

Jornal Oficial da União Europeia

C 389



Edição em língua
portuguesa

Comunicações e Informações

61.º ano

26 de outubro de 2018

Índice

IV *Informações*

INFORMAÇÕES DAS INSTITUIÇÕES, ÓRGÃOS E ORGANISMOS DA UNIÃO EUROPEIA

Comité de Fiscalização do OLAF

2018/C 389/01	Relatório de Atividades do Comité de Fiscalização do OLAF — 2017	1
---------------	--	---

PT

IV

*(Informações)***INFORMAÇÕES DAS INSTITUIÇÕES, ÓRGÃOS E ORGANISMOS DA UNIÃO EUROPEIA****COMITÉ DE FISCALIZAÇÃO DO OLAF****RELATÓRIO DE ATIVIDADES DO COMITÉ DE FISCALIZAÇÃO DO OLAF — 2017**

(2018/C 389/01)

Membros do Comité de Fiscalização do OLAF**Jan MULDER**

Presidente do Comité de Fiscalização do OLAF,
membro do Comité desde 23 de janeiro de 2017, presidente desde 1 de março de 2017
Antigo deputado ao Parlamento Europeu, Países Baixos.

Colette DRINAN

Membro do Comité entre 13 de julho de 2016 e 15 de novembro de 2017,
presidente de 7 de setembro de 2016 a 1 de março de 2017
Diretora de Auditoria, Tribunal de Contas (Office of Comptroller & Auditor General), Irlanda.
Técnica oficial de contas.

Maria Helena FAZENDA

Membro do Comité desde 23 de janeiro de 2017
Secretária-geral do Sistema de Segurança Interna, Portugal.
Magistrada do Ministério Público.

Petr KLEMENT

Membro do Comité desde 23 de janeiro de 2017
Procuradoria-Geral, República Checa.
Magistrado do Ministério Público.

Grażyna STRONIKOWSKA

Membro do Comité desde 13 de julho de 2016
Procuradora-geral no Ministério Público Nacional, Varsóvia, Polónia
Magistrada do Ministério Público.

Rafael MUÑOZ LÓPEZ-CARMONA

Membro do Comité desde 1 de dezembro de 2017
Diretor da unidade de apoio geral do Tribunal de Contas adstrito ao gabinete especial do Ministério Público contra a corrupção e o crime organizado, Espanha.
Auditor, jurista, economista.

PREFÁCIO DO PRESIDENTE

Tenho o prazer de apresentar o relatório anual do Comité de Fiscalização do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) relativo ao ano de 2017.

O atual período de referência manteve os membros do Comité de Fiscalização e o seu Secretariado plenamente ocupados. O ano caracterizou-se por diversas mudanças na composição do Comité, verificadas a nível do pessoal. Catherine Pignon, Johan Denolf e Dimitrios Zimianitis cessaram funções e foram substituídos, em 23 de janeiro, por Helena Fazenda, Petr Klement e por mim próprio, Jan Mulder. Aproveito esta oportunidade para agradecer os serviços que prestaram à União Europeia, em geral, e a este Comité e ao OLAF, em particular.

Colette Drinan demitiu-se do cargo de presidente, em 1 de março de 2017, tendo sido substituída por mim próprio. Renunciou igualmente às suas funções de membro do Comité em 16 de novembro do mesmo ano, tendo sido substituída por Rafael Muñoz López Carmona. Gostaria de expressar a gratidão do Comité pelo seu contributo para o nosso trabalho.

Em outubro de 2017, o anterior diretor-geral do OLAF, Giovanni Kessler, decidiu aceitar um emprego em Itália antes do termo do seu mandato em Bruxelas. Pouco depois do anúncio da sua decisão, teve início o processo de recrutamento do novo diretor-geral do OLAF. Na minha qualidade de presidente do Comité de Fiscalização, participei neste processo como observador. O Comité não levantou qualquer objeção ao procedimento adotado pela Comissão.

Em 2017, com vista a assegurar a independência do Secretariado do Comité, foi o mesmo transferido do OLAF para um gabinete da Comissão Europeia, designadamente o Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais (PMO). Esta transferência, no entanto, é de natureza meramente administrativa, tendo sido acompanhada pela mudança das instalações do OLAF para outra parte do edifício, fora do perímetro de segurança do OLAF. Podemos agora afirmar, em retrospectiva, que os resultados desta mudança ficaram aquém das expectativas do Comité.

O Comité dedicou a maior parte do seu trabalho à avaliação da eficácia do Regulamento (UE, Euratom) n.o 883/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho⁽¹⁾ (o Regulamento do OLAF) em conformidade com o respetivo artigo 19.º. Foi estabelecida a data-limite de 2 de outubro de 2017 para a conclusão dos trabalhos.

Foram as seguintes as principais conclusões do parecer do Comité, oportunamente apresentado, sobre a avaliação do Regulamento do OLAF:

- i) deve ser incluído um requisito no próprio regulamento que confira ao Comité de Fiscalização o direito de obter as informações que entenda necessárias para cumprir as suas funções, por forma a reforçar plenamente a independência do OLAF;
- ii) é necessária maior clareza em matéria de garantias processuais; bem como
- iii) deve ser reforçado o caráter de obrigatoriedade da cooperação dos Estados-Membros com os inquéritos do OLAF.

O relatório integral encontra-se disponível no sítio Web interinstitucional do Comité de Fiscalização em <http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/>

O Comité concentrou-se na familiarização dos seus novos membros com o funcionamento interno do OLAF, analisando os processos indeferidos, examinando a duração dos inquéritos, escrutinando casos sensíveis e verificando a execução das despesas do OLAF. Eu próprio e os membros do Comité reunimos em diversas ocasiões com o pessoal responsável pelas atividades de inquérito e com a direção do OLAF com vista à cooperação e ao reforço da governação do Organismo.

O Comité concluiu que, no próximo ano, deverá ser realizado um extenso trabalho em matéria de garantias processuais, duração dos inquéritos e taxa de sucesso dos processos e recomendações transmitidas às autoridades judiciais nacionais e às instituições da UE.

A falta de informações prestadas ao Comité foi salientada em relatórios anteriores como constituindo um problema importante. O novo Comité atribuiu prioridade ao cumprimento da sua missão através do acesso adequado às informações necessárias. O anterior diretor-geral, Giovanni Kessler, desenvolveu esforços muito positivos neste sentido e, após a entrada em funções de Nicholas Ilett como diretor-geral interino, este processo foi acelerado. Nicholas Ilett melhorou o diálogo e a cooperação entre o OLAF e o seu órgão fiscalizador, tendo-se mostrado sempre disponível para fornecer informações e partilhar com o Comité os seus pontos de vista e decisões de gestão. O Comité apreciou, em particular, esta via de diálogo aberto.

⁽¹⁾ Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de setembro de 2013, relativo aos inquéritos efetuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (Euratom) n.º 1074/1999 do Conselho (JO L 248 de 18.9.2013, p. 1).

O Comité dirigiu um convite permanente ao diretor-geral do OLAF, bem como aos quadros superiores e aos membros dos órgãos de gestão, para que estejam presentes em todas as reuniões plenárias. Esta iniciativa melhorou inquestionavelmente o fluxo de informações. Os membros do Comité adotaram uma abordagem construtiva e cooperante, conducente ao reforço mútuo das funções do OLAF e do Comité enquanto órgãos de governação do Organismo. No entanto, no período de referência de 2017, a situação ainda não era a ideal, como ressaltaremos nas páginas seguintes. É necessário mais tempo para que esta abordagem possa desenvolver plenamente o seu potencial em termos de benefícios para a União Europeia.

Uma questão relevante debatida em todas as reuniões referiu-se às evoluções associadas à recente criação da Procuradoria Europeia (EPPO). Uma vez que a EPPO terá influência sobre o futuro do OLAF, o Comité teve o cuidado de garantir que lhe sejam prestadas informações regulares sobre os preparativos para a sua génese legislativa, implicações financeiras e funcionamento futuro. Tanto o OLAF como a EPPO têm um papel a desempenhar na UE, e as sinergias entre os dois organismos contribuirão para melhorar a proteção dos contribuintes, dos Estados-Membros e dos interesses da UE. O OLAF manteve ainda o Comité periodicamente informado sobre as medidas tomadas pelo OLAF e pela Comissão no sentido da aplicação do Regulamento EPPO.

Como anteriormente referido, o ano que terminou foi de transição. As alterações da composição do Comité e a localização administrativa do Secretariado deram origem a uma situação em que as partes envolvidas, especialmente o Secretariado, nem sempre conseguiram adaptar-se facilmente às mudanças. Gostaria de agradecer a todos quantos tornaram possível a continuação do nosso trabalho em conformidade com o Regulamento do OLAF.

Jan MULDER

Presidente do Comité de Fiscalização do OLAF

ÍNDICE

	<i>Página</i>
DECLARAÇÃO DE MISSÃO	5
QUADRO LEGISLATIVO	6
CONTROLO DOS RECURSOS DO OLAF	7
ACESSO A INFORMAÇÕES PARA O EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES DE FISCALIZAÇÃO	9
REFORÇO DA INDEPENDÊNCIA DO OLAF	10
PROCESSO DE SELEÇÃO DO NOVO DIRETOR-GERAL DO OLAF	11
ACOMPANHAMENTO DA EVOLUÇÃO DA APLICAÇÃO DAS GARANTIAS PROCESSUAIS NOS INQUÉRITOS DO OLAF	11
Controlo da legalidade e revisão	11
Procedimento relativo às queixas nos inquéritos do OLAF	12
Direitos fundamentais e garantias processuais	12
CONTROLO DA DURAÇÃO DOS INQUÉRITOS DO OLAF	14
Observações gerais	14
Análise pelo Comité de 417 relatórios de inquéritos com uma duração superior a 12 meses	15
Conclusões	16
AVALIAÇÃO DAS PRIORIDADES DA POLÍTICA DE INQUÉRITO DO OLAF E DAS ORIENTAÇÕES SOBRE OS PROCEDIMENTOS DE INQUÉRITO	17
ACOMPANHAMENTO DE PROCESSOS EM QUE AS RECOMENDAÇÕES DO OLAF NÃO FORAM SEGUIDAS	18
O ORGANISMO EUROPEU DE LUTA ANTIFRAUDE E A PROCURADORIA EUROPEIA	20
Realização de inquéritos administrativos a pedido da EPPO	21
Fornecimento de informações, análises forenses, conhecimentos especializados e apoio operacional à EPPO	21
GOVERNAÇÃO DO COMITÉ DE FISCALIZAÇÃO	22
Reuniões com instituições, organismos e agências da UE	22
Métodos de trabalho e transparência	22
Secretariado do Comité de Fiscalização do OLAF	22
Questões orçamentais	23

DECLARAÇÃO DE MISSÃO

Artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013.

«O Comité de Fiscalização controla periodicamente o exercício do poder de inquérito do Organismo, a fim de reforçar a independência do Organismo no devido exercício dos poderes que lhe são conferidos pelo presente regulamento.

O Comité de Fiscalização acompanha, em especial, a evolução da aplicação das garantias processuais e a duração dos inquéritos, com base nas informações fornecidas pelo diretor-geral nos termos do artigo 7.º, n.º 8.»

