

Jornal Oficial

da União Europeia

C 419



Edição em língua
portuguesa

Comunicações e Informações

57.º ano

21 de novembro de 2014

Índice

III *Atos preparatórios*

TRIBUNAL DE CONTAS

2014/C 419/01

Parecer n.º 6/2014 (*apresentado nos termos do artigo 325.º do TFUE*) relativo a uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 no que diz respeito à criação de um Controlador das Garantias Processuais 1

PT

III

(Atos preparatórios)

TRIBUNAL DE CONTAS

PARECER N.º 6/2014

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

relativo a uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 no que diz respeito à criação de um Controlador das Garantias Processuais

(2014/C 419/01)

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 da Comissão ⁽¹⁾;

Tendo em conta o pedido de parecer sobre a referida proposta apresentado pelo Parlamento Europeu e recebido pelo Tribunal em 16 de julho de 2014;

Tendo em conta o pedido de parecer sobre a referida proposta apresentado pelo Conselho e recebido pelo Tribunal em 25 de julho de 2014;

ADOTOU O SEGUINTE PARECER:

Introdução

1. O Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) é uma Direção-Geral da Comissão Europeia, mas funciona de forma independente no que toca aos seus trabalhos de inquérito ⁽²⁾. O Organismo realiza inquéritos administrativos. Não é uma autoridade judiciária ou policial. Contudo, pode transmitir diretamente os seus relatórios às autoridades nacionais competentes para que tomem medidas suplementares.

2. Desde outubro de 2013, os inquéritos do OLAF no âmbito da luta contra a fraude, a corrupção e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União regem-se por um quadro jurídico parcialmente revisto ⁽³⁾. O Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 ⁽⁴⁾ (a seguir designado por «Regulamento OLAF») substituiu dois regulamentos ⁽⁵⁾ que estavam em vigor desde 1999, data da criação do Organismo.

⁽¹⁾ COM(2014) 340 final, de 11 de junho de 2014.

⁽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⁾ Para realizar os seus inquéritos, o Organismo não pode apoiar-se apenas no novo Regulamento OLAF. Mesmo após a reforma de outubro de 2013, continua a ser necessário recorrer a bases jurídicas suplementares para que fique habilitado a realizar inquéritos em casos específicos (tanto os inquéritos externos nos Estados-Membros como os inquéritos internos nas instituições, órgãos e organismos da UE), como por exemplo, o Regulamento (Euratom, CE) n.º 2185/96 do Conselho, de 11 de novembro de 1996, relativo às inspeções e verificações no local efetuadas pela Comissão para proteger os interesses financeiros das Comunidades Europeias contra a fraude e outras irregularidades (JO L 292 de 15.11.1996, p. 2).

⁽⁴⁾ 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).

⁽⁵⁾ Regulamento (CE) n.º 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 136 de 31.5.1999, p. 1) e Regulamento (Euratom) n.º 1074/1999 do Conselho (JO L 136 de 31.5.1999, p. 8).

3. A proposta da Comissão a que se refere o presente parecer procura reforçar as garantias processuais em vigor para todas as pessoas objeto de inquérito (referidas no Regulamento OLAF como «pessoas em causa» ⁽¹⁾). A Comissão propõe a criação de um Controlador das Garantias Processuais (a seguir designado por «Controlador»), com duas funções:

- a) analisar as queixas apresentadas pelas pessoas em causa relativas à alegada violação das suas garantias processuais previstas no Regulamento OLAF e emitir recomendações não vinculativas dirigidas ao Diretor-Geral do OLAF sobre essas queixas;
- b) autorizar o OLAF a inspecionar o escritório de um membro de uma instituição da UE, nas instalações de uma instituição da UE durante um inquérito interno ou a fazer cópias de documentos ou de outros suportes de dados localizados nesse escritório.

4. No âmbito da proposta da Comissão, o Controlador e o seu suplente são nomeados de comum acordo pelo Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão e exercem as suas funções em total independência.

5. O Tribunal avaliou a proposta da Comissão tendo em conta as recomendações que formulou nos Pareceres n.º 6/2011 ⁽²⁾ e n.º 8/2012 ⁽³⁾, com base nas observações constantes do Relatório Especial n.º 2/2011 relativo à gestão do Organismo ⁽⁴⁾. Tendo em conta que a reforma de 2013 está ainda em curso de aplicação, e que, portanto, a experiência pertinente no âmbito das novas regras é ainda limitada, era demasiado cedo para o Tribunal poder ter em consideração, no presente parecer, o impacto das novas regras no funcionamento do OLAF.

