

Jornal Oficial

da União Europeia

C 254



Edição em língua
portuguesa

Comunicações e Informações

54.º ano
30 de Agosto de 2011

Número de informação

Índice

Página

III *Actos preparatórios*

Tribunal de Contas

2011/C 254/01

Parecer n.º 6/2011 (*apresentado nos termos do artigo 325.º do TFUE*) sobre a proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1073/1999 relativo aos inquéritos efectuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e que revoga o Regulamento (Euratom) n.º 1074/1999

1

PT

Preço:
3 EUR

III

(Actos preparatórios)

TRIBUNAL DE CONTAS

PARECER N.º 6/2011

(apresentado nos termos do artigo 325.º do TFUE)

sobre a proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1073/1999 relativo aos inquéritos efectuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e que revoga o Regulamento (Euratom) n.º 1074/1999

(2011/C 254/01)

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o n.º 4 do artigo 325.º,

Tendo em conta a proposta alterada da Comissão ⁽¹⁾,

Tendo em conta o pedido de parecer sobre essa proposta, apresentado pelo Parlamento Europeu e recebido pelo Tribunal em 13 de Maio de 2011,

ADOPTOU O SEGUINTE PARECER:

Introdução

1. O Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) foi criado em 1999 ⁽²⁾. O OLAF é uma Direcção-Geral da Comissão, mas funciona de forma independente no que toca aos seus trabalhos de inquérito. O Regulamento n.º 1073/1999 ⁽³⁾ (a seguir designado por «Regulamento OLAF») atribui ao OLAF o objectivo geral de contribuir para a protecção dos interesses financeiros da União, conferindo-lhe duas funções principais:

⁽¹⁾ COM(2011) 135 final, de 17 de Março de 2011 – Proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1073/1999 relativo aos inquéritos efectuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e que revoga o Regulamento (Euratom) n.º 1074/1999.

⁽²⁾ Decisão 1999/352/CE, CECA, Euratom da Comissão, de 28 de Abril de 1999, que institui o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) (JO L 136 de 31.5.1999, p. 20).

⁽³⁾ Regulamento (CE) n.º 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Maio de 1999, relativo aos inquéritos efectuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) (JO L 136 de 31.5.1999, p. 1). As disposições do Regulamento n.º 1074/1999 são idênticas às do Regulamento n.º 1073/1999, mas foram adoptadas numa base jurídica diferente (artigo 203.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica).

realizar inquéritos administrativos e prestar apoio aos Estados-Membros tendo em vista proteger contra a fraude o orçamento da União, incluindo contribuições para a concepção e desenvolvimento de métodos de luta contra a fraude e contra quaisquer outras actividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União.

2. Além disso, a Comissão confiou ao OLAF a elaboração de iniciativas legislativas e regulamentares da Comissão com o objectivo de lutar contra a fraude, bem como quaisquer outras actividades operacionais relativas à luta contra a fraude, incluindo a gestão de programas de financiamento.

3. Para os seus inquéritos destinados a lutar contra a fraude, a corrupção e qualquer outra actividade ilegal lesiva dos interesses financeiros da União, o Organismo não pode basear-se apenas no Regulamento OLAF. É sempre necessário utilizar uma base jurídica suplementar para habilitar o Organismo a realizar investigações em casos específicos, tanto nos inquéritos externos nos Estados-Membros como nos inquéritos internos nas instituições, organismos, serviços e agências da UE ⁽⁴⁾.

4. Além disso, o OLAF está igualmente habilitado pela Comissão a investigar quaisquer outros actos ou actividades contrários às disposições da UE, incluindo factos graves, ligados ao exercício de actividades profissionais, que possam constituir incumprimento das obrigações dos funcionários e agentes das instituições e dos organismos da União ⁽⁵⁾. O Regulamento OLAF não se aplica aos casos que não tenham impacto nos interesses financeiros da União, tendo o Organismo de apoiar-se antes no artigo 86.º do Estatuto dos Funcionários e/ou em decisões internas, adoptadas pelas instituições, que prevejam esses inquéritos.

⁽⁴⁾ Os instrumentos jurídicos mais importantes são apresentados no anexo do presente parecer.

⁽⁵⁾ Ver o artigo 2.º da Decisão 1999/352/CE, CECA, Euratom da Comissão.

5. A revisão do Regulamento OLAF tem sido objecto de um debate constante desde 2003 ⁽¹⁾. Esta proposta alterada constitui a terceira tentativa de modificar o Regulamento OLAF, não tendo as duas primeiras propostas conseguido obter um consenso ⁽²⁾. Em Julho de 2010 ⁽³⁾, foi elaborado um documento de reflexão sobre a reforma do OLAF com o objectivo de preparar o terreno para a terceira proposta alterada.

6. Foi igualmente apresentado um projecto de alteração da decisão da Comissão ⁽⁴⁾ com o objectivo de manter o actual estatuto do OLAF enquanto Direcção-Geral da Comissão.

7. As orientações políticas formuladas pelo Presidente da Comissão ⁽⁵⁾ no sentido de o OLAF se tornar totalmente independente e exterior à Comissão não foram adoptadas ⁽⁶⁾. Pelo contrário, o projecto de decisão da Comissão reforça a função desta última no processo de selecção do Director-Geral do OLAF e limita as competências deste enquanto autoridade investida do poder de nomeação relativamente ao pessoal do Organismo ⁽⁷⁾.

8. As observações que se seguem têm em conta as recomendações emitidas em pareceres anteriores ⁽⁸⁾ do Tribunal, bem como as constatações da auditoria do Organismo, apresentadas no Relatório Especial n.º 2/2011 ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ Ver o Relatório da Comissão sobre a Avaliação das actividades do OLAF, COM(2003) 154 final, de 2 de Abril de 2003.

