

Estratégia antifraude da Comissão

Abrangente, mas insuficientemente ambiciosa



Índice

Pontos

01-14 | Principais mensagens **01**

01-06 | Importância deste tema

07-14 | Conclusões e recomendações

- 08-10 | De modo geral, a Estratégia Antifraude da Comissão segue as boas práticas, mas tem algumas insuficiências de conceção
- 11-12 | Os planos de ação abrangem o ciclo antifraude, mas muitas vezes as ações não são suficientemente ambiciosas
- 13-14 | Existe acompanhamento e comunicação de informações, mas sem reflexo pleno nos progressos, nos resultados ou no impacto

15-83 | Observações do Tribunal em pormenor **02**

15-43 | De modo geral, a Estratégia Antifraude da Comissão segue as boas práticas, mas tem algumas insuficiências de conceção

- 19-26 | Os mecanismos de governação definem funções e responsabilidades no combate à fraude, mas nem todos os mecanismos a nível institucional são utilizados para aplicar melhorias
- 27-34 | A estratégia antifraude está em consonância com os princípios mais importantes da gestão do risco de fraude, mas há falhas na avaliação dos riscos
- 35-43 | As estratégias antifraude dos serviços seguem, em grande medida, as orientações do OLAF, com algumas exceções

44-63 | Os planos de ação abrangem o ciclo antifraude, mas muitas vezes as ações não são suficientemente ambiciosas

- 47-57 | Os planos de ação abrangem os principais domínios, mas as ações não estão sistematicamente ligadas aos objetivos e a sua clareza é variável
- 58-63 | A Comissão considera que a maioria das ações foi executada, mas nem sempre é possível avaliá-las à luz do plano e frequentemente são pouco ambiciosas

64-83 | Existe acompanhamento e comunicação de informações, mas sem reflexo pleno nos progressos, nos resultados ou no impacto

67-71 | O acompanhamento realizado pelos serviços varia em termos de qualidade e exaustividade

72-80 | A apresentação de relatórios melhorou, mas continua a centrar-se na conclusão das atividades e não nos resultados ou no impacto

81-83 | O impacto da Estratégia Antifraude da Comissão não foi plenamente avaliado

Anexos

Anexo I – Sobre a auditoria

Anexo II – Seguimento das recomendações do relatório especial de 2019 sobre a fraude nas despesas da UE pertinentes para o presente relatório

Anexo III – Metodologia do Tribunal para avaliar a clareza, mensurabilidade e pertinência das ações

Siglas, acrónimos e designações abreviadas

Glossário

Respostas da Comissão

Cronologia

Equipa de auditoria

01

Principais mensagens

Importância deste tema

- 01** Entre 2021 e 2027, a Comissão Europeia, em cooperação com os Estados-Membros da União Europeia (UE), gere um orçamento anual de quase 200 mil milhões de euros. Ao fazê-lo, a Comissão e os Estados-Membros são responsáveis em conjunto por proteger os interesses financeiros da UE e combater a fraude e outras atividades ilegais¹. Para cumprir a sua responsabilidade de forma eficaz e dissuasora, a Comissão deve dispor de sistemas de controlo para prevenir, detetar e corrigir essas atividades². O [quadro de controlo interno da Comissão de 2017](#) exige, nomeadamente, a aplicação de uma estratégia antifraude, tanto a nível institucional como dos serviços, que proporcione um quadro para proteger o orçamento da União.
- 02** A Estratégia Antifraude da Comissão, adotada em 2019 e complementada por um plano de ação atualizado em 2023, estabelece o quadro da Comissão para prevenir e detetar fraudes lesivas das despesas e receitas da UE e responder a tais situações. A [caixa 1](#) resume os principais elementos desta estratégia, designadamente a ligação entre a avaliação do risco de fraude, os objetivos estratégicos definidos no documento e a sua execução através de ações institucionais e estratégias antifraude dos serviços.

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

² [Regulamento \(UE, Euratom\) 2024/2509](#) relativo às regras financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, artigo 36º.

Caixa 1

Visão global da Estratégia Antifraude da Comissão

A estratégia segue uma lógica estruturada:

- 1) **avaliação do risco de fraude** – sinalização de vulnerabilidades e riscos de fraude que afetam as despesas da União;
- 2) **objetivos estratégicos** – definição de prioridades para corrigir as vulnerabilidades sinalizadas ao longo do ciclo antifraude (prevenção, deteção, investigação e correção);
- 3) **planos de ação** – execução de ações específicas a nível institucional e dos serviços para alcançar os objetivos estratégicos.

A estratégia define **sete objetivos** destinados a reforçar o quadro antifraude da UE:

- 1) **recolha e análise de dados** – continuar a aumentar o conhecimento sobre os padrões de fraude, os perfis dos autores e as vulnerabilidades sistémicas;
- 2) **coordenação, cooperação e processos** – otimizar a coordenação, a cooperação e os fluxos de trabalho para a luta contra a fraude;
- 3) **integridade e conformidade** – assegurar que os decisores políticos e o pessoal da União respeitam as normas mais rigorosas de ética profissional;
- 4) **conhecimentos técnicos e equipamento** – assegurar que o pessoal da UE disponha de um nível suficiente de conhecimentos técnicos em matéria de luta contra a fraude, melhorar esses conhecimentos e disponibilizar o equipamento técnico necessário à disposição dos Estados-Membros;
- 5) **transparência** – aplicar e promover a transparência;
- 6) **quadro jurídico** – reforçar a resiliência à fraude da legislação e dos outros instrumentos jurídicos da União;
- 7) **combate à fraude nas receitas** – reforçar as medidas antifraude nos domínios dos recursos próprios tradicionais e do imposto sobre o valor acrescentado.

Estes objetivos são concretizados através de **ações institucionais e dos serviços**.

- 03** A importância das medidas antifraude aumentou nos últimos anos devido à dimensão crescente do orçamento da UE e às tendências ou tipologias emergentes em matéria de criminalidade. A utilização crescente da inteligência artificial em esquemas fraudulentos, que permite cometer fraudes mais sofisticadas de forma mais barata, mais fácil de expandir e mais difícil de detetar, juntamente com a natureza cada vez mais transfronteiriça das atividades económicas, também agravam os riscos de fraude.
- 04** A presente auditoria avaliou se a Comissão criou e aplicou estratégias antifraude sólidas a nível institucional e dos serviços para combater a fraude nas despesas da UE. O Tribunal examinou se:
- a Comissão concebeu a sua estratégia antifraude, incluindo os planos de ação conexos institucionais e dos serviços, em consonância com as boas práticas extraídas dos quadros internacionais de gestão da fraude;
 - os planos de ação institucionais e dos serviços da Comissão contribuíram para os objetivos da estratégia antifraude;
 - a Comissão acompanhou devidamente a aplicação destes planos e apresentou informações em conformidade.
- 05** No âmbito do seu trabalho de auditoria, o Tribunal realizou análises documentais e entrevistas com o pessoal competente da Comissão. O [anexo I](#) apresenta mais informações de contexto e pormenores sobre o âmbito e método da auditoria.
- 06** Com o presente relatório, o Tribunal pretende que as suas recomendações contribuam para melhorar a conceção e a execução da Estratégia Antifraude da Comissão para combater este fenómeno nas despesas da UE. As recomendações ajudarão também a reforçar o papel do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) nas atividades de prevenção e deteção de fraudes. Por conseguinte, o trabalho do Tribunal contribuirá para a revisão da arquitetura antifraude da UE, lançada pela Comissão em julho de 2025.

Conclusões e recomendações

- 07** De modo geral, a Estratégia Antifraude da Comissão é abrangente, mas as ações concebidas muitas vezes não são suficientemente ambiciosas. Embora siga as boas práticas em matéria de gestão do risco de fraude, existem insuficiências nos processos, especialmente no que respeita à avaliação dos riscos, reduzindo o seu valor. A conceção de determinadas ações pela Comissão não foi clara, dificultando a aplicação coerente. Por último, o acompanhamento e a comunicação de informações pela Comissão centram-se primordialmente na execução da estratégia, dando pouca atenção aos resultados e ao impacto.

De modo geral, a Estratégia Antifraude da Comissão segue as boas práticas, mas tem algumas insuficiências de conceção

- 08** Em geral, as funções e responsabilidades das pessoas e dos serviços envolvidos na estratégia antifraude estão claramente definidas. O Colégio de Comissários assume a responsabilidade global pela gestão do orçamento da UE e estabelece objetivos estratégicos e prioridades políticas, incluindo a estratégia antifraude institucional, mas a Comissão funciona sob um modelo descentralizado em que os diretores-gerais são os responsáveis pelas estratégias antifraude dos serviços. O OLAF tem uma função consultiva e pode formular observações e recomendações informais para melhorar as estratégias antifraude das direções-gerais e das agências de execução da Comissão (referidas no presente relatório em conjunto como "serviços"). A execução destas observações e recomendações é supervisionada pelo Conselho de Administração Institucional da Comissão. Contudo, o Tribunal constatou que não foram discutidos nesta instância os problemas decorrentes do seguimento dos comentários e recomendações do OLAF, o que poderia melhorar as estratégias antifraude nos serviços. Assim, a capacidade de realizar uma supervisão institucional aprofundada é reduzida (ver pontos [19](#) a [26](#)).



Recomendação 1

Reforçar a supervisão institucional e a responsabilização pelas estratégias antifraude

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

Prazo de execução: 2027

- 09** A Estratégia Antifraude da Comissão está em consonância com os princípios mais importantes da gestão do risco de fraude, designadamente a responsabilidade, a avaliação dos riscos, a atenuação, o acompanhamento e a comunicação de informações. Contudo, persistem insuficiências na forma como se realiza a avaliação dos riscos. A estratégia institucional foi desenvolvida através de um processo estruturado, mas a avaliação dos riscos conexa não utilizou sistematicamente todas as fontes de informação pertinentes, incluindo conhecimentos especializados externos. Além disso, faltava uma análise da probabilidade e do impacto dos riscos sinalizados pelos serviços e não foram realizadas análises quantitativas devido à insuficiência de dados e de capacidade analítica. Por conseguinte, a avaliação dos riscos não assentou numa análise exaustiva (nomeadamente sobre o impacto da inteligência artificial) e pode ser menos elucidativa e robusta.
- 10** Além disso, os serviços não são obrigados a atualizar as suas estratégias ao mesmo ritmo que a estratégia da Comissão, nem a avaliar sistematicamente se tais atualizações são necessárias. Acresce que quase um terço dos serviços não atualizou as estratégias antifraude de três em três anos, em princípio, ou no início de um novo quadro financeiro plurianual. Esta situação faz com que as informações proporcionadas pela supervisão institucional dos riscos de fraude sejam menos pertinentes (ver pontos [27](#) a [43](#)).



Recomendação 2

Melhorar as avaliações do risco de fraude

A Comissão deve:

- a) assegurar que as avaliações específicas do risco de fraude ao nível dos serviços sejam devidamente atualizadas, em especial no respeitante às tendências emergentes nesta matéria, de modo a proporcionarem contributos atempados e coerentes para a avaliação do risco de fraude institucional;
- b) utilizar sistematicamente fontes externas pertinentes (como investigações académicas, organizações internacionais de aplicação da lei e de recolha de informações criminais e análises quantitativas) ao realizar avaliações do risco de fraude, tanto a nível institucional como dos serviços.

Prazo de execução: 2028

Os planos de ação abrangem o ciclo antifraude, mas muitas vezes as ações não são suficientemente ambiciosas

- 11** A Comissão criou planos de ação para aplicar as estratégias antifraude institucional e dos serviços. O Tribunal constatou que estes planos são exaustivos, pois abrangem todo o ciclo antifraude, com especial destaque para a prevenção e a deteção. O plano de ação institucional abrange os objetivos estratégicos da Comissão (ver [caixa 1](#)), mas, na sequência da atualização de 2023, a ligação entre objetivos e ações perdeu clareza. Deste modo, tornou-se mais difícil avaliar se as ações previstas são suficientes e adequadamente orientadas para alcançar os objetivos estratégicos. Além disso, muitas ações institucionais e dos serviços carecem de prazos claros ou, no caso das ações plurianuais e contínuas, de etapas intercalares, o que reduz a sua utilidade para o planeamento dos recursos e o seguimento. Por último, os planos de ação dos serviços não incorporam todas as ações institucionais pertinentes e a clareza das ações varia, o que prejudica a avaliação dos progressos (ver pontos [47](#) a [57](#)).
- 12** Os serviços da Comissão comunicaram que todas as ações foram executadas ou estão no bom caminho, mas o Tribunal conseguiu confirmar que esse é o caso de apenas cerca de 80% das ações. Constatou igualmente que mais de 20% das ações institucionais e mais de metade das ações dos serviços não eram suficientemente ambiciosas. Em vez disso, cumpriam principalmente tarefas rotineiras ou obrigatórias, já exigidas por diferentes regulamentos, procedimentos internos ou quadros antifraude, e não abrangiam questões de forma exaustiva (ver pontos [58](#) a [63](#)).



Recomendação 3

Reforçar os planos de ação das estratégias antifraude

A Comissão deve reforçar os planos de ação antifraude institucional e dos serviços. Para o efeito, deve:

- 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, centrando-se em ações que deem uma resposta exaustiva aos riscos de fraude identificados.

