



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção)

21 de maio de 2014*

«Acesso aos documentos — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Documentos sobre uma investigação do OLAF relativa à realização de um projeto de modernização da infraestrutura na Síria — Recusa de acesso — Exceção relativa à proteção de objetivos de atividades de inspeção, inquérito e auditoria»

No processo T-447/11,

Lian Catinis, residente em Damasco (Síria), representado por S. Pappas, advogado,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por J.-P. Keppenne e F. Clotuche-Duvieusart, na qualidade de agentes,

recorrida,

que tem por objeto a anulação da decisão do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) de 10 de junho de 2011 que recusa, por um lado, deferir o pretenso pedido de encerramento da investigação do OLAF, relativa à realização de um projeto de modernização da infraestrutura na Síria, e, por outro, o acesso a certos documentos do *dossier* desta investigação,

O TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção),

composto por: M. Kancheva, exercendo funções de presidente, C. Wetter (relator) e V. Kreuschitz, juízes,

secretária: S. Spyropoulos, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 16 de janeiro de 2014,

profere o presente

* Língua do processo: inglês.

Acórdão

Antecedentes do litígio

- 1 A Facilidade de Modernização Institucional e Setorial (ISMF) é um programa da União Europeia que tem por objetivo fornecer às autoridades sírias uma assistência técnica tendo em vista, designadamente, a modernização económica da Administração Central.
- 2 Na sequência de alegações de irregularidades na implementação do programa ISMF na Síria, o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) deu início, a partir de 16 de outubro de 2007, a diversas investigações conexas tendo em vista determinar a veracidade das referidas alegações. Neste contexto, os investigadores do OLAF interrogaram, designadamente, o recorrente, Lian Catinis, bem como outros peritos encarregados da realização do programa na Síria.
- 3 Por carta de 3 de agosto de 2010, dirigida a um chefe de unidade do OLAF, o recorrente formulou várias críticas sobre a realização e a duração da investigação, tendo solicitado o seu encerramento.
- 4 Em 23 de setembro de 2010, um diretor do OLAF informou o recorrente de que a investigação do OLAF sobre as irregularidades alegadas no âmbito da implementação do programa ISMF na Síria ainda estava em curso. Precisando o quadro jurídico relativo à política de confidencialidade que deve reger as investigações, esse diretor solicitou ao recorrente que lhe indicasse em que qualidade tinha apresentado o seu pedido.
- 5 Em 18 de outubro de 2010, o recorrente precisou que agia a título pessoal e instou o OLAF a transmitir-lhe os documentos relativos à investigação a ele respeitantes e, de novo, a encerrar a investigação.
- 6 Por carta datada de 21 de fevereiro de 2011, um diretor do OLAF respondeu ao recorrente que este devia fornecer mais informações sobre os documentos cujo acesso solicitava em virtude do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO L 145, p. 43). Por esta mesma carta, o recorrente foi informado do seu direito de confirmar o seu pedido inicial de acesso no prazo de quinze dias úteis.
- 7 Em 15 de março de 2011, o recorrente apresentou um pedido confirmativo, indicando designadamente os documentos aos quais se referia o seu pedido de acesso e explicou as razões pelas quais as exceções ao acesso previstas no artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 não lhe pareciam ser aplicáveis. O recorrente indicou igualmente que o atraso na investigação era suscetível de comprometer os seus direitos a ser ouvido em tempo útil.
- 8 Por ofício de 10 de junho de 2011, o diretor-geral do OLAF informou o recorrente que não podia deferir o seu pedido de acesso aos documentos. Em particular, precisou que as pessoas interessadas não tinham nenhum direito específico a um acesso direto ao *dossier* da investigação do OLAF, e explicou as razões pelas quais, com base no Regulamento n.º 1049/2001, não podia ser concedido acesso aos oito documentos que o OLAF tinha finalmente determinado constituírem objeto do pedido. Contudo, o diretor-geral do OLAF entregou uma cópia da ata da reunião de 27 de novembro de 2007 entre o recorrente e dois investigadores do OLAF, não com base no Regulamento n.º 1049/2001, mas em virtude de regras de processo internas.

