C/2025/4511

7.8.2025

RELATÓRIO DE ATIVIDADE DA CONTROLADORA DAS GARANTIAS PROCESSUAIS PARA 2024

(C/2025/4511)

Prefácio

Este é o terceiro relatório anual das minhas atividades enquanto controladora das garantias processuais. As minhas funções, conforme consagradas no Regulamento OLAF, consistem em tratar as reclamações quanto ao cumprimento, por parte do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), das garantias processuais, bem como alegadas violações das regras aplicáveis aos inquéritos do OLAF apresentadas pelas pessoas objeto desses inquéritos, a seguir designadas «pessoas em causa». Incluem-se nestes casos eventuais violações dos requisitos processuais e dos direitos fundamentais.



Antes da criação do cargo de controlador, as pessoas objeto de um inquérito do OLAF tinham muito poucas opções caso pretendessem apresentar reclamações a um organismo ou autoridade independente sobre a forma como o OLAF conduzia um inquérito. As únicas opções existentes consistiam em apresentar uma queixa ao Provedor de Justiça Europeu por má administração ou tentar acionar a responsabilidade extracontratual da Comissão, em condições muito estritas.

Para colmatar esta lacuna, as alterações do Regulamento OLAF de 2020 criaram um mecanismo adequado de apresentação de reclamações que dá a todas as pessoas em causa a possibilidade de apresentar uma reclamação ao controlador.

Através desta via de recurso administrativo independente recém-criada, o controlador está a ajustar e a alinhar, de forma gradual mas constante, os princípios da tutela jurisdicional efetiva com os princípios da proteção administrativa efetiva. O controlador tem sempre em conta os direitos fundamentais consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da UE, juntamente com as garantias processuais específicas que regem as atividades do OLAF, bem como os princípios jurídicos gerais e a jurisprudência dos tribunais da UE aplicáveis aos inquéritos do OLAF.

Para o controlador, é importante que o mecanismo de apresentação de reclamações não só se torne uma via de recurso eficaz para as pessoas em causa, mas que também aumente a transparência geral das atividades do OLAF. Se a existência de um organismo antifraude eficiente e eficaz, capaz de salvaguardar os interesses financeiros da UE, é indispensável para a UE e para os contribuintes, é igualmente importante que os inquéritos do OLAF sobre eventuais casos de fraude sejam realizados no pleno respeito dos direitos fundamentais e das garantias processuais.

Dito isto, para compreender melhor o papel do controlador e as limitações desta nova função, é importante ter em conta que o controlador não atua como um juiz que avalia a legalidade das decisões e dos atos do OLAF. A missão do controlador consiste antes em encontrar e propor soluções para problemas assinalados pelos autores das reclamações. Ao propor soluções e, em última análise, ao formular recomendações dirigidas ao diretor-geral do OLAF, o controlador pretende resolver os problemas que tenham surgido e melhorar, de forma prospetiva, as práticas administrativas e de inquérito do OLAF.

Espero que o presente relatório contribua para sensibilizar para o tipo de problemas que estão na origem das reclamações apresentadas pelas pessoas em causa. Espero, ao mesmo tempo, que aumente a responsabilização do OLAF e a confiança dos cidadãos no sistema que a UE criou para combater a fraude.

Tenho o prazer de informar que cumprimos todos os nossos objetivos em 2024, apesar do aumento do número de reclamações recebidas. A este respeito, estou grata pelo apoio jurídico prestado pelo secretariado.

No presente relatório, encontrará mais informações sobre o nosso trabalho e os resultados que alcançámos com a entrada em funcionamento do mecanismo de apresentação de reclamações.

Estou convencida de que o mecanismo de apresentação de reclamações já se tornou uma salvaguarda essencial para as pessoas em causa e que consolidará ainda mais o seu papel de assegurar que as atividades do OLAF respeitam as garantias processuais pertinentes e as regras aplicáveis aos inquéritos.

Prof.ª Dr.ª Julia LAFFRANQUE

Controladora das garantias processuais

Índice

		Página
Prefácio		1
1.	Missão e mandato do controlador	4
2.	O mecanismo de apresentação de reclamações	5
3.	Panorâmica das reclamações apresentadas em 2024	5
4.	As três etapas de um processo eficaz de tratamento das reclamações	9
	4.1 Admissibilidade	9
	4.2 Procedimento contraditório	10
	4.3 Decisões de encerramento	11
5.	Panorâmica das principais conclusões do controlador	11
	5.1 Direito de defesa	11
	5.1.1 Direito de um funcionário da UE ser informado do facto de ser uma pessoa em causa	12
	5.1.2 Oportunidade de apresentar observações sobre a exposição de factos	12
	5.2 Duração razoável dos inquéritos do OLAF	13
	5.3 Duplicação de inquéritos (princípio *ne bis in idem*)	14
	5.4 Imparcialidade na condução de inquéritos por parte dos investigadores do OLAF	15
	5.5 Direito de ser informado em caso de encerramento de um inquérito e meios de notificação utilizados na correspondência com as pessoas em causa	17
6.	Consulta sobre o projeto de orientações sobre os procedimentos de inquérito dirigidas ao pessoal do OLAF	18
7.	Relações com as partes interessadas	18
8.	Apoio administrativo e jurídico	19
9.	Contactar o controlador e apresentar uma reclamação	19

1. **Missão e mandato do controlador**

O controlador das garantias processuais é uma função criada pelo Regulamento (UE, Euratom) 2020/2023 do Parlamento Europeu e do Conselho ([1]) que altera o Regulamento (UE, Euratom) n. ° 883/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho ([2]) (a seguir designado por «Regulamento OLAF»). A função do controlador consiste em proteger as garantias processuais e os direitos fundamentais das pessoas em causa ([3]) nos inquéritos efetuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF). Em 3 de maio de 2022, a **Dr.ª Julia Laffranque** foi nomeada primeira controladora por um período de cinco anos, não renovável. É assistida pelo secretariado do Comité de Fiscalização (a seguir designado por «secretariado»).

Nos termos do artigo 9.º-A, n.º 8, do Regulamento OLAF, o controlador

> ***controla o cumprimento, por parte do Organismo, das garantias processuais referidas no artigo 9.º, bem como das regras aplicáveis aos inquéritos do Organismo. O controlador é responsável pelo tratamento das reclamações a que se refere o artigo 9.º-B.***

O controlador desempenha as suas funções com **total independência** e não aceita instruções de ninguém no exercício das suas funções ([4]). Uma vez que, em princípio, as pessoas em causa não podem interpor recurso judicial contra atos ou omissões do OLAF durante um inquérito, a possibilidade de apresentar uma reclamação ao controlador é de extrema importância. Os autores das reclamações podem recorrer ao controlador, dentro dos prazos estritos estabelecidos no artigo 9.º-B do Regulamento OLAF, para solicitar uma avaliação independente e exaustiva das suas reclamações.

No tratamento de reclamações apresentadas **pelas pessoas em causa** relativas ao **cumprimento, por parte do OLAF, das garantias processuais e das regras aplicáveis aos inquéritos**, o controlador não procura substituir a sua própria apreciação pela do OLAF sobre a forma de conduzir um inquérito ou avaliar elementos de prova, nem sobre as conclusões a tirar. Em vez disso, o seu papel consiste no seguinte

— **garantir** que o OLAF agiu em conformidade com as regras estabelecidas no seu quadro jurídico (caso o controlador constate que não ocorreu qualquer violação) ou

— convidar o OLAF a tomar medidas para dar resposta à reclamação, apresentando uma **proposta de solução** sempre que constate uma violação das garantias processuais ou das regras aplicáveis aos inquéritos.

Se não for possível encontrar uma solução, o controlador apresenta, numa segunda fase, uma **recomendação** ao OLAF sobre a forma de resolver a reclamação.

O controlador avalia as reclamações no âmbito de um **procedimento contraditório**. É dada especial atenção à Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia ([5]), aos princípios gerais do direito da UE e à jurisprudência pertinente dos tribunais da UE ([6]). O controlador não interfere nem pode interferir no desenrolar do inquérito do OLAF ([7]).

([1]) Regulamento (UE, Euratom) 2020/2223 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de dezembro de 2020, que altera o Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 no que respeita à cooperação com a Procuradoria Europeia e à eficácia dos inquéritos do Organismo Europeu de Luta Antifraude (JO L 437 de 28.12.2020, p. 49, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj).

([2]) Regulamento (UE, Euratom) n. ° 883/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de setembro de 2013, relativo aos inquéritos efetuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e que revoga o Regulamento (CE) n. ° 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (Euratom) n. ° 1074/1999 do Conselho (JO L 347 de 20.10.2020, p. 1).

([3]) Por «pessoa em causa» entende-se uma pessoa singular ou um operador económico suspeitos de terem praticado fraude, corrupção ou quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da UE, sendo, por conseguinte, objeto de inquérito pelo OLAF. As reclamações apresentadas por pessoas que não as pessoas em causa, incluindo testemunhas e informadores, não são abrangidas pelo mandato do controlador.

([4]) Artigo 9.º-A, n.º 6, do Regulamento OLAF.

([5]) União Europeia, Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 26 de outubro de 2012, 2012/C 326/02, p. 391, disponível em: C_2012326PT.01039101.xml.

([6]) O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) é composto por dois órgãos jurisdicionais: o Tribunal de Justiça e o Tribunal Geral.

