Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 15 de julho de 2021 [1]

Processo C-351/20 P

Liviu Dragnea
contra

Comissão Europeia

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional — Programa Operacional Regional romeno para 2007-2013 — Inquéritos efetuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) — Relatórios de inquérito — Convite à autoridade nacional anticorrupção para dar início a investigações sobre a apropriação indevida de meios da União Europeia — Processo de inquérito nacional — Pedido de abertura de um inquérito relativo à condução de inquéritos anteriores pelo OLAF — Pedido de acesso ao processo e de acesso a documentos — Indeferimento — Recurso de anulação — Admissibilidade»

I. Introdução

1. O Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) dispõe de amplos poderes para efeitos da proteção dos interesses financeiros da União. Por conseguinte, o Regulamento n.º 883/2013 relativo aos inquéritos efetuados pelo OLAF [2] prevê garantias processuais fundamentais para as pessoas que sejam objeto desses inquéritos. Estas visam garantir que os seus direitos sejam respeitados no exercício do poder de investigação do OLAF. Com efeito, é incontestável que estes inquéritos afetam os direitos das pessoas por eles visadas.

2. Em contrapartida, controversa e, tanto quanto se sabe, ainda não completamente esclarecida é a questão de saber se, e eventualmente em que medida, os relatórios finais que o OLAF elabora no termo dos seus inquéritos podem ser impugnados perante os órgãos jurisdicionais da União. Esta questão pode ficar por abordar no quadro do presente recurso, porque não é relevante para a

[1] Língua original: alemão.

[2] Regulamento (UE, EURATOM) n.º 883/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de setembro de 2013, relativo aos inquéritos efetuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (Euratom) n.º 1074/1999 do Conselho (JO 2013, L 248, p. 1). Este regulamento sofreu duas alterações já após a conclusão dos inquéritos em causa no presente processo, tendo a mais recente sido introduzida pelo Regulamento (UE, Euratom) 2020/2223 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de dezembro de 2020, que altera o Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 no que respeita à cooperação com a Procuradoria Europeia e à eficácia dos inquéritos do Organismo Europeu de Luta Antifraude (JO 2020, L 437, p. 49). A alteração interessante para o presente processo será referida *infra* (v. n.os 47 a 49 das presentes conclusões).

decisão. Com efeito, independentemente da questão de saber se o recorrente teria podido impugnar os dois relatórios do OLAF aqui em causa perante o Tribunal Geral, o seu recurso seria sempre extemporâneo.

3. No entanto, a questão em causa no presente recurso diz respeito à problemática adjacente relativa ao acesso aos processos de inquérito por uma pessoa que se considera ela própria afetada pelo inquérito, mas não foi classificada pelo OLAF de «pessoa em causa» na aceção do Regulamento n.º 883/2013. Em especial, coloca-se a questão de saber como se devem conjugar o direito de acesso ao processo, por um lado, e o direito de acesso aos documentos da Comissão nos termos do Regulamento n.º 1049/2001 [3], por outro.

II. Quadro jurídico

A. Regulamento n.º 883/2013

4. Resulta do artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2013 que o poder de inquérito do OLAF tem por objetivo reforçar a luta contra a fraude, a corrupção e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União Europeia.

5. Nos termos do artigo 2.º, n.º 4, do Regulamento n.º 883/2013, «entende-se por "inquérito administrativo" (a seguir designado por "inquérito"), uma inspeção, verificação ou outra ação realizada pelo Organismo nos termos dos artigos 3.° e 4.°, tendo em vista atingir os objetivos definidos no artigo 1.º e determinar, se for caso disso, o caráter irregular das atividades averiguadas».

6. Nos termos do artigo 2.º, n.º 5, do Regulamento n.º 883/2013, a «pessoa em causa» «num inquérito do OLAF é uma pessoa ou um operador económico suspeitos de ter praticado fraude, corrupção ou quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União, sendo, por conseguinte, objeto de inquérito pelo [OLAF]».

7. Os artigos 3.° e 4.° do Regulamento n.º 883/2013 preveem que o OLAF pode realizar inquéritos externos localmente nos Estados-Membros, em países terceiros e nas instalações de organizações internacionais e inquéritos internos nas instituições, órgãos, organismos e agências da União.

8. O artigo 5.º do Regulamento n.º 883/2013 tem a epígrafe «Abertura dos inquéritos» e os seus n.ºs 1, 2 e 4 têm o seguinte teor:

«(1) O Diretor-Geral pode abrir um inquérito quando existam suspeitas suficientes, que também podem ter como base informações facultadas por terceiros ou informações anónimas, da existência de fraude ou corrupção ou de quaisquer outros atos ilegais lesivos dos interesses financeiros da União. A decisão do Diretor-Geral de abrir ou não um inquérito tem em conta as prioridades da política de inquérito e o plano anual de gestão do Organismo, fixado nos termos do artigo 17.º, n.º 5. Essa decisão tem igualmente em conta a necessidade da utilização eficaz dos recursos do Organismo e da proporcionalidade dos meios utilizados. No que se refere aos inquéritos internos, é tida em conta especificamente a instituição, órgão, organismo ou agência

[3] Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO 2001, L 145, p. 43).

mais bem colocados para os realizar, com base, em especial, na natureza dos factos, no impacto financeiro, efetivo ou potencial, do caso e na probabilidade de seguimento judicial.

(2) A decisão de abrir um inquérito externo é tomada pelo Diretor-Geral, por iniciativa própria ou a pedido de um Estado-Membro interessado ou de uma instituição, órgão, organismo ou agência da União.

A decisão de abrir um inquérito interno é tomada pelo Diretor-Geral, por iniciativa própria ou a pedido da instituição, órgão, organismo ou agência em que o inquérito deva efetuar-se, ou a pedido de um Estado-Membro.

[...]

(4) A decisão de abrir ou não um inquérito é tomada no prazo de dois meses após a receção de um pedido pelo Organismo, tal como previsto no n.º 2. A decisão é comunicada sem demora ao Estado-Membro, instituição, órgão, organismo ou agência que fez o pedido. A decisão de não abrir um inquérito deve ser fundamentada. Se, no termo desse prazo de dois meses, o Organismo não tiver tomado uma decisão, considera-se que o Organismo decidiu não abrir inquérito.

Se um funcionário ou outro agente, membro de uma instituição ou órgão, chefe de organismo ou agência ou membro do pessoal, agindo nos termos do artigo 22.º-A do Estatuto, prestar ao Organismo informações relativas a uma suspeita de fraude ou irregularidade, o Organismo deve informá-lo da decisão de abrir ou não um inquérito sobre os factos em questão.»