Prazo de execução: 2028

Existe acompanhamento e comunicação de informações, mas sem reflexo pleno nos progressos, nos resultados ou no impacto

- 13** As especificidades do acompanhamento pelos serviços da Comissão variam: os serviços utilizam indicadores de acompanhamento de qualidade variável e alguns carecem de pontos de referência de base ou de prazos específicos para a sua conclusão. Devido a estas lacunas, não é possível efetuar uma avaliação completa dos progressos na execução dos planos de ação e dos resultados alcançados.

- 14** A Comissão apresenta relatórios sobre a execução da estratégia antifraude, mas tende a centrar-se no ponto da situação de cada ação, sem comunicar os progressos no cumprimento dos objetivos da estratégia e incidindo na conclusão das atividades e não nos resultados ou no impacto. A qualidade dos relatórios dos serviços também varia, com alguns a darem informações mais pormenorizadas sobre a execução do plano de ação do que outros. Os relatórios sobre a proteção dos interesses financeiros da UE (relatórios PIF) apresentam mais informações sobre os resultados do que no passado, mas as limitações em termos de qualidade dos dados continuam a poder afetar a exatidão da sua análise e conclusões. Os relatórios institucionais da Comissão apresentam em geral uma imagem mais positiva do que a do Tribunal, e o impacto da Estratégia Antifraude da Comissão ainda não foi plenamente avaliado (ver pontos 66 a 83).



Recomendação 4

Melhorar o acompanhamento e a comunicação de informações em toda a Comissão

A Comissão deve:

- a) assinalar um conjunto central 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 comunicar anualmente informações sobre os progressos realizados no cumprimento dos objetivos da estratégia antifraude, incluindo a sinalização dos domínios a melhorar.

Prazo de execução: a), 2028; b), 2027

Observações do Tribunal em pormenor

De modo geral, a Estratégia Antifraude da Comissão segue as boas práticas, mas tem algumas insuficiências de conceção

- 15** De acordo com o [código de conduta para a gestão do risco de fraude e corrupção](#) do Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA), uma organização deve:
- no âmbito dos seus mecanismos de rotina para a gestão de riscos, sinalizar os riscos de fraude e mantê-los num registo para o efeito;
 - utilizar estimativas publicadas das perdas por fraude e, se for caso disso, medições próprias para avaliar a sua exposição ao risco de fraude;
 - nesta base, elaborar uma estratégia antifraude adequada para fazer face a tais riscos;
 - rever e avaliar regularmente o registo de riscos e a estratégia, para que se mantenham pertinentes e atualizados;
 - estabelecer vários níveis de autoridade na gestão do risco de fraude, a saber, um diretor executivo para divulgar e apoiar a estratégia neste domínio, uma pessoa designada responsável pela supervisão da execução e uma equipa antifraude;
 - disponibilizar recursos adequados para a realização das atividades relacionadas com a estratégia antifraude em função de uma avaliação anual.

Além disso, o órgão de direção da organização deve reconhecer a sua responsabilidade pela gestão dos riscos de fraude e prestar contas pelas medidas que toma.

16 Era de esperar que a Comissão tivesse:

- criado mecanismos de governação que definissem as funções e as responsabilidades, incluindo a designação de uma pessoa com papel de liderança e com autoridade para fazer cumprir as decisões e alterações institucionais;
- concebido a sua estratégia antifraude institucional a partir de uma avaliação específica e exaustiva dos riscos de fraude³ que utilizasse uma vasta gama de dados provenientes de diferentes fontes para determinar a escala, a natureza e as causas da fraude nas despesas da UE, abrangendo todo o ciclo antifraude e alinhando os objetivos da estratégia com os riscos sinalizados.

17 Era de esperar que os serviços da Comissão:

- elaborassem estratégias antifraude próprias, a partir de uma avaliação dos riscos de fraude que contribua para a avaliação dos riscos de fraude institucionais⁴ e faça parte do seu sistema de controlo interno⁵;
- nas suas estratégias antifraude, fixassem objetivos claros e em consonância com os objetivos institucionais;
- atualizassem regularmente as suas estratégias antifraude, de forma a assegurar o alinhamento com desenvolvimentos internos e externos, tais como mudanças organizacionais, alterações no panorama do risco de fraude e atualizações regulamentares ou políticas.

³ *Fraud risk management guide*, segunda edição, encomendado pelo Comité das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway (COSO), princípio 2; *Code of practice on managing the risk of fraud and corruption*, CIPFA, princípio B.

⁴ COSO, princípio 3; CIPFA, princípio C.

⁵ CIPFA e Federação Internacional dos Contabilistas, *International Framework: Good Governance in the Public Sector*, 2014, princípio F; *Revision of the Internal Control Framework*, C(2017) 2373, princípio 8.

- 18** O Tribunal avaliou as disposições de governação da Comissão em vigor, tanto a nível institucional como dos serviços. Avaliou igualmente a estratégia de 2019 para determinar se foi concebida a partir de uma avaliação dos riscos adequada abrangendo todo o ciclo antifraude. Verificou se os objetivos correspondiam às vulnerabilidades apontadas em 2019 e se a análise dos riscos de 2023 revelou lacunas na cobertura. Nesta base, o Tribunal avaliou se os objetivos e os desafios da estratégia antifraude institucional se refletiam de forma adequada nos níveis mais baixos, ou seja, através das estratégias antifraude dos serviços. Para o efeito, examinou uma amostra de estratégias antifraude e documentos subjacentes dos serviços da Comissão que trabalham ao abrigo de várias modalidades de gestão, complementando este trabalho com entrevistas ao pessoal competente.

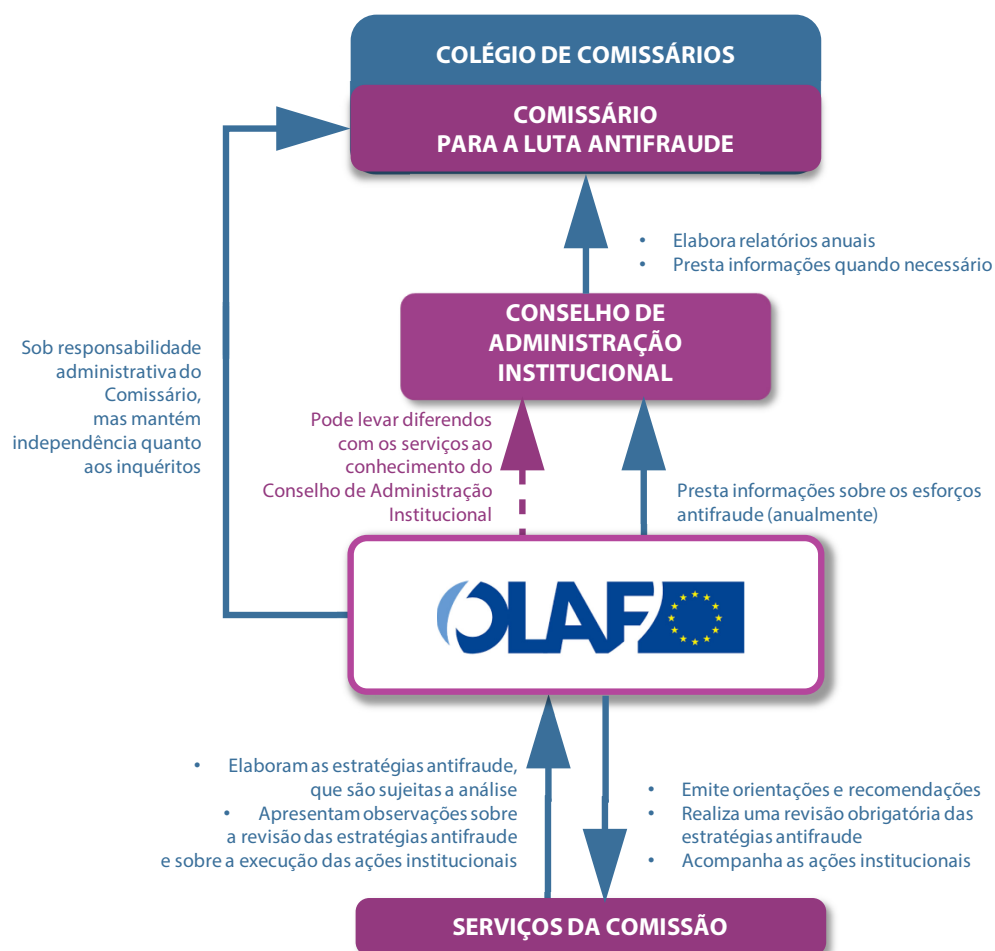
Os mecanismos de governação definem funções e responsabilidades no combate à fraude, mas nem todos os mecanismos a nível institucional são utilizados para aplicar melhorias

As funções e as responsabilidades das pessoas envolvidas no quadro antifraude estão claramente definidas

- 19** A Comissão funciona sob um modelo de governação descentralizada, em que é concedido a cada serviço um elevado grau de autonomia sob a responsabilidade geral do Colégio de Comissários. O Colégio assume a responsabilidade global pela gestão do orçamento da UE e estabelece objetivos estratégicos e prioridades políticas (tais como a estratégia antifraude), que proporcionam um quadro para as atividades operacionais⁶.
- 20** A [figura 1](#) mostra a estrutura de governação da Comissão no âmbito da estratégia antifraude.

⁶ *Governance in the European Commission*, C(2020) 4240.

Figura 1 | Estrutura de governação da Comissão no âmbito da estratégia antifraude



Fonte: TCE, com base em *Governance in the European Commission*, C(2020) 4240.

21 A governação da Comissão define as principais funções e responsabilidades das pessoas e dos serviços envolvidos na estratégia antifraude, como se descreve a seguir.

- O Comissário responsável pelo Orçamento, Luta Antifraude e Administração Pública supervisiona as medidas de apoio à luta contra a fraude⁷.
- O [Conselho de Administração Institucional](#) da Comissão é presidido pelo Secretário-Geral e composto pelos diretores-gerais responsáveis pelo orçamento, recursos humanos, segurança e assuntos jurídicos. Exerce supervisão e dá orientações estratégicas em relação, nomeadamente, aos aspetos institucionais da luta contra a fraude na Comissão e discute anualmente as estratégias antifraude da Comissão. Não houve reuniões *ad hoc* sobre este assunto ao nível do Conselho de Administração Institucional, como previa a estratégia de 2019.
- O trabalho do OLAF neste domínio está sob a responsabilidade política do Comissário com a pasta do combate à fraude, ao passo que o seu poder de inquérito é independente⁸. O OLAF é o principal organismo responsável pela criação e desenvolvimento da estratégia antifraude institucional. Tem uma função consultiva e de coordenação no que respeita às estratégias antifraude dos serviços. Responde perante o Conselho de Administração Institucional quanto à execução das estratégias antifraude institucional e dos serviços.
- Ao nível dos serviços, os diretores-gerais (ou seja, os gestores orçamentais delegados) são responsáveis pela elaboração e execução das estratégias antifraude, designadamente as ações institucionais que lhes são atribuídas.
- A Rede de Prevenção e Detecção da Fraude, presidida pelo OLAF, é um fórum de discussão para os peritos no combate à fraude que trabalham nos serviços. Realiza, em média, três reuniões plenárias por ano. As reuniões ocorreram ao nível dos diretores, embora não se tenham realizado anualmente, tal como estipulado na estratégia antifraude institucional (realizaram-se em 2022, mas não em 2023, 2024 e 2025).

⁷ Carta de missão da Presidente da Comissão Europeia ao Comissário indigitado para o Orçamento, Luta Antifraude e Administração Pública, de 17 de setembro de 2024 [em inglês].

⁸ Regulamento (UE, Euratom) nº 883/2013 relativo aos inquéritos efetuados pelo OLAF, artigo 17º.

Os serviços da Comissão não respondem sistematicamente às observações do OLAF para melhorarem as suas estratégias antifraude

- 22** Na sua estratégia de 2019, a Comissão reconheceu que era necessário reforçar a supervisão do ponto de vista institucional, a fim de garantir que as suas políticas antifraude fossem coerentes e suportadas por análises sólidas. Afirmou também que se deveria desenvolver o apoio do OLAF, visando assegurar uma supervisão institucional flexível da gestão do risco de fraude que respeitasse as responsabilidades dos gestores orçamentais delegados.
- 23** No seu papel de coordenação e aconselhamento, o OLAF tem de realizar análises obrigatórias dos projetos de estratégias antifraude dos serviços e acompanhar a sua aplicação. Os serviços devem consultar este Organismo sobre o projeto inicial antes de o documento ser sujeito a uma avaliação pelos pares. A Comissão informou o Tribunal de que este fluxo de trabalho permite que a vasta maioria das observações do OLAF sobre as estratégias antifraude dos serviços seja resolvida durante as consultas informais. Porém, o OLAF não tem estatísticas sobre o número de observações formuladas e a percentagem destas que são aceites pelos serviços. No caso de questões em aberto, o OLAF pode emitir recomendações e os serviços têm de apresentar uma justificação escrita se decidirem não as seguir. As questões não resolvidas podem ser reencaminhadas para a Rede de Prevenção e Detecção da Fraude ou para o Conselho de Administração Institucional, com a gestão dos serviços a manter a responsabilidade última.
- 24** Na prática, no caso dos serviços constantes da amostra do Tribunal, até julho de 2025 o OLAF formulou observações relativas à análise que fez das estratégias antifraude desses serviços, e não recomendações. Os serviços da Comissão nem sempre deram resposta a estas observações. A análise do Tribunal aos exames realizados pelo OLAF às estratégias antifraude dos serviços selecionados revelou casos em que as questões não foram resolvidas (ver [caixa 2](#)). Além disso, em 2023, o serviço de auditoria interna da Comissão chamou a atenção para casos semelhantes, em que alguns serviços não deram resposta a todas as observações do OLAF quando da elaboração das suas estratégias antifraude.