Tramitação processual e pedidos das partes

- 9 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 9 de agosto de 2011, o recorrente interpôs o presente recurso.
- 10 Em 3 de novembro de 2011, a Comissão Europeia remeteu a contestação à Secretaria do Tribunal Geral.
- 11 O recorrente não apresentou a réplica no prazo fixado.
- 12 Por despacho de 16 de julho de 2013, o Tribunal Geral (Sexta Secção), com base nos artigos 65.º, alínea b), 66.º, n.º 1, e 67.º, n.º 3, terceiro parágrafo, do seu Regulamento de Processo, ordenou à Comissão que apresentasse os documentos em causa, mas determinou que estes documentos não seriam comunicados ao recorrente no âmbito do presente processo. Essa ordem foi cumprida.
- 13 Na sequência da renovação parcial do Tribunal Geral, o juiz-relator foi afetado à Oitava Secção, à qual o presente processo foi, por isso, reatribuído.
- 14 Por impedimento do presidente de secção, o Presidente do Tribunal Geral designou, segundo a ordem prevista no artigo 6.º do Regulamento de Processo, um primeiro juiz para o substituir e, em aplicação do artigo 32.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, um segundo juiz para completar a secção.
- 15 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral (Oitava Secção) decidiu iniciar a fase oral do processo.
- 16 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal Geral na audiência que teve lugar em 16 de janeiro de 2014.
- 17 O recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
 - anular as decisões contidas no ofício do diretor-geral do OLAF de 10 de junho de 2011, na medida em que recusam o encerramento da investigação e não lhe permitem aceder ao seu *dossier*;
 - condenar a Comissão nas despesas.
- 18 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
 - declarar o recurso inadmissível no que respeita à pretensa decisão tácita de recusar o encerramento da investigação e julgá-lo improcedente no que respeita à decisão de recusar o acesso ao *dossier* pessoal do recorrente;
 - condenar o recorrente nas despesas.

Questões de direito

- 19 O recorrente sustenta que, pelo ofício do seu diretor-geral de 10 de junho de 2011, o OLAF indeferiu quer o seu pedido principal, visando o encerramento da investigação, quer o seu pedido de acesso ao *dossier* da referida investigação.

Quanto ao pedido de anulação da pretensa decisão tácita do OLAF relativa à recusa de encerramento da investigação

Argumentos das partes

- 20 Em apoio do seu pedido de anulação da pretensa decisão tácita do OLAF relativa à recusa de encerramento da investigação, o recorrente invoca, no essencial, dois motivos.
- 21 Com o seu primeiro motivo, o recorrente sustenta que o OLAF, tendo prolongado a investigação para além de um prazo razoável e não tendo informado nem ouvido as partes interessadas, não apenas violou gravemente o princípio da boa administração, a presunção de inocência e os direitos da defesa, mas abusou também do seu poder.
- 22 O segundo motivo invocado pelo recorrente refere-se ao incumprimento, pelo OLAF, da sua obrigação de indicar as razões pelas quais decidiu não encerrar a investigação. O recorrente considera que, ao não fundamentar o indeferimento tácito do seu pedido de encerrar a investigação, o OLAF não observou uma formalidade essencial e violou os direitos fundamentais do recorrente, como consagrados, designadamente, nos artigos 41.º e 48.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. O recorrente entende igualmente que o OLAF, tendo continuado a investigação para além de um prazo razoável, a saber, mais de 41 meses, e não o tendo informado a este respeito, infringiu as normas de processo estabelecidas pelo Regulamento (CE) n.º 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de maio de 1999, relativo aos inquéritos efetuados pelo OLAF (JO L 136, p. 1), bem como os princípios lembrados no manual do OLAF relativo às orientações em matéria de investigação e aos procedimentos a serem seguidos pelo pessoal. Este ponto de vista é partilhado pelo Comité de Fiscalização do OLAF. Por último, o recorrente sublinha que, embora certos atos de investigação do OLAF tenham sido qualificados de atos preparatórios não lesivos, resulta da jurisprudência que a violação de formalidades essenciais e dos direitos fundamentais no decurso de investigações preparatórias pode afetar a legalidade da decisão final tomada com base nas investigações do OLAF.
- 23 A Comissão entende que o ofício do diretor-geral do OLAF de 10 de junho de 2011 não contém um indeferimento tácito do pedido de encerrar a investigação em causa.

