

Confisco de bens: por decisão de um tribunal nacional, apreensão definitiva dos bens do autor de um crime, incluindo os que foram anteriormente congelados, e a sua disponibilização para compensar as vítimas do crime.

Congelamento de bens: por decisão de um tribunal nacional, apreensão provisória dos bens do suspeito de um crime como garantia para cobrir eventuais compensações que possam ser acordadas no final.

Diretiva PIF: diretiva da UE relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal.

Inquérito administrativo: procedimento utilizado por um órgão administrativo, como o OLAF, para determinar se as atividades levadas ao seu conhecimento são irregulares. Não impede a realização de investigações criminais.

Inquérito complementar: inquérito administrativo conduzido pelo OLAF ao mesmo tempo que decorre uma investigação criminal da Procuradoria Europeia.

Instauração de processo penal: decisão do ministério público de acusar o arguido de um crime.

Investigação criminal: atividade de um órgão de investigação criminal (Procuradoria Europeia ou outro ministério público) para obter provas de conduta criminosa com vista a levar os autores de um crime a julgamento.

Medida cautelar: medida proposta pelo OLAF, na sequência de um inquérito administrativo, para evitar a continuação de atividades lesivas dos interesses financeiros da UE e/ou para preservar os elementos de prova de infrações cometidas no passado.

Ordem de cobrança: obrigação de recuperar fundos afetados por irregularidades ou fraude, quer de natureza judicial (emitida por um tribunal) quer administrativa (emitida por um organismo que gere o orçamento da UE).

Recomendação administrativa: recomendação do OLAF aos organismos que gerem fundos da UE no sentido de tomarem medidas administrativas para evitarem a continuação da ocorrência de infrações.

Recomendação disciplinar: recomendação do OLAF às instituições, aos órgãos e aos organismos da UE no sentido de aplicarem sanções ao pessoal ou de restringirem a possibilidade de este cometer novas infrações lesivas dos interesses financeiros da UE.

Recomendação financeira: recomendação do OLAF às instituições, aos órgãos e aos organismos da UE ou às entidades nacionais, indicando os montantes de financiamento considerados irregulares ou afetados por fraudes, tendo em vista a emissão de ordens de cobrança administrativa. Pode conter medidas preventivas, como propostas de montantes associados à suspensão de pagamentos em contratos em curso.

Recomendação judicial: recomendação do OLAF para seguimento pelas autoridades judiciárias nacionais, quando o inquérito revela suspeitas de possíveis crimes contra os interesses financeiros da UE ou outros crimes.

Sistema de "respostas positivas/negativas": verificação administrativa efetuada pelo OLAF para confirmar se a Procuradoria Europeia recebeu a mesma alegação de fraude.

Respostas da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2025-26>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2025-26>

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias 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 ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria V – Financiamento e administração da União, presidida pelo Membro do TCE Jan Gregor. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Katarína Kaszasová, com a colaboração de James Verity, chefe de gabinete, e Iveta Turčanová, assessora de gabinete; Bogna Kuczyńska e Alberto Gasperoni, responsáveis principais; Luís Rosa, responsável de tarefa; Marco Fians, responsável de tarefa adjunto; Anžela Poliulianaitė, Jan Guman e Agathokleia Varytimou, auditores. Michael Pyper prestou assistência linguística. Christopher Troisi forneceu apoio técnico e administrativo. Jesus Nieto e Cynthia Matala-Tala deram apoio gráfico.



Da esquerda para a direita: Agathokleia Varytimou, Marco Fians, Luís Rosa, James Verity, Katarína Kaszasová, Jan Guman, Iveta Turčanová e Anžela Poliulianaitė

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2025

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) encontra-se estabelecida na [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Por conseguinte, regra geral, é autorizada a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as eventuais alterações. Esta reutilização do conteúdo do TCE não pode distorcer o significado ou a mensagem originais. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário obter uma autorização adicional se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros.

Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

Fotografia da capa: © Shevon – [stock.adobe.com](#)

O quadro 1, a figura 2 e a figure 3 contêm os logótipos dos organismos da UE envolvidos na luta contra a fraude:

© Eurojust

© Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF)

© Procuradoria Europeia

© Europol – Agência da União Europeia para a Cooperação Policial– Agência da União Europeia para a Cooperação Policial

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do TCE

O logótipo do TCE não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

HTML	ISBN 978-92-849-6036-1	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/4262999	QJ-01-25-057-PT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6037-8	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/8727098	QJ-01-25-057-PT-N

COMO CITAR ESTE DOCUMENTO

Tribunal de Contas Europeu, [Relatório Especial 26/2025](#), Organismos da UE de luta contra a fraude – Mandatos claros, mas intercâmbio de informações e supervisão da Comissão continuam insuficientes, Serviço das Publicações da União Europeia, 2025

A luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União Europeia (UE) é uma responsabilidade conjunta da União e dos Estados-Membros. O Tribunal avaliou as principais instituições envolvidas na arquitetura antifraude da UE, incluindo a Procuradoria Europeia e o OLAF, e a forma como cooperam na investigação de fraudes. O Tribunal constatou que as responsabilidades destes organismos estão claramente definidas, mas subsistem insuficiências em termos de intercâmbio de informações que afetam o número e a atualidade das investigações da Procuradoria Europeia e do OLAF, bem como a função mais vasta da Comissão na proteção do orçamento da União. O Tribunal recomenda que a Comissão crie um novo sistema para simplificar o tratamento das alegações de fraude e das investigações; analise as variações nos níveis de fraude comunicados em toda a UE; e meça o impacto das investigações de fraude, incluindo os montantes recuperados para o orçamento da UE.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia

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

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/contact
Sítio Internet: eca.europa.eu
Redes sociais: @EUauditors