

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
(Quarta Secção Alargada)

6 de Abril de 2006 *

No processo T-309/03,

Manel Camós Grau, funcionário da Comissão das Comunidades Europeias, residente em Bruxelas (Bélgica), representado por M.-A. Lucas, advogado,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por J.-F. Pasquier e C. Ladenburger, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida,

que tem por objecto, por um lado, um pedido de anulação do relatório do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), de 17 de Outubro de 2002, que encerra o inquérito relativo ao Instituto para as Relações Europa-América Latina (IRELA), e, por outro, um pedido de reparação do dano moral e do dano causado à sua carreira alegadamente sofridos devido a este relatório,

* Língua do processo: francês.

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Quarta Secção Alargada),

composto por: H. Legal, presidente, P. Lindh, P. Mengozzi, I. Wiszniewska-Białecka e V. Vadapalas, juízes,

secretário: J. Palacio González, administrador principal,

vistos os autos e após a audiência de 14 de Setembro de 2005,

profere o presente

Acórdão

Quadro jurídico do litígio

- ¹ O Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), instituído pela Decisão 1999/352/CE, CECA, Euratom da Comissão, de 28 de Abril de 1999 (JO L 136, p. 20), tem competência, designadamente, para efectuar inquéritos administrativos externos a fim de investigar os factos graves ligados ao exercício de actividades profissionais que possam constituir incumprimento das obrigações dos funcionários e agentes das Comunidades, susceptíveis de procedimentos disciplinares e, eventualmente, penais.

- 2 O Regulamento (CE) n.º 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Maio de 1999, relativo aos inquéritos efectuados pelo OLAF (JO L 136, p. 1), dispõe que os inquéritos que dizem respeito às instituições, órgãos e organismos das Comunidades são efectuados no respeito das normas dos Tratados e do Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias (artigo 4.º, n.º 1, segundo parágrafo). O seu artigo 6.º precisa as modalidades de realização dos inquéritos, que são efectuados sob a autoridade do director do OLAF por agentes do mesmo organismo cuja atitude deve estar de acordo, designadamente, com o Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias.

- 3 O artigo 9.º do Regulamento n.º 1073/1999 dispõe que, no termo de qualquer inquérito realizado pelo OLAF, o organismo elaborará, sob a autoridade do seu director, um relatório que incluirá, nomeadamente, as conclusões do inquérito, incluindo as recomendações do director sobre o seguimento a dar ao mesmo. Em conformidade com o n.º 4 desta disposição, o relatório elaborado na sequência de um inquérito interno e todos os respectivos documentos serão enviados à instituição, órgão ou organismo em causa, que lhes darão, sendo caso disso, o seguimento, a nível disciplinar e judicial, requerido pelos respectivos resultados.

- 4 Por força do artigo 14.º do mesmo regulamento, qualquer funcionário ou outro agente das Comunidades pode apresentar ao director do OLAF uma reclamação dirigida contra um acto lesivo dos seus interesses, praticado pelo OLAF no âmbito de um inquérito interno, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 90.º do Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias.

- 5 A Decisão 1999/396/CE, CECA, Euratom da Comissão, de 2 de Junho de 1999, relativa às condições e regras dos inquéritos internos em matéria de luta contra a fraude, a corrupção e todas as actividades ilegais lesivas dos interesses das Comunidades (JO L 149, p. 57), dispõe, no seu artigo 4.º, primeiro parágrafo, que, no caso de se revelar a possibilidade de uma implicação pessoal de um membro,

funcionário ou agente da Comissão, o interessado deve ser rapidamente informado, desde que isso não seja susceptível de prejudicar o inquérito. Esta disposição precisa que não pode ser extraída nenhuma conclusão visando especificamente o interessado sem que este tenha tido a possibilidade de se exprimir sobre todos os factos que lhe digam respeito.

Antecedentes do litígio

- 6 M. Camós Grau, funcionário da Comissão de grau A 3, participou, de 1992 a 1997, quando trabalhava na direcção competente para a América Latina da Direcção-Geral (DG) encarregada das relações económicas externas, na gestão do Instituto para as Relações Europa-América Latina (a seguir «IRELA»), criado em 1984.
- 7 Na sequência de vários relatórios, designadamente, da DG «Controlo Financeiro» da Comissão, em 1997, e do Tribunal de Contas, em 1998, que revelaram a existência de irregularidades orçamentais e contabilísticas no IRELA, o director do OLAF decidiu, em 4 de Julho de 2000, abrir um inquérito relativo ao IRELA e, depois, em 29 de Janeiro de 2001, alargar o inquérito inicial e abrir também um inquérito interno relativo a três funcionários da Comissão, entre os quais o recorrente.
- 8 Em conformidade com o artigo 4.º da Decisão 1999/396, o director do OLAF informou M. Camós Grau, em 30 de Janeiro de 2001, da abertura desse inquérito e da possibilidade de ser implicado nas irregularidades verificadas. Também lhe indicou os nomes dos agentes do OLAF habilitados a conduzir o inquérito.

- 9 M. Camós Grau, assistido pelo seu advogado, foi ouvido em 22 de Fevereiro de 2001 por três dos quatro agentes habilitados pelo OLAF.
- 10 Por cartas de 22 de Fevereiro de 2002, dirigidas, respectivamente, ao director do OLAF e ao comité de fiscalização do mesmo organismo, M. Camós Grau chamou a atenção para o papel da DG «Controlo Financeiro» relativamente ao IRELA e manifestou apreensão quanto a um dos agentes, P., alegando que o mesmo não podia dispor da objectividade necessária para conduzir o inquérito, dado ter efectuado parte da sua carreira nos serviços dessa Direcção-Geral. Em 22 de Março de 2002, o director-geral do OLAF respondeu-lhe pedindo para aguardar.
- 11 O advogado de M. Camós Grau precisou, numa carta de 15 de Abril de 2002, dirigida ao director do OLAF, as suspeitas do seu cliente relativas ao possível conflito de interesses relativamente a P., tendo em consideração as responsabilidades que este agente assumiu na unidade encarregada do controlo do IRELA na DG «Controlo Financeiro», na época em que ocorreram os factos objecto do inquérito, e o seu comportamento na condução do referido inquérito. O advogado do recorrente enviou uma carta em 26 de Abril de 2002 no mesmo sentido ao presidente do comité de fiscalização do OLAF.
- 12 M. Camós Grau, assistido pelo seu advogado, foi ouvido, em 22 de Abril de 2002, pelo chefe da Unidade «Magistrados, Conselho e Acompanhamento Judiciário» do OLAF, no decurso de uma audição com o objectivo de precisar as suas alegações relativas a P. O chefe desta unidade também procedeu à audição do investigador posto em causa em 23 de Abril de 2002.
- 13 Por carta de 17 de Maio de 2002, o chefe da Unidade «Magistrados, Conselho e Acompanhamento Judiciário» informou M. Camós Grau de que a sua unidade tinha fornecido ao director do OLAF um parecer jurídico segundo o qual «a posição de

P. enquanto investigador associado ao processo em referência [IRELA] poderia ser entendida como um conflito de interesses» e que o OLAF tinha decidido, em conformidade com a proposta feita ao director por esta unidade, «retirar [este investigador] do inquérito» (a seguir «decisão de 17 de Maio de 2002»).

- 14 M. Camós Grau apresentou, em 29 de Julho de 2002, ao director do OLAF, uma reclamação nos termos do artigo 90.º do Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias, na redacção aplicável ao presente processo (a seguir «Estatuto»), por força do artigo 14.º do Regulamento n.º 1073/1999, pretendendo, em especial, a anulação da decisão de 17 de Maio de 2002, na medida em que mantinha em vigor os actos efectuados por P. no âmbito do processo relativo ao IRELA, sendo estes, segundo o interessado, contrários às exigências da imparcialidade e da objectividade, e que lhe sejam pagas indemnizações para reparação do dano moral e do dano à carreira que lhe foram causados.
- 15 O director do OLAF acusou a recepção desta reclamação em 14 de Agosto de 2002.
- 16 O advogado de M. Camós Grau enviou uma nova carta, em 25 de Setembro de 2002, ao director do OLAF e ao presidente do comité de fiscalização, em que recorda as alegações do seu cliente a respeito do decurso do inquérito relativo ao IRELA.
- 17 O relatório final do inquérito relativo ao IRELA foi enviado pelo director do OLAF ao secretário-geral da Comissão, ao secretário-geral do Parlamento Europeu e às autoridades judiciais belgas e espanholas em 17 de Outubro de 2002. Também foi comunicado a M. Camós Grau em 4 de Novembro de 2002. As autoridades judiciais espanholas e belgas informaram o OLAF, em 13 de Fevereiro e 10 de Março de 2003, respectivamente, da sua decisão de arquivar o processo.

- 18 O relatório do OLAF critica a forma como o IRELA foi gerido e o papel desempenhado pela Comissão a este respeito. Põe em causa, em especial, três funcionários da Comissão, entre os quais M. Camós Grau, que participaram na gestão do IRELA, declarando-os responsáveis por terem proposto e autorizado um sistema de financiamento que permitia irregularidades orçamentais e contabilísticas. O relatório recomenda que lhes sejam instaurados processos disciplinares.
- 19 Uma vez que a reclamação apresentada em 29 de Julho de 2002 por M. Camós Grau não foi objecto de resposta expressa no prazo de quatro meses previsto no artigo 90.º, n.º 2, do Estatuto, ocorreu uma decisão tácita de indeferimento desta reclamação em 29 de Novembro de 2002 (a seguir «decisão de 29 de Novembro de 2002»).
- 20 O diário espanhol *El País* publicou, na sua edição de 11 de Dezembro de 2002, um artigo consagrado às conclusões do OLAF no seu relatório relativo ao IRELA, com o título «A União Europeia implica políticos e funcionários espanhóis em despesas sem comprovativos de 3,6 milhões», que mencionava o nome do recorrente.
- 21 M. Camós Grau enviou ao director do OLAF, em 4 de Fevereiro de 2003, uma reclamação relativa ao relatório de 17 de Outubro de 2002 que encerra o inquérito do OLAF.
- 22 Após a entrega do relatório do OLAF, a Comissão encarregou o Organismo Disciplinar e de Inquérito (a seguir «IDOC»), em 10 de Fevereiro de 2003, de proceder a um inquérito administrativo complementar de modo a determinar a compatibilidade de determinados actos com a regulamentação em vigor na época e a averiguar da eventual responsabilidade dos funcionários referidos no relatório do OLAF.

- 23 Através de petição entrada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 10 de Março de 2003, M. Camós Grau interpôs recurso, registado sob o número T-96/03, pedindo, por um lado, a anulação da decisão de 17 de Maio de 2002 que afasta P. do inquérito relativo ao IRELA, na medida em que a mesma manteve os actos realizados com a sua participação, e da decisão de 29 de Novembro de 2002 que indeferiu tacitamente a sua reclamação, e, por outro, a condenação da Comissão no pagamento de uma indemnização pelos danos morais e pelo dano causado à sua carreira alegadamente sofridos devido a essas decisões.
- 24 Por decisão de 28 de Maio de 2003, o director do OLAF indeferiu a reclamação de M. Camós Grau do relatório de 17 de Outubro de 2002, considerando, a título principal, que o referido relatório não constituía um acto lesivo dos seus interesses e, subsidiariamente, que as alegações do interessado relativas à legalidade do inquérito não eram procedentes.
- 25 O IDOC entregou o seu relatório em 2 de Julho de 2003. Conclui que a participação dos funcionários da Comissão na gestão do IRELA era compatível com a regulamentação comunitária então em vigor e que, na falta de elementos que demonstrem que esses funcionários adoptaram, relativamente ao plano de saneamento do IRELA, uma atitude incompatível com essa mesma regulamentação, não podia concluir-se pela sua responsabilização. O relatório indica que o inquérito não isolou responsabilidades individuais, mas antes revelou uma falta de coordenação entre os serviços da Comissão responsáveis pelo controlo dos fundos comunitários concedidos ao IRELA. Por último, propõe que se archive o inquérito administrativo complementar ou se efectuem investigações suplementares longas e complexas.
- 26 A Entidade Competente para Proceder a Nomeações (a seguir «AIPN») informou M. Camós Grau, em 2 de Setembro de 2003, de que tinha decidido arquivar o processo sem procedimento disciplinar.