Apreciação do Tribunal Geral

- 24 No caso em apreço, o recorrente solicita a anulação de uma pretensa decisão tácita do OLAF de recusar o encerramento da investigação.
- 25 Com efeito, conforme já foi assinalado, o recorrente alega que, como o ofício do diretor-geral do OLAF de 10 de junho de 2011 não faz referência ao seu pedido principal, relativo ao encerramento da investigação, se pode deduzir daí um indeferimento tácito do seu pedido de encerramento da investigação realizada pelo OLAF.
- 26 Em primeiro lugar, como fez a Comissão, note-se que, embora o recorrente se tenha queixado várias vezes da duração da investigação do OLAF, não manteve formalmente o seu pedido de adoção de uma decisão sobre o encerramento da investigação. A este respeito, importa observar que é certo que, na sua carta de 3 de agosto de 2010, tinha solicitado o encerramento da investigação. Todavia, na sua carta de 18 de outubro de 2010, reiterou o mesmo pedido, mas apenas na medida em que fosse possível o encerramento da investigação. Para o caso de o OLAF considerar que um encerramento da investigação não era possível nessa fase, o recorrente acrescentou um pedido de acesso aos documentos contidos no *dossier* da referida investigação que lhe diziam respeito. O pedido confirmativo de 15 de março de 2011 contém novas críticas sobre a duração da investigação, mas não solicita ao OLAF que tome posição sobre esta questão. Por conseguinte, atendendo a toda a

correspondência trocada, o OLAF podia considerar corretamente que o pedido do recorrente se limitava a um pedido de acesso aos documentos e, por este motivo, pronunciou-se unicamente sobre este pedido.

