Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção)

20 de julho de 2016*

«Responsabilidade extracontratual — Prejuízos causados pela Comissão no âmbito de um inquérito do OLAF e pelo OLAF — Ação de indemnização — Pedido de declaração da inexistência jurídica e da inadmissibilidade, para fins probatórios perante as autoridades nacionais, de atos do OLAF — Admissibilidade — Desvio de poder — Tratamento de dados pessoais — Direitos de defesa»

No processo T-483/13,

Athanassios Oikonomopoulos, residente em Atenas (Grécia), representado inicialmente por N. Korogiannakis e I. Zarzoura, advogados, e em seguida por G. Georgios, advogado.

demandante,

contra

Comissão Europeia, representada por J. Baquero Cruz e A. Sauka, na qualidade de agentes,

demandada,

que tem por objeto, por um lado, um pedido de indemnização dos prejuízos causados pela Comissão e pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e, por outro, um pedido de que atos do OLAF sejam declarados juridicamente inexistentes e inadmissíveis para fins probatórios perante as autoridades nacionais,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção)

composto por: M. Prek (relator), presidente, I. Labucka e V. Kreuschitz, juízes,

secretário: C. Heeren, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 10 de junho de 2015,

profere o presente

* Língua do processo: inglês.

Acórdão [1]

Factos na origem do litígio

1 O demandante, Athanassios Oikonomopoulos, é engenheiro eletrotécnico e empresário na área da robótica em matéria informática. Fundou, e em seguida dirigiu, entre 1987 e 2006, a sociedade, com sede na Grécia, Zenon Automation Technologies SA (a seguir «Zenon»).

2 Entre 2004 e 2006, a Zenon celebrou diversos contratos com a Direção Geral (DG) «Sociedade da Informação e Meios de Comunicação Social» (a seguir «DG Sociedade da Informação») da Comissão Europeia, no âmbito do Sexto Programa-Quadro de ações em matéria de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração que visam contribuir para a realização do espaço europeu de investigação e para a inovação (2002-2006) (a seguir «Sexto Programa-Quadro»).

3 Em novembro de 2008, a pedido da Comissão, foi realizada uma auditoria, por um gabinete de auditoria externo, na Zenon relativamente aos projetos Alladin e Gnosys, no âmbito do Sexto Programa-Quadro. Esta auditoria deu origem, designadamente, ao relatório de auditoria 08-BA59-028, de 13 de maio de 2009 (a seguir «relatório de auditoria inicial»).

4 Decorre do relatório de auditoria inicial que existiam anomalias relativas às despesas com pessoal. A Zenon pediu à Comissão o financiamento, num montante significativo, de despesas que, na verdade, lhe tinham sido faturadas pela sociedade cipriota Comeng Computerised Engineering (a seguir «Comeng»). Estas despesas foram erradamente apresentadas na categoria de despesas diretas relativas ao pessoal como sendo despesas de «consultoria interna», quando deveriam ter sido apresentadas como despesas de subcontratação. Esta prática foi sistemática. A Comissão concluiu que essas despesas não podiam ser consideradas admissíveis, nem a título de despesas com o pessoal nem a título de despesas de subcontratação.

5 Neste contexto, o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) iniciou, em 10 de dezembro de 2009, um inquérito sobre o projeto GR/RESEARCH-INFSO-FP6-Robotics and informatics para a execução do Sexto Programa-Quadro. Este organismo foi encarregado, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de maio de 1999, relativo aos inquéritos efetuados pela Organização Europeia de Luta Antifraude (OLAF) (JO 1999, L 136, p. 1), de efetuar inquéritos externos, ou seja, fora das instituições da União Europeia, e inquéritos internos, isto é, no interior dessas instituições.

6 Em 25 e 26 de fevereiro de 2010, o OLAF procedeu a verificações nas instalações da Comeng.

7 Em 6 de agosto de 2010, a DG Sociedade da Informação preparou um projeto de relatório final de auditoria.

8 Em 18 de fevereiro de 2011, a Comissão adotou o relatório final de auditoria.

9 Em julho de 2011, o OLAF a informou o demandante de que era considerado pessoa visada pelo inquérito referido no n.º 5, *supra*. Em 7 de setembro de 2011, os representantes do OLAF ouviram o demandante no seu domicílio, na altura em Patmos (Grécia).

10 Por carta de 19 de setembro de 2012, o OLAF informou o demandante do encerramento do inquérito. Indicou que, segundo as conclusões desse inquérito, havia motivos para pensar que tinham sido cometidas infrações penais que afetaram os interesses financeiros da União. Anunciou também que recomendara às autoridades judiciárias gregas que iniciassem um processo judicial relativo a essa

1 — Apenas são reproduzidos os números do presente acórdão cuja publicação o Tribunal Geral considera útil.

questão. Por outro lado, o OLAF convidou a DG Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias, que substituiu a DG Sociedade da Informação, a adotar as medidas adequadas para garantir a recuperação da quantia de 1,5 milhões de euros junto da Zenon.

Tramitação processual e pedidos das partes *[omissis]*

19 O demandante conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— declarar que os atos e medidas decididos pelo OLAF são legalmente inexistentes;

— declarar que as informações e dados que lhe dizem respeito e todas as provas transmitidas às autoridades nacionais constituem provas inadmissíveis;

— condenar a Comissão a pagar-lhe a quantia de dois milhões de euros, devido aos seus comportamentos ilegais e ao prejuízo causado às suas atividades profissionais e à sua reputação;

— ordenar medidas de instrução e medidas de organização do processo nos termos dos artigos 64.° e 65.° do Regulamento de Processo de 2 de maio de 1991 sob a forma de apresentação de documentos e de testemunhas;

— condenar a Comissão nas despesas.

20 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— julgar a ação parcialmente inadmissível e parcialmente improcedente ou, de qualquer forma, totalmente improcedente;

— condenar o demandante nas despesas, incluindo nas do processo de medidas provisórias.

Questão de direito

1.1. 1. 1. *Quanto à admissibilidade de certos pedidos* [*omissis*]

25 Em primeiro lugar, há que apreciar a admissibilidade do pedido de declaração da inexistência jurídica das medidas adotadas pelo OLAF. Neste contexto, há que recordar os poderes do juiz da União quando decide uma ação de indemnização.

26 Segundo jurisprudência assente, a responsabilidade extracontratual da União, na aceção do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, está sujeita ao preenchimento de uma série de requisitos relativos à ilegalidade do comportamento imputado à instituição da União, à realidade do dano e à existência de um nexo de causalidade entre o comportamento da instituição e o prejuízo invocado (v. acórdão de 9 de novembro de 2006, Agraz e o./Comissão, C-243/05 P, EU:C:2006:708, n.º 26 e jurisprudência referida). Quanto ao requisito relativo ao comportamento ilegal, exige-se que seja provada uma violação suficientemente caracterizada de uma regra jurídica que tenha por objeto conferir direitos aos particulares (acórdãos de 4 de julho de 2000, Bergaderm e Goupil/Comissão, C-352/98 P, EU:C:2000:361, n.ºs 42 e 43, e de 9 de setembro de 2008, FIAMM e o./Conselho e Comissão, C-120/06 P e C-121/06 P, EU:C:2008:476, n.º 173). Além disso, deve recordar-se que, segundo jurisprudência constante, a ação de indemnização é uma via autónoma, com uma função particular no âmbito do sistema dos meios processuais e subordinada a condições de exercício concebidas tendo em vista o seu objetivo específico (acórdão de 28 de abril de 1971, Lütticke/Comissão, 4/69, EU:C:1971:40, n.º 6, e despacho de 15 de outubro de 2013, Andechser Molkerei Scheitz/Comissão, T-13/12, não publicado, EU:T:2013:567, n.º 46).

27 Há que observar que o pedido de declaração da inexistência jurídica das medidas adotadas pelo OLAF equivale, na verdade, a pedir ao Tribunal Geral que invalide as medidas adotadas pelo OLAF e decida que não produzirem quaisquer efeitos jurídicos [v., neste sentido, acórdão de 9 de setembro de 2011, dm-drogerie markt/IHMI — Distribuciones Mylar (dm), T-36/09, EU:T:2011:449, n.º 83]. Tal ultrapassa a simples constatação de uma ilegalidade que o Tribunal Geral pode ser levado a fazer no âmbito de uma ação de indemnização.

28 Daqui decorre que o primeiro pedido do demandante deve ser julgado inadmissível.

29 Esta declaração de inadmissibilidade não constitui uma violação do direito à proteção jurisdicional efetiva nem dos princípios da boa administração e da economia processual. Com efeito, a fiscalização jurisdicional do respeito pela ordem jurídica da União está assegurada, como resulta do artigo 19.º, n.º 1, TUE, pelo Tribunal de Justiça da União Europeia e pelos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros. Para este efeito, o Tratado FUE, através dos seus artigos 263.° TFUE e 277.° TFUE, por um lado, e através do seu artigo 267.º TFUE, por outro, estabeleceu um sistema completo de vias de recurso e de procedimentos destinado a garantir a fiscalização da legalidade dos atos da União, confiando-a ao juiz da União (acórdão de 19 de dezembro de 2013, Telefónica/Comissão, C-274/12 P, EU:C:2013:852, n.º 57). Ora, as decisões adotadas pelas autoridades nacionais com base nas informações do OLAF devem ser suscetíveis de recurso nos órgãos jurisdicionais nacionais, que, por sua vez, podem submeter um pedido prejudicial sobre a interpretação das disposições de direito da União que entenda necessária para proferir a sua decisão [v., neste sentido, despacho de 19 de abril de 2005, Tillack/Comissão, C-521/04 P(R), EU:C:2005:240, n.ºs 38 e 39].

30 Há que precisar que o demandante não apresenta qualquer outro elemento para provar que o direito e os princípios acima referidos foram violados.

31 Daqui decorre que o simples facto de um pedido ser declarado inadmissível não basta para provar a existência de uma violação do direito à proteção jurisdicional efetiva nem dos princípios da boa administração e da economia processual.

32 Em segundo lugar, o pedido no sentido de que o Tribunal Geral declare que as informações e os dados do demandante e toda a prova pertinente transmitidos às autoridades nacionais constituem provas inadmissíveis também deve ser julgado improcedente.

