C/2026/4270

7.8.2026

RELATÓRIO DE ATIVIDADE DA CONTROLADORA DAS GARANTIAS PROCESSUAIS PARA 2025

(C/2026/4270)

Prefácio

Este é o quarto relatório anual sobre as minhas atividades enquanto controladora das garantias processuais. O Regulamento OLAF confia-me o tratamento das reclamações apresentadas pelas pessoas em causa. As reclamações dizem respeito ao cumprimento, pelo OLAF, das garantias processuais, bem como a alegadas violações das regras aplicáveis aos inquéritos do OLAF. Incluem-se nestes casos eventuais violações dos requisitos processuais e dos direitos fundamentais.

Antes da criação da função de controlador, as pessoas objeto de um inquérito do OLAF não podiam apresentar reclamações a um organismo ou autoridade independente sobre a forma como o OLAF conduzia um inquérito. A única opção de que dispunham consistia 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 permite a todas as pessoas em causa apresentar uma reclamação ao controlador.

Através desta via de recurso administrativo independente, o controlador está a ajustar, de forma gradual mas constante, os princípios da tutela jurisdicional efetiva e a alinhá-los com os princípios da proteção administrativa efetiva. O controlador tem sempre em conta os direitos fundamentais consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da UE, 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 constitua uma via de recurso eficaz para as pessoas em causa, mas também aumente a transparência global das atividades do OLAF. 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. No entanto, 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 suas limitações, 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 procura também resolver os problemas que tenham surgido e, numa perspetiva de futuro, melhorar as práticas administrativas e de inquérito do OLAF.

O presente relatório segue a estrutura dos anteriores relatórios anuais de atividade do controlador. Começa por fornecer uma panorâmica da missão e do mandato do controlador e do funcionamento do mecanismo de apresentação de reclamações. Em seguida, apresenta as principais estatísticas e dados sobre as reclamações tratadas em 2025. O relatório examina ainda os aspetos processuais do tratamento das reclamações, destacando a proposta de solução apresentada pelo controlador durante o ano, que foi posteriormente aplicada na íntegra pelo OLAF. Descreve igualmente as principais conclusões do controlador sobre questões substantivas fundamentais, nomeadamente os direitos de defesa das pessoas em causa, a aplicação do princípio da proporcionalidade nas inspeções e nas operações forenses digitais e as línguas que podem ser utilizadas nos inquéritos do OLAF.

Além disso, o relatório inclui secções específicas sobre os desenvolvimentos mais importantes ocorridos durante o ano, nomeadamente: i) a adoção do acordo de cooperação entre o controlador e o OLAF, ii) a consulta do controlador sobre a avaliação da aplicação e do impacto do Regulamento OLAF e iii) a aplicação pelo OLAF de todas as recomendações do controlador relativas às Orientações sobre os procedimentos de inquérito dirigidas ao pessoal do OLAF. O relatório termina com observações sobre o diálogo do controlador com as partes interessadas ao longo do ano e reconhece o apoio administrativo e jurídico prestado pelo secretariado, pelo qual estou sinceramente grata.

O mecanismo de apresentação de reclamações tornou-se uma salvaguarda essencial para as pessoas em causa, assegurando que as atividades do OLAF respeitam as garantias processuais pertinentes e as regras aplicáveis aos inquéritos. Para além de resolverem reclamações individuais, as decisões proferidas pelo controlador ajudaram a moldar a prática de inquérito do OLAF, ao clarificarem o âmbito e a aplicação prática dessas garantias processuais. Em vários casos, a fundamentação jurídica desenvolvida nas decisões relativas a reclamações serviu de base a revisões das Orientações sobre os procedimentos de inquérito dirigidas ao pessoal do OLAF, alargando assim o impacto dos processos individuais para lá do seu contexto factual imediato.

Espero que o presente relatório contribua para sensibilizar para o tipo de questões que estão no cerne das reclamações apresentadas pelas pessoas em causa, aumentando simultaneamente a responsabilização do OLAF e a confiança dos cidadãos no sistema criado pela UE para combater a fraude.

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 2025 5

4. Aspetos processuais: as etapas de um tratamento eficaz das reclamações 8

4.1 Admissibilidade 9

4.1.1 O prazo de prescrição de um mês para a apresentação de uma reclamação 10

4.1.2 Reclamações não abrangidas pelo mandato do controlador 11

4.1.3. Processos pendentes em tribunal 11

4.1.4 Interrupção da correspondência relativa a reclamações repetitivas 12

4.2 Procedimento contraditório 12

4.3 Convite ao OLAF para resolver a reclamação 13

4.4 Decisões de encerramento 13

5. Aspetos substanciais: panorâmica das principais conclusões do controlador 14

5.1. Direito de defesa 14

5.1.1. Direito de ser informado 14

5.1.2. O direito de ser assistido por uma pessoa da sua escolha 15

5.1.3. Oportunidade de apresentar observações sobre os factos apurados pelo OLAF 16

5.1.4. Acesso ao processo e aos documentos referidos na exposição de factos 18

5.2. Proporcionalidade das inspeções de instalações e das operações forenses digitais 19

5.3. Idiomas utilizados 21

6. Adoção do acordo de cooperação entre o controlador e o OLAF 21

7. Consulta sobre a avaliação do Regulamento OLAF 22

8. Seguimento da adoção das novas Orientações sobre os procedimentos de inquérito 24

9. Relações com as partes interessadas 27

10. Apoio administrativo e jurídico 27

11. Contactar o controlador e apresentar uma reclamação 28

Anexo.Referências 29

Quadro jurídico 29

Relatórios anuais de atividade e pareceres 29

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.º 883/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho ([2]) (a seguir designado por «Regulamento OLAF») para proteger as garantias processuais e os direitos fundamentais das pessoas em causa ([3]) nos inquéritos realizados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (a seguir designado por «OLAF»). Em 3 de maio de 2022 ([4]), 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»).

Em conformidade com o 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 ([5]). 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-se ao OLAF nas decisões 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 em **garantir** que o OLAF agiu em conformidade com as regras estabelecidas no seu quadro jurídico (caso o controlador constate que não ocorreu qualquer violação) e convidar o OLAF a tomar medidas para dar resposta a uma reclamação, apresentando uma **proposta de solução** sempre que constate uma violação das garantias processuais ou das regras aplicáveis aos inquéritos. Se o controlador considerar que as medidas tomadas pelo OLAF não são satisfatórias, 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** e presta especial atenção à Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia («Carta») ([6]), aos princípios gerais do direito da UE e à jurisprudência pertinente dos tribunais da UE ([7]). No entanto, não interfere nem pode interferir no desenrolar do inquérito do OLAF ([8]).

([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 248 de 18.9.2013, p. 1).

([3]) Nos termos do artigo 2.º, ponto 5, do Regulamento OLAF, entende-se por «pessoa em causa» «uma pessoa ou um operador económico suspeitos de ter praticado fraude, corrupção ou quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União, sendo, por conseguinte, objeto de inquérito pelo Organismo». As reclamações apresentadas por pessoas que não as pessoas em causa, incluindo testemunhas e informadores, não são abrangidas pelo mandato do controlador.

([4]) A controladora assumiu funções em setembro de 2022.

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

([6]) Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (JO C 326 de 26.10.2012, p. 391).

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

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

O ano de 2025 foi simultaneamente um ano repleto de desafios e produtivo, dada a complexidade das questões jurídicas suscitadas nas reclamações recebidas. O controlador não pode fazer referência a casos individuais objeto de inquérito pelo OLAF e deve assegurar a sua confidencialidade mesmo após o encerramento dos processos ([9]). No entanto, o presente relatório apresenta uma panorâmica dos tipos de preocupações manifestadas pelas pessoas em causa. Descreve ainda a forma como essas preocupações foram tratadas e explica o modo como o mecanismo de apresentação de reclamações funciona e quais os resultados alcançados com a sua aplicação.

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

Desde que iniciou funções, em outubro de 2022, o controlador teve a oportunidade de tratar uma série de questões jurídicas dignas de nota, desenvolvendo gradualmente um quadro conceptual sólido para a avaliação das reclamações. Em 2025, as reclamações foram tratadas de forma célere e examinadas de modo exaustivo e abrangente.

Para compreender melhor o funcionamento do mecanismo de apresentação de reclamações, é importante ter em conta que este proporciona ao controlador um **acesso especial e direto** aos processos do OLAF relativos aos inquéritos em questão. Tal deve-se às disposições de execução do controlador para o tratamento das reclamações («disposições de execução») ([10]) e ao acordo de cooperação recentemente assinado entre o OLAF e o controlador («acordo de cooperação») ([11]). Este tipo de acesso aos processos do OLAF é da maior importância para garantir 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. Nesse contexto, o controlador estabelece frequentemente um equilíbrio delicado entre a confidencialidade dos inquéritos do OLAF, por um lado, e o caráter contraditório do mecanismo de apresentação de reclamações, por outro.

Em 2025, o controlador concluiu a avaliação de uma reclamação apresentada em 2024. **Em 2025, foram apresentadas 19 novas reclamações** por pessoas singulares e por pessoas coletivas. Durante o ano de referência, o controlador concluiu a sua avaliação de 17 delas. Uma reclamação foi declarada admissível durante o terceiro trimestre do ano, mas exigiu um período de tratamento mais longo devido ao procedimento contraditório e aos pedidos de prorrogação dos prazos processuais apresentados tanto pelo OLAF como pelo autor da reclamação. Outra reclamação foi apresentada pouco antes do final do ano, tendo sido declarada admissível. Ambas as reclamações foram objeto de uma decisão no primeiro semestre de 2026.

3. **Panorâmica das reclamações apresentadas em 2025**

A maioria das 19 reclamações recebidas pelo controlador em 2025 foi apresentada por pessoas em causa em inquéritos *internos* do OLAF (12) ([12]), enquanto seis estavam relacionadas com inquéritos *externos* ([13]) e uma referia-se a um processo de *coordenação* ([14]) (figura 1). A maior parte das reclamações foi apresentada em inglês, tendo também sido utilizadas outras

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

([10]) 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, 2022/C 494/07, PUB/2022/1609 (JO C 494 de 28.12.2022, p. 17), também disponível em: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees/about-controller/legal-framework_en.

([11]) Ver capítulo III do acordo de cooperação entre o Organismo Europeu de Luta Antifraude e o controlador das garantias processuais, de 18 de julho de 2025, disponível em: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/ea81e700-4540-4ae6-b7ab-e56fb9a2d075_en?filename=SIGNED_WA_OLAF-Controller.pdf.

([12]) Os inquéritos internos são inquéritos efetuados pelo OLAF nas instituições, órgãos e organismos europeus criados pelos Tratados da UE ou com base nos mesmos. O objetivo destes inquéritos é 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).

([13]) 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 Europeus Estruturais e de Investimento, a política agrícola, 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).

([14]) Os processos de coordenação são aqueles que poderiam ser objeto de inquéritos externos do OLAF, mas em que o OLAF se limita, em vez disso, a contribuir para os inquéritos realizados por outros serviços nacionais ou da UE, nomeadamente facilitando a recolha e o intercâmbio de informações e assegurando sinergias operacionais entre os serviços nacionais e da UE competentes. A base jurídica é o artigo 12.º-B do Regulamento OLAF e a legislação setorial específica, como o 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) e o 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).

línguas (espanhol, romeno e sueco) (figura 2). Foram apresentadas 16 reclamações por pessoas singulares 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 2025 foi, por conseguinte, de oito, das quais cinco pessoas singulares e três entidades jurídicas (figura 3). Quatro das reclamações recebidas foram apresentadas por meio de representação por um advogado.

Figura 1

Tipos de inquéritos do OLAF objeto de reclamações em 2025

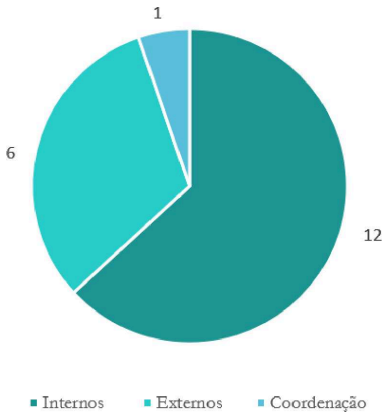


Figura 2

Línguas das reclamações apresentadas em 2025

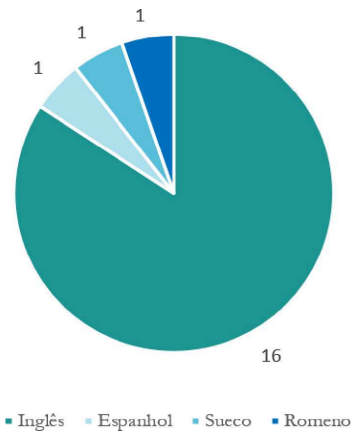
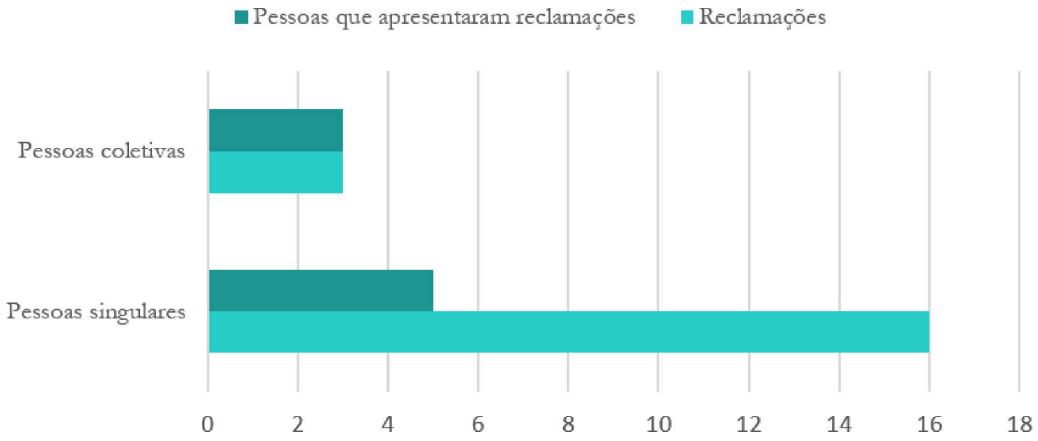