9. O artigo 9.º do Regulamento n.º 883/2013 enumera garantias processuais em benefício das pessoas em causa nos inquéritos do OLAF. O n.º 4 prevê, em especial, que é dada a qualquer pessoa a oportunidade de apresentar observações antes de serem tiradas conclusões que lhe digam respeito.

10. Nos termos do artigo 11.º do Regulamento n.º 883/2013 («Relatório de inquérito e medidas a tomar na sequência dos inquéritos»), no termo de qualquer inquérito realizado pelo Organismo, é elaborado um relatório que descreve as etapas processuais, os factos comprovados e a sua qualificação jurídica preliminar, e ainda recomendações sobre se devem ou não ser tomadas medidas pelas instituições, órgãos, organismos e agências ou pelas autoridades competentes dos Estados-Membros em causa.

B. Regulamento n.º 1049/2001

11. O artigo 6.º do Regulamento n.º 1049/2001 tem a epígrafe «Pedidos» e o seu n.º 1 tem a seguinte redação:

«(1) Os pedidos de acesso a documentos devem ser apresentados sob qualquer forma escrita, na qual se incluem os pedidos sob forma eletrónica, numa das línguas referidas no artigo 314.º do Tratado CE e de forma suficientemente precisa para que a instituição possa identificar os documentos. O requerente não é obrigado a declarar as razões do pedido.»

12. O artigo 7.º do Regulamento n.º 1049/2001 tem a epígrafe «Processamento dos pedidos iniciais» e os seus n.os 1, 2 e 4 preveem o seguinte:

«(1) Os pedidos de acesso a quaisquer documentos devem ser prontamente tratados. Será enviado ao requerente um aviso de receção. No prazo de 15 dias úteis a contar da data de registo do pedido, a instituição concederá acesso ao documento solicitado e facultará, dentro do mesmo prazo, o acesso ao mesmo nos termos do artigo 10.º ou, mediante resposta por escrito, indicará os motivos pelos quais recusa total ou parcialmente o acesso e informará o requerente do seu direito de reclamar mediante pedido confirmativo ao abrigo do n.º 2 do presente artigo.

(2) No caso de recusa total ou parcial, o requerente pode dirigir à instituição, no prazo de 15 dias úteis a contar da receção da resposta da instituição, um pedido confirmativo no sentido de esta rever a sua posição.

[...]

(4) A falta de resposta no prazo prescrito dá ao requerente o direito de reclamar mediante pedido confirmativo.»

13. O artigo 8.º («Processamento dos pedidos confirmativos»), n.os 1 e 3, do Regulamento n.º 1049/2001 prevê o seguinte:

«(1) Os pedidos confirmativos devem ser prontamente tratados. No prazo de 15 dias úteis a contar da data de registo do pedido, a instituição concederá acesso ao documento solicitado e facultará, dentro do mesmo prazo, o acesso ao mesmo nos termos do artigo 10.º ou, mediante resposta por escrito, indicará os motivos pelos quais recusa total ou parcialmente o acesso. No caso de a instituição recusar total ou parcialmente o acesso, deve informar o requerente das vias de recurso possíveis, ou seja, a interposição de recurso judicial contra a instituição e/ou a apresentação de queixa ao Provedor de Justiça Europeu, nos termos previstos, respetivamente, nos artigos 230.° e 195.° do Tratado CE.

[…]

(3) A falta de resposta da instituição no prazo prescrito será considerada como uma resposta negativa e dá ao requerente o direito de interpor recurso judicial contra a instituição e/ou apresentar queixa ao Provedor de Justiça Europeu, nos termos das disposições pertinentes do Tratado CE.»

III. Antecedentes do litígio

A. Tramitação processual no OLAF e carta controvertida

14. Em 10 de fevereiro de 2015, o OLAF abriu dois inquéritos (OF/2015/0124/B5 e OF/2015/0125/B5) relativos a alegações de fraude e que diziam respeito a dois projetos de construção rodoviária. O Conselho Regional de Teleorman, na Roménia, tinha adjudicado os projetos que tinham sido financiados pelo Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional (FEDER) (a seguir «inquéritos anteriores») [4].

[4] V., a este respeito, e a propósito dos n.os 1 e segs. do despacho recorrido (*infra*, nota n.º 6 das presentes conclusões).

15. Nos seus relatórios finais destes inquéritos, de 30 de maio (OF/2015/0124/B5) e 16 de setembro de 2016 (OF/2015/0125/B5), o OLAF concluiu que tinham sido criadas duas organizações criminosas e que tinham sido alegadamente falsificadas grandes quantidades de documentos a fim de obter acesso ilegal aos fundos da União.

16. Além disso, o OLAF aconselhou a Comissão Europeia a exigir o reembolso das quantias em causa, tendo recomendado à autoridade romena anticorrupção que iniciasse investigações criminais por infrações lesivas dos interesses financeiros da União.

17. O OLAF classificou o Conselho Regional de Teleorman de «pessoa em causa» nos inquéritos anteriores, na aceção do artigo 2.º, n.º 5, do Regulamento n.º 883/2013. Por seu turno, o recorrente, Liviu Dragnea, que à data dos factos objeto do inquérito era presidente desta entidade, não foi classificado de «pessoa em causa».

18. Em 13 de novembro de 2017, a autoridade romena anticorrupção anunciou a abertura de um processo penal contra o recorrente por fraude relativa a fundos da União, criação de uma organização criminosa e abuso de poder.

19. Na mesma data, o OLAF também publicou um comunicado de imprensa no qual anunciava, por seu lado, a abertura de um processo penal nacional contra o recorrente. O OLAF identificava ali o recorrente pelo nome, sublinhando a importância dos seus inquéritos anteriores para abertura do processo penal pelas autoridades nacionais:

«The the Romanian Social Democrat Party (PSD), of fraud with European Union (EU) funds, of creating an organised criminal group, and of misusing his position for personal gain. [...]

The contribution of the European Anti-Fraud Office (OLAF) to this outcome has been emphasised by the DNA. The DNA has explained that their case comes as a result of two investigations conducted by the OLAF into projects financed by the European Regional Development Fund for road construction in Romania, which were concluded in May and September 2016.

