

Combater a fraude no Mecanismo de Recuperação e Resiliência

Um trabalho em curso



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

Pontos

01-15 | Principais mensagens

01-05 | Importância deste tema

06-15 | Conclusões e recomendações

16-88 | Observações do Tribunal em pormenor

16-35 | A Comissão tomou medidas para melhorar o quadro antifraude do MRR, mas o seu trabalho de verificação tem algumas limitações

17-19 | A falta de requisitos antifraude pormenorizados no âmbito do MRR limitou a avaliação inicial da Comissão sobre a conceção dos sistemas de controlo dos Estados-Membros

20-21 | As convenções de financiamento compensaram parcialmente a falta de requisitos mínimos no Regulamento MRR, mas as funções e responsabilidades de cada organismo não foram totalmente definidas

22-35 | As auditorias da Comissão contribuem para a prevenção e deteção de fraudes, mas não abrangem plenamente alguns elementos importantes dos sistemas antifraude

36-64 | Os Estados-Membros instituíram medidas de prevenção da fraude, mas subsistem insuficiências na deteção dos casos de fraude

37-44 | Os organismos de coordenação são fundamentais para a definição do quadro antifraude, mas nem sempre desempenham um papel ativo

45-54 | Os organismos de execução instituíram medidas de prevenção da fraude e, em dois Estados-Membros auditados, realizam controlos exaustivos para detetar fraudes

55-57 | De modo geral, os organismos de auditoria realizam auditorias de sistemas adequadas aos organismos de execução

58-60 | Os Estados-Membros criaram canais anónimos de denúncia de fraude

61-64 | Muitos Estados-Membros não estão a utilizar plenamente as ferramentas de exploração de dados para detetar fraudes

65-88 | Dados incompletos sobre a fraude no âmbito do MRR e lacunas nas regras de recuperação podem prejudicar a proteção dos interesses financeiros da União

68-81 | Os Estados-Membros não comunicam na declaração de gestão todos os casos de suspeita de fraude que possam lesar os interesses financeiros da União

82-88 | Os Estados-Membros não são obrigados a restituir os montantes recuperados ao orçamento da UE, e a maioria das recuperações será efetuada após o período de execução do MRR

Anexos

Anexo I – Sobre a auditoria

Anexo II – Utilização da Arachne no MRR

Siglas, acrónimos e designações abreviadas

Glossário

Respostas da Comissão

Cronologia

Equipa de auditoria

01

Principais mensagens

Importância deste tema

- 01** O Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) da União Europeia (UE), dotado de 650 mil milhões de euros, foi criado em fevereiro de 2021 como um instrumento temporário único para ajudar os países da UE a recuperarem da pandemia de COVID-19 e a construírem economias resilientes. Financia reformas e investimentos com base no "financiamento não associado aos custos", o que significa que os pagamentos dependem do cumprimento, pelos Estados-Membros, dos marcos e das metas pertinentes. A Comissão executa o MRR em regime de gestão direta, sendo os Estados-Membros os beneficiários (no caso das subvenções) e mutuários (no caso dos empréstimos) dos fundos.
- 02** O termo "fraude" designa qualquer ato ou omissão intencional destinado a enganar terceiros, resultando numa perda para a vítima e num proveito para o autor da fraude. A fraude prejudica os interesses financeiros da UE e impede-a de alcançar os objetivos das suas políticas. No presente relatório, entende-se por fraude quer os casos de suspeita, quer os casos confirmados de fraude. Tanto a Comissão como os Estados-Membros são obrigados a assegurar a proteção dos interesses financeiros da União contra a fraude, sendo a Comissão responsável em última instância. Por conseguinte, esta deve obter garantias suficientes dos Estados-Membros de que os seus sistemas são eficazes na prevenção, deteção e correção de situações de fraudes.

03 A presente auditoria avaliou a eficácia dos sistemas instituídos pela Comissão e em quatro Estados-Membros (Dinamarca, Espanha, Itália e Roménia) para o MRR a fim de proteger os interesses financeiros da União contra a fraude. O Tribunal examinou se:

- a Comissão, através da definição de requisitos essenciais e da realização de auditorias aos sistemas dos Estados-Membros, contribuiu para melhorar o quadro antifraude do MRR;
- os Estados-Membros estabeleceram boas medidas de prevenção e deteção de fraudes;
- os procedimentos de comunicação e correção de fraudes são suficientes para proteger os interesses financeiros da União.

04 No âmbito do trabalho de auditoria, o Tribunal realizou entrevistas, análises documentais, controlos no local e um inquérito às autoridades responsáveis pelo MRR sobre as medidas que tomam para proteger este Mecanismo contra fraudes. No [anexo I](#) são apresentadas mais informações de contexto e pormenores sobre o âmbito e o método da auditoria.

05 Com o presente relatório, o Tribunal pretende contribuir para o reforço dos sistemas do MRR que visam proteger os interesses financeiros da União contra a fraude, tanto ao nível da Comissão como dos Estados-Membros. Atendendo a que os maiores investimentos estão previstos para o final da execução do Mecanismo, é provável que surjam casos de fraude mais tarde. As conclusões e recomendações do Tribunal não só são pertinentes para futuros instrumentos com modelos de financiamento semelhantes aos do MRR, como também se aplicam ao atual Mecanismo além do seu encerramento formal no final de 2026. Embora as recomendações do Tribunal sejam dirigidas à Comissão, podem também aplicar-se indiretamente aos Estados-Membros.

Conclusões e recomendações

- 06** De um modo geral, o Tribunal conclui que os sistemas instituídos pela Comissão e pelos Estados-Membros no âmbito do MRR para proteger os interesses da UE contra a fraude não são plenamente eficazes. Embora a Comissão tenha tomado medidas para o melhorar, o quadro antifraude deste Mecanismo apresenta fragilidades em matéria de deteção, comunicação e correção de situações de fraude. Apesar de os organismos do MRR nos Estados-Membros terem aplicado medidas antifraude, estas foram frequentemente introduzidas com atrasos e nem sempre são utilizadas medidas de deteção como a análise de dados e a denúncia de irregularidades. Dados incompletos e incoerentes sobre a fraude no âmbito do Mecanismo, a falta de critérios normalizados para a comunicação de casos de fraude e os problemas relacionados com as regras de recuperação podem dificultar a capacidade da Comissão para aplicar medidas corretivas atempadas e eficazes. Os casos de fraude podem só ser confirmados por uma decisão judicial após o termo do MRR, altura em que os Estados-Membros já não irão comunicar os casos de fraude e fornecer informações sobre as recuperações através de declarações de gestão e em que já não será possível proceder a correções devido à reversão de medidas. Assim, há o risco de a Comissão não dispor das informações para dar seguimento aos casos e, por conseguinte, recuperar os fundos em causa caso os Estados-Membros não o tenham feito de forma suficiente.

A Comissão tomou medidas para melhorar o quadro antifraude do MRR, mas o seu trabalho de verificação tem algumas limitações

- 07** O quadro antifraude do MRR definido pelo [regulamento que rege este Mecanismo](#) estabelece requisitos de alto nível para os sistemas antifraude dos Estados-Membros, mas sem os especificar suficientemente, o que teve impacto na avaliação inicial da conceção dos sistemas nacionais realizada pela Comissão. Em alguns casos, esta não dispunha de informações completas para tirar conclusões. Os requisitos constantes das convenções de financiamento do MRR celebradas entre a Comissão e os Estados-Membros são mais pormenorizados do que os previstos no [regulamento que rege o Mecanismo](#), mas continuam a carecer de especificidade no que se refere ao âmbito, à cobertura e ao calendário dos controlos antifraude a realizar pelos organismos do MRR (ver pontos [17](#) a [21](#)).

- 08** As auditorias da Comissão aos sistemas antifraude dos Estados-Membros podem contribuir para a melhoria dos sistemas. O Tribunal detetou algumas insuficiências nestas auditorias, como a cobertura insuficiente dos organismos de auditoria e das responsabilidades do organismo de coordenação em matéria de luta contra a fraude. Em contrapartida, as auditorias realizadas aos organismos de execução foram abrangentes, faltando-lhes apenas alguns elementos. Em alguns Estados-Membros, as auditorias da Comissão só foram concluídas após o primeiro pedido de pagamento, o que levou a que fossem realizados pagamentos sem provas suficientes da eficácia do sistema nacional de controlo antifraude. Ao mesmo tempo, as auditorias da Comissão permitiram melhorar os sistemas dos quatro Estados-Membros visitados pelo Tribunal: Itália desenvolveu uma ferramenta de avaliação do risco de fraude; Espanha aperfeiçoou os procedimentos de avaliação do risco de fraude e de denúncia de irregularidades; a Roménia atualizou várias medidas antifraude; e a Dinamarca aplicou novas orientações. Neste último país, contudo, o marco de controlo introduzido pela Comissão foi mal concebido, uma vez que não abrangia todas as conclusões de auditoria da Comissão relacionadas com o cumprimento da proteção dos interesses financeiros da União, tal como estabelecido no Regulamento MRR (ver pontos [22](#) a [35](#)).
- 09** Em julho de 2025, a Comissão publicou a sua proposta de regulamento relativo a um fundo europeu para o período 2028-2034¹, que fazia referência a algumas das questões que o Tribunal assinalou. O Tribunal emitirá um parecer sobre a proposta da Comissão, cuja avaliação está fora do âmbito do presente relatório.

¹ [COM/2025/565](#), proposta de Regulamento que cria o Fundo Europeu para a Coesão Económica, Territorial e Social, a Agricultura e o Meio Rural, as Pescas e o Setor Marítimo, a Prosperidade e a Segurança para o período 2028-2034.



Recomendação 1

Definir e verificar os requisitos antifraude mínimos ao nível dos Estados-Membros em futuros programas do tipo do MRR

Ao conceber instrumentos baseados no financiamento não associado aos custos, a Comissão deve, na proposta legislativa, definir requisitos mínimos coerentes para os Estados-Membros em matéria de prevenção, deteção, comunicação e correção de situações de fraude. Deve também verificar o seu cumprimento antes de efetuar quaisquer pagamentos.

Estes requisitos devem incluir:

- a) o nível mínimo de controlos administrativos e no local, bem como os elementos a integrar nas avaliações do risco de fraude;
- b) uma proposta com vista a incluir medidas específicas de prevenção e deteção para cumprir estes requisitos mínimos;
- c) a obrigação de restituir ao orçamento da UE os fundos da União relativos a atividades/projetos afetados pela fraude.

Prazo de execução: ao conceber instrumentos baseados no financiamento não associado aos custos



Recomendação 2

No que diz respeito ao MRR, reforçar as auditorias da Comissão aos sistemas antifraude dos Estados-Membros

A Comissão deve:

- a) reforçar as auditorias à proteção dos interesses financeiros da União, nomeadamente:
 - avaliar, segundo critérios comuns, se os organismos de coordenação estão a cumprir as suas responsabilidades principais em matéria de coordenação e acompanhamento;
 - avaliar a forma como os organismos de auditoria cobrem as funções dos organismos de coordenação, bem como a utilização que os organismos de execução fazem das avaliações do risco de fraude e dos indicadores de risco de fraude;
- b) assegurar que quaisquer marcos de controlo introduzidos na sequência dessas auditorias sejam concebidos de modo a que os sistemas de controlo dos Estados-Membros cumpram os requisitos de proteção dos interesses financeiros da União estabelecidos no Regulamento MRR.

Prazo de execução: ao planear as próximas auditorias à proteção dos interesses financeiros da União

Os Estados-Membros instituíram medidas de prevenção da fraude, mas subsistem insuficiências na deteção dos casos de fraude

- 10** Os organismos de coordenação devem desempenhar um papel fundamental na instituição de quadros antifraude eficazes e acompanhar a sua aplicação. Nos Estados-Membros auditados, o Tribunal constatou que a participação dos organismos de execução varia: em Itália e na Roménia, concebem ativamente estes quadros, enquanto, em Espanha, o organismo não acompanha as medidas antifraude dos organismos de execução e, na Dinamarca, não estabelece quaisquer requisitos juridicamente vinculativos (ver pontos [37](#) a [44](#)).
- 11** Os organismos que executam o MRR devem manter atualizadas as suas políticas antifraude e realizar avaliações do risco de fraude ao executarem as medidas do Mecanismo. O Tribunal constatou que os oito organismos de execução auditados tinham estabelecido políticas antifraude no MRR, embora na Dinamarca só de forma parcial. No entanto, em metade dos casos, a adoção destas políticas sofreu atrasos. A grande maioria dos organismos de execução dos Estados-Membros realiza avaliações do risco de fraude, e todos estes organismos que o Tribunal auditou, com exceção dos da Dinamarca, procederam a uma avaliação exaustiva em conformidade com as orientações da Comissão (ver pontos [45](#) a [49](#)).

12 Entre as principais medidas de deteção de fraudes incluem-se controlos documentais e no local, canais de denúncia de irregularidades e técnicas de análise e exploração de dados para apontar sinais de alerta. Apresentam-se em seguida as constatações do Tribunal a este respeito.

- Só em Itália e na Roménia os organismos de execução cobrem todos os domínios de risco através dos seus controlos de fraude e integram indicadores de fraude nos controlos dos contratos públicos. Em Espanha, os organismos de execução baseiam-se principalmente nos controlos realizados pela Intervenção Geral da Administração do Estado (IGAE). Porém, esta instituição não cobre todos os contratos públicos no âmbito do MRR, o que foi parcialmente compensado por outros controlos realizados pelos organismos de execução. A Dinamarca não inclui indicadores de fraude nos seus controlos (ver pontos 50 a 54).
- Os organismos do MRR criaram canais claros de denúncia de irregularidades que permitem a denúncia anónima. Apesar disso, a um ano do final do período de execução do Mecanismo, os organismos de execução auditados não tinham recebido nenhuma denúncia de eventual fraude no MRR através destes canais. O Tribunal não encontrou provas de que as autoridades tenham analisado as possíveis razões desta situação (ver pontos 58 a 60).
- Muitos Estados-Membros não estão a utilizar plenamente as ferramentas de exploração de dados para detetar fraudes. Apenas 65% dos organismos que responderam ao inquérito do Tribunal indicaram que utilizavam a Arachne (a ferramenta de exploração de dados ao nível da UE à disposição dos Estados-Membros), enquanto 16% utilizam outras ferramentas nacionais e os restantes 19% não utilizam quaisquer ferramentas de exploração de dados para a deteção de fraudes. Dos Estados-Membros visitados, a Dinamarca, Itália e a Roménia utilizam a Arachne como ferramenta principal, mas só Itália a utiliza plenamente. Em Espanha, os organismos do MRR utilizam uma ferramenta nacional, cujo objetivo principal é a análise dos conflitos de interesses e não do risco de fraude (ver pontos 61 a 64).

13 Os organismos de auditoria contribuem para reduzir o nível de risco de fraude através da avaliação dos sistemas antifraude nacionais e da verificação de projetos específicos relacionados com investimentos e reformas. Em três dos quatro Estados-Membros auditados (Itália, Roménia e Espanha), os organismos de auditoria cobrem adequadamente os principais elementos dos sistemas antifraude quando realizam auditorias de sistemas. Na Dinamarca, contudo, o organismo de auditoria não testou com suficiente rigor os sinais de alerta e as medidas corretivas aplicadas pelos organismos de execução (ver pontos 55 a 57).