Figura 3

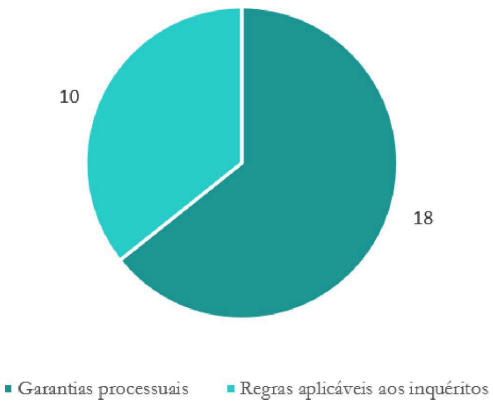
Pessoas que apresentaram reclamações e número de reclamações



Na maioria dos casos, os autores das reclamações invocaram violações das garantias processuais ao abrigo do artigo 9.º do Regulamento OLAF e dos seus direitos fundamentais ao abrigo da Carta (figura 4). Estas reclamações diziam respeito a alegadas violações: i) da presunção de inocência e do direito de defesa (artigo 48.º da Carta), ii) do direito de ser ouvido, com entraves ao exercício efetivo do direito de as pessoas em causa se pronunciarem sobre os factos que lhes digam respeito (artigo 9.º, n.º 4, do Regulamento OLAF), iii) do direito de ser informado (artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento OLAF), iv) dos princípios da equidade, objetividade e imparcialidade na realização dos inquéritos (artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento OLAF), v) do direito a uma boa administração (artigo 41.º da Carta), vi) do direito à vida privada e familiar (artigo 7.º da Carta), vii) da proteção de dados pessoais e viii) do direito de ser assistido por uma pessoa da sua escolha (artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento OLAF) (figura 5). Os autores das reclamações apresentaram igualmente reclamações sobre as regras aplicáveis aos inquéritos do OLAF ([15]), em especial no que diz respeito: i) à realização de operações forenses digitais, ii) às regras relativas à identificação e notificação das pessoas em causa, iii) ao respeito do segredo profissional dos advogados, iv) ao âmbito dos inquéritos do OLAF, v) à utilização do sistema de gestão de processos do OLAF, vi) à vigilância ilegal, vii) a ações do pessoal do OLAF que excedem os seus poderes e viii) à confidencialidade dos inquéritos do OLAF (figura 6).

Figura 4

Objeto das reclamações apresentadas em 2025



([15]) 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). Outros exemplos dignos de nota incluem as Orientações sobre os procedimentos de inquérito dirigidas ao pessoal do OLAF, válidas a partir de 1 de janeiro de 2026, disponíveis em: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/e1994c22-7d58-4e61-8d34-0937a0be8f98_en; e as Orientações sobre as operações forenses digitais dirigidas ao pessoal do OLAF, de 15 de fevereiro de 2026, disponíveis em: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/87e5deb1-8a64-42ca-8e08-234355dbe544_en.

Figura 5

Análise das diferentes alegações relativas às garantias processuais suscitadas em 2025 (incluindo reclamações admissíveis e não admissíveis)

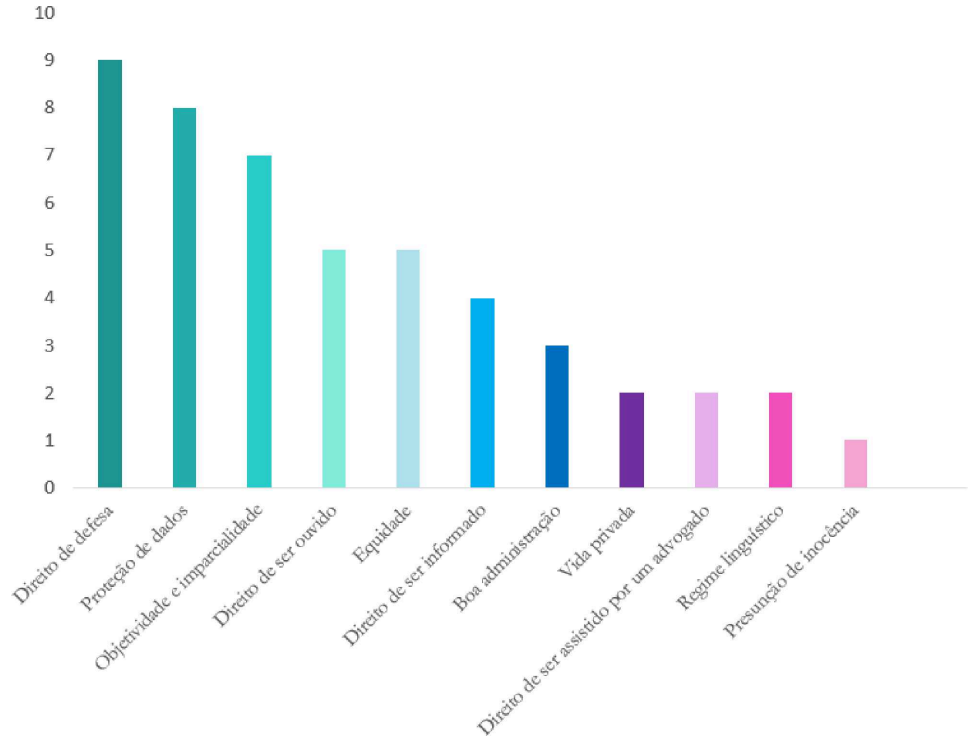
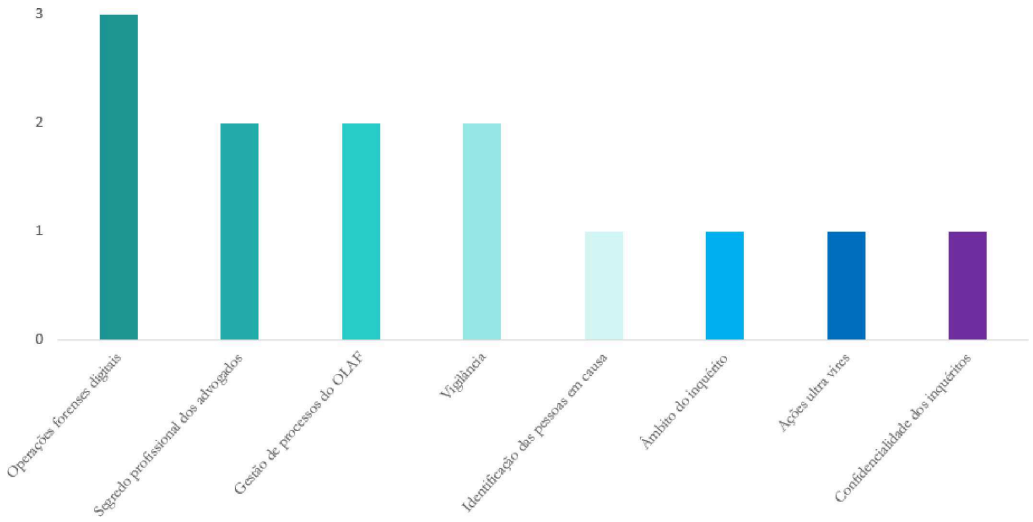


Figura 6

Análise das alegações relativas às regras aplicáveis aos inquéritos



4. **Aspetos processuais: as etapas de um tratamento eficaz das reclamações**

O controlador trata as reclamações de forma **justa, independente e imparcial**. Em conformidade com o Regulamento OLAF e as disposições de execução do controlador, o procedimento envolve as seguintes fases: i) avaliação da **admissibilidade** de uma reclamação; ii) avaliação dos **argumentos substantivos** apresentados pelos autores das reclamações. Sempre que detete violações, e dependendo das questões em causa, o controlador pode convidar o OLAF a resolver a reclamação (proposta de solução) e, se necessário, formular uma recomendação ao OLAF; e iii) em qualquer caso, o controlador emite uma decisão de encerramento, informando o autor da reclamação das suas conclusões.

4.1 **Admissibilidade**

No prazo de **10 dias úteis** após a receção de uma reclamação, o controlador tem de decidir da sua admissibilidade. 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 o encerramento do inquérito.**

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. Em 2025, o controlador avaliou a admissibilidade de todas as reclamações dentro do prazo fixado. Declarou admissíveis três reclamações, quatro parcialmente admissíveis e 12 não admissíveis (figura 7).

Os motivos de inadmissibilidade foram os seguintes: i) em 10 situações, as reclamações continham alegações não abrangidas pelo mandato do controlador, ii) em 10 casos, o controlador considerou que as reclamações eram manifestamente improcedentes, quer por serem desprovidas de fundamento ([16]), quer por serem infundadas ([17]), iii) em 10 casos, as reclamações continham alegações repetitivas (ver subsecção 4.1.4 do relatório de atividade), iv) em nove casos, as reclamações não cumpriram os prazos estabelecidos no artigo 9.º-B, n.º 2, e v) num caso, a reclamação foi apresentada por uma pessoa que não era uma pessoa em causa (figura 8).

Figura 7

Admissibilidade das reclamações recebidas em 2025

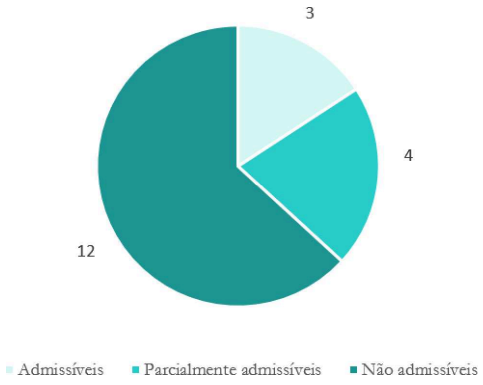
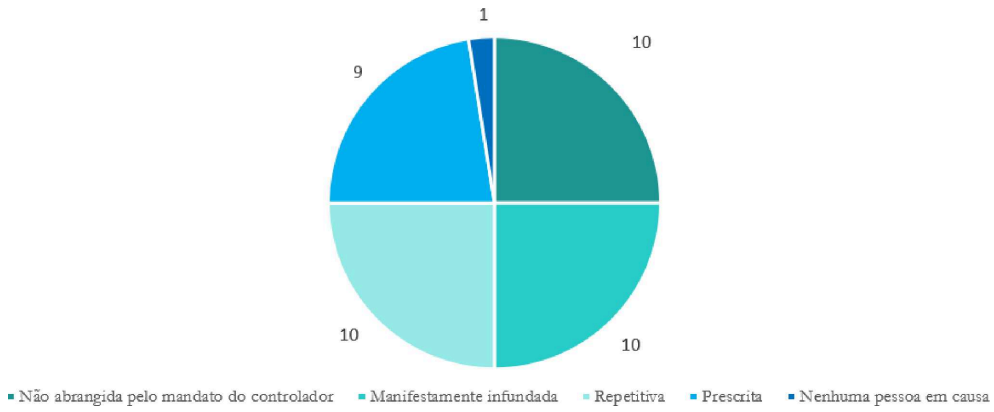


Figura 8

Motivos de inadmissibilidade das reclamações recebidas em 2025 (incluindo as reclamações parcialmente admissíveis)



([16]) As reclamações desprovidas de fundamento contêm alegações que não são apoiadas por elementos de prova claros ou que são contraditórias entre si.

([17]) As reclamações manifestamente infundadas consistem em alegações claramente falsas ou queixas fúteis.

4.1.1. *O prazo de prescrição de um mês para a apresentação de uma reclamação*

Em 2025, a admissibilidade continuou 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. Tal como acima referido, o artigo 9.º-B, n.º 2, do Regulamento OLAF estabelece um duplo prazo de prescrição para a apresentação de reclamações ao controlador. Nos termos desta disposição, as reclamações devem ser apresentadas: i) no prazo de um mês após o autor da reclamação tomar conhecimento dos factos pertinentes que constituem a alegada infração ou ii) no prazo de um mês após o encerramento do inquérito, se este tiver sido encerrado. 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 a eficácia de qualquer eventual procedimento de seguimento a nível nacional ou da UE e das suas próprias propostas de soluções e recomendações para o caso 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.

Apesar da sua justificação funcional, em certos casos, o prazo de prescrição absoluto de um mês aplicável aos inquéritos encerrados pode suscitar preocupações quanto à segurança jurídica e à equidade ([18]). Este aspeto é particularmente problemático, uma vez que o Regulamento OLAF não exige atualmente que o OLAF informe as pessoas em causa da data exata em que é encerrado um inquérito com conclusões em que sejam visadas. Por conseguinte, o prazo de prescrição de um mês pode começar a correr sem o conhecimento da pessoa em causa, o que, na prática, poderá privá-la de um acesso efetivo ao mecanismo de apresentação de reclamações.

Numa das reclamações apresentadas em 2025, o controlador deparou-se exatamente com esta situação e teve de encontrar um equilíbrio entre a aplicação estrita dos requisitos de admissibilidade estabelecidos no artigo 9.º-B, n.º 2, do Regulamento OLAF (o que teria resultado na declaração de inadmissibilidade da reclamação por prescrição) e os princípios gerais da equidade e da boa administração consagrados no artigo 41.º da Carta.

Nesse caso, o OLAF apenas tinha informado o autor da reclamação sobre a possibilidade de apresentar uma reclamação junto do controlador após o termo do prazo de um mês previsto para o efeito. **Por conseguinte, o controlador considerou que, dadas as circunstâncias excecionais do caso, a aplicação automática do artigo 9.º-B, n.º 2, último travessão, do Regulamento OLAF poria em causa os princípios da equidade e da boa administração**, garantidos pelo artigo 41.º da Carta. O controlador concluiu que, ao informar o autor da reclamação sobre a possibilidade de apresentar uma reclamação ao controlador, a intenção do OLAF era que essa notificação marcasse o início da contagem do prazo de prescrição. Esta era a única interpretação que não tornaria ineficaz o artigo 9.º-B, n.º 2, do Regulamento OLAF, garantindo simultaneamente que, na prática, não fosse negado ao autor da reclamação o acesso ao mecanismo de apresentação de reclamações. Por conseguinte, a denúncia foi considerada admissível.

