
# RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA

# AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

## sobre a Estratégia Antifraude da Comissão

# Índice



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

# I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO

**A Comissão toma nota do relatório de auditoria do Tribunal de Contas Europeu (TCE) sobre a Estratégia Antifraude da Comissão (CAFS) e congratula-se com as suas conclusões geralmente positivas.** Em especial, confirma que a CAFS é abrangente e segue, de um modo geral, as melhores práticas, que foi desenvolvida através de um processo estruturado com objetivos que abordam as vulnerabilidades e os riscos conexos, que as funções e responsabilidades estão, de um modo geral, claramente definidas, que as suas ações abrangem todo o ciclo antifraude e que o acompanhamento e a comunicação de informações estão em vigor. **A Comissão considera que a CAFS reflete um nível adequado de ambição e inclui ações antifraude prospetivas**. No entanto, a Comissão utilizará o relatório para reforçar ainda mais a CAFS e as estratégias antifraude adotadas pelos serviços da Comissão e pelas agências de execução («EAF dos serviços»).

Embora a proteção dos interesses financeiros da União seja uma responsabilidade partilhada entre a União e os seus Estados-Membros[1], a Comissão desempenha um papel de liderança na definição das normas e na criação do quadro para esta responsabilidade partilhada. Um instrumento fundamental para desempenhar este papel é a CAFS e o plano de ação que a acompanha. A CAFS atualmente em vigor foi adotada em 2019[2], tendo o seu plano de ação sido atualizado pela última vez em 2023[3]. São complementados por cerca de 50 EAF dos serviços, que refletem o modelo descentralizado de gestão financeira da Comissão e ajudam a adaptar os controlos antifraude aos diferentes domínios de intervenção e operações, aumentando assim a sua eficácia e eficiência. As EAF dos serviços estão também integradas no sistema de controlo interno da Comissão e no seu ciclo anual de planeamento estratégico e programação.

A Comissão dispõe de **mecanismos claros de governação antifraude**, tal como também reconhecido pelo TCE[4]. A **supervisão institucional** foi reforçada com a CAFS de 2019, nomeadamente com a introdução de uma revisão obrigatória das EAF dos serviços pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e o debate anual no Conselho de Administração Institucional da Comissão sobre os **aspetos sistémicos** do seguimento dado às recomendações do OLAF sobre as EAF dos serviços, o seguimento dado às recomendações do OLAF baseadas em inquéritos e os progressos globais realizados na execução do plano de ação da CAFS. O Conselho de Administração Institucional debateu regularmente estes dois últimos temas. No que diz respeito ao seguimento dado às recomendações do OLAF sobre as EAF dos serviços, uma vez que **não foram identificadas questões sistémicas**, não se realizaram tais debates a nível do Conselho de Administração Institucional. A este respeito, a Comissão recorda que o fluxo de trabalho estabelecido para a preparação e adoção das EAF dos serviços[5], baseado, em grande medida, em consultas com o OLAF e numa avaliação pelos pares a nível técnico (as chamadas «consultas informais»), conduz a que **a grande maioria das observações do OLAF seja sistematicamente abordada** pelos serviços na fase da chamada «consulta formal» com o OLAF e, por conseguinte, a um número insignificante de recomendações formais do OLAF. Nos poucos casos em que estas recomendações formais não foram seguidas, não constituíram questões sistémicas que justificassem debates a nível do Conselho de Administração Institucional, tal como

[1] Artigo 325.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE.
[2] Comunicação da Comissão de 29 de abril de 2019, Estratégia antifraude da Comissão: ação reforçada para proteger o orçamento da UE, COM(2019) 196.
[3] COM(2023) 405 e SWD(2023) 245.
[4] Ver a observação 8 do TCE.
[5] Metodologia e orientações para as estratégias antifraude dos serviços, junho de 2021.

previsto pela CAFS. A Comissão recorda igualmente que o Conselho de Administração Institucional supervisiona o processo anual de gestão dos riscos institucionais. Em especial, revê a lista de riscos críticos dos serviços (que podem incluir riscos de fraude) e decide, caso a caso, sobre a necessidade de convidar o serviço responsável a debater a sua resposta aos riscos. O Conselho de Administração Institucional debate igualmente as conclusões do exercício de análise pelos pares dos relatórios anuais de atividades, que se centram em questões fundamentais relacionadas com o desempenho, a gestão financeira e o controlo interno, incluindo as relacionadas com a fraude, caso sejam levantadas a nível institucional. Neste contexto, a Comissão considera que está assegurada a supervisão institucional da sua ação antifraude[6].