Dados incompletos sobre a fraude no âmbito do MRR e lacunas nas regras de recuperação podem prejudicar a proteção dos interesses financeiros da União

- 14** A disponibilidade de dados completos sobre a fraude que afeta o MRR permitiria à Comissão orientar adequadamente as suas próprias ações nesta matéria e acompanhar as dos Estados-Membros. Existem vários canais à disposição das autoridades nacionais e dos cidadãos da UE para denunciar fraudes no âmbito deste Mecanismo, como a própria Comissão, o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e a Procuradoria Europeia. Porém, o Tribunal detetou diferenças nos critérios utilizados para determinar se um caso constituía uma fraude lesiva dos interesses financeiros da União e, consequentemente, quais os casos que devem ser comunicados e quando. Daí resultam diferenças nas informações disponíveis sobre a fraude no MRR entre os referidos canais e entre Estados-Membros dentro dos mesmos canais. Estas insuficiências põem em causa a capacidade da Comissão de utilizar os dados para orientar adequadamente as suas ações de luta contra a fraude e aplicar medidas corretivas (ver pontos [68](#) a [81](#)).
- 15** A correção do impacto da fraude é um elemento essencial de um quadro antifraude eficaz. O Tribunal constatou que, no caso do MRR, os Estados-Membros têm a obrigação de intentar ações judiciais para recuperar os montantes em causa, ao passo que outros fundos da UE recorrem a um leque mais vasto de medidas, como a retirada de projetos ou a suspensão dos pagamentos. Os Estados-Membros não são obrigados a restituir os montantes recuperados ao orçamento da União a menos que essas recuperações sejam consideradas insuficientes pela Comissão, uma abordagem que também é contrária à de outros fundos da UE. Além disso, em caso de fraudes cometidas na contratação pública, os Estados-Membros devem apresentar provas à Comissão de que recuperaram os montantes apenas do destinatário final (ou seja, a autoridade adjudicante), mas não de outras partes (por exemplo, os contratantes) que podem ter tido um papel ativo na fraude. Esta situação pode diminuir o efeito dissuasor. Na maioria dos casos de fraude, a confirmação através de uma decisão judicial só ocorrerá após o termo do MRR, numa altura em que a Comissão já não receberá informações sistemáticas dos Estados-Membros sobre a aplicação de recuperações adequadas. Por conseguinte, a Comissão pode não conseguir dar seguimento aos casos para perceber se estas recuperações foram suficientes. Este facto, combinado com a falta de coerência das informações comunicadas, implica o risco de a Comissão não recuperar fundos nos casos em que os Estados-Membros não o tenham feito de forma suficiente (ver pontos [82](#) a [88](#)).



Recomendação 3

Melhorar a forma como os Estados-Membros comunicam suspeitas de fraude no âmbito do MRR

- 1) A Comissão deve emitir orientações destinadas aos Estados-Membros sobre a comunicação de casos de fraude nas declarações de gestão e no resumo das auditorias a apresentar até ao final de 2026, indicando:
 - a) que os Estados-Membros devem comunicar todos os casos de suspeita de fraude relacionados com o MRR que possam lesar os interesses financeiros da União, incluindo os relacionados com medidas previstas ou executadas ao abrigo dos fundos do Mecanismo, mas que não tenham sido incluídas no pedido de pagamento apresentado à Comissão;
 - b) qual a fase mais precoce do ciclo de deteção de fraude em que os Estados-Membros devem comunicar as suspeitas e o tipo de informações a incluir.
- 2) A Comissão deve determinar de que forma os Estados-Membros devem comunicar-lhe os casos de suspeita de fraude após o termo do período de execução do MRR, em dezembro de 2026.

Prazo de execução: 1) 31 de março de 2026, 2) 31 de agosto de 2026



Recomendação 4

Aumentar o impacto das medidas corretivas relativas ao MRR

A Comissão deve emitir orientações sobre as recuperações a realizar pelos Estados-Membros, promovendo:

- a) a recuperação pelos Estados-Membros dos montantes afetados pela fraude não só junto dos destinatários finais do MRR, mas também dos contratantes/subcontratantes envolvidos em atos fraudulentos;
- b) um método harmonizado a aplicar pelos Estados-Membros para determinarem o momento do ciclo de deteção da fraude em que devem iniciar o processo de recuperação;
- c) a utilização de medidas corretivas alternativas, como a suspensão dos pagamentos aos beneficiários finais.

Prazo de execução: 31 de março de 2026

Observações do Tribunal em pormenor

A Comissão tomou medidas para melhorar o quadro antifraude do MRR, mas o seu trabalho de verificação tem algumas limitações

16 A Comissão é a responsável última pela execução do MRR, que gere diretamente. No entanto, nos termos do [Regulamento MRR](#), os Estados-Membros são obrigados a adotar as medidas adequadas para proteger os interesses financeiros da União e para assegurar a prevenção, a deteção e a correção de fraudes². O Regulamento MRR não especifica em pormenor a forma de o fazer, tendo os Estados-Membros a opção de utilizarem os seus próprios sistemas nacionais, incluindo os utilizados para gerir outros fundos da UE. Nestes casos, os Estados-Membros devem, ainda assim, descrever claramente nos seus planos nacionais de recuperação e resiliência (PNRR) a forma como estes serão aplicados especificamente ao Mecanismo³. O Tribunal avaliou se a Comissão assegura que os Estados-Membros concebem e aplicam sistemas eficazes de controlo e auditoria antifraude mediante:

- uma avaliação adequada da conceção dos sistemas antifraude dos Estados-Membros;
- a introdução de disposições pormenorizadas na convenção de financiamento do MRR;
- a realização de auditorias atempadas à eficácia dos sistemas.

² [Regulamento MRR](#), artigo 22º.

³ Documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado "[Guidance to Member States – Recovery and Resilience Plans](#)", SWD(2021) 12.

A falta de requisitos antifraude pormenorizados no âmbito do MRR limitou a avaliação inicial da Comissão sobre a conceção dos sistemas de controlo dos Estados-Membros

- 17** Em 2021, partindo dos critérios de avaliação estabelecidos no Regulamento MRR, a Comissão elaborou orientações internas (incluindo uma lista de verificação) para que os sistemas de controlo interno de todos os PNRR fossem avaliados de forma coerente. A avaliação determinou uma notação de "A" para as disposições adequadas e de "C" para as insuficientes.
- 18** A Comissão considerou os sistemas de controlo interno de todos os PNRR como adequados⁴. No relatório especial sobre a avaliação destes planos pela Comissão⁵, o Tribunal concluiu que a avaliação tinha sido apropriada, mas, em alguns casos, subordinada a requisitos (marcos de controlo) ainda por cumprir, o que indicava que tanto a Comissão como os Estados-Membros reconheceram que os sistemas de controlo ainda não estavam totalmente operacionais à data da avaliação.
- 19** O quadro antifraude do MRR definido pelo regulamento que rege este Mecanismo estabelece requisitos de alto nível para os sistemas antifraude dos Estados-Membros (como a necessidade de adotar as medidas adequadas para prevenir, detetar e corrigir situações de fraude), mas sem os especificar suficientemente. O Tribunal constatou que este facto também limitou a avaliação inicial da Comissão sobre a conceção dos sistemas antifraude dos Estados-Membros. Em especial, os critérios da Comissão (decorrentes do quadro jurídico) para testar a conceção do sistema antes da aprovação dos PNRR não eram, em alguns casos, suficientemente específicos. Por exemplo, não clarificavam o âmbito, a cobertura e o calendário dos controlos que devem ser realizados pelos organismos de execução para detetar irregularidades graves. No caso de Itália, Roménia e Espanha, a Comissão observou que as informações estavam omissas ou eram insuficientemente pormenorizadas para tirar conclusões. No caso da Dinamarca, a avaliação fazia referência aos controlos previstos do duplo financiamento e à confiança nas autodeclarações, mas não especificava qual o organismo que efetuaria as verificações em domínios como a contratação pública, a adjudicação de contratos e a existência física de realizações.

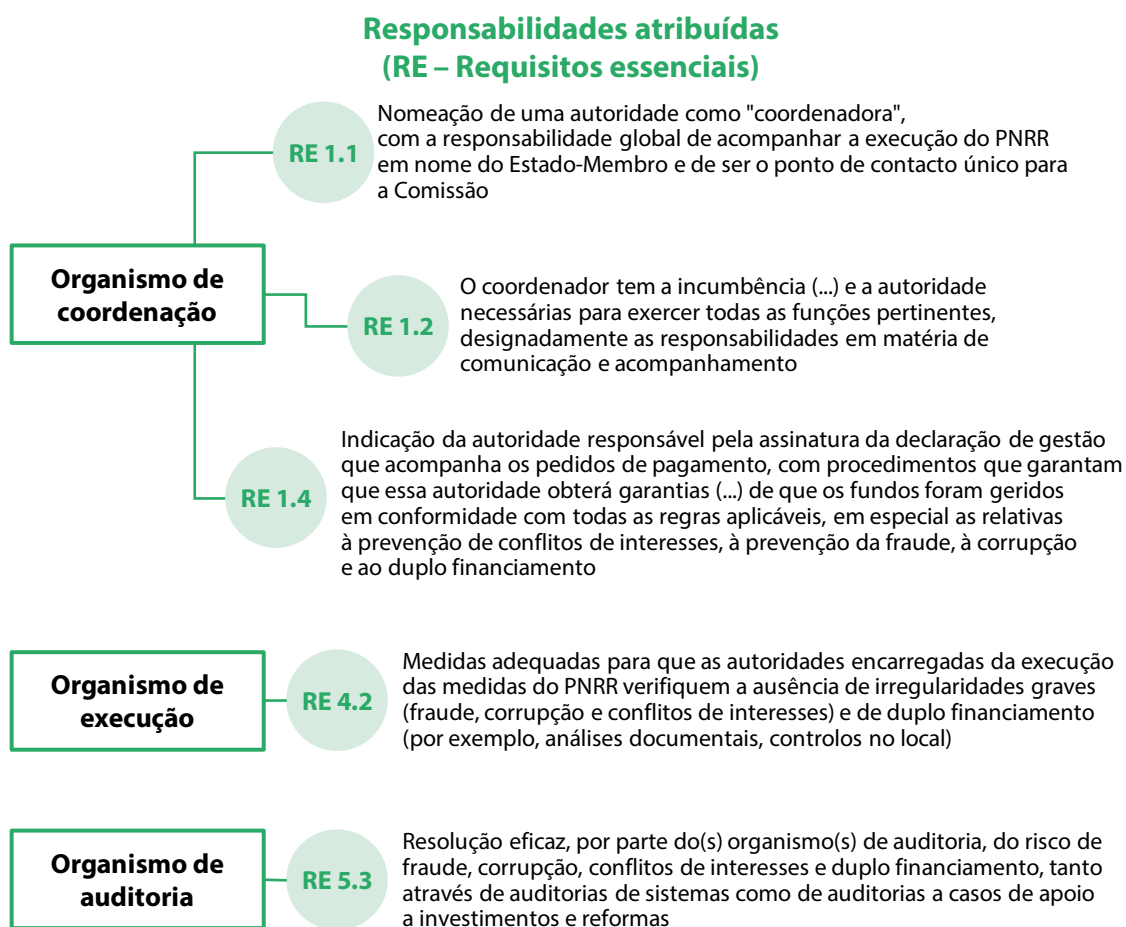
⁴ Relatório Especial 09/2025, *Sistemas para assegurar a conformidade das despesas do MRR com as regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais – Melhorias visíveis, mas ainda insuficientes*, ponto 27.

⁵ Relatório Especial 21/2022, pontos 106 a 111.

As convenções de financiamento compensaram parcialmente a falta de requisitos mínimos no Regulamento MRR, mas as funções e responsabilidades de cada organismo não foram totalmente definidas

- 20** Na sequência da aprovação dos PNRR pelo Conselho, a Comissão assinou convenções de financiamento do MRR com cada Estado-Membro. Estas incluem um artigo específico sobre a proteção dos interesses financeiros da União e requisitos essenciais do sistema de controlo (ver [figura 1](#)). Embora estes requisitos vão além dos estabelecidos pelo regulamento, continuam a não ser suficientemente específicos quanto ao tipo, cobertura e calendário dos controlos preventivos e de deteção de fraudes a realizar pelos Estados-Membros e quanto à comunicação e correção de suspeitas de fraude.
- 21** Apesar de as convenções de financiamento terem definido os tipos de organismos responsáveis pela execução do MRR, não descreveram em pormenor as suas funções e responsabilidades em relação às medidas antifraude. Consequentemente, as convenções não atribuíram algumas destas responsabilidades a nenhum organismo específico, deixando a atribuição ao critério do Estado-Membro (ver [figura 1](#)). Este facto aumentou o risco de uma aplicação incoerente das medidas antifraude pelos Estados-Membros. O Tribunal encontrou exemplos de supervisão inadequada por parte dos organismos de coordenação (ver pontos [37](#) a [41](#)) e de controlos insuficientes pelos organismos de execução (ver pontos [53](#) a [54](#), [63](#) a [64](#) e [anexo II](#)).

Figura 1 | Responsabilidades dos Estados-Membros em matéria de luta contra a fraude definidas nas convenções de financiamento do MRR



Requisitos essenciais em matéria de luta contra a fraude não atribuídos a nenhum organismo específico

RE 2.1

Medidas adequadas para prevenir, detetar e corrigir situações de fraude, corrupção e conflitos de interesses, evitar o duplo financiamento e intentar ações judiciais destinadas a recuperar os fundos que tenham sido objeto de apropriação indevida

RE 2.2

Avaliação do risco de fraude e definição de medidas de atenuação adequadas em situações de fraude

RE 3.1

Procedimento eficaz para elaborar a declaração de gestão, documentar o resumo das auditorias e conservar as informações subjacentes à pista de auditoria

RE 3.2

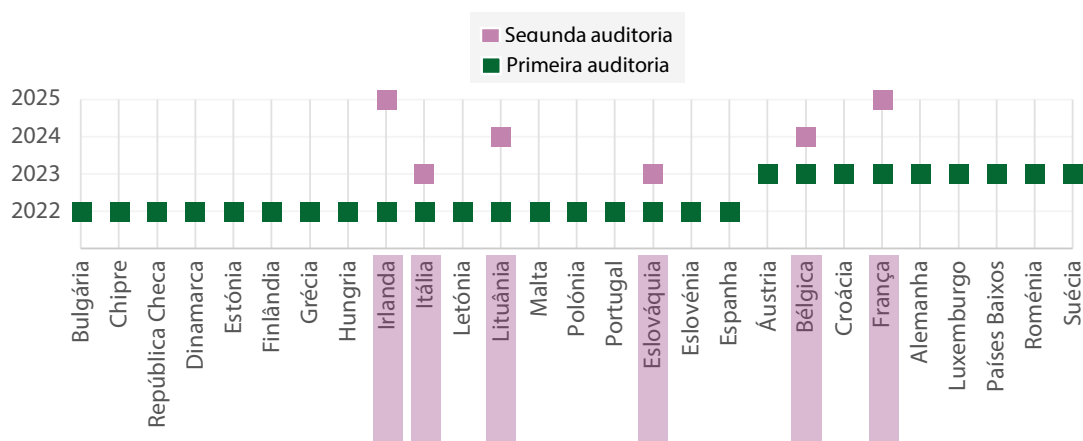
Procedimentos eficazes para garantir que todos os casos de fraude, corrupção e conflitos de interesses são devidamente comunicados e corrigidos através de recuperações

Fonte: TCE, com base no anexo 1 das convenções de financiamento do MRR celebradas entre a Comissão e os Estados-Membros.

As auditorias da Comissão contribuem para a prevenção e deteção de fraudes, mas não abrangem plenamente alguns elementos importantes dos sistemas antifraude

- 22** Para obter garantias sobre a eficácia dos sistemas dos Estados-Membros, as convenções de financiamento do MRR preveem a possibilidade de a Comissão solicitar informações adicionais e realizar auditorias aos sistemas no local, incluindo auditorias à proteção dos interesses financeiros da União. Desde 2022 e até junho de 2025, a Comissão tinha auditado cada Estado-Membro pelo menos uma vez e seis Estados-Membros duas vezes (ver [figura 2](#)).

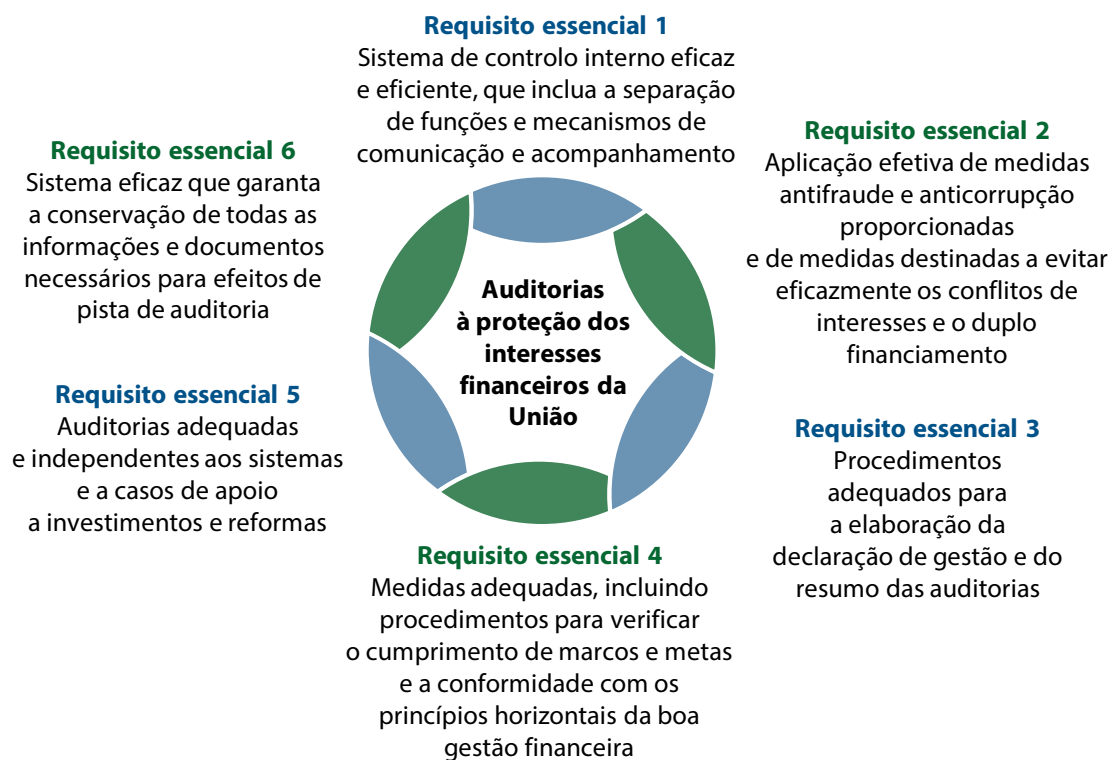
Figura 2 | Auditorias da Comissão às medidas aplicadas para proteger os interesses financeiros da União



Fonte: TCE, com base em dados das auditorias à proteção dos interesses financeiros da União realizadas pela Comissão.