Caixa 2

Questões em aberto após o exame por parte do OLAF

Os serviços em causa não deram uma resposta cabal às seguintes observações do OLAF:

- integração incompleta das ações do plano de ação institucional de 2019 em planos de ação dos serviços para os quais estes foram designados como responsáveis, tais como as ações destinadas a reforçar a coerência e a exatidão dos dados;
- insuficiências na definição dos riscos de importância crítica e na sua ligação às ações dos serviços;
- inexistência de avaliação do plano de ação com recurso aos indicadores.

25 A estratégia antifraude institucional prevê que os aspetos sistémicos do seguimento das recomendações do OLAF relativas às estratégias antifraude da Comissão ao nível dos serviços sejam debatidos, no mínimo, uma vez por ano pelo Conselho de Administração Institucional. Na prática, as questões em aberto (como as descritas na [caixa 2](#)) não foram discutidas nas reuniões da Rede de Prevenção e Detecção da Fraude nem incluídas nas informações prestadas anualmente pelo OLAF ao Conselho de Administração Institucional sobre os progressos na aplicação da Estratégia Antifraude da Comissão e sobre o seguimento dado às observações deste Organismo. A Comissão não considera que se trate de questões sistémicas, pelo que este mecanismo institucional não foi utilizado até à data.

26 As consultas do OLAF com os serviços sobre as estratégias antifraude destes últimos nem sempre estão documentadas de uma forma que apresente as questões principais ou confirme que os serviços as resolveram. A par da inexistência de um registo centralizado das principais questões e do seu estado, este facto reduz a capacidade do Conselho de Administração Institucional e, em última análise, do Colégio para exercer uma supervisão institucional aprofundada.

A estratégia antifraude está em consonância com os princípios mais importantes da gestão do risco de fraude, mas há falhas na avaliação dos riscos

A estratégia antifraude institucional foi desenvolvida através de um processo estruturado, com objetivos que dão resposta a vulnerabilidades e riscos conexos

- 27** Através da sua [estratégia de 2019](#), incluindo o plano de ação, a Comissão procurou criar um quadro para combater a fraude, centrando-se nos principais riscos e definindo os objetivos pretendidos. Considerou serem objetivos fundamentais dar prioridade à utilização da análise para a deteção de fraudes e promover a coordenação e a cooperação. Estes objetivos fundamentais foram mantidos na atualização de 2023 do plano de ação da Comissão (ver [caixa 3](#)).

Caixa 3

Objetivos da Estratégia Antifraude da Comissão de 2019 considerados válidos na atualização de 2023

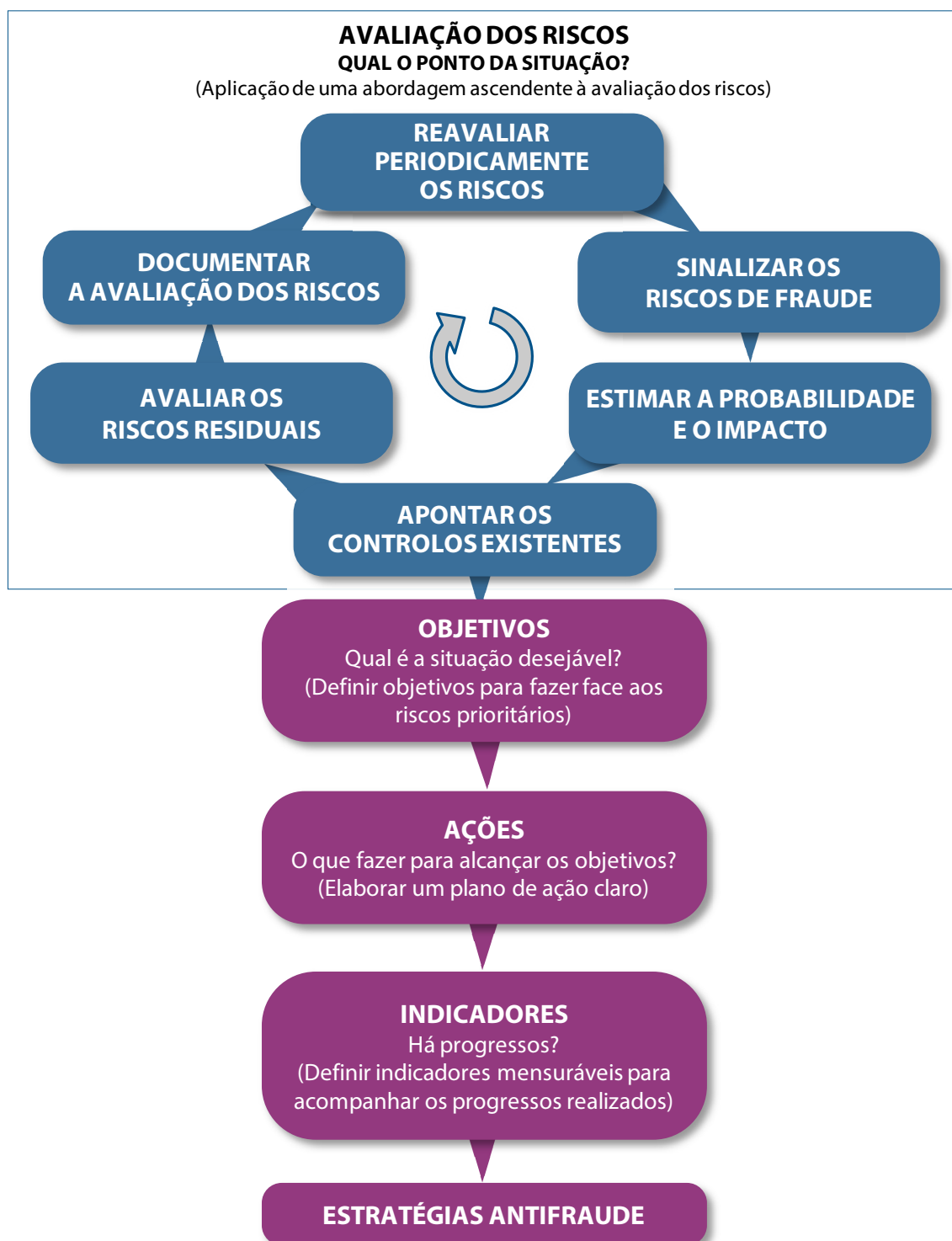
A estratégia definiu sete objetivos, que foram mantidos na atualização de 2023 do plano de ação:

- 1) **recolha e análise de dados** – continuar a aumentar o conhecimento sobre os padrões de fraude, os perfis dos autores e as vulnerabilidades sistémicas;
- 2) **coordenação, cooperação e processos** – otimizar a coordenação, a cooperação e os fluxos de trabalho para a luta contra a fraude;
- 3) **integridade e conformidade** – assegurar que os decisores políticos e o pessoal da União respeitam as normas mais rigorosas de ética profissional;
- 4) **conhecimentos técnicos e equipamento** – assegurar que o pessoal da UE disponha de um nível suficiente de conhecimentos técnicos em matéria de luta contra a fraude, melhorar esses conhecimentos e disponibilizar o equipamento técnico necessário à disposição dos Estados-Membros;
- 5) **transparência** – aplicar e promover a transparência;
- 6) **quadro jurídico** – reforçar a resiliência à fraude da legislação e dos outros instrumentos jurídicos da União;
- 7) **combate à fraude nas receitas** – reforçar as medidas antifraude nos domínios dos recursos próprios tradicionais e do imposto sobre o valor acrescentado.

28 Ao conceber a sua estratégia antifraude institucional, a Comissão seguiu uma abordagem estruturada, em consonância com o seu próprio quadro de controlo⁹ e o quadro integrado de controlo interno do Comité das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway (COSO), tal como ilustrado na [figura 2](#). O processo incluiu um exercício de recolha de ensinamentos conduzido pelo OLAF ao nível dos serviços, que assentou num inquérito realizado junto dos serviços da Comissão. A Comissão realizou a avaliação dos riscos de 2019 como base para a criação dos objetivos e elaborou os planos de ação de 2019 e 2023 para os alcançar. Os indicadores são utilizados internamente para efeitos de gestão.

⁹ *Revision of the Internal Control Framework*, C(2017) 2373, princípio 8.

Figura 2 | Principais etapas na conceção de estratégias antifraude



Fonte: TCE, com base em Comité das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway (COSO) e Association of Certified Fraud Examiners (ACFE), *Fraud Risk Management Guide*, 2ª edição, Durham, NC: COSO, 2023.

- 29** Em 2019, a Comissão apontou sete grupos de vulnerabilidades, ou seja, insuficiências que tornam os processos ou uma organização suscetíveis ao risco. Por conseguinte, criou sete objetivos para dar resposta a estas vulnerabilidades e aos riscos conexos. A análise dos riscos de 2023 não revelou quaisquer novos riscos significativos, tendo antes reformulado os riscos existentes. Por exemplo, procedeu-se à fusão de riscos separados relacionados com folhas de presença, faturas e certificados falsificados num único risco mais amplo relativo a declarações ou documentos falsificados em contratos, subvenções e despesas administrativas. A Comissão reconfirmou a validade dos objetivos estratégicos de 2019 após a avaliação dos riscos de 2023. O Tribunal considera ser clara a ligação entre as vulnerabilidades sinalizadas, os riscos conexos e os objetivos daí resultantes.

A avaliação do risco de fraude institucional carece de uma definição de prioridades dos riscos e não utiliza sistematicamente todas as fontes relevantes

- 30** A avaliação dos riscos de fraude a nível institucional na Comissão é realizada no âmbito do processo de atualização da Estratégia Antifraude ou do plano de ação da Comissão, que não é realizado com uma frequência predefinida ou em resposta a cenários predefinidos. A inexistência de uma definição clara dificulta a harmonização das avaliações dos riscos de fraude a nível institucional e dos serviços, aumentando assim o risco de incoerências e reduzindo potenciais sinergias.

- 31** A Comissão realizou avaliações dos riscos a nível institucional em 2019 e 2023.

- Relativamente ao exercício de 2019, foi solicitado a todos os serviços da Comissão que atualizassem as suas avaliações do risco de fraude, para que pudessem contribuir para a avaliação institucional. A avaliação dos riscos de 2019 apontou vulnerabilidades em matéria de fraude, sendo as duas principais uma capacidade analítica central subdesenvolvida e lacunas na supervisão da gestão do risco de fraude por parte dos serviços. De modo geral, a participação ativa dos serviços da Comissão foi um passo positivo para uma compreensão mais abrangente dos riscos de fraude.
- No entanto, para o exercício de 2023, o OLAF alterou o método e recolheu dados existentes nos registos de riscos dos serviços (12 dos 51 serviços não comunicaram riscos de fraude). Além disso, apontou riscos de fraude que tinham sido descritos nas estratégias antifraude dos serviços, mas não acrescentados aos registos de riscos pertinentes. A partir desta análise, sinalizou os riscos mais comuns e generalizados em todos os serviços. Embora ambos os métodos proporcionassem uma visão operacional por parte de vários serviços, o exercício de 2019 foi mais robusto, pois estava menos dependente das capacidades analíticas do OLAF.

- 32** No âmbito da avaliação dos riscos de fraude institucionais, a Comissão recorreu a uma análise qualitativa e omitiu uma análise quantitativa devido à insuficiência de dados e de capacidade analítica. Esta situação indica que não foi totalmente executada a recomendação do Tribunal sobre a realização de avaliações abrangentes dos riscos e o reforço da capacidade para recolher informações de diferentes fontes, constante do seu [Relatório Especial de 2019 sobre o combate à fraude nas despesas da UE](#) (ver [anexo II](#)). Em especial, nem a avaliação dos riscos de fraude institucionais de 2019 nem a de 2023 analisaram a probabilidade e o impacto dos riscos apontados pelos serviços. 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 nesta matéria.
- 33** Para a avaliação dos riscos de fraude institucionais de 2023, a Comissão baseou-se no seu trabalho analítico e não procurou sistematicamente complementá-lo com outros conhecimentos especializados, contributos ou dados pertinentes de peritos externos ou de outros especialistas com experiência comprovada no combate à fraude, como representantes de organismos do Ministério Público¹⁰. Por conseguinte, a avaliação dos riscos pode não ter assentado numa análise exaustiva, o que significa, além disso, que a recomendação de 2019 do Tribunal sobre a escassa utilização de diferentes fontes no contexto da luta contra a fraude nas despesas da UE só foi executada em alguns aspetos (ver [anexo II](#)).

¹⁰ CIPFA, princípio B3.

