

PARECER N.º 6/2005**sobre uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera os Regulamentos (CE) n.º 1073/1999 e (Euratom) n.º 1074/1999 relativos aos inquéritos efectuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF)**

(apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo, do artigo 248.º e do n.º 2 do artigo 279.º do Tratado CE)

(2005/C 202/02)

O TRIBUNAL DE CONTAS DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia, nomeadamente o artigo 280.º,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica, nomeadamente o artigo 160.º-C,

Tendo em conta a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera os Regulamentos (CE) n.º 1073/1999 e (Euratom) n.º 1074/1999,

Tendo em conta o pedido de parecer apresentado pelo Conselho ao Tribunal de Contas em 8 de Março de 2004,

ADOPTOU O SEGUINTE PARECER:

Antecedentes da proposta

1. A proposta baseia-se no relatório de avaliação apresentado pela Comissão em Abril de 2003 nos termos do artigo 15.º do Regulamento (CE) n.º 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos inquéritos efectuados pelo OLAF ⁽¹⁾. Surge igualmente na sequência do compromisso assumido pelo presidente da Comissão perante a Comissão do Controlo Orçamental em 18 de Novembro de 2003 durante a apresentação do programa legislativo e de trabalho da Comissão para 2004. A proposta da Comissão visa reforçar a eficácia operacional do OLAF, dando-lhe a possibilidade de se concentrar nas suas prioridades e aumentar a rapidez dos inquéritos, clarificando determinados procedimentos. Contudo, a declaração do presidente foi além da proposta apresentada pela Comissão, na medida em que, para além de ajustamentos aos processos de inquérito, inclui um projecto de reorganização do próprio Organismo.

⁽¹⁾ COM(2003) 154 final de 2 de Abril de 2003.

2. O presidente da Comissão declarou na realidade que a concentração das actividades do OLAF significava que «poderá ser oportuno reintegrar nos serviços da Comissão determinadas tarefas horizontais não relacionadas com os inquéritos» e que a governação do OLAF deve ser reconsiderada ⁽²⁾. Propôs consequentemente «reforçar a eficácia do OLAF – que terá de fazer face a um aumento do seu volume de trabalho numa União alargada – através de um aumento dos seus recursos humanos, da concentração das actividades do Organismo na sua função de inquérito e de um regulamento mais adaptado (...)». Das propostas apresentadas pelo presidente da Comissão, apenas a última (adaptação do regulamento) é considerada na proposta de alteração do Regulamento (CE) n.º 1073/1999. Uma concentração das actividades do organismo teria implicado uma alteração da Decisão 1999/352/CE, CECA, Euratom da Comissão, de 28 de Abril de 1999, que institui o Organismo Europeu de Luta Antifraude ⁽³⁾.

3. Os considerandos mostram que é objectivo da proposta alterar o regulamento em cinco domínios principais, sem restringir de forma alguma as competências e responsabilidades dos Estados-Membros, mas respeitando os princípios de subsidiariedade e proporcionalidade. São os seguintes os cinco domínios:

- a) Nos casos em que seja necessário instaurar activamente processos, o Organismo deverá dispor da liberdade de decidir, com base nas suas próprias prioridades, se deve ou não instaurar um inquérito (afirmação do princípio de discricção na instauração de inquéritos);
- b) No que se refere aos inquéritos internos (inquéritos administrativos nas instituições, organismos, serviços e agências), o Organismo deverá informar as instituições ou organismos onde se estão a efectuar inquéritos ou onde podem ser necessárias medidas administrativas destinadas a proteger os interesses da União;
- c) Nos inquéritos internos e nos casos de fraude relacionada com contratos financiados por fundos comunitários (despesas directas relativas a inquéritos externos), o Organismo deverá poder efectuar inspecções às instalações de operadores económicos nos Estados-Membros de acordo com os procedimentos estipulados no Regulamento (Euratom, CE) n.º 2185/96 do Conselho. Ao efectuar inquéritos externos, deverá dispor igualmente de acesso melhorado aos dados na posse das instituições e organismos comunitários;

⁽²⁾ «Governação» deve entender-se como significando não só a gestão mas também a fiscalização (Comité de Fiscalização).

⁽³⁾ JO L 136 de 31.5.1999, p. 20.

d) Por uma questão de prática leal e segurança jurídica, as garantias processuais relativas aos direitos individuais deverão ser respeitadas tanto no que se refere aos inquéritos internos como externos;

e) As funções do Comité de Fiscalização deverão incluir o controlo da duração dos inquéritos e a protecção dos indivíduos, tanto nos inquéritos internos como nos externos. Propõe-se assim o aumento em dois do número de membros do Comité. A Comissão propõe igualmente que um dos membros do Comité seja encarregado dos trabalhos relativos ao respeito dos direitos individuais por parte do OLAF.

4. Os comentários que se seguem tomam em consideração os resultados da auditoria do Organismo, apresentados no relatório especial n.º 1/2005 do Tribunal de Contas.