Assim, o controlador considerou que **o prazo estrito para a apresentação de reclamações**, em especial, mas não exclusivamente, no caso de inquéritos encerrados, **é uma questão que merece uma análise cuidadosa no contexto da avaliação e subsequente revisão do Regulamento OLAF** ([19]).

([18]) Ver Relatório de Atividade do Comité de Fiscalização do OLAF — 2022 (JO C 248 de 13.7.2023, p. 1), subsecção 3.3.1; Relatório de atividade da controladora das garantias processuais para 2023 (JO C, C/2024/5673, 23.9.2024), secção 4.1; e Relatório de atividade da controladora das garantias processuais para 2024 (JO C, C/2025/4511, 7.8.2025), secção 4.1.

([19]) Ver o parecer do controlador sobre a avaliação da aplicação e do impacto do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, disponível em https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/3c7a4446-920f-4cdb-92a3-f465e766a30e_en?filename=Annex%20-%20CTR%20Opinion%20on%20evaluation.pdf, propostas 9 e 16.

4.1.2. *Reclamações não abrangidas pelo mandato do controlador*

O trabalho diário do OLAF envolve o tratamento de grandes quantidades de dados pessoais, incluindo dados sensíveis. O OLAF pode igualmente realizar atividades de inquérito, como as operações forenses digitais, suscetíveis de ser consideradas intrusivas do ponto de vista da proteção de dados pessoais. Por conseguinte, não é surpreendente que, durante o ano de 2025, numerosos autores de reclamações tenham apresentado alegações relativas ao direito à proteção dos seus dados pessoais, garantido pelo artigo 8.º da Carta e pelo Regulamento (UE) 2018/1725 («Regulamento da UE sobre a Proteção de Dados») ([20]).

Como o controlador já salientou anteriormente ([21]), embora as suas funções incluam a verificação de que o OLAF respeita os direitos fundamentais, **a UE dispõe de uma autoridade de controlo independente**, **a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados** (AEPD), que tem uma série de responsabilidades relacionadas com os direitos à privacidade e à proteção de dados. O artigo 52.º do Regulamento da UE sobre a Proteção de Dados estabelece que a AEPD é encarregada do controlo e da aplicação do regulamento e de qualquer outro ato da União relativo à proteção dos direitos e das liberdades fundamentais das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais por uma instituição ou um órgão da União. Uma vez que **a UE criou um organismo especializado para garantir o direito fundamental à proteção dos dados pessoais**, cabe a esse organismo (à AEPD), e não ao controlador, tratar as reclamações relativas a alegadas violações das regras em matéria de proteção de dados. Ao abrigo dessas regras, qualquer pessoa pode apresentar uma reclamação à AEPD no prazo de dois anos após tomar conhecimento dos factos em que a reclamação se baseia. Com o objetivo de aumentar a transparência, o controlador incluiu uma disposição correspondente nas disposições de execução para refletir esta repartição de competências ([22]).

Embora o controlador não trate as alegações que dizem exclusivamente respeito à interpretação e aplicação do Regulamento da UE sobre a Proteção de Dados, terá em conta aspetos relacionados com a privacidade e a proteção de dados ao avaliar se o OLAF cumpre globalmente as garantias processuais.

4.1.3. *Processos pendentes em tribunal*

Durante o ano de referência, o controlador tratou uma reclamação que tinha suscitado factos relativos a processos judiciais pendentes no Tribunal Geral. O artigo 6.º das disposições de execução exige que o controlador encerre um processo quando tomar conhecimento de que **os factos aduzidos na reclamação são ou foram objeto de um processo judicial**. Consequentemente, tal como em 2023 ([23]), o controlador encerrou a análise da reclamação relativamente às alegações pendentes no Tribunal Geral e admitiu as restantes alegações.

Este caso evidenciou uma lacuna legislativa no Regulamento OLAF, que não contém qualquer disposição expressa que aborde a interação entre o mecanismo de apresentação de reclamações e os processos judiciais perante os tribunais nacionais ou da UE. Esta ausência cria incerteza, tanto para os autores das reclamações como para a administração, quanto à forma como as reclamações devem ser tratadas quando as questões subjacentes já são objeto de processos judiciais. Uma vez que o mecanismo de apresentação de reclamações se destina a complementar as ações intentadas perante autoridades judiciárias, como o Tribunal Geral ou o TJUE, e não a correr em paralelo com as mesmas, a ausência de uma disposição explícita no Regulamento OLAF significa que a mesma matéria pode ser examinada simultaneamente pelo controlador e por uma autoridade judiciária. Esta duplicação pode resultar em apreciações factuais incoerentes.

Por estas razões, o controlador instou os colegisladores da UE a alterarem o artigo 9.º-B do Regulamento OLAF, a fim de incluir uma obrigação clara de o controlador encerrar um processo cuja questão subjacente esteja pendente nos tribunais nacionais ou da UE ([24]).

([20]) Regulamento (UE) 2018/1725 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos e organismos da União e à livre circulação desses dados, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 45/2001 e a Decisão n.º 1247/2002/CE, PE/31/2018/REV/1 (JO L 295 de 21.11.2018, p. 39).

([21]) Ver Relatório de Atividade do Comité de Fiscalização do OLAF — 2022, subsecção 3.3.2.

([22]) O artigo 5.º, n.º 3, das disposições de execução estabelece que «[o] controlador deve declarar igualmente não admissível qualquer reclamação que suscite questões da competência da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados, nomeadamente as relacionadas com a aplicação do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1725 e com o respeito do direito fundamental à proteção dos dados pessoais».

([23]) Ver Relatório de atividade da controladora das garantias processuais para 2023, *op. cit.*, secção 4.3.

([24]) Ver o parecer do controlador sobre a avaliação da aplicação e do impacto do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, *op. cit.*, proposta 19.

4.1.4. *Interrupção da correspondência relativa a reclamações repetitivas*

Durante o ano de referência, o controlador não se deparou com reclamações que contivessem linguagem abusiva. No entanto, foi confrontado com situações em que os autores apresentaram repetidamente reclamações que suscitavam as mesmas alegações, apesar de as questões já terem sido objeto de uma decisão fundamentada que declarava a reclamação inadmissível ou de uma decisão final quanto ao mérito. O controlador também apreciou casos em que os autores das reclamações apresentaram um grande número de reclamações relativas a questões marginais ou sem relevância para os inquéritos do OLAF. Estes padrões de comportamento são suscetíveis de desviar o mecanismo de apresentação de reclamações do seu objetivo principal, a saber, a salvaguarda efetiva dos direitos fundamentais e das garantias processuais das pessoas visadas pelos inquéritos do OLAF. Tais práticas podem também impor encargos administrativos desproporcionados tanto ao controlador como ao secretariado, exigindo a afetação de tempo e recursos a questões que não contribuem substancialmente para proteger os direitos que o mecanismo visa defender. Por conseguinte, é essencial assegurar que o procedimento de reclamação continue a centrar-se em reclamações fundamentadas e pertinentes, a fim de preservar a sua eficácia e credibilidade.

O controlador observa que o Regulamento OLAF não contém explicitamente uma disposição que lhe permita declarar que as reclamações são abusivas e/ou repetitivas. Para colmatar esta lacuna, **o controlador** estabeleceu um procedimento interno no artigo 5.º, n.º 4, das disposições de execução e **desenvolveu uma prática administrativa destinada a atenuar a potencial utilização abusiva do mecanismo de apresentação de reclamações**. Esta prática consiste em registar a reclamação como uma nova reclamação e em emitir uma decisão formal de inadmissibilidade com uma primeira advertência ao autor da reclamação, indicando que quaisquer comunicações ou reclamações adicionais sobre a matéria serão consideradas repetitivas e já não serão analisadas. Na mesma decisão, o autor da reclamação é igualmente informado de que a correspondência sobre a matéria será interrompida, em conformidade com o Código de Boa Conduta Administrativa da Comissão ([25]). **Quaisquer observações ou reclamações adicionais que o autor da reclamação persista em apresentar sobre a mesma questão serão tratadas como abusivas**.

Em 2025, houve **quatro casos** em que os autores das reclamações apresentaram alegações sobre matérias que já tinham sido objeto de uma decisão de inadmissibilidade fundamentada ou de uma decisão final quanto ao mérito proferida pelo controlador. Consequentemente, na sequência da prática administrativa acima descrita, **o controlador tomou a decisão de interromper as comunicações sobre essas matérias**.

4.2 **Procedimento contraditório**

Após ter concluído a sua avaliação preliminar das reclamações, o controlador convidou o OLAF a apresentar os seus pontos de vista sobre as sete 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 procura dar o máximo efeito possível ao **princípio do contraditório**. Por conseguinte, todas as partes tiveram 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 que as informações apresentadas pelo OLAF fossem tratadas de forma confidencial, 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 pertinentes 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. Nestes 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**. Esta prática foi agora formalizada no artigo 10.º do acordo de cooperação ([26]).

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

([25]) Ver a Decisão (UE) 2024/3083 da Comissão, de 4 de dezembro de 2024, que cria o Código de Boa Conduta Administrativa para o Pessoal da Comissão Europeia nas suas relações com o público (JO L, 2024/3083, 5.12.2024).

([26]) Ver a nota de rodapé 10.

4.3 **Convite ao OLAF para resolver a reclamação**

Num dos processos admissíveis objeto de uma decisão em 2025, o controlador convidou o OLAF a agir no sentido de resolver a reclamação nos termos do disposto no artigo 9.º-B, n.º 3, do Regulamento OLAF. Nesse processo, o autor da reclamação tinha manifestado preocupações quanto à equidade e imparcialidade do OLAF na condução do inquérito, em especial durante uma atividade específica de recolha de provas no gabinete do autor da reclamação ([27]). Com base no exame do processo, ao qual o controlador teve acesso especial ([28]), e nas observações das partes, o controlador constatou uma violação: i) do **direito ao respeito pela vida privada e familiar**, nos termos do artigo 7.º da Carta e ii) do **direito a uma boa administração** nos termos do artigo 41.º da Carta, em articulação com o direito a ser tratado com equidade, dignidade e cortesia ao longo do processo de inquérito.

Por conseguinte, o controlador propôs que o OLAF tomasse medidas específicas para resolver a reclamação. Em especial, o controlador convidou o OLAF a impedir os membros do seu pessoal que tinham agido em violação dos direitos do autor da reclamação de participar futuramente nesse inquérito. O controlador convidou igualmente o OLAF a enviar ao autor da reclamação uma carta formal em que reconhecesse as violações que o controlador tinha identificado no decurso do inquérito e especificasse as medidas tomadas para suprir essas falhas. Todas as propostas de solução foram plenamente aplicadas pelo OLAF, a contento do controlador, que encerrou o processo sem emitir uma recomendação.

4.4 **Decisões de encerramento**

No final de 2025, o controlador tinha tomado uma **decisão de encerramento sobre seis reclamações no total**: uma reclamação de 2024 e cinco reclamações (admissíveis e parcialmente admissíveis) apresentadas em 2025 ([29]).

O controlador avaliou uma série de alegações e continuou a desenvolver o quadro conceptual para a avaliação das reclamações. Além disso, os quase quatro anos de atividade demonstram a importância da avaliação do controlador: uma decisão de encerramento não serve apenas o objetivo de **convidar o OLAF a colmatar as lacunas de um inquérito** caso sejam detetadas violações. **Reforça igualmente a legitimidade dos inquéritos do OLAF e proporciona uma importante oportunidade de aprendizagem aos autores das reclamações** quando o controlador não deteta qualquer violação após um procedimento contraditório e uma avaliação jurídica exaustiva.

Em cinco reclamações, o controlador não constatou qualquer violação das garantias processuais e dos direitos dos autores das reclamações. Na restante reclamação, o controlador encerrou o processo na sequência de uma resposta positiva do OLAF ao convite para que resolvesse a reclamação em conformidade com o artigo 9.º-B, n.º 3, do Regulamento OLAF (ou seja, uma proposta de solução). Embora nos outros cinco casos não tenha sido detetada qualquer violação nas circunstâncias específicas do processo, o controlador identificou práticas que poderiam, ainda assim, suscitar preocupações se fossem repetidas noutros contextos. Nesses casos, o controlador chamou a atenção do OLAF para os referidos aspetos por meio de *obiter dicta* (observações incidentais) na decisão de encerramento.

Nesses *obiter dicta*, o controlador convidou o OLAF a ter em conta as considerações pertinentes na realização dos seus futuros inquéritos e, se aplicável, a refletir sobre eventuais ajustamentos nas suas práticas. Esta abordagem permite ao controlador não só avaliar a conformidade em processos individuais, mas também contribuir para a melhoria contínua das práticas de inquérito do OLAF, com vista a prevenir potenciais violações das garantias processuais das pessoas em causa em situações semelhantes no futuro. Tal como explicado mais pormenorizadamente na secção 8 do presente relatório de atividade, a fundamentação jurídica desenvolvida em várias decisões, incluindo *obiter dicta*, contribuiu diretamente para as alterações das Orientações sobre os procedimentos de inquérito dirigidas ao pessoal do OLAF, alargando assim o impacto dos processos individuais para além do seu contexto factual imediato.

O controlador teve igualmente a oportunidade de chamar a atenção do OLAF para a importância de manter uma comunicação clara com os autores das reclamações e de utilizar de forma coerente a terminologia constante das versões linguísticas oficiais do Regulamento OLAF quando comunica noutras línguas que não o inglês.