- 34** Os desafios emergentes, como a utilização crescente da inteligência artificial (IA) para atividades ilícitas (fabricação de documentos e provas, falsificações profundas), não são claramente mencionados no atual quadro de avaliação dos riscos. A IA permite cometer fraudes mais sofisticadas de forma mais fácil, mais barata, mais difícil de detetar e com maior capacidade de adaptação. A fraude assistida pela IA foi assinalada por organismos de execução, como a Europol, as Nações Unidas, a Trend Micro¹¹ e a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE)¹², como uma ameaça crescente que concede aos autores de fraudes novas competências e instrumentos. Embora algumas ações institucionais deem resposta a esta questão indiretamente, por exemplo centrando-se no risco de fabricação de documentos, a sua cobertura continua a ser reduzida e não proporcional à importância dos riscos de fraude relacionados com a IA, o que pode afetar o âmbito e a sinalização das medidas antifraude existentes e eventuais.

As estratégias antifraude dos serviços seguem, em grande medida, as orientações do OLAF, com algumas exceções

A prioridade dos riscos de fraude está bem definida ao nível dos serviços, mas algumas estratégias não estão atualizadas

- 35** O Tribunal constatou que, para desenvolver as suas estratégias antifraude, os serviços da Comissão realizaram avaliações dos riscos de fraude e atividades de controlo e de sinalização dos riscos residuais. Consequentemente, conseguiram definir objetivos que incidem nos riscos significativos e de importância crítica apontados nas referidas avaliações, em consonância com as suas prioridades de combate à fraude e abrangendo as fases pertinentes do ciclo antifraude.

¹¹ Europol, Instituto Inter-Regional das Nações Unidas de Investigação sobre o Crime e a Justiça e Trend Micro Research, *Malicious Uses and Abuses of Artificial Intelligence*, 2020.

¹² Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (2021), *Artificial Intelligence, Machine Learning and Big Data in Finance – Opportunities, Challenges, and Implications for Policy Makers*.

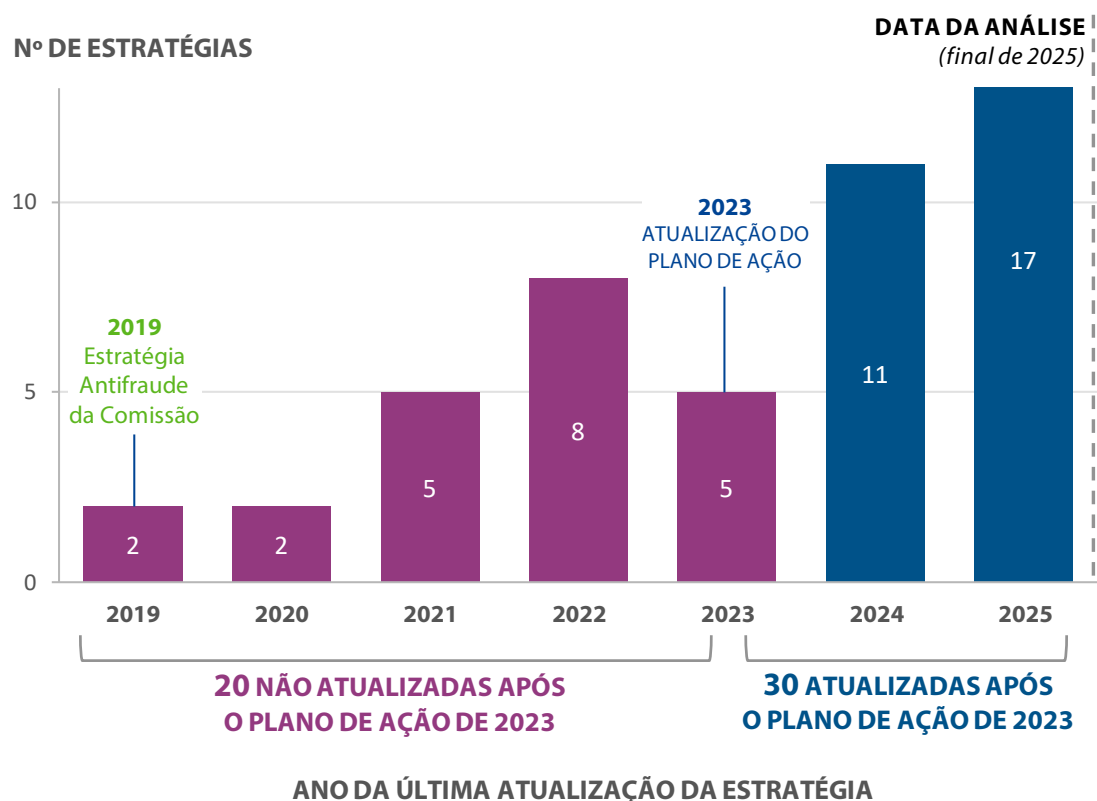
- 36** Quatro serviços da amostra do Tribunal¹³ seguiram as orientações do OLAF, aplicando uma matriz de riscos para dar prioridade às ameaças segundo a sua gravidade. Este processo implicou a avaliação do impacto e da probabilidade de vários tipos de riscos de fraude que podem surgir nos programas que gerem. Além disso, produziram uma representação visual, conhecida como "mapa térmico", que assinala o impacto de cada risco face à probabilidade da sua ocorrência. Este mapa representa claramente a sua importância global, destacando os domínios mais significativos de risco e descrevendo as vulnerabilidades a fraudes. Os restantes seis serviços da amostra¹⁴ aplicaram métodos alternativos para estabelecer uma pontuação dos riscos, por exemplo a realização da avaliação com recurso aos "10 principais" padrões de fraude referidos nas reações recebidas dos serviços da Comissão¹⁵.
- 37** Os serviços não são obrigados a atualizar as estratégias antifraude no mesmo ano que a Estratégia Antifraude da Comissão, nem a avaliar sistematicamente se tais atualizações são necessárias. Mais de um terço das 50 estratégias antifraude dos serviços foi desenvolvida entre 2019 e 2022, antes do plano de ação institucional de 2023, conforme apresentado na [figura 3](#). Consequentemente, integraram as ações institucionais de 2019 que a Comissão considerou terem sido executadas em grande medida. Esta desarticulação entre os quadros ao nível dos serviços e institucional significa que, enquanto alguns planos de ação dos serviços refletem as ações institucionais de 2023, outros refletem as da estratégia de 2019. Se existir harmonização, é possível diminuir o risco de incoerências nas medidas de prevenção, deteção e correção em todos os serviços.

¹³ CINEA, DG ENER, DG MOVE e DG RTD.

¹⁴ DG AGRI, DG EMPL, DG HOME, DG INTPA, DG REGIO e REA.

¹⁵ SWD(2019) 170, "[Fraud risk assessment](#)".

Figura 3 | Panorâmica das atualizações das estratégias antifraude



Fonte: TCE, com base na análise das estratégias antifraude.

- 38** O Tribunal analisou as estratégias antifraude dos serviços para verificar a conformidade com o requisito básico das orientações do OLAF, que preconiza a atualização das estratégias, em princípio, de três em três anos ou no início de um novo quadro financeiro plurianual. Este requisito permite desvios em relação à regra dos três anos ao incorporar a expressão "em princípio", o que é pertinente para os serviços da Comissão com um ambiente de trabalho estável e operações não complexas.
- 39** O Tribunal constatou que, apesar da ligação entre os riscos e os objetivos, muitas estratégias antifraude dos serviços não foram atualizadas conforme exigido pelas orientações do OLAF, o que dificulta a sua melhoria contínua. Embora mais de metade das 50 estratégias tenha sido atualizada após o plano de ação de 2023, até ao final de 2025, 15 não eram atualizadas há mais de três anos ou não o tinham sido até à data de caducidade (nos casos em que abrangiam um período superior a três anos). A Comissão informou o Tribunal de que está em curso a atualização da maioria delas. Os serviços têm de justificar decisões de não atualizar as estratégias, e o OLAF tem a obrigação de analisar a justificação dos serviços. Não se observaram casos na amostra do Tribunal em que fosse necessária essa análise.

As avaliações específicas do risco de fraude são realizadas com frequências variáveis e não utilizam plenamente as informações pertinentes sobre o risco

- 40** Como exigido pelo quadro de controlo interno da Comissão, os serviços realizam avaliações anuais dos riscos que devem, designadamente, abranger os riscos de fraude. Para complementar e reforçar a deteção destes riscos, a Comissão exige que os serviços realizem avaliações específicas dos riscos de fraude antes de atualizarem as suas estratégias antifraude. No entanto, a frequência com que o fazem é variável. As orientações do OLAF estipulam que as estratégias antifraude dos serviços devem ser atualizadas, em princípio, de três em três anos. Embora as diferentes realidades operacionais possam justificar algumas variações entre serviços, a Comissão não definiu um calendário indicativo para assegurar um certo nível de coerência no calendário das avaliações dos riscos. Os métodos de avaliação dos riscos diferem da forma descrita em seguida.
- Vários serviços¹⁶ realizam avaliações específicas dos riscos de fraude a cada dois ou três anos, a fim de identificar novos riscos a incluir nas atualizações da estratégia antifraude.
 - A Direção-Geral das Parcerias Internacionais (DG INTPA) realizou três avaliações do risco de fraude, a saber, em 2013, 2020 e 2025, não cumprindo assim os intervalos previstos.
 - A Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI) não realiza regularmente avaliações do risco de fraude. A avaliação dos riscos que realizou em 2016 foi utilizada para elaborar a atual estratégia antifraude, em 2020. Em 2022, a DG AGRI realizou uma nova avaliação dos riscos, mas não procedeu à atualização da sua estratégia antifraude. Esta nova avaliação foi distribuída a todos os Estados-Membros. Em 2024, a DG AGRI encomendou a um contratante externo a realização de uma nova avaliação dos riscos, que ainda estava em curso em julho de 2025 (a data de corte de operações para a presente auditoria).
 - As avaliações dos riscos de fraude no âmbito da estratégia antifraude conjunta da Direção-Geral da Política Regional e Urbana, (DG REGIO) e da Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão (DG EMPL) para a modalidade de gestão partilhada e indireta também têm uma frequência variável. A mais recente remonta a 2019, o que representa um desvio substancial em relação à regra dos três anos. Em 2024, os serviços elaboraram uma avaliação inicial dos riscos tendo em vista uma futura estratégia que abrangerá o período entre 2026 e 2028.

¹⁶ DG RTD e REA.

- 41** Por conseguinte, as avaliações do risco de fraude, um passo fundamental para a elaboração do plano de ação e da estratégia antifraude, não são sincronizadas ao nível dos serviços e institucional. Esta situação reflete os diferentes perfis de risco de fraude dos serviços, os ciclos operacionais e a possibilidade de assinalar riscos em momentos distintos. No entanto, conduz a uma situação em que, em alguns casos, os serviços elaboram as suas próprias avaliações dos riscos de fraude e também contribuem para a avaliação institucional como um exercício separado, criando um passo administrativo adicional.
- 42** As avaliações dos serviços servem como contributo fundamental para a avaliação dos riscos de fraude institucionais. Quando são elaboradas em momentos diferentes, o exercício institucional pode utilizar informações que não refletem o mesmo período de referência ou grau de atualização. Não existindo um requisito claro de que as avaliações dos riscos de fraude dos serviços sejam atualizadas de três em três anos, é reduzida a garantia de que os riscos são avaliados de forma suficientemente coerente e oportuna para apoiar uma avaliação institucional fiável.
- 43** À semelhança do exercício institucional, as avaliações dos riscos dos serviços analisadas pelo Tribunal não tiveram em conta os conhecimentos especializados externos (como estudos, investigações académicas ou relatórios da Europol) acerca da evolução da fraude. Tal poderia ter sido adequado tendo em conta os perfis de risco de fraude dos serviços. Não foram considerados desenvolvimentos como o aumento da utilização de ferramentas digitais, a criminalidade organizada e outras práticas de fraude transfronteiriça. O Tribunal constatou que apenas a estratégia antifraude conjunta para a gestão partilhada e indireta tem em conta o índice de perceção da corrupção da Transparência Internacional, que dá uma indicação dos níveis percecionados de corrupção no setor público.

Os planos de ação abrangem o ciclo antifraude, mas muitas vezes as ações não são suficientemente ambiciosas

- 44** De acordo com o [código de conduta para a gestão do risco de fraude e corrupção do CIPFA](#), os planos de ação de uma organização devem estar em consonância com a sua estratégia antifraude e contribuir para o cumprimento dos seus objetivos. As ações devem combinar estratégias pró-ativas e reativas especificamente concebidas para fazer face aos riscos de fraude da organização, com prazos claros, resultados mensuráveis e revisões frequentes.
- 45** Nestes termos, é de esperar que o plano de ação que acompanha a estratégia antifraude institucional assente nos planos de ação dos serviços e dê resposta aos objetivos estratégicos, abrangendo de forma exaustiva os riscos detetados. Os planos de ação devem incidir em medidas que ultrapassem as obrigações rotineiras ou obrigatórias no âmbito dos regulamentos, procedimentos internos ou quadros antifraude em vigor e devem evitar sobreposições. Devem também definir ações claras, mensuráveis e exequíveis destinadas a atenuar os riscos prioritários dentro de um prazo definido.
- 46** O Tribunal avaliou se o plano de ação institucional de 2019 e a atualização de 2023 contribuíram para os objetivos da estratégia institucional. Além disso, analisou os planos de ação dos serviços selecionados para averiguar se contribuem para o cumprimento dos objetivos da estratégia institucional e das estratégias dos serviços.