No que diz respeito **à avaliação do risco de fraude institucional**, a Comissão congratula-se com a conclusão do TCE de que a estratégia da CAFS está em consonância com os principais princípios de gestão do risco de fraude[7] e de que tanto o exercício de 2019 como o de 2023 asseguraram uma visão operacional por parte de vários serviços[8]. A Comissão sublinha que a sua avaliação do risco de fraude institucional se baseia num processo abrangente que envolve informações sólidas e relevantes, apoiando uma supervisão institucional eficaz dos riscos de fraude. Tal é assegurado através da combinação de diferentes fontes de informação para a identificação dos riscos de fraude institucional. O ponto de partida são os dois exercícios complementares: a avaliação completa do risco de fraude que os serviços realizam antes de uma atualização da sua estratégia antifraude e, em princípio, de três em três anos, bem como o exercício anual de avaliação do risco institucional[9] que inclui o risco de fraude. Os resultados destes exercícios são enriquecidos pelas últimas conclusões dos inquéritos e relatórios anuais do OLAF, bem como pelos relatórios de auditoria do TCE e pelas resoluções do Parlamento Europeu sobre a proteção dos interesses financeiros da UE. Além disso, a avaliação do risco de fraude institucional de 2019 beneficiou igualmente de outras fontes externas, como as avaliações da ameaça da criminalidade grave e organizada realizadas pela Europol[10]. Por conseguinte, a Comissão sublinha que a sua avaliação do risco de fraude de 2019 utilizou todas as fontes de informação relevantes, incluindo peritos externos. Por último, mas não menos importante, a avaliação do risco de fraude institucional também assenta no extenso trabalho analítico do OLAF. Na opinião da Comissão, essa estrutura também minimiza suficientemente os eventuais riscos de incoerências decorrentes da diferença de calendário entre a avaliação do risco de fraude dos serviços e a avaliação do risco de fraude das instituições[11].

A Comissão congratula-se com a conclusão do TCE de que as avaliações dos serviços contribuem com conhecimentos operacionais especializados para a avaliação do risco de fraude institucional, apoiando a supervisão institucional na priorização dos riscos de fraude[12] e, assim, compensando parcialmente a falta de análise quantitativa na avaliação do risco de fraude institucional.

A Comissão reconhece que os planos de ação consistem em ações com diferentes níveis de complexidade[13]. A Comissão sublinha que as ações refletem o contexto específico de cada serviço e a escala das deficiências identificadas, incluindo cada ação para proporcionar melhorias específicas e necessárias. O facto de algumas ações serem menos ambiciosas do que outras não significa que tenham sido incluídas ações mais simples em detrimento de outras, potencialmente mais complexas. O TCE considera que mais de 20 % das ações das instituições carecem de ambição. No

[6] Ver a observação 8 do TCE.
[7] Ver a observação 9 do TCE.
[8] Ver a observação 31 do TCE.
[9] Exigido pelo quadro de controlo interno da Comissão.
[10] Ver o documento SWD(2019) 170 final, página 7.
[11] Ver a observação 37 do TCE.
[12] Ver a observação 32 do TCE.
[13] Ver as observações 12 e 61 a 63 do TCE.

entanto, a Comissão sustenta que alguns exemplos de ações citadas («explorar opções» ou «explorar possibilidades» para futuras linhas de ação)[14] não apresentam qualquer falta de ambição. A Comissão recorda que estas ações foram deliberadamente de natureza exploratória, a fim de lhe permitir compreender plenamente qual seria a melhor linha de ação para fazer face aos riscos identificados. O facto de serem de natureza exploratória não significa necessariamente que sejam pouco ambiciosas ou fáceis de alcançar. Não foram identificadas ações de acompanhamento concretas, uma vez que a identificação de tais ações é precisamente o resultado esperado dessas ações, ou seja, o seu objetivo é muitas vezes informar as decisões dos quadros superiores sobre possíveis ações futuras. Além disso, a conclusão das ações exploratórias não implica automaticamente novas ações. De facto, o seu resultado pode ser que se confirme que nenhuma outra ação é viável ou útil ou que a direção decide não prosseguir. Por conseguinte, a Comissão tem uma opinião diferente sobre a percentagem de ações institucionais consideradas pouco ambiciosas e não partilha a conclusão de que as ações concebidas não são, muitas vezes, suficientemente ambiciosas[15].

No que diz respeito à observação do TCE de que mais de 40 % das ações institucionais não estavam bem definidas[16], a Comissão recorda que foram incluídas etapas operacionais mais pormenorizadas no instrumento interno do OLAF para acompanhar a execução do plano, no qual as ações tinham planos de trabalho específicos com etapas intermédias, prazos, indicadores e metas. Estes planos de trabalho são continuamente aperfeiçoados, colmatando assim as fragilidades na conceção inicial das ações.

A Comissão reconhece a conclusão de que a comunicação de informações se centra nas realizações e não nos resultados ou no impacto, e ponderará medidas para lhe dar resposta.

