COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 2.10.2017
COM(2017) 589 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Avaliação da aplicação do Regulamento (UE, EURATOM) n.º 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.º 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (Euratom) n.º 1074/1999 do Conselho

{SWD(2017) 332 final}

1 Introdução

A Comissão está a promover um ambicioso programa para reforçar a proteção dos interesses financeiros da União, tendo sido já alcançadas várias metas importantes em 2017. Em julho, o Parlamento e o Conselho adotaram a Diretiva relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal («Diretiva PIF»)[1]. Além disso, o Conselho deverá adotar em breve, no âmbito de uma cooperação reforçada entre 20 Estados-Membros, o Regulamento que institui a Procuradoria Europeia[2].

Estas medidas completam o quadro institucional e jurídico em que se inscreve a proteção do orçamento da União, que assenta atualmente, a nível da UE, nos trabalhos do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), do Tribunal de Contas Europeu, bem como das outras instituições, órgãos, organismos e agências da União e, a nível dos Estados-Membros, nos trabalhos das diferentes autoridades administrativas e judiciais nacionais. Todas estas entidades realizam as ações necessárias para proteger o orçamento da União, em consonância com a obrigação decorrente do artigo 325.º do TFUE. O OLAF foi criado em 1999 pela Comissão para realizar inquéritos administrativos contra a fraude, a corrupção e qualquer outra atividade ilegal lesiva dos interesses financeiros da UE, e para colaborar com os Estados-Membros na luta contra a fraude[3].

Todos estes elementos são importantes num momento em que a União avança para o próximo Quadro Financeiro Plurianual. A Comissão está atualmente a realizar uma reflexão sobre o tipo de orçamento que será necessário para a Europa do futuro[4]. Para fomentar a confiança dos cidadãos da UE e aumentar a solidez e o valor acrescentado do projeto europeu, é essencial uma execução eficiente e adequada do orçamento da União. A fraude e a corrupção diminuem os recursos disponíveis destinados aos cidadãos da UE e podem estar na origem de outras atividades criminosas (tais como o terrorismo e a criminalidade organizada), pelo que devem ser combatidas com determinação e eficácia. O objetivo final é alcançar um nível elevado e equivalente de proteção do orçamento da UE em todo o território da União.

Neste contexto, o presente relatório apresenta os resultados da avaliação da aplicação do Regulamento n.º 883/2013 relativo aos inquéritos efetuados pelo OLAF[5] (o «regulamento»), em conformidade com o seu artigo 19.º. No relatório são ainda descritas as opções possíveis para a adaptação e o reforço, se necessário, do quadro jurídico aplicável aos inquéritos do OLAF, tendo em conta a adoção prevista do Regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Europeia, bem como as principais conclusões da avaliação.

---

[1] Diretiva (UE) 2017/1371 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2017, relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal, JO L 198 de 28.7.2017, p. 29.

[2] Dossiê interinstitucional: 2013/0255 (CNS). Em 8 e 9 de junho de 2017, o Conselho «Justiça e Assuntos Internos» definiu uma orientação geral para um regulamento que aplica uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia. O projeto de regulamento foi posteriormente enviado ao Parlamento Europeu para aprovação. Todas as referências no presente documento ao projeto de Regulamento que institui a Procuradoria Europeia constam do documento 9941/17 (o texto da orientação geral), disponível em http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9941-2017-INIT/en/pdf

[3] Decisão 1999/352/CE, CECA, Euratom da Comissão, de 28 de abril de 1999, que institui o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) (JO L 136 de 31.5.1999, p. 20).

[4] Comissão Europeia, documento de reflexão sobre o futuro das finanças da UE, COM(2017) 358 de 28 de junho de 2017.

[5] Regulamento (UE, EURATOM) n.º 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.º 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (Euratom) n.º 1074/1999 do Conselho, JO L 248 de 18.9.2013, p. 1.

