



O COMBATE À FRAUDE E A PROTEÇÃO DOS INTERESSES FINANCEIROS DA UE

A ação da União Europeia no domínio do controlo orçamental tem por base dois princípios: assegurar que o orçamento da UE seja gasto corretamente e proteger os interesses financeiros da União e combater a fraude.

BASE JURÍDICA

- Artigos 287.º e 325.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE);
- Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, título IX, capítulos 1 e 2, e título X;
- Acordo Interinstitucional, de 2 de dezembro de 2013, entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira, parte III;
- Regimento do Parlamento Europeu, título II, capítulo 6, artigos 92.º-A, 93.º e 94.º; título V, capítulo 1, artigo 121.º, capítulo 2, artigo 125.º e capítulo 4, artigo 132.º; anexo IV;
- artigo 83.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia relativo à proteção dos interesses financeiros da União;
- EPPO: artigo 86.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia relativo à criação de uma Procuradoria Europeia.

OBJETIVOS

Para que os cidadãos tenham confiança em que o seu dinheiro é utilizado corretamente, a União Europeia deve proteger os seus interesses financeiros. É também importante acompanhar e controlar a atividade do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e apoiar a sua ação no combate às fraudes e irregularidades na execução do orçamento da União.

ANTECEDENTES

Em dezembro de 1995, o Parlamento exerceu pela primeira vez o direito que lhe é conferido pelo Tratado de criar uma comissão de inquérito, que elaborou um relatório



sobre as alegações de fraude e má administração no âmbito do regime de trânsito comunitário. As recomendações da comissão de inquérito colheram então uma ampla aprovação.

Nos últimos anos, assistiu-se a um aumento do número de textos legislativos e de recomendações sobre a proteção dos interesses financeiros da União. Estes textos visam essencialmente os seguintes objetivos:

- Melhorar a governação do OLAF e reforçar as garantias processuais nos inquéritos — com a criação progressiva de uma Procuradoria Europeia (EPPO);
- Reformar a Eurojust^[1] e melhorar a proteção dos interesses financeiros da União;
- Garantir a proteção destes interesses, por meio do direito penal e dos inquéritos administrativos, através de uma política integrada destinada a salvaguardar o dinheiro dos contribuintes e através da estratégia antifraude da Comissão^[2].

Foram também publicadas comunicações importantes em 2012 e 2013:

- «Plano de Ação para reforçar a luta contra a fraude e a evasão fiscais»^[3], em dezembro de 2012;
- «Proteção do orçamento da União Europeia até ao final de 2012»^[4], em setembro de 2013;
- «Aplicação das correções financeiras líquidas aos Estados-Membros na política agrícola e de coesão», em dezembro de 2013^[5].

Foram também adotadas duas diretivas em 2013:

- A Diretiva relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado, que diz respeito à aplicação facultativa e temporária de um mecanismo de autoliquidação ao fornecimento ou prestação de certos bens e serviços que apresentam um risco de fraude e
- A Diretiva relativa a um mecanismo de reação rápida contra a fraude ao IVA^[6].

Importa, além disso, referir os seguintes textos:

- Uma proposta de diretiva relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal^[7];
- O relatório da Comissão intitulado Relatório Anticorrupção da UE^[8];
- A Comunicação da Comissão, de 7 de abril de 2016, relativa a um plano de ação sobre o IVA^[9].

[1][COM\(2013\)0532](#) e [COM\(2013\)0533](#), de 17 de julho de 2013.

[2][COM\(2011\)0293](#), de 26 de maio de 2011, e [COM\(2011\)0376](#), de 24 de junho de 2011.

[3][COM\(2012\)0722](#), de 6 de dezembro de 2012.

[4]COM(2013)0682, de setembro de 2013.

[5]COM(2013)0934, de 13 de dezembro de 2013.

[6]Diretivas 2013/43 e 2013/42, de 22 de julho de 2013 (JO L 201 de 26.7.2013, p. 4; JO L 201 de 26.7.2013, p. 1).

[7][COM\(2012\)0363](#), de 11 de julho de 2012.

[8]COM(2014)0038, de 3 de fevereiro de 2014.

[9][COM\(2016\)0148](#), de 7 de abril de 2016.



Mais recentemente, na primavera de 2018, tendo em vista o novo quadro financeiro plurianual (2021-2027), a Comissão adotou uma proposta de um novo programa antifraude da UE, que se destina essencialmente a reproduzir e melhorar o programa Hercule III (2014-2020) e a combiná-lo com o Sistema de Informação Antifraude (AFIS) e o Sistema de Gestão de Irregularidades (SGI), ambos já geridos pelo OLAF.