⁽²⁾ A primeira proposta foi apresentada em Fevereiro de 2004 [ver COM(2004) 103 final, de 10 de Fevereiro de 2004] e retirada em Março de 2007. A segunda foi apresentada em Maio de 2006 [ver COM(2006) 244 final, de 24 de Maio de 2006], sendo agora substituída pela proposta alterada em exame no presente parecer.

⁽³⁾ SEC(2010) 859, de 6 de Julho de 2010.

⁽⁴⁾ Anteprojecto de decisão da Comissão que altera a sua Decisão (1999/352/CE, CECA, Euratom), de 28 de Abril de 1999, que institui o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), SEC(2011) 343 final, de 17 de Março de 2011.

⁽⁵⁾ "[...] gostaria que se avançasse em certos domínios como, por exemplo, na área da gestão financeira: uma vez que já está plenamente operacional, deve ser conferida ao OLAF total independência em relação à Comissão». Ver p. 44 das Orientações políticas para a próxima Comissão, do Presidente Durão Barroso, 28 de Outubro de 2009, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/press_20090903_pt.pdf.

⁽⁶⁾ Na sua carta de missão de 27 de Novembro de 2009, o Presidente incumbiu o Comissário responsável pela Fiscalidade e união aduaneira, auditoria e luta contra a fraude de preparar a instauração do OLAF como um serviço totalmente independente e exterior à Comissão. Ver http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/mission_letters/pdf/semeta_taxation_en.pdf

⁽⁷⁾ Na medida necessária para preservar a independência do Organismo (novo n.º 1 do artigo 6.º proposto da Decisão).

⁽⁸⁾ Parecer n.º 8/2005 sobre uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à assistência administrativa mútua em matéria de protecção dos interesses financeiros da Comunidade contra a fraude e outras actividades ilícitas (JO C 313 de 9.12.2005, p. 1) e Parecer n.º 7/2006 sobre uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1073/1999 relativo aos inquéritos efectuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) (JO C 8 de 12.1.2007, p. 1).

⁽⁹⁾ Acompanhamento do Relatório Especial n.º 1/2005 relativo à gestão do Organismo Europeu de Luta Antifraude, <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions>.

Observações de carácter geral

9. O Tribunal concorda com a opinião da Comissão de que é necessário melhorar a eficiência, a eficácia e a prestação de contas do OLAF, mantendo embora a sua independência em matéria de inquéritos ⁽¹⁰⁾.

Necessidade de simplificar e consolidar a legislação anti-fraude

10. O Tribunal lamenta que a Comissão não tenha aplicado a repetida recomendação do Tribunal ⁽¹¹⁾ no sentido de simplificar e consolidar a legislação antifraude actualmente em vigor e de colmatar as insuficiências ao nível dos poderes e procedimentos do OLAF neste contexto ⁽¹²⁾. Uma reformulação deste tipo deverá incluir o Regulamento OLAF, o Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho relativo à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias ⁽¹³⁾ e o Regulamento (Euratom, CE) n.º 2185/96 do Conselho relativo às inspecções e verificações no local efectuadas pela Comissão para proteger os interesses financeiros das Comunidades Europeias contra a fraude e outras irregularidades ⁽¹⁴⁾.

11. Não existindo esta reformulação, a segurança jurídica é prejudicada pela coexistência de disposições que se sobrepõem, são incoerentes ou até incompatíveis, difíceis de compreender e de aplicar (ver igualmente os pontos 22-24 e 35).

Necessidade de definir claramente o conceito de «interesses financeiros da União»

12. O Tribunal reitera a sua recomendação ⁽¹⁵⁾ de que o conceito de «interesses financeiros da União», que é essencial em toda a legislação antifraude, deverá ser claramente definido.

⁽¹⁰⁾ Ver em especial os considerandos 2, 5, 7, 9, 11 e 19 da proposta alterada e a nota da Comissão IP/11/321, de 17 de Março de 2011, que apresenta uma síntese da proposta alterada.

⁽¹¹⁾ Ver o ponto 36 do Parecer n.º 8/2005, o ponto 5 do Parecer n.º 7/2006, o ponto 112 do Relatório Especial n.º 8/2007 (JO C 20 de 25.1.2008, p. 1) e o ponto 71 (recomendação de acompanhamento n.º 3) do Relatório Especial n.º 2/2011, <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions>.

⁽¹²⁾ O Parlamento Europeu adoptou as recomendações do Tribunal já em 2006 (ver pontos 28 a 32 da Resolução do Parlamento Europeu sobre a protecção dos interesses financeiros das Comunidades e a luta contra a fraude — Relatório Anual 2004, de 15 de Junho de 2006 [P6_TA(2006) 0277] (JO C 300 E de 9.12.2006, p. 508). O Conselho defendeu igualmente que os instrumentos jurídicos de combate à fraude deverão ser consolidados num único quadro regulamentar (ver ponto 6 das Conclusões do Conselho sobre a reforma do Organismo Europeu de Luta Antifraude, adoptadas pelo Conselho em 6 de Dezembro de 2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/118236.pdf).

⁽¹³⁾ JO L 312 de 23.12.1995, p. 1.

⁽¹⁴⁾ JO L 292 de 15.11.1996, p. 2.

⁽¹⁵⁾ Ver o ponto 38 do Parecer n.º 8/2005.