27 Por despacho de 9 de Junho de 2004, Camós Grau/Comissão (T-96/03, ColectFP, pp. I-A-157 e II-707), o Tribunal de Primeira Instância declarou inadmissível o recurso do recorrente, referido no n.º 23 *supra*. O Tribunal de Primeira Instância considerou, designadamente, que a decisão impugnada constituía uma medida intercalar incluída no procedimento de inquérito iniciado pelo OLAF, que era desprovida de efeitos jurídicos obrigatórios susceptíveis de afectar os interesses do recorrente e de alterar a sua situação jurídica e que a sua eventual ilegalidade podia ser invocada em juízo num recurso dirigido contra o acto recorrível que encerra o procedimento.

Tramitação processual

28 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 8 de Setembro de 2003, M. Camós Grau interpôs o presente recurso.

29 Por carta de 29 de Setembro de 2003, o recorrente pediu ao Tribunal de Primeira Instância que ordenasse à Comissão a apresentação dos documentos relativos ao inquérito do OLAF e aos seus seguimentos.

30 Através de uma medida de organização do processo notificada em 30 de Março de 2004, o Tribunal de Primeira Instância pediu à Comissão para apresentar todos os anexos do relatório do OLAF, o relatório do inquérito administrativo complementar efectuado pelo IDOC e o projecto de relatório elaborado por um dos investigadores encarregado do inquérito do OLAF, que serviu para a elaboração do relatório final do OLAF. Além disso, o Tribunal de Primeira Instância pediu à Comissão que indicasse quais as alterações introduzidas no projecto de relatório do OLAF e que actos do inquérito foram reanalisados, e que expusesse os motivos pelos quais o OLAF não tinha analisado de forma mais precisa o papel da DG «Controlo Financeiro».

- 31 A Comissão apresentou os documentos pedidos e respondeu às questões do Tribunal de Primeira Instância em 10 de Maio de 2004, tendo o recorrente apresentado as suas observações a esses documentos em 1 de Julho de 2004.
- 32 Nos termos dos artigos 14.º e 51.º do seu Regulamento de Processo, o Tribunal de Primeira Instância, ouvidas as partes, decidiu, em 6 de Junho de 2005, remeter o processo à Quarta Secção composta por cinco juízes.
- 33 Através de uma medida de organização do processo notificada em 27 de Junho de 2005, o Tribunal de Primeira Instância pediu às partes para apresentarem a reclamação, datada de 4 de Fevereiro de 2003, referida no n.º 21 *supra*, e para indicarem, no que respeita à candidatura do recorrente a um lugar de director, mencionada nos seus articulados, as circunstâncias relativas à vaga, a natureza do lugar e o procedimento seguido para o prover. Além disso, o Tribunal de Primeira Instância pediu à recorrida que desse exemplos de actos lesivos que, na opinião dela, fossem susceptíveis de reclamação, nos termos do artigo 14.º do Regulamento n.º 1073/1999, e que explicasse as razões pelas quais as passagens do projecto de relatório do OLAF, relativas ao papel e às responsabilidades da DG «Controlo Financeiro» relativamente ao IRELA, tinham sido suprimidas na versão final do referido relatório. A recorrida e o recorrente responderam às questões do Tribunal de Primeira Instância em 5 e 9 de Agosto de 2005, respectivamente.
- 34 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal de Primeira Instância na audiência de 14 de Setembro de 2005.
- 35 A Comissão, por carta de 23 de Setembro de 2005, apresentou precisões relativas a determinadas questões abordadas na audiência, respeitantes à divulgação do relatório do OLAF nos seus serviços e à eventual junção do referido relatório ao processo pessoal do recorrente.

- 36 Por despacho de 26 de Outubro de 2005, o presidente da Quarta Secção alargada do Tribunal de Primeira Instância reabriu a fase oral, a fim de juntar ao processo as informações comunicadas e permitir que o recorrente apresentasse as suas eventuais observações sobre os elementos complementares comunicados pela Comissão.
- 37 O recorrente não apresentou observações no prazo fixado pelo Tribunal de Primeira Instância.
- 38 O presidente da Quarta Secção alargada do Tribunal de Primeira Instância encerrou a fase oral por decisão de 3 de Janeiro de 2006.

Pedidos das partes

- 39 O recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:
- anular a decisão de 17 de Maio de 2002 que retira P. do inquérito relativo ao IRELA, na parte em que mantém os actos realizados com a sua participação sem os reanalisar, anular ou ordenar novos actos;
 - anular a decisão de 29 de Novembro de 2002 que indefere tacitamente a sua reclamação de 29 de Julho de 2002 contra a decisão de 17 de Maio de 2002;
 - anular o relatório do OLAF de 17 de Outubro de 2002 que encerra o inquérito relativo ao IRELA;

- anular a decisão de 28 de Maio de 2003 do director do OLAF que indefere a reclamação apresentada pelo recorrente, em 4 de Fevereiro de 2003, contra esse relatório;

- condenar a Comissão a pagar-lhe um montante avaliado provisoriamente em 10 000 EUR para reparação do seu dano moral;

- condenar a Comissão a pagar-lhe um euro a título provisório para reparação do dano causado à sua carreira;

- condenar a Comissão a reembolsar-lhe as despesas suportadas na sua defesa no âmbito do inquérito e das reclamações administrativas dirigidas contra a decisão de 17 de Maio de 2002 e o relatório do OLAF de 17 de Outubro de 2002;

- condenar a Comissão nas despesas.

40 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- julgar o recurso inadmissível na totalidade, ou, a título subsidiário, inadmissível no que respeita ao pedido de anulação das duas primeiras decisões impugnadas;

- a título subsidiário, julgá-lo improcedente;

- condenar o recorrente nas despesas.

Questão de direito

Quanto aos pedidos de anulação da decisão de 17 de Maio de 2002 e da decisão de 29 de Novembro de 2002

41 Os primeiro e segundo pedidos formulados no âmbito do presente recurso, que visam a anulação das decisões de 17 de Maio e de 29 de Novembro de 2002, constituem a pura e simples repetição dos pedidos anteriormente apresentados no processo T-96/03. Na data da interposição do presente recurso, 8 de Setembro de 2003, a sua admissibilidade colidia, portanto, com a excepção de litispendência de que o Tribunal de Primeira Instância deve, em todo o caso, conhecer oficiosamente (acórdãos do Tribunal de Justiça de 26 de Maio de 1971, Bode/Comissão, 45/70 e 49/70, Recueil, p. 465, n.º 11, Colect., p. 179, e do Tribunal de Primeira Instância de 12 de Dezembro de 1996, Stott/Comissão, T-99/95, Colect., p. II-2227, n.ºs 22 e 23). De resto, tal como foi referido no n.º 27 *supra*, o Tribunal de Primeira Instância declarou no despacho Camós Grau/Comissão a inadmissibilidade destes pedidos por não serem dirigidos contra um acto recorrível.

42 Resulta do exposto que os primeiro e segundo pedidos do presente recurso são, em si mesmos, inadmissíveis. O que não exclui que a argumentação exposta em apoio deles possa ser tomada em consideração para apreciar, se for caso disso, a legalidade dos actos subsequentes aos actos visados pelos referidos pedidos.

Quanto ao pedido de anulação da decisão de 28 de Maio de 2003 que indefere a reclamação apresentada pelo recorrente, em 4 de Fevereiro de 2003, contra o relatório do OLAF

43 Segundo jurisprudência assente, os pedidos dirigidos contra o indeferimento de uma reclamação têm por efeito submeter à apreciação do juiz o acto contra o qual foi

apresentada a reclamação e são, como tais, desprovidos de conteúdo autónomo (acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Janeiro de 1989, Vainker/Parlamento, 293/87, Colect., p. 23, n.º 8). Por conseguinte, há que considerar que o terceiro pedido, dirigido contra o relatório do OLAF, e o quarto pedido, dirigido contra o indeferimento da reclamação apresentada contra este relatório, têm por único objecto um pedido de anulação do relatório do OLAF de 17 de Outubro de 2002 (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 23 de Março de 2004, Theodorakis/Conselho, T-310/02, ColectFP, pp. I-A-95 e II-427, n.º 19).

Quanto ao pedido de anulação do relatório do OLAF de 17 de Outubro de 2002

— *Quanto à admissibilidade*

Argumentos das partes

- ⁴⁴ A Comissão alega que o acto recorrido constitui um acto preparatório que não lesa interesses e que não pode ser objecto de um pedido de anulação. Um relatório de inquérito do OLAF, assim como o inquérito e as medidas de organização tomadas no âmbito do decurso dele são apenas etapas preparatórias que não prejudicam a decisão final da administração. Assim, a alegação de toda a espécie de irregularidades processuais que teriam afectado o inquérito, supondo-as comprovadas, não poderia infirmar a conclusão de que o relatório controvertido tem o carácter de acto preparatório e não de um acto lesivo, na falta de qualquer alteração da situação jurídica do interessado. A violação de normas processuais não demonstra que foi adoptado um acto lesivo, mas pode, em contrapartida, ser invocada incidentalmente contra uma decisão final da administração que, ela sim, é lesiva. A recorrida acrescenta que a alegada afectação das perspectivas de carreira e os alegados danos morais do recorrente não são pertinentes, pois trata-se de considerações factuais e não de consequências necessárias do relatório que alterem a situação jurídica do interessado. Alega também que o OLAF, não obstante a sua

independência funcional, não dispõe de nenhum poder decisório e que os seus relatórios de inquérito não têm qualquer efeito jurídico vinculativo, sendo a sua finalidade, nomeadamente, a de preparar um processo disciplinar.

- 45 O recorrente alega que o seu recurso é admissível, pois considera que o relatório do OLAF constitui um acto lesivo dos seus interesses. Alega que este relatório afecta directa e imediatamente a sua situação jurídica por causa das irregularidades que contém. O relatório é o resultado de um procedimento complexo marcado pela irregularidade de actos de inquérito anteriores ou de omissões do OLAF, pela violação dos princípios da equidade, da imparcialidade, da protecção da confiança legítima e da boa administração, bem como pela violação dos direitos de defesa. O relatório foi adoptado em condições irregulares, visto que foi adoptado sem a contribuição do único investigador que permaneceu habilitado até ao fim do inquérito e sem ter sido apresentado ao recorrente, não obstante este ter sido pessoalmente responsabilizado. M. Camós Grau alega que este relatório lhe causa directa e imediatamente danos morais, por um lado, porque se refere a ele pelo nome e lhe imputa, de forma errada, a responsabilidade pelas irregularidades verificadas e, por outro, porque foi transmitido à Comissão e às autoridades judiciárias espanholas e belgas e foi objecto de publicidade na imprensa. O relatório é igualmente susceptível de afectar a carreira do recorrente e parece efectivamente ter impedido a sua promoção para um lugar de director a que tinha concorrido. O recorrente alega que o relatório do OLAF reveste natureza decisória, uma vez que resulta de uma decisão do director do OLAF, como prevê o Regulamento n.º 1073/1999. Alega, por último, que se deve considerar que o procedimento de inquérito interno conduzido pelo OLAF é distinto do processo disciplinar devido à independência funcional do OLAF.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

- 46 O recurso é dirigido contra o acto adoptado pelo OLAF, sob a autoridade do seu director, que aprova as conclusões do relatório que encerrou o inquérito relativo ao IRELA.