Os planos de ação abrangem os principais domínios, mas as ações não estão sistematicamente ligadas aos objetivos e a sua clareza é variável

Após a atualização de 2023, as ações institucionais já não estão sistematicamente associadas aos objetivos estratégicos

- 47** A estratégia institucional compreendeu todo o ciclo antifraude, com as suas ações a centrarem-se principalmente na prevenção e na deteção. Quase 80% das ações diziam respeito a estas fases, com os restantes 20% a repartirem-se uniformemente entre investigação e correção. As ações de prevenção e deteção podem evitar perdas financeiras antes da sua ocorrência ou detetá-las numa fase precoce. Ao centrar-se nestas ações, a Comissão, enquanto instituição responsável em última instância pela gestão do orçamento da UE, colocou a tónica nas fases do ciclo antifraude que ajudam a reduzir a necessidade de investigações e cobranças dispendiosas.

- 48** O Tribunal constatou que a maioria das ações do plano de ação institucional está em consonância com os objetivos estratégicos (ver [figura 4](#)). A [estratégia de 2019](#) e o plano de ação conexo estabeleceram uma ligação clara entre objetivos e ações. Com efeito, o plano de ação de 2019 atribuiu explicitamente ações aos sete objetivos fixados na estratégia antifraude institucional, não deixando margem para ambiguidades. Contudo, esta ligação tornou-se menos clara após a atualização de 2023.
- 49** Em 2023, a Comissão confirmou que os objetivos estratégicos de 2019 (ver [caixa 3](#)) continuavam válidos, não a tendo atualizado. Todavia, atualizou o plano de ação que a acompanha. O Tribunal observa, porém, que a estratégia antifraude institucional não foi atualizada na sequência da revisão intercalar do quadro financeiro plurianual, como previsto na própria estratégia. O Conselho da UE deu luz verde à revisão intercalar em fevereiro de 2024. Esta revisão reforçou alguns domínios de intervenção e aumentou o número de instrumentos financeiros¹⁷ e a flexibilidade na orçamentação¹⁸, na esperança de aumentar o volume e a rapidez dos fluxos financeiros no âmbito do quadro financeiro plurianual. Apesar destas grandes alterações, a estratégia antifraude institucional não considerou se surgiram novos riscos ou se seriam necessárias novas ações para os enfrentar.
- 50** A [atualização de 2023](#) e o plano de ação enfraqueceram a ligação entre objetivos e ações. Anteriormente, era mais fácil ver quais as ações que contribuíam para o cumprimento dos objetivos estratégicos de 2019. O plano atualizado agrupa as 44 ações em sete temas para o período entre 2023 e 2026, que refletem as prioridades da Comissão na luta contra a fraude, mas não estabelece uma ligação unívoca clara entre os objetivos de 2019 e as ações correspondentes, tal como descrito na [figura 4](#). Por conseguinte, torna mais difícil acompanhar os progressos no cumprimento destes objetivos.

¹⁷ Conselho da União Europeia, *Timeline – Mid-term revision of the EU long-term budget 2021-2027*.

¹⁸ Relatório Especial 18/2025, ponto 8.

Figura 4 | Ligação entre os objetivos da Estratégia Antifraude da Comissão e os planos de ação de 2019 e 2023



Fonte: TCE, com base na Estratégia Antifraude da Comissão de 2019 (COM(2019) 196) e nos seus planos de ação (o plano de 2019, SWD(2019) 170, e a revisão de 2023, COM(2023) 405).

A clareza das ações varia, dificultando a medição dos progressos

- 51** Ao analisar o plano de ação institucional de 2023, o Tribunal constatou que quase 20% das ações não o eram na verdade, mas sim objetivos. Incluía formulações como "reforçar o diálogo", "assegurar uma cooperação estreita", "promover ou reforçar a partilha", "aumentar a sensibilização" ou "manter um elevado nível de coordenação", que indicam os resultados pretendidos, mas não incluem medidas operacionais pormenorizadas sobre a forma de os alcançar.
- 52** O Tribunal constatou igualmente que mais de 40% das ações institucionais não estavam bem definidas e não permitiam medir os progressos. Um exemplo destas é o desenvolvimento da Arachne (o sistema informático integrado único para a exploração de dados e a pontuação do risco), aumentando a sua facilidade de utilização e explorando formas de aumentar a interoperabilidade. Estas ações careciam dos pormenores necessários para compreender exatamente qual deveria ser a linha de ação ao longo do tempo, por exemplo que outros sistemas poderiam ser interoperáveis com a Arachne. Sem bases de referência e metas quantificáveis para medir os progressos, é difícil avaliar o desempenho na execução do plano de ação.
- 53** O Tribunal constatou que os planos de ação dos serviços da Comissão tinham um problema de clareza semelhante, embora menos pronunciado, pois considera que pouco mais de 10% das ações dos serviços são objetivos. Além disso, algumas ações são apresentadas simultaneamente como objetivos estratégicos e ações. Entre os exemplos de objetivos identificados como ações incluem-se: "reforçar a formação", "reforçar a comunicação", "melhorar a utilização" ou "manter um elevado nível de coordenação", que descrevem os efeitos pretendidos e não o que será feito.
- 54** O [quadro 1](#) resume a avaliação por parte do Tribunal das ações incluídas nos planos de ação dos serviços selecionados (ver metodologia utilizada no [anexo III](#)). Quatro estratégias dos serviços¹⁹ definiram bem quase todas as ações, com resultados quantificáveis que permitem medir os progressos, enquanto outras três²⁰ só o fizeram para cerca de metade das ações, sem métricas claras. Do mesmo modo, tendo em conta os recursos e as limitações, a maioria das ações é realista, mas tal deve-se em parte à ambição relativamente modesta dos planos (ver ponto [62](#)).

¹⁹ CINEA, DG RTD, DG EMPL e DG REGIO.

²⁰ DG ENER, DG INTPA e DG MOVE.

Quadro 1 – Síntese das ações previstas nos planos de ação dos serviços em vigor em julho de 2025

Sim 	% de ações	Marginalmente 	% de ações
Maioritariamente 	81%-100%	Não 	21%-40%
Parcialmente 	61%-80%		0%-20%
	41%-60%		

Serviço	Bem definidas	Resultados quantificáveis	Realistas	Alinhadas com os objetivos	Calendarizadas
CINEA					
REA					
DG AGRI					
DG ENER					
DG HOME					
DG INTPA					
DG MOVE					
DG RTD					
DG EMPL e DG REGIO*					
Domínio da investigação**					

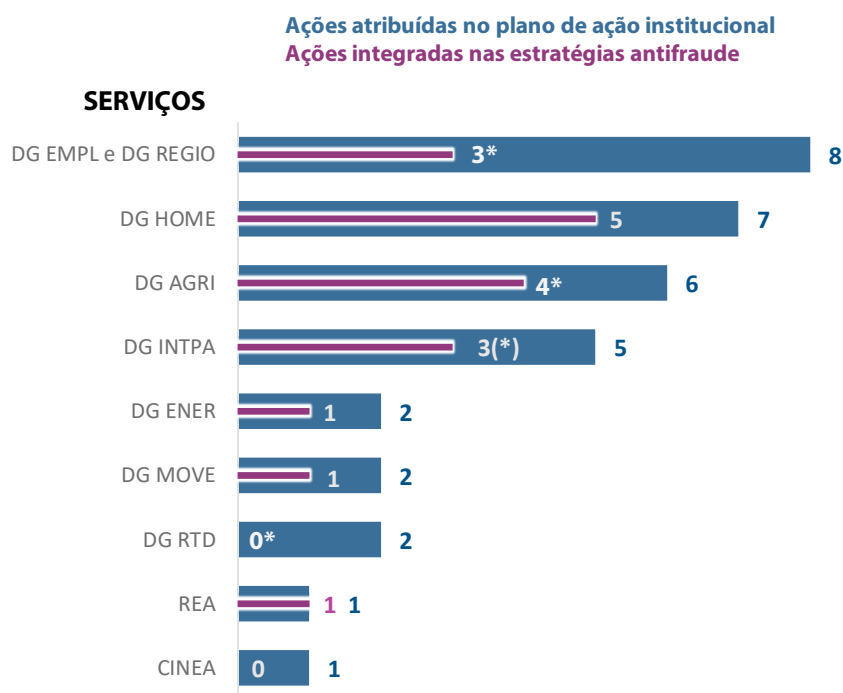
* A DG EMPL e a DG REGIO são apresentadas em conjunto, pois têm uma estratégia antifraude conjunta.

** Direções-gerais, agências de execução e empresas comuns no domínio da política de investigação.

Fonte: TCE, com base em informações facultadas pela Comissão.

- 55** Três serviços²¹ fixaram prazos precisos para avaliar a conclusão ou o progresso de quase todas as ações dos seus planos. Em contrapartida, a maioria das ações em quatro²² dos dez serviços selecionados não tem uma data específica de conclusão, o que resulta na execução "contínua" de mais de metade das suas ações. Por conseguinte, a aplicação e o acompanhamento das ações tornam-se mais problemáticos.
- 56** A estratégia antifraude institucional baseia-se nas avaliações dos riscos dos serviços e funciona como estratégia antifraude global. O Tribunal examinou os planos de ação dos serviços (que estavam em vigor à data de conclusão dos trabalhos de auditoria), tendo constatado que não integram plenamente as ações institucionais de 2023 relativamente às quais foi atribuído aos serviços correspondentes um papel de liderança (atualizando-as, se necessário). A metodologia do OLAF não tem um requisito deste tipo, o que o Tribunal considera uma insuficiência. A *figura 5* apresenta dados sobre a integração de ações institucionais nos planos de ação dos serviços.

Figura 5 | Integração das ações institucionais de 2023 nos planos de ação dos serviços



* Estratégias antifraude atualizadas pela última vez em 2019 (DG EMPL e DG REGIO), 2020 (DG AGRI), 2021 (DG INTPA) e 2022 (DG RTD).

A DG EMPL e a DG REGIO são apresentadas em conjunto, pois têm uma estratégia antifraude conjunta.

Fonte: TCE, com base nos planos de ação institucional e dos serviços de 2023.

²¹ CINEA, REA e DG RTD.

²² DG AGRI, DG ENER, DG HOME e DG MOVE.

57 O sucesso na conclusão da estratégia antifraude institucional depende do contributo tanto dos serviços responsáveis da Comissão como daqueles que têm um papel de apoio. Como ilustrado na [figura 5](#), quase nenhum serviço integrou todas as ações para as quais foi designado como responsável (por não ter atualizado a sua estratégia antifraude após o plano de ação institucional de 2023). A integração incompleta destas ações pode diminuir a importância dos planos de ação dos serviços.

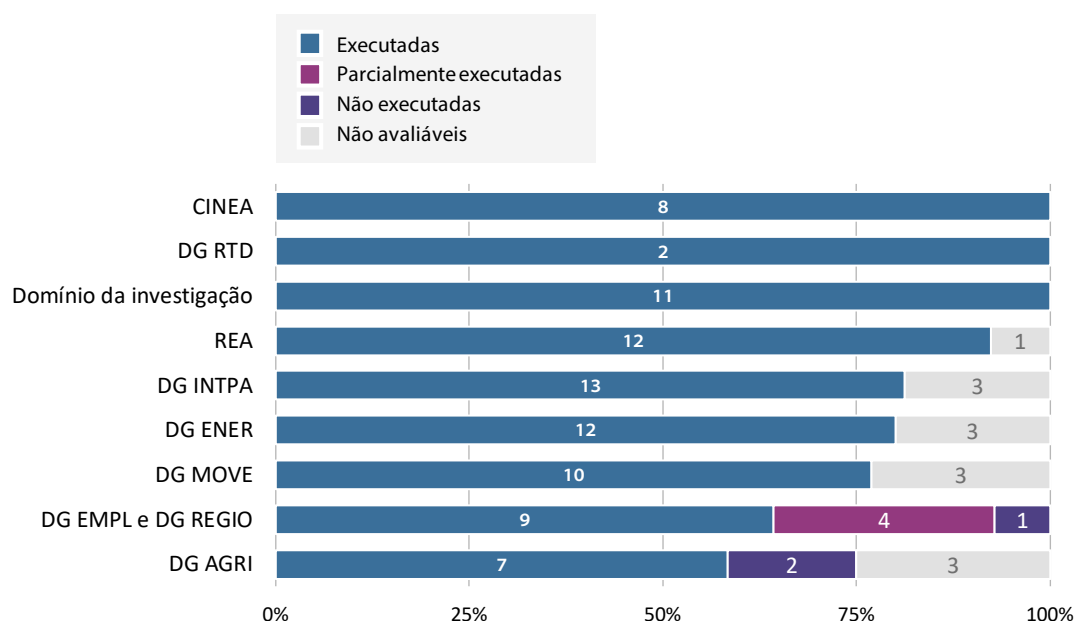
A Comissão considera que a maioria das ações foi executada, mas nem sempre é possível avaliá-las à luz do plano e frequentemente são pouco ambiciosas

58 No que respeita ao plano de ação institucional de 2023, o Tribunal considerou não só o plano inicialmente adotado pela Comissão, mas também o subsequente âmbito de trabalho das ações conforme definido pelos próprios serviços. Constatou que cerca de 70% das 70 ações e subações (ou seja, componentes distintas de ações mais vastas, com os seus próprios resultados específicos) foram concluídas. Em relação a todas as restantes ações e subações, a Comissão realizou algumas atividades, como descrito no [ponto da situação do plano de ação de 2023](#) e apoiado por elementos de prova. No entanto, metade dessas medidas (ou seja, 11 ações e subações) são plurianuais ou "contínuas" e carecem de metas intermédias previamente definidas. Alguns exemplos de ações "contínuas" incluem:

- aumentar a utilização do Sistema de Gestão de Irregularidades (SGI);
- incentivar os Estados-Membros a introduzirem medidas antifraude.