O presente relatório é acompanhado de um parecer do Comité de Fiscalização do OLAF sobre a aplicação do regulamento, adotado nos termos do artigo 19.º do regulamento[6]. O relatório de avaliação da Comissão e o parecer do Comité são documentos independentes e foram elaborados em paralelo.

2 Avaliação do Regulamento n.º 883/2013

A avaliação incidiu sobre **quatro domínios chave**: eficácia, eficiência, coerência e pertinência. O valor acrescentado da UE não foi examinado aquando da avaliação, na medida em que o OLAF assegura a proteção dos interesses financeiros da UE, ao abrigo dos artigos 317.º e 325.º do TFUE, mediante a realização de tarefas específicas a nível da UE que não podem ser realizados a nível nacional. Foram ainda abordados aspetos relacionados com as perspetivas futuras de cumprimento dos objetivos do regulamento, nomeadamente no contexto da evolução das políticas antifraude e tendências em matéria de fraude.

A avaliação baseia-se numa **ampla consulta** de um grande número de partes interessadas. No âmbito do processo de avaliação, o OLAF organizou, em 1 e 2 de março de 2017, uma conferência sobre a avaliação do regulamento[7] na qual participaram cerca de 250 representantes dos serviços de coordenação antifraude dos Estados-Membros, das autoridades administrativas dos Estados-Membros responsáveis pela gestão dos fundos da UE, das autoridades de aplicação da lei, dos ministérios públicos e das autoridades judiciais, das instituições, órgãos, organismos e agências da União, das organizações internacionais, dos meios académicos e das organizações não governamentais. Estes grupos de partes interessadas, bem como o pessoal do OLAF, foram igualmente consultados por meio de entrevistas e inquéritos.

O período abrangido pela avaliação vai de 1 de outubro de 2013 (altura em que o regulamento entrou em vigor) a dezembro de 2016.

As conclusões detalhadas da avaliação e da metodologia utilizada são apresentadas no documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório. O documento de trabalho foi elaborado com base num estudo realizado por um contratante externo[8].

3 Principais conclusões da avaliação

O Regulamento n.º 883/2013 é o elemento central do quadro jurídico que rege o mandato do OLAF para realizar inquéritos administrativos em matéria de fraude, corrupção e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União. Foi adotado após um amplo debate interinstitucional, a fim de substituir dois regulamentos de 1999, com os seguintes objetivos:

- melhorar a eficácia, a eficiência e a responsabilização do OLAF e, ao mesmo tempo, salvaguardar a sua independência;
- reforçar as garantias processuais e os direitos fundamentais das pessoas objeto de inquérito;

[6] Comité de Fiscalização do OLAF, parecer n.º 2/2017, de 28 de setembro de 2017.
[7] Todas as apresentações da conferência que estão disponíveis podem ser consultadas no sítio Web da Comissão em https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/olaf-regulation-evaluation/conference_en
[8] ICF Consulting Services Limited, 2017, Avaliação da aplicação do Regulamento n.º 883/2013 relativo aos inquéritos efetuados pelo OLAF, relatório final, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/evaluation_of_the_application_regulation_883_en.pdf

- reforçar a cooperação com os Estados-Membros, as instituições, órgãos, organismos e agências da União, os países terceiros e as organizações internacionais; e
- reforçar a governação do OLAF.

A avaliação mostrou que estes **objetivos específicos** se têm revelado e continuam a revelar **pertinentes** para o objetivo primordial de proteção dos interesses financeiros da União. Para o efeito, o OLAF desempenha tarefas específicas a nível da União, que não poderiam ser desempenhadas unicamente a nível nacional. O valor acrescentado dos inquéritos do OLAF foi confirmado durante o processo de consulta das partes interessadas nacionais e da União. A avaliação confirmou também que estes objetivos conservavam a sua pertinência na perspetiva da instituição da Procuradoria Europeia.