- 23** Em conformidade com a estratégia de auditoria da Comissão, as auditorias à proteção dos interesses financeiros da União verificam se os sistemas de controlo dos Estados-Membros cumprem os requisitos essenciais definidos nas convenções de financiamento do MRR (indicados na [figura 3](#)). O objetivo é garantir que estes sistemas são capazes de prevenir, detetar e corrigir casos de fraude, corrupção, conflitos de interesses e duplo financiamento. Desde 2021, a Comissão disponibilizou alguma formação sobre a forma como iria avaliar os sistemas antifraude dos Estados-Membros, bem como algumas orientações gerais relativas aos sistemas de controlo. Embora as auditorias se tenham iniciado em fevereiro de 2022, só em janeiro de 2023 a Comissão emitiu orientações abrangentes sobre os sistemas de controlo interno, partilhadas com os Estados-Membros, que pormenorizavam os elementos considerados necessários para o cumprimento de cada requisito essencial.

Figura 3 | Requisitos essenciais para a proteção dos interesses financeiros da União



Fonte: TCE, com base no anexo 1 das convenções de financiamento do MRR celebradas entre a Comissão e os Estados-Membros.

24 O Tribunal verificou se as auditorias à proteção dos interesses financeiros da União realizadas pela Comissão avaliam adequadamente o funcionamento eficaz dos sistemas antifraude dos Estados-Membros através:

- da cobertura de todos os organismos do MRR pertinentes;
- da aplicação de critérios claros e inequívocos para a avaliação dos requisitos essenciais;
- do seguimento dado às conclusões e recomendações.

Cobertura de todos os organismos pertinentes

25 O Tribunal constatou que o âmbito das auditorias à proteção dos interesses financeiros da União realizadas pela Comissão abrange o organismo de coordenação, os organismos de execução e os destinatários finais. Porém, embora o objetivo destas auditorias seja obter garantias sobre o sistema de controlo, o seu âmbito de aplicação não inclui os organismos de auditoria, uma vez que estes são objeto de auditorias de conformidade distintas realizadas pela Comissão.

- 26** Uma parte essencial das auditorias à proteção dos interesses financeiros da União consiste em obter uma compreensão aprofundada do sistema de controlo através da análise de todos os procedimentos pertinentes. Além dos controlos ao nível dos sistemas, a Comissão designa organismos de execução a submeter a testes com base na seleção de medidas. Em seguida, examina os procedimentos pertinentes para estas medidas, por oposição à análise de toda a documentação disponível relacionada com a luta contra a fraude ao nível do organismo de execução. Esta prática exclui uma análise dos procedimentos relativos à fraude nos casos em que a execução das medidas selecionadas esteja menos avançada. Por exemplo, se estas não incluírem um concurso público finalizado, não serão avaliados quaisquer procedimentos relacionados com a adjudicação de contratos.

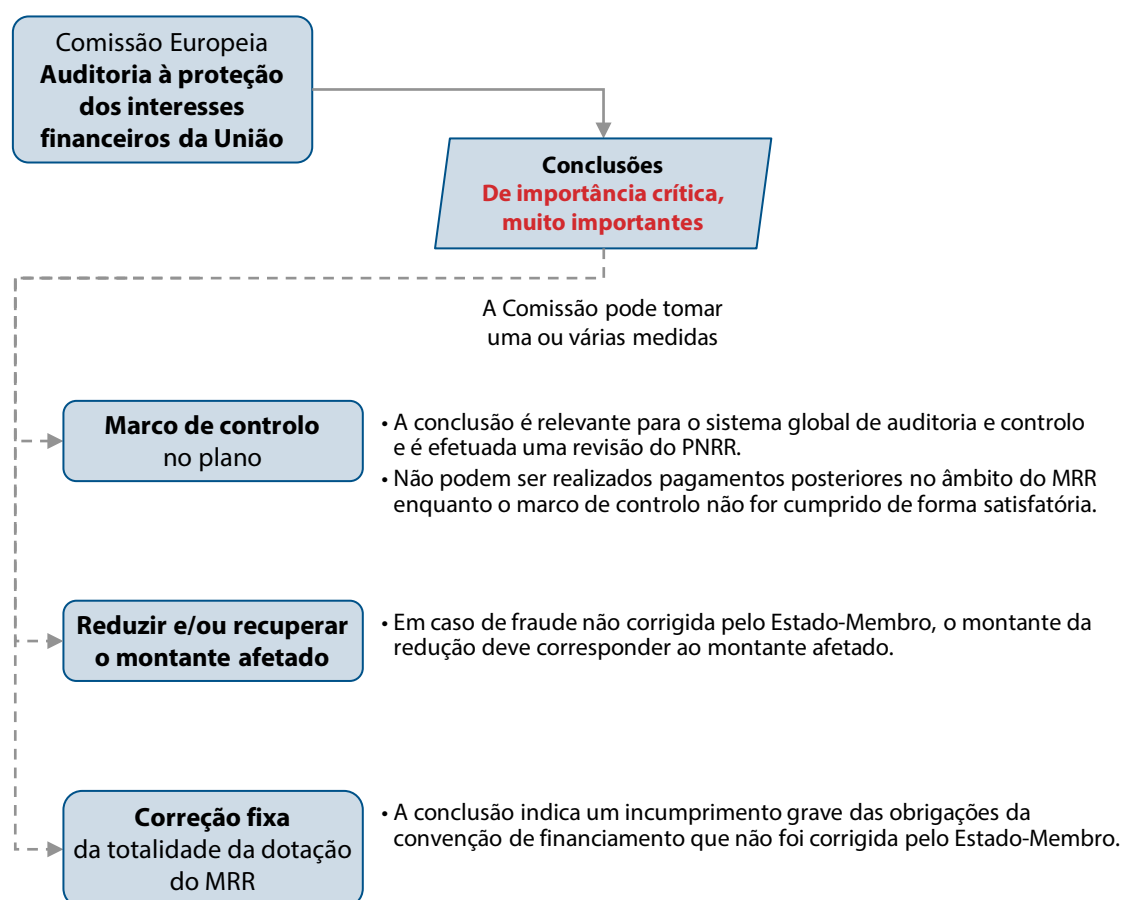
Aplicação de critérios claros e inequívocos

- 27** A Comissão elaborou uma lista geral de controlo de auditoria (baseada nas suas orientações de 2023) para avaliar a execução dos controlos preventivos e de deteção e a aplicação das correções, tendo-a utilizado na avaliação dos organismos de execução. Contudo, não elaborou uma lista de controlo específica para os organismos de coordenação, com critérios comuns sobre as responsabilidades de coordenação e acompanhamento destes organismos em relação à proteção dos interesses financeiros da União.
- 28** Além disso, a lista de controlo para os organismos de auditoria que a Comissão utiliza nas auditorias de conformidade (ver ponto 25) não garante a avaliação cabal das responsabilidades destes organismos em matéria de proteção dos interesses financeiros da União. A lista de controlo abrange apenas as suas responsabilidades em termos gerais, não exigindo uma avaliação da eficácia das auditorias de sistemas em domínios como a supervisão do organismo de coordenação e a utilização das avaliações do risco de fraude e de indicadores de fraude pelos organismos de execução.
- 29** O Tribunal constatou que a lista de controlo da Comissão para os organismos de execução, embora extensa, não abrangia plenamente os seguintes elementos:
- o nível mínimo de controlos (por exemplo, controlos da contratação e/ou da concessão de subvenções) e os indicadores de fraude (por exemplo, sinais de alerta na contratação pública) necessários para cumprir o requisito essencial 4.2 (ver *figura 1*);
 - medidas cautelares em caso de suspeita de fraude (por exemplo, suspensão de pagamentos futuros).

Seguimento dado às conclusões e recomendações

- 30** O trabalho de auditoria da Comissão pode conduzir a quatro tipos de conclusões: de importância crítica, muito importantes, importantes ou desejáveis. As conclusões são objeto de seguimento, mas, se a Comissão chegar a conclusões de importância crítica ou muito importantes, pode tomar medidas adicionais (ver [figura 4](#)).

Figura 4 | Ações adicionais da Comissão para conclusões de importância crítica ou muito importantes

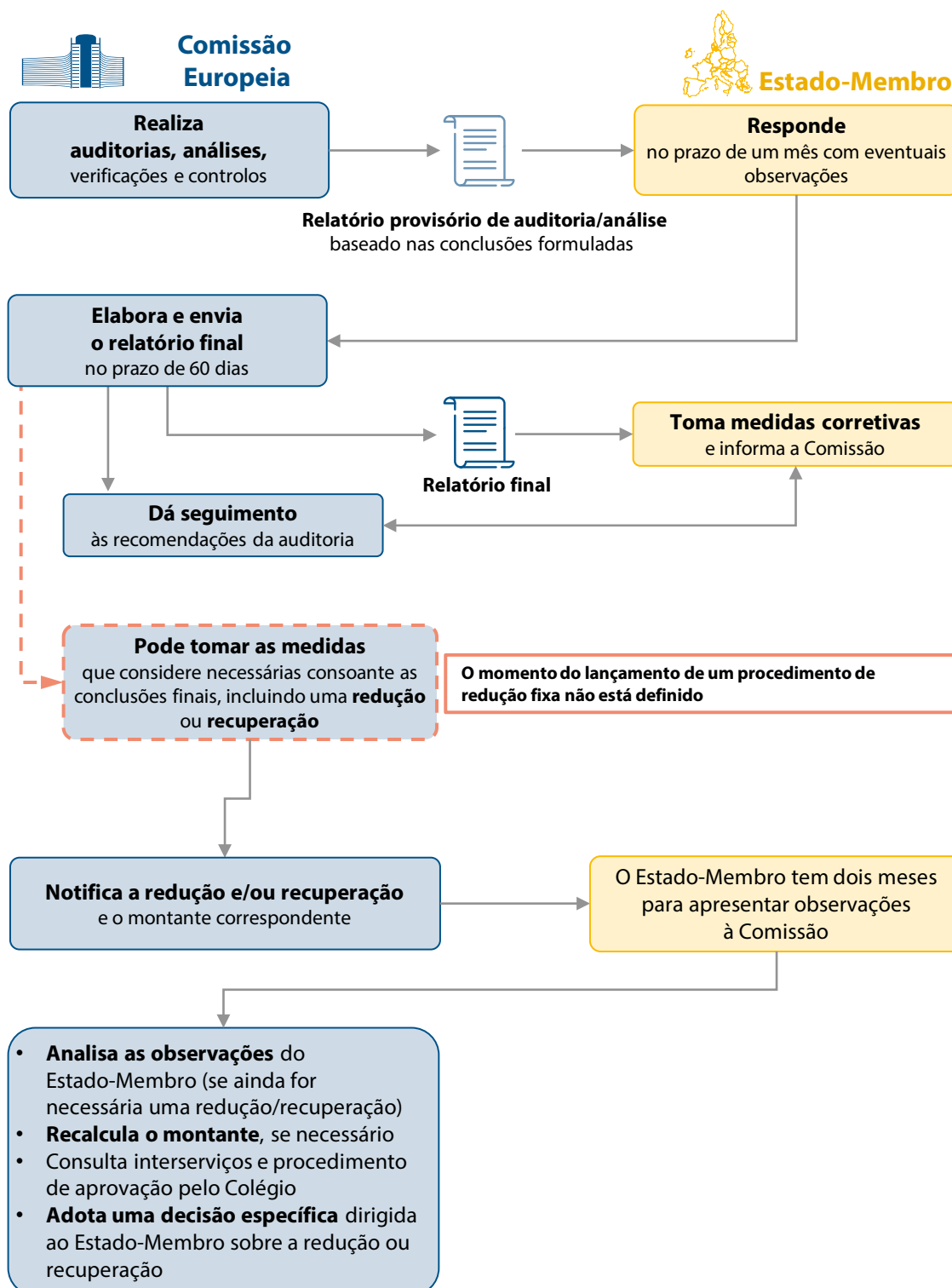


Fonte: TCE, com base nas orientações da Comissão e nas convenções de financiamento do MRR.

- 31** As conclusões de importância crítica ou muito importantes, quando não aceites ou executadas pelos Estados-Membros, podem também dar origem a uma reserva no relatório anual de atividades da Comissão, formulada na declaração de fiabilidade do Diretor-Geral. No seu relatório anual relativo a 2024⁶, o Tribunal observou que, quando os Estados-Membros aceitam conclusões de importância crítica ou muito importantes e as recomendações conexas sem que existam provas de que tomaram as medidas corretivas recomendadas, a Comissão classifica os seus sistemas como de risco médio. Por conseguinte, não inclui uma reserva mesmo que os Estados-Membros ainda não tenham tomado as medidas corretivas necessárias. O Tribunal considerou que esta estratégia é suscetível de subestimar a avaliação do risco que a Comissão faz dos Estados-Membros neste domínio.
- 32** Em relação aos casos em que os Estados-Membros não corrigem as conclusões que representam um incumprimento grave das obrigações da convenção de financiamento, o quadro de reduções e recuperações da Comissão não define o momento em que esta deve lançar um procedimento de redução fixa. Esta situação aumenta o risco de aplicação incoerente entre Estados-Membros (ver [figura 5](#)) Até julho de 2025, a Comissão não tinha imposto qualquer redução fixa.

⁶ Relatório Anual do Tribunal relativo a 2024, ponto 11.55.

Figura 5 | Procedimento de redução fixa



Fonte: TCE.

- 33** As auditorias à proteção dos interesses financeiros da União realizadas pela Comissão podem ser instrumentos eficazes na luta contra a fraude. No entanto, as missões de auditoria foram concluídas antes dos primeiros pagamentos em 17 de 27 Estados-Membros, pelo que, para os restantes 10, os pagamentos iniciais do MRR foram efetuados sem provas suficientes sobre a eficácia dos seus sistemas de controlo antifraude.
- 34** O Tribunal constatou que as recomendações decorrentes das auditorias à proteção dos interesses financeiros da União formuladas pela Comissão tinham conduzido a melhorias significativas nos sistemas de três dos quatro Estados-Membros visitados. Por exemplo:
- em **Itália**, os organismos de execução começaram a utilizar o modelo de avaliação do risco de fraude;
 - em **Espanha**, os organismos de execução começaram a ajustar os planos e metodologias de avaliação dos riscos para seguir as orientações emitidas pelo serviço nacional de coordenação antifraude e criaram canais anónimos coerentes para a denúncia de irregularidades;
 - na **Roménia**, o organismo de coordenação e os organismos de execução tomaram medidas para atualizar vários procedimentos, nomeadamente os relativos a um modelo de avaliação dos riscos, aos canais de denúncia de irregularidades, aos códigos de ética e à política antifraude.
- 35** Na **Dinamarca**, na sequência das auditorias da Comissão, o organismo de auditoria começou a utilizar a ferramenta de exploração de dados da Comissão, a Arachne (ver ponto **61**), e o organismo de coordenação emitiu orientações para a execução das verificações de gestão. Na opinião do Tribunal, as recomendações da Comissão relativas a conclusões de importância crítica e muito importantes não foram integralmente executadas. Também não lhes foi dada resposta na íntegra no âmbito do marco de controlo (ver ponto **18**) introduzido pela Comissão no PNRR da Dinamarca (ver **caixa 1**). Consequentemente, durante a presente auditoria, o Tribunal constatou que se mantinham várias insuficiências apontadas pela Comissão, nomeadamente: coordenação e supervisão inadequadas pelo organismo de coordenação, ausência de elementos relativos à fraude nas avaliações do risco de fraude, verificação insuficiente da contratação pública e reduzida utilização de ferramentas de exploração de dados pelos organismos de execução (ver pontos **41**, **49** e **54** e **anexo II**).

