

Jornal Oficial da União Europeia

C 122

Edição em língua
portuguesa

Comunicações e informações

48.º ano

20 de Maio de 2005

Número de informação

Índice

Página

I Comunicações

Comissão**Comité de Fiscalização do OLAF**

2005/C 122/01

Relatório de actividades — Junho de 2003 – Julho de 2004..... 1

PT

I

*(Comunicações)***COMISSÃO****COMITÉ DE FISCALIZAÇÃO DO OLAF****RELATÓRIO DE ACTIVIDADES****Junho de 2003 – Julho de 2004***(2005/C 122/01)***AVISO AO LEITOR**

A fim de ter em conta as regras da Comissão relativas à extensão dos textos traduzidos para todas as línguas oficiais, o Comité de Fiscalização elaborou o presente resumo do seu relatório para as línguas sujeitas a essas limitações (10 páginas).

O texto integral do relatório está disponível nas línguas alemã, francesa e inglesa nos exemplares do presente Jornal Oficial correspondentes a essas línguas, que podem ser consultados no sítio internet Eur-Lex (<http://europa.eu.int/eur-lex>).

RESUMO

INTRODUÇÃO

Métodos

No quinto ano de aplicação do Regulamento (CE) n.º 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho, uma vez que o período de transição necessário para a criação de estruturas adaptadas às novas funções do OLAF foi muito mais longo do que previsto, o Comité, beneficiando da introdução pelo OLAF de métodos de gestão mais transparentes, pôde ocupar-se mais do domínio operacional e exercer plenamente a sua função de controlo regular sobre a função de inquérito.

Após estes cinco anos, o Comité salienta que o principal desafio do OLAF foi a tomada em consideração da finalidade penal de inquéritos que tinham de ser efectuados num quadro concebido à partida como administrativo.

Desde o início dos seus trabalhos, o Comité sublinhou esta dificuldade e chamou a atenção do director do OLAF para a necessidade de criar uma estrutura que pusesse em destaque uma função de inquérito que, pelo seu estatuto de independência, fosse distinta de um inquérito meramente administrativo. Recomendava igualmente a adopção de regras processuais, o estabelecimento de um controlo para assegurar o respeito destas regras, bem como de uma metodologia expressa dos inquéritos.

Verificação

Para a sua avaliação da actividade do OLAF, o Comité tomou em consideração, por um lado, os elementos de definição constantes do Regulamento (CE) n.º 1073/1999 e, por outro, as actividades realizadas efectivamente pelo OLAF.

A definição da missão do OLAF contida no Regulamento (CE) n.º 1073/1999 baseia-se na vontade do legislador de criar uma função de inquérito independente e de a integrar numa estrutura viável.

O Regulamento (CE) n.º 1073/1999 mantém o equilíbrio das responsabilidades entre o nível nacional e o nível comunitário. Visa aplicar a nível comunitário meios de inquérito novos ou existentes e, no que diz respeito à prevenção, encarrega o OLAF de contribuir para a acção da Comissão em matéria de concepção e desenvolvimento de métodos de luta contra a fraude.

No que diz respeito ao nível nacional, o regulamento prevê por parte do OLAF uma acção de «coordenação» para a colaboração entre as autoridades competentes dos Estados-Membros e limita-se nestes domínios a confiar ao OLAF as funções exercidas anteriormente pela UCLAF em nome da Comissão.

Estas disposições constituem soluções originais, em grande parte ainda provisórias. Porém, o Comité considerou que este dispositivo podia ser viável como solução transitória com base «na ambiguidade construtiva» que devia caracterizar a sua aplicação.

A aplicação destes dispositivos pelo OLAF caracterizou-se por uma tendência para explorar todas as potencialidades dos instrumentos adoptados prosseguindo ao mesmo tempo as actividades exercidas até então pela UCLAF. Só recentemente foi feito um esforço de programação para especificar a articulação entre as diferentes missões do OLAF. Por conseguinte, é ainda difícil apresentar uma definição clara dessas missões, da articulação entre si e com as dos parceiros.