- 47 Segundo jurisprudência assente, constituem actos ou decisões susceptíveis de recurso de anulação, na acepção do artigo 230.º CE, as medidas que produzam efeitos jurídicos obrigatórios que afectem os interesses do recorrente, modificando de forma caracterizada a situação jurídica deste (acórdãos do Tribunal de Justiça de 11 de Novembro de 1981, IBM/Comissão, 60/81, Recueil, p. 2639, n.º 9, e de 14 de Fevereiro de 1989, Bossi/Comissão, 346/87, Colect., p. 303, n.º 23).
- 48 Ora, um relatório como o que o OLAF elaborou no termo dos seus inquéritos externo e interno relativos ao IRELA não altera de forma caracterizada a situação jurídica das pessoas que, como o recorrente, aí são nomeados.
- 49 É certo que o relatório que encerra um inquérito, que constitui um documento acabado, adoptado no termo de um procedimento administrativo autónomo por um serviço dotado de independência funcional, não pode, por este facto, ser qualificado de medida preparatória dos procedimentos administrativos ou dos processos judiciais susceptíveis de serem instaurados no seu seguimento, mas que podem, também, ser instaurados paralela ou anteriormente ao recurso ao OLAF. Todavia, o carácter final de um relatório do OLAF, à luz do procedimento que regula os inquéritos deste organismo, não lhe confere, por essa razão, a natureza de um acto que produza efeitos jurídicos obrigatórios.
- 50 Com efeito, os relatórios com que se encerram os inquéritos do OLAF e cuja elaboração e transmissão põem termo à sua missão incluem, para além dos factos constatados, a exposição das conclusões que deles se retiram, bem como as recomendações relativas às consequências, especialmente disciplinares e penais, que poderão ser, segundo o OLAF, tiradas dos relatórios, cujas conclusões e recomendações são dirigidas às autoridades competentes dos Estados-Membros e às instituições em causa, a fim de decidirem se há ou não que lhes dar seguimento. Embora o OLAF possa recomendar nos seus relatórios a adopção de actos dotados de efeitos jurídicos obrigatórios que lesem as pessoas em causa, o parecer que emite a este respeito não impõe nenhuma obrigação, mesmo processual, às autoridades a que é destinado.

- 51 A este respeito, resulta das disposições do Regulamento n.º 1073/1999, em especial do considerando 13 e do artigo 9.º deste regulamento, que as conclusões do OLAF contidas num relatório final não conduzem de forma automática à instauração de processos judiciais ou disciplinares, uma vez que as autoridades competentes são livres de decidir o seguimento a dar ao relatório final e, portanto, são as únicas a poderem adoptar decisões susceptíveis de afectar a situação jurídica das pessoas a respeito das quais o relatório tenha recomendado a instauração de tais processos (despacho do Tribunal de Primeira Instância de 13 de Julho de 2004, Comunidad Autónoma de Andalucía/Comissão, T-29/03, Colect., p. II-2923, n.º 37).
- 52 Por outro lado, é ponto assente que, no caso vertente, embora o relatório em litígio recomende a abertura de um processo disciplinar relativamente ao recorrente, tal processo não foi instaurado, tendo a AIPN, pelo contrário, informado M. Camós Grau, em 2 de Setembro de 2003, de que tinha decidido arquivar o processo sem seguimento disciplinar.
- 53 Na sequência desta decisão de arquivamento, acompanhada da precisão de que não era imputada responsabilidade ao recorrente pela AIPN no processo que deu origem ao inquérito do OLAF, o relatório impugnado já não podia legalmente servir de fundamento a qualquer decisão posterior da AIPN que lhe diga respeito, nem ser tomado em consideração de nenhuma forma, ao contrário, por exemplo, de um relatório de notação, na gestão da carreira do interessado. Além disso, o relatório não teve consequências no plano penal, uma vez que as autoridades judiciais belgas e espanholas informaram o OLAF, em 13 de Fevereiro e 10 de Março de 2003, respectivamente, da sua decisão de arquivar o processo, como foi acima referido no n.º 17. Daqui resulta que a situação profissional do interessado não podia ser afectada, em tais circunstâncias, pelo relatório impugnado.
- 54 Os argumentos do recorrente relativos à evolução do inquérito e ao conteúdo do relatório não podem alterar estas apreciações.

- 55 Invocadas no âmbito de um recurso de anulação, as irregularidades processuais e as violações de formalidades essenciais, das quais se alegue, como no caso vertente, que viciaram um relatório de inquérito do OLAF, não podem conferir ao referido relatório o carácter de acto lesivo. Tais violações só podem ser atacadas através de um recurso dirigido contra um acto recorrível posterior, na medida em que tenham influenciado o seu conteúdo, e não de forma independente no caso de tal acto não existir (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de Dezembro de 1987, Del Plato e o./Comissão, 181/86 a 184/86, Colect., p. 4991, n.ºs 10, 22, 25, 33, 35, 36 e 38).
- 56 Além disso, mesmo supondo que o relatório do OLAF causa danos morais ao recorrente na medida em que, por um lado, se refere a ele pelo nome e lhe imputa, de forma errada, a responsabilidade pelas irregularidades verificadas e, por outro, foi transmitido à Comissão e às autoridades judiciárias espanholas e belgas e foi objecto de publicidade na imprensa, tais circunstâncias, susceptíveis de caracterizar um prejuízo, não podem, todavia, conferir ao referido relatório o carácter de acto lesivo na acepção do artigo 230.º CE.
- 57 Por último, não tem pertinência para apreciar o carácter impugnável ou não dos relatórios do OLAF o facto de serem adoptados, sob a autoridade do director, por um acto do OLAF que se materializou, no caso vertente, na adopção e transmissão às autoridades em causa, em 17 de Outubro de 2002, do relatório em litígio.
- 58 Resulta do exposto que o pedido de anulação do relatório do OLAF de 17 de Outubro de 2002 relativo ao IRELA está dirigido contra um documento desprovido de efeitos jurídicos obrigatórios susceptíveis de afectar os interesses do recorrente alterando de forma caracterizada a sua situação jurídica. O pedido de anulação do referido relatório formulado pelo recorrente é, por conseguinte, inadmissível.

Quanto aos pedidos de reparação dos danos alegados

— *Quanto à admissibilidade*

Argumentos das partes

- ⁵⁹ A Comissão, que suscita uma excepção de inadmissibilidade do recurso na sua totalidade, alega que a inadmissibilidade dos pedidos de anulação implica como consequência a inadmissibilidade dos pedidos de indemnização quando existe, como no caso vertente, um nexo estreito entre os dois pedidos.
- ⁶⁰ Além disso, uma vez que a reclamação dirigida contra o relatório do OLAF, que o recorrente enviou em 4 de Fevereiro de 2003 ao director do OLAF, não inclui um pedido de indemnização, os pedidos de indemnização de M. Camós Grau são também inadmissíveis por força dos artigos 90.º e 91.º do Estatuto, para o qual remete o Regulamento n.º 1073/1999.
- ⁶¹ O recorrente defende que o seu pedido de reparação do prejuízo causado pela ilegalidade do relatório do OLAF e pelos erros graves cometidos pelo OLAF a seu respeito é admissível.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

— Quanto à obrigação de reclamação prévia

- ⁶² Resulta do processo que, na sua reclamação de 4 de Fevereiro de 2003 contra o relatório do OLAF, o recorrente se limitou, no que respeita ao prejuízo de que pede a reparação através do presente recurso, a «[reservar-se] o direito de pedir a reparação do dano material e moral extremamente grave que este relatório lhe causou e que ainda lhe pode causar no futuro».
- ⁶³ A posição da recorrida assenta na ideia de que o artigo 14.º do Regulamento n.º 1073/1999 obriga a uma reclamação, na acepção do artigo 90.º, n.º 2, do Estatuto, antes de qualquer recurso ou acção de um funcionário ou agente contra uma decisão do OLAF, quer tenha por objecto a anulação de um acto ou a reparação de um dano. Por consequência, uma acção de indemnização, para ser admissível, deve ter sido precedida de uma reclamação com o mesmo objecto. Só poderá ser admitida uma derrogação no caso de os pedidos de indemnização serem claramente acessórios dos pedidos de anulação precedidos de uma reclamação e admissíveis — o que não é o caso do presente processo.
- ⁶⁴ No entanto, o artigo 14.º do Regulamento n.º 1073/1999 só prevê a possibilidade de uma reclamação para o director do OLAF contra um acto lesivo, e não no caso de um pedido de indemnização baseado em acções ou omissões alegadamente ilícitas do OLAF no âmbito de um inquérito. Por conseguinte, há que apreciar se a interpretação extensiva que a Comissão faz desta disposição, no que respeita à obrigação de reclamação prévia, é justificada.

65 Esta apreciação remete para a questão de saber se o litígio deve ser ligado ao contencioso geral da responsabilidade não contratual, objecto do artigo 235.º CE e do artigo 288.º CE, ou ao relativo às relações entre a Comunidade e os seus agentes, objecto do artigo 236.º CE. Com efeito, no primeiro caso, podem submeter-se directamente ao juiz pedidos de indemnização. Em contrapartida, no segundo caso, uma acção de indemnização com o objectivo de obter a reparação dos danos causados não por um acto lesivo cuja anulação é pedida, mas por vários erros ou omissões alegadamente cometidos pela administração, deve, segundo a jurisprudência, ser precedido de um processo com duas etapas. Este processo deve imperativamente ter início com um pedido à AIPN convidando-a a reparar os danos alegados e, eventualmente, prosseguir com uma reclamação contra a decisão de indeferimento do pedido (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 13 de Julho de 1993, Moat/Comissão, T-20/92, Colect., p. II-799, n.º 47).

66 Ora, no presente litígio, o recorrente não põe em causa a Comissão na sua qualidade de AIPN de que é funcionário, mas como a instituição à qual está ligado o OLAF, serviço dotado de autonomia funcional cujas relações com os funcionários e agentes das diversas instituições escapam às normas habituais que regem as relações entre funcionários e agentes e a sua AIPN. O facto de a Comissão se encontrar, no presente litígio, como em todos os recursos dirigidos contra o OLAF, numa posição de recorrida, resulta do vínculo administrativo e orçamental deste serviço à instituição em causa e da falta de personalidade jurídica do mesmo. A este respeito, bastar assinalar que, se M. Camós Grau não fosse funcionário da Comissão, mas de uma outra instituição, seria de qualquer forma contra a Comissão que ele deveria dirigir um pedido de reparação dos danos que, na sua opinião, sofreu, devido ao comportamento do OLAF.

67 Além disso, o litígio não diz respeito a actos ou a um comportamento da Comissão relativo à carreira do recorrente, uma vez que o relatório do OLAF não tem, por si mesmo, nenhum efeito jurídico sobre a situação profissional do recorrente, como já foi anteriormente decidido. Pelas censuras que expõe, no que respeita aos erros que o OLAF alegadamente cometeu a seu respeito no decurso do inquérito relativo ao IRELA, em virtude dos quais o relatório contém apreciações e conclusões que lhe são desfavoráveis, M. Camós Grau encontra-se na mesma situação que qualquer

pessoa, funcionário ou não das Comunidades, que é posta em causa por um relatório do OLAF. O facto de as conclusões do OLAF que dizem respeito ao recorrente incidirem sobre o seu desempenho, enquanto funcionário da Comissão, na gestão e no funcionamento do IRELA não altera o objecto do litígio, que incide, não sobre a actividade profissional de M. Camós Grau, mas sobre a forma como o OLAF conduziu e concluiu um inquérito que se refere a ele pelo nome e lhe imputa a responsabilidade pelas irregularidades verificadas.

68 A este respeito, é indiferente o facto de M. Camós Grau ter apresentado, ao abrigo do artigo 14.º do Regulamento n.º 1073/1999 então em vigor, uma reclamação ao director do OLAF, segundo as modalidades previstas no artigo 90.º, n.º 2, do Estatuto, com vista a obter a anulação do relatório do OLAF.