([7]) Artigo 9.º-B, n.º 6, do Regulamento OLAF.

O ano de 2024 foi repleto de desafios, dado o aumento do número de reclamações recebidas e a complexidade das questões jurídicas por elas suscitadas. Embora o controlador não possa fazer referência, no presente relatório, a casos individuais objeto de inquérito pelo OLAF e deva assegurar a sua confidencialidade mesmo após o encerramento dos processos ([8]), o presente relatório apresenta um resumo útil do tipo de questões objeto de reclamação por parte das pessoas em causa. Descreve igualmente a forma como estas preocupações foram tratadas e explica o modo como o mecanismo de apresentação de reclamações funcionou e os resultados alcançados.

2. **O mecanismo de apresentação de reclamações**

Desde o início da sua atividade, em outubro de 2022, o controlador teve a oportunidade de tratar várias questões jurídicas interessantes, que lançam progressivamente as bases de um quadro conceptual sólido para a avaliação das reclamações. Tendo em conta o número de reclamações tratadas e a variedade das questões jurídicas suscitadas, o ano de 2024 foi simultaneamente rico em desafios e coroado de sucesso. As reclamações foram tratadas não só o mais rapidamente possível, mas também de forma tão exaustiva e abrangente quanto possível.

Para compreender melhor o funcionamento do mecanismo de apresentação de reclamações, é importante ter em conta que, através deste mecanismo, o controlador tem um **acesso privilegiado e direto** ([9]) aos dossiês do OLAF relativos aos inquéritos em questão. Este tipo de acesso aos dossiês do OLAF é da maior importância, pois garante aos autores das reclamações que o controlador pode analisar exaustivamente as atividades de inquérito do OLAF, mesmo nos casos em que algumas das informações possam ser confidenciais e não possam ser divulgadas aos autores das reclamações. O controlador procede frequentemente a um exercício delicado de equilíbrio entre a confidencialidade dos inquéritos do OLAF, por um lado, e o caráter contraditório do mecanismo de apresentação de reclamações, por outro.

Em 2024, o controlador concluiu a avaliação de três reclamações apresentadas em 2023.

Adicionalmente, **em 2024, foram apresentadas 23 novas reclamações** por pessoas singulares e por pessoas coletivas. Durante o ano de referência, o controlador concluiu a sua avaliação de 22 delas. A reclamação restante foi apresentada pouco antes do final do ano, tendo sido declarada admissível. No início de 2025, foi tomada uma decisão sobre a mesma.

3. **Panorâmica das reclamações apresentadas em 2024**

A maioria das 23 reclamações recebidas pelo controlador em 2024 foi apresentada por pessoas em causa em inquéritos *internos* (15) ([10]) do OLAF, enquanto oito estavam relacionadas com inquéritos *externos* ([11]) (figura 1). A maior parte das reclamações foi apresentada em inglês, tendo também sido utilizadas outras línguas (espanhol, romeno e checo) (figura 2). Foram apresentadas 18 reclamações por pessoas singulares, duas por uma pessoa singular (tanto em nome próprio, como em nome da pessoa coletiva que representavam) e três por pessoas coletivas (figura 3). Durante o ano de referência, alguns autores das reclamações apresentaram mais do que uma reclamação: o número total de pessoas que apresentaram reclamações em 2024 foi, por conseguinte, de 12: nove pessoas singulares e três entidades jurídicas (figura 3). Nenhuma das reclamações recebidas foi apresentada por meio de representação legal.

([8]) Artigo 9.º-A, n.º 9, do Regulamento OLAF.

([9]) Artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, da Decisão do controlador das garantias processuais que adota disposições de execução para o tratamento das reclamações («disposições de execução do controlador» ou «disposições de execução»), disponíveis em: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees/about-controller/legal-framework_en.

([10]) Os «inquéritos internos» são inquéritos efetuados pelo OLAF nas instituições, órgãos e organismos europeus criados pelos Tratados da UE ou com base nos mesmos, sendo o objetivo destes inquéritos combater a fraude, o peculato, a corrupção e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da UE. Para o efeito, o OLAF investiga: i) casos graves relacionados com o exercício de atividades profissionais que configurem um incumprimento das obrigações dos funcionários e outros agentes da UE e sejam suscetíveis de dar origem a processos disciplinares ou, consoante o caso, processos penais ou ii) um incumprimento análogo das obrigações que incumbem aos membros de instituições e órgãos, aos chefes dos organismos e das agências ou aos membros do pessoal das instituições, órgãos ou organismos não sujeitos ao Estatuto dos Funcionários (artigo 1.º, n.º 4, e artigo 4.º, do Regulamento OLAF).

([11]) Os «inquéritos externos» são inquéritos efetuados pelo OLAF nos termos do artigo 3.º do Regulamento OLAF. O mandato do OLAF abrange todas as despesas da UE (ou seja, os fundos estruturais, a política agrícola e o desenvolvimento rural, as despesas diretas e a ajuda externa) e uma parte substancial, mas não a totalidade, das receitas da UE (principalmente direitos aduaneiros e direitos agrícolas).

Figura 1

Tipos de inquéritos do OLAF objeto de reclamações em 2024

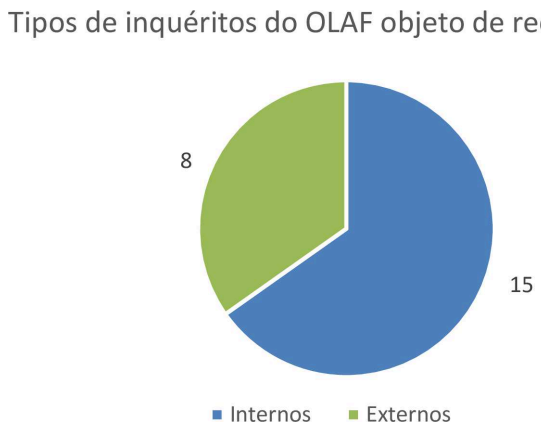


Figura 2

Línguas das reclamações apresentadas em 2024

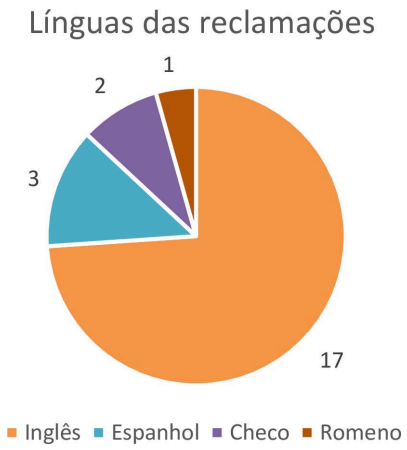
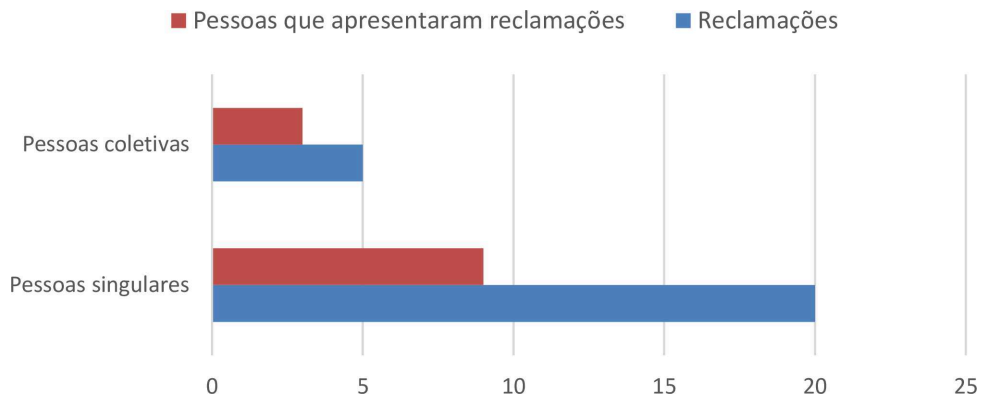


Figura 3

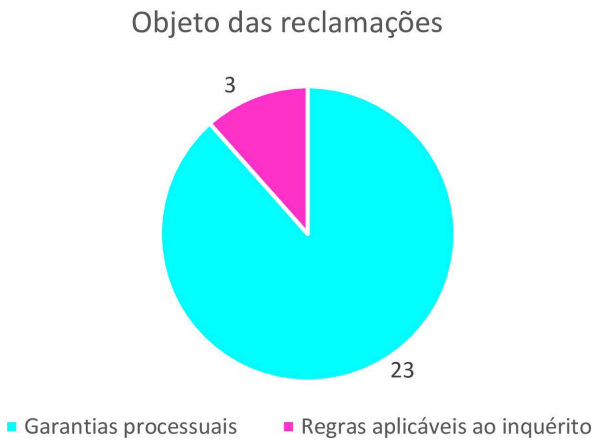
Pessoas que apresentaram reclamações e número de reclamações



Na maioria dos casos, os autores das reclamações invocaram violações das suas garantias processuais ao abrigo do artigo 9.º do Regulamento OLAF e dos seus direitos fundamentais ao abrigo da Carta dos Direitos Fundamentais (figura 4). Estas reclamações diziam respeito: i) ao direito dos autores das reclamações de serem ouvidos e ao exercício efetivo do seu direito de apresentar observações sobre os factos que lhes digam respeito (artigo 9.º, n.º 4, do Regulamento OLAF), ii) ao direito de serem informados do facto de serem uma pessoa em causa (artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento OLAF), iii) a violações dos princípios da equidade, objetividade e imparcialidade na realização dos inquéritos (artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento OLAF) e iv) à duração dos inquéritos (artigo 41.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais) (figura 5). Os autores das reclamações apresentaram igualmente reclamações sobre as regras aplicáveis aos inquéritos do OLAF ([12]), em especial no que respeita à sua abertura, à realização das verificações no local e aos meios utilizados para notificar as pessoas em causa (figura 6).

