



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos
Europeus

Ofício n.º349 /XI/1ª – CACDLG /2011

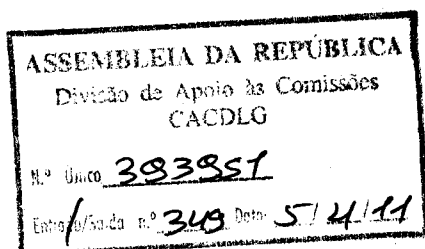
Data: 05-04-2011

ASSUNTO: Parecer – COM (2011) 135.

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer 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, Associado o SEC(2011)343 – Preliminary Draft: COMMISSION DECISION amending its Decision (1999/352/EC/ECSC, Euratom) of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office [COM (2011) 135]*, que foi aprovado por unanimidade, registando-se a ausência do BE e do PEV, na reunião de 5 de Abril de 2011 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão

(Osvaldo de Castro)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

COM(2011)135 – 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

Associado: **SEC(2011)343 - Preliminary Draft: COMMISSION DECISION amending its Decision (1999/352/EC/ECSC, Euratom) of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office**

1. NOTA PRELIMINAR

De acordo com o preceituado no n.º 1 do artigo 7º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, relativa ao *Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia*, a Comissão de Assuntos Europeus remeteu à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdade e Garantias o documento designado COM(2011)135 correspondente a uma 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.

Compete, pois, a esta Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdade e Garantias proceder à análise da proposta COM(2011)135, tendo em conta o previsto no Protocolo (n.º 2) relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado de União Europeia (TUE) e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

2. MOTIVAÇÃO E ENQUADRAMENTO DA INICIATIVA

O Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) foi instituído em 1999. Este organismo é o sucessor da *task force* "Coordenação da Luta Antifraude" (UCLAF) do Secretariado-Geral da Comissão, criada em 1988. Apesar do seu estatuto de independência no exercício da função de inquérito, o OLAF continua a fazer parte da Comissão Europeia, exercendo todas as competências de inquérito conferidas à Comissão pela legislação comunitária e pelos acordos em vigor com países terceiros, com vista a reforçar a luta contra a fraude, a corrupção e quaisquer outras actividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da Comunidade Europeia.

Neste contexto, os dois elementos fundamentais definidores do quadro jurídico para o funcionamento do Organismo são o Regulamento (CE) n.º 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (Euratom) n.º 1074/1999 do Conselho, de 25 de Maio de 1999, que estabelecem as modalidades dos inquéritos internos e externos realizados pelo Organismo, bem como a Decisão 1999/352/CE, CECA, Euratom da Comissão, de 28 de Abril de 1999, que institui o Organismo. De referir que a necessidade destes dois instrumentos advém da possibilidade de actuação do OLAF em duas molduras legais distintas, a do Tratado da Comunidade Europeia e a do Tratado Euratom.

Neste seguimento, em 2006, veio a Comissão apresentar uma proposta de alteração do Regulamento n.º 1073/1999, com o propósito de obter uma maior eficiência operacional e uma melhor governação do próprio OLAF. Esta proposta da Comissão foi debatida no Conselho e no Parlamento Europeu, e em 20 de Novembro de 2008, este último adoptou uma resolução em primeira leitura, no âmbito do procedimento de co-decisão. Muitas das alterações, por esta via, propostas à Comissão foram aceites, tendo esta apresentado em Julho de 2010, um documento de reflexão sobre a reforma do OLAF, dirigido ao Parlamento Europeu e ao Conselho, a pedido da Presidência Checa do Conselho. Finalmente, em Outubro de 2010, o Parlamento Europeu solicitou à Comissão que retomasse o processo legislativo, e em 6 de Dezembro de 2010, o Conselho adoptou conclusões sobre o



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

documento de reflexão apresentado pela Comissão. Será, ainda, de referir o facto de o Comité de Fiscalização do OLAF ter apresentado os seus contributos para o debate.

A reforma legislativa ora proposta tem em vista dois grandes objectivos: o reforço da eficiência dos inquéritos do OLAF, bem como o reforço da governação do OLAF estabelecendo um equilíbrio entre independência e prestação de contas.