([27]) Para mais informações sobre o conteúdo da reclamação, ver a subsecção 5.1.2 e a secção 5.2 *infra*.
([28]) Ver a nota de rodapé 9.
([29]) O controlador declarou admissíveis sete reclamações apresentadas em 2025. No entanto, durante esse mesmo ano, emitiu decisões de encerramento para cinco delas após a análise do mérito. Tal como referido na secção 2, foi tomada uma decisão sobre as duas reclamações admissíveis restantes durante o primeiro semestre de 2026.

Além disso, tal como explicado mais adiante, o controlador pôde contribuir para clarificar a aplicação das garantias processuais e dos direitos fundamentais das pessoas em causa sempre que surjam novos elementos de prova no decurso de um inquérito do OLAF relativo a uma potencial conduta criminosa que releve da competência da Procuradoria Europeia. Em especial, o controlador examinou a interação entre a oportunidade de apresentar observações nos termos do artigo 9.º, n.º 4, do Regulamento OLAF e a aplicabilidade da exceção prevista no artigo 12.º-C, n.º 7, do mesmo regulamento em situações em que o OLAF comunica uma possível conduta criminosa à Procuradoria Europeia.

5. **Aspetos substanciais: panorâmica das principais conclusões do controlador**

Em 2025, o controlador tratou uma série de argumentos apresentados pelos autores das reclamações relativamente às garantias processuais e às regras aplicáveis aos inquéritos do OLAF. Graças ao seu acesso especial aos processos dos inquéritos pertinentes, o controlador pôde 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*.

De acordo com o princípio da confidencialidade, o controlador não pode divulgar o conteúdo dos inquéritos do OLAF. Embora respeitando o referido princípio, na secção 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**

Tal como em 2024, a violação do direito de defesa num inquérito do OLAF foi a alegação mais frequente que o controlador teve de avaliar durante o ano de referência. A variedade de argumentos de apoio invocados permitiu ao controlador avaliar muitas das nuances deste direito processual fundamental.

5.1.1. *Direito de ser informado*

Num caso, o autor de uma reclamação argumentou que o OLAF tinha violado o **artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento OLAF** por **não lhe ter fornecido informações sobre a fase em que se encontrava o inquérito**. Na opinião do autor da reclamação, os princípios gerais da boa administração exigem que qualquer pessoa visada por um inquérito do OLAF receba, pelo menos, informações mínimas sobre o andamento do mesmo.

O controlador aproveitou a oportunidade para clarificar o âmbito de aplicação do artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento OLAF e os direitos que este confere às pessoas em causa. Começou por observar que a referida disposição exige que o OLAF informe um funcionário ou agente de uma instituição da UE de que pode ser pessoalmente implicado numa irregularidade, desde que tal não prejudique o desenrolar do inquérito. Neste sentido, o artigo 9.º, n.º 3, dispõe que «[l]ogo que um inquérito revele a possibilidade de um funcionário ou outro agente, membro de uma instituição ou de um órgão, chefe de um organismo ou de uma agência ou membro do pessoal ser uma pessoa em causa, esse funcionário ou outro agente, membro de uma instituição ou de um órgão, chefe de um organismo ou de um agência ou membro do pessoal é informado do facto». Do mesmo modo, o artigo 28.º, n.º 1, das Orientações sobre os procedimentos de inquérito exige que o OLAF informe «os membros, funcionários ou outros agentes das instituições, órgãos, organismos e agências da UE logo que sejam identificados como pessoa em causa» ([30]).

([30]) Os inquéritos que foram objeto de reclamações tratadas pelo controlador em 2025 foram realizados ao abrigo das Orientações sobre os procedimentos de inquérito destinadas ao pessoal do OLAF de 2021 («Orientações de 2021»), disponíveis em: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/3dc10699-df07-4782-ae0d-232cd698286c_en?filename=gip_2021_en.pdf. As Orientações sobre os procedimentos de inquérito foram posteriormente alteradas e substituídas por uma nova versão, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2026 («Orientações de 2026»), disponível em: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/e1994c22-7d58-4e61-8d34-0937a0be8f98_en?filename=gips-2026_en.pdf. A fim de adotar uma abordagem prospetiva e facilitar a compreensão do leitor sobre o quadro jurídico atualmente aplicável aos inquéritos do OLAF e a interpretação que o controlador faz do mesmo, as referências às Orientações de 2021 inicialmente contidas nas decisões do controlador foram adaptadas no presente relatório anual para remeterem, em vez disso, para as disposições correspondentes das Orientações de 2026. No caso em apreço, o controlador remeteu para as disposições pertinentes das Orientações de 2021 na decisão, mas as declarações e conclusões do controlador são igualmente aplicáveis às disposições pertinentes das Orientações de 2026. O artigo 9.º, n.º 2, das Orientações de 2021 previa, com uma redação semelhante, que «[a] unidade de inquérito informa os membros, funcionários ou outros agentes das instituições, órgãos e organismos da União, o mais rapidamente possível, da sua eventual implicação num inquérito em curso».

O controlador observou ainda que o direito de uma pessoa ser informada do seu estatuto de pessoa em causa só é explicitamente reconhecido no contexto de inquéritos internos. Em contrapartida, o Regulamento OLAF não concede expressamente o direito de ser informado às pessoas em causa nos inquéritos externos, definindo de forma menos clara o momento e o modo exatos da notificação.

O controlador salientou que, no processo LA International Cooperation Srl/Comissão ([31]), o Tribunal Geral confirmou a sua jurisprudência anterior no processo Oikonomopoulos/Comissão ([32]), decidindo que a obrigação de informar uma pessoa em causa no contexto de um inquérito do OLAF, prevista no artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento OLAF, **também se aplica aos inquéritos externos**. De acordo com essa jurisprudência, sempre que se torne evidente, no decurso de um inquérito externo, que uma pessoa singular ou coletiva pode ser visada pelo mesmo, essa pessoa singular ou coletiva deve ser informada do seu estatuto de pessoa em causa, desde que essa notificação não prejudique a condução do inquérito ou de quaisquer procedimentos de inquérito que sejam da competência de uma autoridade judiciária nacional.

Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal Geral, o controlador alegou que o Regulamento OLAF deve reconhecer explicitamente o direito das pessoas em causa nos **inquéritos externos** a serem informadas do seu estatuto de pessoa em causa *o mais rapidamente possível*. Por conseguinte, no seu parecer sobre a avaliação da aplicação e do impacto do Regulamento OLAF, o controlador propôs que o artigo 9.º, n.º 3, fosse alterado em conformidade com a jurisprudência existente dos tribunais da UE ([33]).

No entanto, no caso específico analisado pelo controlador, o autor da reclamação não colocou a tónica no facto de ter sido ou não informado do seu estatuto de pessoa em causa. Pelo contrário, as alegações do autor da reclamação diziam respeito ao seu alegado direito de ser informado do andamento do inquérito. Neste contexto, o controlador salientou que **o Regulamento OLAF não confere o direito de ser informado sobre a fase precisa ou o andamento de um inquérito em curso**, nem sobre as atividades de inquérito realizadas pelo OLAF. Consequentemente, o controlador considerou que a alegação do autor da reclamação era desprovida de fundamento.

5.1.2. *O direito de ser assistido por uma pessoa da sua escolha*

Em duas reclamações, o controlador abordou a questão do direito da pessoa em causa a ser assistida por uma pessoa da sua escolha e do direito de evitar a autoincriminação no contexto de inquéritos internos. Em ambos os casos, os autores das reclamações alegaram que o OLAF não lhes tinha fornecido explicações suficientes sobre os seus direitos de defesa, nomeadamente sobre o direito de serem assistidos por um advogado e o direito de evitarem a autoincriminação no início da inspeção de instalações numa instituição, órgão ou organismo. Nas duas situações, o controlador reconheceu que, **nos inquéritos internos, o artigo 4.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento OLAF não menciona expressamente o direito da pessoa em causa a ser assistida por um advogado durante uma inspeção**. O Regulamento OLAF também não faz referência ao direito de a pessoa em causa ser informada de uma inspeção efetuada pelo OLAF no seu gabinete. Com efeito, o artigo 4.º, n.º 2, alínea a), confere ao OLAF o direito de «acesso imediato e sem pré-aviso a todas as informações e dados relevantes relacionados com a matéria objeto de inquérito, na posse das instituições, órgãos, organismos e agências, […] bem como às suas instalações». O artigo 47.º, n.º 1, das Orientações sobre os procedimentos de inquérito ([34]) especifica ainda que o OLAF pode realizar inspeções nas instalações «em qualquer momento durante o inquérito».

Resulta do quadro jurídico aplicável que **a presença da pessoa em causa, ou do seu advogado, não constitui uma condição prévia para a legalidade de uma inspeção às instalações efetuada pelo OLAF**. Se necessário, o OLAF pode realizar uma inspeção mesmo na ausência da pessoa em causa, desde que esteja presente outro membro do pessoal ou um agente de segurança da instituição, órgão ou organismo da UE em causa. Por conseguinte, o OLAF não tem uma obrigação clara, nos termos do Regulamento OLAF, de informar as pessoas em causa nos inquéritos internos da possibilidade de serem assistidas por um advogado durante uma inspeção ao seu gabinete.

([31]) Ver acórdão do Tribunal Geral de 29 de junho de 2022, LA International Cooperation Srl/Comissão, T-609/20, ECLI:EU:T:2022:407, n.os 22 e 23.

([32]) Ver acórdão do Tribunal Geral de 20 de julho de 2016, Oikonomopoulos/Comissão, T-483/13, ECLI:EU:T:2016:421, n.os 229 e 230.

([33]) Ver o parecer do controlador sobre a avaliação da aplicação e do impacto do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, *op. cit.*, proposta 3.

([34]) Tal como explicado na nota de rodapé 29, o controlador remeteu para as disposições pertinentes das Orientações de 2021 na decisão, mas as declarações e conclusões do controlador são igualmente aplicáveis às disposições pertinentes das Orientações de 2026. No caso em apreço, o controlador observa que o artigo 17.º, n.os 1 e 4, das Orientações de 2021 correspondem, no essencial, ao artigo 47.º das Orientações de 2026.

Nos casos em apreço, o controlador concluiu que o OLAF não violou os direitos de defesa dos autores das reclamações e agiu em conformidade com o quadro jurídico aplicável. Além disso, resulta do processo e das observações das partes em ambos os casos que, na prática, os autores das reclamações puderam exercer e exerceram efetivamente os seus direitos de defesa.

No entanto, o controlador considerou que, embora o Regulamento OLAF não preveja um direito formal à assistência jurídica no contexto de uma inspeção do OLAF às instalações nas instituições, órgãos e organismos, também não proíbe as pessoas em causa de serem assistidas por um advogado. Em ambos os casos, o controlador considerou que **o OLAF não pode impedir uma pessoa em causa de solicitar ou receber assistência jurídica, pelo que** a pessoa **mantém a possibilidade de consultar um advogado em qualquer momento** durante essas inspeções. No entanto, esta possibilidade não pode constituir um obstáculo à realização de uma inspeção do OLAF ([35]).

Além disso, o controlador salientou que, embora o quadro jurídico aplicável não estabeleça a forma específica como o OLAF deve comunicar estes direitos, considerou que, **dada a sua importância fundamental, as informações sobre os direitos fundamentais e as garantias processuais de que gozam as pessoas em causa devem ser comunicadas por escrito, por uma questão de boa prática administrativa**. Ademais, mesmo na ausência de um requisito formal no Regulamento OLAF, o controlador incentivou o OLAF a adotar a prática de, **durante as inspeções, informar claramente as pessoas em causa de que continuam a ser livres de solicitar aconselhamento jurídico, se assim o desejarem** ([36]).

5.1.3. *Oportunidade de apresentar observações sobre os factos apurados pelo OLAF*

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.

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. Segundo a jurisprudência dos tribunais da UE, o direito de ser ouvido faz parte dos direitos de defesa, e o respeito desses direitos constitui um princípio geral do direito da União ([37]). Os tribunais da UE 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 ([38]).

Decorre desta jurisprudência ([39]) que o objetivo principal da exposição de factos é garantir que a pessoa em causa tenha conhecimento dos factos e dos elementos de prova que o OLAF recolheu no decurso do inquérito. Tal permite que a pessoa compreenda o processo contra si instaurado e exerça o seu direito de defesa, apresentando observações, explicações ou informações adicionais. Ao dar à pessoa a oportunidade de apresentar observações, o OLAF garante a equidade e respeita o princípio da apreciação equitativa, ao mesmo tempo que evita decisões baseadas em informações incompletas ou unilaterais, oferecendo à pessoa a possibilidade de contestar quaisquer factos potencialmente incorretos ou incompletos apresentados pelo OLAF. Por último, a oportunidade de apresentar observações pode também ajudar a melhorar a qualidade global do inquérito. A pessoa em causa pode fornecer informações que o OLAF possa não ter considerado suscetíveis de afetar o resultado do inquérito. O controlador considera que a elaboração da exposição de factos e a concessão às pessoas da oportunidade de apresentarem observações sobre os mesmos constituem uma garantia processual fundamental para assegurar a imparcialidade e a equidade no inquérito. Para o controlador, é da maior importância que a exposição de factos fornecida pelo OLAF às pessoas em causa inclua constatações claras, objetivas e baseadas em factos, sem tirar conclusões nem proceder a uma apreciação jurídica desses factos. Tal assegura a equidade do procedimento, previne qualquer enviesamento ou juízo prévio na fase de inquérito e salvaguarda os direitos das pessoas envolvidas.

Num caso, o autor da reclamação alegou que o artigo 9.º, n.º 4, do Regulamento OLAF e o seu direito a um inquérito equitativo, imparcial e objetivo tinham sido violados. Na opinião do autor da reclamação, **a exposição de factos que recebeu continha não só factos apurados pelo OLAF no decurso do inquérito, mas também conclusões e interpretações subjetivas do OLAF**, as quais refletiam um juízo subjetivo e criavam ambiguidade no documento.