CAPÍTULO I

MEIOS CRIADOS PELO OLAF PARA CUMPRIR A SUA MISSÃO

Em matéria de organização do OLAF, o Comité limita-se a recordar que recomendou a separação das funções em regime de independência das funções exercidas sob a autoridade da Comissão e a comunicação entre os sectores operacionais.

No que diz respeito aos meios da sua missão, o OLAF devia inovar, uma vez que a UCLAF, da qual o OLAF herdou as estruturas e o pessoal, não era um órgão de inquérito e não tinha as suas competências nem os seus instrumentos. Por conseguinte, a primeira função do OLAF foi criar estes instrumentos, mas a questão das modalidades do controlo de legalidade dos inquéritos continua em aberto.

A. INSTRUMENTOS DE DIRECÇÃO DAS OPERAÇÕES

Para razões de eficácia da gestão e de independência das decisões, o Comité recomendou ao OLAF a criação de instrumentos de uma direcção dinâmica.

Uma vez adoptado o princípio, o controlo da gestão pode ser efectuado de acordo com diversas abordagens e o OLAF experimentou várias simultaneamente: o «**Board**», o **manual** e o **programa de actividades**.

B. INSTRUMENTOS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA E ORÇAMENTAL

O Comité recomendou um regime de autonomia orçamental para o OLAF que lhe permitisse invocar as suas próprias prioridades para a previsão das despesas que relevam da independência e avaliar os respectivos meios. Além disso, o OLAF foi convidado a considerar-se um serviço autónomo por forma a promover uma gestão do pessoal que corresponda às especificidades da sua missão.

C. A QUESTÃO DO CONTROLO DA LEGALIDADE DOS INQUÉRITOS

O Comité apoiou inicialmente a atribuição à Unidade magistrados de competências de controlo distintas do controlo hierárquico, porque considerou que os controlos externos estavam demasiado afastados para inquéritos que, neste domínio, intervêm no âmbito dos direitos individuais.

O OLAF optou por se limitar a um controlo hierárquico e confiou à Unidade magistrados um papel de consultoria na decisão. Explora actualmente outra hipótese que consiste em confiar tal controlo ao «Board».

Em qualquer das hipóteses, um verdadeiro controlo da legalidade dos inquéritos só será possível se o OLAF dispuser de regras processuais precisas, o que actualmente não é ainda o caso.

CAPÍTULO II

BALANÇO DA ACTIVIDADE OPERACIONAL DO OLAF

Uma vez que as recomendações do Comité sobre os meios a criar para permitir a realização dos objectivos definidos pelo legislador só foram realizadas parcialmente, é difícil conhecer e avaliar o efeito que teriam podido ter sobre a eficácia e a qualidade das actividades do OLAF.

O controlo e as avaliações do Comité incidiram essencialmente sobre a função independente de inquérito e sobre as actividades a ela associadas. Com efeito, esta função está no centro da missão que o legislador atribuiu ao OLAF, sendo a missão do Comité, em primeiro lugar, consubstanciar a independência do OLAF no âmbito da realização da função de inquérito.

A dificuldade principal para uma avaliação da actividade operacional resulta do facto que as categorias definidas pelo manual não correspondem de forma sistemática às actividades efectivamente exercidas. Este desfasamento impede, aliás, uma gestão dos meios e dos recursos humanos baseada na natureza (independente ou não) das actividades, o que retira à Comissão e à autoridade orçamental a possibilidade de avaliar de modo preciso os meios necessários para cada um dos domínios. Por conseguinte, é necessário basear-se na natureza da actividade tal como definida pelo regulamento e ter em conta o facto que certas actividades operacionais independentes do OLAF estão expressamente previstas no regulamento (os inquéritos) e outras implicitamente (o apoio aos inquéritos das autoridades judiciárias nacionais).