O regulamento permitiu que o OLAF cumprisse o seu mandato com resultados concretos. A avaliação revelou uma clara melhoria na **eficácia dos inquéritos** graças a várias disposições específicas do regulamento. A **cooperação e o intercâmbio de informações** entre o OLAF e os seus parceiros foi reforçada com a introdução de disposições que permitem uma colaboração estruturada. A criação dos serviços de coordenação antifraude nos Estados-Membros, por exemplo, foi considerada uma evolução significativa para reforçar os laços entre o OLAF e os Estados-Membros.

Ficou demonstrado que a **eficiência na seleção dos processos e na condução dos inquéritos do OLAF** aumentou consideravelmente com o regulamento, graças também a medidas de organização interna. Tal facto ficou patente no aumento do número de inquéritos tratados pelo pessoal responsável pelos inquéritos e no aumento do número de recomendações e dos montantes recomendados para recuperação.

A avaliação revelou todavia várias deficiências na **condução dos inquéritos**, que se repercutiram na aplicação eficaz e eficiente do regulamento.

(1) O OLAF exerce poderes de inquérito que lhe são conferidos por distintos atos do direito da União, incluindo o regulamento. No entanto, há casos em que tais atos submetem a **aplicação dos poderes de inquérito a condições fixadas no direito nacional**, nomeadamente no que diz respeito às inspeções e verificações no local junto dos operadores económicos e às operações forenses digitais realizadas no território dos Estados-Membros. Segundo a avaliação, não é completamente claro em que medida o Regulamento n.º 883/2013 torna aplicável o direito nacional. Atualmente, as diferenças na interpretação das disposições pertinentes e a nível das legislações nacionais estão na origem de uma fragmentação no exercício dos poderes do OLAF nos Estados-Membros, o que, em certos casos, entrava a capacidade de o OLAF realizar com êxito os seus inquéritos e, em última análise, contribuir para o objetivo consignado no Tratado de uma proteção efetiva dos interesses financeiros em toda a União.

(2) O regulamento não dota o OLAF de **ferramentas para exercer as suas competências** em caso de recusa ou obstrução por parte de pessoas objeto de inquéritos ou de testemunhas. Tal lacuna pode limitar a eficácia dos inquéritos do OLAF, com divergências entre os Estados-Membros em função da capacidade das autoridades nacionais competentes para prestar assistência ao OLAF através dos seus próprios instrumentos de execução; neste domínio também existem divergências quanto ao direito nacional aplicável.

(3) A avaliação apontou para a necessidade de se proceder a algumas alterações nas competências de inquérito do OLAF com base nos contributos de algumas partes interessadas. Deveriam ser ponderadas a necessidade e a possibilidade de melhorar o

acesso às **informações sobre as contas bancárias**, nas condições apropriadas, um elemento que poderia ser crucial para detetar muitos casos de fraude ou de irregularidades. Esta competência está igualmente ligada à possibilidade de o OLAF investigar sobre o **IVA**, um aspeto em que a avaliação considera que é necessário clarificar e reforçar o mandato do OLAF.

(4) No domínio dos **inquéritos internos**, o regulamento é aplicável em conjugação com as decisões internas adotadas por cada instituição, órgão, organismo ou agência, o que por vezes conduz a diferentes possibilidades de atuação para o OLAF. A avaliação mostrou que uma maior clareza no regulamento no que se refere às condições de condução dos inquéritos internos, aplicáveis em todas as instituições, órgãos, organismos e agências, poderia servir para garantir uma proteção mais uniforme e proporcionar um quadro que permitisse avaliar as disposições específicas contidas nas decisões internas. Além disso, as regras aplicáveis aos inquéritos internos e externos poderiam ser objeto de uma maior harmonização (nos casos em que não se justificam normas divergentes) de modo a melhorar a coerência dos inquéritos.

(5) A avaliação considerou que é possível continuar a recorrer à possibilidade de **transmissão antecipada das informações** pelo OLAF às outras instituições, órgãos, organismos e agências, nos casos em que uma parte dos factos de um inquérito em curso já possa ter sido apurada e exigir medidas cautelares imediatas, sem esperar pela conclusão do inquérito.