Figura 4

Objeto das reclamações apresentadas em 2024



([12]) Estas incluem as regras estabelecidas no Regulamento OLAF, bem como as constantes de vários textos, nomeadamente o Regulamento (Euratom, CE) n.º 2185/96 do Conselho, de 11 de novembro de 1996, relativo às inspeções e verificações no local efetuadas pela Comissão para proteger os interesses financeiros das Comunidades Europeias contra a fraude e outras irregularidades (JO L 292 de 15.11.1996, p. 2), as Orientações sobre os procedimentos de inquérito dirigidas ao pessoal do OLAF e as Orientações sobre as operações forenses digitais dirigidas ao pessoal do OLAF.

Figura 5

Análise das diferentes alegações relativas às garantias processuais suscitadas em 2024 (incluindo reclamações admissíveis e não admissíveis)

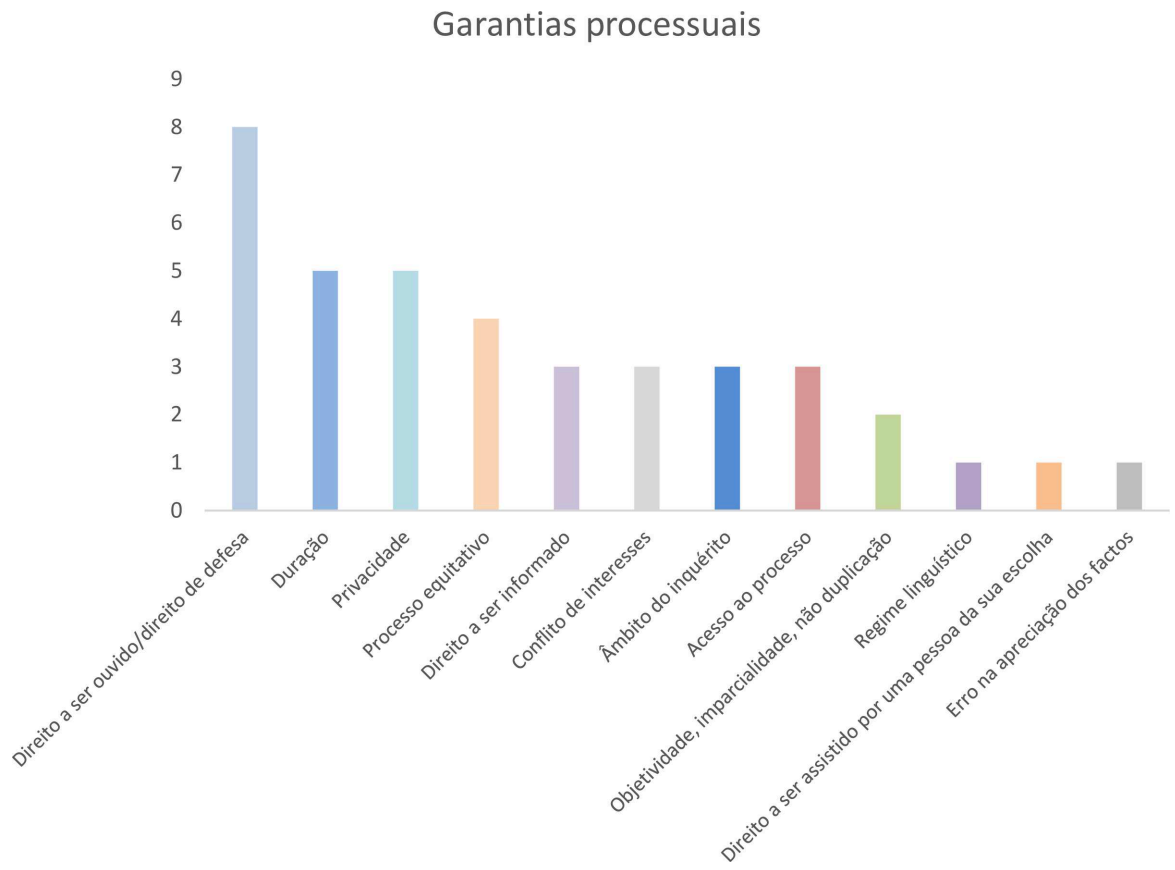
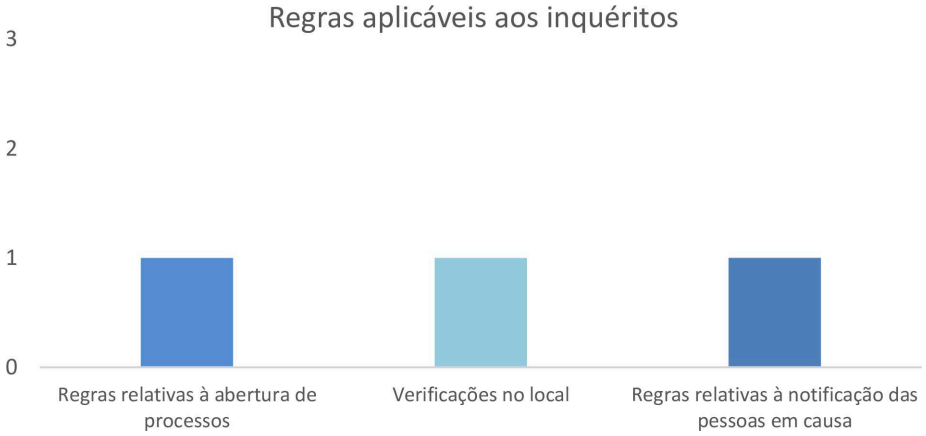


Figura 6

Análise das alegações relativas às regras aplicáveis aos inquéritos



4. **As três etapas de um processo eficaz de tratamento das reclamações**

O controlador trata as reclamações de forma **justa, independente e imparcial**. O procedimento, em conformidade com o Regulamento OLAF e as disposições de execução do controlador, envolve duas fases: i) avaliação da **admissibilidade** de uma reclamação e ii) avaliação dos **argumentos substantivos** apresentados pelos autores das reclamações. Se o controlador constatar violações, dependendo das questões em causa, pode convidar o OLAF a resolver a reclamação. Para o efeito, apresenta uma proposta de solução e, se necessário, formula uma recomendação ao OLAF.

4.1. ***Admissibilidade***

O controlador tem de decidir da admissibilidade de uma reclamação no prazo de **10 dias úteis** a contar da data de receção. As condições de admissibilidade são estabelecidas no artigo 9.º-B, n.os 1 e 2, do Regulamento OLAF, e no artigo 5.º das disposições de execução. Para uma reclamação ser admissível, deve ser apresentada **no prazo de um mês após o autor da reclamação ter tomado conhecimento dos factos relevantes** que constituem uma alegada violação das garantias processuais ou das regras aplicáveis aos inquéritos. **Em todo o caso, a reclamação deve ser apresentada no prazo máximo de um mês após a conclusão do inquérito.**

Em 2024, o controlador avaliou a admissibilidade de todas as reclamações pendentes dentro do prazo fixado. Declarou admissíveis sete reclamações, três parcialmente admissíveis e 13 não admissíveis (figura 7).

Os motivos de inadmissibilidade foram os seguintes:

— em sete casos, as reclamações não cumpriram os prazos estabelecidos no artigo 9.º-B, n.º 2,

— em três casos, o controlador considerou que as reclamações eram manifestamente infundadas,

— em dois casos, as reclamações foram apresentadas por pessoas que não eram as pessoas em causa,

— num caso, a reclamação era desprovida de fundamento, o que impossibilitou o controlador de proceder a uma avaliação do fundamento,

— por último, a restante reclamação dizia respeito a um procedimento administrativo que não era um inquérito do OLAF (figura 8).