33 Com efeito, o pedido não pode ser interpretado de forma diferente, no sentido de que com este se pretende que o Tribunal Geral declare que os elementos de prova são inadmissíveis perante os órgãos jurisdicionais nacionais. Ora, segundo jurisprudência assente, o seguimento que as autoridades nacionais reservam às informações que lhes são transmitidas pelo OLAF é da sua exclusiva e inteira responsabilidade e incumbe, assim, às próprias autoridades verificar se tais informações justificam ou exigem a instauração de procedimentos penais. Por conseguinte, a proteção jurisdicional, no que toca a estes procedimentos, deve ser assegurada a nível nacional, no respeito de todas as garantias previstas pelo direito interno, incluindo as que decorrem dos direitos fundamentais, e a possibilidade de o órgão jurisdicional chamado a pronunciar-se submeter um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça nos termos do artigo 267.º TFUE (v. despacho de 19 de abril de 2005, Tillack/Comissão, C-521/04 P(R), EU:C:2005:240, n.ºs 38 e 39 e jurisprudência referida). Há ainda que precisar que, caso decidam iniciar um inquérito, as autoridades nacionais apreciam as consequências a retirar de eventuais ilegalidades cometidas pelo OLAF e que essa apreciação pode ser contestada nos órgãos jurisdicionais nacionais. Caso não seja iniciado um procedimento penal ou este termine com absolvição, o facto de ser intentada uma ação de indemnização nos tribunais da União basta para garantir a proteção dos interesses da pessoa visada, permitindo-lhe obter a reparação do prejuízo resultante do comportamento ilegal do OLAF (v., neste sentido, acórdão de 20 de maio de 2010, Comissão/Violetti e o., T-261/09 P, EU:T:2010:215, n.º 59).

34 Há, pois, que entender que, em aplicação da jurisprudência referida no n.º 33, *supra*, uma decisão do Tribunal Geral declarando a inadmissibilidade das provas apresentadas às autoridades judiciárias gregas situar-se-ia, com toda a evidência, fora do seu âmbito de competência. Como tal, o Tribunal Geral não é competente para decidir que as informações e os dados do demandante e as provas pertinentes transmitidas às autoridades nacionais constituem provas inadmissíveis nos órgãos jurisdicionais nacionais.

35 Portanto, o segundo pedido deve ser julgado improcedente, sem que haja que apreciá-lo quanto ao mérito.

2. 2. 2. 2. *Quanto ao mérito*

36 A título preliminar, há que apreciar o argumento invocado pela Comissão segundo o qual a ação de indemnização é prematura. Com efeito, alega que a transmissão do relatório do OLAF não desencadeou, até ao momento, qualquer medida por parte das autoridades nacionais competentes. Além disso, não houve prejuízos uma vez que não houve fuga nem divulgação pública de informações.

37 Está assente que se encontra pendente um processo judicial nacional. No entanto, os eventuais resultados destes processos não afetam o presente processo. Com efeito, não se trata, no caso vertente, de saber se o demandante é autor de uma irregularidade ou de uma fraude, mas de examinar a forma como o OLAF conduziu e concluiu um inquérito em que é designado pelo nome e que eventualmente lhe imputa a responsabilidade pelas irregularidades, assim como a maneira como a Comissão se comportou no contexto desse inquérito. Mesmo que o demandante fosse considerado inocente pelas autoridades judiciárias nacionais, esse facto também não repararia necessariamente o eventual prejuízo que estes igualmente sofreram (v., neste sentido, acórdão de 8 de julho de 2008, Franchet e Byk/Comissão, T-48/05, EU:T:2008:257, n.ºs 90 e 91).

38 Consequentemente, dado que o alegado prejuízo invocado na presente ação é diferente daquele que poderia ser comprovado através de uma declaração das autoridades judiciárias nacionais ilibando o demandante, os pedidos de indemnização não podem improceder por serem prematuros de modo a que o demandante só possa deduzir esse pedido depois de eventuais decisões definitivas das autoridades judiciárias nacionais.

39 Por conseguinte, uma vez que a ação não tem caráter prematuro, não há que reservar a apreciação das questões relativas à natureza e ao alcance do prejuízo para uma eventual fase posterior.

40 No contexto do seu terceiro pedido, o demandante alega que existe responsabilidade extracontratual da União.

[*omissis*]

Quanto ao comportamento ilegal [*omissis*]

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação dos Regulamentos n.º 45/2001 e n.º 1073/1999, da obrigação de proteção da confidencialidade e sigilo profissional, do direito à vida privada e do princípio da boa administração [*omissis*]

51 A título preliminar, há que sublinhar que as disposições do Regulamento n.º 45/2001 são normas de direito que têm por objeto conferir direitos às pessoas visadas pelos dados pessoais na posse das instituições e os órgãos da União. Com efeito, o próprio objetivo destas normas é proteger essas pessoas de eventuais tratamentos ilícitos de dados que lhes dizem respeito (acórdão de 12 de setembro de 2007, Nikolaou/Comissão, T-259/03, não publicado, EU:T:2007:254, n.ºs 210 e 232).

— — Quanto ao primeiro, segundo e terceiro fundamentos, relativos a violações dos artigos 4.°, 5.°, 7.°, 8.° e 12.° do Regulamento n.º 45/2001, da obrigação de proteção da confidencialidade, do sigilo profissional, do direito à vida privada e do princípio da boa administração e, em especial, do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1073/99 e do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2185/96

52 A título preliminar, em primeiro lugar, há que recordar que o artigo 2.º, alínea a), do Regulamento n.º 45/2001 prevê que «[se entende por:] "dados pessoais", qualquer informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável» e que «é considerado identificável quem possa ser identificado, direta ou indiretamente, nomeadamente por referência a um número de identificação ou a um ou mais elementos específicos da sua identidade física, fisiológica, psíquica, económica, cultural ou social». O artigo 2.º, alínea b), do referido regulamento define «tratamento de dados pessoais» como «qualquer operação ou conjunto de operações efetuadas sobre dados pessoais, com ou sem meios automatizados, tais como a recolha, registo, organização, conservação, adaptação ou alteração, recuperação, consulta, utilização, comunicação por transmissão, divulgação ou qualquer outra forma de colocação à disposição, com comparação ou interconexão, bem como o bloqueio, apagamento ou destruição».

53 Segundo a jurisprudência, a comunicação desses dados entra na definição de «tratamento», na aceção do artigo 2.º, alínea b), do Regulamento n.º 45/2001 (acórdãos de 29 de junho de 2010, Comissão/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, n.ºs 68 e 69, e de 7 de julho de 2011, Valero Jordana/Comissão, T-161/04, não publicado, EU:T:2011:337, n.º 91). No caso vertente, deve considerar-se que as informações relativas ao demandante são «dados pessoais» e que houve «tratamento» dos mesmos na aceção da disposição acima referida, tanto pela Comissão como pelo OLAF, o que, aliás, as partes não contestam.

[*omissis*]

59 Em primeiro lugar, há que apreciar o argumento segundo o qual nenhum dos requisitos referidos no artigo 5.º do Regulamento n.º 45/2001 se encontra preenchido.

60 No que se refere à transmissão, por parte do OLAF, das informações à Comissão e às autoridades nacionais gregas, cabe recordar que, em princípio, o OLAF executa missões efetuadas no interesse público, na aceção do artigo 5.º, alínea a), do Regulamento n.º 45/2001. No caso vertente, o tratamento dos dados pessoais do demandante insere-se no âmbito de um inquérito levado a cabo pelo OLAF a fim de determinar a existência de uma eventual fraude que poderia prejudicar as finanças da União. Esse tratamento de dados por parte do OLAF era, portanto, necessário para o exercício da sua missão. Há, pois, que considerar que a transmissão, pelo OLAF, de informações à Comissão e às autoridades nacionais gregas foi efetuada no interesse público. Portanto, o OLAF não excedeu os limites do poder de apreciação de que dispunha nos termos do artigo 5.º, alínea a), do Regulamento n.º 45/2001.

61 Quanto à transmissão, pela Comissão, de informações à Zenon, cabe observar que, em princípio, essa transmissão é conforme ao artigo 5.º do Regulamento n.º 45/2001.

62 Com efeito, a Comissão agiu legitimamente ao enviar à Zenon um relatório final de auditoria cujas conclusões se baseavam em excertos do relatório do OLAF que incluíam informações contidas no relatório de missão do OLAF, no relatório do OLAF relativo aos controlos no local realizadas na Comeng em 25 e 26 de fevereiro de 2010, na ata da audição do diretor da Comeng e nos documentos digitalizados no local pelos inspetores do OLAF, com a autorização do diretor da Comeng, e comunicados pelo OLAF à DG Sociedade da Informação em 4 de maio de 2010.

63 Estas informações permitiram à Comissão confirmar que a Zenon não cumprira as disposições contidas nos contratos FP6 celebrados para a execução do Sexto Programa-Quadro e rejeitar a totalidade das despesas reclamadas pela Zenon nesse contexto.

64 Sem a referência às conclusões do OLAF no relatório final de auditoria da Comissão, esta não poderia justificar o motivo pela qual efetuou um ajustamento relativamente à Zenon. Neste contexto, não se pode, portanto, censurar à DG Sociedade da Informação o facto de ter transmitido um relatório final de auditoria à Zenon que continha informações das quais aquela devia ter necessariamente conhecimento para compreender os motivos pelos quais eram necessários ajustamentos financeiros. Por este motivo, não se pode entender que a transmissão à Zenon desse relatório que continha informações relativas a um inquérito conduzido pelo OLAF não era, em princípio, conforme ao artigo 5.º do Regulamento n.º 45/2001.

65 Há que precisar que, entre as informações que o OLAF recolheu e que foram reproduzidas no relatório final de auditoria da DG Sociedade da Informação, as que mencionavam o nome do demandante no contexto de operações bancárias efetuadas entre 2002 e 2006 em nome da Comeng por ordem do demandante eram necessárias para provar que as operações bancárias não tinham qualquer relação com a execução dos contratos FP6 celebrados para a execução do Sexto Programa-Quadro. O relatório de auditoria menciona ainda o nome do demandante no âmbito de transações financeiras realizadas no mesmo período em benefício de outras sociedades detidas ou controladas pelo mesmo, e precisa que este último não provou que essas transações ocorreram no âmbito da execução, pela Zenon, dos contratos celebrados para a execução do Sexto Programa-Quadro. Essa informação também se revelava necessária para justificar a inexistência de relação entre essas transações e a execução dos contratos FP6 pela Zenon. Além disso, decorre do relatório de auditoria que foi o demandante quem decidiu recorrer à Comeng para emitir as faturas à Zenon e realizar as transações bancárias entre esta última e a Comeng. Há, pois, que observar que essas informações se podem deduzir do correio eletrónico de 29 de setembro de 2010, enviado pelo próprio demandante ao novo diretor da Zenon e transmitido à Comissão pelos novos acionistas dessa sociedade. O demandante referiu aí que recorrera à Comeng para inflacionar os lucros em 10% sem que a sociedade sofresse prejuízos. Estes dados permitiram assim que a Comissão confirmasse que o recurso à Comeng no âmbito da execução dos contratos celebrados para a execução do Sexto Programa-Quadro não era um «erro», mas uma operação deliberada, rejeitar a tese de simples erro de cálculo, afastar, por conseguinte, a proposta de simples retificação do cálculo das despesas com pessoal formulada pela Zenon no seu correio eletrónico de 18 de outubro de 2010 e, portanto, justificar a dimensão do ajustamento financeiro realizado relativamente à Zenon. Não se afigura, portanto, que a transmissão dessas informações à Zenon, por intermédio do relatório de auditoria, não seja conforme ao artigo 5.º do Regulamento n.º 45/2001.