A. Medidas antifraude da responsabilidade do OLAF

O Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) tem poderes para realizar inquéritos administrativos independentemente da Comissão. Dando seguimento aos regulamentos relativos aos inquéritos do OLAF, o Parlamento, o Conselho e a Comissão assinaram, em 25 de maio de 1999, um Acordo Interinstitucional relativo aos inquéritos internos. Este acordo estipulou que cada instituição deveria estabelecer regras internas comuns destinadas a assegurar o bom decurso dos inquéritos do OLAF. Algumas destas regras, que estão agora integradas no Estatuto dos Funcionários da União Europeia, obrigam o pessoal a cooperar com o OLAF e preveem um certo grau de proteção dos agentes que forneçam informações relativas a uma possível fraude ou corrupção. Uma reforma do OLAF foi aventada pela primeira vez em 2003. Finalmente, após uma década de debates e negociações, os intervenientes no tríplice (Parlamento, Conselho e Comissão) chegaram a um compromisso com melhorias significativas, que tornam o OLAF eficaz, eficiente e sujeito a controlo, salvaguardando ao mesmo tempo a sua independência de investigação.

Em novembro de 2008, o Parlamento aprovou, por maioria esmagadora, o Relatório Gräßle. Este relatório alterou substancialmente a proposta original da Comissão, conduzindo posteriormente à adoção do regulamento em vigor^[10], em 2013, que foi alterado em julho de 2016.

A nova redação introduz melhorias substanciais, em especial, prevendo uma definição mais clara do quadro jurídico aplicável aos inquéritos antifraude. Inclui também as definições de «irregularidade» e de «fraude, corrupção ou quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União» e o conceito de «operador económico». O regulamento contém igualmente referências claras a medidas de investigação específicas previstas noutros regulamentos da UE (melhorando assim a coordenação entre os instrumentos jurídicos no domínio em causa), assim como referências à Carta dos Direitos Fundamentais. Durante os inquéritos do OLAF, os seguintes direitos são também salvaguardados pelo regulamento: o direito à defesa e as garantias processuais das pessoas visadas numa questão sob investigação do OLAF, os direitos das testemunhas e dos denunciadores e o direito de acesso aos registos e à demais documentação relevante.

Além disso, são previstas disposições sobre deveres específicos dos Estados-Membros, como o dever de partilhar com o OLAF as informações relevantes sobre os casos de fraude com fundos da UE.

Por fim, foi criado um novo procedimento interinstitucional que permite a todas as instituições debater de forma transparente as boas práticas, os resultados e as

[10]Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de setembro de 2013.



questões pendentes que retiram a eficácia às operações antifraude. Isto permite pela primeira vez ao Parlamento debater o tema do combate à fraude nos Estados-Membros com o Conselho.

O Parlamento solicitou também melhorias na governação do OLAF mediante uma revisão e consolidação contínuas dos seus principais processos de investigação.

Recorde-se que o artigo 325.º do TFUE prevê uma cooperação estreita e regular entre os Estados-Membros e a Comissão, assim como a possibilidade de medidas específicas do Conselho destinadas a proporcionar uma proteção equivalente e eficaz dos interesses financeiros da UE nos Estados-Membros.

B. O reforço dos mecanismos antifraude

A pedido do Parlamento, a Comissão adotou iniciativas importantes em matéria de medidas estratégicas antifraude. No entanto, tendo em conta a amplitude da fraude, da elisão fiscal e da corrupção na União, o Parlamento preconizou uma abordagem integrada, incluindo estratégias de combate à fraude e à corrupção através de medidas jurídicas eficazes em toda a União, em especial num período de restrições orçamentais.

O Parlamento apoiou também o Plano de Ação da Comissão para intensificar o combate à fraude fiscal^[11] e à evasão fiscal, considerando ao mesmo tempo que a Comissão e os Estados-Membros deveriam continuar a dar uma prioridade absoluta a este combate. Isto implicaria o desenvolvimento de uma estratégia relativa a uma cooperação e uma coordenação melhoradas e multidimensionais entre os próprios Estados-Membros, assim como entre os Estados-Membros e a Comissão. Importa também prestar especial atenção ao desenvolvimento de mecanismos de prevenção, deteção precoce e vigilância do trânsito aduaneiro, sendo este último uma área ainda com as taxas de corrupção sistémica mais elevadas na Europa. Finalmente, o Parlamento considerou que os principais intervenientes europeus deveriam ser mais ativos a nível internacional e trabalhar para estabelecer normas de cooperação, baseadas principalmente nos princípios da transparência, da boa governação e da troca de informações.