Figura 7

Admissibilidade das reclamações recebidas em 2024

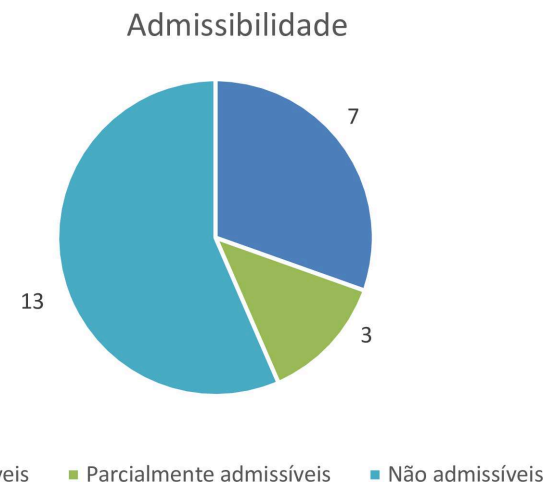
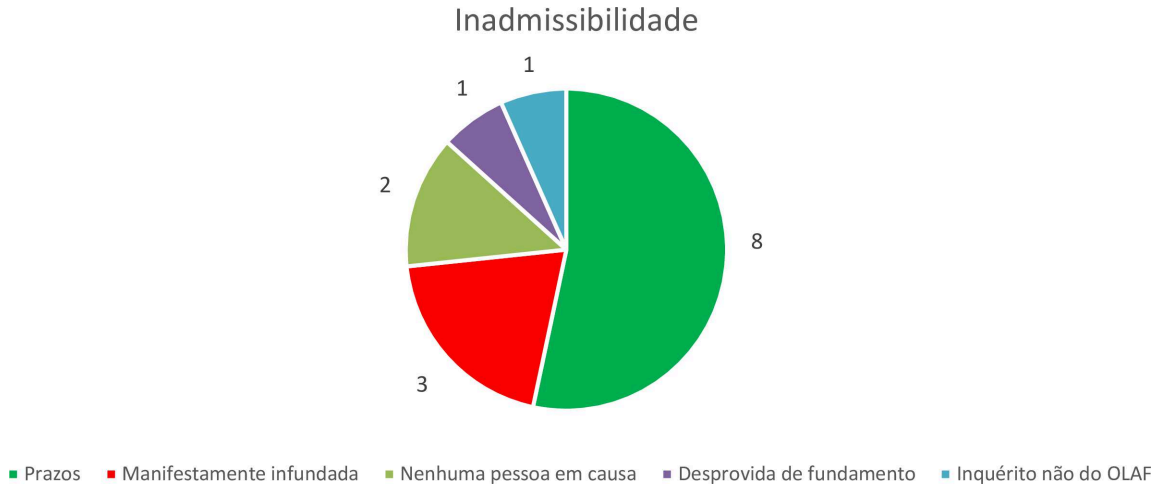


Figura 8

Motivos de inadmissibilidade das reclamações recebidas em 2024 (incluindo as reclamações parcialmente admissíveis)



Ao examinar a admissibilidade das reclamações, o controlador segue uma abordagem que procura respeitar tanto a redação como os objetivos das disposições pertinentes do Regulamento OLAF.

Como no ano anterior, em 2024, alguns casos foram declarados não admissíveis devido ao facto de o inquérito do OLAF ter sido encerrado mais de um mês antes do momento em que os autores das reclamações apresentaram as mesmas ao controlador. Conforme acima referido, para os inquéritos encerrados, o Regulamento OLAF estabelece uma condição de admissibilidade adicional mais rigorosa: **a reclamação deve ser apresentada no prazo máximo de um mês após a conclusão do inquérito, independentemente do momento em que o autor da reclamação tome conhecimento dos factos relevantes** (artigo 9.º-B, n.º 2, do Regulamento OLAF).

O controlador reconhece que esta condição indubitavelmente restritiva aplicável aos inquéritos encerrados visa preservar: i) a eficácia de qualquer eventual procedimento de seguimento a nível nacional ou da UE e ii) a eficácia das suas próprias propostas de soluções e recomendações para o caso específico em apreço. Com efeito, o contributo do controlador seria pouco útil em casos encerrados, em que podem existir procedimentos de seguimento em curso perante as autoridades nacionais ou da UE competentes. Nesses casos raros, o controlador considera que as pessoas em causa só podem apresentar as suas reclamações junto dessas autoridades, fazendo uso das vias de recurso judiciais ou administrativas disponíveis.

Conforme confirmam os números relativos a 2024, a admissibilidade continua a ser um importante «controlador de acesso» no mecanismo de apresentação de reclamações do controlador. Em todos os casos em que as reclamações ou alegações foram consideradas não admissíveis, o controlador explicou pormenorizadamente a base jurídica e os motivos da sua decisão ao autor da reclamação.

O controlador reconhece que a condição de admissibilidade acima referida, associada à ausência de qualquer disposição que obrigue o OLAF a informar a pessoa em causa do encerramento dos processos com conclusões, pode levar a que as pessoas em causa sejam privadas da possibilidade de apresentar a sua reclamação ao controlador. Por conseguinte, o controlador considera que **o prazo estrito para a apresentação de reclamações**, especialmente (mas não exclusivamente) no caso dos inquéritos encerrados, **é uma questão que merecerá uma análise cuidadosa no contexto da avaliação e de uma eventual revisão subsequente do Regulamento OLAF**.

4.2. *Procedimento contraditório*

Após ter concluído a avaliação preliminar, o controlador convidou o OLAF a apresentar os seus pontos de vista sobre as 10 reclamações declaradas admissíveis ou parcialmente admissíveis. Em seguida, o controlador enviou as respostas do OLAF aos autores das reclamações e convidou-os a comentar esses pontos de vista.

Por uma questão de princípio, o controlador esforça-se por dar o máximo efeito possível ao **princípio do contraditório**. Assim, ambas as partes têm a oportunidade de expor os seus argumentos e de apresentar documentos justificativos. Em princípio, foram igualmente informados das observações da outra parte e puderam formular observações sobre as mesmas. Contudo, em casos devidamente justificados, o controlador decidiu derrogar este princípio e permitir o tratamento confidencial das informações apresentadas pelo OLAF, em conformidade com o artigo 7.º, n.º 2, das disposições de execução. Em especial, o controlador aplicou esta cláusula para proteger a confidencialidade e a eficiência dos inquéritos nos casos em que as respostas do OLAF poderiam revelar os seus métodos de trabalho ou impedi-lo de recolher as provas necessárias, ou mesmo comprometer a estratégia global de inquérito. Nesses casos, o controlador acordou com o OLAF que este forneceria:

(i) uma versão não confidencial das suas respostas a enviar ao autor da reclamação para que este possa compreender as razões subjacentes ao comportamento do OLAF e, por conseguinte, estar em condições de contestar a resposta do OLAF e de apresentar contra-argumentos e

(ii) uma versão confidencial mais pormenorizada para explicar melhor as razões apresentadas pelo OLAF na versão não confidencial.

Esta solução equilibrada permitiu ao controlador realizar uma avaliação exaustiva de todos os processos relevantes, cumprindo simultaneamente a sua **obrigação de assegurar a confidencialidade dos inquéritos do OLAF**.

Por conseguinte, embora os autores das reclamações não tenham direito a receber todos os elementos de informação, podem estar seguros de que o controlador procederá a uma análise independente e aprofundada do processo.

4.3. *Decisões de encerramento*

No final de 2024, o controlador tinha tomado uma **decisão de encerramento sobre 12 reclamações no total**: três reclamações de 2023 e nove reclamações admissíveis apresentadas em 2024. Em todas elas, o controlador não constatou qualquer violação das garantias processuais dos autores das reclamações. O controlador avaliou uma série de alegações e continuou a desenvolver o quadro conceptual para a avaliação das reclamações. Além disso, 2,5 anos de atividade demonstraram a importância da avaliação do controlador: com efeito, uma decisão de encerramento não serve apenas o objetivo de **convidar o OLAF a colmatar as lacunas de um inquérito**, caso sejam detetadas violações. Uma decisão de encerramento em que o controlador não deteta qualquer violação após um procedimento contraditório e uma avaliação jurídica exaustiva, por sua vez, **reforça a legitimidade do inquérito do OLAF em causa e proporciona uma importante oportunidade de aprendizagem aos autores das reclamações**.

Em algumas reclamações, apesar de não terem sido detetadas violações no caso específico, foram detetadas práticas problemáticas. Nestes casos, o controlador assinalou este facto ao OLAF, convidando-o a ter em conta as suas conclusões nos seus inquéritos futuros e, eventualmente, a tomar medidas a fim de evitar eventuais violações das garantias processuais das pessoas em causa em casos semelhantes.

5. **Panorâmica das principais conclusões do controlador**

Em 2024, o controlador tratou uma série de argumentos apresentados pelos autores das reclamações relativamente às suas garantias processuais e às regras aplicáveis aos inquéritos do OLAF. Tendo acesso privilegiado aos processos dos inquéritos pertinentes, o controlador estava em condições de avaliar todas as reclamações com base em todos os elementos de prova e informações disponíveis.

O controlador considera que o quadro conceptual que está a ser progressivamente estabelecido através das suas decisões de encerramento fornece orientações claras para as atividades de inquérito do OLAF, quer sob a forma de propostas de soluções, quer sob a forma de *obiter dicta*.

Em conformidade com o princípio da confidencialidade, o controlador não pode divulgar o conteúdo dos inquéritos do OLAF. Embora respeitando o referido princípio, no parágrafo abaixo o controlador apresenta uma panorâmica dos argumentos mais convincentes apresentados pelos autores das reclamações e da forma como os abordou.

5.1. *Direito de defesa*

A violação do direito de defesa num inquérito do OLAF foi a alegação mais frequentemente invocada que o controlador teve de avaliar durante o ano de referência. A variedade de argumentos de apoio invocados permite ao controlador avaliar muitas das nuances deste direito processual fundamental.