1. A missão do Comité de Fiscalização do OLAF consiste em reforçar a independência do Organismo no correto exercício das competências que lhe foram conferidas ⁽²⁾. Para cumprir esta missão, o legislador da UE atribuiu ao Comité funções repartidas em três vertentes: o acompanhamento regular do poder de inquérito do OLAF, a assistência ao diretor-geral no exercício das suas competências e a prestação de informações às instituições da UE.

2. O Comité e o diretor-geral do OLAF pertencem à estrutura de governação estabelecida pelo legislador no Regulamento (CE) n.º 1073/1999 e confirmada pelo Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013. O Comité é o órgão de fiscalização do OLAF e o garante da sua independência; acompanha regularmente a execução pelo OLAF do seu poder de inquérito, assim como o seu desempenho administrativo. Acompanha, em particular, as evoluções em matéria de aplicação das garantias processuais e da duração dos inquéritos.

O diretor-geral do OLAF é responsável não apenas pela gestão do Organismo, mas também pela revisão dos procedimentos, pelo tratamento das reclamações, pelo exercício das suas funções e pela direção dos inquéritos. Trata-se de uma responsabilidade considerável de que mais nenhum diretor-geral da Comissão Europeia está incumbido. Nenhum outro diretor-geral tem poderes para investigar o pessoal e os membros das instituições europeias. O diretor-geral é nomeado pela Comissão, em estreita consulta com o Parlamento Europeu e o Conselho, na sequência da emissão de um parecer favorável pelo Comité de Fiscalização sobre o procedimento de nomeação. Neste sentido, o diretor-geral do OLAF é *primus inter pares*, uma função qualificada que assegurar elevadas normas de ética e integridade nas instituições da UE.

3. O Comité desempenha um papel consultivo junto do diretor-geral do OLAF, a quem presta assistência no exercício das suas responsabilidades, precisamente por força do papel especial que o legislador da UE lhe atribuiu. O Comité executa essas funções:

- **comunicando** ao diretor-geral os resultados das suas tarefas de acompanhamento:
 - da forma como o OLAF exerce o seu poder de inquérito;
 - da aplicação das garantias processuais e da duração dos inquéritos; e
 - formulando, sempre que necessário, recomendações oportunas;
- **transmitindo** pareceres ao diretor-geral, incluindo, se for caso disso, recomendações sobre os recursos necessários para o OLAF exercer o seu poder de inquérito, sobre as prioridades em matéria de inquérito e sobre a duração dos inquéritos;
- **apresentando** as suas observações (inclusivamente recomendações, se for caso disso) sobre as orientações relativas aos procedimentos de inquérito (e eventuais alterações aos mesmos), adotadas pelo diretor-geral em conformidade com o artigo 17.º, n.º 8, do Regulamento (UE, Euratom) n.o 883/2013;
- **acompanhando** a qualidade dos inquéritos conduzidos pelo OLAF e as recomendações que este emite.

4. O Comité é um interlocutor das instituições da UE. Dá conta às instituições das suas atividades, pode emitir pareceres a seu pedido, elabora relatórios sobre matérias objeto de inquérito e troca pontos de vista com aquelas a nível político. Como resultado, o Comité disponibiliza conhecimentos especializados à UE, com base na sua experiência de acompanhamento. Presta igualmente garantias de que o OLAF atua dentro dos limites da legalidade e da regularidade e de que os valores fundamentais da UE são respeitados na condução dos inquéritos.

⁽²⁾ Artigo 15.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013.

QUADRO LEGISLATIVO**Artigo 19.º Relatório de avaliação**

«Até 2 de outubro de 2017, a Comissão apresenta ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório de avaliação sobre a aplicação do presente regulamento. Esse relatório é acompanhado de um parecer do Comité de Fiscalização e indica se é necessário alterar o presente regulamento.»

5. É feita referência, em vários pontos do presente relatório, às conclusões do Parecer n.º 2/2017 «que acompanha o relatório de avaliação da Comissão Europeia sobre a aplicação do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho»⁽³⁾. Este parecer foi o mais importante que o Comité elaborou em 2017. No referido parecer, o Comité de Fiscalização avaliou: i) o enquadramento jurídico do OLAF; ii) o ciclo de vida dos inquéritos do OLAF; iii) o respeito pelos direitos fundamentais e pelas garantias processuais no decurso dos inquéritos realizados pelo OLAF; iv) o papel e a função do Comité de Fiscalização; e v) a proposta legislativa de criação da EPPO.
6. O Comité de Fiscalização chegou à conclusão, no seu parecer, de que uma alteração do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 deve prever uma fundamentação uniforme para todos os inquéritos, a fim de evitar a fragmentação e as dificuldades de interpretação, bem como de reforçar a clareza jurídica e as garantias processuais. O quadro jurídico unificado deverá igualmente conter um código exaustivo que especifique os poderes do OLAF. O regulamento deverá prestar particular atenção à clarificação dos poderes do OLAF no que se refere às instituições da UE e à repartição de competências entre o OLAF e a futura Procuradoria Europeia.

Na opinião do Comité, as normas internas atualmente em vigor não permitem a que os inquéritos sejam realizados com a transparéncia pretendida pelo legislador. Por outro lado, o número de instruções pode induzir em erro não só o pessoal do OLAF mas também, e especificamente, os inspetores. Esta situação poderia ser evitada se o regulamento estabelecesse procedimentos de inquérito exaustivos. Tal passaria por critérios menos flexíveis para a abertura de inquéritos, por forma a não colocar em risco a segurança jurídica e o tratamento justo por parte do OLAF das informações que recebe. A existência de procedimentos de inquérito exaustivos institui igualmente mecanismos para contrabalançar potenciais violações dos limites do poder discricionário ou pressões externas indevidas sobre o diretor-geral do OLAF. Serviria também para contrabalançar o amplo poder discricionário conferido ao diretor-geral pelo regulamento em vigor, ao instituir a obrigação de o diretor-geral informar regularmente o Comité de Fiscalização dos fundamentos de qualquer decisão de não abrir um inquérito.

7. O Comité de Fiscalização concluiu que os principais domínios de intervenção dos inquéritos do OLAF (que incluem os fundos estruturais, a agricultura, os recursos próprios, as alfândegas, a ajuda externa e a corrupção) devem ser objeto de melhor especificação no Regulamento do OLAF, a fim de clarificar as regras e os poderes de inquérito do OLAF nos setores mencionados. Seria assim promovida a independência do Organismo no correto exercício dos seus poderes e criada uma base sólida para o trabalho conjunto entre o OLAF e a EPPO.
8. No que se refere à duração dos inquéritos, o Comité de Fiscalização considerou que o Regulamento devia ser alterado, por forma a incluir a obrigatoriedade de o diretor-geral do OLAF ter em conta os prazos de prescrição legal nos Estados-Membros que sejam objeto de um inquérito. Pelo menos 18 meses antes do termo do prazo de prescrição legal, o OLAF deve transmitir um relatório intercalar às autoridades dos Estados-Membros pertinentes. Com forma e teor equivalentes às do relatório final, o relatório intercalar não deve conter recomendações. O Comité apoiou igualmente a criação de equipas de acompanhamento com a missão de formular recomendações sobre o seguimento judicial e a coordenação das atividades do OLAF e de todas as autoridades envolvidas nos inquéritos, incluindo a futura EPPO.
9. O Comité de Fiscalização é de opinião de que, no encerramento dos inquéritos, o legislador deverá considerar a criação de regras explícitas sobre as informações que o OLAF deve transmitir ao Comité. Para que o Comité esteja em condições de prestar assistência ao diretor-geral no cumprimento das suas funções neste domínio, teria de receber do OLAF, no mínimo, o relatório do inquérito transmitido à autoridade judiciária do Estado-Membro e a resposta dessa autoridade ao OLAF.

Por força do firme mandato conferido pelas três instituições, o Comité de Fiscalização indicou que também gostaria de desempenhar um papel importante na criação de articulações entre o OLAF e os seus parceiros, designadamente a EPPO.

⁽³⁾ Consultar o sítio Web do Comité de Fiscalização do OLAF: http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/sites/default/files/opinion_2_2017.pdf

CONTROLO DOS RECURSOS DO OLAF

Artigo 6.º, n.º 2, da Decisão 1999/352/CE da Comissão, de 28 de abril de 1999, que institui o Organismo Europeu de Luta Antifraude, alterada pela Decisão 2013/478/UE, de 27 de setembro de 2013:

«2. O diretor-geral deve comunicar ao diretor-geral do orçamento em tempo útil, após consulta do Comité de Fiscalização, um anteprojeto de orçamento destinado a ser inscrito no anexo do Organismo da secção do orçamento geral da União Europeia relativa à Comissão.»

Artigo 15.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013:

«O Comité de Fiscalização dirige ao diretor-geral pareceres, incluindo, se for caso disso, recomendações adequadas, nomeadamente sobre os recursos necessários para o exercício do poder de inquérito do Organismo, [...].»

10. O Comité de Fiscalização examinou o anteprojeto de orçamento do OLAF para 2018, dando particular atenção a dois pontos: i) o sistema de gestão de conteúdos do OLAF («OCM»), a base de dados do OLAF que contém informações relativas aos processos, criado para substituir o antigo sistema de gestão de processos («CMS»); e ii) os recursos humanos do OLAF. O Comité alimentava grandes expectativas relativamente à estratégia em matéria de recursos humanos (RH) para 2017-2019, que o OLAF devia adotar em 2018, tendo em conta as recomendações do Comité apresentadas ao diretor-geral do Organismo no seu Parecer n.º 1/2017 «Anteprojeto de orçamento do OLAF para 2018».
11. O Comité subscreveu o anteprojeto de orçamento do OLAF para 2018 no seu Parecer n.º 1/2017, em particular, a solicitação do OLAF para que fossem atribuídos ao seu poder de inquérito cinco lugares de administração suplementares, tendo em vista reforçar a sua missão principal.
12. O Comité considerou, em especial, que o sistema da base de dados OCM era importante em virtude da verba orçamental necessária à sua aplicação e ao impacto do sistema no poder de inquérito do OLAF. Por conseguinte, o Comité recomendou que o diretor-geral do OLAF solicitasse ao Serviço de Auditoria Interna (SAI) da Comissão Europeia a «realização de uma avaliação ex post da aplicação do OCM, que incorporasse, entre outros elementos, as experiências dos utilizadores.» Em outubro de 2017, o OLAF respondeu que «iria analisar cuidadosamente a necessidade de solicitar ao SAI a referida avaliação ex post da aplicação.» O OLAF indicou ainda, em fevereiro de 2018, que será realizada, o mais brevemente possível, uma auditoria às práticas de gestão do projeto OLAF IT (incluindo o OCM).
13. No que se refere à estratégia em matéria de recursos humanos do OLAF para 2017-2019, o Comité apresentou, no seu Parecer n.º 1/2017, cinco recomendações dirigidas ao diretor-geral do OLAF, respeitantes à melhoria da gestão dos recursos humanos do OLAF, particularmente através da redução da rotatividade do pessoal, da retenção do pessoal e do recrutamento e formação de inspetores. O OLAF respondeu, em parte, a algumas dessas recomendações.
14. O Comité recomendou que o OLAF dedicasse uma atenção especial ao «planeamento circunstanciado da força de trabalho que avaliasse o número de efetivos a recrutar anualmente durante o período de vigência da estratégia em matéria de recursos humanos para 2017-2019. Na sua resposta de 6 de outubro de 2017, o OLAF comprometeu-se a dedicar uma atenção especial, na elaboração da sua estratégia em matéria de RH para 2017-2019, aos tópicos destacados nas recomendações do Comité. No entanto, até à data não foi disponibilizada ao Comité qualquer estratégia em matéria de recursos humanos para 2017-2019. O OLAF entende que a adoção desta recomendação se encontra em curso, tendo acrescentado, em fevereiro de 2018, que o documento estará concluído na primeira metade de 2018.
15. No seu Parecer n.º 1/2017, o Comité recomendou que o OLAF tenha especialmente em conta os pontos seguintes: i) as medidas que poderão ser tomadas para reduzir o período médio de recrutamento; ii) a identificação de possíveis medidas de retenção do pessoal com base nas informações recolhidas durante o processo de entrevistas de saída; iii) a avaliação pormenorizada das necessidades de formação; e iv) a medição e análise comparativa dos principais dados estatísticos sobre formação. Na sua resposta de 6 de outubro de 2017, o OLAF comprometeu-se a dedicar uma atenção especial, na elaboração da sua estratégia em matéria de recursos humanos para 2017-2019, aos tópicos destacados nas recomendações do Comité, tendo prestado mais informações, em fevereiro de 2018,⁽⁴⁾ sobre as referidas recomendações.