([35]) Ver o parecer do controlador sobre a avaliação da aplicação e do impacto do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, *op. cit.*, proposta 4.
([36]) *Ibidem*, proposta 5.
([37]) Ver acórdão do Tribunal Geral de 19 de outubro de 2022, Sistem ecologica/Comissão, T-81/21, ECLI:EU:T:2022:641, n.º 103; e 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.
([38]) Ver 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.
([39]) Ver acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de junho de 2020, SEAE/De Loecker, C-187/19 P, n.º 69; 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, n.º 38; e acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de dezembro de 2014, Boudjlida, C-249/13, n.ºs 37 e 59.

Em termos gerais, o controlador recordou ao OLAF que deve ser cuidadoso na elaboração da exposição de factos, a fim de evitar a utilização de qualquer formulação que possa ser entendida pelo autor da reclamação como uma avaliação qualitativa ou dar a impressão de o ser. No entanto, no caso em apreço, o controlador considerou que a formulação utilizada pelo OLAF na exposição de factos dirigida ao autor da reclamação não violava os seus direitos.

O controlador considerou que o resumo dos factos era suficientemente pormenorizado para que o autor da reclamação compreendesse a natureza e o âmbito do processo contra si instaurado e, deste modo, exercesse de forma significativa o seu direito de ser ouvido. Além disso, o controlador não encontrou na exposição de factos qualquer avaliação conclusiva ou afirmações que pudessem ser consideradas ambíguas ou interpretadas como uma avaliação subjetiva do OLAF suscetível de comprometer a objetividade, a imparcialidade e a equidade do inquérito. O controlador confirmou que os termos utilizados pelo OLAF na exposição de factos se referiam a elementos factuais e contextuais concretos. Além disso, em todas as secções pertinentes, o OLAF forneceu explicações adicionais e um contexto factual que permitiam à pessoa em causa compreender plenamente os factos apurados pelo OLAF.

Noutro caso, o controlador teve a oportunidade de avaliar **a interação entre a oportunidade de apresentar observações nos termos do artigo 9.º, n.º 4, do Regulamento OLAF e a aplicabilidade do artigo 12.º-C, n.º 7, do mesmo regulamento nos casos em que o OLAF apresenta uma denúncia à Procuradoria Europeia**.

Neste caso, o autor da reclamação alegou que o OLAF tinha violado os seus direitos ao abrigo do artigo 9.º, n.º 4, do Regulamento OLAF, uma vez que não lhe deu a oportunidade de apresentar observações sobre os factos apurados antes de decidir interromper o seu inquérito, em conformidade com o artigo 12.º-C, n.ºs 5 e 7, do Regulamento OLAF.

Nesta situação, o controlador salientou que, nos termos do artigo 12.º-C do Regulamento OLAF, o OLAF tem a obrigação estrita de denunciar à Procuradoria Europeia qualquer conduta criminosa que possa afetar os interesses financeiros da UE e que seja da competência da Procuradoria Europeia, tal como definida no capítulo IV do Regulamento Procuradoria Europeia. Nos termos desta disposição, o OLAF é obrigado a apresentar uma denúncia («comunicação de crimes») à Procuradoria Europeia sem demora injustificada, logo que tenha conhecimento de que a conduta em causa pode ser criminosa e se enquadra no âmbito de competências da Procuradoria Europeia. Se a Procuradoria Europeia informar o OLAF da abertura de uma investigação penal sobre os mesmos factos, o OLAF interrompe o seu próprio inquérito para evitar duplicações e informa a Procuradoria Europeia em conformidade. Nos termos do artigo 12.º-C, n.º 5, quando a Procuradoria Europeia decide abrir uma investigação, o OLAF não pode prosseguir os seus próprios inquéritos sobre os mesmos factos ([40]).

Nesta situação, o controlador declarou que o artigo 12.º-C, n.º 7, do Regulamento OLAF prevê expressamente uma exceção ao direito de apresentar observações nos termos do artigo 9.º, n.º 4, do Regulamento OLAF nos casos em que o OLAF interrompa um inquérito na sequência da comunicação de um crime à Procuradoria Europeia.

No caso em apreço, o controlador confirmou que o OLAF não tinha concluído o seu próprio inquérito com base nas conclusões de investigação nos termos do artigo 11.º do Regulamento OLAF, tendo, em vez disso, interrompido o seu inquérito nos termos do artigo 12.º-C, n.º 5, do Regulamento OLAF. Por conseguinte, em conformidade com as obrigações decorrentes da interação entre o Regulamento OLAF e o Regulamento Procuradoria Europeia ([41]), o OLAF: i) suspendeu a sua própria investigação, ii) comunicou um crime à Procuradoria Europeia e, após ter sido informado de que a Procuradoria Europeia estava a abrir uma investigação criminal sobre os mesmos factos, iii) interrompeu o seu próprio inquérito e iv) transferiu o processo para a Procuradoria Europeia. O controlador confirmou igualmente que, de acordo com essas disposições, o OLAF estava impedido de tirar quaisquer conclusões substantivas sobre o autor da reclamação e tinha transmitido as informações pertinentes em seu poder à Procuradoria Europeia para avaliação.

([40]) O artigo 12.º-C, n.º 5, do Regulamento OLAF prevê que, nestas circunstâncias, «o Organismo não prossegue o seu inquérito sobre os mesmos factos, a não ser em conformidade com os artigos 12.º-E ou 12.º-F». Esta clarificação final deve-se ao facto de, no âmbito da cooperação entre o OLAF e a Procuradoria Europeia, o quadro jurídico aplicável prever a possibilidade de o OLAF realizar atividades de apoio e inquéritos complementares enquanto está em curso uma investigação da Procuradoria Europeia. Em primeiro lugar, o OLAF pode apoiar ou complementar a atividade da Procuradoria Europeia [em especial i) fornecendo informações, análises (incluindo análises forenses), conhecimentos especializados e apoio operacional, ii) facilitando a coordenação de ações específicas das autoridades administrativas nacionais competentes e dos órgãos da União e iii) conduzindo inquéritos administrativos], nos termos previstos no artigo 12.º-E do Regulamento OLAF. Em segundo lugar, enquanto a Procuradoria Europeia conduz a sua investigação penal, o OLAF pode também iniciar um inquérito complementar, com vista a facilitar a adoção de medidas cautelares ou de medidas financeiras, disciplinares ou administrativas, em conformidade com o disposto no artigo 12.º-F do Regulamento OLAF.

([41]) Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia (JO L 283 de 31.10.2017, p. 1).

Consequentemente, **o inquérito do OLAF nunca atingiu o ponto em que o direito do autor da reclamação de apresentar observações sobre os factos que lhe diziam respeito teria sido desencadeado**, uma vez que esses factos pertinentes ainda não tinham sido apurados. Por conseguinte, o controlador concluiu que o OLAF tinha agido em total conformidade com o quadro jurídico aplicável ao não dar ao autor da reclamação a oportunidade de apresentar observações, nos termos da exceção prevista no artigo 12.º-C, n.º 7, do Regulamento OLAF.

Apesar das constatações do controlador, este assegurou ao autor da reclamação que os seus direitos fundamentais e as garantias processuais continuariam a ser respeitados ao longo da investigação da Procuradoria Europeia. O autor da reclamação teria a oportunidade de apresentar à Procuradoria Europeia quaisquer alegações ou documentação que poderia ter apresentado na fase pertinente do inquérito do OLAF. Além disso, os direitos fundamentais e as garantias processuais do autor da reclamação beneficiariam de um elevado nível de proteção, tendo em conta que, ao contrário dos inquéritos administrativos realizados pelo OLAF, a Procuradoria Europeia realiza investigações penais sujeitas às garantias processuais rigorosas estabelecidas no capítulo VI do Regulamento Procuradoria Europeia.

5.1.4. *Acesso ao processo e aos documentos referidos na exposição de factos*

Em 2025, o controlador também tratou uma reclamação relativa a uma alegada violação dos direitos fundamentais e das garantias processuais nos termos do **artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento OLAF**, incluindo **o direito de defesa e o direito de ser ouvido**, relacionada com a recusa do OLAF em conceder ao autor da reclamação **acesso ao processo** do inquérito em curso e a todos **os documentos referidos no resumo dos factos**.

O controlador salientou, em primeiro lugar, que: i) **o acesso aos processos dos inquéritos do OLAF não é um direito incluído nas garantias processuais previstas no artigo 9.º do Regulamento OLAF** e ii) o Regulamento OLAF não confere à pessoa em causa o direito de aceder a todos os elementos de prova recolhidos pelo OLAF, uma vez que tal poderia comprometer a atividade do OLAF ou quaisquer eventuais medidas de seguimento por parte das autoridades competentes nos casos em que o OLAF tenha emitido uma recomendação. Com efeito, segundo a jurisprudência dos tribunais da UE ([42]), o OLAF não tem a obrigação de conceder a uma pessoa em causa num inquérito acesso aos documentos que são objeto desse inquérito ou aos elaborados pelo próprio OLAF para esse efeito, uma vez que tal acesso pode comprometer a eficácia e a confidencialidade da missão confiada ao OLAF e a independência deste. Como declararam os tribunais da UE, o direito de defesa de uma pessoa em causa num inquérito do OLAF é suficientemente garantido pelas informações que recebe e pelo facto de lhe ser dada a possibilidade de apresentar observações sobre o resumo dos factos após a conclusão do inquérito do OLAF e antes da elaboração das conclusões em que é designada pelo nome.

Decorre da jurisprudência aplicável dos tribunais da UE que **uma pessoa em causa não tem o direito de aceder ao processo de um inquérito do OLAF em curso**. **Por conseguinte, o controlador concluiu que o facto de o OLAF ter recusado esse acesso não viola o artigo 41.º da Carta**.

O autor da reclamação alegou igualmente que não podia exercer efetivamente o seu direito de ser ouvido, uma vez que não tinha acesso aos documentos referidos no resumo dos factos. A este respeito, o controlador considerou que qualquer alegada violação do direito de defesa durante um inquérito do OLAF, que inclui o direito de ser ouvido, deve ser examinada em função das informações que o autor da reclamação recebeu e do facto de lhe ter sido dada a oportunidade de expor os seus pontos de vista e ser ouvido ([43]). No caso em apreço, o controlador considerou que **o OLAF tinha apresentado uma exposição de factos suficiente para que o autor da reclamação pudesse exercer o seu direito de ser ouvido**. O controlador observou igualmente que o autor da reclamação exerceu o seu direito de ser ouvido e apresentou observações pormenorizadas ao OLAF em várias ocasiões. Por conseguinte, o controlador concluiu que **o autor da reclamação pôde apresentar as suas observações sobre os factos apurados pelo OLAF, expondo o seu ponto de vista, e que lhe foi concedido o direito efetivo de ser ouvido**. Por último, o controlador salientou que não existe qualquer disposição que confira à pessoa em causa o direito de tomar posição sobre cada elemento de prova ou de se pronunciar sobre as conclusões que podem ser retiradas pelo OLAF ([44]).

([42]) Ver acórdão do Tribunal Geral de 20 de julho de 2016, Oikonomopoulos/Comissão, T-483/13, ECLI:EU:C:2016:421, n.os 238 e 240 e jurisprudência referida.
([43]) *Ibidem*.
([44]) Ver acórdão do Tribunal Geral de 6 de junho de 2019, Dalli/Comissão, T-399/17, EUCLI:EU:T:2019:384, n.os 143 e 144.

5.2. **Proporcionalidade das inspeções de instalações e das operações forenses digitais**

As inspeções de instalações e as operações forenses digitais são atividades de inquérito consideradas «de caráter intrusivo» e, por conseguinte, estão sujeitas a regras específicas ([45]). Em 2025, registaram-se dois casos em que os autores das reclamações questionaram a proporcionalidade dessas atividades de inquérito, especialmente no que diz respeito a dispositivos privados.

Antes de apreciar o mérito de ambas as reclamações, **o controlador abordou, em primeiro lugar, os princípios gerais que regem as operações forenses digitais do OLAF**.

Quadro aplicável às operações forenses digitais

No contexto dos inquéritos internos, o artigo 4.º do Regulamento OLAF permite ao OLAF realizar operações forenses digitais nas instalações das instituições da UE. Para o efeito, o artigo 47.º, n.º 1, e o artigo 53.º, n.º 1, das Orientações sobre os procedimentos de inquérito enumeram tanto as inspeções a instalações como as operações forenses digitais como meios para as unidades de investigação recolherem elementos de prova durante a fase de inquérito.

O artigo 4.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento OLAF estabelece, em especial, que o OLAF deve ter acesso imediato e sem pré-aviso a todas «as informações e dados relevantes relacionados com a matéria objeto de inquérito, na posse das instituições, […] independentemente do suporte em que estejam armazenados, bem como às suas instalações». O artigo 47.º, n.º 3, das Orientações sobre os procedimentos de inquérito contém disposições semelhantes.

O artigo 4.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento OLAF especifica que o OLAF pode inspecionar **dispositivos privados** sob **três condições cumulativas**: i) os dispositivos são utilizados para fins profissionais, ii) as condições específicas para o fazer estão estabelecidas nas decisões internas adotadas pelas instituições em causa e iii) o OLAF tem motivos razoáveis para suspeitar que o seu conteúdo possa ser relevante para o inquérito.

O controlador salientou igualmente que, nos termos do artigo 1.º, n.º 5, das Orientações sobre as operações forenses digitais dirigidas ao pessoal do OLAF ([46]), uma operação forense digital é «uma **inspeção, aquisição e exame** tecnológicos de suportes digitais e/ou dos seus conteúdos, realizados pelos especialistas em provas digitais do OLAF através da utilização de equipamentos forenses e ferramentas de *software*. O objetivo consiste em localizar, identificar, recolher e/ou obter e conservar dados que possam ser pertinentes para um inquérito e que possam ser utilizados como elementos de prova em procedimentos administrativos, disciplinares e judiciais».