Controlo independente da legalidade dos inquéritos do OLAF em curso

6. Quando foi consultado sobre a proposta de revisão do Regulamento OLAF ⁽⁵⁾, apresentada em 2011 pela Comissão, o Tribunal chamou a atenção para a necessidade de existir um controlo independente da legalidade dos inquéritos do OLAF em curso. 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. Na altura, o Tribunal sugeriu a criação da função de examinador, que não deveria ser nomeado pelo Diretor-Geral do OLAF nem ficar sob a sua autoridade ⁽⁶⁾.

7. O Tribunal congratula-se com o facto de, no âmbito da atual proposta da Comissão, a independência do Controlador relativamente ao OLAF estar assegurada por um processo interinstitucional de nomeação e, se necessário, de demissão. A introdução desta função de controlo externo representaria uma evolução importante relativamente ao atual procedimento de controlo dos inquéritos em curso, que é um mecanismo meramente interno ⁽⁷⁾.

8. No n.º 1 do artigo 9.º-C da proposta de regulamento, a Comissão propõe que os candidatos aos lugares de Controlador e do seu suplente devem ser «devidamente qualificados». O Tribunal recomenda que o regulamento disponha que o Controlador e o seu suplente sejam selecionados de entre pessoas que ofereçam todas as garantias de independência e que possuam as qualificações necessárias para o exercício de funções jurisdicionais.

9. O **Tribunal recomenda** um maior reforço da independência do Controlador. Contrariamente ao proposto no n.º 1 do artigo 9.º-C da proposta de regulamento, nem o Controlador nem o seu secretariado devem depender administrativamente da Comissão ou de qualquer outra instituição implicada na sua nomeação. O Controlador deverá dispor de um número de efetivos suficiente para lhe permitir desempenhar as suas funções de forma eficaz. As dotações afetadas ao Controlador e ao seu secretariado devem ser inscritas numa rubrica orçamental específica.

Âmbito da intervenção do Controlador na sua função consultiva

10. No seu Parecer n.º 6/2011, o Tribunal salientou que o 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 objeto desse inquérito. A atual proposta da Comissão prevê a intervenção obrigatória do Controlador apenas nos casos em que a pessoa em causa tenha conhecimento de que é objeto de inquérito e tenha apresentado uma queixa relativa a medidas tomadas no desenrolar desse inquérito.

⁽¹⁾ Nos termos do n.º 5 do artigo 2º do Regulamento OLAF, «pessoa em causa» designa uma pessoa ou um operador económico suspeitos de ter praticado fraude, corrupção ou quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União, sendo, por conseguinte, objeto de inquérito pelo Organismo.

⁽²⁾ JO C 254 de 30.8.2011, p. 1.

⁽³⁾ JO C 383 de 12.12.2012, p. 1.

⁽⁴⁾ JO C 124 de 27.4.2011, p. 9.

⁽⁵⁾ Ver pontos 15 e 37–40 do Parecer n.º 6/2011.

⁽⁶⁾ O Tribunal recomendou que o examinador cuja função propunha criar deveria não só emitir pareceres vinculativos a pedido das pessoas em causa, mas também estar habilitado a emitir esses pareceres em todos os casos em que a comunicação de informações às autoridades judiciárias nacionais estivesse prevista pelo Diretor-Geral do OLAF ou em que os inquéritos se prolongassem por mais de dois anos.

⁽⁷⁾ Em conformidade com o n.º 7 do artigo 17º do Regulamento OLAF, o Diretor-Geral do OLAF estabelece um procedimento interno de consulta e controlo, incluindo um controlo da legalidade.

11. No entanto, o Controlador não pode intervir por sua própria iniciativa em situações em que a pessoa em causa não tenha conhecimento do inquérito. O artigo 9.º do Regulamento OLAF dispensa o Organismo, em determinadas circunstâncias, da obrigação de informar a pessoa em causa de que é objeto de inquérito e da obrigação de lhe dar a oportunidade de apresentar observações sobre os factos que lhe dizem respeito, antes de serem tiradas conclusões que lhe façam referência. Por conseguinte, no âmbito da proposta da Comissão, o Controlador não poderá intervir em todos os casos em que as garantias processuais mais importantes previstas no artigo 9º tenham sido suspensas no desenrolar de um inquérito.

12. Outra limitação do âmbito da intervenção do Controlador reside no facto de, segundo a proposta da Comissão, ele apenas dever verificar a observância das garantias processuais previstas no artigo 9.º do Regulamento OLAF. Contudo, existem disposições em outros artigos do regulamento (por exemplo, no artigo 10.º, a obrigação do Diretor-Geral de assegurar que as informações sobre um caso fornecidas ao público sejam prestadas de forma neutra e imparcial) que, se não forem respeitadas, podem afetar gravemente os direitos da pessoa em causa. Além disso, existe o risco de as medidas de inquérito do OLAF poderem igualmente afetar os direitos das pessoas singulares ou dos operadores económicos que não sejam considerados pessoas em causa, mas que estejam de outra forma relacionados com os casos objeto de inquérito, por exemplo, sendo inquiridos na qualidade de testemunhas.