No que diz respeito ao **seguimento dado aos inquéritos**, existem grandes diferenças no seguimento dado às recomendações do OLAF consoante os destinatários e, por vezes, lacunas importantes entre as recomendações e o seguimento dado. A avaliação salientou a qualidade e a pontualidade dos relatórios finais do OLAF como fator positivo para a taxa de seguimento dado às recomendações e, no que se refere à taxa de seguimento dado às recomendações financeiras, detetou também discrepâncias na avaliação, efetuada pelo OLAF e pelas outras instituições, órgãos, organismos e agências, do prejuízo causado ao orçamento da UE.

No entanto, a maior lacuna assinalada no que respeita ao seguimento dado às recomendações diz respeito às regras relativas **à admissibilidade dos elementos de prova recolhidos pelo OLAF nos processos judiciais nacionais**. O regulamento prevê que os relatórios do OLAF constituem elementos de prova admissíveis neste tipo de processos, do mesmo modo e nas mesmas condições que os relatórios administrativos elaborados pelos inspetores administrativos nacionais. A avaliação indica que, em alguns Estados-Membros, esta regra não garante uma eficácia suficiente das atividades do OLAF.

A introdução, em 2013, de uma **nova disposição em matéria de garantias processuais** foi geralmente considerada pela avaliação como uma melhoria em termos de proteção dos direitos das pessoas objeto de um inquérito do OLAF. A **função de controlo da legalidade** introduzida pelo regulamento e o **novo procedimento interno de denúncias** vieram reforçar as garantias processuais das pessoas objeto de inquérito. Embora algumas das partes interessadas consultadas tenham exprimido dúvidas sobre o valor acrescentado das novas disposições, outras defenderam que o equilíbrio entre os poderes do OLAF e os direitos processuais é adequado; outras ainda apelaram a um reforço dos direitos processuais. Globalmente, a avaliação não fornece provas de que as garantias processuais previstas no regulamento são insuficientes no contexto das competências e ferramentas de inquérito de que dispõe atualmente o OLAF. Relativamente às disposições do regulamento em matéria de **supervisão e controlo**, a avaliação refere que a divergência de opiniões e de práticas no que respeita a estas disposições, em particular no que se refere à natureza da missão e do mandato

do Comité de Fiscalização e ao seu acesso às informações sobre os processos na posse do OLAF, influenciaram os trabalhos do comité e a sua cooperação com o OLAF.

A avaliação identificou igualmente várias questões sob o ângulo da **coerência interna e externa** do regulamento.

(1) O regulamento estabelece a base jurídica que permite ao OLAF prestar assistência aos Estados-Membros na organização de uma cooperação estreita e regular entre as autoridades nacionais competentes, a fim de coordenar a sua ação para a proteção dos interesses financeiros da UE. Trata-se de um elemento essencial do mandato do OLAF, que consiste em apoiar a cooperação transfronteiriça entre os Estados-Membros. No entanto, o regulamento não contém disposições pormenorizadas sobre as modalidades de coordenação ou os procedimentos aplicáveis nos chamados **«processos de coordenação»**. Daqui decorre uma falta de segurança jurídica para o OLAF e para os Estados-Membros que solicitam assistência ao OLAF. Isto levanta problemas em áreas (como os fundos estruturais) em que nenhum outro ato do direito da União prevê uma função de apoio e de coordenação para o OLAF. Nas áreas em que existem disposições deste tipo (alfândegas e propriedade intelectual, por exemplo[9]), a relação entre o Regulamento n.º 883/2013 e tais atos jurídicos pode criar dificuldades práticas de aplicação.