⁽⁴⁾ Nota do OLAF «Prestação de informações do OLAF relativas a 2017 sobre a sua aplicação das recomendações do Comité de Fiscalização» — Ares(2018) 781022.

16. O OLAF comunicou ao Comité informações sobre um conjunto de matérias relativas a RH. Em primeiro lugar, no final de 2018, o OLAF preparará um relatório em que serão identificadas áreas passíveis de melhoria a fim de reduzir o período de recrutamento. Entende que a aplicação da recomendação do Comité se encontra em andamento. Em segundo lugar, o OLAF salientou que compete à Direção-Geral dos Recursos Humanos e da Segurança (DG HR) a gestão de cursos de formação para a globalidade da Comissão. Consequentemente, os custos da formação não são disponibilizados a cada direção-geral. Em terceiro lugar, o OLAF prestou informações adicionais sobre a existência de percursos de formação para inspetores recentemente nomeados e para inspetores superiores, assim como sobre a existência de cursos de formação geral e interna para o pessoal da Comissão.

17. Na opinião do Comité, os recursos do OLAF devem ser concentrados na sua atividade principal, designadamente a realização de inquéritos a atividades ilegais, irregularidades graves, fraude, incumprimento dos deveres profissionais e outras matérias lesivas dos interesses da UE. O Comité considera que o apoio aos inquéritos é uma componente da atividade principal do OLAF e que a disponibilidade de recursos humanos e capacidades financeiras a nível interno, independentes da Comissão, contribui para a independência do OLAF. Este aspeto é de importância fundamental para efeitos de recrutamento e formação, bem como de capacidade para reagir a novos e complexos mecanismos de fraude.

18. No seu Parecer n.º 1/2017, o Comité exprimiu a opinião de que a transferência de postos de trabalho do OLAF para a EPPO devia ser cuidadosamente analisada e gerida, por forma a salvaguardar a capacidade do OLAF para continuar a cumprir o seu mandato, em especial no que diz respeito à sua capacidade de investigação. No caso de serem transferidos mais postos de trabalho para a EPPO, para preservar as capacidades das direções responsáveis pelos inquéritos, poderá ser necessário reduzir as capacidades do OLAF em matéria de formulação de políticas.

19. O Comité indicou ainda que, uma vez adotada a proposta final de criação da EPPO, poderá considerar a apresentação de um relatório, nos termos do artigo 15.º, n.º 9, do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, sobre o impacto da criação da EPPO nas capacidades de investigação do OLAF.

20. Para além do seu Parecer n.º 1/2017, sobre o *anteprojeto de orçamento do OLAF para 2018*, o Comité analisou informações comunicadas pelo OLAF sobre a execução do orçamento de 2017. O Comité entende que as medidas de austeridade não devem afetar negativamente a capacidade do Organismo para conduzir inquéritos eficientes.

21. O Comité assinalou igualmente que o nível de execução orçamental do OLAF era reduzido e que o Organismo continuava a registar uma taxa de rotatividade elevada, não lhe sendo possível recrutar pessoal em número suficiente para preencher todas as vagas. O Comité registou que o orçamento da missão não distingue entre despesas para inquéritos e despesas para outros fins. O Comité é de opinião de que poderá ser necessário aumentar o orçamento da missão para que os inquéritos, que envolvem apoio forense, jurídico e logístico, sejam eficientes. O Comité analisará esta questão, em conjunto com o OLAF, a fim de recolher mais elementos factuais e assegurar que sejam disponibilizados aos inspetores todos os recursos necessários.

22. O Comité entende que o poder discricionário do diretor-geral do OLAF para transferir verbas orçamentais de rubricas orçamentais subutilizadas para rubricas em que são necessárias mais verbas constitui um instrumento eficiente. No entanto, este poder deve ser prioritariamente utilizado para reforçar as tarefas principais do Organismo, em especial as acometidas às direções responsáveis pelos inquéritos.

23. O Comité reitera a anterior recomendação, que formulou no seu Parecer n.º 1/2017, de que o Serviço de Auditoria Interna (SAI) realize uma auditoria aos problemas detetados na aplicação da base de dados do OCM, incluindo os custos. Em 24 de janeiro de 2018, o relator do Comité responsável pelo controlo dos recursos do OLAF solicitou um relatório completo sobre a desagregação de custos do projeto do OCM desde a sua génesis. O OLAF ainda não forneceu esta informação ao Comité.

ACESSO A INFORMAÇÕES PARA O EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES DE FISCALIZAÇÃO

Artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013.

«O Comité de Fiscalização controla periodicamente o exercício do poder de inquérito do Organismo, [...].»

Artigo 4. da Decisão da Comissão, de , que institui o Organismo Europeu de Luta Antifraude:^o28 de abril de 1999

«[...] [O Comité de Fiscalização] exercerá um controlo regular sobre a execução da função de inquérito pelo Organismo.»

Parecer conjunto dos serviços jurídicos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão Europeia de 5 de setembro de 2016

O parecer conjunto salienta que o Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 confere poderes ao Comité de Fiscalização para receber informações do diretor-geral do OLAF:

- sobre os processos no âmbito dos quais tenham sido transmitidas informações às autoridades judiciais nacionais, inclusivamente quando o OLAF não tenha conduzido qualquer inquérito;
- sobre informações adicionais relacionadas com processos, relativas à totalidade dos processos, incluindo inquéritos em curso e não apenas informações sobre processos encerrados;
- quanto às obrigações de prestação de informações do diretor-geral do OLAF, o Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 implica o dever ativo do OLAF de prestar informações. Nessa matéria, a concessão de acesso eletrónico puramente passivo às bases de dados do OLAF não é suficiente para que o diretor-geral do OLAF cumpra as suas obrigações, nos termos do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013.

24. Em relatórios anuais anteriores, o Comité salientou o seu acesso limitado às informações relacionadas com processos do OLAF como uma questão urgente. A situação começou a melhorar durante o mandato do anterior diretor-geral, sendo que, na segunda metade de 2017, este processo acelerou na sequência da nomeação de um novo diretor-geral interino.

Neste contexto, o Comité teve dificuldades de acesso a informações sobre inquéritos e à base de dados do OCM dos processos do OLAF durante os primeiros nove meses do período de referência. Verificou-se subsequentemente uma melhoria desta situação.

25. Com base na sua própria experiência da base de dados do OCM, durante a análise de processos mediante «acesso como observador» ao sistema, o Comité de Fiscalização concluiu que, nas presentes condições da referida base de dados, os dados fornecidos não se adequam às necessidades de fiscalização. Por outro lado, tudo leva a crer que a base de dados do OCM tão-pouco se adequa às próprias necessidades de inquérito do OLAF.

O Comité tomou conhecimento das discussões em curso no OLAF sobre a forma de adaptar o sistema OCM, de modo que corresponda às necessidades do Organismo, estando a acompanhar de perto este processo. Este problema preocupa seriamente o Comité, que trabalhará em estreita colaboração com o OLAF para encontrar uma solução.

26. O Comité estranha que o OCM, o maior projeto de TIC em prol do poder de inquérito do OLAF, tenha sido executado sem ter em conta as necessidades do seu órgão de fiscalização. As funcionalidades à disposição do Comité na antiga base de dados do CMS foram igualmente suspensas. Nestas circunstâncias, o Comité está a trabalhar com os dados que o OLAF lhe fornece ou disponibiliza através do OCM. Não é possível ao Comité extraír, por si só, informações estatísticas ou de relatórios enquanto não for incluído um suplemento, módulo ou funcionalidade que lhe permita utilizar dados operacionais para efeitos de controlo.

27. A base de dados do OCM não dispõe de nenhuma funcionalidade adaptada às necessidades do Comité para o acompanhamento de processos e de padrões sistemáticos nos dados operacionais do OLAF. O Comité está preocupado com o facto de o sistema atual não permitir ao OLAF efetuar de modo satisfatório a migração de documentos de processos da antiga base de dados do CMS para o OCM. Esta situação tem tido um impacto negativo de relevo na fiscalização da execução do poder de inquérito do OLAF por parte do Comité, incluindo as evoluções em matéria de respeito dos direitos fundamentais e das garantias processuais.

28. Foi concedido ao Comité acesso a 64 ficheiros do OLAF, incluindo: i) sessenta processos em que o diretor-geral tomou a decisão de não abrir um inquérito e, consequentemente, de arquivar o processo; e ii) quatro processos em que os inquéritos foram conduzidos e concluídos com a emissão de um relatório final. O Comité analisou os processos e publicará as suas conclusões num futuro próximo. Alguns resultados da análise foram igualmente utilizados no seu Parecer n.º 2/2017, que acompanha o relatório de avaliação da Comissão Europeia sobre a aplicação do Regulamento (UE, Euratom) n.o 883/2013, bem como noutras atividades de acompanhamento.

29. O Comité registou que o conteúdo e a qualidade dos relatórios apresentados pelo OLAF sobre processos que se prolongaram por mais de 12 meses, em 2017, não incluíram informação adequada para controlar eficazmente a duração dos inquéritos. Mais concretamente, apesar da crescente duração dos inquéritos (de 12 a 18, 24, 30 meses ou mais), a maioria dos relatórios não continha informações substantivas que esclarecessem os motivos da duração dos inquéritos nem quaisquer medidas para acelerá-los. O capítulo sobre o controlo da duração dos inquéritos do OLAF do presente relatório apresenta informações circunstanciadas sobre esta matéria.

REFORÇO DA INDEPENDÊNCIA DO OLAF

Artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013.

«O Comité de Fiscalização controla periodicamente o exercício do poder de inquérito do Organismo, a fim de reforçar a independência do Organismo no devido exercício dos poderes que lhe são conferidos pelo presente regulamento.»

Artigo 15.º, n.º 9, do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013.

«O Comité de Fiscalização elabora pelo menos um relatório de atividades por ano, incidindo em especial na apreciação da independência do Organismo, na aplicação das garantias processuais e na duração dos inquéritos. Os relatórios são enviados ao Parlamento Europeu, ao Conselho, à Comissão e ao Tribunal de Contas.»