Caixa 1

Insuficiências na conceção do marco de controlo dinamarquês

Após a sua auditoria de 2022, a Comissão recomendou que a Dinamarca estabelecesse uma política antifraude abrangente, utilizando o modelo que disponibilizou nas suas orientações, e integrasse elementos relacionados com a luta contra a fraude e a corrupção na formação do pessoal. Durante a revisão do PNRR em 2023, a Comissão introduziu um marco de controlo que exige a adoção de "um plano de ação relacionado com a estratégia antifraude e anticorrupção".

No seu relatório anual relativo a 2024, o Tribunal considerou que o marco tinha sido cumprido de forma satisfatória.

Não obstante, a conceção e a aplicação do marco de controlo não garantiam que os sistemas de controlo do Estado-Membro cumprissem os requisitos em matéria de proteção dos interesses financeiros da União enunciados no artigo 22º do Regulamento MRR. Por exemplo, o marco de controlo não exigiu que os organismos de execução dinamarqueses verificassem os procedimentos de contratação pública ou realizassem controlos regulares da correta utilização do financiamento concedido.

Os Estados-Membros instituíram medidas de prevenção da fraude, mas subsistem insuficiências na deteção dos casos de fraude

- 36** As medidas de prevenção são cruciais para um quadro antifraude eficaz, contribuindo para um nível reduzido de risco de fraude. Além disso, são necessárias medidas adequadas para detetar as fraudes que não puderam ser evitadas. O Tribunal avaliou a aplicação dessas medidas pelos Estados-Membros.

Os organismos de coordenação são fundamentais para a definição do quadro antifraude, mas nem sempre desempenham um papel ativo

- 37** Os organismos de coordenação, enquanto supervisores gerais da execução dos PNRR e responsáveis pela assinatura da declaração de gestão (ver [figura 1](#)), são fundamentais para assegurar um quadro antifraude bem concebido. Para o efeito, estabelecem requisitos juridicamente vinculativos, dão orientações aos organismos de execução e acompanham ativamente a sua aplicação. Uma estratégia nacional de luta contra a fraude no MRR pode também contribuir para a aplicação eficaz das medidas antifraude, especialmente nos casos em que as estruturas organizativas dos Estados-Membros são descentralizadas.
- 38** De um modo geral, o Tribunal constatou que os organismos de coordenação em Itália e na Roménia desempenham um papel ativo na conceção do quadro antifraude do MRR, contrariamente ao que acontece na Dinamarca e em Espanha (ver [quadro 1](#)).

Quadro 1 | As responsabilidades dos organismos de coordenação na luta contra a fraude no MRR variam entre os Estados-Membros

Responsabilidades do organismo de coordenação	Dinamarca	Itália	Roménia	Espanha
Coordenação				
Definição de requisitos para combater a fraude	X	✓	✓	✓*
Disponibilização de orientações sobre a forma de cumprir os requisitos	●	✓	✓	✓**
Acompanhamento				
Acompanhamento do cumprimento por parte dos organismos de execução quanto aos requisitos/orientações emitidos pelo organismo de coordenação	X	✓	✓	X
Procedimento para a elaboração da declaração de gestão				
Pedido de provas dos controlos efetuados pelos organismos de execução	X	✓	✓	X
Pedido da lista de irregularidades e medidas corretivas	●	✓	✓	✓

* Os requisitos não são definidos pelo organismo de coordenação, mas através de um ato legislativo nacional.

** As orientações foram dadas pelo organismo de coordenação e pelo serviço espanhol de coordenação antifraude.

✓ - Desempenhada; X - Não desempenhada; ● - Desempenhada parcialmente

Fonte: TCE, com base nas orientações da Comissão e nas informações facultadas pelos Estados-Membros.








39 Em **Itália** e na **Roménia**, os organismos de coordenação participam ativamente na conceção do quadro antifraude, estabelecendo requisitos e dando orientações aos organismos de execução, nomeadamente sobre os controlos de irregularidades graves, os procedimentos de comunicação e os instrumentos de autoavaliação do risco de fraude. Além disso, elaboraram as suas próprias listas de controlo para acompanhar o cumprimento dos requisitos por parte dos organismos de execução.

40 Em **Espanha**, o organismo de coordenação elaborou orientações que especificam a forma como os organismos de execução devem cumprir os requisitos mínimos legalmente definidos. No entanto, não verifica se estes seguem as orientações.

- 41** Na **Dinamarca**, o organismo de coordenação não impõe requisitos aos organismos de execução. Embora tenha adotado uma estratégia antifraude que define as responsabilidades gerais destes últimos (como assegurar os controlos internos, gerir os casos de suspeita de fraude e promover a sensibilização), as disposições não são obrigatórias e o organismo de coordenação não verifica se são cumpridas pelos organismos de execução. A estratégia reitera principalmente as obrigações existentes ao abrigo do Regulamento MRR, sem especificar elementos adicionais, por exemplo os critérios mínimos a respeitar nas verificações de gestão, a utilização de sinais de alerta ou o apoio metodológico para a avaliação do risco de fraude.
- 42** Embora os quatro Estados-Membros tenham instituído estratégias antifraude no quadro do MRR, em dois deles (**Dinamarca** e **Itália**) essas estratégias foram adotadas quase um ano após o primeiro pedido de pagamento do MRR (ver [figura 6](#)).

Figura 6 | Calendário de adoção da estratégia antifraude do MRR

Dois Estados-Membros adotaram a estratégia antifraude após o primeiro pedido de pagamento do MRR

<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> Primeiro pedido de pagamento Estratégia geral antifraude do MRR </div>			Tempo decorrido entre a adoção da estratégia antifraude do MRR e o primeiro pedido de pagamento (em meses)	
Estado-Membro				
Dinamarca	novembro de 2023	dezembro de 2022		 11
Itália	outubro de 2022	dezembro de 2021		10 
Roménia	maio de 2022	maio de 2022	0 	
Espanha	setembro de 2021	novembro de 2021	-2 	

Fonte: TCE, com base em provas recebidas dos Estados-Membros.

- 43** O Tribunal observa que o organismo de coordenação de **Itália** foi além dos requisitos mínimos de prevenção da fraude (ver ponto [37](#)) e estabeleceu uma vasta rede de coordenação antifraude (ver [caixa 2](#)). O Tribunal considera que se trata de uma boa prática.

Caixa 2

Rede italiana de coordenação antifraude

Um memorando de entendimento entre o Ministério da Economia e das Finanças (organismo de coordenação) e a Guardia di Finanza integra formalmente esta última no sistema italiano de controlo do PNRR. O memorando permite que as autoridades responsáveis pela execução das medidas do PNRR designem pontos de contacto antifraude, participem na rede, partilhem informações pertinentes, comuniquem irregularidades e colaborem com a Guardia di Finanza. Além disso, foi criado um grupo de trabalho, presidido pelo organismo de coordenação e que inclui as principais instituições, para tratar problemas relacionados com o controlo e a comunicação, elaborar orientações e propor alterações regulamentares.

- 44** As orientações da Comissão de 2023 destacam como boa prática uma estratégia de comunicação externa clara, com o objetivo de sensibilizar para a importância de prevenir a fraude através da denúncia de irregularidades e da dissuasão de potenciais autores de fraudes, salientando as sanções aplicáveis a essas ações. Embora não tenham sido realizadas campanhas externas específicas de sensibilização para a fraude relacionada com o MRR nos Estados-Membros visitados, o Tribunal observou exemplos de boas práticas em **Itália**, na **Roménia** e em **Espanha** (ver [caixa 3](#)).

Caixa 3

Mensagens de sensibilização do público para dissuadir a fraude

Itália

Todos os projetos do PNRR estão disponíveis no sítio Web [Italia Domani](#), onde também é promovido o memorando de entendimento com a Guardia di Finanza. Sensibilizar o público para a parceria com a polícia económica italiana pode ter um efeito dissuasor e permite clarificar a que organismo devem ser comunicadas as suspeitas de fraude.

Espanha

No [sítio Web do PNRR](#), existe uma secção específica dedicada à comunicação de fraudes, incluindo uma ligação para o [Infofraude](#), o canal de denúncia de irregularidades relacionadas com os fundos da UE criado pelo serviço espanhol de coordenação antifraude.

Roménia

O plano de sensibilização para a prevenção da fraude, da corrupção e do duplo financiamento no âmbito do PNRR, elaborado pelo organismo de coordenação, foi publicado [online](#) em maio de 2025. Este plano sensibiliza para os riscos de fraude e corrupção e para a utilização de tecnologias modernas na deteção da fraude. Salienta igualmente a colaboração entre as instituições nacionais e da UE para combater a fraude transfronteiriça, visando funcionários públicos, beneficiários e o público através de vários canais de comunicação, incluindo sítios Web, redes sociais e seminários.

Os organismos de execução instituíram medidas de prevenção da fraude e, em dois Estados-Membros auditados, realizam controlos exaustivos para detetar fraudes

Os organismos de execução instituíram medidas de prevenção da fraude no MRR, mas, na sua maioria, após o primeiro pedido de pagamento

45 As convenções de financiamento do MRR exigem que os Estados-Membros apliquem medidas adequadas para prevenir a fraude. As orientações da Comissão de 2023 especificam que as medidas devem incluir a manutenção de políticas antifraude atualizadas e a realização de avaliações do risco de fraude. O Tribunal avaliou se os organismos de execução auditados nos Estados-Membros visitados tinham aplicado essas medidas (ver [quadro 2](#)).

Quadro 2 | Medidas de prevenção da fraude tomadas pelos organismos de execução

Estado-Membro	Organismo de execução	Política antifraude	Avaliação do risco de fraude
Dinamarca	Ambiente	●	X
	Energia	●	X
Itália	Turismo	✓	✓
	Ambiente	✓	✓
Roménia	Transportes	✓	✓
	Energia	✓	✓
Espanha	Ecologia	✓	✓
	Ciência	✓	✓

✓ - Aplicada; X - Não aplicada; ● - Aplicada parcialmente

Fonte: TCE, com base nas orientações da Comissão e nas informações facultadas pelos Estados-Membros.

- 46** A existência de uma política antifraude formal no âmbito do MRR mostra a determinação dos organismos de execução em combater a fraude. Em especial, esta política deve incluir estratégias para a elaboração de um quadro antifraude, tais como formação, utilização de ferramentas de exploração de dados, procedimentos de denúncia de irregularidades, medidas corretivas, procedimentos de comunicação de informações, utilização de sinais de alerta de fraude nas verificações de gestão e atribuição de responsabilidades na luta contra a fraude. O Tribunal constatou que todos os organismos de execução auditados tinham estabelecido políticas antifraude (ainda que de forma apenas parcial na **Dinamarca**, uma vez que a política dinamarquesa carece de alguns elementos, como a utilização de sinais de alerta nos controlos e uma atribuição clara de responsabilidades no combate à fraude). Porém, no caso de quatro dos oito organismos, estas políticas foram elaboradas após o envio do primeiro pedido de pagamento à Comissão (ver [figura 7](#)).

Figura 7 | Calendário das políticas antifraude do MRR

Primeiro pedido de pagamento
com medidas do tipo investimento/concessão de subvenções/contratos assinados

Política antifraude

Quatro das oito políticas
só foram elaboradas após o envio do primeiro pedido de pagamento à Comissão

Tempo decorrido entre a adoção da política antifraude do MRR e o primeiro pedido de pagamento (em meses)

Organismo de execução		Primeiro pedido de pagamento	Política antifraude	Tempo decorrido (meses)
Dinamarca	Energia	março de 2024	dezembro de 2022	15 ◆
	Ambiente	março de 2024	dezembro de 2022	15 ◆
Itália	Turismo	julho de 2022	dezembro de 2021	7 ◆
	Ambiente	junho de 2022	junho de 2022	0 ◆
Roménia	Energia	junho de 2024	dezembro de 2022	18 ◆
	Transportes	novembro de 2023	dezembro de 2023	-1 ◆
Espanha	Ecologia	fevereiro de 2022	novembro de 2022	-9 ◆
	Ciência	dezembro de 2021	novembro de 2022	-11 ◆

Fonte: TCE, com base em provas recebidas dos Estados-Membros.

- 47** Uma avaliação do risco de fraude permite determinar se os controlos internos existentes dão uma resposta suficiente nesta matéria e aponta os domínios em que são necessários controlos acrescidos (ver [quadro 3](#)).

Quadro 3 | Âmbito da avaliação do risco de fraude

Fase da execução do projeto	Riscos a abranger
Seleção do projeto/dos candidatos	Conflitos de interesse no comité de avaliação
	Falsas declarações dos candidatos
	Risco de duplo financiamento
Execução do projeto	Conflitos de interesses não declarados
	Riscos associados à contratação pública: subornos e comissões ilícitas, evasão ou manipulação dos procedimentos concorrenciais exigidos, concertação de propostas, preços incorretos
	Manipulação das declarações de custos
	Não entrega ou substituição de produtos
	Alterações aos contratos existentes
Certificação e pagamentos	Processos de gestão e verificação das despesas incompletos ou inadequados
	Conflitos de interesses no organismo de execução

Fonte: "Avaliação do risco de fraude e medidas antifraude eficazes e proporcionadas", Comissão Europeia, 2014.

- 48** O Tribunal constatou que, de modo geral, os Estados-Membros estavam cientes da obrigação de realizar uma avaliação do risco de fraude. O inquérito do Tribunal revelou que 80% dos organismos de execução que responderam realizam esta avaliação relativamente às medidas do MRR.
- 49** No que se refere aos Estados-Membros visitados, o Tribunal constatou que os organismos de execução em **Itália**, na **Roménia** e em **Espanha** utilizaram o modelo de risco de fraude desenvolvido pela Comissão (ver [quadro 3](#)). Com exceção de um organismo de execução da Roménia, as avaliações do risco de fraude não foram realizadas desde o início do MRR, mas após uma auditoria à proteção dos interesses financeiros da União realizada pela Comissão e, na maioria dos casos, em resposta a uma recomendação desta instituição. Os organismos de execução na **Dinamarca** não utilizaram o modelo desenvolvido pela Comissão ou um modelo semelhante, nem deram uma resposta suficiente aos riscos mencionados no [quadro 3](#). Na Dinamarca, as avaliações referem-se principalmente a riscos gerais, como a falta de um quadro regulamentar claro e a complexidade dos processos, e não a riscos de fraude específicos.

Em dois dos quatro Estados-Membros auditados, os organismos de execução realizam controlos exaustivos centrados na deteção de fraudes

- 50** O requisito essencial 4.2 das convenções de financiamento do MRR (ver [figura 1](#)) exige que os organismos de execução verifiquem a ausência de fraude. As orientações da Comissão de 2023 aconselham a utilização de procedimentos documentados e de listas de controlo pormenorizadas, que ajudam a reduzir o risco de fraude e garantir a conformidade com a legislação nacional e da UE aplicável. O Tribunal avaliou a aplicação de tais medidas pelos Estados-Membros.
- 51** O [quadro 4](#) indica se os organismos de execução auditados nos quatro Estados-Membros visitados pelo Tribunal utilizavam listas de controlo específicas abrangendo os principais domínios de risco de fraude. Indica também se tinham integrado os indicadores de risco de fraude disponibilizados pela Comissão⁷ nos controlos da contratação pública, dado tratar-se de um domínio em que o impacto financeiro da fraude pode ser elevado.

⁷ Nota de Informação sobre Indícios de Fraude para o FEDER, o FSE e o FC, Comissão Europeia, 2009.