[*omissis*]

67 Quanto aos outros argumentos invocados pelo demandante, este alega que o artigo 5.º, alíneas a) e b), do Regulamento n.º 45/2001 não foi respeitado uma vez que é terceiro em relação aos contratos celebrados entre a Zenon e a União e que nenhuma disposição do direito da União autoriza a Comissão a tratar dados pessoais de terceiros. Como foi corretamente referido pela Comissão, deve sublinhar-se que, no momento dos factos controvertidos, o demandante era diretor da Zenon e seu representante legal para vários contratos FP6 celebrados para a execução do Sexto Programa-Quadro e foi diretor geral da Comeng até 2006, bem como o seu último proprietário.

68 Além disso, o demandante alega que a Comissão agiu, no âmbito dos contratos FP6, como parte contratante e não como autoridade pública quando enviou o relatório final de auditoria à Zenon e que daí decorre necessariamente que nenhum dos requisitos referidos no artigo 5.º do Regulamento n.º 45/2001 se encontrava preenchido. O argumento do demandante parece ter de ser entendido no sentido de que o relatório final de auditoria se inseria num contexto puramente contratual, que o referido relatório era indissociável desse contexto e que, portanto, a DG Sociedade da Informação não podia transmitir os dados pessoais do demandante nesse contexto à Zenon.

69 É certo que o relatório final de auditoria se insere no contexto contratual. Todavia, as conclusões do mesmo baseiam-se nas informações contidas no relatório do OLAF, que exerceu as suas competências no interesse público, na aceção do artigo 5.º, alínea a), do Regulamento n.º 45/2001.

70 Portanto, o argumento segundo o qual não se encontra preenchido nenhum dos requisitos mencionados no artigo 5.º do Regulamento n.º 45/2001 deve ser rejeitado.

71 Em segundo lugar, o demandante alega erradamente que, partindo do princípio que o OLAF tinha o direito de recolher os dados pessoais que lhe diziam respeito, terá em todo o caso violado os artigos 7.° e 8.° do Regulamento n.º 45/2001 ao comunicá-los a diferentes DG da Comissão, às autoridades nacionais gregas, à Zenon e aos seus trabalhadores e à Comeng e aos seus trabalhadores.

72 A transmissão de dados pelo OLAF à DG Sociedade da Informação era necessária para a execução legítima da missão que se insere na competência desta última. Com efeito, as conclusões da auditoria final puderam ser elaboradas com base nas informações fornecidas pelo OLAF. Estes dados permitiram à DG Sociedade da Informação verificar que o aumento das despesas com o pessoal correspondia às despesas com o pessoal faturadas pela Comeng e que os requisitos fixados no artigo II.6 dos contratos-tipo do Sexto Programa-Quadro não tinham sido respeitados, uma vez que as despesas que tinham sido apresentadas como despesas de «consultoria interna» eram na verdade despesas de subcontratação. Foi também com base nestas informações que a Comissão procedeu, em seguida, ao ajustamento das despesas. Portanto, o artigo 7.º do Regulamento n.º 45/2001 não foi violado.

73 Por outro lado, o demandante censura à DG Sociedade da Informação o facto de ter comunicado o relatório final de auditoria à DG «Energia e Transportes» e à DG «Empresas e Indústria» e, portanto, de lhe ter transmitido dados pessoais.

74 Há que salientar que, em resposta a uma colocada a este respeito à Comissão, esta indicou que a DG «Empresas e Indústria» e a DG «Energia e Transportes» faziam parte das direções-gerais da «família "investigação"», que gerem os programas-quadro de investigação. A Comissão precisou que as trocas de informações relativas aos relatórios de auditoria, nas direções-gerais da «família "investigação"», eram uma prática corrente destinada a proteger os interesses financeiros da União e garantir uma execução coerente dos programas-quadro, uma vez que os beneficiários se encontram frequentemente implicados em vários acordos de subvenção geridos por diferentes direções-gerais.

75 No caso vertente, a transmissão do relatório final de auditoria que continha dados pessoais do demandante à DG «Empresas e Indústria» e à DG «Energia e Transportes» não violou o artigo 7.º do Regulamento n.º 45/2001. Com efeito, atendendo ao papel que assumem essas duas DG, que pertencem a direções-gerais da «família "investigação"», na execução do Sexto Programa-Quadro, há que considerar que, conforme se sublinhou no n.º 65, *supra*, as transmissões de dados pessoais eram necessárias à execução legítima de missões que se inseriam na sua competência.

76 O demandante invoca ainda uma violação do artigo 8.º do Regulamento n.º 45/2001. Alega que o OLAF devia ter provado, no âmbito da transmissão às autoridades competentes do Estado-Membro nos termos da Diretiva 95/46/CE de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (JO 1995, L 281, p. 31), que os dados eram necessários à execução de uma missão de interesse público. Há que rejeitar este argumento. Com efeito, é manifesto que os dados recolhidos pelo OLAF — que são, designadamente, os que se encontram contidos no relatório final de auditoria da Comissão — que foram transmitidos às autoridades nacionais gregas eram pela sua natureza necessários para que estas últimas pudessem executar a sua missão de interesse público relativa à repressão de eventuais infrações penais cometidas pelo demandante quando da execução dos contratos celebrados para a execução do Sexto Programa-Quadro.

77 Em terceiro lugar, o argumento relativo à violação do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1073/99 e do artigo 8.º do Regulamento n.º 2185/96 não procede. Estas disposições, conjugadas entre si, preveem em substância que as informações obtidas no âmbito de inquéritos externos se encontram abrangidas pelo sigilo profissional e beneficiam da proteção concedida aos dados pessoais. Ao transmitir à Zenon os dados referidos nos n.ºs 62 e 65, *supra*, a Comissão limitou-se a confirmar aquilo que o demandante já tinha anunciado ao novo diretor-geral da Zenon no seu correio eletrónico de 29 de setembro de 2010, ou seja, que recorrera à Comeng com a intenção de inflacionar os lucros. Ao fazê-lo, o demandante admitiu, assim, que recorrera deliberadamente a um mecanismo de subcontratação e que, portanto, a situação não se devia a um erro de cálculo. Além disso, conforme se recordou nos n.ºs 62 e 65, *supra*, estas informações tinham necessariamente de ser transmitidas à Zenon de modo a rejeitar a tese de um simples erro de cálculo e a afastar a proposta de simples retificação do cálculo das despesas com o pessoal apresentada por aquela sociedade à Comissão no seu correio eletrónico de 18 de outubro de 2010.

78 Em quarto lugar, o demandante alega, em vão, que o artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 45/2001 também foi violado, uma vez que nunca foi informado da transmissão desses dados pessoais. Cabe observar que o OLAF decidiu adiar a informação do demandante em 31 de março de 2010. Com efeito, o artigo 20.º do Regulamento n.º 45/2001 prevê que «[a]s instituições e os órgãos comunitários podem restringir a aplicação [...] do n.º 1 do artigo 12.º, [...] desde que essa restrição constitua uma medida necessária para: a) Garantir a prevenção, investigação, deteção e repressão de infrações penais». No caso vertente, como sublinha a Comissão, o adiamento da informação do demandante podia facilmente justificar-se pela necessidade de assegurar a investigação, a deteção e a repressão de infrações penais, bem como evitar um risco sério de destruição de provas caso este tivesse conhecimento do inquérito do OLAF. O demandante foi em seguida devidamente informado do tratamento dos seus dados pelo OLAF em diversas ocasiões, quando da convocatória para a audição, quando da própria audição e quando do encerramento do inquérito.

79 Resulta das considerações precedentes que o primeiro e o segundo fundamentos, relativos a violações dos artigos 4.°, 5.°, 7.°, 8.° e 12.° do Regulamento n.º 45/2001, devem ser julgados improcedentes. Há também que julgar improcedente o terceiro fundamento, relativo à violação da obrigação de proteção do segredo profissional e da confidencialidade dos dados pessoais, contida em substância no artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1073/99 e no artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2185/96, conjugados.

— — Quanto ao quarto fundamento, relativo ao tratamento ilegal, por parte da DG Sociedade da Informação, de dados pessoais do demandante no decurso de auditorias financeiras realizadas no âmbito de contratos

80 O demandante entende que as auditorias nas quais se baseia o inquérito do OLAF são ilegais, uma vez que nenhuma disposição legal autoriza a Comissão a tratar dados pessoais no decurso de auditorias financeiras realizadas no âmbito de contratos. Nenhum dos critérios do artigo 5.º, alíneas a) a c) e e), do Regulamento n.º 45/2001 se encontrava preenchido. De igual modo, o artigo 5.º, alínea d), do mesmo regulamento foi violado, na medida em que o consentimento do demandante para o tratamento de dados pessoais não foi sequer pedido. O artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 45/2001 também foi violado, uma vez que o demandante nunca foi informado da transmissão dos referidos dados.

81 Em substância, alega que a DG Sociedade da Informação tratou dados pessoais na auditoria, em violação do artigo 5.º do Regulamento n.º 45/2001, por um lado, e que os transmitiu ao OLAF, por outro.

82 Em primeiro lugar, quanto ao facto de se imputar à DG Sociedade da Informação o tratamento de dados pessoais em violação do artigo 5.º do Regulamento n.º 45/2001, cabe sublinhar que a auditoria foi realizada para verificar se o contrato fora corretamente executado. A Comissão não contesta ter

realizado, nesse âmbito, um tratamento de dados pessoais. Todavia, salienta corretamente que o contrato previa que os beneficiários do Sexto Programa-Quadro deviam indicar as despesas com pessoal reais, ou seja, as horas efetivamente realizadas pelas pessoas que efetuam diretamente os trabalhos e os custos horários de consultores. A Comissão tinha portanto legitimidade para aceder a determinados dados pessoais para poder realizar uma auditoria de forma eficiente.

83 A este respeito, no relatório de auditoria inicial, observa-se que os auditores constataram que consultores apresentados como funcionários da Zenon pareciam ser na realidade consultores de outra sociedade, a saber, a Comeng, que havia um contrato entre essas duas sociedades para esse efeito e que o recurso a esses consultores tivera impacto em termos de despesas com o pessoal, uma vez que a tarifa horária destes últimos se afigurava significativamente mais elevada do que a dos funcionários da Zenon. Em resposta a esta constatação, a Zenon observou que a execução do contrato exigia um nível de conhecimento científico elevado e que portanto tinha de recorrer aos consultores da Comeng, uma vez que estes dispunham de conhecimentos e competências especializados a esse respeito. Neste contexto, e conforme sublinha a Comissão, os auditores deviam ter acesso a todos os dados de modo a estar em condições de avaliar os custos individuais das pessoas que trabalhavam no projeto, a fim de determinar se as despesas com pessoal não se afastavam significativamente dos custos reais. Daqui decorre que, no caso vertente, se impunha o tratamento de determinados dados pessoais e que dados anónimos não teriam permitido aos auditores efetuar a sua missão de forma eficiente.

