

A tradução desta página foi gerada pela tradução automática [Link]. As traduções automáticas podem conter erros que reduzem potencialmente a clareza e a exatidão; o Provedor de Justiça não aceita qualquer responsabilidade por eventuais discrepâncias. Para informações mais fiáveis e segurança jurídica, consultar: a versão de origem em inglês, acima referida. Para mais informações, consulte a nossa [política linguística e de tradução](#) [Link].

Decisão no caso OI/1/2014/PMC - Apenas duas Instituições da UE adotaram as regras necessárias relativas à denúncia de irregularidades

Decisão

Caso OI/1/2014/PMC - Aberto em 24/07/2014 - Decisão de 26/02/2015 - Instituições em causa Parlamento Europeu (Não se justificam inquéritos adicionais) | Conselho da União Europeia (Não se justificam inquéritos adicionais) | Comissão Europeia | Tribunal de Justiça da União Europeia | Tribunal de Contas Europeu | Autoridade Europeia para a Protecção de Dados (Não se justificam inquéritos adicionais) | Comité Económico e Social Europeu (Não se justificam inquéritos adicionais) | Comité das Regiões Europeu | Serviço Europeu para a Acção Externa (Não se justificam inquéritos adicionais) |

Desde 1 de janeiro de 2014, as Instituições da UE foram obrigadas a introduzir normas internas para a denúncia de irregularidades abrangendo a proteção dos autores da denúncia, a prestação de informações aos próprios e o procedimento adotado no âmbito das queixas apresentadas pelos denunciantes sobre o tratamento a que foram sujeitos. A Provedora de Justiça, com o objetivo de garantir que a administração da UE envida todos os esforços no sentido de incentivar as pessoas que tenham conhecimento de faltas graves ou de irregularidades a falar abertamente, abriu um inquérito de iniciativa dirigido ao Parlamento Europeu, à Comissão Europeia, ao Conselho da União Europeia, ao Tribunal de Justiça da União Europeia, ao Tribunal de Contas Europeu, ao Serviço Europeu para a Ação externa, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e à Autoridade Europeia para a Proteção de Dados.

A Provedora de Justiça manifesta-se dececionada por constatar, com base nos seus inquéritos, que, até à data, apenas duas das nove Instituições em causa adotaram as regras necessárias neste domínio. As respostas das Instituições revelam que há ainda muito a fazer para demonstrar ao público e aos potenciais denunciantes que as Instituições da UE não só encaram de forma positiva a denúncia de irregularidades como encorajam os denunciantes a mobilizarem-se, que os autores da denúncia serão protegidos contra qualquer ação negativa por parte instituição para a qual trabalham e que as informações prestadas conduzirão a uma



investigação adequada. Assim, a Provedora de Justiça encerra o processo formulando orientações com vista à introdução de melhorias, convidando as Instituições a finalizar, o mais rapidamente possível, as discussões a nível interinstitucional e, nesse contexto, a seguirem o exemplo das normas internas do gabinete do Provedor de Justiça relativas à denúncia de irregularidades. A Provedora de Justiça também felicita a Comissão e o Tribunal de Contas pelos progressos realizados até à data nesta matéria.

Antecedentes do inquérito

1. Desde 1 de janeiro de 2014, as instituições da UE têm sido obrigadas [1] a introduzir regras internas em matéria de denúncia de irregularidades que abrangem a proteção dos denunciantes [2], a prestação de informações aos mesmos e o procedimento de tratamento das queixas apresentadas pelos denunciantes relativamente à forma como foram tratados na sequência da comunicação de irregularidades graves.

2. O Provedor de Justiça considera que essas regras devem permitir que os denunciantes cumpram o seu dever de se pronunciarem caso tenham conhecimento de faltas graves ou irregularidades, contribuindo assim para o interesse público, promovendo a integridade, a transparência, a responsabilização e, em última análise, a legitimidade na administração da UE e da mesma. Tendo igualmente em conta o papel que os denunciantes desempenham na denúncia da corrupção [3], decidiu abrir um inquérito de iniciativa própria [4] para assegurar que as instituições da UE executam as novas disposições do Estatuto dos Funcionários da UE.