A evolução recente da actividade operacional põe em evidência dois elementos positivos: por um lado, a realização do esforço para concluir os processos abertos pela OLAF e, por outro lado, a aplicação de métodos de gestão mais eficazes.

A. ACTIVIDADES EXPRESSAMENTE PREVISTAS PELO REGULAMENTO (CE) N.º 1073/1999: INQUÉRITOS

As garantias de independência do inquérito (estatuto do director e função do Comité) ultrapassam em muito as garantias de independência atribuídas a órgãos de inquérito administrativo comuns (por exemplo, IDOC). No entanto, actualmente estão sujeitas unicamente ao direito administrativo. Na previsão da sua eventual finalidade penal, as mesmas deverão também integrar as regras do direito penal nacional e os princípios supranacionais (CESDH e Carta UE).

a) Distinção entre os inquéritos internos e externos

Os critérios da distinção não são muito precisos, o que afecta a transparência das decisões relativas aos processos mistos e provoca a duplicidade de inquéritos, bem como efeitos negativos para a protecção dos direitos individuais.

b) Avaliação do funcionamento das diferentes fases do processo

A análise das recomendações constantes dos relatórios de inquérito finais dá uma imagem diversificada da natureza da actividade de inquérito do OLAF. De um modo geral, o Comité considera que a avaliação deve incidir nos resultados da função de inquérito e não limitar-se a elementos quantitativos: deve ter em conta as reacções das autoridades a que se destina. Deste ponto de vista, o Comité verifica que estão a ser envidados esforços no sentido de melhorar a tomada em consideração do contributo do OLAF pelas autoridades judiciárias, mas sublinha que a ausência de um controlo de legalidade eficaz, bem como o estatuto «misto» do OLAF puderam, em certa medida, enfraquecer a legitimidade e a credibilidade dos contributos do OLAF.

B. ACTIVIDADES IMPLICITAMENTE PREVISTAS PELO REGULAMENTO (CE) N.º 1073/1999: COOPERAÇÃO DO OLAF COM AS AUTORIDADES JUDICIÁRIAS NACIONAIS

A problemática das relações entre o OLAF e as autoridades judiciárias nacionais é determinada pelo facto da sua base jurídica não ser clara. Estas relações desenrolam-se no âmbito quer da fase de acompanhamento judiciário dos inquéritos, quer da actividade de apoio. Esta actividade revelou-se muito útil e constitui um prolongamento indispensável da actividade de inquérito. No entanto, deve ser considerada como uma actividade do OLAF enquanto serviço independente. A prazo, deverá ser atribuída aos serviços do futuro Procurador Europeu. Num período transitório, será necessária a adopção de regras internas no que diz respeito à participação do OLAF. O legislador deverá especificar a base jurídica e prever o respectivo enquadramento.

CAPÍTULO III

**RECOMENDAÇÕES DO COMITÉ: MELHORAR O
FUNCIONAMENTO DO OLAF E PREPARAR A TRANSIÇÃO
PARA O PROCURADOR EUROPEU**

O Comité formula recomendações destinadas a permitir ao OLAF cumprir integralmente a sua missão e evoluir para um papel de «auxiliar de justiça» a que aludia o presidente Prodi ao expor o seu plano de acção. Este sublinhava igualmente a necessidade de uma reflexão sobre uma recentragem das actividades do OLAF em torno da missão fixada pelo legislador. De facto, o OLAF experimentou dificuldades para definir o conteúdo das suas diferentes missões e a articulação entre estas e as dos seus parceiros.

**A. ARTICULAÇÃO DA FUNÇÃO DE INQUÉRITO COM AS
OUTRAS FUNÇÕES DO OLAF**

As missões do OLAF são muito diferentes: os inquéritos, o apoio aos inquéritos das autoridades nacionais e a contribuição para a acção política e legislativa da Comissão em matéria de combate à fraude ao orçamento comunitário. Com a experiência, a questão da sua sinergia coloca-se em novos termos e a dificuldade principal é a coerência do conjunto.