Artigo 17.º, n.º 3, do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013.

«O diretor-geral não solicita nem aceita instruções de qualquer governo, instituição, órgão, organismo ou agência no exercício das suas competências relativas à instauração e realização de inquéritos externos e internos e à elaboração dos relatórios correspondentes. Se o diretor-geral entender que uma medida adotada pela Comissão põe em causa a sua independência, informa imediatamente o Comité de Fiscalização e decide se intenta ou não uma ação contra a Comissão junto do Tribunal de Justiça.»

Artigo 17.º, n.º 9, do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013.

«Antes de aplicar qualquer sanção disciplinar ao diretor-geral, a Comissão consulta o Comité de Fiscalização.»

30. No relatório anual de 2016, o Comité de Fiscalização estabeleceu que, em 2 de março de 2016, a Comissão Europeia levantou parcialmente a imunidade de jurisdição do diretor-geral do OLAF, em resposta a um pedido das autoridades judiciais belgas. Por nota de 14 de março de 2016, o diretor-geral do OLAF informou o Comité de Fiscalização, nos termos do artigo 17.º, n.º 3, do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, de que entendia que a decisão de 2 de março da Comissão punha em causa a sua independência.

31. Apesar das solicitações dirigidas à Comissão e ao diretor-geral do OLAF, o Comité não recebeu nem informações substantivas nem uma cópia da decisão da Comissão e do procedimento adotado. Além disso, o recurso principal interposto pelo diretor-geral do OLAF perante o Tribunal Geral, em que requer a anulação da decisão da Comissão, continua em apreciação no referido tribunal. Por conseguinte, o Comité ainda não está em posição de formar uma opinião conclusiva. Continua pendente em Bruxelas um processo penal nacional, mas o Comité não pode pronunciar-se sobre este assunto dado que não recebeu qualquer informação sobre o mesmo.

32. O diretor-geral do OLAF, Giovanni Kessler, apresentou a sua demissão em outubro de 2017 antes do termo do seu mandato de sete anos, para ocupar o cargo de diretor-geral da Agência Aduaneira e dos Monopólios em Itália, destacado pela Comissão Europeia. Como resultado, teve início o processo de nomeação de um novo diretor-geral do OLAF. O Comité indicou à Comissão que deviam ser tomadas medidas no sentido de evitar a ocorrência de conflitos de interesses que pudessem ser prejudiciais à independência do OLAF na condução de inquéritos.

PROCESSO DE SELEÇÃO DO NOVO DIRETOR-GERAL DO OLAF

Artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento do OLAF,

«Após parecer favorável do Comité de Fiscalização sobre o processo de seleção aplicado pela Comissão, esta estabelece uma lista dos candidatos com as qualificações adequadas para o cargo de diretor-geral do OLAF.»

33. Em 25 de abril de 2017, a Comissão Europeia enviou ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité de Fiscalização, para fins de consulta, o projeto de aviso de abertura de vaga relativo ao processo de seleção de um novo diretor-geral do OLAF. A Comissão Europeia convidou igualmente o Comité de Fiscalização a indicar um representante para participar como observador nas entrevistas aos diferentes níveis do processo de seleção.
34. Por carta de 12 de maio de 2017, o Comité de Fiscalização congratulou-se com o compromisso assumido pela Comissão no sentido de recrutar o diretor-geral do OLAF como agente temporário pelo período do mandato de sete anos e não como funcionário permanente da Comissão. O Comité salientou que a neutralidade política do diretor-geral do OLAF deve ser enfatizada, indicando que o cargo é incompatível com a filiação em atividades políticas, sejam de que natureza forem, durante o período do mandato. No que se refere às condições de emprego, o Comité entendeu que a avaliação do «período de estágio de nove meses» do diretor-geral tinha uma relação direta com a questão da sua independência, tornando indispensável o contributo do Comité para o desempenho do diretor-geral do OLAF no exercício do poder de inquérito.
35. Em 28 de junho de 2017, a vaga de diretor-geral do OLAF foi anunciada através do aviso COM/2017/10373. O aviso foi publicado no *Jornal Oficial da União Europeia* (JO C 204) com a data limite de 27 de julho de 2017 para a apresentação de candidaturas, posteriormente prorrogada para 15 de setembro de 2017. O anúncio dizia respeito ao cargo de diretor-geral como agente temporário.
36. O Comité de Fiscalização designou Jan Mulder como seu representante no processo de seleção organizado pela Comissão. Acompanhou atentamente a evolução do processo e integrou, na qualidade de observador, o júri de pré-seleção e o Comité Consultivo das Nomeações. Discutiu periodicamente, a nível interno, os progressos realizados e deu a conhecer todos os elementos comprovativos obtidos para que os membros do Comité pudessem gradualmente formar uma opinião sobre a legalidade e a regularidade do processo adotado.
37. Na sequência de uma troca de correspondência com o Secretário-Geral da Comissão e o Comissário Günther H. Oettinger, o Comité comunicou, em 5 de março de 2018, a este último que não levantava objeções ao processo seguido pela Comissão. Numa fase ulterior, o Comité de Fiscalização poderá ponderar a elaboração de um relatório sobre formas futuras de melhorar os processos.

ACOMPANHAMENTO DA EVOLUÇÃO DA APLICAÇÃO DAS GARANTIAS PROCESSUAIS NOS INQUÉRITOS DO OLAF

O artigo 15.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 estabelece o seguinte:

«O Comité de Fiscalização acompanha, em especial, a evolução da aplicação das garantias processuais [...].»

Artigo 17.º, n.º 7, do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013.

«O diretor-geral estabelece um procedimento interno de consulta e controlo, incluindo um controlo da legalidade, nomeadamente em matéria de respeito das garantias processuais e dos direitos fundamentais das pessoas em causa [...].»

Controlo da legalidade e revisão

38. No seu Parecer n.º 2/2017, o Comité de Fiscalização examinou os procedimentos de controlo da legalidade e de revisão durante as atividades de inquérito do OLAF, centrando-se no respeito pelas garantias processuais e pelos direitos fundamentais. Em pareceres anteriores⁽⁵⁾, o Comité recomendou ao OLAF que melhorasse as boas práticas dos revisores no tocante à verificação do respeito pelas garantias processuais e da duração proporcionada dos inquéritos. O Comité recomendou igualmente ao diretor-geral do OLAF que adotasse um plano com ações específicas, destinadas a reforçar de forma eficaz o mecanismo interno de consulta e de controlo previsto no regulamento. O Comité pretende entrar em diálogo para criar uma estrutura permanente no OLAF para este fim.

⁽⁵⁾ Parecer n.º 2/2015 do Comité de Fiscalização, intitulado «Controlo da legalidade e revisão no âmbito do OLAF».

Procedimento relativo às queixas nos inquéritos do OLAF

39. Já em pareceres anteriores, diferentes formações do Comité haviam tecido comentários extensivos sobre esta questão. O Comité recomendou que o diretor-geral do OLAF estabelecesse um procedimento interno eficiente para o tratamento das queixas individuais. O Comité solicitou igualmente ao diretor-geral que lhe prestasse regularmente informações sobre as queixas individuais recebidas pelo OLAF, bem como sobre o seguimento que lhes é dado⁽⁶⁾. É essencial que os inquéritos sejam conduzidos de forma correta. Foi publicado no sítio Web do OLAF um procedimento relativo às queixas, mas até à data não foi comunicada ao Comité qualquer decisão formal sobre a sua adoção por parte do diretor-geral do OLAF.
40. O diretor-geral do OLAF tomou medidas no sentido de assegurar que os relatórios sobre queixas individuais sejam remetidos ao Comité. No entanto, nem todas as queixas registadas pelo OLAF ou as queixas apresentadas junto de outros organismos contra o OLAF são automaticamente comunicadas ao Comité. Os casos geradores dessas queixas não são disponibilizados e as explicações constantes do relatório são de âmbito genérico. O OLAF não disponibiliza ao Comité as queixas originais e as suas respostas aos autores dessas queixas. Por esta razão, o Comité não pode assegurar a proteção dos direitos fundamentais das pessoas afetadas pelos inquéritos nem a aplicação das garantias processuais.

Através de um diálogo permanente com o OLAF, o Comité pretende desenvolver um sistema que reforce a eficiência do acompanhamento da norma.

Direitos fundamentais e garantias processuais

Regulamento do OLAF

Artigo 15.º, n.º 1, segundo parágrafo

«[...]O Comité de Fiscalização acompanha, em especial, a evolução da aplicação das garantias processuais e a duração dos inquéritos, com base nas informações fornecidas pelo diretor-geral nos termos do artigo 7.º, n.º 8.»

Artigo 7.º, n.º 8

8. «Se um inquérito não puder ser encerrado nos 12 meses seguintes à sua abertura, o diretor-geral informa o Comité de Fiscalização no termo do referido prazo de 12 meses e, daí em diante, de seis em seis meses, indicando os motivos e as medidas previstas para acelerar o inquérito.»

Artigo 9.º Garantias processuais (não reproduzido no presente devido à sua extensão)

41. O Comité dedicou uma atenção especial a esta área, por força da sua função de acompanhamento, nos termos dos artigos 15.º, n.º 1, e 7.º, n.os 8 e 9, do Regulamento do OLAF. O novo Regulamento do OLAF melhorou e clarificou as regras que regem os direitos e as obrigações das pessoas objeto de inquérito conduzido pelo OLAF. No entanto, o OLAF não aplicou controlos e mecanismos de acompanhamento eficientes, como refere o Parecer n.º 2/2017⁽⁷⁾ do Comité de Fiscalização. O Comité entende que os mecanismos de controlo e acompanhamento são extremamente importantes e dará uma grande atenção a este assunto.
42. O Comité atendeu aos seguintes aspetos: i) os direitos e princípios fundamentais que possam afetar a condução independente e imparcial dos inquéritos; e ii) os direitos e princípios fundamentais em relação aos quais exista jurisprudência assente respeitante ao OLAF, assim como decisões do provedor. Estes direitos incluem o direito de defesa, o direito de acesso aos documentos, a confidencialidade dos inquéritos, o direito da pessoa visada de ser informada sobre o inquérito, o direito do interessado de se pronunciar sobre todos os factos que lhe digam respeito, o direito de acesso aos processos de inquérito e/ou ao relatório final e o direito à proteção dos dados pessoais.
43. O Comité examinou esta matéria recorrendo a diversas fontes de informação: i) as queixas individuais recebidas pelo OLAF sobre potenciais violações dos direitos fundamentais; ii) as informações transmitidas pelo OLAF ao Comité através dos relatórios finais dos processos dos inquéritos por si encerrados; iii) as informações transmitidas pelo OLAF com base no artigo 7.º, n.º 8, do Regulamento do OLAF; e iv) informações sobre a análise de processos indeferidos.

⁽⁶⁾ Parecer n.º 2/2013 do Comité de Fiscalização, intitulado «Estabelecimento de um procedimento interno do OLAF relativo às queixas» e relatórios de atividades do Comité de Fiscalização de 2014 a 2016.