Âmbito do inquérito

3. O Provedor de Justiça escreveu ao Parlamento Europeu, à Comissão Europeia, ao Conselho da União Europeia, ao Tribunal de Justiça da União Europeia, ao Tribunal de Contas Europeu, ao Serviço Europeu para a Ação Externa, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e à Autoridade Europeia para a Proteção de Dados [5], convidando-os a informá-la das medidas que tinham adotado ou tencionado adotar para dar cumprimento ao novo artigo 22.º, alínea c), do Estatuto dos Funcionários (a seguir designado «RE») [6]. Pediu-lhes, em especial, que lhe fornecessem (i) informações sobre se já tinham adotado, ou tencionavam adotar, as *regras internas* exigidas pelo artigo 22.º, alínea c), do Estatuto; II) informações sobre o procedimento de adoção das referidas regras internas (nomeadamente, se o pessoal e/ou o público em geral se pronunciaram); III) uma cópia do referido regulamento ou de um anteprojeto do mesmo; e iv) quaisquer outras informações úteis. Em especial, dado que a gestão dos fundos públicos diz respeito não só ao pessoal das instituições da UE, mas também a terceiros, como contratantes e subcontratantes, o Provedor de Justiça convidou as instituições da UE a refletirem sobre a forma como os denunciantes externos, embora não estando abrangidos pelo âmbito de aplicação das regras internas de uma instituição, podem ser incentivados a comunicar irregularidades graves e a melhor forma de serem protegidos se o fizerem.



As respostas das instituições e organismos da UE

[7]

Sobre a adoção de regras internas

4. A Comissão Europeia e o Tribunal de Contas Europeu informaram que já tinham adotado regras em matéria de denúncia de irregularidades em conformidade com o artigo 22.º, alínea c), do Estatuto. A Comissão especificou que, embora tenha utilizado o termo «orientações» nas suas «Orientações em matéria de denúncia de irregularidades» de 2012 [8] , uma vez que esse termo era mais acessível, isso não altera o seu carácter vinculativo. O Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) explicou que aplica as normas de controlo interno da Comissão, que incluem as «Orientações em matéria de denúncia de irregularidades» da Comissão, embora esteja também a ponderar a elaboração das suas próprias orientações.

5. O Conselho da UE, o Tribunal de Justiça da UE, o Comité Económico e Social Europeu e o Comité das Regiões informaram o Provedor de Justiça de que tinham elaborado projetos de decisões internas. A Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD) explicou que tinha adotado um novo código de conduta e tomado algumas medidas para dar cumprimento ao artigo 22.º, alínea c), do Estatuto. O Parlamento Europeu optou por adiar a sua resposta até ao termo do debate em curso sobre esta matéria no Comité Preparatório Interinstitucional para as Questões relativas ao Estatuto dos Funcionários [9] .

Sobre o processo de adoção das regras internas

6. A Comissão informou o Provedor de Justiça de que tinha consultado duas organizações externas com conhecimentos especializados, tendo igualmente realizado discussões com representantes do pessoal. O Tribunal de Contas consultou o seu Comité do Pessoal antes de adotar o seu regulamento interno, enquanto o Conselho e o CESE declararam que iriam consultar os respetivos comités de pessoal. O Conselho, o Tribunal de Justiça, o CESE e o Parlamento responderam que a questão está a ser debatida no âmbito da CPQS.

Sobre a disponibilização de uma cópia das regras

7. A Comissão, o Tribunal de Contas e a AEPD forneceram ao Provedor de Justiça uma cópia dos documentos pertinentes. O Comité das Regiões, o Conselho, o Tribunal de Justiça e o CESE informaram o Provedor de Justiça de que, apesar de terem elaborado projetos de decisão, ainda não estavam em condições de enviar cópias. O SEAE comentou que tinha começado a refletir sobre a preparação das suas próprias orientações específicas.