69 Com efeito, por um lado, a organização das vias de recurso e, neste âmbito, a aplicabilidade do Estatuto são questões de direito que não dependem da vontade das partes. Por outro, o artigo 14.º do Regulamento n.º 1073/1999 não era aplicável, visto que só prevê a possibilidade de uma reclamação contra um acto lesivo; ora, resulta do exposto que o relatório do OLAF não constitui um acto lesivo e que, por consequência, a disposição acima mencionada não torna o procedimento de reclamação pré-contenciosa aplicável ao litígio.

70 Na verdade, desde a entrada em vigor, em 1 de Maio de 2004, das novas disposições do Estatuto, foi introduzido um artigo 90.º-A relativo ao OLAF que prevê, para além da possibilidade que existia anteriormente de apresentar ao director do OLAF uma reclamação, na acepção do artigo 90.º, n.º 2, do Estatuto contra um acto do OLAF que lese os seus interesses, relacionado com um inquérito do OLAF, a possibilidade de apresentar ao mesmo director um requerimento, na acepção do artigo 90.º, n.º 1, do referido Estatuto, convidando-o a tomar uma decisão a seu respeito relacionada com um inquérito do OLAF.

- 71 Todavia, antes da entrada em vigor desta nova disposição e no silêncio do artigo 14.º do Regulamento n.º 1073/1999 quanto a esse ponto, tal ligação ao contencioso estatutário não se impõe relativamente a pedidos de indemnização relacionados com os inquéritos do OLAF. Por conseguinte, o recorrente não era obrigado a seguir o processo fixado no artigo 90.º do Estatuto para apresentar esse pedido de indemnização. Os pedidos de indemnização que constam do presente recurso não podem, nestas condições, ser rejeitados com o fundamento de M. Camós Grau não ter respeitado um processo que não estava previsto pelos diplomas em vigor no momento dos factos.
- 72 Entretanto, há que recordar que, na sua reclamação de 4 de Fevereiro de 2003 dirigida contra o relatório do OLAF, M. Camós Grau evocou, em termos hipotéticos é certo, o seu direito de pedir a reparação do dano causado pelo relatório. Mesmo que não se possa considerar esta menção um pedido prévio de indemnização em sentido formal, há que recordar que o objectivo da reclamação é permitir à AIPN tomar posição sobre uma questão estatutária antes da interposição de um recurso. Por conseguinte, a recorrida não pode defender razoavelmente, nas circunstâncias do caso vertente, que foi privada da possibilidade de se preparar previamente à apresentação de uma acção de indemnização.
- 73 Segundo jurisprudência assente, as reclamações administrativas na acepção do artigo 90.º, n.º 2, do Estatuto não estão sujeitas a qualquer requisito de forma, devendo o seu conteúdo ser interpretado e compreendido pela administração com toda a diligência que uma grande organização bem equipada deve aos seus administrados, incluindo os membros do seu pessoal (acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de Março de 1978, Herpels/Comissão, 54/77, Recueil, p. 585, n.º 47, Colect., p. 235).
- 74 No caso vertente, há que considerar que a Comissão foi colocada na situação de se poder pronunciar sobre os fundamentos do pedido de indemnização de M. Camós Grau, tanto na fase administrativa como na fase contenciosa do litígio, e que, portanto, mesmo supondo que se aplica o artigo 90.º do Estatuto, a falta de

reclamação prévia não pode obstar aos pedidos de indemnização do recorrente pelo facto de não ter formalmente pedido, previamente ao seu recurso, uma reparação por via diferente da da anulação do relatório.

— Quanto à relação entre o pedido de indemnização e o pedido de anulação

- 75 A recorrida não pode invocar a jurisprudência segundo a qual, quando existe uma relação estreita entre um pedido de indemnização e um pedido de anulação, a inadmissibilidade do pedido de anulação implica como consequência a do pedido de indemnização (acórdão Bossi/Comissão, já referido no n.º 47 *supra*, n.º 31).
- 76 Com efeito, esta jurisprudência tem expressamente por objectivo evitar que um funcionário que não impugnou em tempo útil uma decisão da AIPN lesiva dos seus interesses não contorne esta causa de caducidade do seu direito intentando uma acção de indemnização baseada na alegada ilegalidade desta decisão (acórdãos do Tribunal de Justiça de 15 de Dezembro de 1966, Schreckenber/Comissão, 59/65, Recueil, pp. 785, 797, Colect. 1965-1968, p. 535; de 12 de Dezembro de 1967, Collignon/Comissão, 4/67, Recueil, pp. 469, 480, Colect. 1965-1968, p. 689; e de 7 de Outubro de 1987, Schina/Comissão, 401/85, Colect., p. 3911, n.ºs 10 e 13).
- 77 Isto não pode aplicar-se quando a inadmissibilidade dos pedidos de anulação assenta não no seu carácter tardio, mas na natureza do acto impugnado que, embora não permita ao interessado obter a sua anulação, pode, contudo, ocasionar-lhe um dano indemnizável.
- 78 Com efeito, os litigantes que, devido aos requisitos de admissibilidade previstos no artigo 230.º, quarto parágrafo, CE, não podem impugnar directamente determinados

actos ou medidas comunitárias, têm, no entanto, a possibilidade de pôr em causa um comportamento desprovido de carácter decisório e que, por este facto, não pode ser objecto de um recurso de anulação, intentando uma acção fundada em responsabilidade extracontratual, prevista no artigo 235.º CE e no artigo 288.º, segundo parágrafo, CE, desde que a responsabilidade por esse comportamento possa ser atribuída à Comunidade (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Janeiro de 2003, Philip Morris International e o./Comissão, T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 e T-272/01, Colect., p. II-1, n.º 123). Os litigantes têm a faculdade, no âmbito dessa acção de indemnização, de invocar ilegalidades que foram alegadamente cometidas na elaboração e na adopção de um relatório administrativo, embora este não seja uma decisão que afecte directamente os direitos das pessoas que nele são mencionadas (acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de Julho de 2001, Ismeri Europa/Tribunal de Contas, C-315/99 P, Colect., p. I-5281, n.ºs 29 e 30).

- 79 Além disso, a acção fundada em responsabilidade é uma via de recurso autónoma, com uma função particular no quadro do sistema das vias de recurso e está subordinada a condições de exercício concebidas em atenção ao seu objectivo específico (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de Março de 2004, Provedor/Lamberts, C-234/02 P, Colect., p. I-2803, n.º 106 e a jurisprudência referida).
- 80 Assim, a acção de indemnização intentada por M. Camós Grau com vista a obter a reparação do dano moral e do dano causado à sua carreira, que resultam de irregularidades cometidas pelo OLAF no âmbito do inquérito relativo ao IRELA e da elaboração do relatório subsequente, deve ser considerada, no que respeita à sua admissibilidade, independentemente do recurso de anulação.
- 81 Resulta do exposto que os pedidos do recorrente com vista a obter a reparação dos danos que o comportamento do OLAF lhe causou devem ser julgados admissíveis.

Quanto ao mérito

Argumentos das partes

- 82 O recorrente alega que as irregularidades que foram cometidas pelo OLAF no decurso do inquérito relativo ao IRELA e na adopção do relatório de 17 de Outubro de 2002 constituem igualmente faltas do serviço que lhe causaram um dano moral grave e um dano à sua carreira.
- 83 Na sua petição, desenvolve seis ordens de fundamentos relativamente às irregularidades alegadas.
- 84 Em primeiro lugar, a decisão do OLAF de exonerar P. do inquérito viola o dever de fundamentação exigido pelo artigo 253.º CE e pelo artigo 25.º do Estatuto, uma vez que M. Camós Grau só foi informado dessa exoneração pela notificação que lhe foi feita em 17 de Maio de 2002 pelo chefe da Unidade «Magistrados, Conselho e Acompanhamento Judiciário» que não indicava os fundamentos precisos desta decisão.
- 85 Em segundo lugar, o OLAF violou os direitos de defesa bem como o princípio da protecção da confiança legítima e o princípio da boa administração. O relatório de auditoria externa de 14 de Dezembro de 2000 relativo ao IRELA não foi comunicado a M. Camós Grau em tempo útil para a sua audição pelo OLAF, em 22 de Fevereiro de 2001. Nesta audição, os investigadores deram-lhe a entender que era ouvido como testemunha e não com vista a estabelecer a sua responsabilidade. Também não dispôs, no momento da sua audição, e depois para responder às questões escritas que em seguida lhe foram colocadas, das informações necessárias para a sua defesa,

especialmente dos elementos de prova reunidos contra ele pelo OLAF. Os direitos de defesa e o artigo 4.º da Decisão 1999/396 também foram violados na medida em que o relatório do OLAF e os seus anexos não lhe foram apresentados antes da adopção do referido relatório.

86 Em terceiro lugar, o recorrente alega que o relatório do OLAF foi elaborado com violação das disposições do artigo 6.º, n.ºs 1 a 3, e do artigo 9.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 1073/1999, e com violação do princípio da objectividade dos inquéritos do OLAF, uma vez que o único investigador que continuou encarregado do inquérito até ao seu termo não contribuiu para o relatório. O projecto de relatório elaborado por este investigador antes da sua saída do OLAF, no início do mês de Setembro de 2002, era substancialmente diferente do relatório final que, de resto, não contém a sua assinatura. O recorrente alega que os relatórios de inquérito do OLAF devem ser elaborados pelos investigadores e que o director do OLAF não está habilitado pelo Regulamento n.º 1073/1999 a adoptar nem a alterar sozinho um relatório de inquérito.

87 Em quarto lugar, o recorrente sustenta que o inquérito não foi conduzido, como previa o Regulamento n.º 1073/1999, no respeito dos princípios fundamentais do direito comunitário e no respeito do Estatuto, em especial do seu artigo 14.º Com efeito, uma vez que M. Camós Grau tinha fornecido ao OLAF indícios sérios relativos a um conflito de interesses relativamente a um investigador, o OLAF deveria ter-se assegurado de que os actos praticados por este investigador e as orientações dadas ao inquérito se impunham objectivamente e não resultavam do conflito de interesses por ele denunciado. A pertinência das acusações então efectuadas por M. Camós Grau é confirmada pela fundamentação contraditória da decisão de 28 de Maio de 2003 que indefere a sua reclamação dirigida contra o relatório em litígio, uma vez que esta decisão reconhecera que a retirada de P. era indispensável à objectividade do inquérito ao mesmo tempo que considerava que a sua intervenção não tinha tido consequências prejudiciais.

88 Em quinto lugar, o OLAF teria cometido erros manifestos na sua apreciação do papel efectivo de P., por um lado, no que respeita aos controlos efectuados pela

Comissão no IRELA, devido às responsabilidades anteriores do investigador na DG «Controlo Financeiro», e, por outro, ao negar que o conflito de interesses relativamente a P. tinha tido incidências sobre o inquérito quando este desempenhou um papel preponderante e essencial na orientação e na condução do inquérito, o que é corroborado pela versão final do relatório.