(2) O Regulamento n.º 883/2013 aplica-se em conjugação com outros atos do direito da UE, dos quais depende o exercício efetivo do mandato do OLAF. Os **Regulamentos n.º 2185/96 e n.º 2988/95**, que constituem a base jurídica de uma das principais ferramentas de inquérito do OLAF – as inspeções e verificações no local – são anteriores à adoção do Regulamento n.º 883/2013 e dos seus predecessores de 1999. A avaliação detetou algumas inconsistências entre estes atos jurídicos estreitamente ligados, que poderão conduzir, em certos casos, a situações de incerteza e a interpretações divergentes.

Por último, o documento de trabalho dos serviços da Comissão, anexado ao presente relatório, e o relatório do contratante externo enumeram uma série de disposições do regulamento que poderiam ser **clarificadas ou simplificadas** ou beneficiar de uma **aplicação mais eficaz** através de medidas de execução. Algumas delas, referidas no ponto 5.3, merecem uma atenção especial.

As opções possíveis quanto ao seguimento a dar à avaliação figuram no ponto 5. Deveriam basear-se, por um lado, na experiência adquirida com a aplicação do regulamento objeto da avaliação e, por outro, deveriam ter em conta a futura criação da Procuradoria Europeia, que reforçará e alterará substancialmente os mecanismos de proteção dos interesses financeiros da UE a nível da União.

[9] Regulamento (CE) n.º 515/97 do Conselho, de 13 de março de 1997, relativo à assistência mútua entre as autoridades administrativas dos Estados-Membros e à colaboração entre estas e a Comissão, tendo em vista assegurar a correta aplicação das regulamentações aduaneira e agrícola, JO L 82 de 22.3.1997, p.1, com a última redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) 2015/1525 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de setembro de 2015, e pelo Regulamento (UE) n.º 608/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de junho de 2013, relativo à intervenção das autoridades aduaneiras para assegurar o cumprimento da legislação sobre os direitos de propriedade intelectual e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1383/2003 do Conselho, JO L 181 de 29.6.2013, p.15.

4 A instituição da Procuradoria Europeia e o seu impacto sobre o mandato e os inquéritos do OLAF

A instituição da Procuradoria Europeia é uma das principais prioridades da Comissão no campo da justiça penal e faz parte da estratégia global de combate à fraude que atenta contra o orçamento da UE. No Conselho «Justiça e Assuntos Internos», de 8 de junho de 2017, 20 Estados-Membros definiram uma orientação geral, no âmbito da cooperação reforçada, para o Regulamento que institui a Procuradoria Europeia. A Procuradoria Europeia será o primeiro órgão da UE com competência para exercer ação penal relativamente aos crimes contra o orçamento da UE definidos na Diretiva PIF, tais como a fraude, a corrupção ou a fraude transfronteiriça em matéria de IVA. Espera-se que a Procuradoria Europeia introduza uma política de ação penal mais coerente e eficaz relativamente aos crimes que atentam contra o orçamento da UE, que se traduza num maior número de ações penais e de condenações e num nível mais elevado de recuperação de fundos da União obtidos de forma fraudulenta. Terá também potencial para colmatar algumas das deficiências identificadas na avaliação no que diz respeito aos Estados-Membros participantes.

A Comissão já tinha salientado outras vezes, no passado, a necessidade de reforçar o combate à fraude contra o orçamento da União através de uma política integrada de inquéritos penais e administrativos[10]. Esta posição continua válida. Com a criação da Procuradoria Europeia, a União disporá de órgãos com competência para conduzir estes dois tipos de inquéritos, o que alargará as possibilidades globais de ação a nível da UE e completará e reforçará a ação desenvolvida pelos Estados-Membros, da sua esfera de responsabilidade, destinada a proteger o orçamento da UE.

O mandato geral do OLAF não será alterado com a criação da Procuradoria Europeia, mas o seu funcionamento deverá adaptar-se à existência da Procuradoria Europeia em vários aspetos.

O OLAF continuará a ser competente em matéria de inquéritos administrativos sobre alegadas irregularidades fraudulentas e não fraudulentas nas instituições, órgãos, organismos e agências da União e em todos os Estados-Membros e continuará a formular recomendações para lançar processos judiciais, disciplinares, financeiros ou administrativos.