[…] [5]»

20. Em 1 de junho de 2018, o recorrente dirigiu uma carta ao OLAF, na qual criticou a conduta do OLAF no quadro dos inquéritos anteriores, bem como as conclusões constantes dos relatórios finais. Formulou também observações detalhadas sobre certos pontos destes relatórios.

21. Por carta de 10 de julho de 2018, o OLAF recusou comentar aquela matéria e os seus relatórios finais. Para esse efeito, remeteu para as suas regras processuais gerais, para a jurisprudência do Tribunal Geral relativa à natureza jurídica dos relatórios finais, para a repartição de competências entre o OLAF e as autoridades nacionais, bem como para as suas investigações em curso.

22. Em 22 de agosto de 2018, o recorrente enviou outra carta ao OLAF, na qual contestou as observações do OLAF na sua carta de 10 de julho de 2018. Além disso, o recorrente criticou novamente os relatórios finais, a legalidade da atuação, a exatidão das conclusões e da posição jurídica do OLAF. O recorrente afirmou ainda que esta autoridade não tinha respeitado as regras

[5] OLAF PRESS RELEASE n.º 16/2017.

processuais. Por último, o recorrente pediu ao OLAF que abrisse um inquérito relativo à tramitação processual dos inquéritos anteriores e que lhe facultasse o acesso a vários documentos constantes dos processos relativos a estes inquéritos.

23. Por carta de 1 de outubro de 2018 (a seguir «carta controvertida»), o OLAF reiterou as considerações já tecidas na sua carta de 10 de julho de 2018 e indeferiu os pedidos do recorrente. A título de fundamentação, informou, por um lado, que os pontos por ele salientados não justificavam a abertura de um inquérito relativo à tramitação processual dos inquéritos anteriores. Por outro lado, o recorrente não era uma «pessoa em causa» nestes inquéritos. Por conseguinte, os direitos processuais previstos no artigo 9.º, n.º 4, do Regulamento n.º 883/2013 não lhe eram aplicáveis. O OLAF recusou o acesso aos documentos solicitados.

B. Tramitação do processo no Tribunal Geral e despacho recorrido

24. Por requerimento de 11 de dezembro de 2018, o recorrente interpôs recurso de anulação da carta controvertida no Tribunal Geral. Além disso, pediu ao Tribunal Geral que intimasse a Comissão a apresentar os documentos já solicitados no âmbito do processo no OLAF.

25. Por requerimento de 6 de março de 2019, a Comissão invocou uma exceção de inadmissibilidade nos termos do artigo 130.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral e pediu que o recurso fosse julgado inadmissível.

26. Por requerimento de 18 de abril de 2019, o recorrente concluiu pedindo que o Tribunal Geral se dignasse julgar improcedente a exceção de inadmissibilidade, apreciar o recurso quanto mérito e conceder-lhe acesso aos documentos solicitados.

27. Por Despacho de 12 de maio de 2020, Dragnea/Comissão (a seguir «despacho recorrido») [6], o Tribunal Geral julgou procedente a exceção de inadmissibilidade da Comissão, negou provimento ao recurso por inadmissibilidade e condenou o recorrente nas despesas.

28. Embora os pedidos do recorrente em primeira instância visassem formalmente a emissão de declarações por parte do Tribunal Geral, este considerou que o recurso, no seu conjunto, tinha por objetivo a anulação da carta controvertida mediante a qual o OLAF tinha indeferido os pedidos do recorrente de realização de um inquérito à tramitação processual dos inquéritos anteriores, por um lado, e de acesso aos documentos [7], por outro. Na sequência da exceção de inadmissibilidade invocada pela Comissão, o Tribunal Geral começou por analisar a admissibilidade do recurso no que diz respeito à recusa do OLAF em realizar um inquérito à tramitação processual dos inquéritos anteriores [8]. Em seguida, o Tribunal Geral analisou a admissibilidade do recurso no que diz respeito à recusa de acesso aos documentos solicitados [9]. O Tribunal Geral concluiu pela inadmissibilidade dos dois pedidos formulados no recurso.

6 T-738/18, não publicado, EU:T:2020:208.

7 N.ºs 14 a 21 do despacho recorrido.

8 N.ºs 25 a 55 do despacho recorrido.

9 N.ºs 56 a 70 do despacho recorrido.

IV. Tramitação processual no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

29. Por petição apresentada em 30 de julho de 2020, o recorrente interpôs recurso contra o despacho recorrido. O recorrente pede que o Tribunal de Justiça se digne anular o despacho recorrido, declarar admissível o seu recurso interposto em primeira instância e declarar que a Comissão

– violou o artigo 9.º, n.os 1, 2, e 4, do Regulamento n.º 883/2013, bem como os direitos de defesa do recorrente no âmbito dos inquéritos, incluindo o direito a ser ouvido e o respeito pela presunção da inocência;

– violou o princípio geral de direito da União da boa administração;

– violou os seus direitos, ao indeferir o pedido de acesso a documentos.

30. Além disso, o recorrente pede ao Tribunal de Justiça que se digne ordenar a recolha de provas e que intime a Comissão a apresentar, no decurso do processo, os documentos cuja lista consta do recurso. Por último, o recorrente pede que a Comissão seja condenada nas despesas.

31. A Comissão pede que o Tribunal de Justiça se digne negar provimento ao recurso por falta de fundamentação, indeferir o pedido de recolha de provas e condenar o recorrente nas despesas.

V. Apreciação

A. Quanto ao recurso

32. Com os seus fundamentos de recurso, o recorrente contesta tanto as conclusões do Tribunal Geral relativas à inadmissibilidade do seu recurso no que diz respeito à recusa do OLAF em realizar um inquérito à tramitação processual dos inquéritos anteriores (1), como também as conclusões do Tribunal Geral relativas à inadmissibilidade do seu recurso no que diz respeito à recusa do acesso aos documentos solicitados (2).

1. Quanto à admissibilidade do recurso no que diz respeito à recusa do OLAF em realizar um inquérito à tramitação processual dos inquéritos anteriores (primeiro fundamento do recurso)

33. O Tribunal Geral considerou que o pedido formulado no recurso em primeira instância, de anulação da recusa por parte do OLAF em abrir um inquérito relativo à tramitação processual dos inquéritos anteriores era inadmissível por três motivos: em primeiro lugar, porque o Regulamento n.º 883/2013 não confere às pessoas singulares e coletivas o direito a exigir que o OLAF abra um inquérito, pelo que o indeferimento de um requerimento nesse sentido não produz efeitos jurídicos e, por conseguinte, não pode ser um ato recorrível [10]. Em segundo lugar, porque os relatórios finais do OLAF não são atos recorríveis, mas apenas recomendações ou pareceres, pelo que o indeferimento de um pedido de alteração desses relatórios também não pode ser suscetível de recurso jurisdicional [11]. E, em terceiro lugar, porque o facto de declarar

[10] N.os 31 a 36 do despacho recorrido.