Sobre o alargamento das regras internas aos denunciantes



externos

8. O Tribunal de Contas declarou que as disposições gerais das regras recentemente adotadas se aplicam aos operadores económicos que participam nos procedimentos de adjudicação de contratos, bem como aos contratantes e ao seu pessoal [10]. A Comissão observou que os denunciadores externos já dispõem de uma forma segura de apresentar relatórios, incluindo de forma anónima, através do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e do seu sistema de notificação de fraudes. Acrescentou que a proteção externa dos denunciadores é, em grande medida, da competência das regras nacionais. O Conselho e o CESE consideram que vale a pena prosseguir este aspeto a nível interinstitucional.

Avaliação do Provedor de Justiça

9. O Provedor de Justiça lamenta que apenas duas das nove instituições e organismos contactados tenham adotado, até à data, regras internas, tal como exigido pelo artigo 22.º, alínea c), do Estatuto, ou seja, a Comissão e o Tribunal de Contas.

10. O Provedor de Justiça observa que, a partir de 1 de janeiro de 2014, o artigo 22.º, alínea c), do Estatuto obriga as instituições e organismos a adotar regras internas em matéria de denúncia de irregularidades. Embora esta disposição não preveja um prazo, é evidente que as regras pertinentes devem ser adotadas o mais rapidamente possível. Ao dar pleno efeito ao artigo 22.º, alínea c), do Estatuto, as instituições da UE podem enviar um sinal claro de que acolhem favoravelmente a denúncia de irregularidades e incentivam os denunciadores a avançar, de que os denunciadores serão protegidos contra ações negativas da instituição para a qual trabalham e de que a sua comunicação conduzirá a uma investigação adequada e serão informados do resultado. Por conseguinte, é importante que as instituições e organismos que ainda não adotaram as regras exigidas pelo artigo 22.º, alínea c), do Estatuto sigam o exemplo estabelecido pela Comissão e pelo Tribunal de Contas o mais rapidamente possível.

11. No entanto, a Provedora de Justiça observa que, após ter lançado este inquérito, as instituições e organismos em causa intensificaram os seus debates sobre esta questão a nível interinstitucional nas reuniões da CPQS. Uma vez que a Provedora de Justiça também está representada na CPQS, cooperará ativamente com as outras instituições para as ajudar a progredir na sua tarefa de preparação das regras pertinentes.

12. O Provedor de Justiça procurou dar o exemplo neste caso. Paralelamente ao lançamento deste inquérito, a Provedora de Justiça elaborou regras internas em matéria de denúncia de irregularidades para o seu gabinete, utilizando como modelo as «Orientações em matéria de denúncia de irregularidades» da Comissão. O projeto de regulamentação foi distribuído a todo o pessoal do Provedor de Justiça, através do Comité do Pessoal, e foi revisto pelo responsável pela proteção de dados do Provedor de Justiça. Em seguida, o Provedor de Justiça publicou o projeto de regulamentação, convidando as partes interessadas a apresentarem observações. Após ter analisado as observações apresentadas por oito terceiros interessados, a Provedora de Justiça concluiu as suas regras internas em matéria de denúncia de irregularidades, que



estão agora disponíveis no seu sítio Web [11] . A Provedora considera que estas servirão de orientação útil para as outras instituições e organismos. Embora a Provedora de Justiça reconheça que um conjunto de regras pode não se adequar às necessidades de todas as instituições e órgãos da UE, o seu Gabinete procurará, através da CPQS, promover a sensibilização para as suas próprias regras de denúncia de irregularidades recentemente adotadas e para a forma transparente e inclusiva como foram preparadas.

13. Tendo em conta o que precede, e embora os progressos realizados até à data tenham sido decepcionantes, o Provedor de Justiça conclui que é agora óbvio que todas as instituições e organismos em causa estão claramente cientes do seu dever de adotar regras internas em matéria de denúncia de irregularidades e começaram a tomar medidas para cumprir este dever. Por último, o Provedor de Justiça recorda que as instituições, órgãos, organismos e agências da UE devem procurar salvaguardar também os direitos e interesses dos denunciantes externos, dentro dos limites da sua capacidade jurídica e operacional para o fazer [12] . A este respeito, o Provedor de Justiça é encorajado pela confirmação do Tribunal de Contas de que as suas regras internas em matéria de denúncia de irregularidades se aplicam aos informantes externos. Na mesma linha, várias instituições apoiaram explicitamente a sugestão do Provedor de Justiça de alargar, tanto quanto possível, os direitos concedidos aos denunciantes internos também aos denunciantes externos, comprometendo-se a proteger a sua identidade e a fornecer-lhes as mesmas garantias de informação.