Por conseguinte, não é possível medir os seus progressos e determinar se se encontram no bom caminho. Assim sendo, não se pode concluir se as atividades realizadas estão em conformidade com o previsto.

59 Nos seus relatórios relativos a 2024, os serviços da Comissão declararam que todas as ações (104) delineadas nos planos de ação tinham sido executadas. Na sequência da análise do Tribunal, foi possível confirmar que tal era o caso de aproximadamente 80% das ações dos serviços. Na opinião do Tribunal, é difícil considerar algumas das restantes ações (oito, correspondentes a 8%) como totalmente executadas, uma vez que são tarefas contínuas ou incluem termos vagos, como "prever procedimentos adequados" ou "prestar apoio". A [figura 6](#) apresenta mais dados sobre a execução, por serviço, das ações cuja conclusão estava prevista para 2024.

Figura 6 | Execução de ações com conclusão prevista para 2024, por serviço

Não se apresenta a DG HOME porque a sua estratégia antifraude foi adotada em 11 de fevereiro de 2025. A DG EMPL e a DG REGIO são apresentadas em conjunto, pois têm uma estratégia antifraude conjunta. Por "domínio de investigação" entende-se as direções-gerais, agências de execução e empresas comuns no domínio da política de investigação. A indicação "Não avaliáveis" tem origem na insuficiente documentação facultada ou na falta de indicadores para medir os progressos.

Fonte: TCE, com base em informações facultadas pela Comissão.

- 60** Embora a maioria das ações tenha sido executada, esperava-se que todas se encontrassem totalmente executadas até ao final de 2024. As restantes ações restringem ou atrasam o cumprimento dos objetivos e podem reduzir a eficácia global das estratégias.

61 Embora a maioria das ações institucionais de 2023 (incluindo as subações) seja pertinente para os objetivos, o Tribunal considera que algumas delas (mais de 20%) carecem de ambição, tal como explicado a seguir.

- Oito ações e subações exigem "explorar opções" ou "explorar possibilidades" para futuras linhas de ação. Trata-se de etapas necessárias do processo, mas as ações não apontam as medidas de acompanhamento concretas que seriam a próxima etapa lógica, abrangendo questões de forma exaustiva. Uma vez concluídas estas ações, a Comissão não atualizou o seu plano de ação para refletir este facto, nem substituiu estas ações iniciais por outras subsequentes. Desta forma, as eventuais novas ações conexas estão a ser realizadas sem que sejam acompanhadas no plano de ação.
- Outras sete ações e subações, por exemplo lembrar os Estados-Membros das suas obrigações através do envio de cartas ou convidar o OLAF para as reuniões pertinentes, dizem respeito às etapas processuais normais. Não contribuem significativamente para o cumprimento dos objetivos da mesma forma que as ações que exigem mais esforços, como a modernização técnica do SGI. A facilidade em concluir estas ações contribui para uma imagem global positiva da execução dos planos de ação.

62 O Tribunal constatou que mais de metade das ações dos serviços (cerca de 55%) não é suficientemente ambiciosa. Algumas delas cumprem tarefas rotineiras ou obrigatórias, já exigidas por diferentes regulamentos, procedimentos internos ou quadros antifraude. Além da Direção-Geral da Investigação e da Inovação (DG RTD), que supervisiona a sua própria estratégia antifraude e a estratégia comum no domínio da investigação e inovação e cujos planos de ação não contêm, na opinião do Tribunal, ações pouco ambiciosas, os outros serviços selecionados incluíram uma combinação de ações ambiciosas e pouco ambiciosas, como a seguir se descreve.

- Cerca de 70% destas ações são obrigações legais ou de rotina que os serviços já são obrigados a cumprir, independentemente de estarem ou não incluídas nos seus planos de ação. Incluem, por exemplo, responder em tempo útil aos pedidos de informação ou relacionados com a investigação do OLAF ou da Procuradoria Europeia, comunicar alegações de fraude e outras irregularidades graves ao OLAF ou manter um sítio Intranet para a comunicação com o pessoal.
- O Tribunal observa que uma pequena percentagem de ações (cerca de 10%) se sobrepõe a outras nos mesmos planos de ação.
- Além disso, o Tribunal constatou que algumas ações, como a "avaliação contínua dos riscos" ou a "atualização das estratégias antifraude" (10%), dizem respeito à conceção e execução de estratégias antifraude, em vez de visarem a atenuação dos riscos sinalizados.
- Por último, o Tribunal considerou que uma pequena percentagem de ações (menos de 10%) era de importância relativamente menor para um plano de ação antifraude, como o envio de relatórios do OLAF aos Estados-Membros ou a atualização dos modelos de cartas para as comunicações de seguimento com os Estados-Membros sobre os relatórios do OLAF.

63 As ações pouco ambiciosas, por serem menos importantes, diluem a concentração estratégica e a definição das prioridades que mais contribuem para os objetivos. Além disso, a existência de ações pouco ambiciosas dificulta a supervisão institucional, sobrecarregando desnecessariamente o acompanhamento. Consequentemente, torna-se difícil avaliar os progressos no cumprimento dos objetivos das estratégias.

Existe acompanhamento e comunicação de informações, mas sem reflexo pleno nos progressos, nos resultados ou no impacto

64 De acordo com o quadro internacional de boa governação no setor público²³, desenvolvido conjuntamente pelo CIPFA e pela Federação Internacional dos Contabilistas, uma organização deve acompanhar e analisar regularmente o quadro e os processos de gestão dos riscos. Deve também avaliar se os resultados pretendidos continuam a ser válidos ou se devem ser introduzidas atualizações ou alterações e se quaisquer alterações no ambiente interno ou externo representam um risco para a concretização dos resultados pretendidos. O órgão de direção deve ser informado pela pessoa responsável, pelo menos uma vez por ano, sobre o desempenho da organização no que respeita à sua estratégia antifraude e, no relatório anual de governação, a organização deve chegar a conclusões sobre a execução da estratégia.

65 Nestes termos, é de esperar que a Comissão e os serviços:

- executem os respetivos planos de ação na íntegra e em tempo útil;
- recolham regularmente informações sobre os resultados da execução das estratégias antifraude institucionais e dos serviços, bem como dos planos de ação conexos, verifiquem essas informações e, em caso de desvios, tomem medidas corretivas (um processo que deve ser facilitado por sistemas fiáveis de comunicação de fraudes);
- apresentem uma panorâmica e a conclusão da execução das estratégias antifraude institucional (no relatório anual da Comissão) e dos serviços (nos seus relatórios anuais);
- criem um mecanismo de retorno de informação para as avaliações em curso, comuniquem deficiências e tomem medidas corretivas em função das experiências, auditorias e análises.

66 O Tribunal avaliou os mecanismos de acompanhamento e comunicação de informações em relação aos esforços antifraude dos serviços da amostra, bem como da Comissão no seu conjunto.

²³ CIPFA e Federação Internacional dos Contabilistas, *International Framework: Good Governance in the Public Sector*, 2014, princípios F2 e F3.

O acompanhamento realizado pelos serviços varia em termos de qualidade e exaustividade

67 O Tribunal analisou a forma como os serviços seleccionados acompanham a execução das suas estratégias e os instrumentos que utilizam. Os serviços analisados fazem o ponto da situação quanto à execução dos seus planos de ação, mas com diferentes níveis de pormenor e utilizando diferentes métodos de avaliação, como indicadores. O Tribunal observou o seguinte:

- oito serviços criaram indicadores formais para medir a execução das ações, enquanto dois²⁴ definiram indicadores apenas para 6 das 34 ações (nas restantes só é possível deduzir os indicadores a partir da descrição das ações e das realizações esperadas);
- apenas cerca de um quarto (26) dos 107 indicadores da amostra do Tribunal tem bases de referência, que são importantes para medir com precisão os progressos e demonstrar a evolução da situação ao longo do tempo;
- menos de metade dos indicadores (51) estabeleceu prazos específicos para a conclusão da ação correspondente – dos 59 indicadores que se referem a uma execução "contínua" (55%), apenas 2 fixam prazos explícitos ou datas predefinidas para avaliar se as ações que medem estão a ser realizadas;
- no conjunto dos serviços, 22 ações dividem-se em cinco grupos de ações semelhantes, mas os serviços utilizam indicadores diferentes, o que pode ter um impacto desnecessário na possibilidade de comparação e agregação dos resultados do acompanhamento (ver [caixa 4](#)).

²⁴ DG ENER e DG MOVE.

Caixa 4

Exemplo de uma ação medida com diferentes indicadores consoante o serviço

Cinco serviços da Comissão incluíram nos seus planos de ação formação para o pessoal sobre questões relacionadas com a luta contra a fraude. Porém, conceberam diferentes indicadores para medir os progressos:

- o número de ações de formação e a percentagem de pessoal que participa;
- apenas o número de ações de formação;
- apenas a percentagem de pessoal que participa;
- o número de participantes por ano;
- se todos os recém-chegados receberam formação.

68 Devido às insuficiências indicadas acima em alguns indicadores dos serviços, não é possível avaliar totalmente os progressos na execução dos planos de ação e os resultados alcançados. Esta situação indica que não foi totalmente executada a recomendação do Tribunal sobre indicadores mensuráveis, constante do seu Relatório Especial de 2019 sobre a fraude nas despesas da UE²⁵.

69 Além disso, o acompanhamento realizado pelos serviços não está formalmente ligado ao acompanhamento institucional. Os serviços respondem internamente perante o respetivo órgão de gestão, em consonância com os seus procedimentos. Contudo, os serviços também utilizam um formato específico de relatório estabelecido pelo OLAF para indicar o ponto da situação do plano de ação institucional, publicado juntamente com os relatórios PIF anuais. Este mecanismo acrescenta complexidade ao processo de acompanhamento.

²⁵ Relatório Especial 01/2019, recomendação 2.

70 O exame do Tribunal à atual execução ao nível dos serviços revela que o processo de retorno de informação para apontar os ensinamentos retirados não é coerente entre os serviços da Comissão. O Tribunal constatou que 6 dos 10 serviços²⁶ incluídos na sua amostra de auditoria realizaram exercícios específicos para retirar ensinamentos antes de atualizarem as estratégias antifraude e os planos de ação em vigor. Estes exercícios incluíram atividades como a realização de inquéritos junto do pessoal, a elaboração de avaliações analíticas e a produção de documentos de trabalho conexos. Os restantes quatro serviços²⁷ não seguiram este método de modo tão formalizado. O Tribunal nota ainda que a DG EMPL e a DG REGIO realizaram exercícios deste tipo em preparação para as suas próximas estratégias antifraude.

71 A DG EMPL e a DG REGIO elaboram relatórios anuais internos sobre as atividades antifraude que descrevem os progressos na execução dos planos de ação, partilhando-os com o OLAF e os quadros superiores. A DG AGRI também elabora um relatório deste tipo, mas, entre 2021 e 2025, abrangeu apenas 7 das 12 ações descritas na sua estratégia antifraude. O Tribunal considera que a elaboração e a partilha de tal relatório são uma boa prática, pois promovem a transparência e a responsabilização nestes serviços e proporcionam à sua gestão informações mais sólidas no que respeita ao processo de gestão dos riscos.

A apresentação de relatórios melhorou, mas continua a centrar-se na conclusão das atividades e não nos resultados ou no impacto

72 A Comissão publica relatórios anuais sobre a proteção dos interesses financeiros da UE²⁸ (relatórios PIF). Estes relatórios descrevem as medidas tomadas pela Comissão e os Estados-Membros para salvaguardar os interesses financeiros da União e funcionam como um instrumento importante para a Comissão em matéria de transparência e responsabilização perante o público no que respeita às medidas antifraude. Os relatórios PIF são acompanhados de um anexo no qual a Comissão comunica anualmente informações sobre a execução da sua estratégia antifraude. A Comissão também apresenta tais informações no relatório anual sobre a gestão e a execução, e os serviços informam sobre a execução das suas estratégias antifraude nos relatórios anuais de atividade (RAA).

²⁶ CINEA, DG ENER, DG MOVE, DG INTPA, DG RTD e REA.

²⁷ DG AGRI, DG EMPL, DG REGIO e DG HOME.

²⁸ [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#), artigo 325º.