[11] N.os 39 a 41 do despacho recorrido.

admissível o requerimento controvertido equivaleria, em todo o caso, a que se contornasse o prazo de recurso contra os relatórios finais, uma vez que o recurso em primeira instância foi interposto após o decurso do prazo para a interposição do recurso contra estes relatórios [12].

34. Segundo o recorrente, a conclusão do Tribunal Geral quanto à inadmissibilidade do seu pedido de anulação da recusa do OLAF em realizar um inquérito à tramitação processual dos inquéritos anteriores baseava-se, por um lado, na presunção incorreta de que ele não seria uma «pessoa em causa» nos referidos inquéritos e, por outro, na presunção errada de que os relatórios do inquérito do OLAF não produziam efeitos determinantes sobre os processos penais nacionais subsequentes. O recorrente considera, pelo contrário, que é esse o caso. Por conseguinte, entende que a possibilidade de invocar atos de inquérito ilegais e violações processuais do OLAF apenas no quadro de uma ação de indemnização e não no quadro de um recurso de anulação, viola o princípio da tutela jurisdicional efetiva.

35. Resulta desta argumentação que a crítica do recorrente se concentra na afirmação segundo a qual o Tribunal Geral concluiu, fazendo referência à sua jurisprudência constante, que os relatórios elaborados pelo OLAF no termo dos seus inquéritos não constituíam atos recorríveis na aceção do artigo 263.º TFUE, uma vez que são meras recomendações ou pareceres desprovidos de efeitos jurídicos vinculativos [13].

36. Tudo indica que o Tribunal de Justiça ainda não se tenha debruçado sobre a questão da recorribilidade destes relatórios, tendo apenas declarado que a transmissão de informações às autoridades nacionais pelo OLAF não constitui um ato recorrível [14].

37. Contudo, não é necessário continuar a analisar a questão da recorribilidade dos relatórios finais do OLAF no quadro do presente processo. Pelo contrário, para os fins deste processo, pode ficar por decidir se a jurisprudência do Tribunal Geral nesta matéria deve ou não ser mantida. Com efeito, ainda que se entendesse que os relatórios finais do OLAF constituem atos recorríveis, o pedido aqui em causa de anulação da recusa do OLAF em realizar um inquérito à tramitação processual dos inquéritos anteriores seria inadmissível.

38. Com efeito, tal como o Tribunal Geral expôs no despacho recorrido, sem que as suas conclusões a este respeito tenham sido contestadas no quadro do presente recurso, o recorrente impugnou extemporaneamente os relatórios finais dos inquéritos anteriores. Segundo o mesmo, o prazo que o recorrente tinha para interpor recurso contra estes relatórios terminava em 12 de agosto de 2018. Ora, o recurso em primeira instância só foi interposto em 11 de dezembro de 2018 [15].

12 N.os 43 a 46 do despacho recorrido.

13 V., além dos n.os 40 e 41 do despacho recorrido, Despachos do Tribunal Geral de 13 de julho de 2004, Comunidad Autónoma de Andalucía/Comissão (T-29/03, EU:T:2004:235, n.os 32 a 40), de 21 de junho de 2017, Inox Mare/Comissão (T-289/16, EU:T:2017:414, n.os 14 e segs.), e de 12 de julho de 2018, TE/Comissão (T-392/17, não publicado, EU:T:2018:459, n.os 22 a 25), bem como Acórdão do Tribunal Geral de 23 de maio de 2019, Remag Metallhandel e Jaschinsky/Comissão (T-631/16, não publicado, EU:T:2019:352, n.os 48 e 49).

14 Despacho do Presidente do Tribunal Geral de 19 de abril de 2005, Tillack/Comissão [C-521/04 P(R), EU:C:2005:240, n.º 34].

15 Assim, o Tribunal Geral concluiu que, embora os relatórios finais de 30 de maio e de 16 de setembro de 2016 (v., *supra*, n.º 15 das presentes conclusões) não tenham sido publicados nem notificados ao recorrente, resulta dos autos que este último teve conhecimento dos mesmos, o mais tardar, em 1 de junho de 2018, uma vez que naquela data escreveu a primeira carta ao OLAF na qual contestava o teor dos mesmos (v., *supra*, n.º 20 das presentes conclusões). Deste modo, o prazo para interposição de recurso no que diz respeito a estes relatórios iniciou-se em 2 de junho de 2018 e terminou em 12 de agosto de 2018 (v. n.os 43 a 46 do despacho recorrido).

39. É certo que o recurso em primeira instância não foi formalmente interposto contra os próprios relatórios finais dos inquéritos anteriores, mas contra a carta controvertida do OLAF de 1 de outubro de 2018 na qual o OLAF indeferia o pedido do recorrente de início de um inquérito relativo à tramitação processual dos inquéritos anteriores.

40. No entanto, segundo jurisprudência constante, um recurso é inadmissível se tiver por objetivo impugnar um ato puramente confirmativo de uma decisão anterior não impugnada dentro do prazo [16]. Deve entender-se que um ato é puramente confirmativo quando não contém nenhum elemento novo em relação ao ato anterior e não foi precedido de nova apreciação da situação da pessoa afetada pelo referido ato anterior [17]. Um ato de indeferimento de um pedido apresentado à Administração de fiscalização de um ato anterior deve ser considerado como puramente confirmativo se o pedido não se basear em factos novos e substanciais e a Administração não proferir nenhuma decisão relativamente a estes factos [18]. Por conseguinte, quando um recorrente deixa expirar o prazo para atuar contra um ato, não pode fazer renovar esse prazo solicitando à instituição que revogue o seu primeiro ato e interpondo recurso contra a decisão de recusa que confirma o ato anterior [19].

41. É precisamente o que sucede no presente caso. Com efeito, a coberto do pedido de inquérito, o recorrente pretendia, na realidade, levar o OLAF a pôr em causa os relatórios finais dos inquéritos anteriores.