84 Além disso, há que salientar que o nome do demandante só surge no anexo 2 do relatório de auditoria inicial num quadro que enumera os membros do pessoal e as horas prestadas no âmbito dos projetos europeus em que a Zenon se encontrava envolvida. Em contrapartida, não é feita qualquer referência a outros dados pessoais relativos ao demandante que permitam supor que este foi autor ou cúmplice de uma irregularidade ou de uma fraude.

85 Atendendo à natureza dos dados pessoais e das circunstâncias do caso vertente, há que considerar que o tratamento desses dados era necessário para a execução por parte da Comissão da sua missão que consiste em proteger os interesses financeiros da União e, como tal, respondia ao requisito previsto no artigo 5.º, alínea a), do Regulamento n.º 45/2001.

86 Em segundo lugar, no que se refere ao facto de se censurar à DG Sociedade da Informação a transmissão de dados pessoais ao OLAF, há que sublinhar que o relatório de auditoria inicial indicou que as observações relativas à utilização de consultores de uma sociedade terceira revelavam uma prática potencialmente sistemática. Com base nestes elementos, a Comissão podia legitimamente colocar a questão da existência de potenciais fraudes ou irregularidades.

87 Ora, como sublinha precisamente a Comissão, o âmbito contratual não é relevante quando estão em causa fraudes ou potenciais irregularidades. Com efeito, nesse contexto, a Comissão podia legitimamente informar o OLAF da situação controvertida e transmitir-lhe as informações obtidas no âmbito da auditoria. A transmissão ao OLAF de dados pessoais era necessária para este último executar a sua missão que consiste em proteger os interesses financeiros da União e respondia, assim, ao requisito previsto no artigo 7.º do Regulamento n.º 45/2001. Adotar a tese do demandante equivaleria a considerar que a Comissão, apesar de suspeitar da existência de fraude, não podia advertir o OLAF por se ter uma relação contratual com a empresa alvo das suspeitas. Esta interpretação seria manifestamente contrária à necessidade de garantir a proteção dos interesses financeiros da União contra as fraudes e outras irregularidades. Além disso, o relatório de auditoria inicial só menciona o nome do demandante enquanto consultor e não levanta suspeitas de fraude a seu respeito.

88 Há também que rejeitar o argumento segundo o qual o artigo 4.º, n.º 1, alíneas b) e e), e o artigo 6.º do Regulamento n.º 45/2001 foram violados pelo alegado motivo de os dados relativos à Zenon e aos projetos terem deixado de ser detidos para a sua finalidade original (ou seja, apreciar se essa empresa respeitara as condições financeiras do contrato) quando foram transmitidos pela DG Sociedade da Informação ao OLAF.

89 Com efeito, há que recordar que, nos termos do artigo 4.º do Regulamento n.º 45/2001, «[o]s dados pessoais devem ser: a) Objeto de um tratamento leal e lícito; b) Recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas e não ser posteriormente tratados de forma incompatível com essas finalidades […]; e) Conservados de forma a permitir a identificação das pessoas em causa apenas durante o período necessário para a prossecução das finalidades para que foram recolhidos ou para que são tratados posteriormente». O artigo 6.º, n.º 1, do mesmo regulamento dispõe que «[o]s dados pessoais só podem ser objeto de tratamento para finalidades diferentes daquelas para que foram recolhidos, se a mudança de finalidade for expressamente autorizada pelas regras internas da instituição ou do órgão comunitário».

90 No caso vertente, a proteção dos interesses financeiros da União constitui a finalidade para a qual a Comissão recolheu dados na Zenon e para a qual os transmitiu ao OLAF.

91 Por último, o demandante alega que o artigo 4.º do Regulamento n.º 45/2001 foi violado uma vez que os interesses financeiros da União estariam perfeitamente protegidos se o OLAF e a DG Sociedade da Informação não o tivessem nomeado expressamente no relatório de inquérito final e nos relatórios de auditoria transmitidos às autoridades gregas. Segundo o mesmo, a menção do seu nome não era necessária uma vez que as próprias autoridades gregas eram competentes para determinar a responsabilidade dos membros do conselho de administração da Zenon e imputar-lha.

92 Esta alegação não é procedente. Por um lado, a menção do nome do demandante e das relações entre a Comeng e a Zenon à época em que era administrador da Zenon permitiu justificar, nessa fase, os motivos pelos quais a Comissão impusera um ajustamento à Zenon no âmbito da execução de contratos do Sexto Programa-Quadro. Por outro lado, o facto de o nome de o demandante ser mencionado em nada prejudica o poder de as próprias autoridades gregas competentes determinarem a eventual responsabilidade dos membros do conselho de administração da Zenon. A recolha e o tratamento de dados pessoais relativos ao demandante eram portanto necessários e não violam o disposto no artigo 4.º do Regulamento n.º 45/2001.

93 Daqui decorre que o quarto fundamento, relativo ao tratamento ilegal de dados pessoais no decurso de auditorias financeiras realizadas no âmbito de contratos, deve ser julgado improcedente.

— — Quanto ao quinto fundamento, relativo à violação dos artigos 25.°, 27.° e 28.° do Regulamento n.º 45/2001

94 Segundo o demandante, os artigos 25.°, 27.° e 28.° do Regulamento n.º 45/2001 foram violados uma vez que o encarregado da proteção de dados não foi informado do tratamento de dados pessoais e que o OLAF não requereu à AEPD que efetuasse uma fiscalização prévia.

[omissis]

98 Em primeiro lugar, no que se refere ao artigo 25.º, n.º 1, do Regulamento n.º 45/2001, o demandante sublinha, sem que tal seja posto em causa pela Comissão, que a DG Sociedade da Informação começou a enviar notificações do tratamento de dados pessoais ao encarregado da proteção de dados a partir de 2011.

99 A Comissão remete para a declaração de confidencialidade dos inquéritos externos a fim de provar que respeitou a obrigação de notificação prévia que lhe é imposta pelo artigo 25.º, n.º 1, do Regulamento n.º 45/2001. O demandante sublinha contudo que o documento a que a Comissão se refere foi, na verdade, entregue em 18 de junho de 2013 e, portanto, não é pertinente para efeitos de apreciar o respeito da disposição acima referida. A Comissão procura justificar esse atraso com o facto de as práticas exigidas pelo artigo 25.º, n.º 1, do Regulamento n.º 45/2001 só poderem ser efetuadas progressivamente e de a AEPD ter considerado, numa decisão relativa a uma notificação extemporânea, que não havia motivos para concluir pela existência de uma violação do regulamento acima referido, uma vez a infração tinha sido sanada.

100 Todavia, não se pode admitir que a regularização da situação permite concluir pela inexistência de infração. O artigo 25.º, n.º 1, do Regulamento n.º 45/2001 foi portanto violado uma vez que a notificação dos dados ocorreu posteriormente ao seu tratamento. Há pois que entender que a Comissão violou uma norma de direito que tem por objeto conferir direitos às pessoas visadas pelos dados pessoais detidos pelas instituições e órgãos da União (v. jurisprudência referida no n.º 51, *supra*). Todavia, coloca-se a questão de saber se essa violação pode ser considerada suficientemente caracterizada na aceção da jurisprudência recordada no n.º 42, *supra*. A este respeito, por um lado, importa sublinhar que, em aplicação do Regulamento n.º 45/2001, o encarregado da proteção de dados tem como função garantir que o tratamento de dados pessoais não viole os direitos e liberdades das pessoas afetadas pelo referido tratamento. Neste contexto, tem designadamente por missão advertir a AEPD a respeito de um tratamento de dados suscetível de constituir um risco na aceção do artigo 27.º do Regulamento n.º 45/2001. Daqui decorre que, se não tiver sido informado de um tratamento de dados, também não pode informar a AEPD e, portanto, não pode cumprir eficazmente a missão essencial de supervisão que lhe é atribuída pelo legislador europeu.

101 Por outro lado, há que recordar que, como indica o considerando 14 do Regulamento n.º 45/2001, as suas disposições aplicam-se a todo e qualquer tratamento de dados pessoais efetuado por todas as instituições. Como tal, as instituições e órgãos da União não dispõem de qualquer margem de apreciação para aplicar o Regulamento n.º 45/2001.

102 Atendendo a estes elementos — o caráter essencial da missão de supervisão do encarregado da proteção de dados e a inexistência de qualquer margem de apreciação das instituições e órgãos da União —, há que entender que a mera infração ao artigo 25.º, n.º 1, do Regulamento n.º 45/2001 basta, no caso vertente, para provar a existência de uma violação suficientemente caracterizada de uma norma de direito que tem por objeto conferir direitos aos particulares.

103 Neste contexto, a Comissão alega em vão que, numa decisão de 17 de maio de 2014, a AEPD considerou que o atraso na execução progressiva do Regulamento n.º 45/2001 se deveu às diversas etapas exigidas pelo próprio regulamento, inerentes às suas disposições. Com efeito, essa justificação não permite colocar em causa a conclusão segundo a qual, no caso vertente, a Comissão cometeu uma violação suficientemente caracterizada de uma norma de direito.

104 A questão de saber em que medida essa violação causou um prejuízo ao demandante será apreciada no n.º 247, *infra*.

105 Seguidamente, o demandante invoca uma violação do artigo 27.º do Regulamento n.º 45/2001, uma vez que os tratamentos a efetuar no âmbito das auditorias não foram sujeitos à fiscalização prévia da AEPD. Todavia, por um lado, há que salientar que o demandante não apresentou qualquer argumento no sentido de provar que as auditorias deviam ser entendidas como tratamentos suscetíveis de apresentar riscos específicos para os direitos e liberdades das pessoas em causa em razão da sua natureza, do seu alcance ou das suas finalidades. Por outro lado, a interpretação da disposição acima referida, conforme defendida pela Comissão, deve ser aprovada. Com efeito, esta observa corretamente que não se exige uma notificação prévia à AEPD no caso de auditorias como a que foi efetuada no caso vertente, uma vez que os tratamentos não são suscetíveis de apresentar riscos específicos para os

direitos e liberdades das pessoas em causa em razão da sua natureza, do seu alcance e das suas finalidades. Há que sublinhar que a finalidade primordial da auditoria efetuada pela Comissão era verificar a boa execução do contrato e a regularidade das transações financeiras efetuadas em aplicação do projeto financiado e não detetar eventuais fraudes que poderiam dar origem à abertura de um inquérito pelo OLAF.

106 É certo que, para que uma auditoria possa ser realizada de forma eficaz e útil e que daí possam ser retiradas conclusões adequadas, pode impor-se a recolha e a análise de dados pessoais. Tal não implica, contudo, que se imponha o controlo prévio previsto pelo artigo 27.º do Regulamento n.º 45/2001, atendendo à finalidade da auditoria. No caso vertente, o auditor tratou dados pessoais do demandante e de outros consultores, a saber, dados relativos à função, ao número de horas realizadas e às despesas com o pessoal diretas relativamente ao seu custo horário. Todavia, a finalidade do tratamento não consistia numa avaliação específica dos desempenhos individuais do demandante e de outros consultores, nem na identificação de uma eventual fraude. Daqui decorre que a sujeição ao controlo prévio previsto pelo artigo 27.º do Regulamento n.º 45/2001 não se impunha no caso vertente e que, portanto, não podia haver violação desta disposição.

