COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 20.10.2005
COM(2005) 520 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a aplicação do Regulamento n.º 1469/95 (Lista negra)

{SEC(2005) 1333}

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a aplicação do Regulamento n.º 1469/95
(Lista negra)

1. FINALIDADE DO DOCUMENTO

O Regulamento (CE) n.° 1469/95 do Conselho[1] introduziu, no domínio do FEOGA-Garantia, um sistema de identificação de operadores económicos que apresentem um risco elevado para o orçamento comunitário e um sistema de comunicação entre os Estados-Membros através da Comissão. Foram adoptadas disposições de aplicação pelo Regulamento (CE) n.° 745/96[2].

Os objectivos do regulamento consistiam na criação de um dispositivo que permita às administrações nacionais de gestão identificar os operadores que apresentem um risco acrescido de fraude e tomar em relação aos mesmos as medidas preventivas adequadas (controlos reforçados, suspensão de pagamentos, exclusão do benefício das ajudas comunitárias).

Em conformidade com o artigo 7.º do Regulamento (CE) n.° 1469/95, a Comissão apresentou, em Julho de 1997, ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre a aplicação deste regulamento[3]. A Comissão anunciou um segundo relatório após um período suplementar a fim de avaliar a aplicabilidade e a aplicação concreta deste regulamento pelos Estados-Membros e de identificar as respectivas dificuldades de aplicação.

2. INTRODUÇÃO

Após a adopção do regulamento em 1995, foram incluídos na regulamentação instrumentos similares. Por conseguinte, existe um instrumento no Regulamento Financeiro aplicável ao Orçamento Geral das Comunidades Europeias[4] . De facto, o artigo 95.º dispõe que "*cada instituição criará uma base de dados central de que constarão os elementos respeitantes aos candidatos e aos proponentes»* com o objectivo de excluir os operadores da participação num contrato na sequência de uma situação de falência, de liquidação ou de cessação de actividade ou na sequência de uma condenação, bem como os que tenham cometido uma falta grave em matéria profissional ou que não tenham cumprido as suas obrigações relativamente ao pagamento dos impostos, das contribuições para a segurança social, que tenham sido condenados por fraude, corrupção, participação numa organização criminosa ou qualquer

---

1 Regulamento (CE) n.º 1469/95 do Conselho, de 22 de Junho de 1995, relativo às medidas a tomar em relação a beneficiários de operações financiadas pela secção «Garantia» do FEOGA - JO L 145 de 29.06.1995, p.1.

2 Regulamento (CE) n.º 745/96 da Comissão, de 24 de Abril de 1996, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1469/95 do Conselho relativo às medidas a tomar em relação a beneficiários de operações financiadas pela secção «Garantia» do FEOGA - JO L 102 de 25.04.1996, p.15.

3 COM (97) 417 final.

4 Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho de 25 de Junho de 2002 - JO L 248 de 16.09.2002.

outra actividade ilegal que prejudique os interesses financeiros das Comunidades, bem como os que tenham sido declarados em situação de falta grave em matéria de execução na sequência de um procedimento de adjudicação de um contrato ou na sequência de um procedimento de concessão de uma subvenção. Os operadores que se encontrem numa das situações de exclusão acima referidas podem, depois de lhes ter sido dada a oportunidade de apresentarem as suas observações, ser objecto de sanções administrativas ou financeiras (artigo 96.º). Existem modalidades similares para os beneficiários de subvenções (artigo 114.º).

3. ANÁLISE ESTATÍSTICA DAS COMUNICAÇÕES APRESENTADAS COM BASE NO REGULAMENTO

- Em 30.6.1997, a Comissão tinha recebido 4 comunicações de Estados-Membros, uma das quais referente a 1996. Este período foi objecto do primeiro relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Este valor passou para 13 no final de 1997.

- Em 1998, os Estados-Membros transmitiram 5 comunicações à Comissão.

- Em 1999, não foi recebida qualquer comunicação.

- Em 2000, foram enviadas 15 comunicações à Comissão.

- Em 2001, foram transmitidas duas comunicações à Comissão.

- Em 2002, foram transmitidas oito comunicações à Comissão.

- Em 2003, só foi transmitida uma comunicação à Comissão.