3. APRECIÇÃO DA PROPOSTA

a. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A COM(2011)135 apresenta-nos uma proposta cujo esteio legal se encontra no artigo 325º do TFUE, em conjugação com o Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica, mais precisamente o artigo 106º-A. Relativamente ao último artigo mencionado importa dizer que este integra o Título III *Disposições Institucionais e Financeiras*, e estipula no seu nº 1 que são aplicáveis ao Tratado da Euratom vários artigos do TFUE, de entre os quais o artigo 325º.

Deste modo, centrando a nossa análise no artigo 325º do TFUE, anterior artigo 280º do TCE, verificamos que o combate às *fraudes e quaisquer outras actividades ilegais lesivas dos interesses da União* é uma função atribuída no nº 1, simultaneamente aos Estados-Membros e à União. Considerando a integralidade do texto deste artigo, verificamos que a forma de adopção das medidas concretas se encontra prevista no nº 4, que passamos a transcrever para maior clareza:

4. *O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta ao Tribunal de Contas, adoptarão as medidas necessárias nos domínios da prevenção e combate das fraudes lesivas dos interesses financeiros da União, tendo em vista proporcionar uma protecção efectiva e equivalente nos Estados-Membros, bem como nas instituições, órgãos e organismos da União.*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

b. MEDIDAS A ADOPTAR

Entre as medidas propostas para reforço da eficácia do OLAF, propõe-se:

1. Adopção de novas disposições sobre o aumento da eficiência dos inquéritos e o reforço da cooperação com os Estados-Membros com vista a obter uma efectiva aceleração das diligências de inquérito

1.a. Para este efeito, a Comissão propõe que o Comité de Fiscalização analise a duração dos inquéritos com base nas informações prestadas pelo Organismo. **Nos casos de inquéritos não concluídos no prazo de 12 meses, o Organismo deve informar de seis em seis meses o Comité de Fiscalização das razões que impedem o encerramento do inquérito, assegurando-se assim um acompanhamento permanente da duração dos inquéritos até ao seu encerramento.**

1.b. A proposta alterada contribui ainda para tornar os trabalhos do Organismo mais eficazes através da melhoria da sua cooperação e intercâmbio de informações com as outras instituições, serviços, organismos e agências da UE, bem como com os Estados-Membros em todas as fases do processo de investigação. As instituições, organismos, serviços e agências cujo membro/membro do pessoal ou orçamento é objecto de um inquérito devem ser informados pelo Organismo sem atrasos injustificados. **Desta forma, as instituições, organismos, serviços e agências poderão tomar medidas administrativas de natureza cautelar.** Cabe-lhes assegurar a máxima protecção dos interesses financeiros da UE e **evitar a continuação de uma irregularidade ou o aumento potencial de perdas financeiras.** Consequentemente, a sua informação é absolutamente necessária. Nos casos excepcionais em que não possa ser assegurada a confidencialidade do inquérito (como, por exemplo, quando esteja em causa o nível mais elevado da gestão ou o nível político de uma instituição, serviço, organismo ou agência), o Organismo deve utilizar canais alternativos adequados de informação.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

1.c. A presente proposta alterada confirma e desenvolve a abordagem de *minimis* da proposta de 2006, bem como a política de tolerância zero em relação à fraude: relativamente à abertura dos inquéritos, o Organismo terá em conta as prioridades da política de inquérito e a necessidade de uma utilização eficiente dos seus recursos. Em relação especificamente aos inquéritos internos, **o Organismo deverá ponderar se tais inquéritos são realizados com maior eficácia pela instituição, organismo, serviço ou agência em causa ou pelo próprio Organismo.** Além disso, nos casos em que o Organismo, depois de realizar um inquérito interno, considere que atendendo à natureza dos factos e à dimensão dos prejuízos financeiros a adopção de medidas internas permitirá um acompanhamento mais adequado, **deve remeter o caso para o Organismo de Investigação e Disciplina da Comissão (IDOC) ou para as instituições, organismos, serviços ou agências em causa, em vez de o remeter para as autoridades judiciárias nacionais competentes.** Consequentemente, a política de *minimis* (casos em que o Organismo decide não dar início a um inquérito ou não remeter as suas conclusões para as autoridades judiciárias nacionais competentes) foi clarificada na proposta alterada. Ao aplicar a política de *minimis*, o Organismo deve aplicar orientações precisas, tal como proposto pelo Conselho nas suas Conclusões de 6 de Dezembro de 2010.