⁽⁷⁾ Consultar o capítulo II do Parecer n.º 2/2017 do Comité de Fiscalização, em particular os pontos 11 e 24.

i) Queixas individuais recebidas pelo OLAF sobre potenciais violações dos direitos fundamentais

44. O OLAF disponibilizou ao Comité breves notas, em que eram enunciadas alegadas violações de direitos durante os seus inquéritos, juntamente com uma resposta concisa do OLAF, a indicar que a queixa era infundada⁽⁸⁾. Em alguns casos, o OLAF indicou também que existiam processos pendentes junto do Tribunal de Justiça da União Europeia relativamente a algumas dessas alegadas violações dos direitos fundamentais. As queixas e as respostas do OLAF aos seus autores não foram disponibilizadas ao Comité. Além disso, os documentos de fundamentação do procedimento relativo às queixas para estabelecer a posição do OLAF não foram disponibilizados ao Comité, muito embora fossem essenciais para que este último pudesse exercer as suas competências.
45. Os direitos fundamentais e as garantias processuais que, segundo as queixas, o OLAF terá alegadamente violado relacionavam-se com um conjunto de direitos diferentes; o Comité tinha ainda conhecimento das decisões do provedor, publicamente disponíveis, sobre esta matéria, que forneciam informações sobre as alegadas violações dos direitos fundamentais e das garantias processuais mais pormenorizadas do que o material constante das notas do OLAF supracitadas.
46. As informações transmitidas pelo OLAF ao Comité eram insuficientes para analisar a forma como o Organismo exerce o seu poder de inquérito e para realizar um estudo rigoroso dos progressos em matéria de direitos fundamentais. Para este efeito, o Comité teria de receber no mínimo o texto integral da queixa e a resposta integral do OLAF. É intenção do Comité recomendar ao OLAF que desenvolva uma estrutura por meio da qual as informações sobre todas as queixas que cheguem ao seu conhecimento sejam regularmente disponibilizadas ao Comité, por forma a permitir que este se inteire melhor da situação.

ii) Informações transmitidas pelo OLAF ao Comité com base no artigo 7.º, n.º 8, do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013

47. O Comité analisou o respeito do OLAF pelo direito fundamental à boa administração no contexto dos inquéritos que não foi possível encerrar no prazo de 12 meses após a respetiva abertura. O direito das pessoas à boa administração (ou seja, um prazo razoável para os inquéritos), que poderá igualmente evitar problemas de prescrição, encontra-se consagrado no artigo 41.^º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE. O Comité está ciente de que um inquérito moroso, desproporcional em relação às circunstâncias e complexidade do caso, poderá ter consequências negativas graves tanto para os direitos de defesa das pessoas em causa como para o seguimento do inquérito.
48. O Comité examinou 417 relatórios relativos a inquéritos com duração superior a 12, 18, 24 e 30 meses e a inquéritos com duração até 66 meses. Os relatórios foram remetidos pelo diretor-geral até dezembro de 2017. Todavia, não continham as informações pertinentes que teriam permitido ao Comité executar as suas funções. O conteúdo das informações prestadas pelo OLAF ao Comité requer alterações radicais que serão igualmente discutidas entre o Comité e o OLAF, à luz das conclusões do Comité constantes do Parecer n.º 2/2014. Mais adiante no presente relatório, será aprofundada a análise deste tópico no capítulo sobre o controlo da duração dos inquéritos.

iii) Informações disponibilizadas pelo OLAF ao Comité de Fiscalização através dos relatórios finais sobre os processos relativos aos inquéritos do OLAF encerrados

49. Os relatórios finais dos processos do OLAF continham informações pertinentes sobre o respeito dos direitos fundamentais e das garantias processuais, considerando que o OLAF apresenta nos relatórios um resumo das suas atividades de inquérito e dos principais documentos do inquérito preliminar em que assentará a ação financeira, administrativa, disciplinar ou judicial.

Durante o período de referência, o Comité recebeu informações limitadas⁽⁹⁾ através desta fonte de informação, na medida em que só lhe foi possível examinar os relatórios finais dos processos correspondentes a quatro inquéritos encerrados conduzidos pelo OLAF, os quais foram remetidos às autoridades judiciais nacionais.

iv) Informações da análise de processos indeferidos

50. Estas dizem respeito a casos em que o OLAF decidiu não abrir um inquérito após a sua avaliação das informações recebidas. Não se trata de inquéritos, mas sim de casos de informações rejeitadas, em que foi realizada uma avaliação ou uma avaliação *prima facie* por pessoal não responsável pelas atividades de inquérito.

⁽⁸⁾ Notas remetidas entre 2014 e 2017 pelo diretor-geral do OLAF ao Comité de Fiscalização sobre queixas apresentadas ao OLAF em matéria de garantias processuais nos termos do procedimento relativo às queixas.

⁽⁹⁾ No total, quatro relatórios finais de processos do OLAF.

51. Durante o período de referência, o Comité examinou 60 «pareceres sobre a decisão de abertura», elaborados pela Unidade de Seleção e Revisão de Inquéritos (ISRU) e relativamente aos quais o diretor-geral do OLAF tomou a decisão de não abrir um inquérito. O acompanhamento destas informações é de fundamental importância para o reforço da independência do OLAF no momento crítico em que os inquéritos são abertos. Será apresentado um parecer sobre esta matéria num futuro próximo⁽¹⁰⁾.

CONTROLO DA DURAÇÃO DOS INQUÉRITOS DO OLAF

Artigo 15.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento do OLAF

«[...]O Comité de Fiscalização acompanha, em especial, a evolução da aplicação das garantias processuais e a duração dos inquéritos, com base nas informações fornecidas pelo diretor-geral nos termos do artigo 7.º, n.º 8.»

Artigo 7.º, n.º 5

«Os inquéritos realizam-se sem interrupção, durante um período que deve ser proporcionado em relação às circunstâncias e à complexidade do caso.»

Artigo 7.º, n.º 8

«Se um inquérito não puder ser encerrado nos 12 meses seguintes à sua abertura, o diretor-geral informa o Comité de Fiscalização no termo do referido prazo de 12 meses e, daí em diante, de seis em seis meses, indicando os motivos e as medidas previstas para acelerar o inquérito.»

Observações gerais

52. A duração dos inquéritos do OLAF constitui um indicador importante na avaliação da eficácia dos inquéritos e no acompanhamento do respeito pelas garantias processuais. A duração dos inquéritos do OLAF permite também avaliar: i) questões de prescrição; ii) o seguimento dado aos inquéritos do OLAF; e iii) a independência real do Organismo na condução dos seus inquéritos, incluindo a utilização eficiente dos seus recursos humanos e financeiros⁽¹¹⁾. As razões objetivas para a duração dos inquéritos poderão ter também um impacto nas prioridades políticas dos inquéritos do OLAF.

53. Embora apenas estabeleça um objetivo geral para a duração média dos inquéritos (em 2017, esta não devia exceder 20 meses⁽¹²⁾), o plano anual de gestão do OLAF tem uma função de instrumento estatístico. O Comité assinala que não existe no procedimento de inquérito do OLAF qualquer sistema que exija a extensão formal de um inquérito após a sua abertura. Em consequência, cada inquérito permanece aberto por um período de tempo indeterminado. O único mecanismo semelhante a um sistema de controlo é a obrigação do diretor-geral do OLAF de prestar informações ao Comité de Fiscalização no termo de um prazo de 12 meses e, subsequentemente, de 6 em 6 meses⁽¹³⁾.

54. Na opinião do Comité, o conceito de «duração de um inquérito» não pode referir-se apenas à duração estatística dos inquéritos, ou seja, o número de meses que duram. Não obstante, esta abordagem estatística prevalece no atual sistema de prestação de informações do OLAF ao Comité. O Regulamento do OLAF exige que os inquéritos se realizem «sem interrupção, durante um período que deve ser proporcionado em relação às circunstâncias e à complexidade do caso». A fim de assegurar que a duração seja proporcionada em relação à complexidade do caso e que seja realizado sem interrupção, os inspetores e a respectiva direção devem manter um firme controlo do ciclo de vida do inquérito desde a sua abertura. A qualidade dos relatórios do OLAF, nas diferentes fases do inquérito (incluindo os «relatórios de 12 meses», os «relatórios de 18 meses», os «relatórios de 24 meses» e as informações subsequentes incluídas nos relatórios), é crucial para permitir ao Comité acompanhar regularmente o progresso dos inquéritos.

⁽¹⁰⁾ Consultar as «Orientações sobre procedimentos de inquérito destinadas ao pessoal do OLAF» (capítulo I, artigos 1.º a 7.º), adotadas pelo diretor-geral do OLAF, nos termos do artigo 17.º, n.º 8, do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 do OLAF.

⁽¹¹⁾ Consultar os pareceres do Comité de Fiscalização n.º 4/2014 «Controlo da duração dos inquéritos realizados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude», p. 3, e n.º 2/2009, «Relatórios relativos a inquéritos com uma duração superior a nove meses» do OLAF.

⁽¹²⁾ Foi indicada no plano de gestão de 2017 do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) uma percentagem inferior a 30 % como a percentagem de inquéritos em curso com duração superior a 20 meses pretendida em 2017, p. 5.

⁽¹³⁾ Este mecanismo de acompanhamento reforça a independência do OLAF no exercício correto das suas competências e é de natureza distinta dos procedimentos internos de controlo, previstos no artigo 17.º, n.º 8, do Regulamento do OLAF e integrados nas orientações sobre procedimentos de inquérito destinadas ao pessoal do OLAF, adotadas pelo diretor-geral (incluindo a revisão final pela Unidade de Seleção e Revisão de Inquéritos — artigo 21.º).

55. Na opinião do Comité, facilitaria consideravelmente a gestão de processos do OLAF, se as «Orientações sobre procedimentos de inquérito destinadas ao pessoal do OLAF» tornassem obrigatório estabelecer e atualizar com regularidade um plano de inquérito para cada inquérito aberto. Não só haveria um maior controlo da duração dos inquéritos, no âmbito da gestão de processos do OLAF, como a eficiência dos recursos humanos e financeiros afetados aos mesmos seria também melhorada. Deste modo, os planos de inquérito obrigatórios constituiriam um poderoso instrumento de gestão e controlo dos inquéritos em curso.

Análise pelo Comité de 417 relatórios de inquéritos com uma duração superior a 12 meses

56. O Comité efetuou uma análise de 417 relatórios⁽¹⁴⁾ dos inquéritos do OLAF com duração superior a 12 meses (a seguir designados «relatórios de 12 meses»), incluindo: «relatórios de 12 meses», «relatórios de 18 meses», «relatórios de 24 meses» e relatórios relativos a inquéritos em curso durante prazos mais longos. O objetivo do Comité consistiu em examinar o conteúdo dos relatórios, em conformidade com os requisitos legais definidos no artigo 7.º, n.º 8, do Regulamento do OLAF⁽¹⁵⁾ e com base nas observações formuladas pelo Comité no passado, em particular no seu Parecer n.º 4/2014, intitulado «Controlo da duração dos inquéritos realizados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude».