13. Além disso, o Tribunal chama a atenção para a jurisprudência do Tribunal de Justiça ⁽¹⁾, que rejeitou em 2003 uma interpretação em sentido estrito do conceito de «interesses financeiros» baseada na definição de «irregularidade» apresentada no n.º 2 do artigo 1.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho. Porém, a Comissão nunca propôs alterar o regulamento à luz desta jurisprudência.

14. Alterar ⁽²⁾ o Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho é especialmente importante em relação à luta contra a fraude do IVA ⁽³⁾. Este tipo de fraude constitui uma ameaça importante não só para os orçamentos dos Estados-Membros, mas também para a cobrança dos recursos próprios da União ⁽⁴⁾.

Necessidade de controlo independente da legalidade dos inquéritos em curso

15. O Tribunal congratula-se com a proposta de introduzir disposições relativas a garantias processuais e toma nota da proposta de instituir um processo de reexame interno (ver igualmente os pontos 37-40). O Tribunal lamenta, contudo, que o objectivo de controlo independente da legalidade dos inquéritos em curso não seja alcançado no âmbito da proposta da Comissão. Para um controlo desse tipo ser eficaz, deve ser realizado por um organismo ou uma pessoa independente do OLAF, com o poder de emitir pareceres vinculativos. Este controlo dos inquéritos em curso é especialmente necessário nos casos em que, para preservar a confidencialidade de um inquérito, as pessoas em causa não sejam informadas de que são objecto desse inquérito.

Necessidade de protecção efectiva e equivalente dos interesses financeiros

16. O Tribunal salienta que o antigo n.º 4 do artigo 280.º do Tratado CE foi alterado com a redacção do n.º 4 do artigo 325.º do TFUE, que agora exige explicitamente que o Parlamento Europeu e o Conselho adoptem as medidas necessárias tendo em vista proporcionar uma protecção efectiva e equivalente dos interesses financeiros da União em todas as instituições, órgãos e organismos da União. Actualmente, os inquéritos do OLAF estão sujeitos a diferentes condições previstas em decisões internas adoptadas por cada instituição, órgão e organismo da União ⁽⁵⁾. Embora o Tribunal compreenda que

tenha de tomar-se em consideração a natureza intrínseca de determinadas instituições, organismos, serviços ou agências da União, também considera que essas decisões internas podem não ser necessariamente justificáveis em todos os casos, podendo dar origem a limitações do âmbito das actividades de inquérito do OLAF, colocando assim em risco a protecção efectiva e equivalente dos interesses financeiros da União.

Necessidade de regras claras para investigar incumprimentos graves em assuntos não financeiros

17. Uma vez que se baseia no artigo 325.º do TFUE, o âmbito do Regulamento OLAF está limitado a inquéritos relativos a irregularidades que afectem os interesses financeiros da União. É necessário adoptar regras claras para a investigação de casos internos de incumprimentos graves que não digam respeito aos interesses financeiros da União mas que possam dar origem a processos disciplinares e/ou acção penal ou a acções perante o Tribunal de Justiça Europeu. A legislação existente nesta matéria é muito sucinta e aplica-se apenas ao pessoal abrangido pelo Estatuto dos Funcionários e pelo Regime Aplicável aos Outros Agentes da União Europeia ⁽⁶⁾. O Tribunal considera que o legislador deverá ponderar as opções disponíveis no âmbito do Tratado para garantir que todos os casos de incumprimento grave são devidamente investigados.

Necessidade de manter o texto conciso, claro e coerente

18. O Tribunal considera que, no seu conjunto, as alterações não garantem que as disposições do Regulamento OLAF são tão concisas, claras e coerentes quanto possível. Um exemplo deste aspecto é a utilização dos termos «o Organismo» e «o Director-Geral do Organismo», que não parece seguir qualquer lógica especial ⁽⁷⁾ e se torna ainda mais complexa com a introdução de disposições específicas para a delegação dos poderes do Director-Geral em outros funcionários do Organismo. Outro exemplo é a redacção vaga do novo n.º 6 do artigo 4.º proposto que estipula que «o Organismo utiliza canais alternativos de informação adequados» para informar uma instituição dos casos em que os quadros superiores ou o nível político estejam envolvidos num inquérito.

Observações específicas

Prioridade da função principal de inquérito

19. O Tribunal recomenda que uma nova redacção do artigo 1.º do Regulamento OLAF saliente claramente a prioridade da função principal de inquérito do Organismo acima de

⁽¹⁾ Pontos 82-95 do Acórdão do Tribunal de Justiça, de 10 de Julho de 2003, no Processo C-11/00 *Comissão das Comunidades Europeias/Banco Central Europeu* (JO C 213 de 6.9.2003, p. 1).

⁽²⁾ Excepto se a questão for resolvida por uma reformulação da legislação antifraude.

⁽³⁾ As contribuições baseadas no IVA fazem parte dos recursos próprios da UE. No entanto, a definição do conceito de «irregularidade» pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho não abrange a fraude do IVA, pois apenas se aplica a infracções que afectem os recursos próprios cobrados directamente por conta das Comunidades.

⁽⁴⁾ Ver o Relatório Especial n.º 8/2007 sobre a cooperação administrativa no domínio do imposto sobre o valor acrescentado (JO C 20 de 25.1.2008, p. 1).

⁽⁵⁾ Ver o n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento n.º 1073/1999.

⁽⁶⁾ Ver o n.º 2 do artigo 86.º do Estatuto dos Funcionários.