Quadro 4 | Controlos dos organismos de execução que abrangem os principais riscos de fraude

Organismo de execução	Lista de controlo da concessão de subvenções	Lista de controlo da legalidade e regularidade das despesas	Lista de controlos no local	Lista de controlo da contratação pública com indicadores de fraude
Dinamarca				
Ambiente	✓	✓*	X	X
Energia	✓	✓*	X	X
Itália				
Turismo	✓	✓	✓	✓
Ambiente	✓	✓	✓	✓
Roménia				
Transportes	✓	✓	✓	✓
Energia	✓	✓	✓	✓
Espanha				
Ecologia	●**	✓	✓	●**
Ciência	●**	✓***	X	●**

* Verificação própria e relatórios de auditoria externa contratados pelos destinatários

** Abrangida pela IGAE e parcialmente abrangida pelos organismos de execução

*** Delegada na totalidade nos organismos de execução de nível inferior

✓ - Aplicada; X - Não aplicada; ● - Aplicada parcialmente

Fonte: TCE, com base nas orientações da Comissão e nas informações facultadas pelos Estados-Membros.

52 Os organismos de execução na **Roménia** e em **Itália** seguem uma estratégia semelhante à da gestão dos fundos estruturais, aplicando controlos administrativos regulares e baseados no risco de fraude que abrangem todos os domínios de risco. Na **Roménia**, os organismos de execução elaboraram listas de controlo específicas que visam os indicadores de fraude na contratação pública. Do mesmo modo, em **Itália**, os indicadores de fraude estão integrados nas listas de controlo da contratação pública, e alguns organismos de execução também realizam controlos adicionais recorrendo a uma lista de controlo do risco de fraude fornecida pela polícia financeira italiana.

- 53** Em **Espanha**, para os controlos relativos à contratação e à adjudicação de contratos, os organismos de execução baseiam-se geralmente apenas nos controlos realizados pelo organismo de controlo interno do setor público (a IGAE). O Tribunal constatou que a IGAE não cobre todos os contratos públicos no âmbito do MRR, mas esta lacuna foi parcialmente compensada por controlos por amostragem realizados pelos organismos de execução. No quadro do Mecanismo, a IGAE tem uma responsabilidade acrescida face ao seu papel nacional: detetar fraudes nos procedimentos de contratação utilizando os indicadores de fraude (sinais de alerta) previstos nas orientações da Comissão. Embora a IGAE seja obrigada por lei a verificar todos os aspetos abrangidos pelas suas competências e a comunicar todos os casos de incumprimento, não utiliza uma lista de controlo específica para a contratação pública. Na ausência de uma pista de auditoria, o Tribunal não pôde verificar a extensão ou a exaustividade dos controlos efetuados.
- 54** Na **Dinamarca**, os organismos de execução realizam controlos durante a fase de concessão da subvenção e antes da realização do pagamento, mas não em função de indicadores de fraude. Não estão previstos controlos obrigatórios da contratação pública nem controlos no local.

De modo geral, os organismos de auditoria realizam auditorias de sistemas adequadas aos organismos de execução

- 55** Nos termos das convenções de financiamento do MRR, os organismos de auditoria são obrigados a fazer face ao risco de fraude, tanto através de auditorias de sistemas como de auditorias a casos específicos relacionados com investimentos e reformas. O **quadro 5** mostra que, em três dos quatro Estados-Membros auditados, os organismos de auditoria cobrem adequadamente os principais elementos dos sistemas antifraude quando realizam auditorias de sistemas.

Quadro 5 | Cobertura das auditorias de sistemas realizadas pelos organismos de auditoria

Componente do sistema	Dinamarca	Itália	Roménia	Espanha
Auditorias aos sistemas dos organismos de execução				
Sensibilização do pessoal para a fraude e formação em matéria de fraude	✓	✓	✓	✓
Elaboração da avaliação do risco de fraude	●	✓	✓	✓
Utilização de indicadores de fraude (sinais de alerta) no âmbito da verificação dos organismos de execução	X	✓	✓	✓
Procedimentos de comunicação de fraudes	●	✓	✓	✓
Procedimentos de correção	X	✓	✓	✓
Auditorias aos sistemas do organismo de coordenação				
Coordenação e acompanhamento das medidas antifraude dos organismos de execução	X	✓	✓	X

✓ - Coberta; X - Não coberta; ● - Coberta parcialmente

Fonte: TCE, com base nas orientações da Comissão de 2023.

- 56** Em **Itália**, na **Roménia** e em **Espanha**, os organismos de auditoria utilizam a mesma estratégia para as auditorias aos sistemas dos organismos de execução que para os fundos estruturais da UE. Colocam perguntas específicas relacionadas com a fraude, segundo as melhores práticas indicadas nas orientações da Comissão de 2023. Contudo, apenas **Itália** e a **Roménia** cobrem exaustivamente o papel de coordenação e acompanhamento do organismo de coordenação. Em contrapartida, até junho de 2025 não tinha sido realizada nenhuma auditoria ao organismo de coordenação em **Espanha**, devido principalmente ao âmbito reduzido das responsabilidades do organismo de coordenação.

- 57** Na **Dinamarca**, antes de ser efetuado um pedido de pagamento, o organismo de auditoria realiza auditorias combinadas de sistemas e de conformidade. A auditoria de sistemas visa determinar se os controlos internos previnem suficientemente a fraude e a corrupção. No entanto, contrariamente às orientações da Comissão de 2023, não realiza testes à utilização de sinais de alerta ou aos procedimentos relativos a medidas corretivas. Não obstante, em 2024, o organismo de auditoria realizou uma auditoria temática para se certificar de que os organismos de execução aplicam a política antifraude e anticorrupção do organismo de coordenação, tal como recomendado pela Comissão na sua auditoria à proteção dos interesses financeiros da União (ver [caixa 1](#)).

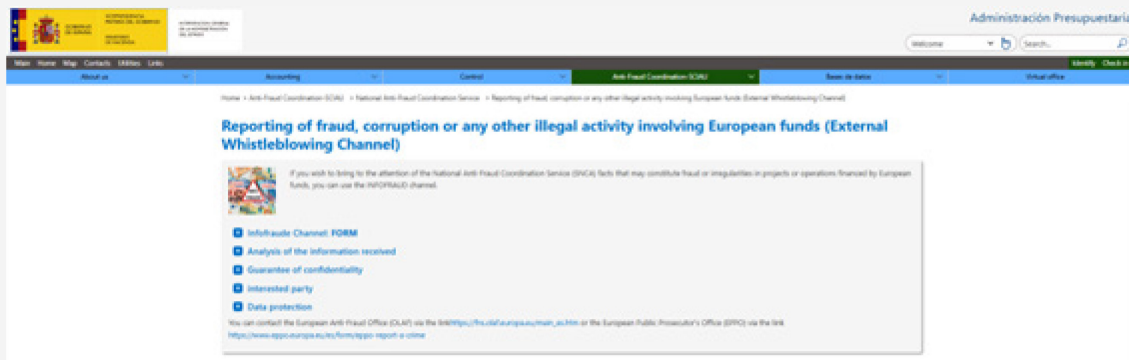
Os Estados-Membros criaram canais anónimos de denúncia de fraude

- 58** As linhas diretas e outros mecanismos de denúncia de fraude permitem às autoridades dos Estados-Membros tomar conhecimento de possíveis casos de fraude que tenham passado despercebidos noutros controlos. Vários estudos demonstram que estes métodos são considerados como a fonte mais importante de comunicações de fraude⁸. Os canais de denúncia devem ser seguros, acessíveis e confidenciais, a fim de incentivar as pessoas a denunciar suspeitas de fraude sem receio de represálias. As autoridades devem investigar as denúncias e tomar medidas para fazer face a quaisquer irregularidades ou utilizações indevidas de fundos detetadas.
- 59** De um modo geral, nos Estados-Membros visitados, o Tribunal constatou que os organismos do MRR criaram canais de denúncia claros que permitem às pessoas denunciar irregularidades, protegendo a sua identidade. Sete dos oito organismos de execução examinados pelo Tribunal preveem a possibilidade de denúncia anónima. A exceção é um organismo de execução na **Roménia**, que também introduziu esta opção na sequência da auditoria do Tribunal. Além disso, as autoridades de **Espanha** criaram uma plataforma nacional de denúncia de irregularidades em relação a todos os fundos da UE (ver [caixa 4](#)).

⁸ Association of Certified Fraud Examiners, *Occupational Fraud 2024: A Report to the Nations*, figura 13.

Caixa 4

Infrafraude – Canal nacional de denúncia de irregularidades em Espanha



Em Espanha, o serviço espanhol de coordenação antifraude (SNCA)⁹ disponibilizou em 2017 uma **plataforma nacional de denúncia** relativa a todos os fundos da UE. Além desta plataforma, os organismos de execução disponibilizam os seus próprios canais de denúncia, como caixas de correio *online* e endereços de *e-mail* específicos, com ligação para a plataforma do SNCA. Estes canais permitem denúncias anónimas e garantem a proteção da identidade dos denunciantes, em conformidade com a regulamentação nacional.

- 60** Apesar da presença generalizada de canais de denúncia de irregularidades, o Tribunal constatou que, a um ano do final do período de execução do MRR, os organismos de execução auditados não receberam nenhuma denúncia de fraude no âmbito do Mecanismo através destes canais. O Tribunal não encontrou provas de que as autoridades tenham analisado as possíveis razões desta falta de adesão.

⁹ <https://www.aei.gob.es/sobre-aei/planes-aei/plan-medidas-antifraude>.

Muitos Estados-Membros não estão a utilizar plenamente as ferramentas de exploração de dados para detetar fraudes









- 61** Nas suas orientações, a Comissão recomenda a utilização de técnicas de análise e exploração de dados para detetar medidas de risco potencialmente elevado e apontar sinais de alerta ao longo de todo o ciclo de execução do projeto. Em conformidade com o [Regulamento MRR](#), a Comissão colocou à disposição dos Estados-Membros uma ferramenta de exploração de dados¹⁰, a Arachne, inicialmente desenvolvida para o domínio da política de coesão. Esta ferramenta utiliza dados provenientes de diversas fontes e integra indicadores específicos de risco de fraude (ver [anexo II](#)). No seu relatório especial sobre a fraude no domínio da coesão¹¹, o Tribunal salientou que os Estados-Membros não estavam a utilizar plenamente a Arachne para a deteção de fraudes.
- 62** Embora a Comissão incentive os Estados-Membros a incorporarem a Arachne nos controlos do MRR, a sua utilização não é atualmente obrigatória ao nível da UE. No inquérito do Tribunal, 65% dos 86 organismos de auditoria e execução que responderam indicaram que utilizam a Arachne; 16% utilizam outras ferramentas nacionais; e os restantes 19% não utilizam quaisquer ferramentas de exploração de dados para a deteção de fraudes. Em conformidade com o [Regulamento Financeiro reformulado](#), o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão comprometeram-se a examinar e discutir novamente a utilização obrigatória de uma ferramenta única de exploração de dados durante o quadro financeiro plurianual pós-2027¹².
- 63** Três dos Estados-Membros visitados pelo Tribunal, a **Dinamarca**, **Itália** e a **Roménia**, utilizam a Arachne como ferramenta principal. O [quadro 6](#) mostra que apenas **Itália** a utiliza plenamente. O [anexo II](#) apresenta informações mais pormenorizadas.



¹⁰ [Regulamento MRR](#), artigo 22º, nº 4.

¹¹ [Relatório Especial 06/2019](#), *Combater a fraude nas despesas da coesão da UE: as autoridades de gestão têm de reforçar a deteção, a resposta e a coordenação*, pontos 36 a 39.

¹² [Anexo à resolução legislativa – 2022/0162\(COD\)](#) – Alterações ao Regulamento Financeiro (reformulação).

Quadro 6 | Avaliação global da utilização da Arachne

	Dinamarca	Itália	Roménia
Disponibilidade de orientações de utilização			
Utilização para controlos ou auditorias <i>ex ante/ex post</i>			
Acesso concedido a todo o pessoal competente			
Carregamento de dados exatos e suficientes			

 Globalmente positiva;
  Progressos, mas são necessárias melhorias

Fonte: TCE, com base nas informações recebidas dos Estados-Membros.

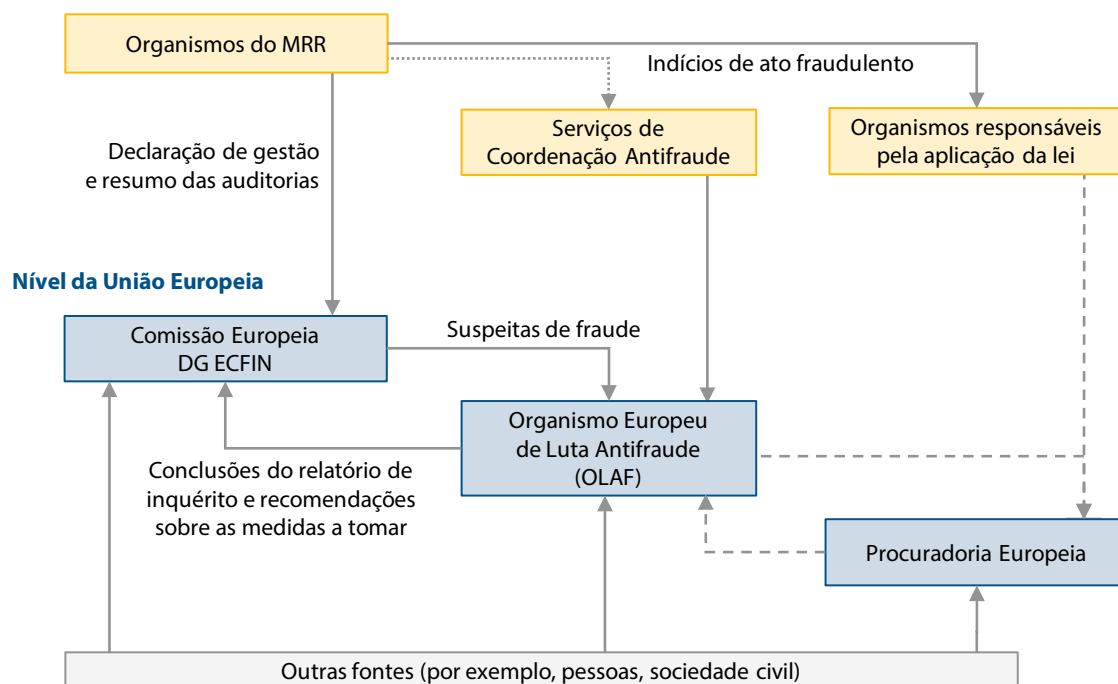
- 64** Em **Espanha**, embora o organismo nacional de auditoria utilize ocasionalmente a Arachne para investigações adicionais, os organismos de execução não a utilizam, mas sim uma ferramenta nacional de pontuação do risco, a Minerva. Contudo, esta última foi concebida para analisar os conflitos de interesses. Dado que os riscos de fraude são muito mais vastos do que os conflitos de interesses, o Tribunal considera que a Minerva não é um substituto adequado para a Arachne quando se trata de evidenciar o risco de fraude.

Dados incompletos sobre a fraude no âmbito do MRR e lacunas nas regras de recuperação podem prejudicar a proteção dos interesses financeiros da União

- 65** As informações sobre a prevalência da fraude devem ajudar os gestores dos fundos da UE, como a Comissão, a realizar avaliações exaustivas do risco nesta matéria e a designar e aplicar controlos para prevenir e detetar fraudes.
- 66** Ao nível da UE, existem três canais diferentes para comunicar informações sobre os casos de fraude detetados no âmbito do MRR: dois dirigidos aos organismos da Comissão (Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros – DG ECFIN e OLAF) e um dirigido à Procuradoria Europeia (ver [figura 8](#)). O Tribunal avaliou se estes mecanismos de comunicação de informações dão informações fiáveis à Comissão sobre a prevalência global da fraude no âmbito do Mecanismo.

Figura 8 | Canais de comunicação do MRR

Nível dos Estados-Membros



Fonte: TCE, com base nas informações recebidas dos Estados-Membros e da Comissão.

- 67** A correção do impacto da fraude é também um elemento importante tanto num quadro antifraude eficaz como na proteção dos interesses financeiros da União. Um instrumento fundamental é a recuperação de fundos junto dos autores de fraudes, que permite garantir que os fundos da UE não financiam projetos fraudulentos e dissuadir os beneficiários de cometer outras fraudes. O Tribunal avaliou se as medidas corretivas da Comissão e dos Estados-Membros concebidas para combater a fraude no âmbito do MRR são suficientes para proteger os interesses financeiros da União. Em relação à avaliação da comunicação de informações e das medidas corretivas, o Tribunal utilizou os seus próprios critérios (baseados na prática dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento), pois considera que as orientações da Comissão relativas ao Mecanismo não cobrem suficientemente este domínio.