42. Com efeito, o pedido do recorrente de abertura de um inquérito não constituía sequer um pedido de abertura de um inquérito do OLAF sobre condutas ilícitas na União, nos Estados-Membros ou noutros locais para proteção dos interesses financeiros da União na aceção do Regulamento n.º 883/2013. Pelo contrário, o recorrente apresentou um pedido de abertura de um inquérito à atuação do próprio OLAF em dois processos que foram encerrados com os relatórios finais [20].

43. Em substância, o recorrente, na sua carta ao OLAF, limitou-se a criticar as suas conclusões nos relatórios finais e os atos processuais que conduziram a tais conclusões, sem apresentar factos novos e substanciais. Além disso, as cartas de resposta do OLAF e, em especial, a carta controvertida de 1 de outubro de 2018, também não continham quaisquer elementos novos em relação aos relatórios finais dos inquéritos anteriores e não foram precedidos por uma nova análise da situação do recorrente nem por uma decisão do OLAF em relação a factos novos, substanciais [21].

16 V. Acórdãos de 15 de dezembro de 1988, Irish Cement/Comissão (166/86 e 220/86, EU:C:1988:549, n.º 16), de 9 de dezembro de 2004, Comissão/Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, n.º 39), bem como de 31 de maio de 2017, DEI/Comissão (C-228/16 P, EU:C:2017:409, n.º 35); v., igualmente, Acórdão do Tribunal Geral de 15 de março de 1995, COBRECAF e o./Comissão (T-514/93, EU:T:1995:49, n.º 44).

17 Acórdãos de 10 de dezembro de 1980, Grasselli/Comissão (23/80, EU:C:1980:284, n.º 18), de 14 de setembro de 2006, Comissão/Fernández Gómez (C-417/05 P, EU:C:2006:582, n.º 46), e de 31 de maio de 2017, DEI/Comissão (C-228/16 P, EU:C:2017:409, n.º 33).

18 V. Acórdãos do Tribunal Geral de 15 de setembro de 2011, CMB e Christof/Comissão (T-407/07, não publicado, EU:T:2011:477, n.º 91), e de 26 de junho de 2019, NRW. Bank/CRU (T-466/16, não publicado, EU:T:2019:445, n.º 69).

19 V. Acórdão do Tribunal Geral de 15 de março de 1995, COBRECAF e o./Comissão (T-514/93, EU:T:1995:49, n.º 44).

20 Foi o que o Tribunal Geral também acabou por concluir nos n.os 31 a 36 do despacho recorrido. Aliás, a conclusão Tribunal Geral aqui expressa, segundo a qual nos termos do Regulamento n.º 883/2013, as pessoas singulares e coletivas não têm direito a exigir ao OLAF a abertura de um inquérito, não é contestada no quadro do presente recurso e também não existe nenhum motivo para a pôr em causa (v., a este respeito, artigo 5.º, do Regulamento n.º 883/2013, *supra*, n.º 8 das presentes conclusões).

21 V., *supra*, n.os 20 a 23 das conclusões.

44. Por conseguinte, para além do indeferimento do pedido de acesso a documentos que está no centro do segundo fundamento do recurso e deve ser analisado em separado, a carta controvertida constitui, em relação aos relatórios finais dos inquéritos anteriores, um ato puramente confirmativo [22]. Deste modo, a questão de saber se estes relatórios são recorríveis pode ficar por responder. Com efeito, ainda que assim fosse, tal em nada contribuiria para a admissibilidade do recuso no que diz respeito à recusa do OLAF em realizar um inquérito aos inquéritos anteriores.

45. É certo que a jurisprudência relativa aos atos confirmativos diz sobretudo respeito a situações em que o primeiro ato que foi confirmado pelo segundo consubstancia um ato recorrível [23], o que também está relacionado com considerações em matéria de proteção jurisdicional [24]. Com efeito, se uma pessoa afetada não puder vislumbrar que um ato dá origem a efeitos jurídicos na sua esfera, o facto de o impugnar extemporaneamente também não lhe pode ser oponível. Contudo, esta situação não ocorre no presente caso.

46. De facto, é verdade que a questão de saber se os relatórios finais do OLAF consubstanciam atos recorríveis é, no caso em apreço, contestada e não foi definitivamente decidida. No entanto, o recorrente, que invoca precisamente que é esse o caso, deveria saber que, se pretendesse impugnar as conclusões do OLAF nestes relatórios no quadro de um recurso de anulação, só o poderia fazer, em todo o caso, no quadro de um recurso interposto contra esses mesmos relatórios ou, pelo menos, dentro do prazo de impugnação destes relatórios.

47. Do mesmo modo, o facto de o recorrente, no seu pedido de abertura de um inquérito aos inquéritos anteriores, salientar, em especial, a alegada ilegalidade dos atos processuais do OLAF em nada altera o facto de este pedido consubstanciar, no essencial, apenas uma crítica aos relatórios finais destes inquéritos. A ideia de abrir um inquérito à tramitação processual de inquéritos do OLAF não é totalmente estranha. É o que demonstra, por um lado, a criação da figura do controlador das garantias processuais, independente do OLAF, que o Regulamento 2020/2223, que altera o Regulamento n.º 883/2013, introduziu recentemente, e, portanto, após o período relevante no caso em apreço, e, por outro, a possibilidade de apresentar a este controlador reclamações acerca da violação destas garantias pelo OLAF [25].

48. Ainda que este procedimento fosse aplicável ao presente caso, críticas como as invocadas pelo recorrente deveriam ser entendidas como sendo dirigidas contra o relatório final do processo.

49. Com efeito, por um lado, o novo controlo das garantias processuais pelo controlador foi concebido para garantir o respeito pelos direitos processuais nos processos em curso ou num momento em que as infrações ainda podem ser remediadas, porém, o mais tardar um mês após a

22 V,. *infra*, n.º 54 e segs. das presentes conclusões.

23 V., p. ex., Acórdãos de 15 de dezembro de 1988, Irish Cement/Comissão (166/86 e 220/86, EU:C:1988:549, n.ºs 11 e 16), de 25 de maio de 1993, Foyer Culturel du Sart-Tilman/Comissão (C-199/91, EU:C:1993:205, n.º 19 a 24), de 9 de dezembro de 2004, Comissão/Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, n.ºs 40, 45 e 47), e de 31 de maio de 2017, DEI/Comissão (C-228/16 P, EU:C:2017:409, n.ºs 31 e 36).

24 V., neste sentido, Acórdão de 9 de dezembro de 2004, Comissão/Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, n.ºs 40, 45 e 47), e Acórdão do Tribunal Geral de 15 de março de 1995, COBRECAF e o./Comissão (T-514/93, EU:T:1995:49, n.º 44).