107 Neste contexto, convém sublinhar que um controlo prévio da AEPD, a título do artigo 27.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 45/2001, se impõe no caso do tratamento das informações contidas no relatório de inquérito do OLAF, uma vez que esse tratamento pode levar o OLAF a suspeitar de que os particulares cometeram infrações.

108 A este respeito, relativamente à afirmação do demandante segundo a qual o OLAF não requerera ao AEPD que efetuasse uma apreciação prévia das suas fiscalizações e dos seus controlos no local, violando assim o artigo 27.º do Regulamento n.º 45/2001, a Comissão observa que a condução dos inquéritos do OLAF é feita de acordo com os conselhos formulados em diversos pareceres (de 4 de outubro de 2007 e de 3 de fevereiro de 2012) proferidos pela AEPD e que os inquéritos externos do OLAF foram objeto de um parecer desta última em 4 de outubro de 2007, ou seja, muito antes do inquérito externo sobre o projeto em causa no caso vertente. O demandante entende contudo que a base jurídica do parecer de 4 de outubro de 2007, ou seja, os artigos 18.° e 20.° do Regulamento (CE) n.º 2321/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de dezembro de 2002 relativo às regras de participação de empresas, centros de investigação e universidades e às regras de difusão de resultados de investigação para execução do sexto programa-quadro da Comunidade Europeia (2002-2006) (JO 2002, L 355, p. 23), não é adequado para justificar os inquéritos externos do OLAF sobre os projetos do Sexto Programa-Quadro. Quanto ao parecer de 3 de fevereiro de 2012, ao qual a Comissão também se refere, este não é pertinente no que respeita ao controlo efetuado na Comeng em fevereiro de 2010.

109 Há pois que salientar que a AEPD proferiu um parecer em 4 de outubro de 2007 e que este dizia respeito aos inquéritos externos do OLAF relativos designadamente ao Sexto Programa-Quadro. O argumento do demandante não assenta, por conseguinte, em factos.

110 Além disso, este argumento também carece de base jurídica. Com efeito, o artigo 20.º do Regulamento n.º 2321/2002 dispõe:

«Proteção dos interesses financeiros da Comunidade

A Comissão deve garantir que, na execução das ações indiretas, os interesses das Comunidades Europeias sejam protegidos por controlos efetivos e medidas dissuasivas e, se forem detetadas irregularidades, por sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas, nos termos dos Regulamentos (CE, Euratom) n.º 2988/95 e (Euratom, CE) n.º 2185/96(9) do Conselho e (CE) n.º 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho.»

111 Esta disposição refere-se de forma inequívoca ao Regulamento n.º 1073/1999 e constitui uma base jurídica adequada para permitir ao OLAF efetuar inspeções e verificações no local. A este respeito, o demandante não indica em que medida essa interpretação é errada e limita-se a alegar que o artigo 20.º do regulamento acima referido não autoriza o OLAF a efetuar inquéritos externos sobre os contratantes dos projetos do Sexto Programa-Quadro.

112 Além disso, o demandante alega que as auditorias financeiras externas constituem uma medida administrativa em relação aos consultores afetados e que, portanto, nos termos do artigo 28.º do Regulamento n.º 45/2001, se impunha uma notificação à AEPD. Todavia, o demandante não indica em que medida a disposição acima referida seria aplicável no caso vertente. Por conseguinte, o argumento deve ser rejeitado.

113 Por último, o demandante alega que a notificação do documento feita em 2 de fevereiro de 2011 ao encarregado da proteção de dados foi realizada em violação do artigo 25.º do Regulamento n.º 45/2001, uma vez que esse documento incluía duas declarações incorretas, uma relativa ao parecer da AEPD que concluía pela não aplicação do artigo 27.º do Regulamento n.º 45/2001, consistindo a outra na inexistência de referência ao nome do «subcontratante» (v. n.os 152 a 155 a seguir).

114 No que se refere à primeira declaração alegadamente incorreta, resulta dos n.os 105 e 106, *supra* que o artigo 27.º do Regulamento n.º 45/2001 não era, em todo o caso, aplicável ao caso vertente. A notificação não inclui, portanto, qualquer erro quanto a esta questão.

115 Quanto à segunda declaração alegadamente incorreta relativamente ao n.º 3 da notificação, relativa aos «subcontratantes», a falta de referência expressa ao subcontratante permite no máximo considerar que a notificação é imprecisa, e não que é incorreta. Portanto, não se pode considerar que o artigo 25.º do Regulamento n.º 45/2001 foi violado em razão desta única imprecisão.

116 Resulta dos n.os 98 a 102, *supra* que o fundamento deve ser julgado procedente no que diz respeito à violação do artigo 25.º do Regulamento n.º 45/2001 e julgado improcedente quanto ao restante.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo ao desvio de poder por parte do OLAF [*omissis*]

— — Quanto ao poder do OLAF de efetuar um inquérito relativo à execução de um contrato

128 O demandante alega, em substância, que o OLAF não tinha competência para efetuar um inquérito relativo à execução de um contrato assinado para a execução de um programa-quadro.

129 A este respeito, há que recordar que o artigo 310.º, n.º 6, TFUE prevê que «[e]m conformidade com o artigo 325.º, a União e os Estados-Membros combatem as fraudes e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União» e que o artigo 325.º TFUE relativo à luta contra a fraude dispõe que «[a] União e os Estados-Membros combaterão as fraudes e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União, por meio de medidas […] que tenham um efeito dissuasor e proporcionem uma proteção efetiva nos Estados-Membros, bem como nas instituições, órgãos e organismos da União».

130 Com efeito, deve recordar-se que todos os anos se perdem avultados montantes de fundos da União, em consequência de fraudes e outras irregularidades cometidas por pessoas singulares e coletivas e que as instituições comunitárias e os Estados-Membros conferiram à União uma base legal específica para atuar no domínio da prevenção da fraude, criaram estruturas administrativas e adotaram medidas legislativas destinadas a prevenir a fraude por parte de beneficiários individuais de fundos na União, nos Estados-Membros, ou por membros e pessoal das instituições e órgãos da União (v., neste sentido, conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs no processo Comissão/BEI, C-15/00, EU:C:2002:557, n.º 4).

131 Foi com este objetivo que o OLAF foi instituído pela Decisão 1999/352. O artigo 2.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da referida decisão prevê:

«O [OLAF] exerce as competências da Comissão em matéria de inquéritos administrativos externos com o fim de reforçar a luta contra a fraude, contra a corrupção e contra quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros das Comunidades, bem como para efeitos da luta antifraude respeitante a qualquer outro facto ou atividade de operadores em violação de disposições comunitárias.»

132 Relativamente aos inquéritos efetuados pelo OLAF, o Regulamento n.º 1073/1999 dispõe no seu artigo 1.º:

«1. Tendo em vista reforçar a luta contra a fraude, a corrupção e todas as outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da Comunidade Europeia, o [OLAF] [...] exercerá as competências de inquérito atribuídas à Comissão pela regulamentação comunitária e pelos acordos em vigor nos citados domínios.

2. O [OLAF] prestará o apoio da Comissão aos Estados-Membros para organizar uma colaboração estreita e regular entre as autoridades competentes, a fim de coordenar a ação das mesmas tendo em vista proteger contra a fraude os interesses financeiros da Comunidade Europeia. O [OLAF] contribuirá para a conceção e desenvolvimento de métodos de luta contra a fraude e contra quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da Comunidade Europeia.»

133 O artigo 2.º do Regulamento n.º 1073/1999 define o conceito de «inquéritos administrativos» do seguinte modo:

«Na aceção do presente regulamento, entende-se por "inquérito administrativo" (seguidamente designado "inquérito") qualquer inspeção, verificação ou ação levada a efeito pelos agentes do [OLAF] no exercício das suas funções, em conformidade com os artigos 3.º e 4.º, tendo em vista atingir os objetivos definidos no artigo 1.º, bem como determinar eventualmente o caráter irregular das atividades inspecionadas. Estes inquéritos não afetam a competência dos Estados-Membros em matéria de ação penal.»

134 Sob a epígrafe «Inquéritos externos», o artigo 3.º do Regulamento n.º 1073/1999 prevê o seguinte:

«O [OLAF] exerce a competência conferida à Comissão pelo Regulamento (Euratom, CE) n.º 2185/96 do Conselho, para efetuar inspeções e verificações no local nos Estados-Membros e, em conformidade com os acordos de cooperação em vigor, nos países terceiros.

No quadro da sua função de inquérito, o [OLAF] efetua as inspeções e verificações referidas no n.º 1 do artigo 9.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, bem como nas regulamentações setoriais visadas no n.º 2 do artigo 9.º do mesmo regulamento, nos Estados-Membros e, em conformidade com os acordos de cooperação em vigor, nos países terceiros.»

135 No que se refere à decisão de iniciar um inquérito, o artigo 5.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1073/1999 dispõe que «[o]s inquéritos externos serão instaurados por decisão do diretor do [OLAF], por iniciativa própria ou mediante pedido de um Estado-Membro interessado».

136 Quanto à execução dos inquéritos, o artigo 6.º do Regulamento n.º 1073/1999 define os requisitos da seguinte forma:

«1. O diretor do [OLAF] dirigirá a realização dos inquéritos.

2. Os agentes do [OLAF] exercem as suas funções mediante apresentação de uma credencial escrita, da qual constarão a respetiva identidade e a qualidade em que atuam.

3. Os agentes do [OLAF] designados para realizar um inquérito devem apresentar, para cada intervenção, um mandato escrito emitido pelo diretor, de que constará o objetivo do inquérito.

4. Os agentes do [OLAF] adotarão, durante as inspeções e as verificações no local, uma atitude de acordo com as regras e usos a que estão obrigados os funcionários do Estado-Membro em causa e com as disposições do Estatuto, bem como com as decisões mencionadas no segundo parágrafo do n.º 1 do artigo 4.º

5. Os inquéritos realizam-se sem interrupção, durante um período que deve ser proporcionado em relação às circunstâncias e à complexidade do caso.

6. Os Estados-Membros zelarão por que as suas autoridades competentes, em conformidade com as disposições nacionais, prestem a necessária assistência aos agentes do [OLAF], tendo em vista o cumprimento da sua missão. As instituições e órgãos zelarão por que os seus membros e pessoal, e os organismos zelarão por que os seus dirigentes e pessoal prestem a necessária assistência aos agentes do [OLAF], tendo em vista o cumprimento da sua missão.»

137 O Regulamento n.º 1073/1999 prevê também, no seu artigo 7.º, a obrigação de as instituições, órgãos e organismos comunicarem sem demora ao OLAF todas as informações relativas a eventuais casos de fraude ou de corrupção, ou a qualquer outra atividade ilegal.