Os Estados-Membros não comunicam na declaração de gestão todos os casos de suspeita de fraude que possam lesar os interesses financeiros da União

Não é possível estimar com precisão a dimensão da fraude no âmbito do MRR

- 68** Os Estados-Membros são obrigados a acompanhar cada pedido de pagamento de uma declaração de gestão que garanta que as informações apresentadas são completas, exatas e fiáveis e que os fundos foram geridos de acordo com todas as regras aplicáveis, incluindo as relacionadas com a fraude¹³. As convenções de financiamento do MRR exigem que os Estados-Membros assegurem que todos os casos de fraude são devidamente comunicados. Na ausência de requisitos específicos na legislação relativa a este Mecanismo, as orientações da Comissão de 2023 recomendam que os casos de fraude sejam comunicados aos organismos de controlo responsáveis, às autoridades nacionais e ao OLAF e que constem da declaração de gestão e do resumo das auditorias.
- 69** O Tribunal constatou que três dos quatro Estados-Membros visitados seguem esta recomendação. A **Roménia** e **Espanha** dispõem de procedimentos que permitem comunicar casos de suspeita de fraude ao OLAF através do serviço de coordenação antifraude, e a **Dinamarca** fá-lo através do seu organismo de auditoria. **Itália** apenas envia os processos diretamente à Procuradoria Europeia e não ao OLAF. Dos organismos do MRR que responderam ao inquérito do Tribunal, 58% afirmaram que comunicariam um caso de suspeita de fraude ao OLAF.
- 70** Em relatórios anteriores, o Tribunal salientou que, em contraste com os fundos da política de coesão, não existe uma metodologia centralizada e normalizada para comunicar informações sobre fraudes relacionadas com os fundos do MRR¹⁴, dado que a base jurídica não exige que os Estados-Membros comuniquem casos de suspeita de fraude num sistema informático integrado (como o Sistema de Gestão de Irregularidades), mas antes na declaração de gestão. O Tribunal observou igualmente que não é claro em que momento deve ser comunicada uma suspeita de fraude, se existe um limiar de comunicação e quais as informações normalizadas (por exemplo, as medidas corretivas) a enviar acerca de cada caso¹⁵.

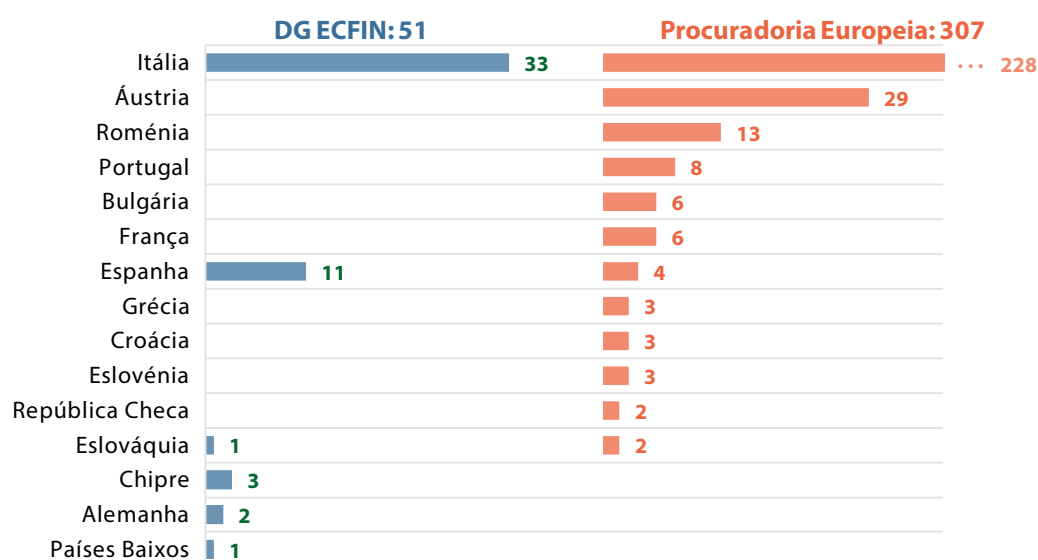
¹³ Regulamento MRR, artigo 22º, nº 2, alínea c), subalínea i).

¹⁴ Relatórios Anuais do Tribunal relativos a 2022 e 2023, Documento de Análise 02/2025 e Relatório Especial 07/2023, pontos 80 a 81.

¹⁵ Ibid.

- 71** O sistema de acompanhamento da Comissão não distingue entre os casos de suspeita de fraude e outras irregularidades, o que torna difícil obter uma boa visão global de todos os casos de suspeita de fraude no MRR. A análise do Tribunal às declarações de gestão revela que seis Estados-Membros comunicaram 51 casos de suspeita de fraude à DG ECFIN desde o início do Mecanismo, em 2021, até ao final de 2024 (ver [figura 9](#)).

Figura 9 | Casos de fraude comunicados à DG ECFIN (nas declarações de gestão) e à Procuradoria Europeia, 2021-2024



Fonte: TCE, com base na análise das informações de gestão e nos dados da Procuradoria Europeia.

- 72** Este número é significativamente inferior ao número de casos objeto de uma investigação da Procuradoria Europeia. No seu [relatório anual relativo a 2024](#), esta informou que, desde o início do MRR, tinha investigado 307 casos de fraude no âmbito do Mecanismo (dos quais 32 tinham entrado na fase de julgamento), 80 pessoas tinham sido acusadas e tinham sido proferidas condenações em 2 casos. A diferença pode ser explicada, em parte, pelo facto de os Estados-Membros não comunicarem na declaração de gestão todos os casos de suspeita de fraude que possam lesar os interesses financeiros da União e pela circunstância de alguns Estados-Membros apenas comunicarem os casos de fraude depois de iniciada a acusação.

- 73** No [relatório anual relativo a 2023](#), o OLAF não mencionava quaisquer inquéritos em curso sobre casos de fraude no âmbito do MRR. No [relatório anual relativo a 2024](#), fazia referência a 95 inquéritos abertos relacionados com a "gestão partilhada e o MRR", sem distinguir entre os dois domínios. O OLAF informou o Tribunal de que, em abril de 2025, estava a investigar 42 casos de suspeita de irregularidade no âmbito do Mecanismo, mas que nenhum inquérito tinha terminado com uma conclusão de suspeita de fraude. Informou igualmente de que pode dar início a um inquérito mesmo que o projeto ainda não faça parte de um pedido de pagamento enviado à Comissão ou tenha sido posteriormente retirado.
- 74** A Comissão só reconhece como casos de fraude lesivos dos interesses financeiros da União os que estejam relacionados com projetos incluídos num pedido de pagamento. Consequentemente, os Estados-Membros não são obrigados a comunicar eventuais casos de fraude que afetem projetos retirados dos pedidos de pagamento antes de serem enviados à Comissão. Esta interpretação difere da utilizada pela Procuradoria Europeia e da seguida pela Comissão para outros fundos da UE, como os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento¹⁶. No que se refere à política de pré-adesão, a Comissão definiu uma metodologia ainda mais rigorosa: devem ser comunicadas todas as irregularidades, incluindo as detetadas e corrigidas antes da apresentação de um pedido de pagamento à Comissão¹⁷.
- 75** Os organismos de coordenação dos quatro Estados-Membros visitados pelo Tribunal confirmaram que, de acordo com a interpretação da Comissão, geralmente não são comunicados os casos de fraude detetados em relação a projetos não incluídos no pedido de pagamento. No entanto, o Tribunal constatou que Espanha e Itália declararam esses casos nas declarações de gestão que apresentaram à Comissão após a visita de auditoria.
- 76** Na opinião do Tribunal, os Estados-Membros devem comunicar todos os casos de fraude que afetem projetos previstos para financiamento do MRR, independentemente de terem acabado por ser incluídos no pedido de pagamento como prova do cumprimento dos marcos ou metas. Assim, seria possível obter uma imagem mais completa da prevalência de fraude no Mecanismo.

¹⁶ Documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado "[Statistical evaluation of irregularities reported for 2020: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure](#)", SWD(2021) 258, secção 3.3.4.

¹⁷ Documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado "[Statistical evaluation of irregularities reported for 2023: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure](#)", SWD(2024) 193, secção 5.

Alguns Estados-Membros não comunicam uma situação de fraude nas declarações de gestão logo que esta é detetada

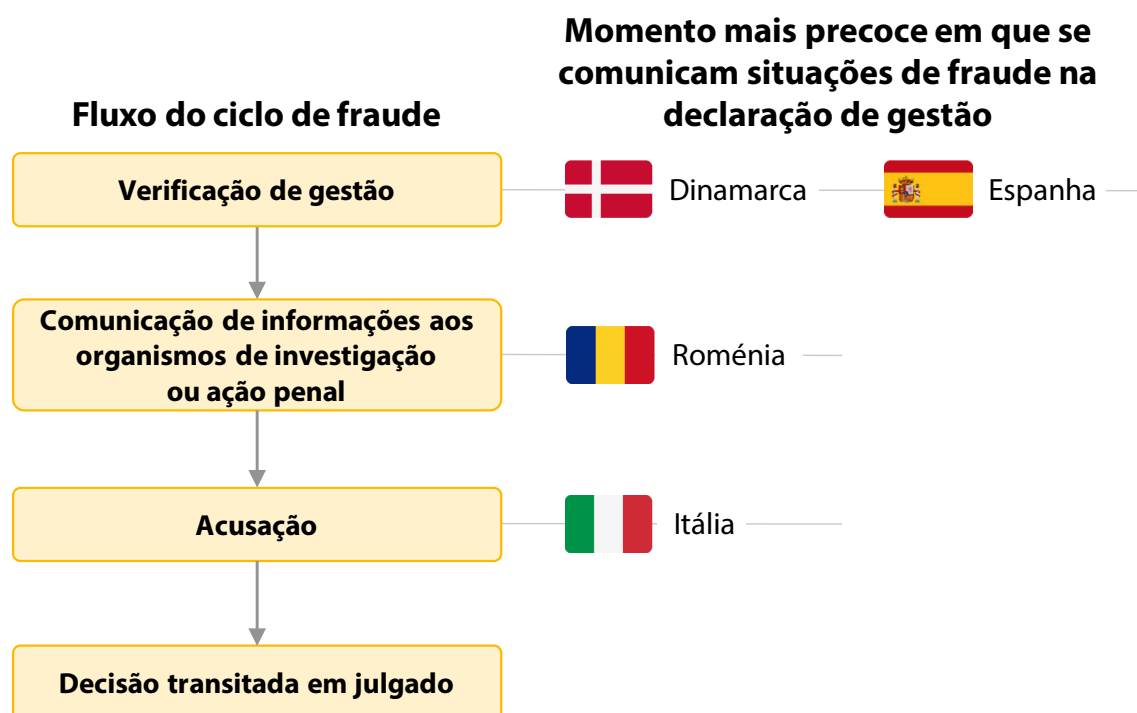
77 Embora o quadro jurídico do MRR contenha disposições relativas à comunicação de casos de fraude na declaração de gestão, nem o [Regulamento MRR](#), nem as convenções de financiamento, nem as orientações da Comissão definem em que momento do ciclo de deteção e investigação de fraude um eventual caso de fraude deve ser comunicado nessa declaração. Por conseguinte, não é claro se um caso de fraude deve ser comunicado quando:

- os controlos administrativos/de gestão concluem que existe uma suspeita de fraude;
- a suspeita de fraude é comunicada aos organismos de investigação ou de ação penal;
- se dá início à investigação;
- é proferida a acusação formal; ou
- existe uma decisão transitada em julgado.

Na opinião do Tribunal, os Estados-Membros devem comunicar as suspeitas de fraude logo que estas sejam detetadas.

78 Os Estados-Membros visitados pelo Tribunal seguiram métodos diferentes quanto ao momento de comunicar as suspeitas de fraude (ver [figura 10](#)).

Figura 10 | Comunicação de suspeitas de fraude



Fonte: TCE, com base nas informações recebidas dos Estados-Membros.

- 79** Em resultado das visitas do Tribunal, os quatro países auditados atualizaram as orientações em matéria de comunicação de fraudes, mas continuam a proceder a essa comunicação em momentos diferentes (ver [caixa 5](#)).

Caixa 5

Melhorias na comunicação de fraudes

Itália

Em dezembro de 2024, o organismo de coordenação italiano atualizou os procedimentos, que passaram a incluir o início da acusação como o momento mais precoce em que se trata o caso como suspeita de fraude e se comunica o mesmo na declaração de gestão.

Espanha

Em julho de 2025, o organismo de coordenação espanhol formalizou um procedimento para garantir que os casos de suspeita de fraude comunicados pelos organismos de execução são incluídos na declaração de gestão. Este procedimento tinha sido aplicado pela primeira vez na declaração de gestão enviada à Comissão em dezembro de 2024.

Dinamarca

Em maio de 2025, o organismo de coordenação reviu o procedimento, que passou a mencionar que os organismos de execução devem notificar os casos de suspeita de fraude não só ao organismo de auditoria, mas também ao organismo de coordenação.

Roménia

Em agosto de 2025, o organismo de coordenação atualizou o seu procedimento, que obriga agora os organismos do MRR a comunicarem na declaração de gestão os casos de suspeita de fraude relacionados com metas e marcos incluídos num pedido de pagamento.

Não haverá um canal obrigatório de comunicação de fraudes à Comissão depois de efetuados os últimos pagamentos do MRR

- 80** Nos termos das convenções de financiamento, os Estados-Membros continuarão a ser responsáveis pela comunicação de suspeitas de fraude após o termo do MRR, mas o principal mecanismo para o efeito (as declarações de gestão) deixará de ser obrigatório após dezembro de 2026, altura em que a Comissão deverá efetuar o último pagamento. No caso de outros fundos da UE, os Estados-Membros devem comunicar ao OLAF as irregularidades, incluindo as fraudes, num sistema informático integrado. O Regulamento MRR não prevê esta obrigação. É significativo que as convenções de financiamento não contenham um mecanismo estruturado para a comunicação de informações à Comissão após 2026, dado que os maiores investimentos estão previstos para o final do MRR e, por isso, existe um risco acrescido de que surjam casos de fraude com elevado impacto financeiro após o último pagamento que não sejam comunicados à Comissão.
- 81** A falta de dados sobre o número e o valor dos casos de fraude comunicados à Comissão afeta a capacidade de esta aplicar correções e verificar se os Estados-Membros recuperaram os fundos de forma suficiente junto dos destinatários finais (ver ponto [88](#)).

Os Estados-Membros não são obrigados a restituir os montantes recuperados ao orçamento da UE, e a maioria das recuperações será efetuada após o período de execução do MRR

Os Estados-Membros são obrigados a recuperar os fundos gastos de forma fraudulenta junto dos destinatários finais, mas não a restituir esses montantes ao orçamento da UE

- 82** Os casos de fraude podem ter implicações no financiamento do MRR aos Estados-Membros de duas formas. Em primeiro lugar, um caso de fraude confirmado pode dar origem à reversão de um marco ou meta¹⁸. Na prática, a probabilidade de tal acontecer é baixa, visto que, na maioria dos casos de fraude, a sua confirmação através de uma decisão transitada em julgado só ocorrerá muito provavelmente após o termo do Mecanismo (ver ponto [86](#)). O Regulamento MRR não especifica quaisquer consequências financeiras para uma reversão que ocorra após o último pagamento do Mecanismo, que deve ter lugar até 31 de dezembro de 2026¹⁹. Por conseguinte, a Comissão deve tomar todas as medidas corretivas associadas a uma reversão antes dessa data.
- 83** Em segundo lugar, o Regulamento MRR exige que os Estados-Membros corrijam o impacto dos casos específicos de fraude detetados e intentem ações judiciais para recuperar os fundos²⁰. Porém, não define o tipo de outras medidas corretivas a tomar pelos Estados-Membros, como a suspensão dos pagamentos aos destinatários finais ou a retirada do projeto em causa do pedido de pagamento enviado à Comissão. Estas medidas corretivas são utilizadas noutros fundos da UE.

¹⁸ [COM\(2023\) 545](#), anexo do relatório da Comissão sobre a execução do MRR [em inglês].

¹⁹ [Documento de Análise 02/2025](#), *Orientação para o desempenho, prestação de contas e transparência – ensinamentos a retirar das insuficiências do MRR*, ponto 56.

²⁰ [Regulamento MRR](#), artigo 22º, nº 2, alínea b), e artigo 22º, nº 5.