- Em 2004, não foi recebida qualquer comunicação.

- Até à data não se registou qualquer comunicação referente a 2005.

4. PONTOS FRACOS DAS COMUNICAÇÕES: ELEMENTOS DE COMPARAÇÃO

Se se compararem estes valores com o número de casos de irregularidades detectados quer pelos Estados-Membros quer pela Comissão (OLAF), pode colocar-se a questão de saber se o número real de operadores económicos « não fiáveis» não é mais elevado:

– Só em relação a 2004, por exemplo, foram comunicados 19 casos de irregularidades com base no Regulamento (CEE) n.° 595/91 que diziam respeito às restituições à exportação, cada uma delas ultrapassando, isoladamente, o montante de 100 000 euros. No mesmo período, a Comissão (OLAF) deu início a 21 inquéritos no domínio do FEOGA-Garantia. Alguns destes novos processos são do domínio da criminalidade organizada envolvendo operadores que não podem ser considerados «fiáveis».

5. PRIMEIROS ELEMENTOS DE APRECIAÇÃO RELATIVOS À REDUZIDA APLICAÇÃO DO REGULAMENTO

A Comissão procedeu a um diálogo com os Estados-Membros no âmbito de «Grupo Irregularidades e Assistência Mútua – produtos agrícolas» e nas reuniões bilaterais para conhecer as razões do igualmente reduzido recurso às possibilidades proporcionadas pelo Regulamento n.° 1469/95. Os resultados desse diálogo podem ser resumidos da seguinte forma:

- O sistema de identificação e de comunicação entrou em vigor em 06.07.1995 mas na realidade só era aplicável aos casos de irregularidades objecto de um acto preliminar após 30.06.1996 porque os princípios fundamentais do direito proibiam uma aplicação retroactiva. O número de comunicações deveria ter aumentado sensivelmente com o tempo, mas tal não se verificou.

- Aquando da adopção do Regulamento (CE) n.° 1469/95, o legislador comunitário queria considerar apenas os casos verdadeiramente importantes, daí as condições que limitam o seu âmbito de aplicação (limitação a três domínios específicos, exigência de que a irregularidade detectada ou presumida seja cometida deliberadamente ou por negligência grave, condição introduzida pelo Regulamento (CE) n.° 745/96 segundo a qual a irregularidade deve representar um montante superior a 100 000 euros).

- Os Estados-Membros invocam que estão confrontados com questões jurídicas de interpretação difíceis. Na pendência da apresentação de provas irrefutáveis, muitas vezes renunciam a uma comunicação. Esta situação diz nomeadamente respeito ao conceito de «negligência grave»[5]que é desconhecido em certos Estados-Membros, à definição dos operadores económicos em causa e mais especialmente à inclusão de pessoas singulares ou colectivas que não cometeram a irregularidade mas que nela tenham participado ou tenham de responder ou evitar que a mesma seja praticada, à definição do estádio do inquérito, a partir do qual os Estados-Membros são obrigados a comunicar à Comissão («acto preliminar administrativo… »).

- Uma vez que os operadores económicos em questão constantes de uma «lista negra» tudo farão para evitar repercussões sobre as suas actividades económicas, os Estados-Membros receiam que o facto de ter incluído um operador económico numa «lista negra» e que a comunicação desse facto à Comissão e aos outros Estados-Membros os exponham ao risco de terem de pagar indemnizações por perdas e danos.

6. AS PISTAS A EXPLORAR

1. Natureza das medidas a prever: poderia ser prevista a resolução prévia das dificuldades de ordem jurídica avançadas por certos Estados-Membros. Em especial, seria de proceder à distinção entre um dispositivo de alerta e de prevenção e um dispositivo de sanções. De facto, é razoável pensar que o quadro jurídico do regulamento, se permitisse distinguir claramente entre estes dois objectivos, daria lugar a uma comunicação mais sistemática dos casos de irregularidades.

---

[5] N.º 2, alínea a), do artigo 1.º do Regulamento (CE) n.° 1469/95 e n.º 3, quarto travessão, do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.° 745/96.