138 O relatório de inquérito e a sequência dos inquéritos encontram-se previstos no artigo 9.º do Regulamento n.º 1073/1999, nos seguintes termos:

«1. No termo de qualquer inquérito [realizado pelo OLAF], [este] elaborará, sob a autoridade do diretor, um relatório que incluirá nomeadamente os factos verificados, o prejuízo financeiro, se for caso disso, e as conclusões do inquérito, incluindo as recomendações do diretor do [OLAF] sobre o seguimento a dar ao mesmo.

2. Os relatórios serão elaborados tendo em conta os requisitos processuais exigidos pela legislação nacional do Estado-Membro em causa. Os relatórios assim estabelecidos constituirão, nas mesmas condições e com o mesmo valor que os relatórios administrativos elaborados pelos inspetores administrativos nacionais, elementos de prova admissíveis nos processos administrativos ou judiciais do Estado-Membro em que a sua utilização se revele necessária. Ficarão sujeitos às mesmas regras de apreciação que as aplicáveis aos relatórios administrativos elaborados pelos inspetores administrativos nacionais e terão idêntico valor.

3. Os relatórios elaborados na sequência dos inquéritos externos e todos os respetivos documentos úteis serão transmitidos às autoridades competentes dos Estados-Membros em causa, em conformidade com a regulamentação relativa aos inquéritos externos […].»

139 Há também que sublinhar que o artigo 20.º do Regulamento n.º 2321/2002 é consagrado à proteção dos interesses financeiros da União. Esta disposição refere-se expressamente ao Regulamento n.º 1073/1999 e, portanto, confirma a competência do OLAF para proteger os interesses financeiros da União nos seguintes termos:

«A Comissão deve garantir que, na execução das ações indiretas, os interesses das Comunidades Europeias sejam protegidos por controlos efetivos e medidas dissuasivas e, se forem detetadas irregularidades, por sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas, nos termos dos Regulamentos (CE, Euratom) n.º 2988/95 e (Euratom, CE) n.º 2185/96(9) do Conselho e (CE) n.º 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho.»

140 Por último, deve sublinhar-se que, segundo jurisprudência constante, quando um texto de direito derivado da União necessita de interpretação, ele deve, na medida do possível, ser interpretado num sentido conforme às disposições do Tratado (acórdãos de 24 de junho de 1993, Dr Tretter, C-90/92, EU:C:1993:264, n.º 11, e de 10 de setembro de 1996, Comissão/Alemanha, C-61/94, EU:C:1996:313, n.º 52).

141 A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, para interpretar uma disposição de direito da União, se deve atender não só aos seus termos mas também ao seu contexto e aos objetivos prosseguidos pela regulamentação em que se integra (v. acórdão de 7 de junho de 2005, VEMW e o., C-17/03, EU:C:2005:362, p. I362, n.º 41 e jurisprudência referida).

142 Além disso, dado que as interpretações literal e histórica de um de direito derivado da União, e, em especial, de uma das suas disposições, não permitem apreciar o seu alcance exato, a regulamentação em causa deve ser interpretada com base tanto na respetiva finalidade como na sistemática geral (v., neste sentido, acórdãos de 31 de março de 1998, França e o./Comissão, C-68/94 e C-30/95, EU:C:1998:148, n.º 168, e de 25 de março de 1999, Gencor/Comissão, T-102/96, EU:T:1999:65, n.º 148).

143 É à luz destas disposições e da jurisprudência acima referida que há que analisar a regulamentação relativa à competência do OLAF para conduzir um inquérito relativo à execução de um contrato celebrado para a execução de um programa-quadro.

144 Resulta das disposições recordadas nos n.os 129 a 139, *supra* que foram atribuídas competências alargadas ao OLAF em matéria de luta contra a fraude, a corrupção e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União.

145 Para tornar efetiva a proteção dos interesses financeiros da União consagrada no artigo 325.º TFUE, é imperativo que a dissuasão e a luta contra a fraude e as outras irregularidades intervenham a todos os níveis em que os referidos interesses possam ser afetados por tais fenómenos. Foi com vista a melhor cumprir este objetivo que a Comissão previu que o OLAF exerça as suas competências em matéria de inquéritos administrativos externos.

146 É também nesse sentido que, de forma concreta, o artigo 20.º do Regulamento n.º 2321/2002, referido no n.º 139, *supra* — que diz respeito às regras de participação das empresas para a execução do Sexto Programa-Quadro —, previu que a Comissão deve garantir que os interesses financeiros da União sejam protegidos através da realização de controlos efetivos nos termos do Regulamento n.º 1073/1999. Precisamente, este último regulamento previu que o OLAF tinha a competência, conferida à Comissão pelo Regulamento n.º 2185/96, para efetuar inspeções e verificações no local nos Estados-Membros.

147 Afigura-se assim que a existência de uma relação contratual entre a União e pessoas coletivas ou singulares suspeitas de exercerem atividades ilegais não interfere com a competência de inquérito do OLAF. Este último pode efetuar inquéritos relativamente a essas pessoas se sobre elas recaírem suspeitas de fraude ou de atividades ilegais, não obstante a existência de um contrato entre as partes acima referidas.

148 Portanto, o demandante alega em vão que as disposições acima referidas devem ser interpretadas no sentido de que as competências do OLAF estariam excluídas no caso de existirem contratos celebrados em nome da União. Esta interpretação — que implica, portanto, uma limitação da competência das instituições na luta contra a fraude e todas as outras atividades ilegais — não é conforme às disposições do Tratado nem à finalidade ou à sistemática geral destas disposições.

149 Neste contexto, o demandante erra ao colocar em causa a independência do OLAF ao suspeitar de um conflito de interesses da Comissão no caso de um contrato celebrado pela mesma em nome da União. Com efeito, o considerando 12 do Regulamento n.º 1073/1999 evidencia a necessidade de garantir a independência do OLAF no preenchimento das atribuições que lhe são confiadas pelo referido regulamento, conferindo ao seu diretor a possibilidade de instaurar um inquérito por iniciativa própria. O artigo 12.º, n.º 3, do mesmo regulamento aplica o referido considerando ao prever que «[o] diretor não solicitará nem aceitará instruções de qualquer governo, instituição, órgão ou organismo no cumprimento dos seus deveres relativos à instauração e realização de inquéritos externos e internos e à elaboração dos correspondentes relatórios» e que, «[s]e o diretor entender que uma medida adotada pela Comissão coloca em causa a sua independência, pode interpor recurso no Tribunal de Justiça contra a sua instituição».

150 Esta independência do OLAF é reafirmada no artigo 3.º da Decisão 1999/352, conforme alterada pela Decisão 2013/478/UE da Comissão, de 27 de setembro de 2013 (JO 2013, L 257, p. 19), que dispõe:

«Independência na função de inquérito

«O [OLAF] exerce as competências de inquérito referidas no n.º 1 do artigo 2.º com total independência. No exercício destas competências, o diretor do [OLAF] não solicitará nem aceitará instruções da Comissão, de qualquer Governo ou de qualquer outra instituição, órgão ou organismo.» [*omissis*]

— — Quanto à legalidade da cláusula contratual relativa às inspeções e auditorias

157 O demandante alega em vão que a cláusula contratual que prevê a participação do OLAF nas inspeções e auditorias realizadas no âmbito dos contratos do Sexto Programa-Quadro é abusiva e ilegal. Com efeito, sublinhou-se nos n.ºs 144 e 145, *supra* que o OLAF tem competência para efetuar inquéritos externos às pessoas singulares ou coletivas suspeitas de fraude ou de atividades ilegais que prejudicam os interesses financeiros da União, não obstante a existência de uma relação contratual entre a instituição e essas pessoas. Neste contexto, o OLAF não agiu em aplicação do artigo II.29 do contrato-tipo FP6 — que prevê que a Comissão pode efetuar inspeções e controlos no local e se refere a esse respeito aos Regulamentos n.º 2185/96 e n.º 1073/1999 — mas em aplicação dos poderes que lhe são conferidos pelos regulamentos acima referidos e da Decisão 1999/352.

158 A cláusula contratual limita-se assim a recordar os poderes de que a Comissão e o OLAF já dispõem. Não se afigura, portanto, que a sua aplicação por estes últimos seja constitutiva de um erro suscetível de implicar danos para o demandante. [*omissis*]

— — Quanto à inexistência de suspeitas suficientemente sérias relativas a casos de fraude ou de corrupção [*omissis*]

175 Decorre da jurisprudência que a decisão do diretor do OLAF de iniciar um inquérito, como, de resto, a de uma instituição, de um órgão ou de um organismo instituído pelos Tratados ou com base nos mesmos de solicitar essa abertura, não pode ocorrer não havendo suspeitas suficientemente sérias relativas a casos de fraude ou de corrupção ou a outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União (acórdãos de 10 de julho de 2003, Comissão/BCE, C-11/00, EU:C:2003:395, n.º 141, e Comissão/BEI, C-15/00, EU:C:2003:396, n.º 164).

176 Importa portanto apreciar se as suspeitas do OLAF eram suficientemente sérias.

177 A este respeito, o relatório de auditoria inicial inclui determinadas informações das quais decorre que a Zenon não transmitiu o formulário das despesas com pessoal exigido para determinados períodos, que uma parte significativa das despesas com pessoal declaradas pela Zenon dizia respeito a pessoas que a

sociedade Comeng tinha colocado à sua disposição, que a tarifa horária de um trabalhador disponibilizado pela Comeng era significativamente mais elevada do que a de um trabalhador da Zenon e que as despesas com pessoal da Comeng não podiam ser consideradas despesas com «consultores internos». Resulta igualmente destas informações que esta prática destinada a considerar as despesas com pessoal da Comeng como despesas de consultoria interna era potencialmente sistemática. Além disso, evidencia-se que o facto de as relações entre essas duas sociedades não serem conhecidas, e de ter sido através da auditoria que foi possível confirmar a existência de uma convenção assinada em 1 de abril de 2005 entre a Comeng e a Zenon.

178 Deve salientar-se que estas informações representam uma parte das informações contidas no documento confidencial que contém a avaliação do OLAF quanto às informações iniciais.

179 Há que entender que, atendendo a estes elementos — caracterizados pela inexistência de informações relativas às relações entre a Zenon e a Comeng, despesas com pessoal aparentemente exageradas, declarações relativas ao pessoal não conformes à realidade, prática aparentemente sistemática quanto à qualificação das despesas com o pessoal —, o OLAF pôde considerar corretamente que existiam suspeitas suficientemente sérias relativas a casos de fraude ou a outras atividades ilegais suscetíveis de prejudicar o orçamento da União para iniciar um inquérito.

[*omissis*]

— — Quanto à falta de poder do OLAF para organizar entrevistas no âmbito de inquéritos externos [*omissis*]

187 No caso vertente, deve recordar-se que dois membros do OLAF interrogaram o demandante em Patmos, em 6 de setembro de 2011.

188 No que se refere à regulamentação, de um ponto de vista estritamente literal, há que admitir que, contrariamente ao previsto no artigo 4.º do Regulamento n.º 1073/1999 relativamente aos inquéritos internos, nenhuma disposição prevê expressamente a possibilidade de o OLAF requerer informações orais no âmbito de inquéritos externos.