57. O Comité centrou a sua análise na avaliação do seguinte:

- a) o número de processos em que os «relatórios de 12 meses» do OLAF incluíam os motivos para os inquéritos não terem sido concluídos;
 - b) o número de processos em que os «relatórios de 12 meses» do OLAF incluíam medidas para acelerar os inquéritos;
 - c) o número de processos em que se registaram progressos em conformidade com as recomendações do Comité constantes do seu Parecer n.º 4/2014;
 - d) o número de processos em que a medida indicada pelo OLAF não era coerente com as razões apresentadas para não ter concluído o inquérito.
58. Em quase 25 % dos relatórios recebidos, o Comité constatou que o OLAF não apresentou razões substantivas para o inquérito não ter sido concluído no prazo de 12 meses. Cerca de 75 % dos relatórios não indicavam quaisquer medidas. O Comité constatou que, em 75 % dos relatórios, as medidas para acelerar os inquéritos não correspondiam às razões indicadas pelo OLAF para não ter concluído os inquéritos⁽¹⁶⁾. Em 70 % dos relatórios analisados, não se haviam registado progressos ou as melhorias haviam sido limitadas, desde a data de emissão do Parecer n.º 4/2014 do Comité, sendo que o OLAF continuou a prestar informações deficientes ao Comité sobre os inquéritos com duração superior a 12 meses.

⁽¹⁴⁾ Remetidos pelo OLAF ao Comité de Fiscalização em 2017.

⁽¹⁵⁾ O artigo 7.º, n.º 8, do Regulamento do OLAF estabelece que «[s]e um inquérito não puder ser encerrado nos 12 meses seguintes à sua abertura, o diretor-geral informa o Comité de Fiscalização no termo do referido prazo de 12 meses e, daí em diante, de seis em seis meses, indicando os motivos e as medidas previstas para acelerar o inquérito».

⁽¹⁶⁾ Em lugar de especificar as medidas tomadas para acelerar o inquérito durante o respetivo ciclo de vida, alguns dos «relatórios de 12 meses» apenas indicavam o estado corrente do processo, ou seja, que o relatório final havia sido apresentado à aprovação da direção, que o relatório final se encontrava em elaboração ou que o inquérito continuava a decorrer dentro da normalidade. O Comité identificou igualmente um conjunto de processos em que o OLAF afirmava que não havia necessidade de adotar quaisquer medidas ou que o relatório final do processo será adotado ou em que o relatório apenas continha uma indicação do trabalho que devia ser realizado no processo (incluindo tradução, recrutamento de um inspetor ou contacto com fontes de informação).

59. Na opinião do Comité, em consequência da situação descrita no número anterior, o conteúdo destes relatórios não possibilitou a verificação e análise das razões para a não conclusão dos inquéritos e das medidas para acelerá-los⁽¹⁷⁾.
60. O Comité de Fiscalização analisou 417 relatórios de inquéritos com duração superior a 12 meses. O Comité examinou ainda relatórios subsequentes do OLAF relativos a diversos inquéritos que decorriam há muito mais de um ano. O Comité comparou os «relatórios de 12 meses» iniciais com os relatórios subsequentes destes processos individuais que lhe foram posteriormente comunicados de seis em seis meses pelo diretor-geral do OLAF (processos com uma duração superior a 12, 18, 24, 30, 36 ou 42 meses e processos com duração até 66 meses). O Comité concluiu que a qualidade das informações fornecidas pelo OLAF, nos termos do artigo 7.º, n.º 8, do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, em relação ao mesmo processo, não melhorou ao longo do tempo e que, em certos casos, não se alterou apesar da crescente duração dos inquéritos do OLAF. A duração excessiva dos inquéritos constitui motivo de preocupação, dado que põe em causa os direitos fundamentais das pessoas objeto de inquérito, enquanto as limitações legais (ou seja, o risco de prescrição) comprometem a oportunidade para a tomada de medidas adicionais por parte das autoridades judiciais, administrativas, disciplinares e/ou financeiras.
61. Em conclusão, o Comité confirma a observação anterior que formulou no seu relatório de atividades de 2016, designadamente a de que não se verificaram progressos nas práticas do OLAF em matéria de cumprimento das obrigações legais do seu diretor-geral, consignadas no artigo 7.º, n.º 8, do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013. Como resultado, o Comité não pode oferecer garantias quanto à realização dos inquéritos sem interrupção nem atrasos indevidos, tendo em conta as circunstâncias e a complexidade dos casos.
62. Não chegou ao conhecimento do Comité a existência de qualquer sistema interno de prestação de informações escritas em que o inspetor descreva a evolução e a orientação seguida pelo inquérito, bem como as atividades realizadas e previstas, ou seja, a substância dos inquéritos, incluindo uma abordagem e metodologia coerentes, que resultem na obrigação de elaborar e de subsequentemente atualizar um plano de inquérito inicial⁽¹⁸⁾. No entanto, o OLAF afirma que verifica sistematicamente a duração dos inquéritos através de um sistema de relatórios estatísticos criados através das suas bases de dados eletrónicas internas (o antigo sistema CMS de gestão de processos e o atual sistema OCM de gestão de conteúdos), os quais indicam a duração dos inquéritos e a repartição da carga de trabalho.
63. Os diretores A e B do OLAF, signatários dos relatórios dos inquéritos com duração superior a 12 meses, informaram o relator do Comité de Fiscalização de que realizam regularmente uma análise circunstanciada, em conjunto com os inspetores do OLAF, da evolução do processo em causa e dos motivos por que não foi concluído. O Comité salienta que os relatórios dos inquéritos com duração superior a 12 meses devem basear-se, tanto quanto possível, nas próprias medidas de gestão do OLAF e fazer parte de um procedimento de acompanhamento interno exaustivo. Todavia, neste momento, esses relatórios são elaborados exclusivamente para o Comité⁽¹⁹⁾ e o seu conteúdo é extremamente limitado, o que significa que não são suficientes para efeitos de acompanhamento por parte do Comité nem úteis à gestão da duração dos inquéritos pelo OLAF.

Conclusões

64. Na opinião do Comité, relatórios adequados sobre os inquéritos com duração superior a 12 meses constituem instrumentos úteis e eficientes para acompanhar a duração dos inquéritos tanto pelo Comité como pela direção do OLAF. A obrigação de elaborar um plano de inquérito, e subsequentemente de o atualizar, pode também melhorar a qualidade dos inquéritos do OLAF. O Comité é de opinião de que as soluções propostas podem igualmente resultar na redução da duração dos inquéritos.

⁽¹⁷⁾ Entre os 417 «relatórios de 12 meses» remetidos pelo OLAF ao Comité de Fiscalização, o Comité pode indicar sete exemplos de relatórios de 12 meses (relativos a processos com duração superior a 24 meses), que considera, em particular, configurarem más práticas, e cinco exemplos que podem ser considerados, neste contexto, como melhores práticas, apesar de insuficientes para o Comité avaliar se a duração do processo foi proporcionada em relação às circunstâncias e à complexidade do caso.

⁽¹⁸⁾ Em quatro processos encerrados a que foi concedido acesso ao Comité em 2017, apenas dois dispunham, entre os documentos do processo, de um documento com o plano inicial, passível de ser considerado um «plano de inquérito» na aceção do artigo 9.º, n.º 1, das «Orientações sobre procedimentos de inquérito destinadas ao pessoal do OLAF» (ou seja, um exame preliminar das informações recolhidas no processo de seleção). No terceiro caso, era apresentada uma nota sobre o andamento do processo para fins informativos ou de transferência do mesmo. O quarto caso não incluía nenhum documento deste teor.

⁽¹⁹⁾ Explicações apresentadas pelos diretores das direções A e B do OLAF ao membro do Comité, durante uma reunião de trabalho em 14 de dezembro de 2017, e pelo diretor-geral interino do OLAF ao Comité durante uma reunião em 23 de janeiro de 2018.

65. O Comité exorta o OLAF a reforçar a eficácia e a qualidade dos relatórios dos inquéritos com duração superior a 12 meses. No seu Parecer n.º 4/2014, o Comité já havia proposto um modelo com esta finalidade, baseado no quadro jurídico do OLAF⁽²⁰⁾. Este formulário continuou a ser desenvolvido em colaboração com o OLAF, mas a sua aplicação pelo Organismo foi suspensa; as informações constantes do formulário incluíam os pontos seguintes, que se revestem de particular importância: i) identificação pormenorizada do processo, incluindo o impacto económico estimado; ii) descrição circunstanciada do processo, incluindo a data da informação inicial; iii) a legislação alegadamente violada; iv) potenciais sanções e considerações em matéria de prazos de prescrição legal; v) medidas operacionais já adotadas e respetivos resultados; vi) medidas operacionais ainda a adotar; e vii) motivos para o processo não estar concluído, incluindo a afetação de recursos, o volume de trabalho operacional, questões de cooperação e outras matérias. O Comité manifesta a sua disponibilidade para trabalhar em colaboração com o diretor-geral do OLAF e os quadros superiores responsáveis, a fim de desenvolver um sistema de prestação de informações que satisfaça ambas as partes.

AVALIAÇÃO DAS PRIORIDADES DA POLÍTICA DE INQUÉRITO DO OLAF E DAS ORIENTAÇÕES SOBRE OS PROCEDIMENTOS DE INQUÉRITO

O artigo 17.º, n.º 5, primeiro parágrafo, do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 estabelece o seguinte:

«O diretor-geral estabelece anualmente, no contexto do plano anual de gestão, as prioridades da política de inquérito do Organismo e transmite-as ao Comité de Fiscalização, antes da sua publicação.»

Artigo 5.º, n.º 1:

«A decisão do diretor-geral do OLAF de abrir ou não um inquérito tem em conta as prioridades da política de inquérito e o plano anual de gestão do Organismo.»

Artigo 16.º, n.º 2, Trocas de opiniões com as instituições

«2. As trocas de opiniões podem dizer respeito:

a) Às prioridades estratégicas da política de inquérito do Organismo;»

66. Em várias ocasiões, ao longo dos últimos anos, o Comité de Fiscalização formulou sérias reservas, em especial nos seus Pareceres n.º 1/2014 e n.º 3/2015, sobre a forma como as prioridades da política de inquérito do OLAF (PPI) eram definidas e aplicadas. Na sua maioria, as conclusões e as recomendações do Comité permanecem válidas e a sua aplicação pelo OLAF continua pendente.

67. O Comité expressou igualmente os seus pontos de vista sobre as PPI do OLAF e o respetivo cumprimento na sua troca de opiniões com as instituições em 23 de novembro de 2017. O Comité salientou que as PPI do OLAF se centravam principalmente em setores da responsabilidade da direção B do Organismo (inquéritos II), incluindo direitos aduaneiros, despesas relacionadas com os fundos estruturais da UE, política agrícola e fundos de desenvolvimento rural, em detrimento de outros setores de despesas e receitas.

68. O projeto de PPI do OLAF para 2018 mantém uma abordagem muito semelhante à assumida em anos anteriores. O projeto de PPI centra-se nos domínios seguintes:

1. Casos relacionados com projetos de redes de transporte e infraestruturas, com destaque para os procedimentos de contratação pública;
2. Casos relacionados com: i) projetos (co)financiados pelo Fundo Social Europeu, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo de Coesão, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e os fundos de pré-adesão, em que a ação dos Estados-Membros ou dos países candidatos possa ser insuficiente; ou ii) projetos que contenham elementos transfronteiriços;
3. Casos que configurem possíveis abusos das normas de origem ou da classificação pautal, tanto em regimes comerciais preferenciais como não preferenciais, e fraude em matéria de valor, com vista a evitar o pagamento de direitos aduaneiros convencionais, incluindo medidas pautais integradas na política de defesa comercial da UE;
4. Casos de contrabando de produtos do tabaco, álcool e medicamentos contrafeitos para a UE e de fabrico ilegal de produtos do tabaco;
5. Casos relacionados com ajuda humanitária e ao desenvolvimento e outros apoios concedidos a migrantes e refugiados.