1. Necessidade de uma melhor organização da actividade do OLAF em função de uma política de inquérito

O Comité é favorável à aplicação do princípio da proporcionalidade e de uma política de inquérito expressamente estabelecida que especifique os critérios de escolha, indispensáveis devido ao princípio da subsidiariedade e aos meios limitados. A independência da decisão do director de instaurar um inquérito implica que o mesmo possa fazer uma escolha responsável com base em tais critérios e especificar melhor aos investigadores o objectivo do inquérito, o seu âmbito, os meios e os recursos a utilizar e a natureza dos elementos de prova a encontrar. Esta política de inquérito deverá igualmente permitir definir o papel dos inquéritos do OLAF em relação aos procedimentos nacionais e comunitários, estabelecer hierarquias nas prioridades e aumentar a transparência das decisões e, deste modo, a independência.

2. Necessidade de uma modificação do estatuto do OLAF

A estrutura do Regulamento (CE) n.º 1073/1999 e da Decisão 1999/352/CE, CECA, Euratom da Comissão assenta na distinção entre o exercício com total independência da nova missão de inquérito e as funções exercidas pelo OLAF enquanto serviço da Comissão. Na prática, a distinção nem sempre é clara.

a) Organização interna do OLAF

Recomendação n.º 1: Estabelecer uma estrutura que separe os serviços encarregados de funções independentes dos serviços encarregados de funções «Comissão» e esclarecer a distribuição das competências entre o OLAF e os serviços e DG da Comissão em matéria de cooperação administrativa.

Recomendação n.º 2: Estabelecer um regime de pessoal (agentes temporários ou funcionários) adaptado às suas funções.

Recomendação n.º 3: Estabelecer um regime orçamental do OLAF que não constitua um entrave à independência do inquérito.

b) Estatuto administrativo e responsabilidades

O estatuto administrativo do OLAF integrado na estrutura da Comissão poderá colocá-lo em situação de conflito de interesses sempre que intervenha como defensor no âmbito de recurso intentado por funcionários, cuja protecção deve assegurar, contra medidas tomadas no âmbito ou com base num inquérito do OLAF, ou por um membro de uma instituição.

Igualmente, no que diz respeito ao estatuto do director do OLAF, a regulamentação confia-lhe funções no domínio disciplinar, por analogia com a AIPN, simultaneamente de direcção dos inquéritos e de exame das reclamações contra os actos do inquérito, o que é concebível em direito administrativo, mas pode ser problemático no caso de inquéritos com finalidade penal.

c) Relações externas do OLAF

Recomendação n.º 4: Definir com precisão as missões do OLAF, a sua posição e as suas relações com os seus parceiros e as suas intervenções nos diferentes processos nomeadamente disciplinares; regulamentar a missão de apoio do OLAF às autoridades judiciais especificando o seu enquadramento jurídico.

B. MECANISMOS E ESTRUTURAS NECESSÁRIOS PARA O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DE INQUÉRITO

O OLAF analisa os seus inquéritos como actos preparatórios que têm a natureza de actos administrativos clássicos. É um facto que o OLAF não dispõe em relação às pessoas de todos os poderes coercivos adequados à matéria penal. Mas dispõe, no entanto, de poderes importantes como o acesso aos locais ou aos documentos ou a obrigação de depoimento. A acção do OLAF pode assim dizer respeito às liberdades individuais. É por essa razão que

o Comité considera que um controlo de legalidade puramente interno é insuficiente e comporta vários inconvenientes. As suas recomendações referem-se a:

1. Regras processuais

Recomendação n.º 5: A fim de se obter uma melhor tomada em consideração da finalidade penal dos inquéritos, o Comité reitera ao OLAF a recomendação apresentada no seu primeiro relatório de actividades quanto ao estabelecimento de regras processuais internas adaptadas às diferentes fases do inquérito e suficientemente precisas para assegurar o respeito dos princípios existentes.