1.d. A fim de reforçar a cooperação entre o Organismo e as autoridades competentes dos Estados-Membros, **deve ser designada por cada Estado-Membro uma autoridade (Serviço de Coordenação Antifraude) para apoiar o Organismo na sua colaboração com as autoridades nacionais competentes.** Isto não significa a criação de uma nova autoridade. A experiência demonstra que devido às diferentes estruturas existentes em cada Estado-Membro, é frequentemente muito difícil para o Organismo contactar a autoridade competente num determinado Estado-Membro.

1.e. Para reforçar a cooperação entre o Organismo e a Europol e a Eurojust, incluindo na perspectiva de uma possível evolução das suas responsabilidades, bem como com as autoridades competentes de países terceiros e com organizações internacionais, é proposta a **inserção de uma disposição no regulamento que confere ao Organismo a possibilidade**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

de celebrar acordos administrativos com estas entidades para favorecer o intercâmbio de informações. O Organismo tem já um acordo de cooperação deste tipo com a Eurojust. Em conformidade com a Decisão do Conselho de 26 de Julho de 2010, que estabelece a organização e o funcionamento do SEAE – Serviço Europeu para a Acção Externa (2010/427/UE), que prevê no artigo 3.º, n.º 4, a cooperação entre o SEAE e o OLAF, todas as instituições são obrigadas a prestar a necessária assistência aos agentes do OLAF, tendo em vista o cumprimento da sua missão. As modalidades da cooperação do OLAF com as autoridades de países terceiros devem ser estabelecidas em memorandos de entendimento com o SEAE e com os serviços da Comissão relevantes.

1.f. Embora o Director-Geral do Organismo continue a ser responsável pela abertura e pela condução dos inquéritos, será assistido por órgão interno que consultará aquando da abertura de um inquérito, antes de encerrar um inquérito e sempre que o considerar necessário. A fim de clarificar os procedimentos internos de tomada de decisões no que respeita ao papel do Director-Geral do Organismo, este pode igualmente delegar por escrito a execução directa de inquéritos a membros do pessoal do Organismo. **O mandato do Director-Geral não deve ser renovável a fim de reforçar a sua independência.** O título de «Director-Geral», que foi introduzido pela proposta de 2006, é mantido.

2. Reforço da independência do Organismo

2.a. Propõe-se que o **Comité de Fiscalização seja mandatado expressamente para verificar o intercâmbio de informações entre o Organismo e as instituições, serviços, organismos e agências e para acompanhar a aplicação das garantias processuais.** Deve igualmente acompanhar de forma geral e sistemática a evolução relativa à duração dos inquéritos, sem interferir na sua condução. No que se refere à nomeação dos membros do Comité de Fiscalização, prevê-se uma renovação escalonada de modo a preservar os seus conhecimentos. **O Comité de Fiscalização deve ser consultado para a nomeação do Director-Geral e para a designação do ou dos directores adjuntos e deve ser informado dos elementos transmitidos às autoridades judiciais.**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

2.b. Substituição de um diálogo estruturado formal entre o Comité de Fiscalização e as instituições por uma troca de opiniões periódica, estabelecida entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão Europeia, com a participação do Organismo e do Comité de Fiscalização. **A troca de opiniões não deve interferir na condução dos inquéritos e deve dizer respeito às prioridades estratégicas das políticas de inquérito do Organismo**, aos relatórios sobre as actividades do Comité de Fiscalização e do Director-Geral do Organismo, às relações entre o Organismo e as instituições, serviços, organismos e agências da UE, às relações entre o Organismo e as autoridades competentes dos Estados-Membros e à eficácia do trabalho do Organismo no que se refere aos inquéritos e do Comité de Fiscalização.