5.1.1. **Direito de um funcionário da UE ser informado do facto de ser uma pessoa em causa**

Nos termos do artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento OLAF, **logo que um inquérito revele a possibilidade de um membro do pessoal da UE ser uma pessoa em causa num inquérito do OLAF, esse membro do pessoal deve ser informado do facto**, desde que a informação não prejudique o desenrolar do inquérito ou de quaisquer procedimentos de investigação da competência de uma autoridade judiciária nacional. Do mesmo modo, o artigo 9.º, n.º 2, das Orientações sobre os procedimentos de inquérito dirigidas ao pessoal do OLAF ([13]) exige que o OLAF informe «o mais cedo possível» os funcionários e outros membros do pessoal da União da sua possível implicação num inquérito aberto. Este direito de ser informado constitui uma garantia processual importante para o funcionário em causa e está intrinsecamente ligado ao direito de defesa.

Num caso, o controlador analisou a etapa processual específica da ***identificação*** **pelo OLAF de uma pessoa como «pessoa em causa»**. Em especial nos inquéritos internos, o estatuto de «pessoa em causa» num inquérito do OLAF é um elemento essencial do processo de inquérito e uma condição prévia para o exercício do direito de defesa no inquérito relativo a essa pessoa. Com efeito, o estatuto de pessoa em causa confere à pessoa uma série de garantias processuais e vincula o OLAF a regras específicas ao abrigo do Regulamento OLAF. Por conseguinte, o estabelecimento do momento preciso em que este estatuto é formalizado tem consequências práticas.

No caso em apreço, o controlador observou que, embora o nome do autor da reclamação já fosse mencionado na decisão de abertura do inquérito do diretor-geral, o OLAF identificou-o formalmente como uma «pessoa em causa» no sistema de gestão de processos do OLAF numa fase posterior, a saber, seis meses mais tarde.

No seu trabalho sobre o processo, o controlador examinou a prática do OLAF no que respeita à «identificação da pessoa em causa» em inquéritos internos. A análise do controlador centrou-se na prática de distinguir entre a designação de uma pessoa em causa numa decisão de início do procedimento e o subsequente registo dessas informações no sistema de gestão de processos. Para o controlador, a codificação do estatuto de uma pessoa em causa já identificada no sistema de gestão de processos é uma etapa puramente interna que não deve implicar considerações de fundo e que, como tal, deve ser feita em tempo útil. Assim, o controlador considera que, **sempre que a decisão de início do procedimento do diretor-geral faça referência a uma pessoa, essa pessoa deve ser considerada, a partir desse momento, uma «pessoa em causa» na aceção do artigo 2.º, ponto 5, do Regulamento OLAF**. Esta situação desencadeia a obrigação do OLAF, nos termos do artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento OLAF, de informar a pessoa de que é uma pessoa em causa ou, em casos justificados, de diferir essa informação.

No caso em apreço, a identificação tardia da pessoa objeto do inquérito como pessoa em causa não afetou os seus direitos processuais. No entanto, o controlador considerou que a prática não estava em conformidade com os artigos 2.º, ponto 5, e 5.º, n.º 1, do Regulamento OLAF e com o artigo 6.º das Orientações sobre os procedimentos de inquérito dirigidas ao pessoal do OLAF. Na opinião do controlador, tal prática não promove a segurança jurídica e, em circunstâncias diferentes, pode dar origem a uma violação dos direitos processuais das pessoas em causa.

Esta questão já tinha sido levantada pelo controlador nos seus debates com o diretor-geral sobre a revisão em curso das Orientações sobre os procedimentos de inquérito dirigidas ao pessoal do OLAF ([14]). Neste contexto, sugeriu que, nos casos em que a decisão de início do procedimento do diretor-geral designe uma pessoa em concreto, o OLAF deve identificar imediatamente a pessoa em causa no sistema de gestão de processos, ou seja, ao mesmo tempo que a decisão de início do procedimento. O controlador confia que o OLAF terá devidamente em conta as sugestões apresentadas e tomará as medidas adequadas.

5.1.2. **Oportunidade de apresentar observações sobre a exposição de factos**

No âmbito do artigo 9.º, n.º 4, do Regulamento OLAF, uma vez concluído o inquérito e antes de serem tiradas conclusões que façam referência a uma pessoa em causa, o OLAF tem de dar a essa pessoa a oportunidade de apresentar observações sobre os factos que lhe dizem respeito. O artigo 9.º, n.º 4, especifica ainda a forma como esta oportunidade deve ser concedida, ou seja, fornecendo um resumo dos factos.

([13]) Orientações sobre os procedimentos de inquérito dirigidas ao pessoal do OLAF, 11 de outubro de 2021, disponível em: https://anti-fraud.ec.europa.eu/guidelines-investigations-olaf-staff_en.

([14]) Ver ponto 6 *infra*: «Consulta sobre o projeto de orientações sobre os procedimentos de inquérito dirigidas ao pessoal do OLAF».

Segundo a jurisprudência dos órgãos jurisdicionais da União, o direito de ser ouvido faz parte dos direitos de defesa, e o respeito desses direitos constitui um princípio geral do direito da União ([15]). Os órgãos jurisdicionais da União especificam que o direito de ser ouvido dá à pessoa a oportunidade de formular utilmente os seus pontos de vista no decurso do procedimento administrativo e antes da adoção de qualquer decisão suscetível de afetar desfavoravelmente os seus interesses ([16]). Além disso, o direito de ser ouvido prossegue um duplo objetivo. Por um lado, permitir à autoridade competente examinar o processo e apurar os factos de forma tão precisa e correta quanto possível e, em segundo lugar, assegurar que a pessoa em causa seja efetivamente protegida e possa apresentar informações relacionadas com a sua situação pessoal e alegar a seu favor ([17]). A possibilidade de apresentar observações sobre o resumo dos factos do OLAF é a expressão do direito de ser ouvido no âmbito dos inquéritos do OLAF e uma garantia processual essencial para as pessoas em causa.

Para o controlador, é da maior importância que as pessoas em causa possam exercer o seu direito de formular observações sobre os factos que lhes dizem respeito **de forma significativa**. Tal significa que as pessoas em causa devem dispor das informações necessárias que lhes permitam apresentar observações e defender-se.

Num caso, o autor da reclamação alegou que não podia exercer efetivamente o direito de ser ouvido, uma vez que o OLAF não lhe deu acesso a todos os documentos relacionados com os factos expostos no resumo dos factos.

Em princípio, espera-se que o OLAF forneça à pessoa em causa uma cópia dos documentos de que necessita para que possa formular observações sobre o resumo dos factos. No entanto, o controlador considerou que, neste caso, as informações específicas comunicadas no resumo dos factos eram de natureza puramente factual e não estavam relacionadas nem resultavam de qualquer documento específico que devesse ter sido partilhado com o autor da reclamação. Assim, o controlador concluiu que o resumo dos factos forneceu ao autor da reclamação informações suficientemente pormenorizadas e contextualizadas para compreender o âmbito do inquérito e poder dar respostas significativas aos factos específicos nele mencionados. Tendo em conta o que precede, o controlador considerou que **as informações fornecidas pelo OLAF ao autor da reclamação eram suficientes para lhe permitir exercer o seu direito de ser ouvido**.

Noutro caso, o autor da reclamação alegou que o relatório final do processo não incluía algumas das observações e explicações por si apresentadas na sua resposta, quando teve a oportunidade de apresentar observações sobre o resumo dos factos do OLAF. O autor da reclamação alegou igualmente que o OLAF não lhe tinha dado a oportunidade de apresentar observações sobre determinados factos expostos no relatório final do processo.

Neste caso, o controlador não detetou qualquer violação dos direitos do autor da reclamação, uma vez que o **relatório final do processo remetia, direta ou indiretamente, para as principais observações do autor da reclamação**. Além disso, **o OLAF anexou igualmente a resposta completa do autor da reclamação ao relatório final do processo dirigido à instituição em causa**. O controlador constatou que a prática de anexar ao seu relatório final dirigido a uma instituição, órgão ou organismo da UE, ou a uma autoridade nacional, uma cópia de todas as observações feitas pela pessoa em causa sobre o resumo dos factos do OLAF: i) reforça o direito a ser ouvido e ii) cria o grau de transparência necessário para permitir ao destinatário do relatório final do OLAF decidir sobre o seguimento adequado a dar ao referido relatório e às recomendações nele formuladas.

Por último, o controlador recorda igualmente, neste contexto, que, de acordo com a jurisprudência dos órgãos jurisdicionais da UE, não existe qualquer disposição que confira à pessoa em causa o direito de expressar os seus pontos de vista sobre as conclusões que o OLAF possa retirar no contexto do seu relatório final de inquérito ([18]).

5.2. *Duração razoável dos inquéritos do OLAF*

Em várias reclamações, o controlador avaliou se o OLAF tinha violado a sua obrigação de agir num prazo razoável.

([15]) Acórdão do Tribunal Geral de 19 de outubro de 2022, Sistem ecologica/Comissão, T-81/21, ECLI:EU:T:2022:641, n.º 103; acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de junho de 2016, Marchiani/Parlamento, C-566/14, ECLI:EU:C:2016:437, n.º 51 e jurisprudência referida.

([16]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de junho de 2020, SEAE/De Loecker, C-187/19 P, ECLI:EU:C:2020:444, n.º 68.

([17]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de julho de 2014, Kamino International Logistics e Datema Hellmann Worldwide Logistics, processos apensos C-129/13 e C-130/13, ECLI:EU:C:2014:2041, n.º 38; acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de dezembro de 2014, Boudjlida, C-249/13, ECLI:EU:C:2014:2431, n.ºs 37 e 59.