25 V. considerandos 32 e 33 bem como artigo 1.º, n.º 9, do Regulamento 2020/2223 (*supra*, nota 2 das presentes conclusões), ou artigos 9.º-A e 9.º-B do Regulamento n.º 883/2013 com a redação alterada pelo Regulamento 2020/2223. V., igualmente, neste contexto o Comité de Fiscalização que controla periodicamente o exercício do poder de inquérito do OLAF, em especial, no que diz respeito à aplicação das garantias processuais, que já tinha sido criado na vigência da versão original do Regulamento n.º 883/2013, pelo seu artigo 15.º Porém, tal é feito por iniciativa própria, a pedido do diretor-geral ou a pedido de uma instituição, órgão, organismo ou agência.

conclusão do inquérito [26]. Por outro lado, está expressamente previsto que o mecanismo de reclamação perante o controlador não prejudica as vias de recurso disponíveis ao abrigo dos Tratados [27].

50. No entanto, no quadro das vias de recurso disponíveis ao abrigo dos Tratados, os atos processuais do OLAF deveriam, pelo menos após a existência dos relatórios finais, ser qualificados, com toda a probabilidade, de puras medidas preparatórias suscetíveis de impugnação no âmbito de um recurso contra estes relatórios [28]. Se se entender que os relatórios finais não devem ser qualificados de atos recorríveis, o que não cabe aqui apreciar, estes atos do OLAF podem ser objeto de fiscalização jurisdicional no quadro de uma ação de indemnização [29].

51. Resulta de todo o acima exposto que o Tribunal Geral tinha razão quando declarou que declarar admissível o recurso relativo à recusa do OLAF em realizar um inquérito à tramitação processual dos inquéritos anteriores poderia levar a que o prazo para interposição do recurso contra os relatórios finais fosse contornado [30]. A carta controvertida do OLAF não podia desencadear nenhum prazo novo para interposição do recurso, porque era, em todo o caso, um ato que tinha um caráter puramente confirmativo em relação aos relatórios finais.

52. O facto de o Tribunal Geral não se ter referido expressamente à jurisprudência relativa aos atos jurídicos confirmativos e ao caráter confirmativo da carta controvertida quanto aos relatórios finais, não impede o Tribunal de Justiça de o declarar. Por um lado, a conclusão acima referida do Tribunal Geral baseia-se necessariamente na premissa implícita de que a carta controvertida tem caráter puramente confirmativo em relação aos relatórios finais. Por outro lado, o Tribunal de Justiça está obrigado a verificar oficiosamente os pressupostos da admissibilidade do recurso perante o Tribunal Geral [31]. Por conseguinte, o próprio Tribunal de Justiça pode apreciar o caráter confirmativo da carta controvertida no que diz respeito aos relatórios finais, tanto mais que as partes tiveram oportunidades suficientes para apresentar observações em relação ao teor destes documentos, quer perante o Tribunal Geral quer também no presente processo.

53. O primeiro fundamento do recurso deve assim ser julgado improcedente, sem necessidade de apreciar quanto ao mérito os argumentos do recorrente quanto à recorribilidade dos relatórios finais do OLAF. Com efeito, ainda que a conclusão do Tribunal Geral de que os relatórios finais do OLAF não consubstanciam atos recorríveis contivesse um erro de direito, esse erro não podia, em todo o caso, conduzir à anulação do despacho recorrido, uma vez que o dispositivo do mesmo está correto por outras razões jurídicas [32].

[26] Assim, as reclamações podem ser apresentadas no prazo de um mês após o autor da reclamação tomar conhecimento dos factos pertinentes que constituem a alegada infração das garantias processuais ou dos princípios fundamentais. Em todo o caso, as reclamações podem ser apresentadas no prazo máximo de um mês após a conclusão do inquérito. As reclamações relacionadas com a inquirição de testemunhas e a emissão de pareceres devem ser apresentadas antes de expirarem os prazos concedidos aos interessados para os mesmos efeitos (v. artigo 9.º-A, n.º 2, do Regulamento n.º 883/2013 com a redação alterada pelo Regulamento 2020/2223).

[27] V. artigo 9.º-B, n.º 8, do Regulamento n.º 883/2013 com a redação alterada pelo Regulamento 2020/2223.

[28] V., a este respeito, Acórdãos de 11 de novembro de 1981, IBM/Comissão (60/81, EU:C:1981:264, n.º 10), de 18 de março de 1997, Guérin automobiles/Comissão (C-282/95 P, EU:C:1997:159, n.º 34), e de 26 de janeiro de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comissão (C-362/08 P, EU:C:2010:40, n.º 52).

[29] V., neste sentido, Acórdão do Tribunal Geral de 8 de julho de 2008, Franchet e Byk/Comissão (T-48/05, EU:T:2008:257, n.º 90).

[30] V. n.º 43 do despacho recorrido, bem como, *supra*, n.º 33 das presentes conclusões.

[31] Despacho de 15 de fevereiro de 2012, Internationaler Hilfsfonds/Comissão (C-208/11 P, não publicado, EU:C:2012:76, n.º 34 e jurisprudência referida).

[32] V. Acórdãos de 2 de abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, n.ºs 47 a 49), e de 29 de março de 2011, ThyssenKrupp Nirosta/Comissão (C-352/09 P, EU:C:2011:191, n.º 136).

2. Quanto à admissibilidade do recurso no que diz respeito à recusa do pedido de acesso aos documentos (segundo fundamento do recurso)

54. O Tribunal Geral apreciou a admissibilidade do pedido formulado no recurso em primeira instância de anulação da recusa do OLAF em dar acesso ao recorrente aos documentos elencados na sua carta de 22 de agosto de 2018 [33] única e exclusivamente à luz do Regulamento n.º 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão [v., a este respeito, *infra*, b)]. Contudo, coloca-se a questão de saber se não deveria também ter apreciado se o requerimento em causa era admissível à luz do direito de acesso ao processo por uma das pessoas em causa nos inquéritos do OLAF [v., a este respeito, imediatamente *infra*, a)].

a) Quanto ao direito de acesso ao processo

55. O fundamento com que o Tribunal Geral declarou inadmissível o pedido formulado pelo recorrente, em primeira instância, de anulação da recusa do OLAF em conceder-se acesso aos documentos solicitados surpreende.