O relatório PIF dá mais informações sobre os resultados do que no passado

- 73** A análise do Tribunal mostra que, desde a sua primeira publicação em 1990, os relatórios PIF anuais foram incluindo gradualmente informações mais pormenorizadas, como dados sobre a [instância](#) do Sistema de Detecção Precoce e de Exclusão²⁹, atualizações sobre o ponto da situação e a avaliação das estratégias nacionais antifraude, bem como informações sobre a execução do plano de ação institucional. Por conseguinte, o número de documentos de trabalho que acompanham o relatório PIF aumentou substancialmente.
- 74** A partir do [relatório PIF relativo a 2023](#), um novo documento de trabalho específico apresenta uma panorâmica mais pormenorizada da situação e uma avaliação das estratégias nacionais antifraude, indo além das autoavaliações dos Estados-Membros. Este panorama utilizou uma abordagem em duas fases: avaliação do cumprimento dos critérios básicos e realização de uma análise qualitativa. O relatório também apresenta as medidas antifraude aplicadas pelos Estados-Membros. O documento sobre o seguimento dado às recomendações do relatório PIF relativo a 2023 e a sua aplicação pelos Estados-Membros, que acompanha o relatório PIF relativo a 2024, contém uma análise que compila as boas práticas apontadas pelos Estados-Membros na resolução de questões comuns, a fim de proporcionar uma visão global das possíveis soluções.
- 75** O SGI é uma das principais fontes de dados das estatísticas sobre irregularidades constantes do relatório PIF. Abrange as despesas da UE em gestão partilhada com os Estados-Membros. A Comissão reconhece os problemas de exatidão e exaustividade dos dados do SGI e observa que está empenhada num "diálogo estruturado" com as autoridades de gestão da coesão de 10 Estados-Membros para dar resposta a estas questões³⁰. Essas limitações em matéria de qualidade dos dados podem prejudicar a exatidão da análise e das conclusões do relatório PIF, podendo também afetar a estimativa da probabilidade e do impacto dos riscos nas estratégias dos serviços em regime de gestão partilhada. Esta situação indica que foi executada em alguns aspetos a recomendação do Tribunal sobre a melhoria do SGI, constante do seu Relatório Especial de 2019 sobre a fraude nas despesas da UE (ver [anexo II](#)).

²⁹ Regulamento (UE, Euratom) 2024/2509 relativo às regras financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, artigo 145º.

³⁰ Relatório PIF relativo a 2024, secção 2.3.3.

Os relatórios institucionais apresentam uma imagem mais positiva do que a avaliação do Tribunal

- 76** O [relatório PIF relativo a 2024](#) e o relatório anual sobre a gestão e a execução concluem que a Comissão "avançou com a execução do plano de ação". No entanto, as secções pertinentes dos relatórios descreviam, em grande medida, o que as ações deveriam alcançar, em vez do que foi efetivamente realizado. O documento de trabalho sobre o ponto da situação do plano de ação de 2023 anexo ao relatório PIF dava mais informações sobre os progressos alcançados durante o ano anterior.
- 77** A Comissão centra-se primordialmente no ponto da situação de cada ação. Contudo, não avalia nem determina a extensão dos progressos no cumprimento dos objetivos da estratégia de 2019 através dessas ações. Consequentemente, não é demonstrada a ligação entre a execução das ações e os progressos reais na concretização dos resultados pretendidos pela estratégia.
- 78** Além disso, o Tribunal observou lacunas no pacote de relatórios da Comissão respeitante ao [relatório PIF relativo a 2024](#). A Comissão descreve o estado de 17 ações e subações cuja conclusão estava prevista para 2024, tendo considerado 13 delas concluídas e 4 como estando ainda em curso. Porém, o Tribunal determinou que duas ações consideradas concluídas pela Comissão não o deveriam ter sido. A [caixa 5](#) apresenta um exemplo. Além disso, em relação a três ações que registavam atrasos, a Comissão não explicou os progressos modestos e alargou os prazos para a conclusão.

Caixa 5

Exemplo de uma ação prematuramente considerada concluída

Uma das ações exigia explorar a possibilidade de colaborar com organizações da sociedade civil para aumentar a denúncia de irregularidades e de fraudes.

A Comissão deu formação a 30 membros do pessoal de uma destas organizações e esteve em contacto com outra. Analisou igualmente se as estratégias nacionais antifraude continham ações relacionadas com a denúncia de irregularidades.

A Comissão não envolveu um leque mais vasto de organizações da sociedade civil de modo a assegurar consultas mais alargadas. Por conseguinte, a extensão do trabalho realizado não justifica que se considere a ação concluída.

A incoerência dos relatórios dos serviços prejudica a obtenção de uma panorâmica completa da execução

- 79** Todos os anos, os serviços centrais da Comissão emitem instruções a outros serviços para a elaboração dos seus relatórios anuais de atividades. Estas instruções incluem requisitos para a apresentação de relatórios relativos à prevenção, deteção e correção da fraude. O OLAF analisa esta secção anualmente para garantir que os relatórios sobre a execução das estratégias antifraude dos serviços são completos e normalizados. As instruções de 2024 exigiam que os serviços comunicassem sucintamente as suas estratégias antifraude, o acompanhamento realizado, os resultados e (nos casos em que desempenhavam um papel de liderança) o contributo para a estratégia antifraude institucional e o seu plano de ação revisto.
- 80** A análise do Tribunal aos RAA dos serviços selecionados indica que os relatórios carecem frequentemente de informações pormenorizadas sobre a execução das ações ou, em alguns casos, não mencionam de todo determinadas ações (ver [quadro 2](#)). O relatório PIF não compensa estas omissões, dado que se centra em questões institucionais. Por conseguinte, este facto prejudica a obtenção de uma panorâmica completa da execução das estratégias antifraude dos serviços.

Quadro 2 | Informações sobre a execução das ações antifraude comunicadas nos RAA dos serviços

Serviço	Número de ações nas estratégias antifraude	Número de ações comunicadas nos RAA	Indicação do contributo para a Estratégia Antifraude da Comissão (para ações da responsabilidade do serviço)
DG RTD*	2	2	Sem informações
REA	13	4	Apresenta informações
DG MOVE	16	3	Apresenta informações sobre uma de duas ações
DG ENER	18	4	Apresenta informações sobre uma de duas ações
CINEA*	8	3	Sem informações
DG AGRI	12	8	Apresenta informações gerais sobre todas as ações
DG EMPL e DG REGIO	14	4	Apresenta informações gerais sobre todas as ações
DG INTPA	16	12	Declaração geral sobre três de cinco ações
DG HOME**	16	N/A	N/A

* Os RAA de 2024 da DG RTD e da CINEA referem-se aos planos de ação em vigor antes da atualização de 2023 do plano de ação institucional, sem qualquer referência às ações por que são responsáveis.

** O RAA de 2024 da DG HOME informa que está em curso a execução da estratégia antifraude adotada em 11 de fevereiro de 2025, ao passo que tinham sido executadas todas as ações que abrangiam o período terminado em 2024.

Fonte: TCE, com base nos RAA dos serviços relativos a 2024.

O impacto da Estratégia Antifraude da Comissão não foi plenamente avaliado

- 81** Enquanto serviço responsável pela política antifraude da Comissão, o OLAF mediu anualmente a concretização dos objetivos estratégicos de 2019, utilizando documentos de trabalho internos. Cada um dos sete objetivos da estratégia de 2019 utilizou principalmente um indicador, a saber, a percentagem de ações conexas concluídas. Dois objetivos foram medidos utilizando apenas este indicador. Foram utilizados indicadores adicionais para os restantes cinco objetivos, sendo o tipo mais comum os indicadores de realizações, como o número de formações ministradas, de reuniões ou de documentos analíticos.
- 82** Em 2023, o OLAF deixou de utilizar indicadores para medir o cumprimento dos objetivos. Em vez disso, começou a recorrer a indicadores para medir o grau de conclusão de cada ação. O Tribunal observa que o quadro de acompanhamento de 2024 utilizado para o efeito revelou que não tinham sido atribuídos indicadores a 5 das 44 ações institucionais, enquanto 8 tinham indicadores atribuídos apenas parcialmente, ou seja, não a todas as subações. O quadro de acompanhamento de 2025 revela uma melhoria a este respeito, uma vez que se reduz o número de ações sem indicadores (uma não tem indicadores e seis têm indicadores atribuídos parcialmente).
- 83** O Tribunal considera que tanto os indicadores dos objetivos utilizados até 2023 como os indicadores das ações utilizados desde então medem as realizações e não os resultados, o que significa que nos dizem o que foi feito, mas não o que foi alcançado – por outras palavras, medem o esforço e não os resultados. Por conseguinte, a Comissão não mede sistematicamente o impacto dos progressos no cumprimento dos objetivos estratégicos. Esta situação indica que não foi totalmente executada a recomendação do Tribunal sobre a comunicação de informações com base no cumprimento de objetivos, constante do seu [Relatório Especial de 2019 sobre a fraude nas despesas da UE](#) (ver [anexo II](#)).

O presente relatório foi adotado pela Câmara V, presidida por Jan Gregor, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 19 de maio de 2026.

Pelo Tribunal de Contas

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Sobre a auditoria

- 01** Entre 2021 e 2027, a Comissão gere um orçamento da União que chega a 200 mil milhões de euros anuais, em cooperação com os Estados-Membros e respeitando o princípio da boa gestão financeira¹. Ao fazê-lo, tanto a UE como os Estados-Membros têm a obrigação clara e vinculativa de tomar medidas eficazes para combater a fraude e as atividades ilegais que prejudicam os interesses financeiros da União². Para cumprir esta obrigação, é imperativo que a Comissão disponha de um sólido quadro de controlo interno.
- 02** A gestão do risco de fraude é parte integrante do [quadro de controlo interno da Comissão](#). O princípio 8 deste quadro exige que as medidas antifraude sejam concebidas, aplicadas e documentadas de forma estruturada, e não como ações fragmentadas ou *ad hoc*. Mais especificamente, exige a criação e aplicação de estratégias antifraude sólidas, tanto a nível institucional como dos serviços, proporcionando um quadro para melhorar as medidas antifraude.
- 03** Por conseguinte, os serviços da Comissão (direções-gerais e agências de execução) desenvolveram estratégias antifraude com base nos riscos de fraude sinalizados e definiram as correspondentes medidas preventivas, de deteção, de investigação e corretivas. A nível institucional, a Comissão adotou a sua [primeira estratégia antifraude em 2011](#). Esta foi substituída por [uma nova estratégia em 2019](#), acompanhada de um plano de ação que a Comissão [atualizou em 2023](#). De modo geral, a estratégia antifraude institucional proporciona o quadro de governação para a coordenação da ação neste domínio em todos os serviços da Comissão. Visa-se, assim, assegurar a coerência e o desenvolvimento baseado no risco de medidas antifraude em toda a Comissão.

¹ [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#), artigo 317º.

² [Ibid.](#), artigo 325º.

- 04** A Comissão deve igualmente comunicar anualmente ao Parlamento Europeu e ao Conselho as medidas tomadas para cumprir a sua obrigação de luta contra a fraude. Tal é feito através do relatório anual sobre a proteção dos interesses financeiros da UE (relatório PIF), que visa assegurar a transparência, a responsabilização e o acompanhamento contínuo dos riscos e tendências de fraude, bem como a eficácia das ações neste domínio.
- 05** O Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) é responsável pela conceção e o desenvolvimento da Estratégia Antifraude da Comissão. Fornece apoio e metodologia e analisa as estratégias antifraude. O quadro de gestão antifraude da UE conta também com a participação de outras entidades, com funções e responsabilidades definidas (ver [figura 1](#)).

Figura 1 | Funções e responsabilidades das entidades envolvidas no quadro de gestão antifraude da UE

Conselho de Administração Institucional	OLAF Organismo Europeu de Luta Antifraude	DG Direções-Gerais da Comissão	AFCOS Serviço de coordenação antifraude	FPDnet Rede de Prevenção e Detecção da Fraude	COCOLAF Comité Consultivo para a Coordenação da Luta contra a Fraude
• Proporciona supervisão e orientações estratégicas sobre os aspetos institucionais da luta contra a fraude • Uma vez por ano, discute as atividades de prevenção da fraude, a análise dos riscos e tendências, desenvolvimentos nas estratégias e medidas antifraude e o relatório PIF	• Desenvolve a Estratégia Antifraude da Comissão • Fornece metodologia e recomendações e analisa o desenvolvimento das estratégias antifraude dos serviços • Indica aos Estados-Membros uma metodologia para a elaboração das estratégias antifraude nacionais	• Contribuem para a execução das ações da Estratégia Antifraude da Comissão • Desenvolvem e aplicam as estratégias antifraude ao nível dos serviços adaptadas aos seus domínios de intervenção • Mantêm registos dos riscos	• Pontos de coordenação nacionais para a cooperação com o OLAF • Cooperação e intercâmbio regular de informações com o OLAF • Posição diferente na estrutura administrativa consoante o Estado-Membro	• Fórum criado como centro de conhecimentos especializados e aconselhamento sobre questões relacionadas com a luta contra a fraude • Realiza três reuniões plenárias anuais • Tem subgrupos de acordo com os diferentes perfis das DG	• Fórum composto por representantes dos serviços nacionais competentes e dos serviços da Comissão • Facilita a cooperação e a troca de informações e de boas práticas em matéria de proteção dos interesses financeiros da UE • Debate as estratégias (nacionais) antifraude
• O Diretor-Geral do OLAF pode participar nas reuniões quando são discutidas questões relacionadas com a luta contra a fraude	• Preside à FPDNet e ao COCOLAF • Responde perante o Conselho de Administração Institucional • Cooperar com os AFCOS nos Estados-Membros	• Designam um ponto de contacto ou coordenador antifraude responsável por estabelecer a ligação com o OLAF • Participam nas reuniões da FPDNet	• O OLAF recomenda que os AFCOS participem na elaboração ds estratégias (nacionais) antifraude • Diferentes responsabilidades pela estratégia antifraude nacional em cada Estado-Membro	• Contribui para a troca de boas práticas e de informações antifraude entre o OLAF e as DG • Assiste as DG na criação e atualização das estratégias antifraude setoriais • Facilita a avaliação pelos pares das estratégias antifraude	• Reúne-se duas vezes por ano em sessão plenária e em duas reuniões do grupo de relatórios e análise • Realiza uma reunião anual do grupo de prevenção da fraude
	• Elabora o relatório PIF	• Contribuem com informações para o relatório PIF • Comunicam anualmente as medidas, controlos e ações antifraude executados	• Diferentes contributos de cada Estado-Membro para o relatório PIF	• Contribui para a elaboração do relatório PIF	• Contribui para a elaboração do relatório PIF

Fonte: TCE, com base em informações facultadas pela Comissão.