# II. RESPOSTAS ÀS RECOMENDAÇÕES

## Recomendação 1 — Reforçar a supervisão institucional e a responsabilização por estratégias antifraude

**A Comissão deve assegurar que o OLAF informe o Conselho de Administração Institucional sobre quaisquer recomendações que tenha formulado e que não tenham sido seguidas, bem como sobre quaisquer questões pendentes, incluindo as razões apresentadas pelos serviços.**

**(Prazo de execução previsto: 2027)**

A Comissão **aceita parcialmente a recomendação 1.** A Comissão considera que, tendo em conta o mandato do Conselho de Administração Institucional para fornecer orientações estratégicas, o OLAF avaliará a importância das suas recomendações não seguidas e das questões por resolver, antes de informar o Conselho de Administração Institucional. A comunicação de informações limitar-se-á, nomeadamente, a questões estratégicas no seguimento das recomendações do OLAF sobre as EAF dos serviços.

[14] Ver a observação 61 do TCE.
[15] Ver a observação 7 do TCE.
[16] Ver a observação 52 do TCE.

## Recomendação 2 — Reforçar as avaliações do risco de fraude

**A Comissão deve:**

**a) assegurar que as avaliações específicas do risco de fraude a nível dos serviços sejam atualizadas adequadamente, em especial com as tendências de fraude emergentes, de modo a fornecerem contributos atempados e coerentes para a avaliação do risco de fraude institucional;**

**b) utilizar sistematicamente fontes externas pertinentes, como a investigação académica, as organizações internacionais de aplicação da lei e de informações criminais e as análises quantitativas, ao realizar avaliações do risco de fraude, tanto a nível institucional como a nível dos serviços.**

**(Prazo de execução previsto: 2028)**

A Comissão **aceita** a recomendação **2, alínea a).** A Comissão sublinha que a sua avaliação do risco de fraude institucional se baseia num processo abrangente que envolve informações sólidas e relevantes, apoiando uma supervisão institucional eficaz dos riscos de fraude. No âmbito do processo de melhoria contínua, a Comissão concorda em reforçar ainda mais a forma como os riscos de fraude a nível dos serviços fornecem contributos atempados e coerentes para a avaliação do risco de fraude a nível das instituições.

A Comissão **aceita** a recomendação **2, alínea b)**. A Comissão recorda que a avaliação do risco de fraude institucional de 2019 também beneficiou de fontes externas, como os relatórios de auditoria do TCE, as avaliações da ameaça da criminalidade grave e organizada realizadas pela Europol ou as publicações do Secretariado-Geral do Conselho. Além disso, para observar o panorama antifraude mundial e trocar pontos de vista com peritos dos setores público e privado, o OLAF e outros serviços da Comissão participam regularmente em fóruns antifraude e anticorrupção, como a conferência de investigadores internacionais, a Rede de Agências de Criminalidade Económica (ECAN, na sigla inglesa), a Rede de Parceiros Europeus contra a Corrupção (EPAC, na sigla inglesa) e a Rede Europeia de Pontos de Contacto contra a Corrupção (EACN, na sigla inglesa), o Fórum Mundial Anticorrupção e Integridade da OCDE ou a Associação Internacional de Autoridades Anticorrupção (IAACA, na sigla inglesa), para citar apenas alguns exemplos. Isto significa que os contributos recebidos dos serviços também refletiram os conhecimentos especializados adquiridos nesses fóruns externos. O mesmo se aplica às avaliações dos riscos de fraude ao nível dos serviços. A Comissão prosseguirá e alargará esta prática em futuras avaliações do risco de fraude institucional e, se for caso disso para o serviço em causa, nas avaliações do risco de fraude ao nível dos serviços.

## Recomendação 3 — Reforçar os planos de ação da estratégia antifraude

**A Comissão deve reforçar os planos de ação antifraude institucional e dos serviços ao:**

- **associar inequivocamente cada ação ao objetivo pertinente,**
- **assegurar que as ações institucionais se refletem em estratégias antifraude pertinentes dos serviços,**

- **especificar resultados mensuráveis e prazos para cada ação,**

- **definir etapas intercalares para as ações plurianuais e contínuas,**

- **aumentar a ambição dos planos de ação antifraude, dando prioridade a ações que deem uma resposta exaustiva aos riscos de fraude identificados.**

**(Prazo de execução previsto: 2028)**

A Comissão **aceita** a recomendação **3**. No que diz respeito ao terceiro e quarto travessões, a Comissão analisará se esses elementos devem ser incluídos no plano de ação da CAFS, que é um documento público, ou no plano de trabalho de cada ação, que é um documento interno. Relativamente ao quinto travessão, a Comissão procurará reduzir o número de ações que incluem obrigações de rotina e atividades obrigatórias. No entanto, a Comissão recorda que algumas ações menos complexas podem ainda desempenhar um papel facilitador essencial em domínios como a luta contra a fraude e, por conseguinte, podem ainda ser necessárias para corrigir as lacunas identificadas.