2.c. Um dos objectivos principais da proposta alterada consiste no reforço dos direitos processuais das pessoas objecto de inquérito do Organismo (artigo 7.º-A). Os direitos processuais comuns no âmbito dos inquéritos, tanto internos como externos, estão previstos na presente proposta (o direito de a pessoa envolvida num inquérito poder exprimir a sua opinião antes da elaboração das conclusões que a ela se referem, o direito de obter um resumo das questões alvo do inquérito e de ser convidada a apresentar observações sobre tais questões, o direito de ser assistida por uma pessoa à sua escolha durante uma entrevista, o direito de se exprimir na língua da UE à sua escolha e o princípio de que qualquer pessoa envolvida num inquérito deve ter o direito de não prestar declarações que a incriminem). A aplicação prática destes direitos deve estar reflectida no manual de procedimentos dos inquéritos do Organismo (manual do OLAF), adoptado pelo Director-Geral.

2.d. Em substituição do consultor-revisor, a quem compete formular um parecer independente em relação às garantias processuais, a Comissão propõe agora a instituição pelo Director-Geral de um processo de reexame no âmbito do Organismo. A pessoa ou pessoas encarregadas do processo de reexame actuarão com total independência. O Director-Geral do Organismo comunicará às instituições as medidas tomadas para a criação do processo de reexame.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

2.e. No que diz respeito à protecção dos dados pessoais, tal como reconhecido no artigo 8.º da Carta e no artigo 16.º do TFUE, a proposta alterada prevê uma clarificação e disposições mais pormenorizadas de execução dos princípios do Regulamento (CE) n.º 45/200110, em especial o **requisito de o OLAF nomear um responsável pela protecção dos dados**. As comunicações ao público do Organismo têm de preservar a confidencialidade dos inquéritos e a presunção de inocência e devem ser sempre prudentes e imparciais.

2.f. O Director-Geral, após consulta do Comité de Fiscalização, da pessoa ou pessoas responsáveis pelo processo de reexame e do responsável pela protecção dos dados, **adoptará o manual de procedimentos do OLAF** acima referido. **Este manual deve fornecer orientações para a aplicação prática dos inquéritos administrativos por parte do Organismo.**

b. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

Encontrando-se preenchidos os pressupostos formais que justificam e enquadram a proposta formulada na COM(2011)135, importa sobretudo nesta sede aferir do cumprimento do princípio da subsidiariedade. Assim, nos termos do n.º 3 do artigo 5º do TUE, *em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objectivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da acção considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União.*

Os objectivos contidos na COM(2011)135 visam, como supra se referiu, reforçar quer a eficácia da acção do OLAF, em particular ao nível dos inquéritos internos, quer as garantias processuais dos visados.

A acção do OLAF desenvolve-se dentro das próprias instituições, através de inquéritos administrativos ligados ao exercício da actividade profissional dos funcionários e outros



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

agentes da União Europeia. Poderia apenas colocar-se o problema do cumprimento da subsidiariedade relativamente à acção externa do OLAF. No entanto, uma análise ao articulado proposto confirma o respeito pelo mencionado princípio, referindo-se nomeadamente o previsto no artigo 2º onde se garante explicitamente que *estes inquéritos não afectam a competência dos Estados-Membros em matéria de acção penal*.

Conclui-se, em suma, que os objectivos aludidos, bem como o modo preconizado para tal, se alcançam de forma mais eficaz ao nível da UE respeitando-se, deste modo, o princípio da subsidiariedade.

c. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

A presente iniciativa consiste na alteração de dois Regulamentos já existente, e em consequência é este o meio adequado a alcançar o objectivo de reforço da acção e clarificação de procedimentos instituídos no quadro de actuação do OLAF.

5. PARECER

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdade Garantias é de parecer que a COM(2011)135 correspondente a uma 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, respeita o princípio da subsidiariedade devendo o presente relatório ser remetido à Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus.

Palácio de São Bento, 5 de Abril de 2011.

A Deputada Relatora

(Isabel Oneto)

O Presidente da Comissão

(Osvaldo Castro)