([18]) Ver acórdão do Tribunal Geral de 6 de junho de 2019, Dalli/Comissão, T-399/17, EUCLI:EU:T:2019:384, n.º 144.

A obrigação de observar um prazo razoável na condução dos procedimentos administrativos constitui um princípio geral de direito da União e é uma componente do direito a uma boa administração consagrada no artigo 41.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais ([19]). Assim, os inquéritos efetuados pelo OLAF devem ser concluídos num prazo razoável.

O controlador recordou que, **embora o artigo 7.º, n.º 5, do Regulamento OLAF não preveja qualquer prazo específico para a conclusão de um inquérito, estabelece uma ligação clara entre a razoabilidade da duração de um inquérito do OLAF e as circunstâncias específicas do caso**. O controlador remeteu igualmente para a jurisprudência constante dos órgãos jurisdicionais da UE, segundo a qual não é possível determinar ou quantificar um prazo específico que possa ser considerado «razoável» ([20]). Pelo contrário, há que ter em conta as circunstâncias de cada caso, nomeadamente: i) a complexidade do caso, ii) o volume de documentos examinados pelo OLAF durante o inquérito e o volume de documentos do processo, iii) o número e a complexidade das diligências de inquérito e iv) o comportamento das partes envolvidas ([21]). Para os órgãos jurisdicionais da UE, a apreciação do que constitui uma «duração razoável» de um inquérito não exige que todos os critérios acima referidos sejam avaliados, mas pode basear-se num único critério relacionado com as circunstâncias do caso concreto ([22]).

Através do seu acesso privilegiado ao sistema de gestão de processos, **o controlador analisou cuidadosamente o processo dos inquéritos em causa**. **Centrou-se, em especial, i) no número, natureza e continuidade das atividades de inquérito realizadas pelo OLAF, ii) no volume de informações tratadas, iii) nas questões jurídicas e técnicas envolvidas, bem como em todas as outras características específicas de cada caso**. O controlador concluiu que estes inquéritos foram realizados de forma contínua e sistemática e que a sua duração foi proporcional às circunstâncias e à complexidade de cada caso. Com base nestas considerações, o controlador concluiu que o OLAF não violou o direito dos autores das reclamações a que os seus assuntos sejam tratados num prazo razoável.

Nestes casos, as decisões do controlador esclareceram a complexidade destes inquéritos e garantiram aos autores das reclamações que não tinha havido violação do seu direito fundamental a que os seus assuntos fossem tratados num prazo razoável.

5.3. **Duplicação de inquéritos (princípio *ne bis in idem*)** ([23])

Num caso, foi solicitado ao controlador que avaliasse se o OLAF tem o direito de prosseguir um inquérito (administrativo) complementar após a Procuradoria Europeia ter arquivado a sua investigação criminal por falta de provas ou se este prosseguimento viola o princípio *ne bis in idem*.

Neste caso, o autor da reclamação era uma pessoa em causa num inquérito do OLAF que salientou a eventual relevância penal de algumas condutas, o que levou a Procuradoria Europeia a abrir uma investigação criminal sobre os mesmos factos. O autor da reclamação alegou que o OLAF deveria ter interrompido o inquérito complementar imediatamente após a Procuradoria Europeia o ter informado de que a investigação criminal tinha sido encerrada devido a falta de provas. Para o autor da reclamação, verificou-se uma sobreposição substancial da base factual e jurídica do inquérito do OLAF com a do processo arquivado pela Procuradoria Europeia. O controlador realizou a sua avaliação à luz das disposições processuais pertinentes que permitem ao OLAF realizar inquéritos complementares ([24]).

([19]) O artigo 41.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da UE tem a seguinte redação: «Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável».

([20]) Acórdão do Tribunal Geral de 8 de julho de 2008, Franchet e Byk/Comissão, T-48/05, ECLI:EU:T:2008:257, n.º 274; acórdão do Tribunal Geral de 18 de maio de 2017, Panzeri/Parlamento Europeu, T-166/16, ECLI:EU:T:2017:347, n.º 104; acórdão do Tribunal Geral de 29 de junho de 2022, LA International Cooperation Srl/Comissão, T-609/20, ECLI:EU:T:2022:407, n.º 51.

([21]) Acórdão do Tribunal Geral de 18 de maio de 2017, Panzeri/Parlamento Europeu, T-166/16, ECLI:EU:T:2017:347, cit.; acórdão do Tribunal Geral de 21 de maio de 2014, Catinis/Comissão, T-447/11, ECLI:EU:T:2014:267; acórdão do Tribunal da Função Pública de 13 de janeiro de 2010, A. e G./Comissão, processos apensos F-124/05 e F-96/06, ECLI:EU:F:2010:2.

([22]) Acórdão do Tribunal de 15 de outubro de 2022, Limburgse Vinyl Maatschappij e o./Comissão, processos apensos C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P a C-252/99 P e C-254/99 P, ECLI:EU:C:2002:582, n.ºs 187 e 188.

([23]) O princípio *ne bis in idem* foi invocado por autores de reclamações como uma expressão amplamente compreendida que engloba a duplicação de inquéritos, eventualmente em curso, de natureza diversa. Por conseguinte, para efeitos de concisão e coerência com a linguagem utilizada pelos autores das reclamações, a expressão é aqui utilizada neste sentido e não na aceção estrita de i) dois processos de natureza penal, ii) relativos aos mesmos factos, iii) contra o mesmo infrator e iv) com uma decisão definitiva, conforme consagrado no artigo 50.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e no artigo 4.º do Protocolo n.º 7 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

([24]) As disposições pertinentes do Regulamento OLAF são as seguintes: Artigo 12.º-F «Inquéritos complementares» e artigo 12.º-D «Não duplicação das investigações». Ver também o artigo 12.º («Inquéritos complementares») das Orientações sobre os procedimentos de inquérito dirigidas ao pessoal do OLAF.

Como primeira observação, o controlador sublinhou que o artigo 12.º-F, n.º 1, do Regulamento OLAF permite explicitamente ao OLAF abrir e conduzir um inquérito complementar, em paralelo com uma investigação da Procuradoria Europeia, sobre os mesmos factos. Assim, o controlador salientou a **natureza e a finalidade intrinsecamente diferentes dos inquéritos administrativos do OLAF e das investigações criminais da Procuradoria Europeia**. Enquanto o OLAF pretende determinar se ocorreu uma irregularidade administrativa e recomendar, se necessário, as medidas administrativas/ /financeiras/disciplinares adequadas a tomar, a Procuradoria Europeia realiza investigações criminais que podem conduzir a sanções penais.

Embora os inquéritos complementares do OLAF sejam realizados «consultando a Procuradoria Europeia de modo continuado» ([25]), o OLAF realiza esses inquéritos de forma independente e «em conformidade com o seu [respetivo] mandato» ([26]). Tal significa que os inquéritos complementares são realizados sob a direção do diretor-geral do OLAF, em conformidade com os procedimentos aplicáveis à condução dos inquéritos do OLAF, estabelecidos pelo Regulamento OLAF e especificados nas Orientações sobre os procedimentos de inquérito dirigidas ao pessoal do OLAF. Assim, o OLAF continua a ser responsável pela realização de inquéritos complementares.

O controlador recordou igualmente a jurisprudência dos órgãos jurisdicionais da UE, que esclarece que o critério para apreciar a existência da mesma infração é a identidade dos factos materiais, entendida como a existência de um conjunto de circunstâncias concretas indissociavelmente ligadas entre si e que conduziram à absolvição ou condenação definitiva da pessoa em causa ([27]). Consequentemente, **o facto de a investigação criminal ser arquivada não constitui, enquanto tal, uma isenção de responsabilidade a nível administrativo, podendo conduzir a recomendações**. Além disso, o controlador observou que não existem disposições nos regulamentos relativos ao OLAF e à Procuradoria Europeia, nem nas Orientações sobre os procedimentos de inquérito dirigidas ao pessoal do OLAF ou nos acordos de cooperação entre o OLAF e a Procuradoria Europeia, que exijam que o OLAF encerre o inquérito complementar se a Procuradoria Europeia tiver encerrado a sua própria investigação criminal.

Por conseguinte, o controlador concluiu que, ao não encerrar o seu inquérito administrativo complementar imediatamente após o arquivamento da investigação criminal pela Procuradoria Europeia, o OLAF não violou o princípio *ne bis in idem*.

Noutro caso, o controlador teve de avaliar se o OLAF abriu um inquérito interno em duplicação com um processo disciplinar realizado e concluído pelo órgão disciplinar competente com base em factos alegadamente semelhantes. O controlador constatou que os âmbitos de aplicação dos dois procedimentos não se sobrepõem. Nesse sentido, considerou que o processo disciplinar dizia respeito à omissão da declaração de um conflito de interesses num procedimento de contratação, ao passo que o inquérito do OLAF dizia respeito a uma potencial má conduta e a uma potencial colusão num procedimento de contratação pública. A este respeito, o controlador esclareceu as **diferenças na natureza e nos potenciais resultados entre o processo disciplinar encerrado e o inquérito do OLAF**. Por conseguinte, o autor da denúncia podia estar seguro de que não se verificava qualquer duplicação, pelo que não havia risco de ser sancionado duas vezes pela mesma falta.