56. Com efeito, o Tribunal Geral, em sintonia com a argumentação da Comissão, declarou que o pedido do recorrente de acesso aos documentos do OLAF solicitados foi considerado, entendido e tratado como um pedido de consulta do processo formulado por uma pessoa que considerava estar em causa nos inquéritos e não como pedido de acesso do público a documentos na aceção do Regulamento n.º 1049/2001.

57. Em seguida, o Tribunal Geral não tornou, de forma alguma, a apreciar a admissibilidade do recurso contra a recusa de acesso aos documentos solicitados sob o ponto de vista do direito de acesso ao processo de uma «pessoa em causa» num inquérito nos termos do Regulamento n.º 883/2013. Pelo contrário, concentrou-se apenas na questão da admissibilidade do ponto de vista do Regulamento n.º 1049/2001.

58. A este título, concluiu que o recurso era inadmissível no que diz respeito à recusa de acesso aos documentos, porque o recorrente, após o indeferimento do seu primeiro pedido pelo OLAF, não apresentou um pedido confirmativo na aceção do artigo 7.º, n.º 2 do mesmo regulamento e a recusa do OLAF não podia ser considerada como uma decisão definitiva de recusa na aceção dos seus artigos 7.° e 8.° O Tribunal Geral rejeitou o argumento do recorrente de que o OLAF não o informou sobre o seu direito de apresentar esse pedido confirmativo. Considerou que o OLAF não podia ser acusado de não ter fornecido essa informação, por ter entendido o pedido do recorrente como um pedido de acesso ao processo por uma pessoa que considerava estar em causa nos inquéritos e não como um pedido de acesso a documentos nos termos do Regulamento n.º 1049/2001 [34].

59. O Tribunal Geral não esclareceu, nem é possível vislumbrar o motivo pelo qual não analisou, se o recurso contra a recusa do OLAF em conceder ao recorrente acesso aos documentos solicitados era admissível enquanto recurso contra o indeferimento de um pedido de consulta do processo. Tal é tanto mais surpreendente quanto um argumento principal da Comissão a favor da inadmissibilidade do recurso em primeira instância, à luz do Regulamento n.º 1049/2001 reside precisamente na alegação de que o OLAF podia entender o pedido de acesso a estes documentos

[33] *Supra*, n.º 22 das presentes conclusões.

[34] V. n.ºs 63 a 70 do despacho recorrido.

como pedido de consulta do processo apresentado por uma pessoa que se considerava em causa num inquérito. O Tribunal Geral aderiu a esta argumentação. Por conseguinte, teria sido lógico analisar também o recurso apresentado em primeira instância contra a recusa do OLAF da perspetiva do direito de acesso ao processo.

60. É certo que o recorrente, na sua petição apresentada em primeira instância, só invocou formalmente uma violação do direito de acesso aos documentos resultante do artigo 42.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e do Regulamento n.º 1049/2001 [35]. No entanto, resulta do teor da sua argumentação que o mesmo também reclamou do facto de o OLAF lhe ter recusado a consulta do processo de inquérito porque não o considerava, erradamente, como uma «pessoa em causa». Neste sentido, o recorrente alegou na petição que apresentou em primeira instância, designadamente, que uma pessoa deve poder ter acesso aos documentos relativos a um processo em que esteja diretamente em causa. Considerou poder, no âmbito dos seus direitos de defesa, ter direito de acesso aos documentos dos processos de inquérito que afetam diretamente os seus direitos. Em especial, devia ser-lhe dado acesso a todas as decisões relacionadas com as suas funções de presidente do Conselho Regional de Teleorman. Acresce que toda a correspondência entre o OLAF e a autoridade romena anticorrupção que lhe diz respeito produz efeitos decisivos sobre os seus direitos.

61. Esta argumentação implica que o recorrente contesta a recusa do OLAF de lhe permitir o acesso aos documentos solicitados não apenas à luz do Regulamento n.º 1049/2001, mas também à luz do seu direito de acesso ao processo enquanto «pessoa em causa» num inquérito nos termos do Regulamento n.º 883/2013 [36]. Com efeito, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001, o requerente não é obrigado a declarar as razões do pedido. O recorrente, por seu turno, fundamentou o seu pedido na sua qualidade de «pessoa em causa» e nos seus direitos de defesa. Ora, o direito de acesso ao processo constitui precisamente o corolário necessário ao exercício efetivo dos direitos de defesa da «pessoa em causa» [37]. É irrelevante que o recorrente não se tenha referido, para este efeito, expressamente aos seus direitos de defesa ou ao artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais. Com efeito, compete ao Tribunal Geral aplicar a qualificação jurídica que lhe parecer adequada aos factos e aos argumentos alegados pelas partes, em conformidade com o princípio *iura novit curia* [38].

62. Além disso, cabe ao Tribunal Geral apreciar oficiosamente os pressupostos de admissibilidade de um recurso [39]. Neste sentido, o Tribunal Geral, no presente caso, tinha pelo menos de analisar se o recurso contra a recusa do OLAF em conceder ao recorrente acesso aos documentos solicitados era admissível à luz do direito que assiste a qualquer pessoa de aceder aos documentos que lhe dizem respeito. Isto é tanto mais verdade, quanto o fundamento com base no qual o Tribunal Geral declarou inadmissível o recurso contra a recusa de acesso aos documentos, a saber a falta de um pedido confirmativo e de uma resposta negativa definitiva na aceção do Regulamento n.º 1049/2001, não é pertinente no que respeita ao direito de acesso ao processo nos termos do artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais.

63. Em face do exposto, o despacho recorrido enferma de falta de fundamentação.

35 V. n.º 20 do despacho recorrido.

36 V., quanto à possibilidade de fundamentos de recurso implícitos, Acórdão de 11 de março de 2020, Comissão/Gmina Miasto Gdynia e Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2020:192, n.º 66 e jurisprudência referida).

37 V., neste sentido, Acórdão de 13 de setembro de 2018, UBS Europe e o. (C-358/16, EU:C:2018:715, n.º 61 e jurisprudência referida).

38 V., neste sentido, Acórdão de 20 de janeiro de 2021, Comissão/Printeos (C-301/19 P, EU:C:2021:39, n.º 54).

39 V. Acórdão de 29 de abril de 2004, Itália/Comissão (C-298/00 P, EU:C:2004:240, n.º 35).

64. O Tribunal de Justiça pode conhecer oficiosamente da falta de fundamentação no âmbito do processo de recurso de uma decisão do Tribunal Geral [40]. Tal é tanto mais assim quanto a falta de fundamentação diz respeito aos pressupostos de admissibilidade do recurso perante o Tribunal Geral que o Tribunal de Justiça também deve, eventualmente, apreciar oficiosamente [41].