- 84** As convenções de financiamento do MRR especificam que os Estados-Membros devem recuperar os fundos junto dos destinatários finais. Contudo, os Estados-Membros não são obrigados a restituir os montantes recuperados ao orçamento da União a menos que a Comissão os considere insuficientes²¹. Embora esta disposição possa incentivar os Estados-Membros a recuperar os fundos, é contrária à abordagem de outros fundos da UE, em que todos os fundos gastos de forma fraudulenta têm de ser restituídos ao orçamento da União (por exemplo, no domínio da investigação) ou ser retirados e substituídos por fundos gastos de forma regular (por exemplo, no domínio da coesão). Além disso, em conformidade com as convenções de financiamento, em caso de fraudes cometidas na contratação pública, os Estados-Membros devem apresentar provas à Comissão de que recuperaram os montantes apenas do destinatário final (ou seja, a autoridade adjudicante), mas não, por exemplo, de partes implicadas em esquemas fraudulentos que tenham celebrado contratos com os destinatários²². Esta limitação pode pôr em causa o efeito dissuasor da imposição de recuperações.
- 85** Neste contexto, o Tribunal observa que, embora a Comissão não o recomende especificamente, um dos quatro Estados-Membros incluídos na amostra, **Itália**, aplica a prática de outros fundos da UE e retira do pedido de pagamento enviado à Comissão os projetos sujeitos a investigações de fraude em curso. Além disso, **Itália** e **Espanha** têm disposições que permitem suspender o pagamento aos beneficiários se for detetada uma suspeita de fraude.

²¹ C/2024/4618, [Anúncio da Comissão – Orientações sobre os planos de recuperação e resiliência](#), anexo IV.

²² C/2024/4618, [Anúncio da Comissão – Orientações sobre os planos de recuperação e resiliência](#), secção V, p. 18.

A maior parte das recuperações junto dos destinatários finais será efetuada depois de 2026

- 86** A Comissão informou o Tribunal de que, em geral, tem de aguardar uma decisão transitada em julgado antes de solicitar aos Estados-Membros provas de que os fundos afetados pela fraude foram recuperados de forma suficiente. O período que decorre entre a acusação e uma decisão transitada em julgado pode ser considerável. Dado que, à data da auditoria do Tribunal, muito poucos casos de fraude no âmbito do MRR tinham chegado a uma decisão transitada em julgado, a Procuradoria Europeia ainda não dispõe de dados sobre a duração de uma investigação desde a acusação até que tal decisão seja proferida. A maioria dos inquiridos que responderam ao inquérito do Tribunal (71%) declarou que decorrem entre dois e cinco anos desde o início de uma investigação até uma decisão transitada em julgado, tendo outros 27% declarado que este período é de mais de cinco anos.
- 87** Nos Estados-Membros visitados, as autoridades **italianas** informaram o Tribunal de que foram iniciados procedimentos de acusação em 2024 em relação a projetos declarados no pedido de pagamento de 2021. Tal demonstra que, em muitos casos, a confirmação da fraude através de uma decisão transitada em julgado terá lugar após o termo do MRR, em dezembro de 2026.

88 Após 30 de setembro de 2026, a Comissão deixará de receber as declarações de gestão²³, que são o principal meio utilizado pelos Estados-Membros para informarem a Comissão sobre as recuperações no âmbito do MRR. A maioria das correções relativas a fraudes irá ocorrer após esta data. Por isso, se não existir um mecanismo estruturado para comunicar tais recuperações, há o risco de a Comissão não dispor de informações para dar seguimento aos casos e, consequentemente, recuperar os fundos se os Estados-Membros não o tiverem feito de forma suficiente (ver ponto **81**).

O presente relatório foi adotado pela Câmara V, presidida por Jan Gregor, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 16 de dezembro de 2025.

Pelo Tribunal de Contas



Tony Murphy
Presidente

²³ COM(2025) 310, Comunicação da Comissão intitulada "NextGenerationEU – Rumo a 2026".

Anexos

Anexo I – Sobre a auditoria

Introdução

Legislação da UE no domínio da fraude

- 1) A UE (representada pela Comissão) e os Estados-Membros têm a responsabilidade conjunta de combater as fraudes e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União¹. Esta obrigação abrange todos os programas de receitas e despesas da UE e todos os domínios de intervenção.
- 2) Entende-se por fraude lesiva dos interesses financeiros da União² os atos ou omissões intencionais relativos:
 - à utilização ou apresentação de declarações ou de documentos falsos, inexatos ou incompletos, que tenha por efeito a apropriação ou a retenção ilegítimas de fundos provenientes do orçamento geral da UE ou dos orçamentos geridos pela União ou por sua conta;
 - à não comunicação de uma informação, em violação de uma obrigação específica, que produza o mesmo efeito; ou
 - à aplicação ilegítima de tais fundos para fins diferentes daqueles para os quais foram inicialmente concedidos.

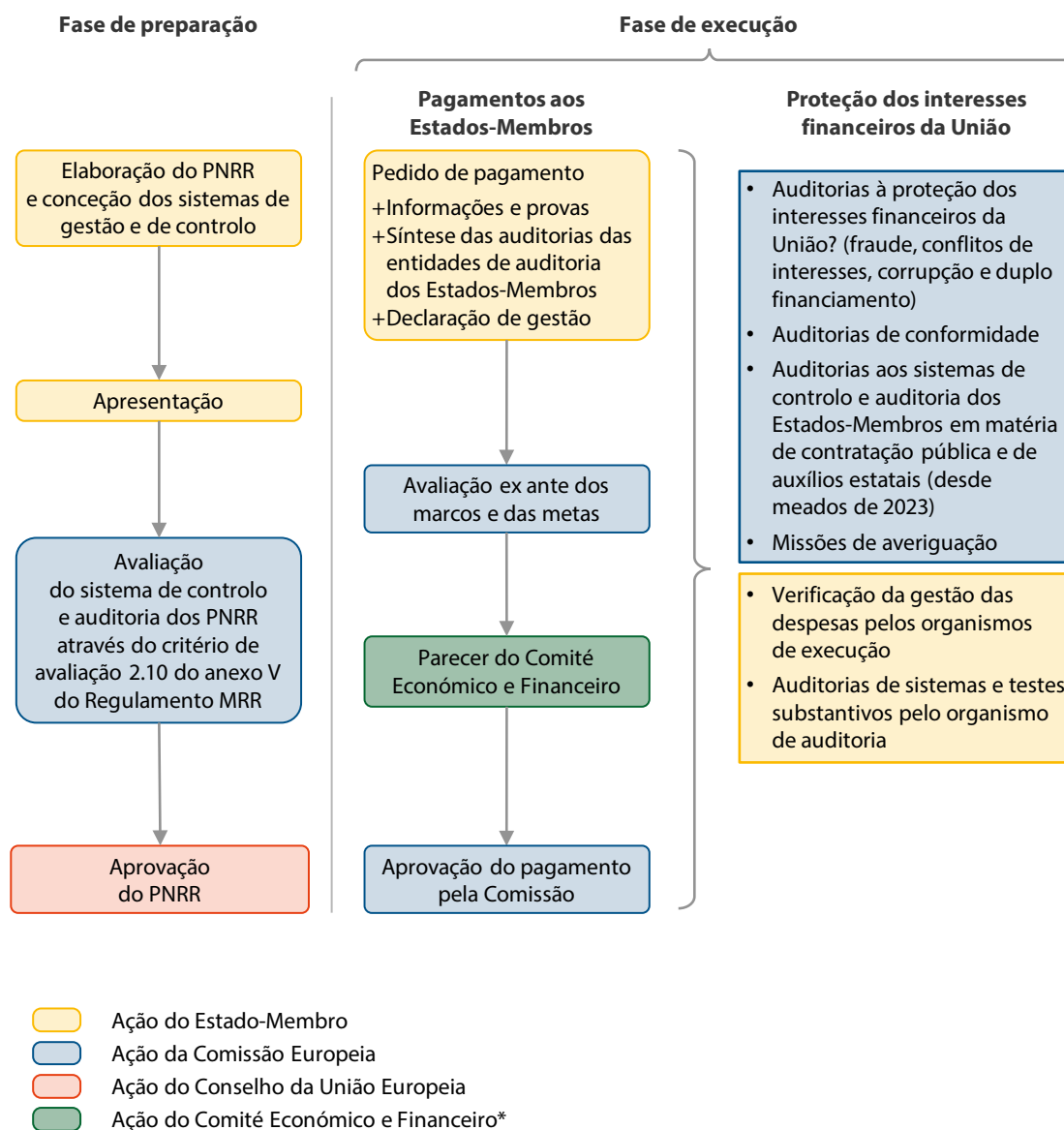
¹ Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, artigo 325º.

² Diretiva (UE) 2017/1371 relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal (Diretiva PIF), artigo 3º.

Quadro de gestão e controlo do MRR para a proteção dos interesses financeiros da União contra a fraude

- 3) O MRR exige um quadro de controlo específico ao nível da Comissão e dos Estados-Membros que garanta a proteção dos interesses financeiros da União contra a fraude (ver [figura 1](#)).

Figura 1 | Elementos do sistema de controlo da Comissão para o MRR



* O comité promove a coordenação das políticas entre os Estados-Membros e é composto por altos funcionários das administrações nacionais e dos bancos centrais.

Fonte: TCE.

Quadro de controlo antifraude da Comissão

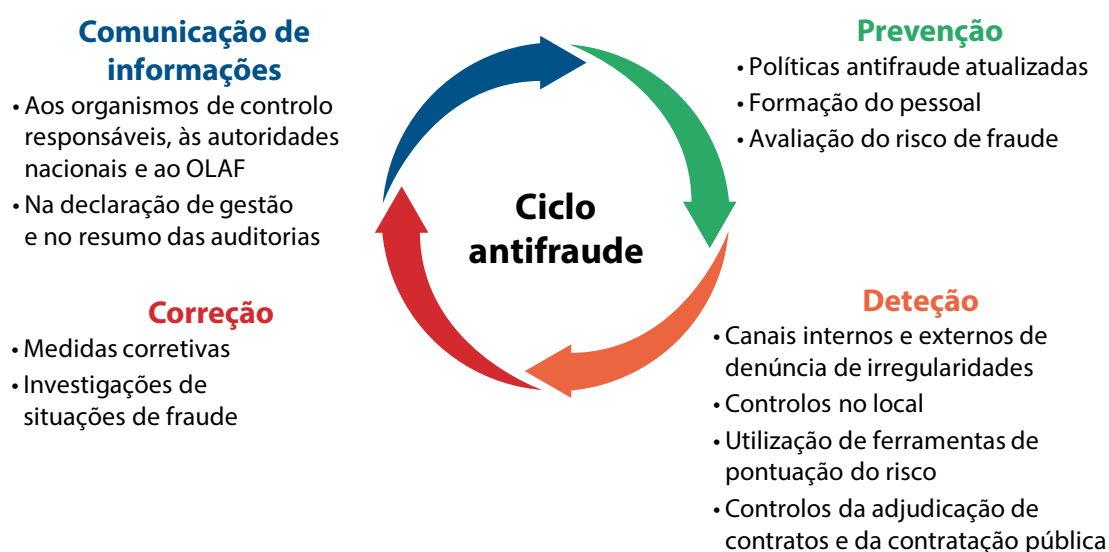
- 4) A Comissão é responsável por assegurar a proteção dos interesses financeiros da União contra a fraude. Para tal, deve obter garantias suficientes dos Estados-Membros de que os seus sistemas são eficazes na prevenção, deteção e correção de fraudes, corrupção, conflitos de interesses (ou seja, irregularidades graves) e duplo financiamento³.
- 5) O quadro de controlo da Comissão para a proteção dos interesses financeiros da União contra a fraude inclui:
 - uma avaliação dos PNRR dos Estados-Membros, que inclui igualmente a verificação da adequação dos sistemas de controlo antifraude descritos nos seus planos;
 - auditorias aos sistemas de controlo dos Estados-Membros para a prevenção, deteção e correção de situações de fraude e ao cumprimento das condições estabelecidas nos acordos de financiamento e de empréstimo (auditorias à proteção dos interesses financeiros da União).
- 6) A Comissão pode reduzir o apoio do MRR de um Estado-Membro (reduzindo a sua dotação ou recuperando fundos já desembolsados) se verificar:
 - irregularidades graves (incluindo a fraude) lesivas dos interesses financeiros da União que não tenham sido corrigidas pelo Estado-Membro;
 - incumprimentos graves das obrigações estabelecidas nos acordos de financiamento ou de empréstimo⁴, como a obrigação de adotar as medidas adequadas para prevenir, detetar e corrigir situações de fraude.
- 7) No seu relatório anual de atividades, o Diretor-Geral da Comissão apresenta uma declaração de fiabilidade, que constitui o principal instrumento para informar se existem garantias razoáveis sobre a aplicação de reduções proporcionadas nos casos de fraude ou de incumprimento grave de uma obrigação decorrente da convenção de financiamento do MRR, bem como sobre os outros dois pilares de garantia.

³ Regulamento MRR, considerando 54 e artigo 22º, nº 1.

⁴ Ibid., artigo 22º, nº 5.

- 8) A estratégia antifraude da Comissão para 2023 destaca o compromisso da Comissão de prevenir e detetar de forma persistente a fraude que afeta o MRR através de uma análise dos riscos e da realização de auditorias destinadas a proteger os interesses financeiros da União⁵. Nas suas orientações, a Comissão recomenda que as autoridades dos Estados-Membros abranjam todo o ciclo antifraude (ver *figura 2*), que inclui a prevenção, a deteção, a correção e a comunicação de fraudes.

Figura 2 | Ciclo antifraude



Fonte: TCE, com base nas orientações da Comissão.

Quadro de controlo antifraude dos Estados-Membros

- 9) Os Estados-Membros têm a obrigação de aplicar um sistema de controlo interno eficaz e eficiente, adotar as medidas adequadas para prevenir, detetar e corrigir situações de fraude e intentar ações judiciais para recuperar os fundos gastos de forma fraudulenta⁶. Os Estados-Membros podem utilizar o(s) seu(s) sistema(s) nacional/ais de gestão e controlo e os organismos conexos existentes, incluindo os utilizados para outros fundos da UE, como os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, ou os envolvidos na gestão do seu orçamento nacional.
- 10) Ao apresentarem os seus PNRR iniciais ou revistos à Comissão, os Estados-Membros têm de fornecer informações sobre as disposições do seu sistema para prevenir, detetar e corrigir situações de fraude⁷.

⁵ COM(2023) 405, *Plano de Ação da Estratégia Antifraude da Comissão – Revisão de 2023*.

⁶ Regulamento MRR, artigo 22º, n.ºs 1 e 2.

⁷ *Ibid.*, critério de avaliação 2.10, artigo 18º, nº 4, alínea r), e anexo V.

- 11) Os principais organismos dos sistemas de controlo e auditoria dos Estados-Membros são descritos em seguida.
- a) O **organismo de coordenação** da execução do MRR, nomeado pelo Estado-Membro, é globalmente responsável pelo acompanhamento da execução do PNRR em nome desse país e é o ponto de contacto único da Comissão.
 - b) Os **organismos de execução (geralmente ministérios ou agências)** são responsáveis pela execução de medidas específicas. Juntamente com os organismos delegados de execução ou de controlo, estão incumbidos, em primeiro lugar, de assegurar o cumprimento das medidas, mas são também responsáveis por verificar a ausência de irregularidades graves (fraude, corrupção e conflitos de interesses) para obter a garantia necessária da proteção dos interesses financeiros da União por parte do organismo de coordenação e tendo em vista a assinatura da declaração de gestão.
 - c) O **organismo de auditoria** realiza auditorias aos sistemas e a casos específicos de apoio a investimentos e reformas, abrangendo a luta eficaz contra o risco de fraude, corrupção e conflitos de interesses. Deve ter independência funcional em relação à execução das medidas do MRR no Estado-Membro e dispor de recursos suficientes para desempenhar as suas responsabilidades de auditoria no âmbito deste Mecanismo.
- 12) Durante a fase de execução, os Estados-Membros têm de fazer acompanhar cada pedido de pagamento de uma declaração de gestão que certifique que os seus sistemas de controlo dão as garantias necessárias de que os fundos foram geridos em conformidade com todas as regras aplicáveis, em especial as relativas à prevenção de irregularidades graves e do duplo financiamento. Devem igualmente apresentar uma síntese das auditorias realizadas, incluindo as vulnerabilidades assinaladas ou os casos de fraude detetados, bem como as eventuais medidas corretivas tomadas.