2. Dado que se trata do dispositivo de alerta e de prevenção, poderia ser previsto estabelecer uma ligação entre as comunicações a título do artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.° 595/91 e as medidas preventivas (controlos reforçados). A criação de tal dispositivo de alerta e de prevenção seria assim facilitada na medida em que seria distinta do procedimento de sanções e conduziria ao estabelecimento de uma «lista cinzenta» de operadores que exigem uma vigilância especial, com a introdução de uma base jurídica que permita tomar medidas cautelares, como a constituição obrigatória de garantias (cauções). No que diz respeito a este dispositivo de prevenção, poderiam ser previstos dois níveis de alerta: nível de transmissão apenas à Comissão, operadores não fiáveis com indicação das práticas irregulares detectadas no passado ou relativamente aos quais existem fundadas suspeitas; segundo nível de transmissão implicando a informação dos outros Estados-Membros sempre que, por exemplo, na sequência de operações transnacionais, possam existir riscos particulares para vários Estados-Membros.

No caso de operadores que tenham cometido irregularidades declaradas por uma decisão definitiva e sempre que a aplicação dos controlos reforçados não for suficiente para afastar o risco de reincidência, poder-se-ia mesmo colocar a questão da possibilidade, no dispositivo de alerta, de aplicar a medida de suspensão a título cautelar dos pagamentos, desde que a medida não assuma a natureza de sanção e sejam respeitadas as garantias processuais previstas no direito nacional.

3. No que diz respeito ao dispositivo de sanções, seria conveniente colocar a questão da possibilidade de adoptar um dispositivo regulamentar específico no quadro definido pelo Regulamento (CE, Euratom) n.° 2988/95[6] completado eventualmente por medidas de transmissão de informações, paralelamente às estabelecidas no âmbito do dispositivo de alerta. A oportunidade e, eventualmente, o conteúdo de tal dispositivo de sanções, deverão ser considerados como um assunto distinto a aprofundar posteriormente.

4. Âmbito de aplicação: sublinha-se que os três domínios previstos pelo Regulamento inicial «Lista Negra», dado que são despesas financiadas pelo FEOGA-Garantia, afiguram-se hoje muito limitativos:

- antes da reforma da PAC de 1992, as principais despesas do FEOGA-Garantia diziam respeito às existências de intervenção e às restituições à exportação. Na sequência desta primeira reforma, os preços institucionais foram reduzidos em especial nos sectores das culturas arvenses e da carne, uma vez que foram criados pagamentos compensatórios directos para os exploradores. Estas ajudas são controladas eficazmente graças a um sistema de gestão e de controlo exaustivo denominado «sistema integrado de gestão e de controlo» ou « SIGC», incluindo igualmente um regime de sanções;

- as irregularidades podem referir-se tanto às despesas como às receitas;

Quando necessário, poderia ser estudada uma extensão do dispositivo de alerta Lista Negra para, por exemplo, as acções estruturais (FEDER, Fundo de Coesão, FSE, IFOP), bem como para os recursos próprios.

Numa fase posterior, poderia ser estabelecida uma ligação com o Sistema de Alerta Precoce (SAP) da Comissão.

---

[6] Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1995, relativo à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias - JO L 312 de 23.12.95, p.1.

7. TOMADA EM CONSIDERAÇÃO DA LEGISLAÇÃO RELATIVA À PROTECÇÃO DOS DADOS

Aquando da adopção do Regulamento (CE) n.° 1469/95, tanto o Conselho como a Comissão estavam conscientes de que, se não fossem tomadas as devidas medidas de segurança, o dispositivo da Lista Negra se revestia de uma grande sensibilidade política e jurídica tendo em conta possíveis efeitos prejudiciais para os operadores em questão. Igualmente, o legislador acompanhou a aplicação do dispositivo com o respeito de um determinado número de medidas de segurança, em especial no que diz respeito à confidencialidade das informações trocadas, ao segredo profissional e ao respeito das regras nacionais em matéria de processo penal. Do mesmo modo, o princípio do contraditório com a audição prévia e o direito de recurso dos operadores em causa no que se refere às medidas previstas no n.º 1, alínea c) e, eventualmente, alínea b), do artigo 3º realçam a preocupação do legislador com a protecção dos direitos fundamentais. Sobretudo, o legislador subordinou a adopção das medidas de sanções à conclusão prévia das eventuais formalidades correspondentes previstas nos direitos nacionais.