- 89 Em sexto lugar, o recorrente alega que os princípios da equidade e da imparcialidade foram violados. Quando o OLAF admitiu que a independência e a objectividade de P. não podiam ser garantidas e retirou, por este motivo, o interessado do inquérito, o OLAF não retirou daí todas as consequências, deixando subsistir os actos praticados por P. Assim, a responsabilidade dos funcionários da DG «Controlo Financeiro» foi eludida no relatório do OLAF, já que este, em contrapartida, atribui a responsabilidade principal das irregularidades verificadas aos funcionários da Comissão que participaram na gestão do IRELA, em especial ao recorrente.
- 90 Em apoio do seu pedido de indemnização, M. Camós Grau alega que o OLAF cometeu assim dois erros graves: o primeiro, ao confiar o seu inquérito relativo ao IRELA a um funcionário cuja imparcialidade não podia ser formalmente garantida, o que foi demonstrado pela decisão de 17 de Maio de 2002, e o segundo, ao adoptar conclusões que não assentam em factos suficientemente comprovativos, o que resulta do inquérito complementar conduzido pela AIPN.
- 91 O recorrente defende que os erros assim cometidos pelo OLAF lhe causaram danos de duas ordens. Por um lado, o OLAF atentou contra a sua tranquilidade de espírito, a sua honra e a sua reputação profissional deixando subsistir suspeições injustificadas a seu respeito e fazendo-o recluir a instauração de processos disciplinares e penais até ao arquivamento do processo pelas autoridades judiciais e administrativas competentes, causando-lhe, assim, um dano moral. M. Camós Grau invoca a este título a lentidão do processo, a gravidade das conclusões do OLAF a seu respeito e a publicidade que lhe foi dada na imprensa. Por outro, o recorrente sofreu um dano no que diz respeito à sua carreira, uma vez que a sua candidatura a um lugar de director não foi escolhida quando já exercera essas funções interinamente e, portanto, satisfazia as condições exigidas para ser nomeado.

- 92 A Comissão defende que não estão preenchidas as condições que implicam a responsabilidade não contratual da Comunidade quando não lhe pode ser imputado nenhum comportamento ilegal, uma vez que o inquérito do OLAF decorreu e o relatório foi elaborado nas condições de objectividade e de imparcialidade exigidas.
- 93 Em primeiro lugar, a recorrida alega que a decisão de 17 de Maio de 2002 cumpre o dever de fundamentação e que o recorrente invoca erradamente o artigo 25.º do Estatuto, dado que a disposição aplicável é o artigo 14.º do Regulamento n.º 1073/1999.
- 94 Em segundo lugar, afirma que os direitos de defesa não foram violados. M. Camós Grau dispôs de um prazo largamente suficiente antes da sua audição para analisar o relatório de auditoria externa relativo ao IRELA e todas as informações úteis à sua defesa no decurso do inquérito. Os investigadores não induziram o interessado em erro relativamente ao objecto do inquérito e as numerosas questões que lhe foram colocadas permitiram-lhe estar perfeitamente consciente dos factos susceptíveis de lhe serem imputados. Além disso, nem o Regulamento n.º 1073/1999 nem o artigo 4.º da Decisão 1999/396 prevêem a comunicação do projecto de relatório do OLAF à pessoa interessada, prevendo apenas que seja dada ao interessado a possibilidade de se exprimir sobre todos os factos que lhe digam respeito, o que ocorreu no caso vertente.
- 95 Em terceiro lugar, a Comissão expõe que, segundo a organização interna do OLAF, a elaboração do relatório de inquérito, que se efectua, por força do artigo 9.º do Regulamento n.º 1073/1999, sob a autoridade do director, é confiada a um comité executivo [executive board] e que nenhum princípio geral impõe a continuidade na composição da equipa de funcionários e agentes que efectuam um inquérito.
- 96 Em quarto lugar, a Comissão alega, no que respeita à regularidade e objectividade do inquérito, que o OLAF analisou cuidadosamente a possibilidade de um conflito de interesses relativamente a P. e que, ao admiti-lo, o OLAF procedeu à retirada do investigador numa fase em que o relatório ainda não tinha sido concluído.

- 97 Em quinto lugar, a apreciação do OLAF relativa ao papel de P. não está viciada por um erro manifesto de apreciação, quer no que respeita às responsabilidades anteriores de P., quer no que respeita ao inquérito aqui em causa. A recorrida sustenta que P. só interveio na qualidade de investigador associado, que não determinou de forma alguma a estratégia e a orientação do inquérito e que também não dirigiu o relatório. Este foi preparado por um outro investigador e elaborado pelo comité executivo do OLAF com total conhecimento das circunstâncias da retirada de P.
- 98 Em sexto lugar, a Comissão sustenta que o inquérito foi conduzido no respeito dos princípios da imparcialidade e da equidade, uma vez que a retirada de P. foi decidida precisamente para assegurar a imparcialidade e a objectividade do inquérito. Alega que o relatório impugnado realça a responsabilidade eventual de outros funcionários, designadamente, da DG «Controlo Financeiro», e que os documentos apresentados pelo recorrente a este respeito foram juntos ao processo.
- 99 No que respeita aos danos de que M. Camós Grau pede reparação, a Comissão sustenta que o recorrente não apresenta nenhum elemento concreto que demonstre a existência do dano moral alegado, nem nenhum indício do alegado dano causado à sua carreira.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

— Quanto à implicação da responsabilidade não contratual da Comunidade

- 100 Segundo jurisprudência assente em matéria de responsabilidade da Comunidade por danos causados a particulares por violação do direito comunitário imputável a uma instituição ou a um órgão comunitário, o direito à reparação é reconhecido quando estiverem reunidas três condições, a saber: que a norma de direito violada tenha por objecto conferir direitos aos particulares, que a violação seja suficientemente

caracterizada e que exista um nexo de causalidade directo entre a violação da obrigação que incumbe ao autor do acto e o dano sofrido pelas pessoas lesadas (acórdãos do Tribunal de Justiça de 5 de Março de 1996, *Brasserie du pêcheur e Factortame*, C-46/93 e C-48/93, Colect., p. I-1029, n.º 51; de 4 de Julho de 2000, *Bergaderm e Goupil/Comissão*, C-352/98 P, Colect., p. I-5291, n.ºs 41 e 42; e de 10 de Dezembro de 2002, *Comissão/Camar e Tico*, C-312/00 P, Colect., p. I-11355, n.º 53).

— Quanto às normas jurídicas cuja violação é alegada

- 101 Para decidir quanto à responsabilidade não contratual da Comunidade, há que verificar, antes de mais, no caso vertente, se as normas jurídicas cuja violação é alegada têm por objectivo conferir direitos aos particulares. O recorrente invoca violações dos princípios da imparcialidade, da equidade e da objectividade, da protecção da confiança legítima e da boa administração. Invoca, igualmente, a violação dos direitos de defesa e das formalidades na elaboração dos relatórios do OLAF, bem como a violação do dever de fundamentação.
- 102 A este respeito, basta referir que pelo menos a norma da imparcialidade, que se impõe às instituições no cumprimento das missões de inquérito da natureza daquelas que são confiadas ao OLAF, visa, para além do interesse geral, a protecção das pessoas em causa e confere-lhes um direito subjectivo ao respeito das garantias correspondentes (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de Novembro de 1991, *Technische Universität München*, C-269/90, Colect., p. I-5469, n.º 14).
- 103 Por conseguinte, há que concluir que o recorrente invoca a violação de uma norma que tem por objecto conferir direitos aos particulares.

— Quanto ao comportamento do OLAF na condução do inquérito e na elaboração do relatório relativo ao IRELA

- 104 Para decidir quanto à responsabilidade não contratual da Comunidade, há que determinar, em seguida, se o comportamento do OLAF na condução do inquérito e na elaboração do relatório relativo ao IRELA contém uma violação suficientemente caracterizada da norma da imparcialidade invocada, ou seja, segundo a jurisprudência, se revela a este respeito uma violação manifesta e grave dos limites que se impõem ao seu poder de apreciação (v., neste sentido, acórdão Provedor/Lamberts, já referido no n.º 79 *supra*, n.ºs 49, 60, 62 e 63).
- 105 Por força das disposições que o regem, o OLAF deve conduzir os inquéritos da sua competência em conformidade com o Tratado e com os princípios gerais do direito comunitário, nomeadamente, em conformidade com a exigência de imparcialidade, bem como no respeito do Estatuto, cujo artigo 14.º, em especial, visa evitar as situações eventuais de conflito de interesses relativamente aos funcionários.
- 106 Para avaliar o comportamento do OLAF, há que considerar, em primeiro lugar, a existência do conflito de interesses relativamente a P., tendo em consideração as responsabilidades que este terá tido relativamente ao IRELA no âmbito das suas funções anteriores na DG «Controlo Financeiro»; em segundo lugar, o papel efectivo deste investigador na condução do inquérito relativo ao IRELA e, em terceiro lugar, se for caso disso, a incidência de tal papel na elaboração do relatório de 17 de Outubro de 2002.
- 107 Em primeiro lugar, no que respeita à existência de um conflito de interesses relativamente a P., a carta de 17 de Maio de 2002, dirigida a M. Camós Grau pelo chefe da Unidade «Magistrados, Conselho e Acompanhamento Judiciário» indica que o OLAF, tendo em consideração o parecer jurídico dado por esta unidade ao

director do OLAE, segundo o qual «a posição de P. enquanto investigador associado ao processo em referência [IRELA] poderia ser entendida como um conflito de interesses», decidiu, em conformidade com a proposta feita ao director por esta unidade, retirar o interessado do inquérito. Além disso, resulta da contestação da Comissão que foi por causa desta possibilidade de conflito de interesses e para assegurar a imparcialidade e a objectividade do inquérito que P. foi afastado do mesmo.

- 108 De facto, a existência de um conflito de interesses relativamente a P. não gerava qualquer dúvida no caso vertente. Com efeito, resulta do processo que os recursos do IRELA provinham na sua quase totalidade do orçamento comunitário, que a DG competente para a América Latina, em que M. Camós Grau trabalhava no momento dos factos, assegurava um acompanhamento técnico e financeiro ao IRELA e que a DG «Controlo Financeiro», à qual compete visar todos os compromissos que impliquem despesas e os pagamentos efectuados com fundos comunitários, tinha aprovado todos os projectos atribuídos ao IRELA.
- 109 Ora, P., contabilista de formação, trabalhava, na época dos factos objecto do inquérito, na DG «Controlo Financeiro», na unidade encarregada do controlo das despesas do IRELA, e era responsável pelos assuntos horizontais e metodológicos do sector da ajuda alimentar e humanitária. Tinha, em especial, exercido funções de chefe dessa unidade, de 1 de Março a 30 de Novembro de 1998 e no mês de Março de 2000, o que o habilitava a assinar os documentos que diziam respeito ao IRELA. O IDOC menciona, assim, no seu relatório uma nota de 3 de Janeiro de 1997, assinada por P. e dirigida à direcção competente para a América Latina, dando o visto da DG «Controlo Financeiro» a um projecto relativo ao IRELA.
- 110 Por conseguinte, está demonstrada a existência de um conflito de interesses relativamente a P.
- 111 Em segundo lugar, no que respeita ao papel efectivo de P. na condução do inquérito relativo ao IRELA, há que assinalar que, segundo a decisão de abertura do inquérito

interno de 30 de Janeiro de 2001, quatro agentes do OLAF, entre os quais P., estavam habilitados a conduzir o inquérito. Dois deles saíram do OLAF em 30 de Setembro de 2001 e deixaram, portanto, de participar no inquérito. Após P. ter sido afastado do inquérito por decisão de 17 de Maio de 2002, o único investigador que permaneceu no inquérito e que, segundo o OLAF, assumiu a sua direcção e elaborou com P. o relatório intercalar de 20 de Dezembro de 2002, elaborou o projecto de relatório definitivo. Uma vez que este investigador saiu do OLAF em 30 de Setembro de 2002, não assinou o relatório.

- 112 Resulta do processo que o investigador afastado participou em todas as audições efectuadas em nome do OLAF, que decorreram entre o mês de Fevereiro de 2001 e o mês de Abril de 2002, com excepção da do antigo director da direcção competente para a América Latina, superior hierárquico directo de M. Camós Grau. Este investigador era, além disso, um dos dois autores do relatório da missão efectuada à sede do IRELA em Madrid, bem como do relatório intercalar de 20 de Dezembro de 2000 já referido. Resulta igualmente do processo que todos os actos de investigação foram realizados antes da retirada de P. e que foram efectuados por duas ou três pessoas, estando sempre presente o investigador afastado, com uma única excepção.
- 113 Há que assinalar que P. participou em toda a condução do inquérito. O argumento da Comissão de que este investigador não tinha sido encarregado da direcção do inquérito, mas tinha um papel complementar e subordinado, não pode atenuar as conclusões precedentes que demonstram a presença contínua e a implicação substancial de P. no inquérito relativo ao IRELA.
- 114 Em terceiro lugar, no que respeita à influência da participação de P. no inquérito sobre a elaboração do relatório de 17 de Outubro de 2002, a recorrida alega que o OLAF teve em consideração a possibilidade de existir um conflito de interesses relativamente a este investigador na redacção do relatório final e que este foi elaborado com pleno conhecimento desse facto.