13. O **Tribunal recomenda** que o Controlador esteja habilitado a examinar qualquer alegada violação dos direitos fundamentais e das garantias processuais previstas na legislação da UE no âmbito dos inquéritos do OLAF em curso. Nos casos em que o Organismo derroga à sua obrigação de informar uma pessoa em causa de que está a decorrer um inquérito, o Diretor-Geral deverá ser obrigado a consultar o Controlador.

Autorização prévia para certas medidas de inquérito pelo Controlador

14. O Tribunal congratula-se com o facto de, no âmbito da proposta da Comissão, o Diretor-Geral do OLAF dever, em primeiro lugar, obter a autorização do Controlador quando o Organismo pretender exercer o seu poder de inspecionar o escritório de um membro de uma instituição da UE, nas instalações de uma instituição da UE durante um inquérito interno ou de fazer cópias de documentos ou de outros suportes de dados localizados nesse escritório.

15. Segundo a Comissão, o Controlador deve efetuar uma avaliação objetiva da legalidade das medidas de inquérito que o OLAF pretende aplicar e examinar a possibilidade de alcançar o mesmo objetivo por medidas menos intrusivas. Tendo em conta os princípios da proporcionalidade e da igualdade de tratamento, o Tribunal está convencido de que essa avaliação deve ser exigida não apenas no caso de membros das instituições da UE, mas igualmente no caso dos membros do pessoal da UE ou de operadores económicos objeto de inquérito ⁽¹⁾.

16. Além da inspeção de um escritório, podem surgir outras situações no desenrolar de um inquérito do OLAF também suscetíveis de afetar gravemente os direitos das pessoas em causa, em especial a transmissão de informações sobre a pessoa em causa às autoridades judiciárias nacionais ou a incerteza criada por um inquérito que decorre durante um longo período.

17. O **Tribunal recomenda** que se deve obter a autorização prévia do Controlador, por escrito, sempre que o Organismo pretenda realizar verificações e inspeções no local. O **Tribunal recomenda** que essa autorização prévia deve igualmente ser exigida em todos os casos em que:

- a) em conformidade com o n.º 6 do artigo 4º do Regulamento OLAF, o Diretor-Geral do OLAF pretenda adiar a transmissão de informações à instituição da pessoa em causa;
- b) nos termos do n.º 4 do artigo 9º do Regulamento OLAF, o Organismo pretenda tirar conclusões que façam referência a uma pessoa em causa antes de dar a essa pessoa a oportunidade de apresentar observações sobre os factos que lhe dizem respeito;
- c) o OLAF preveja transmitir informações sobre uma pessoa em causa às autoridades judiciárias nacionais;
- d) o OLAF pretenda prolongar um inquérito por mais de dois anos.

18. O **Tribunal recomenda** ainda que o Regulamento OLAF estipule que os casos mencionados anteriormente constituem atos suscetíveis de afetar negativamente uma pessoa em causa. A inclusão de uma disposição desse tipo permitiria que, se necessário, as pessoas em causa recorressem aos tribunais da UE para a adoção de medidas de proteção provisórias. Na opinião do Tribunal, essa prática garantiria a legalidade dos inquéritos do OLAF e a salvaguarda dos direitos fundamentais das pessoas a que dizem respeito.

⁽¹⁾ Em conformidade com as disposições e os procedimentos previstos no Regulamento (CE, Euratom) n.º 2185/96, o OLAF pode efetuar inspeções e verificações no local nas instalações dos operadores económicos.

Conclusão

19. O Tribunal atribui grande importância à proteção dos interesses financeiros da União e à luta contra a fraude, a corrupção e outras atividades ilegais. A confiança dos cidadãos nas instituições da UE e a boa governação elementar assim o exigem. Para isso, o OLAF deve ser forte e eficaz, e qualquer reforma deve assegurar que essa força é preservada e reforçada, e que não é comprometida.

20. A proteção dos direitos individuais, e portanto a existência de garantias processuais sólidas para as pessoas objeto de inquérito pelo OLAF, tem uma importância fundamental. A experiência demonstra que qualquer ato de investigação justificável pode ser gravemente prejudicado pela perceção de que as salvaguardas do respeito pelos direitos individuais não são suficientes.

21. O facto de garantir o pleno respeito pelos direitos individuais não só reforça a reputação do OLAF enquanto organismo da UE em total consonância com o primado do direito mas é igualmente crucial para a eficácia dos seus inquéritos em última instância. As alterações propostas pelo Tribunal no presente parecer visam reforçar essa eficácia.

O presente parecer foi adotado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 23 de outubro de 2014.

Pelo Tribunal de Contas

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente

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



Serviço das Publicações da União Europeia
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

PT