⁽²⁰⁾ Consultar o anexo 2 do Parecer n.º 4/2014 do Comité, intitulado «Controlo da duração dos inquéritos realizados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude». O modelo de formulário pode ser facilmente adaptado ao teor do artigo 7.º, n.º 8, do Regulamento (UE) n.º 883/2013.

69. O Comité já manifestou a sua preocupação com o facto de apenas 30 % dos processos conduzidos pelo OLAF estarem em harmonia com as PPI acima indicadas, apesar de a direção B dispor do maior número de inspetores e do maior número de processos em curso.
70. O Comité foi informado de que a baixa percentagem de processos pendentes, harmonizados com as PPI (30 %), se devia à qualidade das informações recebidas pelo OLAF, a qual limitava a medida em que era possível estabelecer suspeitas suficientes. Na reunião plenária do Comité de 14 de fevereiro de 2018, o OLAF confirmou os valores e referiu que as PPI só eram tidas em conta na abertura de processos uma vez satisfeitas outras exigências do artigo 5.º do Regulamento do OLAF.
71. Além disso, as PPI do OLAF foram, aparentemente, definidas utilizando contributos de partes interessadas, incluindo da rede de deteção e prevenção da fraude da Comissão, dos relatórios do Tribunal de Contas Europeu, das resoluções do Parlamento Europeu e dos relatórios da Comissão relativos à proteção dos interesses financeiros.
72. Porém, cumpre ao Comité chamar a atenção para as observações apresentadas pelos representantes da rede de deteção e prevenção da fraude da Comissão, que questionam a abordagem do OLAF. Ao que parece, as decisões do OLAF de abrir inquéritos eram sobretudo «orientadas pela procura» e tomadas numa base casuística.
73. Como resultado, cerca de 70 % dos inquéritos do OLAF não estão em harmonia com as PPI. O Comité solicitou ao OLAF que fornecesse mais informações sobre os inquéritos que constituíam os restantes 70 % e sobre as razões para tomar essas decisões.
74. O Comité chegou à conclusão de que são necessárias mudanças mais drásticas na abordagem do OLAF às PPI a fim de assegurar que sejam corretamente estabelecidas e aplicadas. A principal questão é aplicar critérios na definição das PPI que reflitam uma perspetiva realista sobre os poderes e os recursos do OLAF.
75. Além disso, o OLAF dispõe de condições e capacidades privilegiadas para ser proativo neste domínio, que advêm sobretudo de dois aspetos:
- i) o facto de o diretor-geral ter o poder de abrir inquéritos por sua iniciativa [artigo 5.º, n.os 1 e 2, do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013]; e
 - ii) o apoio facilmente disponível das instituições da UE e dos serviços da Comissão, em particular das direções-gerais, para identificar as principais áreas de risco e as prioridades em matéria de despesas, incluindo o quadro financeiro plurianual.
76. Para que o OLAF atue de forma eficaz e proativa, não basta simplesmente ter uma visão abrangente das origens da fraude, da corrupção e das irregularidades que afetam os interesses financeiros da UE; ser-lhe-ia particularmente vantajoso dispor de um organismo interno especializado na identificação e na análise das áreas de maior risco e com impacto significativo nos fundos da UE.
77. O orçamento e os recursos humanos do OLAF representam fatores essenciais para a correta aplicação das PPI; por conseguinte, o contributo neste domínio de ambas as direções responsáveis pelos inquéritos (direções A e B) seria igualmente útil.
78. O Comité gostaria de reforçar o diálogo com o OLAF sobre estas questões de ordem estratégica e prática. Com esse intuito, o Comité e o OLAF acordaram que os diretores encarregados dos inquéritos (isto é, os diretores responsáveis pelas direções A e B) participarão nas reuniões plenárias do Comité em que apresentarão as suas análises destas matérias. Conforme referido nos relatórios anuais de atividades do OLAF de 2015, 2016 e 2017, poderá ser utilizado como referência o número de inquéritos realizados.

ACOMPANHAMENTO DE PROCESSOS EM QUE AS RECOMENDAÇÕES DO OLAF NÃO FORAM SEGUIDAS

O artigo 17.º, n.º 5, terceiro parágrafo, do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 estabelece o seguinte:

«O diretor-geral informa periodicamente o Comité de Fiscalização:

a) Dos casos em que as recomendações formuladas pelo diretor-geral não foram seguidas;

b) Dos casos em que foram transmitidas informações às autoridades judiciárias dos Estados-Membros;»

79. Uma vez encerrado um inquérito do OLAF, o relatório final que indica os factos (assim como os elementos corroborantes, acompanhados de uma lista completa dos elementos do processo registados) e as recomendações eventualmente formuladas pelo diretor-geral do OLAF devem ser enviados às autoridades competentes dos Estados-Membros ou das instituições e dos organismos da UE a quem compete tomar as medidas subsequentes.
80. Uma vez encerrado um inquérito, as recomendações formuladas pelo diretor-geral do OLAF são de quatro tipos: i) **administrativas** (exame da imunidade à fraude dos contratos, das convenções de subvenção, da legislação e das práticas administrativas); ii) **financeiras** (recuperação de montantes gastos indevidamente); iii) **judiciais** (exercício da ação penal pelas autoridades nacionais); e iv) **disciplinares** (processos disciplinares instaurados por instituições, agências e organismos da UE).
81. Por força do artigo 17.º, n.º 5, do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, o diretor-geral do OLAF deve informar periodicamente o Comité dos casos em que as suas recomendações não tenham sido seguidas. O diretor-geral cumpriu a obrigação de informar o Comité dos casos em que as suas recomendações não foram seguidas. Para o efeito, remeteu uma nota à atenção do presidente do Comité em 4 de setembro de 2017. Um anexo a esta nota incluía as respostas às recomendações emitidas desde 1 de outubro de 2013, que o OLAF recebeu das autoridades em causa entre 1 de março de 2016 e 28 de fevereiro de 2017. Este período seguiu-se imediatamente ao período de referência anterior (1 de março de 2015 a 29 de fevereiro de 2016).
82. As informações sobre o seguimento dado às recomendações do OLAF foram comunicadas na forma de um gráfico geral que incluiu: i) o número do processo do OLAF; ii) a data em que a recomendação foi formulada; iii) a identificação do destinatário; iv) uma breve síntese da recomendação; v) a data da resposta relativa à não aplicação; vi) os motivos apresentados pela autoridade em causa; e vii) em alguns casos, as observações do OLAF prestando mais esclarecimentos.
83. Dado o âmbito das informações recebidas pelo Comité, não foi possível realizar um estudo aprofundado dos motivos apresentados pelas autoridades nacionais para não terem seguido as recomendações do OLAF. No entanto, os documentos supramencionados indicavam que as autoridades em causa não haviam seguido 22 recomendações do OLAF no período em referência.

Com base nas informações sobre os 22 casos, o Comité chegou às conclusões e constatações enunciadas nos números seguintes:

84. A principal razão para não seguir as recomendações do OLAF prendeu-se com a existência de diferentes constatações nos processos subsequentes conduzidos pelas autoridades nacionais. Além disso, em alguns casos, as autoridades em causa eram organismos da UE.
85. Em alguns casos, os motivos foram explicitamente apresentados como «ausência de elementos de prova» ou «elementos de prova insuficientes» (na sua maioria, os destinatários das recomendações do OLAF eram ministérios públicos nacionais e, num dos casos, uma autoridade da UE).

Em vários casos, a autoridade nacional em causa concluiu repetidamente que o «caso não indicava “culpabilidade” direta por parte do beneficiário; em dois outros casos, pelo menos, as autoridades nacionais (do mesmo Estado-Membro) não foram capazes de identificar nenhum indivíduo pessoalmente responsável pelas infrações. Alguns destes motivos suscitam novas dúvidas sobre a qualidade da transposição para o sistema jurídico nacional da legislação europeia em matéria de proteção dos interesses financeiros da UE⁽²¹⁾. Estas constatações requerem uma análise mais aprofundada do OLAF e do Comité.

86. O OLAF comunicou ao relator do Comité que têm ocorrido situações em que as autoridades de um Estado-Membro negaram provimento a certos casos por falta de elementos de prova, originada pela perda ou destruição de documentos inicialmente identificados pelo OLAF, mas não salvaguardados e posteriormente não encontrados, como, por exemplo, durante uma busca domiciliária realizada pelas autoridades nacionais. Este facto evidencia lacunas na aplicação das normas processuais nacionais, em conjunto com o Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, que requer que os meios de prova sejam salvaguardados nas fases iniciais dos processos e que a sua admissibilidade seja garantida em fases posteriores ou em processos subsequentes, incluindo na fase penal. O Comité conclui que somente mediante estreita cooperação desde uma fase inicial com as autoridades nacionais é possível evitar a perda de elementos de prova causada pela sua destruição física ou pela sua inadmissibilidade por motivos processuais formais.

⁽²¹⁾ Principalmente, a Convenção relativa à Proteção dos Interesses Financeiros das Comunidades Europeias e os respetivos protocolos adicionais.

87. Outros motivos apresentados pelas autoridades em causa incluíam a «ausência de competência territorial» ou «prejuízos inferiores ao limiar de uma infração penal». Houve um caso apenas em que os motivos para não seguir as recomendações do OLAF não foram sequer apresentados.
88. O Comité solicitou informações adicionais sobre processos relacionados com projetos executados fora da UE, em que o OLAF formulou recomendações a uma autoridade da UE no sentido de recuperar fundos da UE e/ou de impor uma sanção pecuniária. Em alguns casos, a autoridade da UE em causa justificou a sua não observância das recomendações do OLAF alegando não dispor que qualquer base jurídica para impor sanções administrativas. Esta questão suscitou dúvidas quanto ao nível a que o OLAF fora corretamente informado da legislação europeia e internacional aplicável. Após a análise dos documentos relativos a todos os processos em causa, o Comité conclui que, por força i) da complexidade das relações com outros parceiros internacionais e ii) do ambiente específico dos domínios em que existe um risco elevado de desvio de fundos, é importante que o OLAF conduza análises jurídicas e verifique se existe a possibilidade legal de impor sanções para recuperar os fundos, antes de emitir recomendações, sobretudo em processos que envolvam instrumentos de financiamento de ações externas.
89. Tendo examinado todos os motivos apresentados pelas autoridades em causa, o Comité conclui que a cooperação com as autoridades nacionais e com as autoridades da UE envolvidas é crucial e deve ocorrer logo na fase inicial dos inquéritos do OLAF. A cooperação entre o OLAF e as autoridades em causa é a melhor forma de preservar a segurança dos elementos de prova, assegurar a admissibilidade das provas e evitar interpretações discordantes da legislação nacional e da União. Por conseguinte, o Comité subscreve todas as alterações legislativas à legislação nacional e da UE [principalmente ao Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013] no sentido de estabelecer a obrigação de cooperação e coordenação entre as autoridades nacionais, o OLAF e, possivelmente, outras autoridades da UE envolvidas na investigação de fraudes e irregularidades.
90. O Comité considera que a avaliação do impacto dos inquéritos do OLAF, através da análise das recomendações que o Organismo formula às autoridades e da resposta destas, é de particular importância para a definição de procedimentos eficazes tanto a nível interno como externo. O Comité manifestou repetidamente insatisfação com a eliminação do mecanismo de controlo *ex ante* do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 e mantém a sua opinião de que, para poder exercer as suas competências, necessita que lhe sejam facultadas mais informações. No mínimo, os relatórios dos inquéritos enviados às autoridades em causa e as respostas destas devem ser automaticamente remetidos ao Comité, para que este possa realizar análises contínuas e solicitar explicações às autoridades envolvidas e ao OLAF. Deste modo, poderá contribuir para o reforço do impacto dos inquéritos do OLAF e para a garantia da admissibilidade das provas.