## Recomendação 4 — Melhorar o acompanhamento e a apresentação de relatórios em toda a Comissão

**A Comissão deve:**

**a) identificar um conjunto essencial de indicadores comuns de resultados para as ações institucionais e dos serviços, a fim de permitir um acompanhamento coerente e a agregação dos resultados a nível institucional;**

**b) avaliar e apresentar um relatório anual sobre os progressos realizados na consecução dos objetivos da estratégia antifraude, incluindo a identificação de domínios a melhorar.**

**(Prazo de execução previsto: 2028 para a alínea a) e 2027 para a alínea b)).**

A Comissão **aceita** a recomendação **4, alínea a).** Embora observe que a natureza das ações e toda a governação antifraude tornam muito difícil identificar outros indicadores para além dos indicadores de realizações, a Comissão reconhece a importância de indicadores comuns de resultados para o acompanhamento dos resultados e identificará um conjunto relevante desses indicadores na próxima CAFS.

A Comissão **aceita** a recomendação **4, alínea b).**

# III. RESPOSTAS ÀS OBSERVAÇÕES

## 1. Mecanismos de governação e supervisão institucional

**A Comissão dispõe de mecanismos claros de governação para a sua ação antifraude, tal como também reconhecido pelo TCE**[17]. A CAFS de 2019 reforçou a supervisão institucional através da introdução de:

- uma revisão obrigatória das EAF dos serviços pelo OLAF;
- uma cooperação mais estreita entre os serviços da Rede de Prevenção e Deteção da Fraude (FPDNet);
- intercâmbio de boas práticas em subgrupos de serviços com um perfil de risco comparável;
- uma avaliação pelos pares das EAF dos serviços e, finalmente,
- um debate anual ao nível do Conselho de Administração Institucional da Comissão sobre os **aspetos sistémicos** do seguimento dado às recomendações do OLAF sobre as EAF dos serviços, o seguimento dado às recomendações do OLAF baseadas em inquéritos e os progressos globais realizados na execução do plano de ação da CAFS.

A Comissão sublinha que o fluxo de trabalho estabelecido para a preparação e adoção das EAF dos serviços[18], baseado, em grande medida, em consultas com o OLAF e numa avaliação pelos pares a nível técnico (as chamadas «consultas informais»), conduz a que **a grande maioria das observações do OLAF seja sistematicamente abordada** pelos serviços na fase da chamada «consulta formal» com o OLAF e, por conseguinte, a um número insignificante de recomendações formais do OLAF. Os exemplos apresentados na caixa 2 de observações do OLAF a nível técnico que não foram plenamente tidas em conta pelos serviços em causa datam de 2019 e 2020, ou seja, pouco depois da adoção da CAFS e da introdução da nova revisão obrigatória das EAF dos serviços pelo OLAF. No entanto, a situação melhorou significativamente desde então, uma vez que os serviços se familiarizaram com o novo mecanismo de supervisão. Além disso, em julho de 2021, o OLAF adotou a nova metodologia e orientações para as EAF dos serviços, que consolidaram ainda mais o processo de revisão das EAF. A Comissão, por conseguinte, considera que os serviços respondem agora de forma sistemática às observações do OLAF no sentido de melhorarem as respetivas estratégias antifraude.

No que diz respeito à supervisão institucional pelo Conselho de Administração Institucional, a CAFS prevê um debate anual sobre os **aspetos sistémicos** do seguimento dado às recomendações do OLAF sobre as EAF dos serviços, e não a comunicação de informações sobre as observações ou recomendações individuais do OLAF que não tenham sido abordadas pelos serviços[19]. Uma vez que não foram identificadas questões sistémicas no seguimento das recomendações do OLAF sobre as EAF dos serviços, tais debates não tiveram lugar.

Note-se igualmente que as EAF dos serviços foram debatidas numa reunião do Grupo de Diretores de Recursos e que o ponto da situação do plano de ação da CAFS foi debatido anualmente no Conselho de Administração Institucional. Finalmente, o Conselho de Administração Institucional supervisiona o processo anual de gestão dos riscos institucionais. Em especial, revê a lista de riscos críticos dos serviços, que podem incluir riscos de fraude, e decide, caso a caso, sobre a necessidade

[17] Ver a observação 8 do TCE.
[18] Metodologia e orientações para as estratégias antifraude dos serviços, junho de 2021.
[19] Ver a observação 25 do TCE.

de convidar o serviço responsável a debater a sua resposta aos riscos. Neste contexto, a Comissão considera que está assegurada a supervisão institucional da sua ação antifraude[20].

Dado o número limitado de questões não resolvidas na sua revisão das EAF dos serviços, o OLAF não mantém estatísticas sobre o número de observações formuladas e a percentagem de observações aceites pelos serviços[21]. No entanto, o OLAF mantém registos de todas as revisões e intercâmbios com os serviços sobre os seus projetos de EAF, sendo estas revisões regularmente monitorizadas.

A Comissão sublinha igualmente que, caso sejam identificadas questões sistémicas no seguimento dado às recomendações sobre as EAF do OLAF, o OLAF informará devidamente o Conselho de Administração Institucional, tal como previsto pela CAFS.