Durante um procedimento forense digital, o OLAF realiza as seguintes operações distintas: i) **recolha** forense digital, que é o processo de recolha dos dispositivos físicos que contêm potenciais provas digitais ([47]), ii) **aquisição** forense digital, que é a aquisição (cópia) de quaisquer dados armazenados num suporte digital através de um processo de formação de imagens forenses ([48]), iii) uma **pré-visualização** dos dados, que consiste numa primeira inspeção de um suporte digital com recurso a uma ferramenta forense adequada, a fim de determinar se pode conter dados potencialmente pertinentes para o inquérito (o que pode ser feito antes ([49]) ou depois ([50]) da aquisição digital dos dados) e iv) um **exame** forense digital, que é o processo de análise dos dados recolhidos durante uma operação forense digital ([51]).

([45]) Nos termos do artigo 47.º, n.º 2, das Orientações sobre os procedimentos de inquérito, estas atividades só podem ser realizadas mediante autorização do diretor-geral do OLAF. Quando a unidade de investigação planeia uma atividade de inquérito que exige autorização do diretor-geral, elabora um pedido de autorização e apresenta-o a uma unidade especializada do OLAF, a «equipa de reexame» (ver artigo 36.º, n.º 2, das Orientações sobre os procedimentos de inquérito). A equipa de reexame verifica a legalidade, necessidade e proporcionalidade da atividade de investigação proposta e apresenta um parecer ao diretor-geral, com base no qual este toma uma decisão (ver artigo 36.º, n.º 4, das Orientações sobre os procedimentos de inquérito). Estas garantias processuais são coerentes com a interpretação que os tribunais da UE fazem do princípio da proporcionalidade. Este princípio geral do direito da União exige que os atos das instituições da UE sejam adequados a realizar os objetivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa e não vão além do necessário à realização desses objetivos. Ver, nesse sentido, o acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de fevereiro de 2022, Hungria/Parlamento e Conselho, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, n.º 340 e jurisprudência referida.

([46]) Ver Orientações sobre as operações forenses digitais dirigidas ao pessoal do OLAF, disponíveis em: https://anti-fraud.ec.europa.eu/investigations/digital-forensics_en.

([47]) Ver artigo 1.º, n.º 7, das Orientações sobre as operações forenses digitais.

([48]) Ver artigo 1.º, n.º 8, das Orientações sobre as operações forenses digitais.

([49]) Ver artigo 4.º, n.º 4, das Orientações sobre as operações forenses digitais.

([50]) Ver artigo 5.º, n.ºs 4, 5 e 6, das Orientações sobre as operações forenses digitais.

([51]) Ver artigo 8.º das Orientações sobre as operações forenses digitais.

O controlador declarou igualmente que as Orientações sobre os procedimentos de inquérito especificam ainda que as operações forenses devem ser conduzidas em conformidade com os **princípios da necessidade e da proporcionalidade, com ênfase nos dispositivos que apresentem indícios claros de utilização profissional** ([52]). As operações forenses digitais podem também incluir o acesso a dispositivos privados utilizados para fins profissionais. Por último, o exame forense digital e a análise dos dados recolhidos durante a operação forense digital devem **limitar-se à extração dos dados necessários e relevantes para o inquérito em questão**.

Aplicação nos processos em causa

No que diz respeito às circunstâncias específicas das duas reclamações que continham estas alegações, em ambos os casos o controlador observou que os **dispositivos digitais que tinham sido fornecidos aos autores das reclamações por uma instituição, órgão ou organismo eram propriedade deste**, tendo sido disponibilizados aos autores das reclamações principalmente para fins profissionais. Pertenciam à instituição, órgão ou organismo, que era quem «detinha» os dispositivos e os dados neles contidos para efeitos do artigo 4.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento OLAF. Por conseguinte, independentemente da utilização específica que lhes tenha sido dada pelos autores das denúncias, a sua recolha e aquisição justificavam-se plenamente ao abrigo da disposição acima referida. Em ambos os casos, **o controlador pôde confirmar, através do seu acesso especial ao processo, que os dispositivos privados tinham sido utilizados para fins profissionais**. A este respeito, o controlador observou que, **uma vez identificada uma utilização profissional, a extensão dessa utilização (limitada ou substancial) ou a razão para a mesma (por iniciativa própria ou a pedido) são irrelevantes**. Por conseguinte, em ambos os casos, o controlador considerou que a decisão do OLAF de recolher os dispositivos e adquirir os dados neles contidos nos termos do artigo 4.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento OLAF era lícita.

Análise da proporcionalidade

Quanto à proporcionalidade das atividades de inquérito, o controlador salientou os aspetos a seguir descritos. Tal como confirmado pelo Tribunal Geral, o poder dos investigadores do OLAF de aceder (nas mesmas condições que os inspetores administrativos nacionais e em conformidade com a legislação nacional) a todas as informações e documentação pertinentes necessárias para a correta realização dos controlos e inspeções no local **não pode ser interpretado no sentido de permitir que a pessoa em causa determine quais os dados pertinentes para efeitos de um inquérito do OLAF** ([53]).

O controlador salientou igualmente que **nem todos os dados inicialmente adquiridos durante uma inspeção e uma operação forense digital fazem parte do processo do OLAF**. Em conformidade com o artigo 8.º, n.º 4, das Orientações sobre as operações forenses digitais, **apenas os dados pertinentes para o inquérito são transferidos para o processo**. Em termos práticos, a imagem forense que o OLAF adquire é inicialmente transformada num «ficheiro de trabalho forense», que é uma cópia dos dados forenses digitais adquiridos, mas numa forma que pode ser «indexada» pelo OLAF. Uma vez indexados os dados, o OLAF pode finalmente proceder à «pesquisa e identificação» dos dados pertinentes para o inquérito. Se, no final da pesquisa, qualquer ficheiro for identificado como «pertinente» para o inquérito em curso, **passa a fazer parte do processo do OLAF e torna-se um elemento de prova que o OLAF pode utilizar**.

Numa das reclamações, a pessoa em causa alegou mesmo que deveria ter sido convidada a pronunciar-se sobre a lista de palavras-chave elaborada pelos inspetores do OLAF para pesquisar os dados adquiridos. Sobre esta questão, o controlador considerou que debater ou concertar a lista com a pessoa em causa comprometeria a independência dos investigadores e colocaria em risco o inquérito. O controlador sublinhou que o OLAF conduz os seus inquéritos com total independência ao abrigo do Regulamento OLAF. Por conseguinte, a **escolha das palavras-chave é da exclusiva competência dos investigadores e reflete a sua estratégia de inquérito, que o OLAF não pode partilhar nem acordar com terceiros, em especial com as pessoas em causa**. Do mesmo modo, o controlador rejeitou a proposta do autor da reclamação para que o próprio controlador examinasse a lista de palavras-chave e a correspondente justificação para a sua utilização. Afirmou que cabe ao OLAF decidir, em cada caso, quais as palavras-chave que podem ser pertinentes para efeitos do inquérito.

([52]) Tal como explicado na nota de rodapé 29, o controlador remeteu para as disposições pertinentes das Orientações de 2021 na decisão, mas as declarações e conclusões do controlador sobre a realização de operações forenses são igualmente aplicáveis às disposições pertinentes das Orientações de 2026.

([53]) Ver acórdão do Tribunal Geral de 26 de junho de 2019, Vialto Consulting/Comissão, T-617/17, EU:T:2019:446, n.º 67 (não publicado). Na versão original em francês: «En outre, ainsi que le fait valoir la Commission à juste titre, l'article 7, paragraphe 1, du règlement nº 2185/96 ne saurait être interprété d'une manière telle qu'il autorise la personne ou l'entité contrôlée à déterminer elle-même les données pertinentes aux fins d'une enquête de l'OLAF».

Ambos os autores das reclamações contestaram o período de tempo durante o qual o OLAF reteve os seus dispositivos privados. Nos dois casos, através do seu acesso especial ao processo, **o controlador confirmou que o OLAF reteve os dispositivos pelo tempo necessário para concluir a aquisição dos dados**. No entanto, o controlador salientou que os telemóveis estão a tornar-se universais e centrais na vida quotidiana das pessoas e convidou o OLAF a refletir sobre essa questão. Longe de serem meros dispositivos de comunicação, os telemóveis inteligentes funcionam atualmente, por exemplo, como plataformas de acesso a sistemas bancários e de pagamento, sistemas de segurança doméstica, recursos profissionais, passes de transporte, aplicações de saúde e até como formas de localizar e proteger crianças. Por conseguinte, a privação do acesso a estes dispositivos pode ter um impacto mais profundo na esfera privada da pessoa em causa do que tinha há alguns anos. Embora, no caso em apreço, a aquisição do dispositivo privado do autor da reclamação não tenha sido desproporcionada, o controlador incentivou o OLAF a manter-se atento a esta realidade e a assegurar sempre que os telemóveis pessoais sejam retidos apenas durante o tempo estritamente necessário para os efeitos do inquérito.

Em ambos os casos, o controlador considerou que as atividades de inquérito e as operações forenses digitais do OLAF: i) foram realizadas em conformidade com a lei, ii) prosseguiram o objetivo legítimo de investigar alegações de eventual má conduta por parte dos autores das reclamações e iii) respeitaram o âmbito e o objetivo do inquérito, na medida em que eram necessárias para provar ou refutar as alegações. O controlador concluiu, assim, que o OLAF agiu em conformidade com o quadro jurídico aplicável e com o procedimento descrito nas Orientações sobre as operações forenses digitais, sem extravasar o âmbito do inquérito. Por conseguinte, o controlador **não constatou qualquer violação do princípio da necessidade e da proporcionalidade** nas operações forenses digitais realizadas pelo OLAF.

5.3. **Idiomas utilizados**

Num caso, foi solicitado ao controlador que avaliasse se uma pessoa em causa num inquérito interno, que era um membro do pessoal da UE ([54]), tinha o direito de solicitar que as informações ou comunicações enviadas pelo OLAF numa das suas línguas de trabalho (inglês) também fossem fornecidas na sua língua materna.

Tal como referido anteriormente pelo controlador ([55]), a obrigação das instituições da UE, nos termos do artigo 41.º, n.º 4, da Carta, de se corresponderem com os cidadãos na língua da escolha destes últimos só se aplica às relações entre as instituições da UE e os cidadãos, e não ao pessoal da UE. Esperava-se que o autor da reclamação, sendo um funcionário público da UE, tivesse um conhecimento aprofundado da língua inglesa. O inglês era também uma das línguas de trabalho do autor da reclamação.

Tal como estabelecido na jurisprudência dos tribunais da UE ([56]), **o direito de utilizar a língua da sua escolha não é um direito absoluto para o pessoal da UE**, uma vez que é necessário assegurar o bom funcionamento das instituições da UE. Consequentemente, o controlador considerou que a recusa do OLAF em fornecer as traduções solicitadas não violava os direitos processuais do autor da reclamação.

6. **Adoção do acordo de cooperação entre o controlador e o OLAF**

Um marco fundamental na cooperação entre o OLAF e o controlador foi a assinatura do acordo de cooperação pelo Sr. Ville Itälä, antigo diretor-geral do OLAF, e pela Dr.ª Julia Laffranque. O acordo **entrou em vigor em 18 de julho de 2025** e está publicamente disponível no sítio Web do controlador ([57]).

O acordo de cooperação proporciona uma maior clareza na gestão do mecanismo de reclamação e constitui um instrumento útil para assegurar uma cooperação ainda mais harmoniosa e eficaz com o OLAF. O acordo formaliza e codifica as práticas consolidadas que já orientavam a cooperação construtiva entre as duas entidades. A este respeito, o controlador congratula-se com o diálogo construtivo mantido com o OLAF ao longo de todo o processo de redação, que permitiu que o texto refletisse com exatidão os mandatos, funções e necessidades operacionais de cada uma das partes.

([54]) O pessoal da UE inclui funcionários da União e outros agentes contratados pela UE (como agentes temporários, agentes contratuais, agentes locais, consultores especiais e assistentes parlamentares acreditados).
([55]) Ver Relatório de atividade da controladora das garantias processuais para 2023, *op. cit.*, subsecção 4.4.5.
([56]) Ver acórdão do Tribunal da Função Pública de 21 de outubro de 2009, V/Comissão, F-33/08, ECLI:EU:F:2009:141, n.os 170 e 171.
([57]) Ver a nota de rodapé 10.

No pleno respeito pelo quadro jurídico aplicável e pela independência tanto do OLAF como do controlador, o acordo de cooperação especifica aspetos pertinentes do processo de tratamento de reclamações. Nestes incluem-se: i) o procedimento a seguir após a receção de uma reclamação e o seu tratamento inicial, ii) as ações de recolha de informações à disposição do controlador, iii) a distinção entre os convites para resolver uma reclamação ao abrigo do artigo 9.º-B, n.º 3, e as recomendações do controlador ao abrigo do artigo 9.º-B, n.º 5, do Regulamento OLAF, iv) o cálculo dos prazos aplicáveis e v) o procedimento a seguir quando o OLAF ou o controlador tomam conhecimento da instauração de processos judiciais ou inquéritos pelo Provedor de Justiça Europeu ou pela AEPD sobre factos suscitados numa reclamação.

Outras disposições do acordo de cooperação dizem respeito ao acesso a informações relacionadas com os processos no sistema de gestão de processos do OLAF, ao qual o controlador tem acesso especial ao abrigo do artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, das disposições de execução. O acordo de cooperação clarifica igualmente: i) as obrigações de informação do OLAF para com o controlador no tratamento das reclamações, ii) o procedimento a seguir quando é concedido ao controlador e ao secretariado o acesso por via eletrónica a informações relacionadas com os processos no sistema de gestão de processos do OLAF e iii) disposições alternativas para o acesso do controlador às informações relacionadas com os processos.

Tal como descrito mais pormenorizadamente no relatório de atividade, o acordo de cooperação formalizou também a obrigação do controlador de assegurar a confidencialidade dos inquéritos do OLAF aquando do tratamento das reclamações. Além disso, o acordo de cooperação aborda situações em que o autor de uma reclamação pode solicitar o acesso ao processo dessa reclamação, bem como o tratamento de pedidos de acesso do público aos documentos detidos pelo controlador ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 ([58]) e das normas de execução desse regulamento, anexas ao Regulamento Interno da Comissão ([59]).