O ORGANISMO EUROPEU DE LUTA ANTIFRAUDE E A PROCURADORIA EUROPEIA

91. A formação atual do Comité de Fiscalização do OLAF tomou posse em janeiro de 2017. Desde a sua nomeação, dedicou uma atenção especial ao processo de criação da Procuradoria Europeia (EPPO), nos termos do Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, adotado em 12 de outubro de 2017, na sequência da aprovação do Parlamento Europeu.
92. No seu Parecer n.º 2/2017, de 28 de setembro de 2017, que acompanha o relatório de avaliação da Comissão sobre a aplicação do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, o Comité consagrou um capítulo (capítulo VI) ao impacto que a criação da EPPO teria no mandato do OLAF, incluindo as implicações orçamentais. Posteriormente, em 23 de novembro de 2017, o Comité participou na troca anual de opiniões com as instituições⁽²²⁾ e considerou dois dos principais aspetos da futura relação entre o OLAF e a EPPO: i) a transmissão de informações à EPPO pelo OLAF; e ii) o apoio e a complementaridade que o OLAF teria de garantir à EPPO, quando instado a tal (artigos 24.º e 101.º do Regulamento EPPO).
93. O Comité está preparado para apresentar as suas opiniões à Comissão e a outras instituições, em virtude do impacto que a aplicação do Regulamento EPPO poderá ter não só na governação do OLAF mas também no exercício do seu poder de inquérito e na função de acompanhamento do Comité de Fiscalização.

⁽²²⁾ Artigo 16.º «Troca de opiniões com as instituições» do Regulamento do OLAF.

94. No seu Parecer n.º 2/2017, que acompanha o relatório de avaliação da Comissão sobre a aplicação do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, o Comité identificou alguns dos principais desafios com que o OLAF se depara, enquanto órgão administrativo que complementa e apoia o trabalho da EPPO, sobretudo nos domínios seguintes:

«A comunicação de informações à Procuradoria Europeia, sem demora injustificada, de qualquer conduta criminosa a propósito da qual a Procuradoria Europeia possa exercer a sua competência em conformidade com o artigo 22.º e o artigo 25.º, n.os 2 e 3, do Regulamento EPPO⁽²³⁾.»

95. Uma vez que o OLAF não está autorizado a abrir qualquer inquérito administrativo paralelo sobre os mesmos factos em relação aos quais a EPPO esteja a conduzir uma investigação criminal, é de extrema importância que o OLAF torne esta obrigação coerente com as suas normas e políticas sobre a abertura/indeferimento e transferência de processos.

Neste contexto, tornam-se necessárias disposições sobre a troca de informações entre o OLAF e a EPPO antes da abertura e no decurso da condução de um inquérito que possa, mais tarde, vir a inserir-se nos respetivos âmbitos. Para tal, são necessárias regras específicas no que se refere a um sistema de comunicação eficiente entre o OLAF e a EPPO, a fim de garantir que não haja duplicação do seu trabalho e que o mandato estabelecido no artigo 101.º, n.º 2, do Regulamento EPPO seja cumprido. Sempre que necessário, as disposições que definem o tipo de informações que o OLAF é obrigado a prestar ao Comité de Fiscalização devem ser adaptadas.

96. As regras relativas à abertura, interrupção e suspensão de inquéritos administrativos exigem clarificação na futura reformulação do Regulamento do OLAF. Estas regras terão de ter em conta a transmissão de informações pelo OLAF ao Comité de Fiscalização, em virtude da função deste último no reforço da independência do OLAF no exercício correto das suas competências.

O Comité de Fiscalização entende que o seu contributo poderá ajudar a superar dificuldades que possam surgir entre o OLAF e a EPPO recentemente instituída à medida que a relação entre ambos vai sendo construída.

Realização de inquéritos administrativos a pedido da EPPO

97. O Comité registou que os relatórios finais e as recomendações transmitidas pelo OLAF às autoridades judiciais dos Estados-Membros não eram seguidos em cerca de 50 % dos casos. Com base na experiência de acompanhamento do Comité, os motivos para esta situação eram de natureza diversa e incluíam: i) factos alegadamente cometidos, mas não considerados uma infração penal; ii) factos não apoiados em provas ou apoiados em provas insuficientes; e iii) factos prescritos.

98. Torna-se assim ainda mais indispensável incluir disposições na reformulação do Regulamento do OLAF no sentido de criar equipas de especialistas em controlos nacionais da recolha de provas e do seguimento judicial. O OLAF terá de prestar assistência de alta qualidade à EPPO no cumprimento das normas nacionais sobre a admissibilidade das provas, incluindo o respeito dos direitos fundamentais e das garantias processuais.

99. O Comité manifestou ao comissário Günther Oettinger a sua disponibilidade para participar em reuniões preparatórias sobre o desenvolvimento da futura relação entre o OLAF e a criação da EPPO, se para tal for solicitado.

Fornecimento de informações, análises forenses, conhecimentos especializados e apoio operacional à EPPO

100. O Comité indicou que a alteração ao Regulamento do OLAF representa uma oportunidade para modernizar os poderes de inquérito do OLAF a fim de torná-lo plenamente operacional à luz das necessidades da EPPO. Este aspeto seria especialmente pertinente para as medidas de inquérito que o OLAF estaria habilitado a tomar, respeitando simultaneamente as mesmas garantias processuais válidas para a EPPO, por forma a evitar insucessos em futuros julgamentos penais perante os tribunais nacionais. As questões adicionais que requerem atenção na reformulação do Regulamento do OLAF incluem o acesso a informações sobre transferências de fundos, em conformidade com a legislação nacional e a promoção de estreita cooperação com as unidades de informação financeira.

⁽²³⁾ Artigo 24.º, n.º 1, do 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).

GOVERNAÇÃO DO COMITÉ DE FISCALIZAÇÃO

Reuniões com instituições, organismos e agências da UE

101. O Comité contribuiu ativamente para a troca de opiniões com as instituições, nos termos do artigo 16.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013. O Comité realizou ainda reuniões regulares com as seguintes entidades, a quem prestou assistência especializada: i) o Comissário responsável pelo OLAF; ii) a Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu; iii) o Grupo da Luta Antifraude do Conselho; e iv) o Tribunal de Contas Europeu.

Métodos de trabalho e transparência

102. Em 2017, o Comité realizou 10 reuniões plenárias. O presidente, os relatores e os membros do Secretariado do Comité de Fiscalização também se reuniram periodicamente para trabalhar em questões específicas. Para cada questão importante examinada, o Comité nomeou um relator. Os relatores trabalharam com o respetivo Secretariado na elaboração de projetos de relatórios, de pareceres ou de documentos a debater nas reuniões plenárias. Reuniram-se igualmente com a administração e o pessoal do OLAF, no âmbito da preparação dos pareceres e relatórios do Comité. Todos os pareceres do Comité foram debatidos exaustivamente com o OLAF antes da sua conclusão.

103. No intuito de assegurar a máxima transparência do seu trabalho, o Comité publica documentos não confidenciais de interesse público no seu próprio sítio Web (<http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/>).

Secretariado do Comité de Fiscalização do OLAF

104. O Secretariado do Comité de Fiscalização é composto por juristas e assistentes, que asseguram o controlo diário das atividades de inquérito do OLAF e prestam assistência aos membros do Comité na execução das suas tarefas.

105. O papel do Secretariado consiste em contribuir para o correto exercício das funções confiadas ao Comité de Fiscalização, a fim de reforçar a independência do OLAF, em especial no que diz respeito à função de acompanhamento do Comité. Além disso, o Secretariado presta aconselhamento jurídico aos membros do Comité. Em 2017, o Secretariado incluía um total de oito lugares, repartidos por cinco administradores (juristas), dois assistentes e um agente contratual. Contudo, ficaram por preencher três vagas (dois assistentes e um jurista), comprometendo a capacidade de apoio do Secretariado.

106. Na sequência de uma alteração ao Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013⁽²⁴⁾, o Secretariado do Comité é assegurado diretamente pela Comissão em estreita cooperação com o Comité. O Secretariado funciona de forma independente do OLAF sob as instruções do Comité. Para este efeito, o Secretariado está administrativamente adstrito ao Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais (PMO). Decorrido um ano sobre a transferência do Secretariado, podemos agora afirmar que os resultados desta mudança ficaram aquém das expectativas do Comité. O Comité indicou à Comissão Europeia que deverá ser identificado um local mais conveniente para o Secretariado do Comité. Esta mudança permitirá à Comissão Europeia e ao Comité ponderarem todas as opções possíveis respeitantes ao melhor local para instalar o Secretariado, incluindo a consideração da opção inicial de integrar novamente o Secretariado no OLAF, ainda que em condições diferentes.

⁽²⁴⁾ Regulamento (UE, Euratom) 2016/2030 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2016, que altera o Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 no que respeita ao secretariado do Comité de Fiscalização do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) (JO L 317 de 23.11.2016, p. 1). O regulamento entrou em vigor em 1 de janeiro de 2017.

107. Nos termos do regulamento interno do Comité de Fiscalização⁽²⁵⁾ e do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 do OLAF, o pessoal do Secretariado só pode receber instruções do Comité⁽²⁶⁾. A Comissão é a instituição da UE responsável pela atribuição do orçamento e de outros recursos necessários ao Comité e ao Secretariado para que exerçam o seu mandato

Questões orçamentais

108. O orçamento do Comité para o ano abrangido pelo presente relatório foi de 200 000 euros e o nível de execução orçamental foi de 99,63 %. O gestor orçamental subdelegado responsável pelas despesas é o PMO.

⁽²⁵⁾ Ver o artigo 11.º do regulamento interno do Comité de Fiscalização, publicado em JO L 308 de 24.11.2011, p. 114.

⁽²⁶⁾ O artigo 15.º, n.º 8, do Regulamento do OLAF estabelece o seguinte: «O respetivo secretariado [do Comité de Fiscalização] é assegurado pela Comissão, de forma independente do Organismo e em estreita cooperação com o Comité de Fiscalização. O Comité de Fiscalização é consultado antes da nomeação do pessoal do secretariado, e a sua opinião é tidas em conta. O secretariado age de acordo com as instruções do Comité de Fiscalização e de forma independente da Comissão. Sem prejuízo do controlo que exerce sobre o orçamento do Comité de Fiscalização e do seu secretariado, a Comissão não interfere nas funções de supervisão do Comité de Fiscalização».

ISSN 1977-1010 (edição eletrónica)
ISSN 1725-2482 (edição em papel)



Serviço das Publicações da União Europeia
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

PT