A Procuradoria Europeia e o OLAF serão chamados a cooperar de forma estreita nos casos de suspeitas de fraude. Atualmente, quando um inquérito do OLAF aponta para uma eventual infração penal, o OLAF coopera com os ministérios públicos e os tribunais nacionais. A criação, pela primeira vez, de um órgão europeu competente em matéria de inquéritos e ação penais, implica que sejam estabelecidas sinergias fortes entre a Procuradoria Europeia e o OLAF, a fim de permitir a ambos desempenhar as suas funções da forma mais eficiente e produtiva possível e dar uma resposta rápida e eficaz em caso de suspeita de fraude em todo o território da UE.

Neste contexto, haverá que ponderar a possibilidade de adaptar o quadro jurídico aplicável aos inquéritos do OLAF, a fim de evitar qualquer risco de duplicação de inquéritos sobre os mesmos factos e de prever os mecanismos necessários para que o OLAF possa exercer a sua função de apoio operacional.

Noutros casos, não será necessário coordenar as atividades do OLAF e da Procuradoria Europeia devido à especificidade dos seus mandatos: a Procuradoria Europeia leva a cabo

[10] Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia pelo direito penal e os inquéritos administrativos — Uma política integrada para proteger o dinheiro dos contribuintes», COM(2011) 293 final de 26.5.2011.

inquéritos penais e o OLAF concentra-se nos inquéritos com consequências financeiras, disciplinares e administrativas. O OLAF continuará também a realizar inquéritos nos Estados-Membros que não participam na Procuradoria Europeia nesta fase. Nestes Estados-Membros, as autoridades nacionais e o OLAF devem contribuir para a criação das condições necessárias para assegurar um nível elevado e equivalente de proteção dos interesses financeiros da União em todo o território da UE. A criação da Procuradoria Europeia não deve, em caso algum, conduzir a uma proteção ineficaz do orçamento nos Estados-Membros que não participam na Procuradoria Europeia.

5. Próximas etapas

O Regulamento n.º 883/2013 permitiu que o OLAF continue a obter resultados concretos no domínio da proteção do orçamento da UE. As alterações de 2013 trouxeram melhorias claras no que respeita à condução dos inquéritos, à cooperação com os parceiros e aos direitos das pessoas em causa. Ao mesmo tempo, a avaliação destacou algumas lacunas que têm incidência na eficácia e na eficiência dos inquéritos. Além disso, a criação da Procuradoria Europeia irá ser um agente de mudança e implica uma rápida adaptação do funcionamento do OLAF, com vista a assegurar as sinergias e a eficiência na utilização dos recursos a nível da UE.

Em resposta a esta situação, a Comissão irá preparar uma avaliação em consonância com os princípios da iniciativa «Legislar Melhor», que poderá dar origem a uma proposta de alteração do Regulamento n.º 883/2013 no primeiro semestre de 2018, que já deverá estar em vigor no momento em que a Procuradoria Europeia ficar operacional[11], por forma a assegurar uma transição harmoniosa para o novo quadro institucional. Esta avaliação tomará também em conta o parecer do Comité de Fiscalização do OLAF, que acompanha o presente relatório.

A avaliação examinará principalmente as alterações no papel e no funcionamento do OLAF na sequência da instituição da Procuradoria Europeia. Esta poderá incluir igualmente eventuais alterações específicas adicionais que poderiam tornar-se necessárias, em função dos resultados mais evidentes da avaliação. Estas alterações reforçariam o quadro dos inquéritos do OLAF com o fim de manter um OLAF forte e plenamente funcional que complemente, mediante inquéritos administrativos, os processos penais iniciados pela Procuradoria Europeia.

A fim de preparar a eventual proposta de 2018 e outras medidas de seguimento, a avaliação, que será efetuada em consonância com os princípios da iniciativa «Legislar Melhor», abrangerá em especial os aspetos abaixo indicados.