5.4. *Imparcialidade na condução de inquéritos por parte dos investigadores do OLAF*

Nos termos do artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento OLAF, os inquéritos do OLAF devem ser realizados de forma objetiva e imparcial e em conformidade com o princípio da presunção de inocência e com as garantias processuais aplicáveis. O princípio da imparcialidade é também um princípio geral do direito da União e um elemento central do direito a uma boa administração, consagrado no artigo 41.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

A obrigação de agir com imparcialidade no contexto das ações administrativas e da tomada de decisões na União aplica-se a cada pessoa que contribui para a atividade da instituição em causa e visa garantir a igualdade de tratamento. Esta exigência visa, nomeadamente, evitar uma situação em que possa existir um conflito de interesses por parte de funcionários ou agentes que atuem em nome dessas instituições e organismos.

Num caso, foi solicitado ao controlador que avaliasse se o conhecimento prévio entre a pessoa em causa e um membro da equipa de inquérito poderia constituir um conflito de interesses. O autor da denúncia considerou que a ligação profissional ou pessoal anterior poderia afetar a objetividade do investigador e a imparcialidade e equidade do inquérito.

([25]) Artigo 12.º-F, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2013.

([26]) Artigos 12.º-E, n.º 1, e 12.º-F, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2013; artigo 101.º, n.º 3, do Regulamento 2017/1939; artigo 12.º, n.º 2, das Orientações sobre os procedimentos de inquérito dirigidas ao pessoal do OLAF.

([27]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de setembro de 2021, LG e MH (Autoblanchiment), C-790/19, ECLI:EU:C:2021:661, n.ºs 77 a 80.

O controlador avaliou o argumento do autor da reclamação à luz do quadro conceptual sólido já desenvolvido em decisões anteriores sobre questões semelhantes e em conformidade com a jurisprudência consolidada dos órgãos jurisprudenciais da UE.

Em primeiro lugar, o controlador recordou que, de acordo com a jurisprudência pertinente, a exigência de imparcialidade também se aplica no contexto da função pública ([28]). A este respeito, o artigo 11.º-A do Estatuto dos Funcionários contém regras específicas destinadas a garantir que os funcionários possam desempenhar as suas funções sem conflitos de interesses que interfiram no cumprimento da sua missão ([29]). Nos termos do n.º 1 do referido artigo, os funcionários não devem, no exercício das suas funções, tratar quaisquer questões em que tenham, direta ou indiretamente, um interesse pessoal, nomeadamente familiar ou financeiro, suscetível de comprometer a sua independência.

Em segundo lugar, o controlador recordou que o princípio da imparcialidade, tal como acima definido pela jurisprudência dos órgãos jurisdicionais da UE, tem dois aspetos: imparcialidade subjetiva e objetiva. A exigência de **imparcialidade subjetiva** significa que nenhum membro da instituição em causa deve manifestar ideias preconcebidas ou um juízo antecipado pessoal. A exigência de **imparcialidade objetiva** implica que a instituição deve oferecer garantias suficientes para excluir a este respeito quaisquer dúvidas legítimas ([30]). Por último, a **imparcialidade** deve ser respeitada tanto **em termos de atos concretos como aos olhos de terceiros**. Segundo a jurisprudência, o conceito de conflito de interesses não se relaciona unicamente com uma situação na qual um agente público tem um interesse pessoal suscetível de ter influído efetivamente sobre o exercício imparcial e objetivo das suas funções oficiais, mas igualmente com a situação na qual o interesse identificado pode, aos olhos do público, parecer influir sobre um exercício imparcial e objetivo das suas funções oficiais ([31]). Presume-se a imparcialidade subjetiva na ausência de prova em contrário ([32]). No entanto, para efeitos de imparcialidade objetiva, não é necessário que o membro do pessoal em causa tenha efetivamente manifestado parcialidade em relação à alegada vítima; basta que exista uma dúvida legítima que não possa ser dissipada ([33]).

Foi à luz dos princípios acima referidos que foi avaliada a alegada falta de imparcialidade ou o conflito de interesses de um membro da equipa de inquérito do OLAF.

No que respeita à exigência de imparcialidade subjetiva, o controlador considerou que o autor da reclamação não apresentou qualquer elemento concreto ou prova suscetível de justificar as suas alegações. No que respeita à falta de imparcialidade objetiva ou à existência de um conflito de interesses aparente, o controlador recordou que ambas as noções surgem quando não existem garantias suficientes para excluir uma dúvida legítima quanto à alegada parcialidade por parte do pessoal do OLAF. A este respeito, o controlador salientou que as disposições de funcionamento interno e a supervisão hierárquica no OLAF são de natureza a excluir a possibilidade de um investigador tomar qualquer decisão de forma autónoma. Com efeito, as equipas de inquérito do OLAF exercem as suas atividades sob a supervisão e a aprovação do chefe de unidade, da equipa de inspeção e, em última análise, do diretor-geral do OLAF. Em especial, a equipa de inspeção, composta por pessoal especializado em direito e em processos de inquérito, supervisiona os inquéritos do OLAF em diferentes fases do processo e efetua um controlo da legalidade, nomeadamente, em matéria de respeito das garantias processuais e dos direitos fundamentais das pessoas em causa, incluindo o direito a que os seus assuntos sejam tratados de forma imparcial e em conformidade com o princípio da presunção de inocência ([34]).

Por conseguinte, o controlador concluiu que **um simples elemento de familiaridade, quer se trate de uma relação profissional ou mesmo de natureza pessoal, não é suficiente enquanto tal para provar um conflito de interesses real ou potencial por parte do investigador**. O controlador concluiu igualmente que **as garantias processuais instituídas pelo OLAF eram suficientes**, na aceção da jurisprudência dos órgãos jurisdicionais da UE, para excluir quaisquer dúvidas legítimas sobre qualquer alegada parcialidade ou conflito de interesses aparente por parte do pessoal do OLAF.

([28]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de outubro de 2021, Parlamento/UZ, C-894/19 P, ECLI:EU:C:2021:863, n.º 51 e seguintes.

([29]) Regulamento n.º 31.º (CEE) 11.º (CEEA) que fixa o Estatuto dos Funcionários e o Regime aplicável aos outros agentes da Comunidade Económica Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (JO P 045 de 14.6.1962, p. 1385, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1962/31(1)/2021-01-01.

([30]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 25 de fevereiro de 2021, Dalli/Comissão, C-615/19 P, ECLI:EU:C:2021:133, n.º 112, e jurisprudência referida.

([31]) Acórdão do Tribunal Geral de 15 de julho de 2015, Parlamento/Dennekamp, T-115/13, ECLI:EU:T:2015:497, n.º 92.

([32]) Acórdão do Tribunal Geral de 8 de fevereiro de 2018, Institute for Direct Democracy in Europe/Parlamento, T-118/17, não publicado, ECLI:EU:T:2018:76, n.º 27 e jurisprudência aí referida.

([33]) Acórdão do Tribunal Geral de 20 de outubro de 2021, Kerstens/Comissão, T-220/20, ECLI:EU:T:2021:716, n.º 42 e jurisprudência aí referida.

([34]) Ver artigo 17.º, n.º 7, do Regulamento OLAF.

Noutro processo, que envolveu uma chamada telefónica entre um investigador e a pessoa em causa, o autor da reclamação alegou que o tom do investigador durante a chamada tinha sido acusatório e violava o princípio da presunção de inocência. No entender do autor da reclamação, este comportamento revelou a parcialidade do membro do pessoal do OLAF contra ele e afetou a imparcialidade do inquérito.

O controlador recordou que a sua apreciação sobre se o OLAF tinha violado os direitos processuais da pessoa em causa no contexto de um inquérito em curso se baseava em factos suscetíveis de serem verificados. Neste caso, a alegação do autor da reclamação dizia respeito ao «tom» percebido durante uma conversa telefónica entre si e o OLAF, bem como à interpretação das declarações feitas por telefone pelo OLAF. Na ausência de qualquer registo escrito ou indício da referida conversa oral entre as partes, e face a depoimentos contraditórios de ambas, o controlador não pôde verificar o conteúdo nem avaliar a veracidade das alegações apresentadas pelo autor da reclamação.

No entanto, neste caso, o controlador aproveitou a oportunidade para reiterar a **importância absoluta de comunicar com as pessoas em causa com a máxima cortesia e neutralidade, em conformidade com os princípios de boa administração**. Este requisito deve ser aplicado independentemente do meio de comunicação específico utilizado pelo OLAF, sendo particularmente crucial na comunicação oral. O controlador considera este aspeto essencial para não comprometer a perceção de imparcialidade dos investigadores do OLAF por parte das pessoas em causa.

5.5. *Direito de ser informado em caso de encerramento de um inquérito e meios de notificação utilizados na correspondência com as pessoas em causa*

Em 2022, uma das primeiras reclamações sobre as quais o controlador tomou uma decisão dizia respeito ao direito de ser informado do facto de ser uma pessoa em causa nos termos do artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento OLAF. O controlador concluiu que tinha havido uma violação do direito do autor da reclamação a ser prontamente informado, uma vez que a mensagem de correio eletrónico que o OLAF tinha enviado para o informar de que era uma pessoa em causa nunca foi recebida ([35]). Nessa decisão, o controlador remeteu para a jurisprudência constante para salientar que, no que respeita às notificações importantes, o OLAF deve dispor de um procedimento que garanta que as mesmas são recebidas pelos destinatários previstos. Em resposta ao convite do controlador dirigido ao OLAF para melhorar a sua prática, este adotou, no início de 2023, instruções internas sobre os meios de notificação a utilizar na correspondência com as pessoas em causa.