⁽⁷⁾ O actual Regulamento, partindo do princípio de que o Director-Geral detém todos os poderes de decisão conferidos ao Organismo, procura distinguir entre situações em que o Director-Geral pode delegar os seus poderes em outros funcionários do Organismo e situações em que não o pode fazer. A este respeito, ver igualmente o projecto de recomendação do Provedor de Justiça Europeu, de 9 de Dezembro de 2010, relativa ao seu inquérito no caso 856/2008/BEH contra o OLAF, pontos 92-104.

outras funções. A eficácia do OLAF depende de forma decisiva de dedicar uma maior proporção dos seus recursos às actividades de inquérito.

Necessidade de clarificar conceitos essenciais

20. O Tribunal congratula-se com a intenção de definir vários conceitos essenciais no novo texto proposto do artigo 2.º. No entanto, a proposta está incompleta, pois apenas abrange os termos «inquérito administrativo», «pessoa em causa» e «Estatuto do Pessoal». Deveriam igualmente ser incluídas as definições, ou as referências aos textos jurídicos pertinentes nos casos em que essas definições já existam ⁽¹⁾, de outros conceitos básicos como «fraude», «acto de corrupção», «formas graves de criminalidade», «irregularidade», «autoridade competente do Estado-Membro», «directamente implicado», «indirectamente implicado», «testemunha», «informador», «entrevista» e «declaração». Além disso, o Regulamento deverá definir o que deve ser entendido por «inquéritos administrativos dos Estados-Membros» e utilizar terminologia específica para as situações em que não foi possível provar as alegações iniciais contra uma pessoa em causa ⁽²⁾.

21. O Tribunal chama a atenção para o facto de a definição do conceito de «inquérito administrativo» apresentada no artigo 2.º proposto ser incoerente com a redacção proposta do n.º 2 do artigo 3.º. O artigo 2.º limita a função do OLAF a determinar o carácter irregular das actividades averiguadas ⁽³⁾. O Organismo não tem a obrigação de determinar se uma irregularidade ocorreu em consequência de um acto intencional ou de omissão. O n.º 2 do artigo 3.º prevê que o OLAF procure comprovar a existência de uma fraude, de um acto de corrupção ou de qualquer outra actividade ilegal. Por conseguinte, o OLAF necessitaria assim de investigar as responsabilidades individuais de pessoas singulares que não pertençam a instituições, organismos, serviços ou agências da UE relativamente a actos que possam resultar em sanções penais.

Necessidade de alterar o Regulamento n.º 2185/96

22. O actual artigo 3.º do Regulamento OLAF prevê que, para efeitos dos seus inquéritos externos, o OLAF exerce a competência conferida à Comissão pelo Regulamento (Euratom, CE) n.º 2185/96 para efectuar inspecções e verificações no local aos operadores económicos. O novo n.º 2 do artigo 3.º proposto e a alteração proposta ao n.º 3 do artigo 4.º alargam a utilização que pode ser feita dos procedimentos definidos no Regulamento (Euratom, CE) n.º 2185/96 a várias situações que não estão previstas no Regulamento ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ A menos que a legislação antifraude seja reformulada.

⁽²⁾ Ver o ponto 35 do Relatório Especial n.º 2/2011.

⁽³⁾ O n.º 2 do artigo 1.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho estipula: «Constitui irregularidade qualquer violação de uma disposição de direito comunitário que resulte de um acto ou omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral das Comunidades ou orçamentos geridos pelas Comunidades, quer pela diminuição ou supressão de receitas provenientes de recursos próprios cobradas directamente por conta das Comunidades, quer por uma despesa indevida».

⁽⁴⁾ Por exemplo, a fim de ter acesso a informações relevantes relacionadas com os factos sob inquérito interno.

23. Simultaneamente, o novo n.º 2 do artigo 3.º proposto limita a realização de inspecções e verificações no local a casos relacionados com despesas indevidas, ao passo que o Regulamento (Euratom, CE) n.º 2185/96 também as aplica a casos de irregularidades que prejudiquem as receitas provenientes de recursos próprios cobradas directamente por conta da União.

24. Uma vez que não está proposta qualquer reformulação da legislação antifraude (ver o ponto 11) nem qualquer alteração ao Regulamento (Euratom, CE) n.º 2185/96, para um leitor desse regulamento não será claro que este se aplica igualmente a outros objectivos e sob condições diferentes das que aí estão estipuladas. Como o Tribunal salientou no seu Parecer n.º 7/2006 ⁽⁵⁾, esta situação não está em conformidade com o Acordo Interinstitucional de 22 de Dezembro de 1998 sobre as directrizes comuns em matéria de qualidade de redacção da legislação comunitária, que prevê que a redacção dos actos deve ter em conta as pessoas a quem o acto se destina a ser aplicado, de forma a permitir-lhes um conhecimento sem ambiguidades dos seus direitos e obrigações ⁽⁶⁾. Caso não se chegue a acordo quanto a uma reformulação, a Comissão deverá propor as alterações consequentes ao Regulamento (Euratom, CE) n.º 2185/96 nos termos do ponto 19 do Acordo.

Reforçar a cooperação com as autoridades competentes dos Estados-Membros

25. O Tribunal salienta que o n.º 3 do artigo 4.º do TUE prevê que os Estados-Membros tomem todas as medidas gerais ou específicas adequadas para garantir a execução das obrigações decorrentes dos actos das instituições da União. O Tribunal toma nota do novo n.º 3 do artigo 3.º proposto, que pretende assegurar que os funcionários do OLAF têm acesso, em condições idênticas às das autoridades competentes dos Estados-Membros e no respeito da legislação nacional, a todas as informações e documentos relacionados com os factos averiguados que sejam necessários para que as inspecções e verificações no local sejam efectuadas de forma eficaz e eficiente. O Tribunal considera que este requisito diz respeito não só às informações e documentos dos operadores económicos ⁽⁷⁾, mas também às informações desse tipo na posse das autoridades e organismos implicados na gestão partilhada dos fundos da União.