189 Todavia, o facto de não existir uma disposição específica a esse respeito não deve ser interpretada no sentido de existir uma proibição de o OLAF organizar entrevistas no âmbito de inquéritos externos. Com efeito, o poder de efetuar inspeções e verificações no local implica de forma indesmentível o poder de organizar entrevistas com as pessoas afetadas por essas inspeções e verificações. Além disso, as entrevistas conduzidas pelo OLAF não são obrigatórias, dado que as pessoas em questão dispõem do direito de recusar nelas participar ou responder a determinadas questões.

190 Há ainda que recordar que o artigo 7.º do Regulamento n.º 2185/96 e o artigo 2.º do Regulamento n.º 1073/1999, conjugados entre si, indicam que o OLAF tem acesso, «nas mesmas condições que os inspetores administrativos nacionais e no respeito das legislações nacionais», a todas as informações e documentação relativas às operações a analisar, que se revelem necessárias para o bom desenrolar das inspeções e verificações no local.

191 O demandante não apresentou qualquer argumento destinado a provar a existência de um erro do OLAF a esse respeito. Com efeito, o demandante não indicou em que medida a diligência do OLAF no sentido de convocá-lo para uma entrevista enquanto pessoa visada por essas inspeções e verificações não era conforme ao artigo 7.º do Regulamento n.º 2185/96 e ao artigo 2.º do Regulamento n.º 1073/1999, conjugados.

192 Por este motivo, o argumento deduzido do parecer 2/2012 do Comité de supervisão do OLAF que alegadamente corrobora a impossibilidade de o OLAF requerer informações orais no âmbito de inquéritos externos deve também ser rejeitado.

193 Como tal, o fundamento relativo à falta de poder do OLAF para organizar entrevistas no âmbito de inquéritos externos deve ser julgado improcedente.

— — Quanto à falta de poder do OLAF para efetuar inquéritos junto de terceiros [*omissis*]

196 A este respeito, há que salientar que o Regulamento n.º 2185/96 dispõe, no seu artigo 5.º, terceiro parágrafo, que, «[a] Comissão poderá efetuar inspeções e verificações no local junto de outros operadores económicos envolvidos, a fim de ter acesso às informações pertinentes que estes possuam, relacionadas com factos que são objeto das inspeções e verificações no local, desde que isso seja estritamente necessário para determinar a existência de irregularidades.»

197 Além disso, nenhuma disposição do Regulamento n.º 2185/96 nem, aliás, de qualquer outro regulamento, impede a Comissão ou, no caso vertente, o OLAF, de proceder a uma inspeção e verificação no local a um subcontratante sem ter previamente procedido a uma inspeção e verificação ao operador económico suspeito de fraude. Com efeito, desde que seja estritamente necessário para provar a existência de uma irregularidade, o OLAF pode efetuar uma inspeção e verificação no local a outros operadores económicos.

198 Ora, há que recordar que a Comeng agiu precisamente como subcontratante da Zenon no âmbito da execução controvertida dos contratos FP6 celebrados para a execução do Sexto Programa-Quadro. Essa inspeção a esse operador impunha-se, portanto, a fim de recolher informações pertinentes detidas pelo mesmo relativamente a factos objeto do inquérito.

199 Quanto à opção de proceder ao controlo a esse operador antes do controlo na Zenon, tal podia justificar-se pela necessidade de criar um efeito surpresa. Em qualquer dos casos, desde que os controlos efetuados sejam conformes ao Regulamento n.º 2185/96 — o que sucede no caso do controlo da Comeng —, a escolha da cronologia dos mesmos depende apenas da apreciação da Comissão e do OLAF.

200 Atendendo às circunstâncias do caso vertente e à existência de suspeitas suficientemente sérias recordada n.ºs 177 a 181, *supra*, deve entender-se que o controlo efetuado na Comeng era estritamente necessário e se inseria nos limites do poder de apreciação do OLAF.

201 Como tal, não se pode imputar nenhuma violação do artigo 5.º do Regulamento n.º 2185/96 à Comissão.

— — Quanto à ilegalidade da extensão do inquérito às transações financeiras do período 2002-2006 [*omissis*]

210 Em segundo lugar, importa apreciar conjuntamente os argumentos relativos à prescrição e os argumentos relativos à violação dos princípios do prazo razoável e da segurança jurídica.

[*omissis*]

213 Há que recordar que, segundo a jurisprudência, a regra de prescrição prevista no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95 é aplicável quer às irregularidades que conduzem à aplicação de uma sanção administrativa na aceção do artigo 5.º deste regulamento quer às que são alvo de uma medida administrativa na aceção do artigo 4.º do referido regulamento, medida que tem por objeto a retirada de uma vantagem indevidamente obtida, sem, no entanto, revestir caráter de sanção (acórdãos de

29 de janeiro de 2009, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e o., C-278/07 a C-280/07, EU:C:2009:38, n.º 22; de 15 de abril de 2011, IPK International/Comissão, T-297/05, EU:T:2011:185, n.º 147; e de 19 de abril de 2013, Aecops/Comissão, T-53/11, não publicado, EU:T:2013:205, n.º 41).

214 O Tribunal de Justiça também declarou que, ao adotar o Regulamento n.º 2988/95, em particular o seu artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, o legislador da União pretendeu instituir uma regra geral de prescrição aplicável na matéria e mediante a qual procurava, por um lado, definir um prazo mínimo aplicado em todos os Estados-Membros e, por outro, renunciar à possibilidade de recuperar somas indevidamente recebidas do orçamento da União, depois de decorrido um período de quatro anos sobre a prática da irregularidade que afetou os pagamentos controvertidos. Daqui resulta que, a partir da data de entrada em vigor do Regulamento n.º 2988/95, qualquer vantagem indevidamente recebida do orçamento da União pode, em princípio, com exceção dos setores para os quais o legislador da União previu um prazo inferior, ser recuperada pelas autoridades competentes dos Estados-Membros, no prazo de quatro anos (acórdão de 29 de janeiro de 2009, Josef Vosding Schlacht-, Kuhl- und Zerlegebetrieb e o., C-278/07 a C-280/07, EU:C:2009:38, n.ºs 27 e 28).

215 Atendendo ao alcance do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95, conforme recordado pela jurisprudência, e ao facto de que o inquérito do OLAF, no que se refere ao demandante, só podia levar a medidas ou sanções administrativas ou penais adotadas em aplicação da legislação nacional e não do direito da União, o demandado não pode invocar qualquer prescrição em aplicação do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2988/95.

216 Em todo o caso, mesmo que se deva considerar que as normas de prescrição previstas pelo Regulamento n.º 2988/95 se impõem às órgãos jurisdicionais nacionais gregos no âmbito de eventuais processos penais, importa sublinhar, como referiu corretamente a Comissão, que a irregularidade cometida no âmbito da execução dos contratos do Sexto Programa-Quadro era contínua. Há também que observar que aquela terminou em 30 de setembro de 2007, ou seja, a data do termo do último projeto do Sexto Programa-Quadro em que a Zenon operou (no caso vertente, o projeto Gnosys). É a contar dessa data que se deve considerar que a presumida irregularidade terminou. Daqui decorre que o prazo de prescrição só começou a correr a partir de 1 de outubro de 2007.

217 Neste contexto, há que recordar que, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 2988/95, uma interrupção do prazo de prescrição dos procedimentos contra o demandante só é possível através de um ato comunicado ao demandante. Ora, o demandante admitiu, na audiência, ter sido informado do inquérito por carta de julho de 2011. Por outro lado, é útil sublinhar que a carta referia que o demandante era considerado a «pessoa visada» pelo inquérito em questão e que tinha estabelecido contacto com os representantes do OLAF, uma vez que foi feita referência ao um correio eletrónico enviado pelo demandante ao OLAF em 6 de julho de 2011, no qual confirmou o seu acordo relativamente à data da audição no seu domicílio na Grécia. Nestas circunstâncias, deve entender-se que a carta enviada ao demandante em julho de 2011 interrompeu o prazo de prescrição e teve por efeito fazer correr um novo prazo de quatro anos a contar da data da referida carta (v., neste sentido, e por analogia, acórdão de 13 de março de 2003, José Martí Peix/Comissão, T-125/01, EU:T:2003:72, n.º 94).

218 Daqui resulta que o argumento do recorrente relativo à prescrição dos procedimentos deve ser rejeitado.

219 No que se refere ao argumento relativo a uma violação da obrigação de observar um prazo razoável na condução dos procedimentos administrativos, deve salientar-se que esta obrigação constitui um princípio geral de direito da União cujo respeito é garantido pelos órgãos jurisdicionais da União e que é, de resto, mencionada, como componente do direito a uma boa administração, pelo artigo 41.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (v., neste sentido, acórdão de 21 de maio de 2014, Catinis/Comissão, T-447/11, EU:T:2014:267, n.º 34). De igual modo, importa recordar que o caráter razoável da duração de um procedimento administrativo é apreciado em função das

circunstâncias próprias de cada processo, nomeadamente do contexto em que este se inscreve, das diferentes etapas processuais seguidas, da complexidade do processo, bem como da importância que reveste para as diferentes partes interessadas (acórdãos de 22 de outubro de 1997, SCK e FNK/Comissão, T-213/95 e T-18/96, EU:T:1997:157, n.º 57; de 16 de setembro de 1999, Partex/Comissão, T-182/96, Colet., EU:T:1999:171, n.º 177; e de 19 de abril de 2013, Oliveira/Comissão, T-53/11, não publicado, EU:T:2013:205, n.º 57). No caso vertente, os contratos celebrados para a execução do Sexto Programa-Quadro diziam respeito ao período de 2002-2006 e como tal prolongavam-se por vários anos. Além disso, a irregularidade verificada pela Comissão era contínua e prolongava-se por esse mesmo período. O demandante não podia, portanto, censurar ao OLAF ter conduzido um inquérito sobre um período que remontava há vários anos. Por outro lado, o OLAF agiu em conformidade com o artigo 6.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1073/1999, no sentido de que o inquérito foi conduzido ininterruptamente durante um período proporcional às circunstâncias e à complexidade do processo. Com efeito, o OLAF iniciou o seu inquérito em dezembro de 2009. Em de fevereiro de 2010, procedeu a uma inspeção nas instalações da Comeng. Em de agosto de 2010, a Comissão redigiu o projeto de relatório final de auditoria e enviou-o à Zenon que apresentou as suas observações sobre o mesmo em outubro e novembro de 2010. A Comissão redigiu o relatório final de auditoria em fevereiro de 2011. Com base nos elementos do relatório final de auditoria, o OLAF informou o demandante, em julho de 2011, de que era a pessoa visada, procedeu à audição do mesmo em setembro de 2011, encerrou o seu inquérito em setembro de 2012 e transmitiu o seu relatório de inquérito final às autoridades gregas em outubro de 2012. Daqui decorre que o OLAF não violou a obrigação de observar um prazo razoável na condução dos procedimentos administrativos nem o direito a uma boa administração, do qual a referida obrigação é uma componente. No mesmo sentido, atendendo às considerações precedentes, o OLAF também não cometeu qualquer violação do princípio da diligência.