Conclusão

Tendo em conta o que precede, o Provedor de Justiça encerra o inquérito com as seguintes orientações para novas melhorias:

O Provedor de Justiça incentiva as instituições da UE, representadas no Comité Preparatório para as Questões do Estatuto dos Funcionários («CPQS»), a concluírem os seus debates com vista à aplicação do artigo 22.º, alínea c), do Estatuto dos Funcionários o mais rapidamente possível e, neste processo, a basearem-se no exemplo das regras internas do Provedor de Justiça em matéria de denúncia de irregularidades.

O Provedor de Justiça felicita igualmente a Comissão e o Tribunal de Contas pelos progressos realizados até à data nesta matéria.

As instituições da UE abrangidas pelo presente inquérito serão informadas desta decisão.

Emily O'Reilly

Estrasburgo, 27/02/2015

[1] Com base no artigo 22.º, alínea c), do Estatuto, disponível em:



<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1962R0031:20140101:EN:PDF>
[Link]

[2] O Estatuto define um denunciante como qualquer funcionário que, no exercício das suas funções ou no âmbito das suas funções, tome conhecimento de factos que dão origem a uma presunção da existência de uma eventual atividade ilegal, incluindo fraude e corrupção, lesiva dos interesses da União, ou de um comportamento relacionado com o exercício de funções profissionais que possa constituir um incumprimento grave das obrigações dos funcionários da União e que comunique esses factos à sua instituição e/ou ao OLAF.

[3] Ver o Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Relatório anticorrupção da UE, Bruxelas, 3.2.2014, COM(2014) 38 final.

[4] A Provedora de Justiça procede a inquéritos por sua própria iniciativa, sempre que considere necessário fazê-lo. Para além de investigarem eventuais casos de má administração, estes inquéritos destinam-se a ser úteis para a instituição em causa e a promover as boas práticas administrativas.

[5] Estas instituições e organismos da UE — juntamente com o Provedor de Justiça — estão representados no Colégio dos Chefes de Administração, um órgão interinstitucional composto por altos funcionários que representam a administração das referidas instituições. O Colégio dos Chefes de Administração visa assegurar uma interpretação e aplicação coerentes do Estatuto dos Funcionários e de outras questões administrativas, tomando decisões ao mais alto nível administrativo.

[6] As cartas do Provedor de Justiça estão disponíveis no seguinte endereço:
<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/54615/html.bookmark>
[Link]

[7] Uma vez que as respostas individuais estão disponíveis no sítio Web do Provedor de Justiça, esta secção inclui apenas os principais elementos.

[8] Ver Comunicação do Vice-Presidente Šefčovič à Comissão sobre as Orientações relativas à denúncia de irregularidades, Bruxelas, 6.12.2012, SEC(2012) 679 final.

[9] A CPQS é um órgão interinstitucional encarregado de debater e tentar encontrar soluções harmonizadas em questões relacionadas com o Estatuto dos Funcionários. É composto por representantes das instituições e organismos da UE que estão igualmente representados no Colégio dos Chefes de Administração.

[10] Em particular, ver o ponto VIII das referidas regras.

[11] <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/caseopened.faces/en/54611/html.bookmark>



[Link]

[12] Para aplicar este importante princípio nas suas próprias regras, a Provedora de Justiça prevê que: *«Todas as pessoas que celebrem um contrato com o Gabinete do Provedor de Justiça devem ser informadas i) de que é possível denunciar faltas graves ou irregularidades que afetem o Gabinete do Provedor de Justiça ao Provedor de Justiça ou ao OLAF e ii) de que o recurso a esta possibilidade não resultará em retaliações, represálias ou outras ações negativas por parte do Gabinete do Provedor de Justiça, desde que considere razoavelmente que as informações comunicadas são verdadeiras.»*