26. É proposto um novo n.º 4 do artigo 3.º, que obriga os Estados-Membros a designar um serviço de coordenação antifraude que deve assegurar uma cooperação efectiva e o intercâmbio de informações com o Organismo. Embora seja de saudar uma melhor coordenação, um serviço de coordenação deste tipo não será suficiente, só por si, para dar resposta às dificuldades que o OLAF encontra durante as inspecções e verificações no local no domínio das despesas directas. O

⁽⁵⁾ Ver ponto 5.

⁽⁶⁾ Ver o ponto 3 do Acordo. O ponto 16 estipula ainda que um texto jurídico deve evitar, tanto quanto possível, as referências a outros actos (JO C 73 de 17.3.1999, p. 1).

⁽⁷⁾ Para os operadores económicos, o artigo 7.º do Regulamento (Euratom, CE) n.º 2185/96 prevê já uma disposição semelhante.

problema neste domínio específico é que nem todos os Estados-Membros criaram ou designaram autoridades com as competências necessárias para apoiar com eficácia as medidas de inquérito do OLAF ⁽¹⁾. O Tribunal sugere que o novo n.º 3 do artigo 3.º proposto seja alterado de forma a possibilitar que o OLAF seja assistido por uma autoridade adequada equivalente à força pública, para lhe permitir realizar as suas inspeções e verificações ⁽²⁾.

Clarificar a importância do Estatuto dos Funcionários para os inquéritos internos

27. O Tribunal recomenda que uma alteração ao artigo 4.º sobre os inquéritos internos deverá conter uma referência clara ao Estatuto dos Funcionários, tendo em conta a sua importância para os inquéritos internos do OLAF. O artigo 22.º-A do Estatuto dos Funcionários exige que o OLAF seja informado de quaisquer factos que levem à presunção de existência de possíveis actividades ilegais, incluindo fraude ou corrupção, e o anexo IX do Estatuto dos Funcionários define regras para a realização de inquéritos administrativos com vista à instauração de processos disciplinares.

Evitar confusão relativamente à abertura dos inquéritos

28. O artigo 5.º proposto sobre a abertura dos inquéritos contém disposições complexas formuladas em termos vagos. O n.º 1 do artigo 5.º poderia ser interpretado no sentido de que o Organismo tem a liberdade de não investigar suspeitas de actos de fraude ou corrupção ou outros actos ilegais lesivos dos interesses financeiros nas instituições, organismos, serviços e agências da UE, mesmo quando existam suspeitas suficientes.

29. Além disso, são introduzidas alterações nos n.ºs 4 e 5 do artigo 5.º que complementam os procedimentos definidos nos artigos 22.º-A e 22.º-B do Estatuto dos Funcionários nos casos em que um funcionário informa o Organismo de uma suspeita de fraude ou de irregularidade. Por motivos de clareza, seria mais adequado propor antes essas alterações ao Estatuto dos Funcionários, tendo igualmente em conta que o seu âmbito é mais alargado do que o do Regulamento OLAF (ver ponto 4).

Acelerar a avaliação inicial e subsequente inquérito aos casos

30. O Tribunal congratula-se com a nova redacção proposta do n.º 4 do artigo 5.º que prevê que o Director-Geral do Organismo tome a decisão de abrir ou não um inquérito no prazo de dois meses após a recepção pelo Organismo de um pedido de uma instituição, organismo, serviço ou agência da União ou de um Estado-Membro em causa. O Tribunal recomenda que se estipule igualmente a duração máxima das avaliações para os casos em que as informações iniciais são transmitidas ao Organismo por outras fontes.

⁽¹⁾ Ver os pontos 40-42 do Relatório Especial n.º 2/2011.

⁽²⁾ Está prevista uma disposição semelhante no artigo 20.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de Dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 81.º e 82.º do Tratado (JO L 1 de 4.1.2003, p. 1).

31. A nova redacção do n.º 6 do artigo 6.º estipula que, quando se considerar que um inquérito não pode ser encerrado nos 12 meses seguintes à sua abertura, o Organismo informa o Comité de Fiscalização das razões todos os seis meses; actualmente, essas informações apenas têm de ser fornecidas uma vez ao fim de nove meses. A formulação da nova disposição não é clara, podendo ser interpretada no sentido de que o Comité de Fiscalização será informado pela primeira vez ao fim de 18 meses.

32. Para resolver o assunto da longa duração dos inquéritos do OLAF de forma mais eficaz ⁽³⁾, seria adequado introduzir uma duração normalizada de 12 meses, prorrogável apenas uma vez por um período máximo de seis meses com base numa decisão do Director-Geral do Organismo após consulta do Comité de Fiscalização ⁽⁴⁾.

Reforçar as garantias processuais

33. O n.º 2 do artigo 7.º-A proposto sobre as garantias processuais define as regras para entrevistar testemunhas e pessoas envolvidas. Deverá esclarecer-se que o entrevistado tem o direito de recusar aprovar a acta da entrevista elaborada pelo Organismo. Além disso, deverá ser referido explicitamente se pessoas que não pertençam a instituições, organismos, serviços ou agências da UE têm a obrigação de aceitar a convocatória do OLAF para uma entrevista ou de assinar a acta dessa entrevista. Por fim, antes da recolha de depoimentos no contexto das verificações no local, as pessoas a entrevistar deverão ser informadas dos seus direitos, assim como deverão ter acesso ao registo dos seus depoimentos elaborado pelo Organismo.