- 115 Por conseguinte, há que analisar os documentos que serviram sucessivamente para a elaboração do relatório, procurando em especial, como a isso convida a argumentação do recorrente, em primeiro lugar, se deles resulta que as eventuais responsabilidades da DG «Controlo Financeiro», não obstante as suas missões, teriam sido indevidamente eludidas ou minoradas; em segundo lugar, se, uma vez que o OLAF tinha admitido, ao retirar P. do inquérito, que existia relativamente a ele um risco de conflito de interesses, isso foi tido em conta no relatório de 17 de Outubro de 2002; e, em terceiro lugar, mais globalmente, se as acusações do recorrente relativas à falta de imparcialidade do inquérito e do relatório subsequente são corroboradas por esta análise.
- 116 Três documentos devem ser tomados em consideração, a saber, o relatório intercalar de 20 de Dezembro de 2000 redigido por P. e pelo investigador que permaneceu encarregado do inquérito até ao seu termo, o projecto de relatório elaborado por este último no final do mês de Agosto de 2002 e o relatório final de 17 de Outubro de 2002.
- 117 Antes de mais, resulta do relatório intercalar de 20 de Dezembro de 2000 que este realça a participação — qualificada de intromissão importante e discutível — de funcionários da Comissão na gestão do IRELA, indicando que estes estiveram na origem da criação de uma reserva financeira e que aprovaram, com os membros do Parlamento, esta prática ilícita para alimentar este fundo. Relativamente ao papel eventual da DG «Controlo Financeiro» na gestão do IRELA, esta direcção é apenas mencionada a propósito do relatório de auditoria do IRELA por ela efectuado em 1997 e das críticas que a mesma então emitiu quanto à gestão financeira do IRELA, críticas que foram apresentadas como estando na origem da retirada dos funcionários da Comissão da gestão do IRELA. Além disso, o documento apresenta como comprovado o conhecimento dos actos ilícitos pelos funcionários da Comissão.
- 118 Em seguida, no que respeita ao projecto de relatório elaborado no fim do mês de Agosto de 2002, verifica-se que determinadas passagens relativas ao papel da DG «Controlo Financeiro» e da Comissão no seu conjunto foram suavizadas ou suprimidas na versão definitiva do relatório. Em especial, o projecto de relatório revela o conhecimento que a Comissão tinha das práticas que permitiram a

obtenção irregular de lucros pelo IRELA, na medida em que a instituição (controlo financeiro) admitiu os documentos justificativos. O projecto considera que a DG «Controlo Financeiro», no seu relatório de 1997, fez uma análise parcial da situação. Qualifica de incompreensível o facto de os auditores desta direcção não terem aprofundado as questões que se colocavam automaticamente, uma vez que tinham sido assinaladas irregularidades. Relativamente à responsabilidade da Comissão, foi indicado que «[o] processo IRELA ultrapassou as responsabilidades de uma DG concreta e que [a] DG 'Controlo Financeiro' não agiu de forma rigorosa quando teve todos os elementos para aprofundar os problemas financeiros do [IRELA]». Em conclusão, o projecto considera que o papel da Comissão no processo IRELA não se limitou à acção de três pessoas, mas é o «resultado de uma actividade institucional», uma vez que os sistemas de controlo da Comissão não funcionaram de forma efectiva, a DG «Controlo Financeiro» exerceu um «controlo fraco» e os serviços da Comissão não funcionaram de forma coordenada.

- 119 Por último, resulta do relatório final de 17 de Outubro de 2002 que este se limita a indicar *ad limina*, relativamente ao papel e às responsabilidades eventuais da DG «Controlo Financeiro», que tinha sido decidido não analisar as circunstâncias a fim de não atrasar o inquérito. Embora acrescente que a eventual responsabilidade dos funcionários desta direcção deve ser evocada, esta questão não volta a ser abordada no seguimento do relatório, observando-se que apenas foi ouvido um funcionário da direcção em causa no âmbito do inquérito.
- 120 Concluindo a análise dos factos, o relatório indica que o inquérito demonstrou que apenas os funcionários da Comissão que participaram na gestão do IRELA tiveram conhecimento dos pormenores operacionais que permitiram realizar irregularmente margens de lucro, sublinhando o «papel activo» e a «responsabilidade principal» dos interessados na instituição e funcionamento do sistema.
- 121 Analisando o papel da Comissão, o relatório insiste sobre as funções e as responsabilidades da direcção competente para a América Latina, afirmando, em especial, que os funcionários desta direcção presentes nas instâncias do IRELA se

serviram da sua posição «para permitir a utilização de documentos que autorizavam o pagamento de lucros». Relativamente à DG «Controlo Financeiro», o relatório menciona apenas a auditoria realizada em 1997 e o seu carácter incompleto.

- 122 As conclusões finais do relatório reiteram que o sistema de financiamento do IRELA, na origem das irregularidades verificadas, foi instituído no seio de um órgão cujos membros mais activos eram os agentes da Comissão e que a direcção competente para a América Latina conhecia os seus pormenores operacionais. A DG «Controlo Financeiro» parece ter sido contornada mesmo se, *in fine*, é mencionada a sua «passividade» e a «inexistência de controlo sério».
- 123 Relativamente a responsabilidades individuais, o relatório apenas se refere pelo nome, entre os agentes da Comissão, aos funcionários da direcção competente para a América Latina que participaram na gestão do IRELA e recomenda a seu respeito a instauração de processos disciplinares, recomendações reiteradas sob a rubrica «Seguimentos a dar», a aplicar, «se for caso disso, [a] outros funcionários, em especial no seio da DG 'Controlo Financeiro'».
- 124 A análise comparativa das versões sucessivas do relatório do OLAF revela que a versão definitiva eludiu manifestamente e minimizou o desempenho da DG «Controlo Financeiro» e concentrou paralelamente toda a responsabilidade das irregularidades imputadas à Comissão apenas nos funcionários que participaram na gestão do IRELA, optando, assim, por confirmar a posição adoptada pelo relatório intercalar, de que P. era um dos autores, e afastando a apresentação mais matizada feita no projecto de relatório elaborado sem o contributo de P. no fim do mês de Agosto de 2002, que encarava de forma mais desenvolvida o papel da DG «Controlo Financeiro», salientando as suas próprias omissões no processo IRELA, e recusava atribuir apenas aos funcionários referidos a responsabilidade da Comissão para considerar afinal que a referida responsabilidade resultava mais de uma disfunção institucional que implicava igualmente a DG «Controlo Financeiro».

- 125 Resulta do exposto que, em primeiro lugar, a existência de um conflito de interesses relativamente a P. está demonstrada. Em segundo lugar, que P. participou em quase todos os actos de investigação e que nenhum deles foi posto em causa após ele ter sido afastado do inquérito. Além disso, agiu no seio de uma equipa cujos efectivos diminuíram no decurso do inquérito e foi um dos dois redactores do relatório intercalar. Em terceiro lugar, P. desempenhou um papel concreto importante no desenrolar do inquérito.
- 126 Além disso, resulta do processo que a influência exercida por P. na condução do inquérito foi prejudicial para a exigência de imparcialidade. Com efeito, dois serviços, a saber, a direcção competente para a América Latina e a DG «Controlo Financeiro», estavam, por força das suas missões respectivas, encarregados do acompanhamento e do controlo da actividade do IRELA, em especial nos seus aspectos financeiros. No âmbito do inquérito interno aberto pelo OLAE, a análise do papel da DG «Controlo Financeiro» justificava-se tanto mais quanto o IRELA era totalmente dependente dos subsídios comunitários e que a DG «Controlo Financeiro», que visa todas as decisões de utilização de fundos comunitários, tinha por várias vezes formulado observações relativas ao IRELA.
- 127 Ora, é ponto assente que foi tomada a decisão de não investigar a DG «Controlo Financeiro», tendo o inquérito incidido exclusivamente, no que respeita às responsabilidades eventuais da Comissão, no papel da direcção competente para a América Latina. Verifica-se, a este respeito, que as investigações efectuadas do mês de Fevereiro de 2001 ao mês de Abril de 2002, no decurso das quais apenas um agente da DG «Controlo Financeiro» foi ouvido em audição contra cinco da direcção competente para a América Latina, seguiram a orientação dada ao inquérito pelo relatório intercalar. Este relatório, de que um dos autores fora P., não tencionava assim pôr em causa a DG «Controlo Financeiro», mas incluía, em contrapartida, afirmações categóricas quanto à implicação dos funcionários da direcção competente para a América Latina nas irregularidades verificadas. A conclusão de que a influência de P. foi determinante na orientação dada ao inquérito é corroborada pelo parecer de 2 de Maio de 2002, referido pela recorrida nas suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal de Primeira Instância acerca da elaboração do relatório em litígio, acima mencionadas no n.º 30, em que o chefe da

Unidade «Magistrados, Conselho e Acompanhamento Judiciário» do OLAF concluía pelo afastamento do investigador e recomendava que não se tivessem em conta no relatório final as «iniciativas provenientes de [P.]».

- 128 A abordagem parcial e, por este facto, enviesada do papel da Comissão, metodologicamente pouco compreensível devido ao carácter essencial da função de controlo financeiro, só podia conduzir, por omissão, a uma apresentação falseada das responsabilidades exactas dos serviços em causa da instituição e, por conseguinte, dos seus membros.
- 129 O relatório final, ao atribuir toda a responsabilidade pelas práticas fraudulentas imputáveis à Comissão apenas aos funcionários da DG competente para a América Latina que participaram na gestão do IRELA, sem considerar os elementos relativos ao papel da DG «Controlo Financeiro» que constavam do projecto de relatório elaborado no final do mês de Agosto de 2002, que incluía numerosas apreciações críticas relativas a esta direcção, confirma o desequilíbrio que resulta desta análise parcial e enviesada das responsabilidades da instituição.
- 130 A justificação dada pelo relatório de 17 de Outubro de 2002 à inexistência de análise do papel da DG «Controlo Financeiro», segundo a qual, «a fim de não atrasar o inquérito, foi decidido não analisar as circunstâncias relativas à responsabilidade da DG 'Controlo Financeiro'», não pode ser admitida. A preocupação do OLAF de conduzir os seus inquéritos com celeridade, embora legítima quando os factos são antigos e susceptíveis de prescrição, não pode, no entanto, justificar legalmente uma análise parcial ou selectiva das potenciais responsabilidades de diferentes serviços da instituição ou do organismo controlado quando é manifesto, como no caso vertente, que os referidos serviços tiveram, a diferentes títulos, um papel a desempenhar nas circunstâncias do caso objecto do inquérito.