## 2. Avaliação do risco de fraude

A Comissão congratula-se com a conclusão do TCE de que a CAFS foi desenvolvida através de um processo estruturado em conformidade com os principais princípios de gestão do risco de fraude, com objetivos que abordam as vulnerabilidades e os riscos conexos[22]. A Comissão congratula-se igualmente com a conclusão de que tanto as avaliações do risco de fraude institucional de 2019 como as de 2023 asseguraram uma visão operacional por parte de vários serviços[23]. No entanto, o TCE observa igualmente algumas fragilidades na avaliação do risco de fraude institucional. Nomeadamente, o TCE observa que a avaliação do risco de fraude a nível institucional e dos serviços não utilizou sistematicamente todas as fontes de informação relevantes, incluindo conhecimentos especializados externos[24], a falta de análise quantitativa no exercício institucional e o recurso a avaliações do risco de fraude a nível dos serviços que são atualizadas com frequências variáveis, razão pela qual o exercício institucional pode basear-se em informações que não refletem o mesmo período de referência ou grau de experiência[25].

Tomando nota das observações do TCE, a Comissão sublinha que a avaliação do risco de fraude institucional se baseia num **processo abrangente que envolve informações sólidas e relevantes**. Tal é assegurado através da combinação de diferentes fontes de informação para a identificação dos riscos de fraude institucional. O ponto de partida são os dois exercícios complementares: a avaliação completa do risco de fraude que os serviços realizam antes de uma atualização da sua estratégia antifraude e, em princípio, de três em três anos, bem como o exercício **anual** de avaliação do risco institucional que inclui o risco de fraude. Os resultados destes exercícios são enriquecidos pelas **últimas conclusões** dos inquéritos e relatórios anuais do OLAF, bem como pelos relatórios de auditoria do TCE e pelas resoluções do Parlamento Europeu sobre a proteção dos interesses financeiros da UE. Além disso, a avaliação do risco de fraude institucional também beneficia do **extenso trabalho analítico do OLAF**. Na opinião da Comissão, essa estrutura minimiza suficientemente os eventuais riscos de incoerências decorrentes da diferença de calendário entre a avaliação do risco de fraude dos serviços e a avaliação do risco de fraude das instituições.

No que respeita à utilização de fontes externas relevantes, a Comissão recorda que a avaliação do risco de fraude institucional de 2019 baseou-se em numerosas fontes de informação relevantes,

[20] Ver a observação 8 do TCE.
[21] Ver a observação 23 do TCE.
[22] Ver a observação 9 do TCE.
[23] Ver a observação 31 do TCE.
[24] Ver as observações 9, 33 e 43 do TCE.
[25] Ver a observação 42 do TCE.

incluindo fontes externas[26], como os relatórios de auditoria do TCE, as avaliações da ameaça da criminalidade grave e organizada realizadas pela Europol ou as publicações do Secretariado-Geral do Conselho. Além disso, para observar o panorama antifraude mundial e trocar pontos de vista com peritos do setor público e privado, o OLAF e outros serviços da Comissão participam regularmente em fóruns antifraude e anticorrupção, como a conferência de investigadores internacionais, a Rede de Agências de Criminalidade Económica (ECAN, na sigla inglesa), a Rede de Parceiros Europeus contra a Corrupção (EPAC, na sigla inglesa) e a rede europeia de pontos de contacto contra a corrupção (EACN, na sigla inglesa), o Fórum Mundial Anticorrupção e Integridade da OCDE ou a Associação Internacional de Autoridades Anticorrupção (IAACA, na sigla inglesa), para citar apenas alguns exemplos[27]. Isto significa que os contributos recebidos dos serviços também refletiram os conhecimentos especializados adquiridos nesses fóruns externos. O mesmo é válido para as avaliações dos riscos de fraude ao nível dos serviços. Além disso, a Comissão observa que a evolução da fraude, tal como avaliada em estudos externos, em investigações académicas, etc., não é igualmente relevante para todos os serviços.

No que diz respeito à falta de análise quantitativa na avaliação do risco de fraude institucional, a Comissão recorda que, para a avaliação do risco de fraude institucional, o OLAF agrega e analisa o contributo dos serviços, que avaliam e quantificam cuidadosamente os seus riscos nas respetivas avaliações do risco de fraude. A análise de risco «agregada» daí resultante está sujeita a intercâmbios com os serviços, que contribuem para a identificação final dos riscos mais significativos e das medidas correspondentes a nível institucional. Por conseguinte, a Comissão sublinha que foi possível racionalizar os riscos e as ações mais importantes, apesar de não ter sido realizada uma análise quantitativa. A este respeito, a Comissão congratula-se também com a observação do TCE que refere que as avaliações dos serviços contribuem com conhecimentos operacionais especializados para a avaliação dos riscos de fraude institucionais, apoiando a supervisão institucional na definição de prioridades em matéria de riscos de fraude[28].