34. Na opinião do Tribunal, o n.º 4 do artigo 7.º-A proposto não deverá permitir excepções à regra de que uma pessoa envolvida tem o direito de se exprimir numa língua oficial da União à sua escolha durante uma entrevista com os investigadores do Organismo.

35. O Tribunal constata que a redacção proposta do n.º 4 do artigo 7.º-A permite uma maior utilização da opção de adiar a execução da obrigação de convidar a pessoa envolvida a apresentar as suas observações. O texto proposto estipula que o Director-Geral pode tomar essa decisão quando estão preenchidas duas condições: nos casos que impliquem o recurso a procedimentos de investigação da competência de uma autoridade

⁽³⁾ O artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia prevê que todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União num prazo razoável.

⁽⁴⁾ A Comissão propôs um procedimento semelhante na sua resposta ao ponto 80 do Relatório Especial n.º 1/2005 relativo à gestão do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) (JO C 202 de 18.8.2005, p. 1). Ver igualmente o ponto 27 do Relatório Especial n.º 2/2011.

judiciária nacional e em que é «necessário preservar a confidencialidade do inquérito». Esta formulação não está em conformidade com o n.º 2 do artigo 1.º do anexo IX do Estatuto dos Funcionários que é mais restrito neste aspecto, limitando a utilização desta opção aos «casos que exijam confidencialidade absoluta».

36. Quando o OLAF opta por adiar uma audição, os seus investigadores ficam frequentemente impedidos de convidar as pessoas envolvidas a apresentar as suas observações enquanto decorrerem os procedimentos de investigação de uma autoridade judiciária nacional. Por conseguinte, o OLAF não pode encerrar o caso, mesmo em situações em que o Organismo não tenha de desenvolver quaisquer outras actividades de inquérito. Uma vez que essas situações não respeitam o requisito mencionado no n.º 5 do artigo 6.º do Regulamento OLAF de que os inquéritos deverão desenvolver-se ininterruptamente, deverão ser introduzidas as disposições adequadas para as resolver.

Processo de reexame interno

37. O novo artigo 7.º-B prevê um processo de reexame interno a pedido de qualquer pessoa singular envolvida num inquérito do OLAF relativo ao respeito das garantias processuais por parte dos investigadores do Organismo. Está previsto que a pessoa ou pessoas do OLAF responsáveis pelo processo de reexame não aceitam instruções de quem quer que seja e que podem informar o Comité de Fiscalização se considerarem que uma medida tomada pelo Director-Geral põe a sua independência em questão.

38. Não obstante, o Tribunal considera que a total independência exigida para o lugar não está garantida, pois os responsáveis pelo processo de reexame continuam sob a autoridade do Director-Geral. Além disso, não é claro se, e quando, o Comité de Fiscalização recebe cópias do parecer que a pessoa responsável pelo processo de reexame comunicou ao Director-Geral e da resposta fundamentada enviada à pessoa envolvida.

39. O processo de reexame proposto apenas seria lançado a pedido de uma pessoa envolvida. Não abrangeria casos em que as pessoas envolvidas não tenham conhecimento de que são objecto de um inquérito do OLAF por as suas informações terem sido adiadas para preservar a confidencialidade do inquérito.

40. O Tribunal sugere antes a criação da função de examinador, que não deverá ser nomeado pelo Director-Geral nem ficar sob a sua autoridade. O examinador deverá não só emitir pareceres vinculativos a pedido das pessoas envolvidas, mas também estar habilitado a emitir esses pareceres em todos os casos em que a comunicação de informações às autoridades judiciárias nacionais esteja prevista pelo Director-Geral ou em que os inquéritos se prolonguem por mais de dois anos. Para

isso, o examinador deverá ter total acesso aos processos pertinentes do OLAF. Deverá enviar os seus pareceres ao Director-Geral e ao Comité de Fiscalização.

Cooperação com a Eurojust, a Europol e organizações internacionais

41. O artigo 10.º-A proposto introduz disposições de cooperação do Organismo com a Eurojust, a Europol e organizações internacionais. As obrigações do OLAF de informar a Eurojust de suspeitas da existência de uma fraude, de um acto de corrupção ou de qualquer outra actividade ilegal que configure formas graves de criminalidade são descritas de forma vaga. O Tribunal recomenda a introdução de critérios objectivos para identificar casos adequados para colaboração, semelhantes aos incluídos no «Acordo prático sobre as modalidades de cooperação entre a Eurojust e o OLAF»⁽¹⁾.

Clarificar a função do Comité de Fiscalização

42. Relativamente às alterações propostas ao artigo 11.º sobre o Comité de Fiscalização, o Tribunal congratula-se com a proposta de que o Comité controle, de futuro, o funcionamento do intercâmbio de informações entre o Organismo e as instituições, organismos, serviços e agências. O Tribunal recomenda que o controlo do Comité seja alargado também ao intercâmbio de informações entre o Organismo e as autoridades dos Estados-Membros, incluindo através da Eurojust.

43. Nos termos do novo n.º 1 do artigo 11.º proposto, o âmbito do acesso do Comité de Fiscalização às informações relativas a inquéritos e aos processos do OLAF ficaria quase totalmente dependente do Director-Geral do Organismo. O Tribunal recomenda que se esclareça que o Comité necessita de aceder aos processos do OLAF para conseguir detectar casos de interferência com a independência do Organismo.