- 131 Resulta do exposto que o conteúdo e as conclusões do relatório do OLAF violam a exigência de imparcialidade. Esta violação pelo OLAF deste princípio jurídico constitui um incumprimento tanto mais grave que o OLAF foi criado para realizar inquéritos relativos a todas as actividades ilegais que lesam os interesses das Comunidades e susceptíveis de serem objecto de processos administrativos ou penais, e erigido a serviço autónomo da Comissão a fim de lhe ser atribuída a independência funcional julgada necessária ao exercício da sua missão. Além disso, atendendo ao conhecimento do conflito de interesses relativamente a P., que o OLAF tinha de resto admitido, afastando o investigador, a confirmação no relatório final da orientação enviesada dada ao inquérito sob a influência de P. torna evidente a violação da exigência de imparcialidade.
- 132 Além disso, esta conclusão é corroborada pelo relatório do IDOC de 2 de Julho de 2003. Há que recordar que o IDOC tinha sido encarregado de determinar a compatibilidade com a regulamentação comunitária então em vigor: 1) da participação de funcionários da Comissão na gestão do IRELA; 2) da proposta e/ou da tolerância do plano de saneamento financeiro e de indicar a eventual responsabilidade individual dos funcionários que daí resultaria; e 3) da eventual responsabilidade dos funcionários da Comissão que tinham participado na gestão do IRELA, bem como da responsabilidade dos funcionários dos serviços encarregados do controlo dos fundos comunitários do IRELA.
- 133 Assim, o relatório do IDOC, que analisa o papel da DG «Controlo Financeiro», assinala que esta direcção não foi objecto de qualquer menção no relatório final do OLAF, com excepção da recomendação que consta da rubrica «Seguimentos a dar».
- 134 Ora, o IDOC observa, relativamente à decisão de criar uma reserva financeira, que está na origem das irregularidades, por um lado, que esta reserva é muito anterior à participação dos três funcionários responsabilizados pelo relatório do OLAF, que a mesma foi recomendada pela direcção competente para a América Latina e pela DG «Controlo Financeiro» em 1986, foi decidida em 1988 e aceite, ou mesmo encorajada, pela Comissão. O IDOC observa, por outro lado, que a ilegalidade desta

prática só foi suscitada tardiamente, em 1997, pela direcção competente para a América Latina, que interrogou o serviço jurídico da Comissão e a DG «Controlo Financeiro», a qual exprimiu as suas dúvidas sobre a legalidade do mecanismo, em contradição com o parecer que tinha dado em 1986.

- 135 Além disso, o relatório do IDOC indica que M. Camós Grau tinha afirmado ao OLAF que todos os anos a DG «Controlo Financeiro» aprovava a auditoria do IRELA, realizada por um gabinete de auditoria, e que, no ano de 1995, foi expressamente precisado que o IRELA tinha gerado lucros de um montante de 1,194 milhões de EUR. Ora, o IDOC observa que o documento referido por M. Camós Grau em apoio das suas afirmações não foi junto ao processo que acompanha o relatório final do OLAF, mas foi encontrado no processo na posse do OLAF.
- 136 O relatório do IDOC acrescenta que a DG «Controlo Financeiro», após o seu controlo efectuado em 1997, não procedeu a uma análise mais aprofundada e que, embora interrogada pelo anterior responsável da unidade financeira da direcção competente para a América Latina sobre a possibilidade [de o IRELA] sobrefacturar honorários e despesas à Comissão para além do plano de trabalho aprovado e do subsídio, acabou por aprovar os compromissos. Os autores do relatório do IDOC admiraram-se de que, embora a DG «Controlo Financeiro» aprovasse cada projecto atribuído ao IRELA, tivesse esperado por 1997 para efectuar observações críticas. Admiram-se igualmente dos termos da nota assinada por P., acima referida no n.º 112, indicando à direcção competente para a América Latina que a DG «Controlo Financeiro» dava o seu visto a um projecto, mas queria, no entanto, receber os justificativos apropriados em cada caso.
- 137 As apreciações do IDOC quanto à responsabilidade dos três funcionários da Comissão que participaram na gestão do IRELA são, por outro lado, muito mais matizadas. Observa-se que a regularidade de tal participação só foi suscitada tardiamente, em 1994, e que o seguimento desta participação foi expressamente autorizado, após parecer do secretário-geral, do serviço jurídico e da DG «Controlo Financeiro», em 17 de Outubro de 1995. O IDOC considera, contrariamente às

conclusões do relatório do OLAF, que não está demonstrado que os três funcionários declarados responsáveis por esta participação tivessem conhecimento das irregularidades que consistiam especialmente em justificar custos exagerados através de despesas falsas e indica que a ilegalidade da constituição de reservas financeiras só foi suscitada em 1997 «em termos relativamente ambíguos».

138 As conclusões do relatório do IDOC que revelam, pelo menos implicitamente, determinadas omissões no inquérito conduzido pelo OLAF, apresentam-se, em todo o caso, muito menos categóricas que as do OLAF. O IDOC indica que não é possível concluir pela existência de actos repreensíveis no plano disciplinar. Evita a identificação de responsabilidades individuais, considerando que o caso revela mais uma falta de coordenação entre os serviços da Comissão encarregados do controlo dos fundos comunitários concedidos ao IRELA.

139 Nenhum dos argumentos apresentados pela recorrida permite pôr em causa esta conclusão. Com efeito, a Comissão alega que o inquérito se concentrou especialmente na participação dos funcionários comunitários no funcionamento dos órgãos do IRELA, ao passo que o papel desempenhado pela DG «Controlo Financeiro» era de outra natureza; expõe que um inquérito alargado teria apresentado dificuldades vista a antiguidade dos factos e os recursos humanos e materiais necessários e que o OLAF decidia com total independência quanto ao âmbito das suas investigações. Todavia, tais argumentos não são susceptíveis de justificar, relativamente a um órgão de inquérito, a posição adoptada que foi constatada na condução das suas investigações. Do mesmo modo, a afirmação de que nada permitia demonstrar qualquer manipulação dos factos por parte do investigador afastado que constituísse um obstáculo à manifestação da verdade também não é susceptível de afastar essa observação.

140 Além disso, as alegações da Comissão que salientam que foram tidas em conta no relatório final as circunstâncias da retirada de P. do inquérito são desmentidas pelo próprio conteúdo do referido relatório, já que a menção por este de uma responsabilidade eventual de outros funcionários, nomeadamente, dos da DG «Controlo Financeiro», não passa de uma cláusula de estilo. Embora o argumento de

que o OLAF não teria podido chegar a conclusões no que respeita aos funcionários dessa direcção sem os ter previamente ouvido seja, na verdade, precedente, o mesmo não justifica a posição adoptada pelo OLAF de limitar o seu inquérito relativo ao papel da Comissão no processo IRELA a uma única direcção. Com efeito, não é compreensível nem justificado que a análise do papel da DG «Controlo Financeiro» tenha sido subtraída do âmbito das investigações na Comissão, quando o acordo dado por esta direcção condiciona a afectação de qualquer fundo comunitário e o relatório do IDOC confirma, de resto, a este respeito, a imbricação dos papéis e das responsabilidades no processo do IRELA.

- 141 Em conclusão, a ilegalidade do comportamento do OLAF na condução do inquérito e na elaboração do relatório em litígio, acima verificada nos n.ºs 126 a 132, está demonstrada, uma vez que o OLAF agiu em violação grave e manifesta da exigência de imparcialidade. Ora, tal violação constitui uma falta pela qual a Comunidade pode ser responsabilizada desde que exista um nexo de causalidade directa e certa entre a falta e o prejuízo alegado.

— Quanto ao nexo de causalidade entre o facto ilícito cometido pelo OLAF e os danos alegados pelo recorrente

- 142 A este respeito, há que referir que os diferentes tipos de danos, dano causado à carreira e dano moral, que M. Camós Grau invoca e cuja existência há que analisar, têm directamente origem no facto de o seu comportamento ser pessoalmente posto em causa no relatório, que se traduz nas conclusões e recomendações que lhe dizem individualmente respeito. Por conseguinte, está provado o nexo de causalidade exigido pela jurisprudência entre o comportamento ilícito que o conteúdo do relatório traduz e os danos que alegadamente dele resultam para o interessado.

- 143 Há, no entanto, que precisar a este respeito que o facto de o conteúdo do relatório, por pôr pessoalmente em causa o interessado, ser a causa directa dos danos alegados não significa que os referidos danos estejam comprovados. Tal conclusão só será eventualmente tirada, separadamente para cada um dos danos invocados, após se ter apreciado o impacto efectivo que as conclusões e recomendações do relatório possam ter tido, por um lado, na situação profissional do recorrente e, por outro, na sua situação pessoal.
- 144 Em contrapartida, no que respeita às outras irregularidades que o recorrente invoca, relativas, em primeiro lugar, à fundamentação da decisão do OLAF que afasta P. do inquérito, em segundo lugar, ao respeito dos direitos de defesa e dos princípios da protecção da confiança legítima e da boa administração, relativamente à sua audição pelo OLAF e à comunicação do relatório antes da sua adopção, e, em terceiro lugar, à competência para elaborar e adoptar os relatórios do OLAF no seio do OLAF, há que concluir que não podiam, por si mesmas, em todo o caso, causar ao recorrente um dano diferente daquele que resulta do conteúdo do próprio relatório.

— Quanto ao dano do recorrente

- 145 Para o recorrente, o comportamento ilícito do OLAF gerou danos de duas ordens, a saber, um dano material, que afecta o desenvolvimento da sua carreira, e um dano moral, relacionado com as acusações proferidas contra ele.
- 146 Em primeiro lugar, no que respeita ao dano que terá afectado a carreira do recorrente, há que analisar se, como defende o interessado, a sua candidatura a um lugar de director não foi escolhida quando tinha exercido estas funções interinamente e tinha assim provado que cumpria os requisitos exigidos para este lugar.

- 147 Resulta das indicações dadas pelas partes em resposta às questões colocadas pelo Tribunal de Primeira Instância, acima referidas no n.º 33, que M. Camós Grau apresentou a sua candidatura a um lugar de director junto da Direcção A «Estónia, Letónia, Lituânia, Polónia» da DG «Alargamento» da qual, enquanto funcionário com mais antiguidade no grau mais elevado, tinha assegurado a gestão interinamente, entre o mês de Dezembro de 2002 e 1 de Abril de 2003, data em que foi chamado a exercer outras funções. O processo de nomeação, iniciado com a publicação de um aviso de vaga efectuada em 4 de Março de 2003, decorreu, em conformidade com a prática habitual da instituição, com base em critérios relativos à competência e às aptidões particulares para o lugar em causa. Um painel composto por quatro directores, três da DG «Alargamento» e um da DG «Agricultura», procedeu a uma pré-selecção, escolhendo nesta fase oito pessoas. O candidato que veio a ser escolhido foi nomeado por decisão de 9 de Julho de 2003.
- 148 No que respeita ao impacto desfavorável que as conclusões do OLAF poderão ter causado na candidatura do recorrente, este alega circunstâncias relativas à cronologia dos factos que pretendem demonstrar que o relatório do OLAF teve influência na rejeição da sua candidatura.
- 149 No entanto, embora seja ponto assente que o relatório do IDOC foi enviado à Comissão em 2 de Julho de 2003, ou seja, quase no termo do processo aberto para prover o lugar em causa, e que a decisão da AIPN de arquivar o processo sem consequências só ocorreu em 2 de Setembro de 2003, quando o lugar estava provido, estas indicações cronológicas não podem ser consideradas indícios sérios de uma relação entre o relatório do OLAF e a decisão da AIPN de não acolher a candidatura de M. Camós Grau, na falta de outro elemento que permita pensar que, noutras circunstâncias, a sua candidatura podia ter sido preferida pela AIPN, no âmbito do seu amplo poder de apreciação, à do candidato escolhido.
- 150 Por conseguinte, há que concluir que o recorrente não demonstra que a sua candidatura não foi acolhida devido às acusações que lhe foram feitas no relatório do OLAF.