Relativamente aos desafios emergentes, como os colocados pela utilização da inteligência artificial para fins fraudulentos, a Comissão observa que, em 2022, quando foi realizada a última avaliação do risco de fraude institucional, os riscos de fraude baseados na IA não eram tão pronunciados como atualmente. No entanto, para além das ações institucionais referidas pelo TCE, a CAFS incluiu também a ação 12 destinada a apoiar os Estados-Membros através dos programas de financiamento disponíveis para digitalizar a prevenção, deteção e investigação de fraudes, apoiando o desenvolvimento e a utilização de ferramentas informáticas para a recolha e análise de dados utilizando a prospeção avançada de dados, as tecnologias de aprendizagem automática e a criminalística, bem como explorando tecnologias emergentes, como a inteligência artificial, a tecnologia das cadeias de blocos e a biometria. Além disso, a ação 9 da CAFS (GETI) visa identificar projetos e entidades de alto risco, visando aspetos como comportamentos invulgares, informações financeiras e padrões contratuais, com base em pesquisas simultâneas em múltiplas séries de dados estruturados e não estruturados (megadados) em várias línguas diferentes.

A frequência das avaliações do risco de fraude dos serviços é definida na ação 36 do plano de ação de 2023, que prevê que cada EAF ao nível dos serviços e a respetiva avaliação do risco de fraude devem, em princípio, ser atualizadas de três em três anos.

**No que diz respeito às atualizações das EAF dos serviços**, no final de 2025, estavam em curso trabalhos sobre a maioria das EAF remanescentes a atualizar. No final de abril de 2026, apenas dois serviços tinham de começar a rever as suas estratégias antifraude.

[26] Ver a observação 33 do TCE.
[27] Documento de trabalho SWD(2019) 171 final.
[28] Ver a observação 32 do TCE.

# 3. Planos de ação ao nível das instituições e dos serviços

A Comissão congratula-se com a conclusão do TCE de que a maioria das ações institucionais está alinhada com os seus objetivos estratégicos[29]. Na opinião da Comissão, isto é verdade para todas as ações. Embora no plano de ação de 2023 dois dos sete temas contribuam efetivamente para mais do que um objetivo, tal não impede necessariamente o acompanhamento dos progressos na consecução dos objetivos conexos.

O TCE observa que a Estratégia Antifraude da Comissão não foi atualizada na sequência da revisão intercalar do quadro financeiro plurianual (QFP). A Comissão recorda que a atualização de uma estratégia como a CAFS é um exercício com utilização intensiva de recursos que implica longas consultas internas em todos os serviços da Comissão. O plano de ação da CAFS foi atualizado em julho de 2023, ou seja, apenas cerca de seis meses antes da adoção da revisão intercalar do QFP, em fevereiro de 2024. Tendo em conta este curto intervalo de tempo, a Comissão considerou que uma nova revisão imediata da CAFS ou do seu plano de ação não teria sido proporcionada. Neste contexto, a abordagem escolhida foi a de os serviços da Comissão refletirem os resultados da revisão intercalar do QFP, se for caso disso, através de atualizações das respetivas estratégias antifraude e avaliações de risco.

No que diz respeito à clareza e ao acompanhamento dos progressos de algumas ações institucionais[30], a Comissão sublinha que algumas ações foram intencionalmente de natureza exploratória para compreender plenamente o que deve ser feito ou qual seria a melhor linha de ação para fazer face aos riscos identificados. Essas ações refletem uma nova abordagem que tenta abrir novas vias para a ação antifraude. No que diz respeito à conclusão do TCE de que as ações institucionais não incluíram etapas operacionais pormenorizadas sobre como as alcançar, a Comissão gostaria de sublinhar que tais etapas foram incluídas no instrumento interno do OLAF para acompanhar a execução do plano, no qual as ações tinham, de modo geral, os seus planos de trabalho específicos com etapas intermédias, prazos, indicadores e metas.

No que se refere à falta de integração das ações institucionais atribuídas aos serviços nos seus planos de ação locais[31], a Comissão sublinha que esta é uma consequência natural dos diferentes períodos de validade entre as EAF dos serviços e a CAFS, pelo que as EAF adotadas antes da CAFS não podem refletir as ações institucionais adotadas apenas posteriormente. No entanto, essas ações institucionais serão refletidas nas versões atualizadas da EAF. A Comissão sublinha que as ações das instituições, mesmo que não sejam imediatamente integradas nos planos de ação relevantes dos serviços, são acompanhadas e comunicadas a nível institucional, e os gestores orçamentais delegados participam na aprovação do relatório anual final das instituições.

O TCE reconhece que cerca de 70 % das 70 ações e subações do plano de ação da CAFS de 2023 foram concluídas. No entanto, para cerca de metade das restantes ações e subações institucionais, o TCE considera que não é possível medir os seus progressos, quer porque a sua data-limite indica «plurianual» ou «contínua», quer porque não têm etapas intercalares predefinidas[32]. Tal como acima referido, a Comissão sublinha que, em geral, as ações têm planos de trabalho com medidas a tomar, o que permite acompanhar a sua execução. Além disso, algumas ações são, pela sua natureza, contínuas e não calendarizadas [por exemplo, formação antifraude, partilha de boas práticas com os Estados-Membros, cooperação com a Procuradoria Europeia (EPPO), aperfeiçoamento de ferramentas informáticas como o Sistema de Deteção Precoce e de Exclusão

[29] Ver a observação 48 do TCE.
[30] Ver a observação 52 do TCE.
[31] Ver as observações 56 e 57 do TCE.
[32] Ver a observação 58 do TCE.