[*omissis*]

Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação dos direitos de defesa

225 No âmbito do terceiro fundamento, o demandante alega que, no momento da sua audição e até à data em que intentou a sua ação, dispunha apenas de poucas informações sobre o objeto dos inquéritos e das alegações do OLAF a seu respeito. Entende que deveria ter sido informado, enquanto pessoa visada, de forma precisa e clara quanto a cada um dos factos que lhe diziam respeito. Ora, não terá sido informado de forma definitiva e detalhada quanto às alegações que lhe eram dirigidas e dos factos que lhe eram imputados, nem das acusações e das informações transmitidas à DG Sociedade da Informação e às autoridades gregas, e não terá tido a possibilidade de se defender e de ser ouvido quanto a esses factos, nem de refutar eventuais alegações incorretas.

226 A Comissão refuta estas alegações.

227 A este respeito, importa sublinhar que, com o seu terceiro fundamento, o demandante alega que os seus direitos de defesa foram violados, e invoca, em substância, dois argumentos. Por um lado, não terá sido informado de forma precisa e clara de cada um dos factos que lhe eram imputados e, como tal, não terá estado em condições de ser ouvido quanto a esses factos. Por outro lado, não terá tido acesso ao processo do OLAF antes de este ter redigido o seu relatório e aí mencionado o seu nome, nem ao próprio relatório final.

228 A título preliminar, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, o respeito dos direitos de defesa, em qualquer processo iniciado contra alguém e suscetível de culminar num ato que lhe cause prejuízo, constitui um princípio fundamental do direito comunitário que deve ser garantido, mesmo na falta de regulamentação relativa ao processo em causa. Este princípio exige que todas as pessoas em relação às quais possam ser tomadas decisões que afetem os seus interesses sejam colocadas em

condições de dar utilmente a conhecer o seu ponto de vista em relação às acusações que contra elas existem e em que a Comissão se baseia para tomar a sua decisão (v., neste sentido, acórdão de 24 de outubro de 1996, Comissão/Lisrestal e o., C-32/95 P, EU:C:1996:402, n.º 21).

229 Em primeiro lugar, no que se refere à alegação segundo a qual o demandante não terá sido informado de forma suficientemente clara quanto aos factos que lhe eram imputados e, portanto, não terá podido ser ouvido quanto a esses factos, há que observar, antes de mais, que nenhuma regulamentação prevê a obrigação de informar as pessoas visadas no âmbito de inquéritos externos do OLAF. Em contrapartida, quanto aos inquéritos internos, o artigo 4.º da Decisão da Comissão 1999/396/CE, CECA, Euratom, 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 atividades ilegais lesivas dos interesses das Comunidades (JO 1999, L 149, p. 57), sob a epígrafe «Obrigação de informação», dispõe:

«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 tal não seja suscetível de prejudicar o inquérito [...].

Em casos que requeiram a manutenção de absoluto sigilo para efeitos do inquérito e exijam o recurso a meios de investigação da competência de uma autoridade judiciária nacional, a obrigação de convidar o membro, funcionário ou agente da Comissão a exprimir-se pode ser diferida de acordo com, respetivamente, o presidente da Comissão ou o seu secretário-geral.»

230 O Tribunal Geral já considerou que o respeito dos direitos de defesa se encontrava suficientemente garantido no âmbito de um inquérito interno do OLAF se este for conforme ao artigo 4.º da Decisão 1999/396 (acórdão de 12 de setembro de 2007, Nikolaou/Comissão, T-259/03, não publicado, EU:T:2007:254, n.º 245).

231 O mesmo se aplica ao procedimento de inquérito externo do OLAF. Assim, o respeito dos direitos de defesa encontra-se suficientemente garantido no âmbito desse inquérito se, a exemplo do que prevê o artigo 4.º da Decisão 1999/396, o interessado for rapidamente informado da possibilidade de implicação pessoal em casos de fraude, corrupção ou em atividades ilegais prejudiciais aos interesses da União, quando não houver risco de que tal seja prejudicial para o inquérito.

232 No caso vertente, há que recordar que, em julho de 2011, o OLAF enviou uma carta ao demandante em que o informou de que era considerado a pessoa visada pelo inquérito relativo ao projeto GR/RESEARCH-INFSO-FP6-Robotics and informatics. O OLAF indicou claramente nessa carta que requeria ao demandante explicações e informações quanto à implicação da Zenon e da Comeng no contexto dos projetos de investigação do Sexto Programa-Quadro. Na mesma carta, o OLAF convocou o demandante para ser ouvido, a fim de conceder-lhe a «possibilidade de exprimir [as suas] opiniões e comentários quanto à totalidade dos factos que [lhe] diziam respeito enquanto parte interessada». Indicou que, para facilitar a audição, o demandante era convidado a reunir os documentos necessários relativos à implicação da Zenon e da Comeng nesses projetos de investigação da União, isto é, cópias das faturas emitidas pela Comeng relativamente à Zenon, provas de pagamentos, cópias de contratos de serviços celebrados entre a Zenon e a Comeng, as cópias de documentos relativos a trabalhos realizados pelos consultores por conta da Comeng, as cópias dos mapas de horas de trabalho realizadas pelos consultores, bem como os contratos de serviços celebrados entre a Comeng e outras sociedades como a [*confidencial*] [2].

233 O OLAF também precisou que o demandante tinha o direito de ser assistido por um advogado ou outro representante, que, no termo da audição, lhe seria pedido que lesse a ata e a assinasse caso estivesse de acordo com o seu conteúdo, que a audição podia ser utilizada no âmbito de um

2 — Dados confidenciais ocultados.

procedimento administrativo, disciplinar, judicial ou penal e que o inquérito podia levar a uma recuperação financeira ou à remessa do processo às autoridades disciplinares da União ou para as autoridades judiciárias nacionais competentes.

234 Em 7 de setembro de 2011, dois representantes do OLAF encontraram-se com o demandante no seu domicílio. Resulta da ata da entrevista assinada pelas partes que o demandante foi imediatamente informado de que o OLAF procurava verificar os factos essenciais e reunir as informações sobre as relações entre a Zenon e a Comeng no contexto da execução dos contratos do Sexto Programa-Quadro. A este respeito, deve sublinhar-se que a ata salienta em primeiro lugar a [*confidencial*].

235 Por carta de 19 de setembro de 2012, o demandante foi informado de que o OLAF terminara o inquérito e que existiam motivos para considerar que tinham sido cometidas infrações penais que afetavam os interesses financeiros da União. A carta precisava que, com base nas conclusões desse inquérito, o OLAF tinha recomendado às autoridades judiciárias gregas competentes que iniciassem um processo judicial.

236 Atendendo à totalidade destes elementos, há que observar que, nas circunstâncias do caso em apreço, o demandante foi plenamente informado dos motivos do inquérito externo conduzido pelo OLAF, bem como das razões pelas quais era uma pessoa visada pelo referido inquérito e que pôde, de forma juridicamente bastante, ser ouvido. Em especial, resulta da transcrição da entrevista que tinha plena consciência [*confidencial*].

237 Daqui decorre que a alegação segundo a qual o demandante não terá sido informado de forma clara dos factos que lhe eram imputados e, portanto, não deveria ter sido ouvido quanto a esses factos, deve ser rejeitada.

238 Neste contexto, e em segundo lugar, a alegação do demandante segundo a qual não terá tido acesso ao processo do OLAF nem ao próprio relatório final também deve ser rejeitada.

239 Com efeito, em primeiro lugar, no que se refere ao acesso ao processo do OLAF, há que entender que este não tem a obrigação de conceder a uma pessoa visada por um inquérito externo acesso aos documentos objeto desse inquérito ou aos documentos elaborados por si próprio para esse efeito, uma vez que pode causar limitações à eficácia e confidencialidade da missão confiada ao OLAF e à independência do mesmo. Com efeito, o respeito dos direitos de defesa do demandante foi suficientemente garantido pela informação de que beneficiou (v., por analogia, despacho de 18 de dezembro de 2003, Gómez-Reino/Comissão, T-215/02, EU:T:2003:352, n.º 65, e acórdãos de 12 de setembro de 2007, Nikolaou/Comissão, T-259/03, não publicado, EU:T:2007:254, n.º 241, e de 8 de julho de 2008, Franchet e Byk/Comissão, T-48/05, EU:T:2008:257, n.º 255) e pelo facto de ter sido ouvido no âmbito da audição.

240 Em segundo lugar, quanto ao acesso ao relatório final de um inquérito externo, nenhuma disposição prevê que essa obrigação se imponha ao OLAF. Quanto ao princípio do contraditório, a existência de uma ilegalidade imputável ao OLAF só pode ser demonstrada se o relatório final for publicado ou na medida em que se lhe siga a adoção de um ato lesivo (v., neste sentido e por analogia, acórdãos de 12 de setembro de 2007, Nikolaou/Comissão, T-259/03, não publicado, EU:T:2007:254, n.ºs 267 e 268, e de 8 de julho de 2008, Franchet e Byk/Comissão, T-48/05, EU:T:2008:257, n.º 259).

241 Na medida em que os destinatários dos relatórios finais, ou seja, a Comissão e as autoridades judiciárias gregas, tinham intenção de adotar em relação ao demandante um ato desse tipo com base nos relatórios finais, é a estas autoridades, e não ao OLAF, que, em conformidade com as suas regras processuais, cabe, se for caso disso, permitir o acesso do demandante a estes documentos.

[*omissis*]

243 Daqui decorre que a Comissão não cometeu qualquer violação dos direitos de defesa do demandante e que, portanto, o terceiro fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao prejuízo e ao nexo de causalidade [*omissis*]

247 A este respeito, há que observar que o demandante provou a violação do artigo 25.º, n.º 1, do Regulamento n.º 45/2001 (v. n.ºs 98 a 102 e 172, *supra*). O demandante não provou, todavia, a existência de qualquer nexo de causalidade entre essa violação e os prejuízos invocados. Com efeito, não apresentou qualquer argumento que permita compreender de que modo, no caso vertente, a notificação extemporânea que informou o encarregado da proteção de dados do tratamento de dados pessoais que lhe diziam respeito prejudicou a sua reputação e o levou a terminar as suas atividades profissionais e a interromper as suas atividades académicas. Também não explicou em que medida a referida notificação extemporânea lhe causou danos morais. Portanto, no que se refere à violação acima referida, o pedido de indemnização deve ser julgado improcedente.

248 Atentas as precedentes considerações, há que julgar improcedente o sétimo fundamento.

[*omissis*]

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção),

decide:

1) A ação é julgada improcedente.

2) Athanassios Oikonomopoulos é condenado nas despesas, incluindo nas do processo de medidas provisórias.

Prek Labucka Kreuschitz

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 20 de julho de 2016.

Assinaturas