Âmbito e método da auditoria

- 13) O objetivo da presente auditoria consistiu em avaliar a eficácia dos sistemas instituídos pela Comissão e pelos Estados-Membros a fim de proteger os interesses financeiros da União contra a fraude no âmbito do MRR. O Tribunal avaliou se:
- a Comissão, através da definição de requisitos essenciais e da realização de auditorias aos sistemas dos Estados-Membros, contribuiu para melhorar o quadro antifraude do MRR;
 - os Estados-Membros estabeleceram boas medidas de prevenção e deteção de fraudes;
 - os procedimentos de comunicação e correção de fraudes são suficientes para proteger os interesses financeiros da União.
- 14) O Tribunal teve em conta os elementos de prova recebidos até dezembro de 2024, em relação aos Estados-Membros, e até julho de 2025, em relação à Comissão. Na falta de requisitos pormenorizados em matéria de luta contra a fraude no quadro regulamentar do MRR, o Tribunal avaliou a eficácia dos sistemas de prevenção e deteção de fraudes dos Estados-Membros comparando-os com as orientações da Comissão, que considera adequadas para o efeito⁸. Em relação à comunicação e correção de fraudes, o Tribunal utilizou os seus próprios critérios (baseados na prática dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento), pois considera que as orientações da Comissão não preveem medidas suficientes para proteger os interesses financeiros da União.
- 15) A presente auditoria complementa o [Relatório Especial 07/2023 do Tribunal](#), *Conceção do sistema de controlo da Comissão para o Mecanismo de Recuperação e Resiliência*, que assinalou problemas relacionados com a comunicação de fraudes, e o [Relatório Especial 09/2025](#), *Sistemas para assegurar a conformidade das despesas do MRR com as regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais*, que concluiu que a Comissão não conseguiu obter garantias suficientes sobre a eficácia dos sistemas de controlo interno dos Estados-Membros no âmbito das despesas do MRR.

⁸ Por exemplo, *Guidance on the assessment of the internal control systems set in place by the Member States under the Recovery and Resilience Facility*, Comissão Europeia, 2023; *Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures*, Comissão Europeia, 2014.

16) No âmbito da presente auditoria, o Tribunal:

- examinou as responsabilidades e os requisitos da Comissão e dos Estados-Membros em matéria de luta contra a fraude, tal como definidos no quadro jurídico;
- realizou entrevistas e reuniões com representantes da Comissão;
- realizou entrevistas e reuniões com representantes de uma amostra de autoridades do MRR em quatro Estados-Membros selecionados (organismos de execução, organismos de coordenação e organismos de auditoria), bem como com outras partes interessadas importantes envolvidas no combate à fraude no âmbito do MRR;
- analisou o quadro de controlo antifraude da Comissão, designadamente a sua estratégia de auditoria, a realização de auditorias de sistemas que abrangeram a proteção dos interesses financeiros da União e as orientações dadas aos Estados-Membros;
- realizou uma auditoria informática sobre a utilização da Arachne para fins de luta contra a fraude nos Estados-Membros incluídos na amostra (a eficácia da Arachne não fez parte do âmbito da auditoria do Tribunal);
- analisou o quadro de controlo antifraude dos Estados-Membros incluídos na amostra e examinou a execução das medidas nesta matéria, designadamente as verificações da ausência de fraude em metas/marcos selecionados;
- analisou as medidas corretivas da Comissão e dos Estados-Membros incluídos na amostra;
- examinou a comunicação, nas declarações de gestão, das fraudes detetadas pelos Estados-Membros incluídos na amostra.

17) O Tribunal selecionou quatro Estados-Membros: Dinamarca, Espanha, Itália e Roménia. A seleção baseou-se em vários fatores, entre eles o número de casos investigados pela Procuradoria Europeia relativos ao MRR, as conclusões de importância crítica e elevada das auditorias à proteção dos interesses financeiros da União realizadas pela Comissão, as dotações financeiras do Mecanismo e o volume de pagamentos efetuados até julho de 2024. Em cada Estado-Membro, o Tribunal avaliou os sistemas antifraude do organismo de coordenação, do organismo de auditoria e de dois organismos de execução selecionados em função do risco entre os que tinham sido anteriormente auditados pela Comissão.

18) Além disso, o Tribunal consultou a Procuradoria Europeia e o OLAF para compreender melhor as suas funções no âmbito do quadro antifraude do MRR.

- 19) O Tribunal realizou igualmente um inquérito junto das autoridades responsáveis pelo MRR sobre as suas ações para proteger este Mecanismo da fraude, tendo recebido respostas de 113 autoridades de 24 Estados-Membros. O inquérito foi enviado por *e-mail* em 19 de novembro de 2024. Foi dirigido a todos os organismos de coordenação e organismos de auditoria dos Estados-Membros, bem como a 107 autoridades de execução avaliadas pela Comissão nas suas auditorias à proteção dos interesses financeiros da União. As taxas de resposta foram de 85%, 67% e 74%, respetivamente.
- 20) Com a presente auditoria, o Tribunal pretende contribuir para o reforço dos sistemas do MRR que visam proteger os interesses financeiros da União contra a fraude, tanto ao nível da Comissão como dos Estados-Membros. Atendendo a que os maiores investimentos estão previstos para o final do Mecanismo, é provável que surjam casos de fraude perto ou depois do seu termo. As conclusões e recomendações do Tribunal são igualmente pertinentes para futuros instrumentos com modelos de financiamento semelhantes aos do MRR.

Anexo II – Utilização da Arachne no MRR

Risco de fraude na Arachne

- 1) A Arachne é uma ferramenta informática integrada de exploração de dados e pontuação do risco desenvolvida pela Comissão para apoiar as autoridades de gestão nos controlos administrativos e nas verificações de gestão. Foi concebida para acrescentar informações publicamente disponíveis aos dados facultados pelos Estados-Membros, com o objetivo de, a partir de um conjunto de indicadores, sinalizar os projetos, beneficiários, contratos, contratantes e subcontratantes suscetíveis a riscos de fraude, conflitos de interesses ou outras irregularidades. Pode fornecer sinais úteis às autoridades sobre eventuais riscos e, desse modo, desencadear novas investigações.
- 2) A Arachne define sete categorias de risco: contratação, gestão de contratos, elegibilidade, desempenho, razoabilidade, concentração e alertas de reputação e de fraude. Calcula pontuações de risco por projeto, beneficiário, contrato e contratante para ajudar a determinar o risco mais elevado por categoria.
- 3) O risco de fraude é analisado na categoria "Alertas de reputação e de fraude", que inclui 33 indicadores de risco:
 - riscos financeiros – desempenho financeiro global dos beneficiários, parceiros de projeto, contratantes, subcontratantes e membros de consórcios, segundo os dados de relato financeiro;
 - riscos relacionais – existência de relações entre beneficiários, parceiros de projeto, contratantes, subcontratantes e membros de consórcios, seus representantes oficiais e pessoas associadas;
 - riscos de reputação – participação em atividades que possam resultar em danos para a reputação (por exemplo, falências);
 - riscos de sanções – identificação de beneficiários, parceiros de projeto, contratantes, subcontratantes e membros de consórcios ou seus representantes oficiais e pessoas associadas, incluídos numa lista negra ou em qualquer tipo de lista de sanções;
 - riscos de alteração – qualquer tipo de alteração de estrutura, denominação, endereço ou diretores da empresa.

- 4) A cada indicador é atribuído um valor e uma ponderação entre 5 e 20. A partir dos indicadores disponíveis e das suas ponderações, a Arachne calcula a pontuação global de reputação e de fraude agregando os 10 valores mais elevados entre os indicadores disponíveis e dividindo-os pela soma das ponderações dos 10 indicadores disponíveis com a ponderação mais elevada. Os resultados do cálculo, juntamente com a pontuação de cada indicador e todos os dados pertinentes, são apresentados pelo sistema num relatório. Um projeto pode receber uma pontuação de risco entre 0 e 50.

Avaliação global da utilização da Arachne (Dinamarca, Itália, Roménia)

Disponibilidade de orientações

- 5) Nos Estados-Membros auditados, o Tribunal constatou que **Itália** elaborou orientações nacionais que descrevem o quadro jurídico para a utilização da Arachne. Cada entidade incluída na amostra elaborou orientações que descreveram mais pormenorizadamente a sua utilização. Na **Roménia**, os organismos de execução também elaboraram orientações, enquanto na **Dinamarca** apenas o organismo de auditoria utiliza a Arachne e elaborou as orientações pertinentes.

Utilização de controlos e auditorias e acompanhamento regular das pontuações de risco

- 6) Em **Itália**, os organismos de execução e o organismo de auditoria realizam controlos da fraude utilizando a Arachne. Os organismos de execução centram os controlos nos beneficiários envolvidos nos projetos, documentando os resultados em listas de controlo específicas. O organismo de auditoria utiliza os relatórios da ferramenta para as avaliações de risco, as auditorias de conformidade e os testes substantivos.
- 7) Na **Roménia**, o organismo de coordenação recomenda que os organismos de execução só efetuem controlos na Arachne se existirem indicadores de eventuais fraudes. Um dos dois organismos de execução auditados definiu, desde o início das medidas do MRR, em que momento do ciclo de vida do projeto a Arachne deve ser utilizada para verificar a existência de fraudes. O outro organismo de execução só o fez em 2025, após a auditoria do Tribunal.

- 8) Na **Dinamarca**, a Arachne é utilizada exclusivamente pelo organismo de auditoria. Uma vez por ano, este seleciona os projetos e os beneficiários com uma pontuação de risco superior a 40 em 50 a nível global ou na categoria "Alertas de reputação e de fraude" para que sejam objeto de uma investigação mais aprofundada pelos organismos de execução. Estes últimos têm de analisar a pontuação de cada indicador, avaliar os seus controlos e explicar ao organismo de auditoria de que forma preveem atenuar os riscos sinalizados.
- 9) Os três Estados-Membros incluídos na amostra que utilizam a Arachne recorrem aos "Alertas de reputação e de fraude" para verificar a pontuação total nesta categoria de risco. No entanto, nem todos definiram claramente a fase do ciclo de vida do projeto em que esta função deve ser utilizada. **No que diz respeito ao acompanhamento** dos riscos na Arachne, o sistema recalcula semanalmente as pontuações de risco. Quando uma pontuação sofre alteração, os valores anteriores são conservados e apresentados num formato de cronograma. A ferramenta oferece uma funcionalidade de alerta ("*Alert Me*") que permite ao utilizador receber um *e-mail* quando se cumprirem determinadas condições. Porém, o Tribunal constatou que nenhum dos Estados-Membros auditados utiliza esta funcionalidade, seja por desconhecimento (Dinamarca), seja por considerarem que é pouco útil (Itália).

Acesso concedido ao pessoal

- 10) Em **Itália**, o organismo de coordenação dá acesso ao pessoal dos organismos de execução que participa direta ou indiretamente nos controlos antifraude. Na **Roménia**, o organismo de coordenação dá acesso ao pessoal designado por cada organismo de execução. Na **Dinamarca**, o acesso está limitado a apenas dois membros do organismo de auditoria responsáveis pelo carregamento e extração de dados.

Carregamento de dados precisos e suficientes

- 11) Em **Itália**, os dados são sistematicamente recolhidos e carregados todos os meses pelo organismo de coordenação. Na **Dinamarca**, o organismo de auditoria recolhe dados dos organismos de execução e carrega-os na ferramenta de três em três meses. Na **Roménia**, os organismos de execução são responsáveis pela recolha e carregamento de dados, com o organismo de coordenação a recomendar o carregamento a cada três meses. Contudo, este último não controla a quantidade de dados carregados.

- 12) Existe uma variação considerável no número de projetos do MRR carregados na Arachne. Até maio de 2025, Itália tinha carregado mais de 275 000 projetos, a Dinamarca 82 000 e a Roménia perto de 8 000. À exceção de Itália, que acompanha de perto o carregamento de dados e transferiu para a Arachne 97% dos projetos executados, os Estados-Membros auditados não têm uma visão abrangente sobre se todos os projetos foram carregados naquela base de dados.

Siglas, acrónimos e designações abreviadas

Sigla/acrónimo/designação abreviada	Definição/explicação
DG ECFIN	Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros
IGAE	Intervenção Geral da Administração do Estado (organismo de controlo interno do setor público espanhol)
MRR	Mecanismo de Recuperação e Resiliência
OLAF	Organismo Europeu de Luta Antifraude
PNRR	Plano nacional de recuperação e resiliência

Glossário

Termo	Definição/explicação
Decisão de Execução do Conselho	Documento através do qual, com base numa avaliação da Comissão, o Conselho aprova o plano de recuperação e resiliência de um Estado-Membro.
Declaração de gestão	Documento que acompanha o pedido de pagamento de um Estado-Membro, confirmando que foram cumpridas as condições para receber financiamento, que todas as informações comprovativas estão completas e são exatas e que o Estado-Membro obteve garantias de que foram seguidas todas as regras aplicáveis.
Destinatário final	Pessoa ou entidade jurídica que recebe fundos do MRR para executar uma medida incluída no plano de recuperação e resiliência de um Estado-Membro.
Exploração de dados	Análise de grandes conjuntos de dados a fim de obter informações sob a forma de padrões ou tendências.
Gestão direta	Gestão de um fundo ou programa da UE apenas pela Comissão, ao contrário da gestão partilhada ou da gestão indireta.
Marco	Medida qualitativa do progresso de um Estado-Membro na realização de uma reforma ou de um investimento constantes do seu plano de recuperação e resiliência.
Marco de controlo	Requisito específico relativo aos sistemas de auditoria e controlo de um Estado-Membro que este tem de cumprir antes de poder receber financiamento do MRR.
Mecanismo de Recuperação e Resiliência	Mecanismo de apoio financeiro da UE para atenuar o impacto económico e social da pandemia de COVID-19, estimular a recuperação e dar resposta aos desafios de um futuro ecológico e digital.
Meta	Medida quantitativa dos progressos de um Estado-Membro na realização de uma reforma ou de um investimento.
Plano (nacional) de recuperação e resiliência	Documento que descreve as reformas e os investimentos que um Estado-Membro tenciona realizar ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.
Sistema de Gestão de Irregularidades	Aplicação utilizada pelos Estados-Membros para comunicar irregularidades ao OLAF, designadamente suspeitas de fraude.
Verificação de gestão	Procedimento que combina controlos administrativos e no local para garantir que os bens, serviços e obras financiados pela UE foram entregues e que as despesas declaradas são elegíveis e cumprem todas as leis e regras aplicáveis.

Respostas da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/SR-2026-06>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/SR-2026-06>

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; Judit Oroszki, responsável principal; Tiberiu Popa, responsável de tarefa; Adrian Roșca, Aleksejs Cekalovs, Paolo Murgia e Gabriela Barbieri, auditores. Christos Aspris e Mattia Belli prestaram apoio em matéria de dados. Jesús Nieto Muñoz e Cynthia Matala-Tala deram apoio gráfico e Valérie Tempez assegurou o secretariado.



Da esquerda para a direita: Jesús Nieto Muñoz, Cynthia Matala-Tala, Christos Aspris, Gabriela Barbieri, Aleksejs Cekalovs, Katarína Kaszasová, James Verity, Tiberiu Popa, Adrian Roșca, Judit Oroszki, Paolo Murgia, Iveta Turčanová e Mattia Belli.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2026

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: © tong2530 – stock.adobe.com.

Ícones da figura 5: figura concebida com recursos de [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

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 978-92-849-6517-5	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/2200158	QJ-01-26-001-PT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6518-2	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/6397721	QJ-01-26-001-PT-N

COMO CITAR ESTE DOCUMENTO

Tribunal de Contas Europeu, [Relatório Especial 06/2026](#), *Combater a fraude no Mecanismo de Recuperação e Resiliência: um trabalho em curso*, Serviço das Publicações da União Europeia, 2026

Devido à dimensão e ao modelo de execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), é importante gerir bem o risco de fraude. Nestes termos, o Tribunal examinou os sistemas antifraude do MRR, tanto ao nível da Comissão como dos Estados-Membros. Constatou que a Comissão tomou medidas para melhorar o quadro antifraude deste Mecanismo, mas que continuam a existir fragilidades. Entre estas, contam-se a falta de requisitos pormenorizados para lutar contra a fraude, medidas insuficientes nesta matéria em alguns Estados-Membros e dados incompletos sobre os casos de suspeita de fraude. Estas insuficiências aumentam o risco de os fundos da União Europeia se perderem para a fraude. O Tribunal recomenda que a Comissão forneça orientações mais detalhadas sobre a luta contra a fraude no MRR e reforce os seus processos de auditoria e verificação. Recomenda ainda que, em futuros instrumentos semelhantes, sejam incluídos desde o início requisitos pormenorizados nos regulamentos.

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