(EDES) ou o Sistema de Gestão de Irregularidades (SGI)]. Relativamente às conclusões do TCE de que as ações institucionais têm falta de ambição[33], a Comissão considera que alguns exemplos de ações citadas («explorar opções» ou «explorar possibilidades» para futuras linhas de ação) não apresentam qualquer falta de ambição. A Comissão recorda que estas ações foram deliberadamente de natureza exploratória, a fim de lhe permitir compreender plenamente qual seria a melhor linha de ação para fazer face aos riscos identificados. O facto de serem de natureza exploratória não significa necessariamente que sejam pouco ambiciosas ou fáceis de alcançar. Não foram identificadas ações de acompanhamento concretas, uma vez que a identificação de tais ações é precisamente o resultado esperado dessas ações, ou seja, o seu objetivo é muitas vezes informar as decisões dos quadros superiores sobre possíveis ações futuras. Além disso, a conclusão das ações exploratórias não implica automaticamente novas ações. De facto, o seu resultado pode ser que se confirme que nenhuma outra ação é viável ou útil ou que a direção decide não prosseguir. No que diz respeito às outras sete ações consideradas pouco ambiciosas pelo TCE, a Comissão observa que dão resposta às fragilidades identificadas no passado e são, por conseguinte, relevantes.

No que se refere à ambição das ações a nível dos serviços[34], a Comissão sublinha que o nível de ambição deve ser avaliado tendo em conta o contexto organizacional e operacional global de um serviço. Tal como as ações institucionais, embora algumas ações possam parecer menores, continuam a corrigir as fragilidades identificadas. A sua inclusão nos planos de ação não foi feita em detrimento de outras ações possivelmente mais complexas e nenhum risco identificado ficou por abordar.

Relativamente à execução das ações dos serviços previstas para 2024[35], a Comissão considera que a realização dos objetivos não é necessariamente limitada nem atrasada, uma vez que a plena realização dos objetivos está prevista para o final do período de validade da estratégia.

## 4. Monitorização e comunicação de informações

A Comissão congratula-se com a conclusão do TCE de que os serviços analisados acompanham a execução dos respetivos planos de ação[36].

A Comissão reconhece que a utilização de indicadores comuns melhoraria efetivamente a avaliação dos progressos a nível institucional, mas observa que é igualmente importante permitir que os serviços meçam os progressos individualmente, tendo em conta os diferentes contextos e pontos de partida. A utilização de diferentes indicadores entre serviços reflete diferentes níveis de maturidade na execução das estratégias antifraude, bem como diferenças nos contextos dos serviços. A seleção dos indicadores é, por conseguinte, deixada ao critério de cada serviço, em conformidade com uma abordagem proporcionada e não com um modelo único. No que diz respeito aos indicadores da caixa 4, apesar das diferenças na formulação, todos visam medir a cobertura efetiva do pessoal e a prestação de formação antifraude, sendo que alguns serviços dão prioridade à garantia da cobertura total dos recém-chegados e outros atingem limiares mínimos de participação ou mantêm atividades de formação regulares. Por conseguinte, cada indicador estava alinhado com o objetivo de formação mais relevante para esse serviço.

O TCE assinala a complexidade do acompanhamento dos serviços e institucional[37]. A Comissão sublinha que as duas vertentes de acompanhamento são claras e simples. Embora os progressos

[33] Ver a observação 61 do TCE.
[34] Ver a observação 62 do TCE.
[35] Ver a observação 60 do TCE.
[36] Ver a observação 67 do TCE.
[37] Ver a observação 69 do TCE.

realizados na execução dos planos de ação locais sejam acompanhados internamente a nível dos serviços, a monitorização das ações institucionais é efetuada a nível central pelo OLAF. Os serviços comunicam ao OLAF apenas os progressos realizados na execução das ações institucionais relativamente às quais assumem a liderança no plano de ação institucional (o número de ações varia consoante os serviços, sendo que alguns serviços assumem normalmente a liderança de algumas ações e outros de nenhuma).

A Comissão recorda que a CAFS de 2019 prevê a comunicação de informações sobre a CAFS no documento de trabalho dos serviços anexo ao relatório PIF, e não no próprio relatório PIF nem no relatório anual sobre a gestão e a execução.

A Comissão considera que a sua comunicação de informações no relatório PIF de 2024 apresentava um ponto da situação exato para as duas ações que o TCE considerou não terem sido concluídas[38]. No que diz respeito ao exemplo referido na caixa 5, a Comissão explorou mais opções para além do que foi comunicado no documento de trabalho dos serviços da CAFS que acompanha o relatório PIF de 2024. No entanto, os esforços do OLAF não conduziram a quaisquer resultados significativos em termos de informações suscetíveis de recurso, pelo que foi decidido não dar seguimento à ação e concluí-la. No que se refere à segunda ação (ação 40), a Comissão concluiu todas as etapas previstas no plano de trabalho da ação e, por conseguinte, considera que foi plenamente executada. Além disso, para as três ações atrasadas, a Comissão indicou claramente as novas datas de execução previstas.