O Regulamento (CE) n.° 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro de 2000[7] instituiu obrigações novas e específicas no que diz respeito ao tratamento de dados com carácter principal. Os dados obtidos a título do Regulamento «Lista Negra» são naturalmente abrangidos pelo âmbito de aplicação deste regulamento. Porém, tendo em conta a especificidade e o objecto do Regulamento n.° 1469/95, as excepções e restrições previstas no n.º 1, alíneas a), b) e e), do artigo 20.º do Regulamento n.° 45/2001 deverão produzir os seus efeitos. No entanto, será conveniente assegurar-se dos ajustamentos do dispositivo reformulado à luz do Regulamento (CE) n.° 45/2001 e da Directiva 95/46/CE.

8. CONCLUSÕES

Os relatórios anuais da Comissão sobre a luta contra a fraude demonstram que se mantém a necessidade de a Comunidade se dotar de meios eficazes de combate à fraude. Tal como a Comissão, o Parlamento Europeu e o Conselho sublinham justamente a necessidade de começar pela prevenção. Um sistema de identificação e de comunicação como o estabelecido pelo Regulamento (CE) n.° 1469/95 destina-se fundamentalmente à prevenção. Os seus objectivos não são contestados por nenhum Estado-Membro.

Contudo, verifica-se que a regulamentação em vigor não assegura a sua aplicação efectiva e eficazmente. A fim de obviar a esta situação, a Comissão encara fundamentalmente várias vias a explorar :

1. Melhorar o funcionamento dos instrumentos existentes, mediante uma nova legislação para substituir a actualmente em vigor e clarificar os conceitos utilizados:

- clarificação do conceito de «negligência grave» ;

- eventual alteração do limite quantitativo de 100 000 euros;

---

[7] Regulamento (CE) n.º 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro de 2000, relativo à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e órgãos comunitários e à livre circulação desses dados - JO L 8 de 12.01.2001, p.1.

- revisão da definição dos operadores económicos em causa a fim de neles incluir sem equívoco os agrupamentos de empresas no respeito dos princípios gerais do direito;

- adaptação da regulamentação à luz das disposições relativas ao acesso à informação e à protecção dos dados (Regulamentos (CE) n.° 45/2001 e n.º 1049/2001);

- distinção entre o dispositivo de prevenção e o dispositivo de sanções: os Regulamentos (CE) n.° 1469/95 e n.° 745/96, na estrutura do dispositivo, não separam estas duas noções que constituem objectivos distintos mas, no entanto, complementares. Tendo em conta que a imposição de sanções passa, num certo número de Estados-Membros, pela observância de formalidades jurídicas substanciais mais complexas do que as existentes para a aplicação de um dispositivo de alerta, será conveniente examinar se não será necessário dissociá-las do âmbito do dispositivo remetendo-as para um dispositivo distinto;

- introdução em direito comunitário, sem prejuízo das disposições processuais nacionais, da possibilidade jurídica de tomar medidas cautelares na pendência da conclusão dos procedimentos administrativos e judiciais (garantias).

2. Adoptar uma nova legislação tendo em vista um dispositivo com um âmbito de aplicação diferente: a partir do momento em que as questões de ordem jurídica relacionadas com o direito comunitário e com as legislações nacionais estiverem solucionadas, possível extensão do âmbito de aplicação do dispositivo de alerta e de prevenção, na medida do necessário, aos fundos estruturais e aos recursos próprios.

3. Revogar a regulamentação actual, uma vez concluída a discussão sobre as duas opções acima referidas.

A Comissão deseja com este relatório consultar o conjunto dos Estados-Membros, de acordo com as recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas[8], bem como pelo Parlamento Europeu a fim de suscitar um amplo debate sobre a questão. O presente relatório deverá constituir o elemento de base para a discussão com as instituições em causa e tornar possível tirar conclusões sobre as orientações necessárias e a natureza das propostas a formular para melhorar o dispositivo existente.

[8] Ponto 80 do Relatório Especial n.° 3/2004 sobre a recuperação de pagamentos irregulares no âmbito da política agrícola comum, acompanhado das respostas da Comissão - JO C 269 de 4.11.2004, p.1.