2. Controlo da legalidade dos inquéritos

Na prática do controlo da legalidade dos actos do inquérito, o OLAF reconhece a necessidade de respeitar as disposições referidas no décimo considerando do Regulamento (CE) n.º 1073/1999, mas remete a respectiva responsabilidade para outras instâncias sob pena de diminuir a sua eficácia. Por conseguinte, o Comité considera que é útil recordar que, desde a entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 1073/1999, foi assinalado este ponto fraco e propostas soluções.

C. FUNÇÃO E ESTATUTO DO COMITÉ

O Comité recorda as duas funções que lhe foram confiadas pelo regulamento: o controlo regular da função de inquérito e a assistência ao director no exercício das suas funções.

Para o período que se segue, foi sugerido, em matéria de controlo de legalidade, o reforço das competências do Comité que será então encarregado de uma nova função que o actual regulamento proíbe. O Comité manifesta reservas sobre tal fórmula.

Devido à sua composição, que condiciona o seu funcionamento (reuniões mensais), a principal vantagem do Comité prende-se com a independência e a imparcialidade das suas avaliações. Se for encarregado de uma competência de decisão no desenrolar dos inquéritos, o seu estatuto será necessariamente modificado em prol de um estatuto permanente integrado nas instituições comunitárias: os seus poderes sairão reforçados mas a sua independência e a sua imparcialidade poderão diminuir.

É por essa razão que o Comité sugeriu a criação de um «advogado das liberdades» para o assistir no exercício destas novas funções.

Além disso, o Comité entende, com base nos seus trabalhos, poder contribuir para a solução das dificuldades que o OLAF experimenta em regular as suas relações com os seus diferentes parceiros e que estão na origem de grande parte dos problemas colocados pela sua actividade operacional.

Recomendação n.º 6: Atribuir expressamente ao Comité uma missão interinstitucional de coordenação entre os diferentes intervenientes da acção operacional de protecção dos interesses financeiros comunitários, a fim de prevenir os problemas de confusões ou conflitos de competências.

No que diz respeito ao seu próprio estatuto, o Comité chama uma vez mais a atenção das instituições para o facto que deve poder dispor dos meios necessários à sua missão, tanto no plano da informação que deve ser posta à sua disposição, como no plano da sua posição administrativa e orçamental que deve assegurar o seu correcto funcionamento. Em especial, recorda-se que a sua especificidade é ser um órgão independente que responde perante todas as das instituições. Para melhor afirmar esta especificidade, o estatuto dos seus membros deverá ser precisado. Além disso, o funcionamento do Comité e do seu secretariado (localização da sede, recrutamento e carreira do pessoal, orçamento) deverá ser totalmente autónomo dos órgãos controlados.

CONCLUSÃO

O Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa dá uma perspectiva concreta à evolução do sistema actual de protecção dos interesses financeiros (PIF) prevendo a organização das modalidades de exercício das competências do Eurojust no que diz respeito à instauração de inquéritos penais no âmbito da PIF e respectiva coordenação e prevendo a criação de um Procurador Europeu a partir do Eurojust, que deverá assumir estas tarefas, às quais se viria a juntar então o reenvio para julgamento, se necessário, em ligação com a Europol.

O Regulamento (CE) n.º 1073/1999 deu indicações sobre a finalidade potencialmente penal das conclusões e das informações obtidas durante os inquéritos do OLAF e submeteu a sua condução ao respeito de regras e de princípios mais restritos do que os aplicáveis aos inquéritos previstos no estatuto, tendo no entanto o efeito destas disposições sido insuficiente. Tendo em conta igualmente os resultados da auditoria do Tribunal de Contas, convirá no âmbito da revisão deste regulamento definir orientações para preparar a transição com o dispositivo previsto pela Constituição e melhorar tanto a organização interna do OLAF como as relações com os seus parceiros.

Deste modo, uma grande parte dos problemas do OLAF até ao momento deverá poder ser solucionada, facilitando a transição para um Procurador Europeu.