A Comissão observa que a avaliação completa da realização dos objetivos da CAFS fará parte da avaliação da estratégia e do seu plano de ação, que precederão o desenvolvimento da nova CAFS e do seu plano de ação[39]. O mesmo se aplica às EAF ao nível dos serviços e aos planos de ação correspondentes.

No que diz respeito à comunicação de informações pelos serviços nos seus relatórios anuais de atividades (RAA), a Comissão recorda que, em conformidade com as instruções institucionais, a secção relativa à *prevenção, deteção e correção da fraude* se destina a abranger apenas as principais realizações e resultados do ano, e não a fornecer uma panorâmica exaustiva dos progressos realizados na execução do plano de ação do serviço. Para o efeito, o modelo de RAA inclui alguns parágrafos normalizados que os serviços devem seguir para assegurar a concisão e a coerência da comunicação de informações. Estes são os requisitos mínimos que os serviços devem cumprir. No entanto, se os serviços o considerarem necessário, podem fornecer mais informações sobre as medidas tomadas ao longo do ano nos anexos do RAA. Uma panorâmica completa da execução do plano de ação dos serviços e dos resultados alcançados é apresentada na parte da avaliação/ensinamentos retirados da sua nova estratégia antifraude.

Relativamente à observação de que a comunicação de informações se centra nas realizações e não nos resultados ou no impacto[40], a Comissão observa que a natureza das ações e toda a governação antifraude tornam muito difícil identificar outros indicadores para além dos indicadores de realizações. No entanto, a Comissão reconhece a conclusão e ponderará a adoção de medidas para a resolver.

[38] Ver a observação 78 e caixa 5 do TCE.
[39] Ver a observação 77 do TCE.
[40] Ver a observação 83 do TCE.

# 5. Seguimento das recomendações formuladas no Relatório Especial 1/2019 do TCE

O Relatório Especial n.º 1/2019 do TCE continha oito recomendações, das quais a Comissão aceitou duas, aceitou parcialmente cinco e considerou que uma já estava refletida na organização da Comissão[41].

A recomendação 1-A sobre o reforço do Sistema de Gestão de Irregularidades (SGI) foi parcialmente aceite pela Comissão. A Comissão melhorou consideravelmente o seu sistema de comunicação de irregularidades, com mais de seis versões atualizadas desde 2020, que melhoraram sistematicamente o sistema[42]. À luz dos últimos desenvolvimentos partilhados com o TCE, a Comissão considera que esta recomendação foi por si plenamente aplicada, ao passo que a qualidade dos dados fornecidos pelos Estados-Membros é principalmente da responsabilidade das autoridades nacionais. Por conseguinte, o OLAF estabeleceu um diálogo estruturado com 10 Estados-Membros relativamente aos quais tinha identificado problemas de comunicação (qualidade e quantidade dos relatórios) no domínio da política de coesão. Este exercício conduziu a uma melhoria global da comunicação de informações por parte desses Estados-Membros nos domínios identificados. O OLAF também reviu o Manual sobre a comunicação de irregularidades para os Estados-Membros, que agora também inclui orientações sobre a comunicação de irregularidades relacionadas com conflitos de interesses (tal como recomendado no Relatório Especial n.º 06/2023: Conflito de interesses na despesa da UE com a coesão e a agricultura).

A recomendação 1-B sobre os riscos de fraude e corrupção e os indicadores de risco por domínio de despesas foi também parcialmente aceite pela Comissão. Desde 2020, o Centro de Conhecimento Antifraude do OLAF tem vindo a elaborar uma análise personalizada dos riscos de fraude e corrupção, partilhada com os serviços competentes da Comissão e os Estados-Membros. Outros produtos analíticos, em especial o relatório anual sobre a proteção dos interesses financeiros da UE (relatório PIF), foram aperfeiçoados e melhorados todos os anos, alargando o seu âmbito de aplicação ou abrangendo novos domínios analíticos. À luz dos últimos desenvolvimentos partilhados com o TCE, a Comissão considera que esta recomendação foi executada na maior parte dos aspetos.

A recomendação 2.2 relativa à avaliação exaustiva dos riscos, aos indicadores mensuráveis e à comunicação de informações com base na consecução dos objetivos foi parcialmente aceite pela Comissão. Tanto a CAFS de 2019 como o seu plano de ação de 2023 foram acompanhados de uma avaliação do risco de fraude. Foram desenvolvidos indicadores para ambos os planos de ação (em 2019 a nível objetivo e em 2023 a nível de ação)[43]. A Comissão concorda que esta recomendação foi executada nalguns aspetos.

[41] Ver anexo II do relatório do TCE.
[42] Ver a observação 75 do TCE.
[43] Ver a observação 83 do TCE.