- 27 Em segundo lugar, importa notar que, de qualquer modo, o Regulamento n.º 1073/1999 não contém nenhuma disposição sobre a fixação de um prazo para além do qual se deveria considerar que o OLAF indefere tacitamente um pedido de encerramento de uma investigação.
- 28 Ora, resulta da jurisprudência que, em princípio, na falta de disposições expressas que fixem um prazo no termo do qual uma decisão tácita é considerada como tendo sido tomada por uma instituição que é chamada a tomar posição e que definam o conteúdo dessa decisão, o mero silêncio de uma instituição não pode ser equiparado a uma decisão, sem comprometer o sistema das vias de recurso instituído pelo Tratado (acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de dezembro de 2004, Comissão/Greencore, C-123/03 P, Colet., p. I-11647, n.º 45; acórdãos do Tribunal Geral de 13 de dezembro de 1999, SGA/Comissão, T-189/95, T-39/96, T-123/96, Colet., p. II-3587, n.º 27, e Sodima/Comissão, T-190/95, T-45/96, Colet., p. II-3617, n.º 32).
- 29 Resulta igualmente desta jurisprudência que, em certas circunstâncias específicas, esse princípio pode não ser aplicável, de modo que o silêncio ou a inação de uma instituição podem ser excepcionalmente considerados uma decisão tácita de recusa (acórdão Comissão/Greencore, referido no n.º 28, *supra*, n.º 45).
- 30 Ora, o Regulamento n.º 1073/1999 prevê unicamente, no seu artigo 6.º, n.º 5, que «[o]s inquéritos desenvolver-se-ão ininterruptamente durante um período que deve ser proporcional às circunstâncias e à complexidade do assunto». Do mesmo modo, o artigo 11.º, n.º 7, do referido regulamento dispõe que, «[q]uando um inquérito estiver a decorrer há mais de nove meses, o diretor informará o Comité de Fiscalização sobre as razões que não permitem a conclusão do mesmo, bem como sobre o prazo previsivelmente necessário ao seu termo». Esta obrigação de informação face ao Comité de Fiscalização não cria uma obrigação direta para o OLAF no que respeita à duração das suas investigações.
- 31 Todavia, constata-se que o recorrente não invocou nenhuma circunstância particular que permita equiparar, a título excepcional, o silêncio do OLAF a uma decisão tácita de recusa.
- 32 Resulta do que precede que os pedidos do recorrente são inadmissíveis na medida em que visam a anulação da pretensa decisão tácita do OLAF relativa à recusa de encerramento da investigação.
- 33 A título exaustivo, quanto à pretensa violação de formalidades essenciais e dos direitos fundamentais, é certo que, como foi igualmente lembrado no considerando 10 do Regulamento n.º 1073/1999, os inquéritos do OLAF devem ser efetuados no pleno respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Todavia, importa constatar que as alegações do recorrente, como uma pretensa violação da presunção de inocência, uma pretensa violação dos direitos de defesa ou um abuso de poder, não estão fundamentadas, pelo que não colhem. De qualquer modo, mesmo supondo que o OLAF tenha violado um desses direitos fundamentais, isso não afeta a afirmação feita nos n.ºs 26 a 31, *supra*, e não tem incidência na admissibilidade do primeiro fundamento.
- 34 No que se refere mais especificamente à crítica relativa à duração da investigação, importa lembrar que a obrigação de observar um prazo razoável na condução dos procedimentos administrativos constitui um princípio geral de direito da União cujo respeito é garantido pelos órgãos jurisdicionais da União e que é, de resto, mencionada, como componente do direito a uma boa administração, pelo artigo 41.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais (v. acórdão do Tribunal Geral de 8 de julho de 2008, Franchet e Byk/Comissão, T-48/05, Colet., p. II-1585, n.º 273 e jurisprudência referida). Decorre igualmente da jurisprudência que, quando a duração do processo não é fixada por uma disposição do direito da União, como sucede no presente caso (v. n.º 30, *supra*), o caráter razoável do prazo deve ser

apreciado em função das circunstâncias próprias de cada processo, em particular, da importância do litígio para o interessado, da complexidade do processo e do comportamento das partes (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de outubro de 2002, *Limburgse Vinyl Maatschappij e o./Comissão*, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P a C-252/99 P e C-254/99 P, Colet., p. I-8375, n.º 187).

- 35 Como alega o recorrente, importa constatar *prima facie* que, quando o presente recurso foi interposto, a duração da investigação já ultrapassava 41 meses, período que pode ser considerado excepcionalmente longo. Contudo, no caso em apreço, a questão de saber se isso está justificado ou não pela complexidade do processo não é útil para responder ao presente fundamento, que se refere a um indeferimento tácito ou não do pedido de encerramento da investigação em causa. Com efeito, importa sublinhar, a este respeito, que uma eventual violação dos direitos fundamentais em questão deveria ser apreciada no momento em que é adotada uma decisão relativa ao recorrente após a investigação do OLAF.

Quanto ao pedido de anulação da decisão do OLAF que recusa o acesso do recorrente aos documentos que lhe dizem respeito no quadro da investigação

Argumentos das partes

- 36 O recorrente sustenta que a recusa de acesso aos documentos relativos a uma investigação do OLAF deve ser suficientemente justificada, após um exame concreto e individual de cada documento solicitado e uma identificação de uma necessidade real, e não hipotética, de proteger a confidencialidade da investigação e a eficácia de investigações futuras. Ora, no caso em apreço, o ofício do diretor-geral do OLAF de 10 de junho de 2011 não indica concretamente em que medida os documentos solicitados afetam um interesse protegido pelo Regulamento n.º 1049/2001. O recorrente sustenta igualmente que, ao recusar-lhe o acesso a documentos que lhe dizem respeito, o OLAF comprometeu irremediavelmente o exercício dos seus direitos de defesa e violou o princípio da proporcionalidade.
- 37 A Comissão contesta os argumentos do recorrente.