O Parlamento sublinhou também que uma maior transparência permite um controlo adequado, sendo, por conseguinte, fundamental para detetar a fraude. Em anos anteriores, o Parlamento instou a Comissão a tomar medidas para assegurar uma transparência completa para todos os beneficiários de fundos da UE nos Estados-Membros, publicando uma lista de todos os beneficiários no sítio da Comissão. O Parlamento solicitou também aos Estados-Membros que cooperem com a Comissão e forneçam informações completas e fiáveis sobre os beneficiários dos fundos da UE por eles geridos.

C. A nova política e os novos programas antifraude europeus

Dado que a corrupção tem um impacto sobre os interesses financeiros da UE, o Parlamento entende que a corrupção deve ser considerada uma fraude na aceção do

[11]A fraude é num ato ilícito deliberado, que pode constituir um crime, enquanto uma irregularidade consiste no facto de não respeitar uma regra.



artigo 325.º, n.º 5, do TFUE e ser incluída no relatório anual da Comissão sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia e o combate à fraude.

No início de 2019, o Tribunal de Contas Europeu salientou que a UE deve intensificar a sua luta contra a fraude e que a Comissão deve ter um papel principal nesta matéria e reconsiderar o papel e a responsabilidade do seu organismo de luta antifraude.

Em abril de 2019, a Comissão apresentou uma nova estratégia, destinada a melhorar a coerência e a coordenação da luta antifraude entre os diferentes serviços da Comissão. Esta estratégia deverá também preparar o caminho para adotar medidas antifraude mais baseadas nos dados nos próximos anos. Ela complementa o «pacote» de medidas da Comissão sobre a governação, que foi adotado em novembro de 2018 e designa o OLAF como o serviço responsável pela conceção e desenvolvimento de uma política europeia de luta antifraude.

O Parlamento congratulou-se com as novas prioridades desta estratégia, como, por exemplo, melhorar a compreensão dos padrões da fraude, do perfil dos autores das fraudes e das vulnerabilidades sistémicas relacionadas com as fraudes lesivas do orçamento da UE.

D. Diretiva relativa à luta contra a fraude e à proteção dos interesses financeiros da UE

A Diretiva (UE) 2017/1371 relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal («Diretiva PIF») teve de ser transposta pelos Estados-Membros para o direito nacional até 6 de julho de 2019. As novas regras aumentam o nível de proteção do orçamento da UE, harmonizando as definições, as sanções e os prazos de prescrição das infrações penais lesivas dos interesses financeiros da União.

Esta diretiva é não só um instrumento essencial para a harmonização do direito penal dos Estados-Membros em matéria de crimes contra o orçamento da União, como também lança as bases para a futura Procuradoria Europeia, que investigará, processará judicialmente e levará a julgamento os crimes contra o orçamento da UE.

E. A criação da Procuradoria Europeia

As regras relativas à instituição de uma Procuradoria Europeia figuram no artigo 86.º do TFUE, que prevê que «a fim de combater as infrações lesivas dos interesses financeiros da União, o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com um processo legislativo especial, pode instituir uma Procuradoria Europeia a partir da Eurojust».

O regulamento que institui a Procuradoria Europeia foi adotado no âmbito do processo de cooperação reforçada em 12 de outubro de 2017 e entrou em vigor em 20 de novembro de 2017. Atualmente, são 22 os países participantes. Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Portugal, República Checa e Roménia.

A Procuradoria Europeia será constituída por um corpo de magistrados descentralizado da União Europeia dotado de competência exclusiva para investigar, processar judicialmente e levar a julgamento os crimes contra orçamento da UE.



Disporá de poderes de investigação harmonizados no conjunto da União, com base nos sistemas jurídicos nacionais em que será integrada.

A Procuradoria Europeia está em curso de instalação, sendo o objetivo atual o de estar operacional no final de 2020. A Procuradoria Europeia terá sede no Luxemburgo.

NOMEAÇÃO DO PRIMEIRO PROCURADOR-GERAL EUROPEU

Em setembro de 2019, o Parlamento e o Conselho acordaram em nomear Laura Codruta Kövesi como primeiro procurador-geral europeu. O seu mandato, não renovável, será de sete anos.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

A Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento procede à audição dos membros indigitados para o Tribunal de Contas e dos candidatos pré-selecionados para o cargo de diretor-geral do OLAF. Estes cargos não podem ser preenchidos sem estas audições parlamentares.

O diretor-geral do OLAF é nomeado pela Comissão, após consulta do Parlamento e do Conselho, enquanto os membros do Comité de Fiscalização do OLAF são nomeados por comum acordo entre o Parlamento, o Conselho e a Comissão.

Alexandre Mathis
06/2020