44. Para reforçar a função independente do Comité de Fiscalização, o Tribunal recomenda que o n.º 6 do artigo 11.º proposto preveja que o secretariado do Comité deve agir unicamente segundo as instruções do Comité e independentemente do OLAF, não podendo ser nomeado pelo Director-Geral nem sujeito à sua autoridade⁽²⁾.

(1) O ponto 5 do Acordo estipula que, com vista a identificar casos adequados para colaboração, o OLAF informará a Eurojust assim que possível da existência de qualquer caso que pareça envolver directamente a cooperação judiciária entre as autoridades competentes de dois ou mais Estados-Membros ou em que o caso envolva um Estado-Membro e a Comunidade (JO C 314 de 9.12.2008, p. 3).

(2) Existem várias opções: ver, por exemplo, as disposições da Decisão n.º 235/2008/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março de 2008, que cria o Conselho Consultivo Europeu para a Governação Estatística (JO L 73 de 15.3.2008, p. 17). O n.º 4 do artigo 4.º da Decisão estipula que este organismo consultivo de alto nível, criado para reforçar a independência, a integridade e a responsabilidade do Eurostat, é assistido por um secretariado assegurado pela Comissão, mas que age de forma independente em relação a esta.

45. O Tribunal recomenda que se tenha em consideração o acórdão do Tribunal de Primeira Instância, de Julho de 2008 ⁽¹⁾, que decretou que o Comité de Fiscalização do OLAF tem por missão proteger os direitos das pessoas objecto dos inquéritos. O Tribunal constata que a função do Comité neste aspecto será provavelmente limitada pois, no âmbito do novo n.º 7 do artigo 11.º proposto, o Director-Geral do OLAF deixará ⁽²⁾ de ser obrigado a informar antecipadamente o Comité sobre os casos que requeiram a transmissão de informações às autoridades judiciárias de um Estado-Membro. Na opinião do Tribunal, esta limitação poderá ser compensada através da introdução da função de examinador que reporte ao Comité (ver ponto 40).

O «procedimento de troca de opiniões» pode prejudicar a independência do inquérito

46. O novo artigo 11.º-A proposto introduz uma troca de opiniões periódica a nível político a fim de debater a política de inquérito do Organismo, estipulando, no n.º 4 do artigo 11.º-A, que este «toma as medidas adequadas, tendo em consideração os pontos de vista expressos na troca de opiniões». Um procedimento deste tipo pode ser entendido como prejudicial para a independência do Director-Geral na identificação e na definição das prioridades de inquérito do Organismo ⁽³⁾. Além disso, esse procedimento poderá evoluir, tornando-se numa espécie de Conselho de Direcção *de facto* do Organismo, sem uma definição clara das responsabilidades dos participantes e sem qualquer indicação do quadro processual para um exercício desse tipo.

47. Se o novo artigo 11.º-A pretende obter um maior envolvimento por parte de todas as instituições no funcionamento do Organismo, transformar o OLAF num organismo

interinstitucional ⁽⁴⁾ seria uma melhor opção. Essa solução reflectiria igualmente as alterações introduzidas pelo artigo 325.º do TFUE relativas a uma protecção efectiva e equivalente dos interesses financeiros da União em todas as instituições, órgãos e organismos da União.

Clarificar a função do Director-Geral

48. O Tribunal não vê qualquer razão válida para a proposta da Comissão de eliminar do actual n.º 3 do artigo 12.º a obrigação de informar o Tribunal de Contas sobre os resultados dos inquéritos efectuados pelo Organismo.

49. O Tribunal regista o novo n.º 5 do artigo 12.º proposto, que habilita o Director-Geral a delegar o exercício de certas funções num ou mais membros do pessoal do Organismo, em especial no que diz respeito a decisões de abertura de inquéritos ou a poderes para dirigir a realização de inquéritos. O Tribunal chama a atenção para o risco de a proposta poder dar origem a diluir as responsabilidades principais do Director-Geral.

50. O novo n.º 6 do artigo 12.º proposto estipula que o Director-Geral é assistido por um «órgão interno» que consulta aquando da abertura de um inquérito, antes de encerrar um inquérito e sempre que considerar necessário. O Tribunal chama a atenção para o risco de um procedimento de consulta deste tipo poder impedir o Director-Geral de actuar rapidamente em situações de emergência.

O presente parecer foi adoptado pela Câmara IV, presidida por Igors LUDBORŽS, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 12 de Julho de 2011.

Pelo Tribunal de Contas

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente

⁽¹⁾ Processo T-48/05 *Franchet e Byk/Comissão*, de 8 de Julho de 2008 (JO C 209 de 15.8.2008, p. 44).

⁽²⁾ Actualmente, o n.º 7 do artigo 11.º do Regulamento OLAF estipula que o director do Organismo informará o Comité sobre «os casos que requeiram a transmissão de informações às autoridades judiciárias de um Estado-Membro». O Tribunal de Primeira Instância estipulou, no ponto 168 do seu acórdão no Processo T-48/05, que «não se pode negar que a exigência de consultar este Comité antes da transmissão de informações às autoridades judiciárias nacionais tem por objectivo conferir direitos às pessoas afectadas».

⁽³⁾ Ver o princípio director n.º 3 definido na Resolução (97)/24 sobre os 20 princípios directores para a luta contra a corrupção, aprovados pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa em 6 de Novembro de 1997, <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=593789&>.

⁽⁴⁾ Ver, como exemplo de um organismo interinstitucional, a decisão que institui o Serviço de Selecção do Pessoal das Comunidades Europeas EPSO [Decisão 2002/620/CE do Parlamento Europeu, do Conselho, da Comissão, do Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas, do Comité Económico e Social, do Comité das Regiões e do Procurador de Justiça, de 25 de Julho de 2002 (JO L 197 de 26.7.2002, p. 53)].