7. **Consulta sobre a avaliação do Regulamento 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».

Com base nesta disposição, em 15 de setembro de 2025, o diretor-geral do OLAF solicitou formalmente o parecer do controlador sobre as disposições do Regulamento OLAF relativas às garantias processuais e aos direitos fundamentais que se inserem no âmbito do mandato do controlador. Tal ocorreu no contexto da avaliação da Comissão sobre a aplicação e o impacto do regulamento nos termos do artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento OLAF.

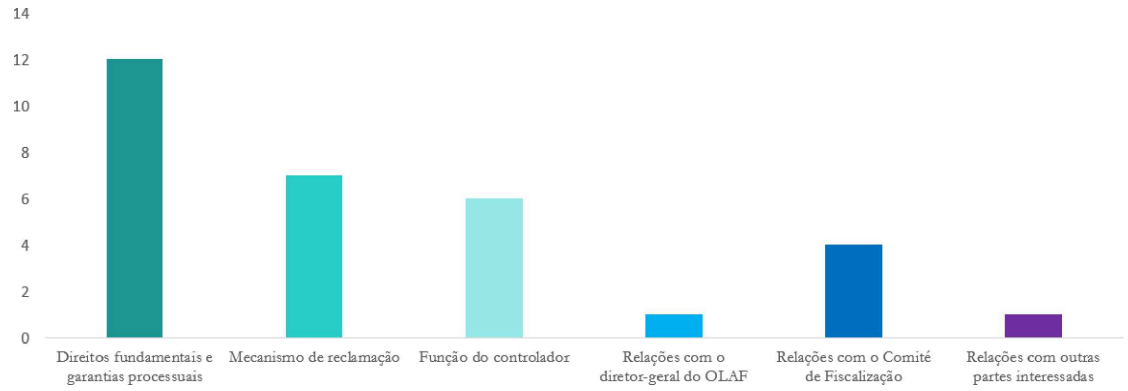
O controlador congratulou-se com a oportunidade de ser consultado sobre esta importante questão e baseou-se na vasta experiência acumulada durante o seu mandato ([60]). No seu parecer, apresentou um total de **31 propostas** de melhoria em domínios nos quais a prática demonstrou que eram necessárias salvaguardas mais claras, mais fortes ou mais eficazes ([61]).

O parecer foi estruturado em torno de seis domínios principais: i) direitos fundamentais e garantias processuais (propostas 1-12), ii) o mecanismo de apresentação de reclamações (propostas 13-19), iii) a função do controlador (propostas 20-25), iv) as relações entre o controlador e o diretor-geral do OLAF (proposta 26), v) as relações entre o controlador e o Comité de Fiscalização (propostas 27-30) e vi) as relações com outras partes interessadas (proposta 31) (figura 9).

([58]) Ver Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO L 145 de 31.5.2001, p. 43).
([59]) Ver Decisão (UE) 2024/3080 da Comissão, de 4 de dezembro de 2024, que estabelece o Regulamento Interno da Comissão e revoga a Decisão C(2000) 3614 (JO L, 2024/3080, 5.12.2024).
([60]) Desde o início do seu mandato até ao final de 2025, o controlador tinha tratado um total de 73 reclamações.
([61]) Ver o parecer do controlador sobre a avaliação da aplicação e do impacto do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, *op. cit.*

Figura 9

Número de propostas apresentadas pelo controlador no parecer sobre a avaliação da aplicação e do impacto do Regulamento OLAF



As propostas relativas aos direitos fundamentais e às garantias processuais, que são as mais numerosas, abordam: i) a ausência de uma referência explícita à Carta no artigo 9.º e no artigo 9.º-B, n.º 1, do Regulamento OLAF, ii) a necessidade de clareza quanto ao momento em que uma pessoa singular ou um operador económico adquire o estatuto de pessoa em causa, iii) a equiparação, tanto quanto possível, dos direitos das pessoas em causa nos inquéritos internos e externos, iv) a necessidade de fornecer por escrito informações sobre as garantias processuais e os direitos fundamentais das pessoas em causa, v) o princípio da equidade que deve ser observado pelo pessoal do OLAF, em conformidade com as mais elevadas normas profissionais, vi) o reforço do direito de ser ouvido, vii) o reforço do direito de ser informado e viii) a falta de clareza sobre o estatuto, os direitos e as garantias processuais concedidos aos denunciantes ao abrigo da Diretiva Denúncia de Irregularidades ([62]), aos informadores ao abrigo do artigo 22.º-A do Estatuto dos Funcionários ([63]) e a outras fontes de informação e vítimas de má conduta abrangidas pelo mandato de inquérito do OLAF ([64]).

Os potenciais aspetos a melhorar no mecanismo de apresentação de reclamações identificados no parecer dizem respeito ao seguinte: i) o âmbito pessoal, material e temporal dos requisitos de admissibilidade, ii) a ausência de um procedimento de reexame das decisões de admissibilidade, iii) a questão de saber se as reclamações poderiam ou deveriam ter efeito suspensivo, iv) o tratamento de reclamações que suscitem questões pendentes nos tribunais, e v) as consequências jurídicas de uma hipotética decisão do diretor-geral do OLAF de não seguir uma recomendação emitida pelo controlador nos termos do artigo 9.º-B, n.º 5, do Regulamento OLAF.

Como acontece frequentemente quando são introduzidas reformas institucionais significativas, a criação da função de controlador pelo Regulamento (UE, Euratom) 2020/2223 trouxe consigo certas ambiguidades conceptuais que persistem até à data. Por esta razão, o parecer apresenta propostas para resolver as ambiguidades relativas à independência do controlador em relação ao Comité de Fiscalização e ao estatuto administrativo do controlador, bem como à necessidade de clarificar no Regulamento OLAF a dupla função do secretariado, que presta apoio jurídico e administrativo tanto ao Comité de Fiscalização do OLAF como ao controlador.

Além disso, o parecer argumenta que a inclusão de uma base jurídica no Regulamento OLAF que permita ao controlador emitir pareceres de iniciativa dirigidos ao diretor-geral do OLAF acrescentaria valor e transparência às suas decisões e *obiter dicta* e contribuiria globalmente para o exercício eficaz do mandato do controlador.

([62]) Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União (JO L 305 de 26.11.2019, p. 17).
([63]) Regulamento (UE, Euratom) n.º 1023/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2013, que altera o Estatuto dos Funcionários da União Europeia e o Regime aplicável aos outros agentes da União Europeia (JO L 287 de 29.10.2013, p. 15).
([64]) Ver acórdão do Tribunal Geral de 6 de junho de 2019, Dalli/Comissão, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, confirmado pelo acórdão do Tribunal de Justiça de 25 de fevereiro de 2021, Dalli/Comissão, C-615/19 P, ECLI:EU:C:2021:133.

Embora o controlador e o Comité de Fiscalização tenham finalidades complementares e prossigam objetivos comuns, constituem funções e órgãos distintos, que funcionam em pé de igualdade no âmbito dos respetivos mandatos. Por conseguinte, a fim de reforçar a independência do controlador, o parecer propõe que o Regulamento OLAF seja alterado de modo que, em vez de realizar comunicações ou consultas, o controlador *informe* o Comité de Fiscalização sobre quaisquer questões sistémicas comunicadas ao diretor-geral do OLAF através de um parecer, bem como sobre qualquer recomendação dirigida ao diretor-geral do OLAF ou qualquer revisão das disposições de execução.

Por último, no que diz respeito às relações com outras partes interessadas, o parecer propõe que o artigo 16.º do Regulamento OLAF seja alterado de modo a prever expressamente a participação do controlador na troca de opiniões entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão. Na opinião do controlador, esta alteração ajudaria a sensibilizar para os tipos de alegações apresentadas ao abrigo do mecanismo de apresentação de reclamações e proporcionaria uma maior visibilidade sobre a forma como o OLAF trata as garantias processuais e os direitos fundamentais das pessoas em causa.

O parecer foi enviado ao diretor-geral do OLAF em 27 de fevereiro de 2026 e será anexado à proposta da Comissão aos colegisladores. **O controlador está convicto de que a avaliação e eventual revisão do Regulamento OLAF beneficiarão significativamente da aplicação das observações apresentadas no seu parecer**.

8. **Seguimento da adoção das novas Orientações sobre os procedimentos de inquérito**

Em novembro de 2023, no contexto da revisão das Orientações sobre os procedimentos de inquérito, o controlador foi convidado a emitir o seu parecer sobre qualquer questão relacionada com as garantias processuais ou os direitos fundamentais abrangida pelo seu mandato. O controlador enviou o seu parecer ao OLAF em junho de 2024. A versão expurgada do parecer do controlador relativo às Orientações sobre os procedimentos de inquérito foi publicada no seu sítio Web em julho de 2025 ([65]).

No seu parecer, o controlador formulou cinco observações principais sobre:

i) A necessidade de um âmbito de aplicação claro e bem definido para os inquéritos do OLAF;

ii) A inscrição atempada no processo do estatuto de pessoa em causa sempre que esta já tenha sido designada na decisão de início do procedimento;

iii) A necessidade de informar as pessoas em causa sobre a existência do mecanismo de apresentação de reclamações ao abrigo do artigo 9.º-B e sobre os prazos aplicáveis para a apresentação de uma reclamação;

iv) A clarificação de que o convite para resolver uma reclamação nos termos do artigo 9.º-B, n.º 3, e a recomendação do controlador nos termos do artigo 9.º-B, n.º 5, constituem duas etapas distintas do mecanismo de reclamação;

v) A importância, por uma questão de boa prática administrativa, de assegurar que as observações apresentadas pelas pessoas em causa sejam devidamente refletidas no relatório final. A este respeito, o controlador recomendou uma abordagem cumulativa que consiste nas seguintes etapas: a) anexar ao relatório final as observações da pessoa em causa sobre os factos que lhe dizem respeito, b) se necessário, descrever essas observações nas partes pertinentes correspondentes do relatório final e c) explicar de que forma o OLAF teve em conta essas observações ou, se for caso disso, por que razão foram consideradas infundadas ou irrelevantes.

A versão final das Orientações sobre os procedimentos de inquérito revistas foi adotada em novembro de 2025 e entrou em vigor em 1 de janeiro de 2026. De um modo geral, **o controlador congratula-se com a adoção das novas Orientações sobre os procedimentos de inquérito e regista com satisfação que a maior parte das suas observações foram tidas em conta pelo OLAF e refletidas nas disposições das Orientações, em especial no artigo 21.º, n.º 1, artigo 37.º, n.ºs 2 e 3, artigo 66.º, n.ºs 2 e 3, e artigo 72.º, n.º 3** (figura 10).

O controlador congratula-se, em primeiro lugar, com a inclusão explícita da sua primeira observação no artigo 21.º, n.º 1, das Orientações sobre os procedimentos de inquérito no que diz respeito ao âmbito do processo. Esta alteração é positiva, na medida em que especifica que o âmbito da investigação «deve ser sempre claramente definido na decisão de início do procedimento».

([65]) Ver a versão expurgada do parecer do controlador relativo ao projeto de orientações sobre os procedimentos de inquérito dirigidas ao pessoal do OLAF, disponível em: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/4f655d63-4b02-40df-8b93-038c44f1bb2e_en?filename=Opinion%20of%20the%20Controller%20on%20draft%20GIPs_redacted%20final.pdf.

O controlador regista com agrado os esclarecimentos acrescentados ao artigo 37.º, n.º 2, das Orientações sobre os procedimentos de inquérito, em conjugação com o artigo 28.º, n.º 1, que abordam a principal preocupação quanto ao momento em que o estatuto da pessoa em causa é identificado. O artigo 37.º, n.º 2, prevê que a pessoa singular ou coletiva designada como pessoa em causa na decisão de início do procedimento deve ser registada no sistema de gestão de processos do OLAF no prazo de um mês a contar da decisão de início do procedimento. A introdução deste prazo visa evitar atrasos na identificação da pessoa em causa que possam afetar o seu direito de ser informada nos termos do artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento OLAF. Além disso, no contexto dos inquéritos internos, o artigo 28.º, n.º 1, das Orientações sobre os procedimentos de inquérito garante que uma pessoa identificada como pessoa em causa numa decisão de início do procedimento também é informada em conformidade (e é igualmente notificada do âmbito do inquérito na medida em que este lhe diga respeito), desde que essas informações não prejudiquem a condução da investigação.

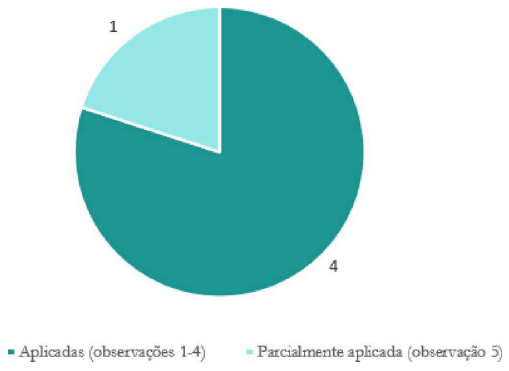
O controlador constatou ainda que a sua terceira observação sobre as informações a fornecer às pessoas em causa ([66]) foi transposta para o artigo 2.º, n.º 2, do acordo de cooperação e para o artigo 37.º, n.º 4, das Orientações sobre os procedimentos de inquérito. Em primeiro lugar, o acordo de cooperação estipula que, quando o OLAF recebe uma reclamação destinada ao controlador, «informa o autor da reclamação sobre o procedimento do mecanismo de apresentação de reclamações e os prazos rigorosos de admissibilidade para a apresentação de uma reclamação ao controlador». Em segundo lugar, entre as garantias processuais concedidas às pessoas em causa que devem ser respeitadas pelo OLAF, o artigo 37.º, n.º 4, alínea e), das Orientações sobre os procedimentos de inquérito inclui «o direito de apresentar uma reclamação ao controlador das garantias processuais».