Âmbito e método da auditoria

- 06** O Tribunal avaliou se a Comissão criou e aplicou uma estratégia antifraude sólida a nível institucional, bem como estratégias antifraude a nível dos serviços para combater a fraude nas despesas da UE. Analisou se a Comissão concebeu a sua estratégia antifraude e os planos de ação conexos em consonância com as boas práticas extraídas dos quadros internacionais de gestão da fraude e se os planos de ação contribuíram para os objetivos da estratégia antifraude. Por último, o Tribunal avaliou os mecanismos de acompanhamento e comunicação antifraude da Comissão, tanto a nível institucional como dos serviços. A [figura 2](#) mostra as medidas tomadas e os domínios examinados pelo Tribunal.

Figura 2 | Domínios examinados segundo a estrutura dos princípios do CIPFA



CIPFA: Chartered Institute of Public Finance and Accountancy

SMART: específicos, mensuráveis, atingíveis, relevantes e calendarizados

RACER: relevantes, aceites, credíveis, fáceis de acompanhar e fiáveis contra a manipulação

Fonte: TCE, com base no [código de conduta para a gestão do risco de fraude e corrupção](#) do Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA).

- 07** Estratégias antifraude bem concebidas que sigam os princípios do CIPFA e do Comité das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway (COSO) são cruciais para atenuar os riscos de fraude, contribuindo em última análise para níveis de fraude mais baixos. No entanto, devido à complexidade dos fatores de fraude, aos múltiplos níveis de atividades antifraude e à natureza oculta do fenómeno, é difícil isolar o impacto direto das estratégias. Por este motivo, a avaliação do Tribunal centrou-se na conceção e execução das estratégias.
- 08** O âmbito da auditoria abrangeu a [estratégia de 2019](#) da Comissão e os planos de ação de [2019](#) e [2023](#). Abrangeu também as estratégias antifraude e os planos de ação conexos de uma amostra de serviços da Comissão³, extraída em função da materialidade dos fundos que gerem e de forma a assegurar a cobertura das três modalidades de gestão. Salvo indicação em contrário, a data-limite para os trabalhos de auditoria do Tribunal foi 31 de julho de 2025.
- 09** Além disso, o Tribunal fez o seguimento das recomendações do seu Relatório Especial 01/2019 sobre a fraude nas despesas da UE, que eram pertinentes para o presente relatório. Os resultados desta análise são apresentados no [anexo II](#).
- 10** A [metodologia de auditoria](#) do Tribunal está em conformidade com as normas internacionais de auditoria emitidas pela [Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo \(INTOSAI\)](#). Para avaliar as estratégias antifraude da Comissão, o Tribunal utilizou os princípios de gestão do risco de fraude do CIPFA e do COSO. Ambos os quadros são reconhecidos internacionalmente para avaliar a conceção e a eficácia das estratégias antifraude nas organizações.
- 11** O Tribunal analisou o quadro para a criação e execução destas estratégias antifraude, designadamente as metodologias fornecidas pelo OLAF para a criação de estratégias antifraude, as modalidades de trabalho em vigor e outros relatórios e documentos comprovativos pertinentes. Além disso, entrevistou o pessoal dos serviços selecionados e do OLAF.

³ DG RTD, DG MOVE, DG ENER, DG INTPA, DG HOME, DG REGIO/DG EMPL, DG AGRI, CINEA e REA.

Anexo II – Seguimento das recomendações do relatório especial de 2019 sobre a fraude nas despesas da UE pertinentes para o presente relatório

Nº da recomendação	Nível de aceitação	Análise do TCE aos progressos realizados na execução da recomendação	
		Nível de execução	Observações
1, alínea a)	Parcialmente aceite	Em alguns aspetos	A comunicação de irregularidades e suspeitas de fraude melhorou ao longo dos anos, mas ainda há insuficiências.
1, alínea b)	Parcialmente aceite	Em alguns aspetos	As lacunas na capacidade analítica impedem a Comissão de apresentar análises dos riscos mais complexas, incluindo indicadores por domínio de despesas, país e setor.
2.1		Totalmente	
2.2	Parcialmente aceite	Em alguns aspetos	A estratégia antifraude é precedida de uma análise dos riscos, mas poderia ser mais abrangente e utilizar um vasto conjunto de dados. A Comissão não utiliza plenamente indicadores mensuráveis. Os seus relatórios centram-se mais nas realizações do que nos resultados.
3.1	Parcialmente aceite	Na maior parte dos aspetos	Persistem algumas insuficiências na avaliação dos riscos da Comissão.
3.2	Aceite		O TCE realizou uma auditoria de resultados específica (Relatório Especial 11/2022 sobre a lista negra).
3.3	Aceite		Fora do âmbito da auditoria.
4	Parcialmente aceite		O TCE realizou uma auditoria de resultados específica (Relatório Especial 26/2025 sobre os organismos da UE de luta contra a fraude).

Anexo III – Metodologia do Tribunal para avaliar a clareza, mensurabilidade e pertinência das ações

O Tribunal utilizou a lista de verificação que se segue, respondendo a cada pergunta segundo uma escala de três pontos ("sim", "parcialmente" e "não") para obter subpontuações. Um "sim" recebe a ponderação completa, "parcialmente" recebe metade e "não" recebe zero. A pontuação de cada indicador é a média das subpontuações correspondentes.

Indicadores	Ponderação
Bem definida e precisa	
A ação trata claramente os riscos/domínios/processos prioritários?	33%
É claro quem é responsável pela ação?	33%
A ação pode ser entendida sem ambiguidade?	33%
Resultados quantificáveis (ou seja, é possível acompanhar os progressos)	
É possível acompanhar a ação utilizando dados específicos?	33%
Existem valores definidos com os quais comparar?	33%
Existe uma unidade de medida clara (percentagem, número, dias, montante)?	33%
Realista tendo em conta os recursos e as limitações	
O serviço dispõe dos recursos necessários (pessoal, orçamento, instrumentos) para realizar a ação?	33%
Foram alcançados objetivos semelhantes no passado?	33%
São considerados os obstáculos que possam impedir a realização da ação (limitações do sistema, restrições jurídicas, resistência à mudança)?	33%
Alinhada com os objetivos mais vastos	
A ação está alinhada pelos objetivos?	33%
É o momento certo para avançar com a ação?	33%
A ação produz um valor significativo?	33%
Calendarizada	
Existe um prazo claro para a realização da ação?	50%
Existem metas intermédias?	50%

Siglas, acrónimos e designações abreviadas

Sigla/acrónimo/designação abreviada	Definição/explicação
AFCOS	Serviço de coordenação antifraude
CINEA	Agência de Execução Europeia do Clima, das Infraestruturas e do Ambiente
CIPFA	Chartered Institute of Public Finance and Accountancy
COCOLAF	Comité Consultivo para a Coordenação da Luta contra a Fraude
COSO	Comité das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway
DG AGRI	Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural
DG EMPL	Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão
DG ENER	Direção-Geral da Energia
DG HOME	Direção-Geral da Migração e dos Assuntos Internos
DG INTPA	Direção-Geral das Parcerias Internacionais
DG MOVE	Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes
DG REGIO	Direção-Geral da Política Regional e Urbana
DG RTD	Direção-Geral da Investigação e da Inovação
IA	Inteligência artificial
OLAF	Organismo Europeu de Luta Antifraude
PIF	Proteção dos interesses financeiros da UE
RAA	Relatório anual de atividades
REA	Agência de Execução Europeia da Investigação
SGI	Sistema de Gestão de Irregularidades

Glossário

Termo	Definição/explicação
Acompanhamento	Observação e verificação sistemáticas dos progressos realizados no cumprimento de um objetivo, em parte através de indicadores.
Agência de execução	Organismo criado e gerido pela Comissão, por um período limitado, para realizar tarefas específicas relacionadas com os programas ou projetos da UE, em nome da Comissão e sob a sua responsabilidade.
Arachne	Ferramenta informática integrada de exploração de dados e pontuação dos riscos desenvolvida pela Comissão para avaliar os riscos associados às entidades que participam em procedimentos de adjudicação de contratos e executam contratos financiados pela UE.
Autoridade de gestão	Entidade nacional, regional ou local (pública ou privada) designada por um Estado-Membro para gerir um programa financiado pela UE.
Avaliação dos riscos	Sinalização e análise sistemática dos riscos associados a uma operação ou processo, a fim de servir de base para a gestão desses riscos.
Ciclo antifraude	Todas as fases da prevenção, deteção, investigação e sancionamento da fraude.
Domínio da investigação	Direções-gerais, agências de execução e empresas comuns no domínio da política de investigação.
Fraude	Utilização intencional e ilícita de meios enganosos para obter vantagens materiais privando outra parte de bens ou dinheiro.
Gestão direta	Gestão de um fundo ou programa da UE apenas pela Comissão, ao contrário da gestão partilhada ou da gestão indireta.
Gestão dos riscos	Processo de deteção sistemática dos riscos e tomada de medidas para os atenuar ou eliminar ou para reduzir o seu impacto.
Gestão indireta	Modalidade de execução do orçamento da UE em que a Comissão confia as tarefas em causa a outras entidades, tais como países terceiros ou organizações internacionais.
Gestão partilhada	Modalidade de execução do orçamento da UE em que, por oposição à gestão direta, a Comissão delega a execução nos Estados-Membros, embora continue a assumir a responsabilidade final.
Risco	Possibilidade de ocorrência de um evento adverso.
Serviço	No âmbito do presente relatório, uma direção-geral ou agência de execução da Comissão.
Vulnerabilidade	Insuficiência que torna um processo ou uma organização suscetíveis ao risco.

Respostas da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/SR-2026-18>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/SR-2026-18>

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 Ildikó Gáll-Pelcz, com a colaboração de Kinga Bara, chefe de gabinete, e Raymond Larkin, assessor de gabinete; Bogna Kuczyńska, responsável principal; Tomasz Kokot, responsável de tarefa; Agathokleia Varytimou, Jan Guman e Sara Danif, auditores.



Ildikó Gáll-Pelcz



Raymond Larkin



Claudia Kinga Bara



Bogna Kuczynska



Tomasz Kokot



Agathokleia Varytimou



Jan Gurman



Sara Danif

Da esquerda para a direita, fila de cima: Ildikó Gáll-Pelcz, Raymond Larkin e Kinga Bara.

Da esquerda para a direita, fila de baixo: Bogna Kuczyńska, Tomasz Kokot, Agathokleia Varytimou, Jan Guman e Sara Danif.

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: © Pongsak – stock.adobe.com.

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 978-92-849-7719-2	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/0976016	QJ-01-26-027-PT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7720-8	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/5671131	QJ-01-26-027-PT-N

COMO CITAR ESTE DOCUMENTO

Tribunal de Contas Europeu, [Relatório Especial 18/2026](#), *Estratégia Antifraude da Comissão – Exaustiva, mas insuficientemente ambiciosa*, Serviço das Publicações da União Europeia, 2026

Os riscos de fraude que afetam o orçamento da UE continuam a evoluir, exigindo um quadro de luta contra a fraude robusto e coordenado entre todos os serviços da Comissão. O presente relatório avaliou se a estratégia antifraude da Comissão está bem concebida para gerir estes riscos e apoiar uma execução coerente. Embora a estratégia siga, em geral, os princípios reconhecidos da gestão dos riscos de fraude e abranja todo o ciclo antifraude, o Tribunal detetou insuficiências na avaliação dos riscos, no planeamento das ações, no acompanhamento e na comunicação de informações. Em especial, as avaliações dos riscos não utilizam sistematicamente todas as fontes de informação pertinentes ou não têm suficientemente em conta os riscos emergentes; muitas vezes as ações não são suficientemente ambiciosas ou não têm efeitos mensuráveis e calendários claros; e o acompanhamento centra-se mais na execução do que nos resultados ou no impacto. Assim, o Tribunal formula recomendações para que se reforce a supervisão, as avaliações dos riscos, os planos de ação e a comunicação de informações.

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