5.1 Adaptação para ter em conta a instituição da Procuradoria Europeia

O projeto de Regulamento que institui a Procuradoria Europeia já estabelece os principais princípios das futuras relações entre a Procuradoria Europeia e o OLAF, que exige que os dois órgãos atuem de forma complementar, para assegurar que todos os meios disponíveis são utilizados para proteger os interesses financeiros da União[12]. A avaliação examinará o modo como poderiam refletir-se estes princípios no Regulamento n.º 883/2013 com a introdução de procedimentos concretos de cooperação, complementados por disposições sobre as modalidades de trabalho.

[11] Artigo 120.º, n.º 2, do projeto de Regulamento que institui a Procuradoria Europeia. A Procuradoria Europeia assumirá as suas competências de investigação e ação penal, em data a determinar por uma decisão da Comissão, e não antes de três anos após a data de entrada em vigor do Regulamento que institui a Procuradoria Europeia.

[12] Artigo 101.º, n.º 1, do Regulamento que institui a Procuradoria da República.

Um aspeto que poderia ser examinado é o do **tratamento pelo OLAF das informações recebidas e da rápida transmissão de informações à Procuradoria Europeia** de qualquer conduta criminosa relativamente à qual esta pode exercer a sua competência[13]. Devido à natureza das suas funções, o OLAF constituirá uma importante fonte de informações para a Procuradoria Europeia. Além disso, no que diz respeito à **seleção dos processos** no OLAF, é necessário que as disposições relevantes permitam evitar a realização simultânea de inquéritos pelo OLAF e pela Procuradoria Europeia, prevendo que o OLAF deverá abster-se de proceder à realização de um inquérito administrativo sempre que a Procuradoria Europeia está a realizar um inquérito penal sobre os mesmos factos[14].

Além disso, deverá igualmente ser analisado o **tratamento pelo OLAF dos processos que lhe foram remetidos pela Procuradoria Europeia** para efeitos de seguimento administrativo[15].

Por último, a avaliação examinará a forma de dar efeito à disposição prevista no projeto de Regulamento que institui a Procuradoria Europeia que prevê que **a Procuradoria Europeia solicite o apoio operacional do OLAF**[16]. Esta poderá incluir o exame das opções para os procedimentos de tratamento dos pedidos e para os procedimentos que deve seguir o OLAF para que os resultados das suas atividades possam ser utilizados no quadro das investigações realizadas pela Procuradoria Europeia e sirvam posteriormente como elemento de prova.

5.2 Reforço da eficácia da função de inquérito do OLAF

A Comissão examinará igualmente as soluções possíveis para certas insuficiências identificadas pela avaliação. Deve ser colocada a tónica sobre as alterações específicas destinadas a melhorar a eficácia dos inquéritos. As seguintes questões serão em especial analisadas na avaliação.

Serão examinadas possíveis soluções para aumentar a **coerência na aplicação das ferramentas de investigação** postas à disposição do OLAF em todos os Estados-Membros e instituições, órgãos, organismos e agências, a fim de assegurar um nível coerente de proteção em toda a União. As atuais referências à legislação nacional e as disposições em matéria de inquéritos internos devem ser examinadas nesta ótica.

Devem ser ponderadas eventuais alterações às regras sobre a **admissibilidade dos relatórios do OLAF como elementos de prova** em processos judiciais nos Estados-Membros, a fim de garantir a sua eficácia e evitar ineficiências resultantes da duplicação dos inquéritos.

A Comissão irá igualmente avaliar as formas de reforçar a **execução dos poderes existentes do OLAF**. Neste contexto, poderá ser ponderada uma revisão do **dever de cooperação** consagrado no regulamento com vista a garantir um quadro coerente e eficaz nas diversas fases de um inquérito.