O controlador regista com satisfação a referência clara introduzida nas Orientações sobre os procedimentos de inquérito às duas bases jurídicas distintas para os convites do controlador para resolver uma reclamação e as recomendações do controlador. O artigo 66.º, n.º 2, das Orientações sobre os procedimentos de inquérito refere-se agora ao convite do controlador para resolver a reclamação nos termos do artigo 9.º-B, n.º 3, do Regulamento OLAF, enquanto o artigo 66.º, n.º 3, se refere à recomendação do controlador para resolver uma reclamação nos termos do artigo 9.º-B, n.º 5, do Regulamento OLAF. Esta separação permite aos autores das reclamações compreenderem mais claramente as diferentes etapas do mecanismo de reclamação.

O controlador congratula-se igualmente com a inclusão nas novas Orientações sobre os procedimentos de inquérito das suas considerações sobre a forma como o OLAF deve incorporar as observações das pessoas em causa no relatório final. O artigo 72.º, n.º 3, das novas Orientações sobre os procedimentos de inquérito acolhe o essencial da sua recomendação, embora não siga estritamente a abordagem cumulativa sugerida. As Orientações sobre os procedimentos de inquérito exigem agora que as observações da pessoa em causa sejam descritas e acompanhadas da sua avaliação pelo OLAF e preveem, além disso, que sejam anexadas ao relatório final. Embora as Orientações sobre os procedimentos de inquérito estabeleçam exceções a esta anexação devido à confidencialidade, à proteção dos direitos processuais ou à realização de outros inquéritos, o controlador considera que essas exceções devem ser interpretadas de forma restritiva, uma vez que estão intrinsecamente ligadas às garantias processuais da pessoa em causa. Além disso, o controlador considera que, quando as observações relativas a elementos cruciais das conclusões preliminares não são acolhidas no relatório final, a avaliação do OLAF deve indicar as razões para tal.

Figura 10

Aplicação das observações do controlador constantes do parecer relativo ao projeto de orientações sobre os procedimentos de inquérito dirigidas ao pessoal do OLAF



([66]) Ver a versão expurgada do parecer do controlador relativo ao projeto de orientações sobre os procedimentos de inquérito dirigidas ao pessoal do OLAF, *op. cit.*, terceira observação.

Além disso, o controlador avalia positivamente as **alterações introduzidas no artigo 37.º, n.os 4 e 5, e no artigo 80.º, n.º 1, que resultam da gestão do mecanismo de apresentação de reclamações**. Estas alterações refletem as conclusões formuladas durante o primeiro ano das suas atividades, bem como os *obiter dicta* de várias das suas decisões, e estão em consonância com algumas das propostas apresentadas no seu parecer sobre a aplicação e o impacto do Regulamento OLAF ([67]).

Durante o primeiro ano das suas atividades, o controlador constatou uma violação do direito do autor de uma reclamação a ser informado do encerramento de um inquérito do OLAF sem conclusões contra si. Ao abrigo do artigo 11.º, n.º 7, do Regulamento OLAF, existe uma obrigação clara de o OLAF informar a pessoa em causa do encerramento de um inquérito em que não foi encontrado qualquer elemento de prova contra a mesma, no prazo de 10 dias úteis a contar da decisão de encerramento. Após a conclusão do inquérito, o OLAF não encontrou elementos de prova contra o autor da reclamação, mas não lhe comunicou esse facto de forma inequívoca. Neste caso específico, o controlador não apresentou uma proposta de solução, uma vez que o autor da reclamação tinha obtido acesso ao relatório final enquanto a reclamação estava a ser tratada, tendo assim conhecimento de que não tinham sido encontrados elementos de prova contra si. No entanto, o controlador recordou ao OLAF que se tratava de uma violação grave e convidou-o a prestar especial atenção a casos semelhantes no futuro ([68]). Neste contexto, o controlador acolhe favoravelmente a introdução, no artigo 37.º, n.º 5, das Orientações sobre os procedimentos de inquérito, dos vários meios de comunicação à disposição das unidades de investigação para assegurar que as pessoas em causa são efetivamente notificadas da abertura de um inquérito, da oportunidade de apresentar observações e do encerramento de um inquérito.

Além disso, o controlador salienta que o artigo 37.º, n.º 4, das Orientações sobre os procedimentos de inquérito indica claramente as garantias processuais aplicáveis às pessoas em causa que devem ser respeitadas pelo pessoal do OLAF aquando da realização de inquéritos, em especial:

i) O direito de evitar a autoincriminação;

ii) O direito a ser assistida por uma pessoa da sua escolha, durante as entrevistas, inspeções e verificações no local;

iii) A notificação da abertura e do encerramento de um inquérito;

iv) O direito de apresentar uma reclamação ao controlador.

Os dois primeiros direitos estão em consonância com as decisões do controlador referidas na secção 5.1.1 do presente relatório de atividade. A notificação da abertura e do encerramento de um inquérito está relacionada, respetivamente, com as observações do controlador sobre o registo da pessoa em causa no sistema de gestão de processos do OLAF ([69]) e com as preocupações manifestadas pelo controlador sobre o prazo de prescrição absoluto de um mês aplicável aos inquéritos encerrados nos termos do artigo 9.º-B, n.º 2, do Regulamento OLAF ([70]). O direito de apresentar uma reclamação ao controlador, tal como acima referido, está relacionado com a observação formulada pelo controlador no seu parecer relativo ao projeto de orientações sobre os procedimentos de inquérito dirigidas ao pessoal do OLAF quanto às informações a fornecer às pessoas em causa ([71]).

Por último, o controlador observa que o artigo 80.º, n.º 1, prevê agora que «[a] pessoa em causa deve ser informada da decisão do diretor-geral de encerrar o inquérito, salvo se tal prejudicar a aplicação das recomendações ou se forem aplicáveis requisitos de confidencialidade». A disposição especifica ainda que «[t]al inclui a indicação da data de encerramento do inquérito». A este respeito, as Orientações sobre os procedimentos de inquérito codificam a boa prática administrativa desenvolvida pelo OLAF de ir além do requisito mínimo estabelecido no artigo 11.º, n.º 7, do Regulamento OLAF, que apenas exige que a pessoa em causa seja informada no prazo de 10 dias úteis a contar do encerramento de um inquérito se não tiver sido encontrado qualquer elemento de prova contra si. Esta boa prática administrativa foi elogiada pelo controlador no passado e está em consonância com as propostas apresentadas pelo controlador no âmbito da avaliação do Regulamento OLAF ([72]).

([67]) Ver o parecer do controlador sobre a avaliação da aplicação e do impacto do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, *op. cit.*

([68]) Ver Relatório de Atividade do Comité de Fiscalização do OLAF — 2022, *op. cit.*, subsecção 3.5.2. Ver *também* Relatório de atividade da controladora das garantias processuais para 2024, *op. cit.*, secção 5.5.

([69]) Ver a versão expurgada do parecer do controlador relativo ao projeto de orientações sobre os procedimentos de inquérito dirigidas ao pessoal do OLAF, *op. cit.*, segunda observação.

([70]) Ver o parecer do controlador sobre a avaliação da aplicação e do impacto do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, *op. cit.*, propostas 9 e 16. Ver *também* Relatório de Atividade do Comité de Fiscalização do OLAF — 2022, *op. cit.*, subsecção 3.3.1; Relatório de atividade da controladora das garantias processuais para 2023, *op. cit.*, secção 4.1; e Relatório de atividade da controladora das garantias processuais para 2024, *op. cit.*, secção 4.1.

([71]) Ver a versão expurgada do parecer do controlador relativo ao projeto de orientações sobre os procedimentos de inquérito dirigidas ao pessoal do OLAF, *op. cit.*, terceira observação.

([72]) Ver o parecer do controlador sobre a avaliação da aplicação e do impacto do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, *op. cit.*, proposta 9.

9. **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 11 de setembro de 2025, o controlador apresentou o relatório de atividade para 2024 ao **Grupo da Luta Antifraude do Conselho** e procedeu a uma troca de pontos de vista com os seus membros sobre o seu papel e a proteção das garantias processuais para as pessoas objeto de inquérito pelo OLAF. Em 16 de outubro de 2025, apresentou igualmente o seu relatório de atividade para 2024 à **Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu**.

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. Um exemplo importante foi a reunião realizada pelo controlador em 16 de outubro de 2025, juntamente com os membros do secretariado, com **Salla Saastamoinen** (então diretora-geral em exercício do OLAF) e **os membros do pessoal da Unidade de Aconselhamento Jurídico e da equipa de inspeção** do OLAF para debater o mecanismo de apresentação de reclamações. Esta reunião revelou-se uma oportunidade útil para refletir sobre a experiência adquirida durante os primeiros anos de atividade do controlador e sobre formas de melhorar as garantias processuais e os direitos fundamentais das pessoas em causa nos inquéritos do OLAF.

10. **Apoio administrativo e jurídico**

Com vista a 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.

No seu parecer sobre a avaliação e a aplicação do Regulamento OLAF, o controlador considerou que o atual vínculo administrativo do secretariado ao Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais, também conhecido como Serviço de Pagamentos ([73]), deve ser reconsiderado. Uma vez que o estatuto e as funções do secretariado não se coadunam com a missão principal do Serviço de Pagamentos, o controlador considera necessário identificar um enquadramento organizacional mais adequado e funcionalmente coerente para o secretariado, que se alinhe melhor com o seu mandato, garantindo ao mesmo tempo a sua independência. A este respeito, o controlador considera que se poderia encontrar um enquadramento mais adequado, por exemplo, no Secretariado-Geral da Comissão ou da Direção-Geral da Justiça e dos Consumidores.

Após a saída do chefe do secretariado em fevereiro de 2025, o membro mais antigo do secretariado assumiu essas funções interinamente a partir de março de 2025. O recrutamento de um novo chefe do secretariado foi concluído no início de 2026, tendo o mesmo sido nomeado em 1 de abril de 2026.

O controlador foi convidado a participar, na qualidade de observador, no processo de seleção do novo chefe do secretariado, por uma questão de cortesia institucional. No entanto, o controlador salienta que não existe qualquer disposição no Regulamento OLAF, semelhante à prevista para o Comité de Fiscalização ([74]), que especifique um procedimento formal de consulta do controlador e defina a forma como a opinião do controlador deve ser tido em conta pela autoridade investida do poder de nomeação na seleção do pessoal do secretariado.

Tendo em conta a dupla função do secretariado no apoio tanto ao Comité de Fiscalização como ao controlador, este considera que seria benéfico que ambas as entidades participassem no processo de recrutamento em pé de igualdade e que as suas opiniões fossem devidamente tidas em conta. Por conseguinte, o controlador instou os colegisladores a terem em conta esta questão no contexto da atual avaliação e da eventual futura revisão do Regulamento OLAF ([75]).

([73]) Ver o parecer do controlador sobre a avaliação da aplicação e do impacto do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, *op. cit.*, proposta 24.

([74]) Ver artigo 15.º, n.º 8, do Regulamento OLAF.

([75]) Ver o parecer do controlador sobre a avaliação da aplicação e do impacto do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, *op. cit.*, proposta 22.

11. **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
B-1049 Bruxelas, Bélgica

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

i) preencham o formulário,

ii) 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

ANEXO

Referências

Quadro jurídico

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).

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).

Orientações sobre os procedimentos de inquérito dirigidas ao pessoal do OLAF, 11 de outubro de 2021, Ref. Ares (2021) 6071905 — 6.10.2021, disponível em: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/3dc10699-df07-4782-ae0d-232cd698286c_en?filename=gip_2021_en.pdf.

Orientações sobre os procedimentos de inquérito dirigidas ao pessoal do OLAF, 1 de janeiro de 2026, Ref. Ares (2025) 9710596 — 11.11.2025, disponível em: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/e1994c22-7d58-4e61-8d34-0937a0be8f98_en?filename=gips-2026_en.pdf.

Orientações sobre os procedimentos de inquérito dirigidas ao pessoal do OLAF, 15 de fevereiro 2016, disponível em: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/87e5deb1-8a64-42ca-8e08-234355dbe544_en.

Acordo de cooperação entre o Organismo Europeu de Luta Antifraude e o controlador das garantias processuais, 18 de julho de 2025, Ref. Ares (2025) 6027144 — 24.7.2025, disponível em: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/ea81e700-4540-4ae6-b7ab-e56fb9a2d075_en?filename=SIGNED_WA_OLAF-Controller.pdf

Decisão do controlador das garantias processuais que adota disposições de execução para o tratamento das reclamações, 2022/C 494/07 (JO C 494 de 28.12.2022, p. 17), também disponível em: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees/about-controller/legal-framework_en.

Relatórios anuais de atividade e pareceres

Relatório de Atividade do Comité de Fiscalização do OLAF — 2022 (JO C 248 de 13.7.2023, p. 1), também disponível em: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/fdcb45a3-1934-423d-8198-689d2a96bc1c_en?filename=Controller%20-%20Annual%20Report%202022%20.pdf.

Relatório de atividade da controladora das garantias processuais para 2023 (JO C, C/2024/5673, 23.9.2024), também disponível em: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/5add81b3-44e1-41a4-bdf1-806c1186b9dd_en?filename=Controller-Annual%20Report%202023%20.pdf.

Relatório de atividade da controladora das garantias processuais para 2024 (JO C, C/2025/4511, 7.8.2025), também disponível em: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/8a8d23c3-9e4c-4f0f-8020-a555e317aa87_en?filename=COAR%202024.pdf.

Parecer do controlador relativo ao projeto de orientações sobre os procedimentos de inquérito dirigidas ao pessoal do OLAF, disponível em: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/4f655d63-4b02-40df-8b93-038c44f1bb2e_en?filename=Opinion%20of%20the%20Controller%20on%20draft%20GIPs_redacted%20final.pdf.

Parecer do controlador sobre a avaliação da aplicação e do impacto do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, Ref. Ares(2026)2209882 – 27.2.2026, disponível em https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/3c7a4446-920f-4cdb-92a3-f465e766a30e_en?filename=Annex%20-%CTR 20%20Opinion%20on%20evaluation.pdf.