Aplicação do princípio de discricção na instauração de inquéritos

5. A aplicação do princípio de discricção na instauração de inquéritos pode ser considerada uma questão de eficácia, razão pela qual o Tribunal se regozija com a alteração. No entanto, os seus efeitos práticos imediatos serão limitados. Tal como referido no relatório especial, o número de denúncias fundamentadas que o Organismo recebe não é tão elevado que seja obrigado a fazer uma selecção entre os inquéritos a efectuar.

6. A fixação de prioridades e a calendarização são assuntos relacionados. A experiência mostra que muitos dos inquéritos efectuados pelo Organismo têm uma duração superior à razoável (12 a 18 meses). Assim sendo, será conveniente fixar prazos para os inquéritos.

Dever de informação

7. O Tribunal apoia a proposta de reforçar o dever de informação do Organismo para com as instituições ou organismos implicados na instauração de um inquérito. A supressão no actual n.º 5 do artigo 4.º do direito de diferir essa informação cria, no entanto, alguma ambiguidade. A ausência de uma disposição sobre este ponto indica que a possibilidade de retirar informações não é excluída. A proposta da Comissão deverá ser alterada no sentido de garantir que a exigência de informação não seja suprimida sem justificação, com o pretexto de o segredo ser necessário para garantir a eficácia do inquérito.

Ampla utilização dos procedimentos de verificação no Regulamento (Euratom, CE) n.º 2185/96 ⁽¹⁾

8. O Regulamento (Euratom, CE) n.º 2185/96 refere-se às «inspecções e verificações no local efectuadas pela Comissão para proteger os interesses financeiros das Comunidades Europeias» nos domínios do apoio à actividade agrícola, dos fundos estruturais e dos recursos próprios.

9. A proposta pretende que a aplicação deste regulamento seja alargada às despesas directas (políticas internas, ajuda externa, etc.), o que deverá reforçar o leque das medidas de intervenção de que o Organismo dispõe, em especial no que se refere à cooperação com as autoridades nacionais. As auditorias do Tribunal confirmaram que existe uma insuficiência neste domínio. Sobre este ponto, o Tribunal regozija-se, portanto, com a proposta da Comissão.

Reforço das garantias processuais

10. A Comissão considera adequado incluir no regulamento os princípios fundamentais por que se devem reger os inquéritos, abordagem com a qual o Tribunal concorda.

Funções e número de membros do Comité de Fiscalização

11. Deve ser garantido o cumprimento dos procedimentos legais relativos aos inquéritos. Nos termos do Regulamento (CE) n.º 1073/1999 (artigo 14.º), as reclamações durante uma investigação dirigidas contra inquéritos efectuados pelos inspectores do OLAF deverão ser apresentadas ao director do Organismo. Não se trata de uma solução satisfatória, na medida em que não garante ao queixoso um controlo independente do requerimento efectuado. Como alternativa, alguns inquiridos dirigem-se ao Provedor de Justiça quando consideram terem sido infringidos os seus direitos fundamentais. Tal procedimento mostrou-se insatisfatório, tendo levado por vezes a situações em que a actuação do Provedor de Justiça foi considerada como uma intervenção no decorrer dos inquéritos. A proposta da Comissão confia ao Comité de Fiscalização a tarefa de controlar a conduta dos inspectores. Esta solução não é melhor, dado desrespeitar o princípio de que o Comité não deverá intervir nos inquéritos em curso.

12. O controlo da legalidade dos actos de inquérito deverá ser confiado a um organismo que seja imparcial e não possa interferir na realização dos inquéritos por força de outros aspectos do seu mandato.

⁽¹⁾ JO L 292 de 15.11.1996, p. 2.

13. A proposta da Comissão não esclarece o papel do Comité de Fiscalização no que se refere à incompatibilidade entre o princípio da não intervenção nos inquéritos e o dever de solicitar o parecer do Comité durante um inquérito, o que se verifica quando é excedido o período de doze meses ou quando o Comité tem de ser informado antes de um processo ser enviado às autoridades judiciárias. Revela-se, portanto, necessário referir com ainda mais clareza o princípio de que o Comité de Fiscalização não deverá intervir nos inquéritos em curso.

14. A Comissão propõe o aumento do número de membros do Comité de Fiscalização do OLAF de cinco para sete. Tal proposta não se baseia numa análise objectiva das funções e das

modalidades de funcionamento do Comité. As funções dos membros são esporádicas e não lhes permitem um estudo aprofundado dos processos. Para poderem imprimir uma maior eficácia ao seu trabalho, será preferível que pelo menos alguns tenham uma experiência prévia de assuntos comunitários, especialmente no domínio dos inquéritos.

15. Nos termos do Regulamento (CE) n.º 1073/1999 (n.º 6 do artigo 11.º), o Comité de Fiscalização é obrigado a reunir pelo menos 10 vezes por ano. No entanto, se se pretender que o Comité se concentre na salvaguarda da independência da função de inquérito do OLAF, não deverá ser obrigado a reunir-se quase mensalmente. Além disso, uma análise das funções e das modalidades de funcionamento do Comité de Fiscalização deverá levar à redução de lugares no seu secretariado.

O presente parecer foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 9 de Junho de 2005.

Pelo Tribunal de Contas

Hubert WEBER

Presidente