Em 2024, o controlador teve a oportunidade de voltar a abordar esta questão importante. O artigo 11.º, n.º 7, do Regulamento OLAF exige que, no prazo de 10 dias úteis a contar da conclusão do inquérito, o OLAF informe a pessoa em causa do encerramento de um inquérito se não tiverem sido encontrados elementos de prova contra essa pessoa. No inquérito em apreço, o OLAF notificou a pessoa em causa do encerramento do inquérito sem conclusões por correio eletrónico encriptado, solicitando-lhe expressamente que confirmasse a receção da mensagem de correio eletrónico. A pessoa em causa não o fez. Tendo em conta o prazo reduzido de que dispõe para informar a pessoa em causa, o OLAF decidiu também notificar a pessoa em causa por entrega em mão. Subsequentemente, a pessoa em causa apresentou uma reclamação ao controlador, considerando esta interação presencial uma prática inadequada e coerciva por parte dos investigadores do OLAF.

O controlador avaliou este caso à luz das disposições pertinentes, incluindo o Regulamento OLAF, as Orientações sobre os procedimentos de inquérito dirigidas ao pessoal do OLAF, as instruções internas do OLAF acima referidas sobre os meios de notificação a utilizar na correspondência com as pessoas em causa, bem como a jurisprudência dos órgãos jurisdicionais da UE.

O controlador considerou que o OLAF dispõe de um certo grau de discrição no que respeita aos meios de comunicação utilizados para notificar as pessoas em causa das informações, que devem reger-se pelos princípios da eficácia. O OLAF deve assegurar e ser capaz de demonstrar que os meios de comunicação utilizados permitem eficazmente às pessoas em causa tomar conhecimento das informações que lhes foram transmitidas ([36]). A este respeito, o controlador recordou que as instruções internas do OLAF sobre os meios de notificação a utilizar na correspondência com as pessoas em causa dão ao OLAF a possibilidade de entregar em mão cartas de notificação às pessoas em causa. É o que acontece, em especial, quando as anteriores tentativas do OLAF de comunicar com as pessoas em causa por outros meios — como mensagens de

([35]) Ver ponto «3.5.2 Proposta de soluções» do Relatório de Atividade de 2022 do controlador, disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=oj:JOC_2023_248_R_0001.

([36]) Ver a jurisprudência do TJUE relativa à notificação de cartas e decisões administrativas, aplicável por analogia às cartas do OLAF. Ver, em particular, o acórdão do Tribunal Geral de 6 de dezembro de 2012, Evropaiki Dynamiki/Comissão, T-167/10, ECLI:EU:T:2012:651, n.ºs 49 a 51.

correio eletrónico ou cartas registadas — foram infrutíferas. O controlador observou que o OLAF não tem de recorrer a todos os meios de notificação mencionados nas instruções internas, nem de os utilizar pela ordem específica nelas indicada. Assim, cabe à equipa de investigação escolher os meios que consideram mais eficazes, desde que o seu objetivo seja atingido. **Nos casos em que os meios escolhidos se revelem ineficazes, cabe à unidade de investigação utilizar qualquer outro instrumento disponível para informar eficazmente a pessoa em causa de uma comunicação**.

No caso em apreço, o controlador determinou que o **OLAF tinha notificado diligentemente a pessoa em causa por correio eletrónico e, em seguida, à luz das circunstâncias** (o facto de ter um prazo curto para o fazer e de o autor da reclamação não ter confirmado a receção, deixando o OLAF sem saber se o autor da reclamação tinha conhecimento efetivo das informações enviadas), **procedeu proporcionalmente a uma notificação por entrega em mão**. Este procedimento está em conformidade com as regras aplicáveis e com a obrigação do OLAF de informar eficazmente a pessoa em causa das suas garantias processuais nos termos do artigo 11.º, n.º 7, do Regulamento OLAF.

6. **Consulta sobre o projeto de orientações sobre os procedimentos de inquérito dirigidas ao pessoal do OLAF**

O artigo 9.º-B, n.º 9, do Regulamento OLAF prevê que o diretor-geral do OLAF «pode solicitar o parecer do controlador sobre quaisquer questões relacionadas com o respeito das garantias processuais ou dos direitos fundamentais no âmbito do mandato do controlador».

Tendo em conta esta base jurídica, em novembro de 2023, o diretor-geral do OLAF solicitou o parecer do controlador sobre o projeto de texto revisto das Orientações sobre os procedimentos de inquérito dirigidas ao pessoal do OLAF, em especial sobre as disposições relativas às garantias processuais e aos direitos fundamentais abrangidos pelo mandato do controlador.

O controlador congratulou-se com a oportunidade de ser consultado sobre esta importante questão. Fez um balanço da sua experiência no tratamento de quase 40 reclamações apresentadas por pessoas em causa desde o início do seu mandato. Tendo abordado diversas questões jurídicas suscitadas durante o seu mandato e beneficiado do acesso privilegiado aos processos dos inquéritos conexos do OLAF, adquiriu uma visão única e uma compreensão das práticas de inquérito do OLAF. Em especial, o controlador pôde avaliar de perto a forma como o OLAF procura assegurar o cumprimento das garantias processuais das pessoas objeto de inquérito e a jurisprudência rica e em constante evolução dos órgãos jurisdicionais da UE e do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.



Na sua opinião, o controlador apenas se centrou nos artigos do projeto de revisão das Orientações sobre os procedimentos de inquérito dirigidas ao pessoal do OLAF que se referiam, e diziam especificamente respeito, ao cumprimento, por parte do OLAF, das garantias processuais de uma pessoa em causa.

O parecer foi enviado ao diretor-geral do OLAF em 3 de junho de 2024. **O controlador considera que a adoção final das Orientações sobre os procedimentos de inquérito dirigidas ao pessoal do OLAF beneficiaria grandemente da tomada de medidas no que diz respeito às observações apresentadas no seu parecer.**

7. **Relações com as partes interessadas**

O controlador considera importante manter um contacto regular com as instituições da UE, o diretor-geral do OLAF e outras partes interessadas, a fim de obter reações sobre o papel do controlador e, em última análise, melhorar a proteção das garantias processuais e dos direitos fundamentais das pessoas em causa nos inquéritos realizados pelo OLAF.

Em 23 de maio de 2024, o controlador reuniu-se com o **diretor-geral, os investigadores e a direção do OLAF** para debater o mecanismo de apresentação de reclamações, a experiência adquirida no primeiro período de atividade, bem como as vias de melhoria. Esta foi a primeira vez que o controlador se reuniu com todos os membros do pessoal do OLAF e a reunião revelou-se um êxito, tendo em conta o elevado número de participantes e a frutuosa troca de pontos de vista, em que foram abordadas questões tanto gerais como práticas.

Em 5 de setembro de 2024, o controlador apresentou o seu relatório anual de 2023 à **Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu.** Em 13 de setembro de 2024, apresentou o relatório ao **Grupo da Luta Antifraude do Conselho da UE** e procedeu a uma troca de pontos de vista com os seus membros sobre o seu papel e sobre a proteção das garantias processuais das pessoas objeto de inquérito pelo OLAF.

Em 15 de outubro de 2024, o controlador participou no «Jantar de gala do 25.º aniversário do OLAF».

Por último, o controlador manteve também **intercâmbios regulares e relações de trabalho frutuosas com o diretor-geral do OLAF**, com base na confiança mútua e numa boa cooperação. Neste sentido, e refletindo as boas práticas e a cooperação já em vigor, em setembro de 2024, o diretor-geral do OLAF enviou ao controlador os projetos de acordos de colaboração entre o OLAF e o controlador. Estes estão atualmente a ser discutidos e serão adotados em 2025.

8. **Apoio administrativo e jurídico**

A fim de assegurar uma utilização eficiente dos recursos, o Regulamento OLAF confiou ao secretariado do Comité de Fiscalização a tarefa de prestar apoio jurídico e administrativo ao controlador.

Esta escolha justifica-se ainda pela complementaridade das missões e pelos objetivos comuns prosseguidos pelo controlador e pelo Comité de Fiscalização. O secretariado assegura a continuidade, a comunicação sem perturbações e a boa cooperação com os autores das reclamações e o OLAF.

Uma equipa específica de pessoal altamente qualificado do secretariado, que atua sob a direção do seu chefe, prestou aconselhamento e assistência valiosos ao controlador, respeitando simultaneamente o sigilo profissional e a confidencialidade.



9. **Contactar o controlador e apresentar uma reclamação**

O controlador pode ser contactado por correio eletrónico ou por via postal para os seguintes endereços:

OLAF-FMB-Controller-Procedural-Guarantees@ec.europa.eu

Controller of Procedural Guarantees / Secretariat of the Supervisory Committee of OLAF
Rue Joseph II, 30
1049 Bruxelas, Bélgica

Para apresentarem uma reclamação ao controlador, pede-se aos autores das reclamações que:

a. Preencham o formulário;

b. O enviem por correio eletrónico ou postal para os endereços acima indicados.

Podem ser obtidas mais informações no seguinte sítio Web:
https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees_en