Além disso, a avaliação ponderará a clarificação do mandato do OLAF e dos instrumentos de inquérito no domínio do **IVA**, bem como a necessidade e a possibilidade de melhorar o acesso às informações sobre as **contas bancárias**.

Por último, poderão ser ponderadas novas disposições para regular a condução dos **processos de coordenação**, a fim de colmatar a atual lacuna no regulamento.

[13] Artigo 24.º, n.º 1, do projeto de Regulamento que institui a Procuradoria Europeia.
[14] Artigo 101.º, n.º 2, do projeto de Regulamento que institui a Procuradoria Europeia.
[15] Artigo 39.º, n.º 4, e artigo 101.º, n.º 4, do projeto de Regulamento que institui a Procuradoria Europeia.
[16] Artigo 101.º, n.º 3, do Regulamento que institui a Procuradoria Europeia.

5.3 Outras conclusões da avaliação

Para além das acima mencionadas, a avaliação identificou um certo número de questões que poderiam beneficiar de uma maior clarificação ou simplificação no regulamento ou que poderiam ser tratadas através de medidas legislativas ou por uma melhor aplicação do regulamento.

A Comissão ponderará particularmente a melhor forma de resolver as dificuldades práticas resultantes de diferentes pontos de vista sobre as disposições relativas ao papel e o mandato do **Comité de Fiscalização**. A este respeito, a Comissão recomenda que sejam adotadas rapidamente as disposições relativas às modalidades de trabalho entre o OLAF e o seu Comité de Fiscalização.

Outros possíveis domínios de maior clarificação do regulamento identificados na avaliação incluem as disposições em matéria de **inquéritos internos** (nomeadamente a inspeção de instalações), **operações forenses digitais** e transmissão de informações a **países terceiros e a organizações internacionais**. Também poderiam introduzir-se alterações específicas para resolver as incoerências observadas e conseguir uma maior convergência das regras aplicáveis aos inquéritos internos e aos inquéritos externos (quando não se justifiquem regras divergentes).

A Comissão pode também examinar medidas destinadas a assegurar uma cooperação mais estreita entre o OLAF e as instituições, órgãos, organismos e agências relativamente à possibilidade de **transmissão antecipada de informações pelo OLAF** nos casos em que a adoção de medidas cautelares pode ser necessária, bem como para reduzir as discrepâncias no que diz respeito ao seguimento dado às **recomendações de natureza financeira**.

A Comissão recomenda que o OLAF tome medidas internas para garantir a **qualidade constante dos relatórios finais e das recomendações**, e pondere a necessidade de rever as **orientações sobre os procedimentos de inquérito** para resolver possíveis incoerências com o regulamento.

5.4 Perspetivas

Numa fase posterior, uma proposta que poderia ser apresentada em 2018, poderia ser seguida de um processo mais amplo de modernização do enquadramento dos inquéritos do OLAF, que nos seus principais aspetos data da criação do OLAF em 1999 (e mesmo antes). Essa seria a ocasião para ponderar alterações mais essenciais no contexto da evolução das tendências em matéria de fraude no século XXI, tendo em conta a experiência adquirida com a cooperação entre a Procuradoria Europeia e o OLAF. Permitiria também focalizar-se noutros aspetos do quadro jurídico relativamente aos quais poderá ser necessário prosseguir a reflexão e o debate. Tal poderia incluir a governação institucional do OLAF e os controlos sobre a sua atividade. A avaliação não revelou uma clara necessidade de proceder a uma revisão substancial das disposições pertinentes do regulamento nesta fase. É também de salientar que a proposta da Comissão relativa ao estabelecimento de um controlador das garantias processuais[17] está ainda pendente e não foi avançada pelo colegislador. As questões mais vastas relacionadas com a coerência global do quadro jurídico antifraude da UE para além do Regulamento n.º 883/2013, assinaladas pela avaliação, poderiam igualmente ser incluídas nessa segunda etapa da eventual revisão do quadro jurídico.

[17] COM(2014) 340 final.