Apreciação do Tribunal Geral

- 38 Importa lembrar que, nos termos do seu considerando 1, o Regulamento n.º 1049/2001 se inscreve na vontade expressa no artigo 1.º, segundo parágrafo, TUE, de assinalar uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões sejam tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos. Como recorda o segundo considerando do referido regulamento, o direito de acesso do público aos documentos das instituições está associado ao caráter democrático destas últimas (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de julho de 2011, *Suécia/MyTravel e Comissão*, C-506/08 P, Colet., p. I-6237, n.º 72 e jurisprudência referida).
- 39 Para este efeito, o Regulamento n.º 1049/2001 tem por objetivo, como indicado no seu considerando 4 e no artigo 1.º, garantir um direito de acesso o mais amplo possível do público aos documentos das instituições (v. acórdão *Suécia/MyTravel e Comissão*, referido no n.º 38, *supra*, n.º 73 e jurisprudência referida).
- 40 É certo que este direito não deixa de estar sujeito a determinados limites baseados em razões de interesse público ou privado. Mais especificamente, e em conformidade com o seu considerando 11, o referido regulamento prevê, no seu artigo 4.º, um regime de exceções que autoriza as instituições a

recusar o acesso a um documento, no caso de a divulgação do mesmo poder prejudicar um dos interesses protegidos por este artigo (v. acórdão Suécia/MyTravel e Comissão, referido no n.º 38, *supra*, n.º 74 e jurisprudência referida).

- 41 Contudo, uma vez que essas exceções derrogam o princípio do acesso o mais amplo possível do público aos documentos, devem ser interpretadas e aplicadas de forma estrita (v. acórdão Suécia/MyTravel e Comissão, referido no n.º 38, *supra*, n.º 75 e jurisprudência referida).
- 42 Assim, quando a instituição em causa decide recusar o acesso a um documento cuja comunicação lhe tenha sido solicitada, incumbe-lhe, em princípio, explicar as razões pelas quais o acesso a esse documento poderia prejudicar concreta e efetivamente o interesse protegido por uma exceção prevista no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, que essa instituição invoca. Por outro lado, o risco desse prejuízo deve ser razoavelmente previsível e não meramente hipotético (v. acórdão Suécia/MyTravel e Comissão, referido no n.º 38, *supra*, n.º 76 e jurisprudência referida).
- 43 Todavia, essa instituição pode basear-se, a este respeito, em presunções gerais aplicáveis a certas categorias de documentos, uma vez que considerações de ordem geral semelhantes podem ser aplicadas a pedidos de divulgação respeitantes a documentos da mesma natureza (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de novembro de 2013, LPN e Finlândia/Comissão, C-514/11 P e C-605/11 P, n.º 45 e jurisprudência referida). A aplicação de uma presunção geral não exclui a possibilidade de demonstrar que um determinado documento, cuja divulgação é pedida, não está coberto pela referida presunção ou que existe, em virtude do artigo 4.º, n.º 2, último membro de frase, do Regulamento n.º 1049/2001, um interesse público superior que justifica a divulgação do documento em causa. Por outro lado, a instituição em causa não tem a obrigação de basear a sua decisão nessa presunção geral. Pode sempre proceder a um exame concreto dos documentos visados pelo pedido de acesso e apresentar essa fundamentação (acórdão LPN e Finlândia/Comissão, já referido, n.ºs 66 e 67).
- 44 É à luz destes princípios que importa examinar as pretensões do recorrente, na medida em que se referem à anulação da decisão do OLAF que recusa o acesso do recorrente aos documentos que lhe dizem respeito no quadro da investigação.
- 45 No ofício do seu diretor-geral de 10 de junho de 2011, o OLAF identificou oito documentos aos quais o acesso foi solicitado pelo recorrente e, após ter procedido a um exame concreto dos referidos documentos, indicou as razões pelas quais estes não deveriam ser divulgados.
- 46 Os documentos aos quais o recorrente pediu acesso são os seguintes:
- a ata de uma reunião datada de 27 de novembro de 2007 (a seguir «documento 1»);
 - a carta do OLAF datada de 21 de maio de 2010 (a seguir «documento 2»);
 - a decisão interna do OLAF, de 16 de outubro de 2007, relativa à nomeação de um investigador (a seguir «documento 3»);
 - o relatório da verificação *in situ*, de 29 de julho de 2010 (a seguir «documento 4»);
 - a carta destinada ao OLAF, recebida em 14 de setembro de 2010 (a seguir «documento 5»);
 - a carta destinada ao OLAF, recebida em 25 de junho de 2009 (a seguir «documento 6»);
 - a informação destinada ao Comité de Fiscalização do OLAF, de 19 de setembro de 2008, relativa ao *dossier* aberto há mais de nove meses (a seguir «documento 7»);
 - a abertura da investigação externa de 16 de outubro de 2007 (a seguir «documento 8»).