- 151 De uma forma mais geral, há que assinalar que não pode ser imputado directamente ao conteúdo do relatório do OLAF nenhum dano à sua carreira, na medida em que, tal como foi acima referido nos n.ºs 51 a 53, este relatório, uma vez tomada a decisão de não lhe dar seguimento disciplinar, não pode servir de base a nenhuma medida que afecte a carreira do interessado.
- 152 A este respeito, a Comissão indicou expressamente na audiência que, quando decide, com base no relatório do OLAF, não dar início a um procedimento disciplinar, este relatório já não pode produzir efeitos. Além disso, na sua carta de 23 de Setembro de 2005, acima referida no n.º 35, a Comissão precisou que «nenhum relatório do OLAF foi integrado no processo pessoal do recorrente» e que «a parte H do processo pessoal do recorrente, reservada às questões disciplinares, se mantém virgem, pois o interessado preferiu não exercer o seu direito, de que tinha sido informado, de pedir a integração no seu processo pessoal da informação de que, na sequência do inquérito administrativo complementar, a AIPN decidira arquivar este processo sem seguimento disciplinar».
- 153 A recorrida acrescentou que a sua prática assente é a de não integrar no processo pessoal os relatórios do OLAF que ponham em causa funcionários, uma vez que tais relatórios não se consideram visados pelo artigo 26.º, alínea a), do Estatuto [esta disposição menciona os relatórios referentes à competência, rendimento e comportamento do funcionário]. A Comissão indicou igualmente que «[o] processo individual só recebe documentos disciplinares ou preparatórios de um eventual processo disciplinar no caso de sanções ou de advertências na acepção do artigo 3.º, alínea b), do anexo IX do Estatuto». Há que precisar que a recorrida se refere às disposições do Estatuto na redacção que entrou em vigor em 1 de Maio de 2004, por força da qual a referida disposição foi alterada, e que o artigo 3.º, alínea b), do anexo IX do Estatuto dispõe: «Com base no relatório do inquérito, após ter notificado o funcionário em causa de todos os elementos constantes dos autos e de o ter ouvido, a entidade competente para proceder a nomeações pode: [...] b) Decidir, ainda que tenha havido eventual ou efectivo incumprimento de obrigações, não aplicar qualquer sanção disciplinar e, se adequado, dirigir uma advertência ao funcionário [...]».

- 154 Resulta destas indicações que o relatório do OLAF não consta do processo pessoal de M. Camós Grau, que não inclui nenhuma menção relativa ao processo IRELA, em especial, não contém a menção do arquivamento deste processo sem seguimento disciplinar, decidida após a entrega do relatório complementar do IDOC. Por último, na audiência, a recorrida concluiu as suas alegações sublinhando que, «após o arquivamento sem seguimento dos processos penais e disciplinares instaurados com base num relatório [do OLAF], a Comissão não podia, juridicamente, utilizar este relatório, de uma outra forma oculta ou noutro contexto, contra o funcionário em causa e que o princípio da presunção de inocência exige que a AIPN não utilize este relatório de forma negativa [relativamente ao referido funcionário]».
- 155 Resulta do exposto que o alegado dano sofrido pelo recorrente no que respeita à sua carreira não foi demonstrado.
- 156 Em segundo lugar, no que respeita ao dano moral alegado, há que apreciar se, como alega o recorrente, os actos ilícitos cometidos pelo OLAF violaram o seu direito à tranquilidade de espírito, à sua honra e à sua reputação profissional, tendo em conta, em especial, a gravidade dos actos ilícitos de que o OLAF acusou o interessado, a duração do processo e a publicidade feita na imprensa aos factos do processo. A este respeito, há que tomar em consideração os argumentos do recorrente que sublinha, por um lado, que o OLAF o pôs em causa de forma quase exclusiva e concluiu pela efectivação da sua responsabilidade penal e disciplinar e, por outro, que, devido às acusações proferidas contra ele, permaneceu sob a ameaça de uma sanção disciplinar pelo menos até à apresentação do relatório do IDOC e ao arquivamento do processo sem consequências.

- 157 É manifesto que as acusações efectuadas pelo OLAF no relatório em litígio contra M. Camós Grau, que lhe imputam, bem como a dois outros funcionários da Comissão que participaram na gestão do IRELA, a responsabilidade principal na criação e no funcionamento de uma sistema que permitia realizar ilicitamente margens de lucro, afirmando, em especial, que estes factos repreensíveis tinham sido cometidos com conhecimento de causa das irregularidades e servindo-se da sua posição no seio da Comissão, constituem acusações particularmente graves, que lesam a honra e a reputação profissional de um funcionário, *a fortiori*, do grau do recorrente, na medida da gravidade do comportamento criticado.
- 158 Em especial, devido à posição adoptada no processo conduzido pelo OLAF, que subtraiu voluntariamente a DG «Controlo Financeiro» do âmbito das suas investigações, toda a responsabilidade imputada à Comissão concentrou-se na direcção competente para a América Latina e, mais precisamente, nos três funcionários desta direcção que participaram na gestão do IRELA. Além disso, dado que os dois outros funcionários responsabilizados com o recorrente já não estavam a trabalhar na Comissão, mas se encontravam em licença sem vencimento quando o relatório foi entregue, M. Camós Grau ficou a ser efectivamente o único responsável designado pelo relatório de 17 de Outubro de 2002 que permanecia em funções no seio da instituição a ter de suportar o peso das acusações do OLAF quando prosseguia a sua carreira nesta mesma instituição. Tais circunstâncias agravaram o dano causado ao recorrente.
- 159 As perturbações nas condições de vida do recorrente ocasionadas pelo comportamento do OLAF, as suas disputas com este último e a ameaça de processos judiciais e disciplinares decorrentes das conclusões do relatório afectaram o interessado durante mais de um ano e meio. Com efeito, M. Camós Grau, que foi avisado pelo OLAF da abertura de um inquérito interno em 30 de Janeiro de 2001 e ouvido em 22 de Fevereiro de 2001, pôs em causa, a partir de 22 de Fevereiro de 2002, o investigador relativamente ao qual suspeitava existir um conflito de interesses e tentou obter, através das suas intervenções sucessivas junto do OLAF, que a objectividade e a imparcialidade do inquérito, cuja orientação enviesada resultava já do relatório intercalar do mês de Dezembro de 2000, fossem restabelecidas e que o

relatório final fosse corrigido em consequência. Para além destas diligências infrutíferas, o recorrente encontrou-se, sem qualquer dúvida a partir da entrega do relatório do OLAF, em 17 de Outubro de 2002, sob a ameaça, por um lado, da instauração de processos penais pelas autoridades judiciárias belgas e espanholas até estas autoridades decidirem, em 13 de Fevereiro e em 10 de Março de 2003, respectivamente, arquivar o processo sem consequências e, por outro, da instauração pela AIPN de um processo disciplinar para dar seguimento às recomendações do OLAF, até que a Comissão decidiu, como tinham decidido as autoridades judiciárias, arquivar o processo em 2 de Setembro de 2003 sem consequências.

¹⁶⁰ A ofensa à honra de M. Camós Grau foi agravada pela publicidade externa que o relatório do OLAF recebeu, como foi acima referido no n.º 20. Com efeito, embora o relatório em litígio constitua um documento interno cuja comunicação deveria ter sido limitada apenas aos destinatários referidos no artigo 9.º do Regulamento n.º 1073/1999, foi divulgado fora desse círculo restrito e as suas conclusões foram comentadas na imprensa, uma vez que o diário espanhol *El País* relatou a referência ao nome de M. Camós Grau num artigo publicado na sua edição de 11 de Dezembro de 2002.

¹⁶¹ Pelo contrário, não há que admitir como provado, em relação com o ilícito verificado, o dano alegado que seria devido ao facto de o recorrente não ter sido «ilibado» das acusações que lhe foram feitas, de não estar ao abrigo de complementos de inquérito que poderiam ser decididos no futuro ou de continuar a ser visado por um relatório que permanece nos arquivos das autoridades e dos serviços destinatários.

162 No entanto, resulta do exposto que o dano moral de M. Camós Grau, que, devido às acusações, às conclusões e às recomendações formuladas contra ele pelo OLAF, sofreu uma ofensa à sua honra e à sua reputação profissional e sofreu perturbações nas suas condições de vida, está demonstrado.

163 O recorrente avaliou provisoriamente o seu dano moral no montante de 10 000 EUR. A Comissão não fez observações relativas ao montante pedido.

164 Nas circunstâncias do caso vertente, o dano sofrido pelo recorrente devido ao relatório do OLAF não é inferior ao montante pedido. Por conseguinte, há que acolher o pedido de indemnização de M. Camós Grau na sua totalidade e condenar a Comissão a pagar-lhe o montante de 10 000 EUR como reparação do seu dano moral.

— Quanto ao pedido de indemnização relativo às despesas suportadas pelo recorrente na sua defesa no âmbito do procedimento administrativo

165 M. Camós Grau pede igualmente ao Tribunal de Primeira Instância que condene a Comissão a reembolsar-lhe as despesas que suportou no âmbito do inquérito e das

reclamações administrativas que apresentou contra a decisão de 17 de Maio de 2002 e o relatório do OLAF de 17 de Outubro de 2002.

- ¹⁶⁶ No entanto, há que referir que este pedido não foi quantificado e que o recorrente não provou, nem mesmo alegou, a existência de circunstâncias específicas que justificassem a omissão de quantificar o prejuízo na petição. Assim, o pedido de reparação do dano material em causa não cumpre os requisitos do artigo 44.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância e deve, portanto, ser declarado inadmissível (acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de Setembro de 2004, Hectors/Parlamento Europeu, C-150/03 P, Colect., p. I-8691, n.º 62).

Quanto às despesas

- ¹⁶⁷ Por força do disposto no artigo 87.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, «[s]e cada parte obtiver vencimento parcial, ou perante circunstâncias excepcionais, o Tribunal pode determinar que as despesas sejam repartidas entre as partes ou que cada uma das partes suporte as suas próprias despesas».
- ¹⁶⁸ Nas circunstâncias do caso vertente, a Comissão deve ser condenada nas despesas da instância.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quarta Secção Alargada)

decide:

- 1) **A Comissão é condenada a pagar a M. Camós Grau o montante de 10 000 EUR.**
- 2) **Os restantes pedidos são rejeitados.**
- 3) **A Comissão é condenada nas despesas.**

Legal

Lindh

Mengozzi

Wiszniewska-Białecka

Vadapalas

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 6 de Abril de 2006.

O secretário

O presidente

E. Coulon

H. Legal

Índice

Quadro jurídico do litígio	II - 1178
Antecedentes do litígio	II - 1180
Tramitação processual	II - 1185
Pedidos das partes	II - 1187
Questão de direito	II - 1189
Quanto aos pedidos de anulação da decisão de 17 de Maio de 2002 e da decisão de 29 de Novembro de 2002	II - 1189
Quanto ao pedido de anulação da decisão de 28 de Maio de 2003 que indefere a reclamação apresentada pelo recorrente, em 4 de Fevereiro de 2003, contra o relatório do OLAF	II - 1189
Quanto ao pedido de anulação do relatório do OLAF de 17 de Outubro de 2002 ...	II - 1190
— Quanto à admissibilidade	II - 1190
Argumentos das partes	II - 1190
Apreciação do Tribunal de Primeira Instância	II - 1191
Quanto aos pedidos de reparação dos danos alegados	II - 1195
— Quanto à admissibilidade	II - 1195
Argumentos das partes	II - 1195
Apreciação do Tribunal de Primeira Instância	II - 1196
— Quanto à obrigação de reclamação prévia	II - 1196
— Quanto à relação entre o pedido de indemnização e o pedido de anulação	II - 1200
	II - 1229

Quanto ao mérito	II - 1202
Argumentos das partes	II - 1202
Apreciação do Tribunal de Primeira Instância	II - 1206
— Quanto à implicação da responsabilidade não contratual da Comunidade	II - 1206
— Quanto às normas jurídicas cuja violação é alegada	II - 1207
— Quanto ao comportamento do OLAF na condução do inquérito e na elaboração do relatório relativo ao IRELA	II - 1208
— Quanto ao nexo de causalidade entre o facto ilícito cometido pelo OLAF e os danos alegados pelo recorrente	II - 1219
— Quanto ao dano do recorrente	II - 1220
— Quanto ao pedido de indemnização relativo às despesas suportadas pelo recorrente na sua defesa no âmbito do procedimento administrativo ..	II - 1226
Quanto às despesas	II - 1227