ANEXO

PRINCIPAL LEGISLAÇÃO RELATIVA ÀS ACTIVIDADES DE INQUÉRITO DO OLAF**Decisão de instituição do OLAF**

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

Legislação geral sobre a protecção dos interesses financeiros ⁽¹⁾

Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1995, relativo à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (também conhecido por Regulamento «PIF») (JO L 312 de 23.12.1995, p. 1).

Regras gerais aplicáveis às actividades de inquérito ⁽¹⁾

Regulamento (CE) n.º 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Maio de 1999, relativo aos inquéritos efectuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) (JO L 136 de 31.5.1999, p. 1).

Regulamento (Euratom) n.º 1074/1999 do Conselho, de 25 de Maio de 1999, relativo aos inquéritos efectuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) (JO L 136 de 31.5.1999, p. 8).

Inspecções e verificações no local nas instalações dos operadores económicos ⁽¹⁾

Regulamento (Euratom, CE) n.º 2185/96 do Conselho, de 11 de Novembro de 1996, relativo às inspecções e verificações no local efectuadas 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).

Regras relativas à protecção dos dados

Regulamento (CE) n.º 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro de 2000, relativo à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados (JO L 8 de 12.1.2001, p. 1).

Cooperação com a Eurojust

Decisão 2002/187/JAI do Conselho, de 28 de Fevereiro de 2002, relativa à criação da Eurojust a fim de reforçar a luta contra as formas graves de criminalidade (JO L 63 de 6.3.2002, p. 1), alterada pela Decisão 2009/426/JAI do Conselho, de 16 de Dezembro de 2008 (JO L 138 de 4.6.2009, p. 14).

Inquéritos internos nas instituições, organismos, serviços e agências criados pelos Tratados ou com base nos mesmos

Regulamento (CEE, Euratom, CECA) n.º 259/68 do Conselho, de 29 de Fevereiro de 1968, que fixa o Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias assim como o Regime aplicável aos outros agentes destas Comunidades, e institui medidas especiais temporariamente aplicáveis aos funcionários da Comissão (JO L 56 de 4.3.1968, p. 1), alterado pelo Regulamento (UE, Euratom) n.º 1080/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Novembro de 2010 (JO L 311 de 26.11.2010, p. 1) («Estatuto dos Funcionários»).

Cerca de 50 decisões internas diferentes adoptadas pelas instituições, organismos, serviços e agências nos termos do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1073/99.

Nos casos em que estas decisões internas seguem a «Decisão Modelo» apresentada em anexo ao Acordo Interinstitucional de 25 de Maio de 1999 entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão das Comunidades Europeias relativo aos inquéritos internos efectuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) (JO L 136 de 31.5.1999, p. 15), ultrapassam a protecção dos interesses financeiros da União e apresentam os termos e condições para inquéritos internos relativos à luta contra a fraude, os actos de corrupção e todas as actividades ilegais lesivas dos interesses da União.

Podem obter-se informações suplementares no sítio internet do OLAF ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Apenas aplicável no caso de inquéritos relativos à protecção dos interesses financeiros.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/dgs/olaf/legal/index_en.html

Preço das assinaturas 2011 (sem IVA, portes para expedição normal incluídos)

Jornal Oficial da União Europeia, séries L + C, só edição impressa	22 línguas oficiais da UE	1 100 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, séries L + C, edição impressa + DVD anual	22 línguas oficiais da UE	1 200 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, série L, só edição impressa	22 línguas oficiais da UE	770 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, séries L + C, DVD mensal (cumulativo)	22 línguas oficiais da UE	400 EUR por ano
Suplemento do Jornal Oficial (série S), Adjudicações e Contratos Públicos, DVD, uma edição por semana	Multilingue: 23 línguas oficiais da UE	300 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, série C — Concursos	Língua(s) de acordo com o concurso	50 EUR por ano

O *Jornal Oficial da União Europeia*, publicado nas línguas oficiais da União Europeia, pode ser assinado em 22 versões linguísticas. Compreende as séries L (Legislação) e C (Comunicações e Informações).

Cada versão linguística constitui uma assinatura separada.

Por força do Regulamento (CE) n.º 920/2005 do Conselho, publicado no Jornal Oficial L 156 de 18 de Junho de 2005, nos termos do qual as instituições da União Europeia não estão temporariamente vinculadas à obrigação de redigir todos os seus actos em irlandês nem a proceder à sua publicação nessa língua, os Jornais Oficiais publicados em irlandês são comercializados à parte.

A assinatura do Suplemento do Jornal Oficial (série S — Adjudicações e Contratos Públicos) reúne a totalidade das 23 versões linguísticas oficiais num DVD multilingue único.

A pedido, a assinatura do *Jornal Oficial da União Europeia* dá direito à recepção dos diversos anexos do Jornal Oficial. Os assinantes são avisados da publicação dos anexos através de um «Aviso ao leitor» inserido no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Vendas e assinaturas

As subscrições de diversas publicações periódicas pagas, como a subscrição do *Jornal Oficial da União Europeia*, estão disponíveis através da nossa rede de distribuidores comerciais, cuja lista está disponível na internet no seguinte endereço:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_pt.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) oferece acesso directo e gratuito ao direito da União Europeia. Este sítio permite consultar o *Jornal Oficial da União Europeia* e inclui igualmente os tratados, a legislação, a jurisprudência e os actos preparatórios da legislação.

Para mais informações sobre a União Europeia, consultar: <http://europa.eu>