- 47 Tendo em conta os argumentos do recorrente formulados em apoio das suas pretensões de anulação da decisão do OLAF que recusa o acesso aos documentos solicitados, importa, antes de mais, determinar se o OLAF cumpriu a sua obrigação de fundamentação, a seguir, examinar se os motivos invocados por este último quanto às exceções alegadas são fundados e, finalmente, se existe um interesse público superior que justifique o acesso aos documentos em causa.
- 48 Em primeiro lugar, importa constatar que o OLAF cumpriu a sua obrigação de fundamentação. A este respeito, compete à instituição que recusa o acesso a um documento fornecer uma fundamentação que permita compreender e verificar, por um lado, se o documento pedido está efetivamente abrangido pelo domínio visado pela exceção invocada e, por outro, se a necessidade de proteção relativa a essa exceção é real (v. acórdão do Tribunal Geral de 12 de setembro de 2013, Besselink/Conselho, T-331/11, n.º 99 e jurisprudência referida).
- 49 No caso em apreço, o OLAF indicou claramente ao recorrente as exceções em que baseou a sua recusa de acesso aos documentos controvertidos, invocando, em primeiro lugar, para a totalidade desses documentos, a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, relativa à proteção dos objetivos de atividades de inspeção, inquérito e auditoria, bem como a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), deste regulamento, relativa à vida privada e à integridade do indivíduo, em segundo lugar, para os documentos 1, 3, 4, 7 e 8, a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, deste regulamento, relativa à proteção do processo decisório da instituição, e, em terceiro lugar, para os documentos 1, 2, 4, 6 e 7, a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do mesmo regulamento, relativa à proteção de interesses comerciais.
- 50 Segundo o ofício do diretor-geral do OLAF de 10 de junho de 2011, os documentos 1, 3, 4, 7 e 8 foram redigidos para uso interno e fazem parte de deliberações e de consultas preliminares no seio do OLAF. Os documentos 2, 4 e 5 dizem respeito à correspondência entre o OLAF e as autoridades nacionais competentes e contêm informações operacionais trocadas no quadro de investigações do OLAF e das autoridades nacionais em certos casos específicos. Finalmente, o documento 6 diz respeito a uma carta de outro operador económico, que forneceu informações úteis para o OLAF. Todos estes documentos estão abrangidos por exceções previstas no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001. Em seguida, o OLAF examinou se existia um interesse público superior e concluiu pela negativa. A este respeito, sublinhou que, atendendo à especificidade dos inquéritos antifraude e especialmente ao caráter confidencial das informações recolhidas pelo OLAF, é preciso ter elementos claros demonstrando a existência de um interesse superior que justifique a divulgação ao público de documentos relacionados com uma investigação. Por último, o OLAF examinou a possibilidade de conceder um acesso parcial aos documentos solicitados, mas, dado que as informações contidas nesses documentos estão abrangidas, pelo menos, por uma das exceções invocadas, concluiu que esse acesso não podia ser concedido.
- 51 Em segundo lugar, quanto ao fundamento da decisão do OLAF que recusa o acesso do recorrente aos referidos documentos no que diz respeito às exceções invocadas, mais particularmente à exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001, relativa à proteção dos objetivos de atividades de inspeção, inquérito e auditoria, é pacífico que os oito documentos em causa fazem efetivamente parte de uma atividade de investigação no sentido desse artigo, e que as atividades de investigação estavam em curso no momento da adoção da referida decisão.
- 52 Por conseguinte, o OLAF tinha, em princípio, o direito de invocar a exceção prevista pelo artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 (v., neste sentido, acórdão do Tribunal Geral de 6 de julho de 2006, Franchet e Byk/Comissão, T-391/03 e T-70/04, Colet., p. II-2023, n.º 113).

- 53 É verdade que a circunstância de um documento respeitar a uma atividade de inspeção ou de investigação não basta, por si só, para justificar a aplicação da exceção invocada. A instituição em causa deve igualmente fornecer explicações quanto à questão de saber de que modo o acesso ao referido documento poderia prejudicar concreta e efetivamente o interesse protegido por uma exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 54 Todavia, no caso em apreço, importa constatar, a este respeito, que o OLAF indicou no ofício do seu diretor-geral de 10 de junho de 2011 as razões por que a divulgação dos documentos aos quais o acesso tinha sido pedido afetava o interesse protegido. Assim, além de que os documentos 1 a 8 se referiam efetivamente à investigação em curso, vários documentos revelavam as provas que tinham sido obtidas de diferentes fontes e uma divulgação poderia alertar as pessoas ou as entidades alvo da investigação antes de serem obtidos todos os elementos de prova. Do mesmo modo, esses documentos poderiam igualmente constituir provas no quadro de processos perante os órgãos jurisdicionais nacionais e a sua divulgação poderia assim comprometer a sua utilização eficaz pelos referidos órgãos jurisdicionais. Por outro lado, os documentos 1, 2, 4, 5 e 7 apresentam a estratégia do OLAF e o modo como conduzia a investigação. A sua divulgação poderia dar indicações sobre os seus métodos de trabalho no presente caso e, deste modo, prejudicar a eficácia das tarefas do OLAF. Os documentos 2, 4 e 5 referem-se todos a trocas de informações com as autoridades nacionais no quadro da presente investigação e a sua divulgação poderia prejudicar o clima de confiança mútua, indispensável ao bom desenvolvimento da cooperação com as autoridades nacionais no quadro da investigação em causa. Acresce que a divulgação destes documentos revelaria as estratégias de investigação, as ações realizadas e a interpretação dos procedimentos. Por último, a divulgação ao público de documentos como o documento 6, uma carta de um operador económico que forneceu informações ao OLAF, exporia o informador, cujo anonimato deixaria de ser protegido, o que teria por consequência desencorajar os particulares de enviar informações sobre eventuais fraudes e, desse modo, privaria o OLAF e a Comissão de informações úteis para conduzir investigações relativas à proteção dos interesses financeiros da União.
- 55 Por outro lado, a crítica relativa à duração não razoável da investigação em causa deve ser considerada inoperante. Com efeito, mesmo supondo que se possa demonstrar que a duração da investigação não é razoável, isso não permite pôr em causa a legalidade da decisão do OLAF que recusa o acesso do recorrente aos referidos documentos no que respeita às exceções invocadas.
- 56 Face ao exposto, importa concluir que o OLAF podia considerar, sem cometer erro, que a divulgação dos documentos aos quais o acesso tinha sido pedido afetaria a investigação em curso.
- 57 Além disso, o recorrente não invocou, em apoio do presente fundamento, nenhum argumento destinado a refutar a conclusão do OLAF de que não podia ter sido concedido um acesso parcial.
- 58 Por último, no que respeita ao interesse público superior na aceção do artigo 4.º, n.º 2, último período, do Regulamento n.º 1049/2001, importa lembrar que, nos termos do ofício do diretor-geral do OLAF de 10 de junho de 2011, tal interesse não existe no presente caso.
- 59 Esta apreciação da inexistência de um interesse público superior na aceção do artigo 4.º, n.º 2, *in fine*, do Regulamento n.º 1049/2001 não está ferida de erro.
- 60 Com efeito, importa constatar que, quando foi adotada a decisão do OLAF que recusa o acesso do recorrente aos documentos em causa, as atividades de investigação estavam em curso. Acresce que o recorrente não formulou, perante o Tribunal Geral, nenhum argumento detalhado que permitisse considerar que o OLAF tinha cometido um erro ao considerar que não existia um interesse público superior que justificasse a divulgação dos documentos em causa, em virtude do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001.

- 61 Na medida em que o recorrente alega que o interesse público superior reside nos direitos de defesa, basta notar que o direito de acesso aos documentos não depende da natureza do interesse específico que o requerente do acesso possa ou não ter em obter a informação requerida (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 1 de fevereiro de 2007, Sison/Conselho, C-266/05 P, Colet., p. I-1233, n.º 44).
- 62 Do mesmo modo, o argumento do recorrente, segundo o qual o facto de não ter tido acesso ao *dossier* da investigação violaria os seus direitos de defesa e infringiria os artigos 42.º e 48.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais, também não colhe. A este respeito, recorde-se, em primeiro lugar, que o presente recurso foi interposto com fundamento no Regulamento n.º 1049/2001, na sequência da recusa de acesso a documentos. Em segundo lugar, é pacífico que as atividades de investigação não tinham terminado e que não tinham ainda dado lugar à redação de um relatório final quando o presente recurso foi interposto, nem, por consequência, à adoção de uma decisão de seguimento. Além disso, contrariamente ao que sustenta o recorrente, o Regulamento n.º 1049/2001 visa, com efeito, garantir o acesso de qualquer pessoa aos documentos, de modo que um documento divulgado em virtude das suas disposições entra no domínio público.
- 63 Nesse contexto, importa ainda notar que, independentemente dos direitos existentes em virtude do Regulamento n.º 1049/2001, o OLAF não é obrigado a conceder a uma pessoa pretensamente afetada por uma investigação acesso aos documentos contidos no *dossier* de tal investigação (v., neste sentido, acórdão de 8 de julho de 2008, Franchet e Byk/Comissão, referido no n.º 34, *supra*, n.ºs 255 a 258).
- 64 Observe-se, a este respeito, que o acesso aos documentos contidos nos *dossiers* do OLAF relativos a uma investigação deste último, excetuando o direito de o interessado receber a ata da sua reunião com o OLAF, tem lugar efetivamente durante um processo de seguimento. Com efeito, a recomendação final do OLAF será submetida às autoridades competentes da União ou às autoridades nacionais. Se essas autoridades tencionam aplicar uma sanção a uma pessoa que é alvo da investigação, no caso em apreço ao recorrente, devem dar-lhe a possibilidade de exercer os seus direitos de defesa em conformidade com o procedimento administrativo ou penal aplicável. Deste modo, o recorrente poderá ter acesso às vias de recurso disponíveis, através dessas autoridades, sem prejuízo das regras de processo aplicáveis.
- 65 Em conclusão, como resulta do anteriormente exposto, o OLAF negou corretamente o acesso solicitado aos documentos, baseando-se na exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001.
- 66 Por conseguinte, o recurso deve ser julgado improcedente, sem ser necessário examinar a argumentação do recorrente relativa às outras exceções invocadas pelo OLAF para justificar a recusa de acesso aos documentos em causa.

Quanto às despesas

- 67 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o recorrente sido vencido, há que condená-lo nas despesas, nos termos do pedido da Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção)

decide:

- 1) É negado provimento ao recurso.**

2) Lian Catinis é condenado nas despesas.

Kancheva

Wetter

Kreuschitz

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 21 de maio de 2014.

Assinaturas