65. Além disso, resulta da argumentação desenvolvida pelo recorrente no presente processo que o mesmo invoca, ainda que implicitamente, a violação do seu direito à consulta do processo enquanto «pessoa em causa» num inquérito no âmbito do Regulamento n.º 883/2013. É verdade que o recorrente assenta formalmente o seu segundo fundamento de recurso na violação do Regulamento n.º 1049/2001, o que também se deve, certamente, ao facto de o Tribunal Geral se focar neste regulamento. Porém, quanto ao teor da sua argumentação, o recorrente alega que o acesso aos documentos que foram utilizados no âmbito dos inquéritos é matéria de direitos de defesa, porque estes inquéritos lhe diziam inequivocamente respeito e eram, inclusivamente, dirigidos contra ele a título principal.

66. Assim, o despacho recorrido deve ser anulado na medida em que o Tribunal Geral negou provimento ao recurso contra a recusa de acesso aos documentos solicitados sem analisar se esse recurso era admissível à luz do direito de uma «pessoa em causa» no inquérito à consulta do processo.

b) Quanto ao Regulamento n.º 1049/2001

67. No que diz respeito ao Regulamento n.º 1049/2001, o Tribunal Geral considerou, tal como já referido, que o recurso apresentado em primeira instância contra a recusa do OLAF em conceder acesso ao recorrente aos documentos solicitados era inadmissível. A recusa contestada do OLAF, expressa na carta controvertida de 1 de outubro de 2018 [42], não podia ser considerada como um indeferimento definitivo de um pedido de acesso a documentos nos termos dos artigos 7.° e 8.° do mesmo regulamento [43].

68. Por um lado, o recorrente baseou-se, na sua carta de 22 de agosto de 2018 [44], única e exclusivamente no Regulamento n.º 883/2013 e o seu pedido dizia respeito a documentos relacionados com os inquéritos do OLAF que alegadamente lhe diziam respeito.

69. Por outro lado, o mesmo não apresentou ao OLAF um pedido confirmativo de acesso aos documentos nos termos do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001. Contrariamente ao que alega o recorrente, o OLAF não podia, nesta medida, ser acusado de não o ter informado sobre o seu direito de apresentar esse pedido confirmativo, em conformidade com o n.º 1 da mesma norma. Com efeito, era legítimo que o OLAF considerasse o pedido do mesmo como um pedido de acesso aos documentos do processo e não como um pedido inicial na aceção dos artigos 6.° e 7.° do Regulamento n.º 1049/2001.

70. O recorrente considera que a interpretação jurídica feita pelo Tribunal Geral não é conforme com o Regulamento n.º 1049/2001. O artigo 6.º do mesmo diploma não estabelece nenhuns outros requisitos para um pedido de acesso a documentos para além da necessidade de formular este

[40] V. Acórdão de 20 de dezembro de 2017, EUIPO/European Dynamics Luxembourg e o. (C-677/15 P, EU:C:2017:998, n.º 36 e jurisprudência referida).

[41] V. Despacho de 5 de setembro de 2013, ClientEarth/Conselho (C-573/11 P, não publicado, EU:C:2013:564, n.º 20).

[42] *Supra*, n.º 23 das presentes conclusões.

[43] V., *supra*, n.ºs 57 e 58 das presentes conclusões, bem como n.ºs 63 a 70 do despacho recorrido.

[44] *Supra*, n.º 22 das presentes conclusões.

pedido numa das línguas da União, de forma suficientemente precisa para que a instituição em causa possa identificar o documento em causa. O recorrente entende que estes requisitos se encontravam preenchidos no pedido que formulou na sua carta de 22 de agosto de 2018. Por conseguinte, considera que, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001, o OLAF estava obrigado a informá-lo sobre o seu direito de reclamar mediante pedido confirmativo ao abrigo do n.º 2 da mesma disposição, o que não fez. Assim, afirma que o indeferimento do seu pedido pela carta controvertida devia ser considerado como uma decisão negativa definitiva que admite recurso de anulação.

71. Esta argumentação não pode ser acolhida.

72. Assim, é certo que o procedimento de acesso aos documentos da Comissão decorre em duas fases. Por conseguinte, a resposta a um pedido inicial na aceção do artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1049/2001 constitui, basicamente, apenas uma primeira tomada de posição, em princípio insuscetível de recurso [45]. Todavia, a título excecional, quando a Comissão adota a sua posição definitivamente, através dessa resposta, esta é suscetível de ser objeto de um recurso de anulação [46].

73. No entanto, contrariamente ao entendimento expresso pelo Tribunal Geral no n.º 69 do despacho recorrido, resulta precisamente das circunstâncias do presente processo que a resposta do OLAF na carta controvertida, relativa ao pedido de acesso aos documentos, devia ser considerada como resposta definitiva. Aliás, tal como alega a Comissão, esta questão não diz respeito à apreciação dos factos pelo Tribunal Geral, mas à qualificação jurídica dos mesmos que pode ser apreciada no âmbito do processo de recurso [47].

74. Segundo a jurisprudência, o procedimento em duas fases, instituído pelo Regulamento n.º 1049/2001, tem como objetivo permitir à Comissão tomar decisões mais rápidas sobre o acesso a documentos e eventualmente reexaminar decisões de recusa. Tal visa em especial evitar futuros litígios [48]. Porém, esse procedimento em duas fases só faz sentido se a Comissão, depois de uma primeira decisão de recusa, também quiser efetivamente manter em aberto a possibilidade de alterar esta decisão. Esta intenção é expressa pela Comissão ao informar o requerente do seu direito de apresentar um pedido confirmativo ao abrigo do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001. Por conseguinte, o Tribunal Geral já declarou, em decisões anteriores, que é admissível um recurso contra o indeferimento do pedido inicial de acesso aos documentos, se não tiver havido tal informação [49]. Com efeito, é precisamente esta última que expressa que o indeferimento foi definitivo.

75. O facto de a falta de informação sobre a possibilidade de apresentação de um pedido confirmativo se dever no presente processo sobretudo, segundo a análise do Tribunal Geral, ao facto de o OLAF ter entendido o pedido como um pedido de consulta do processo é irrelevante.

[45] Despacho de 15 de fevereiro de 2012, Internationaler Hilfsfonds/Comissão (C-208/11 P, não publicado, EU:C:2012:76, n.º 30), bem como Acórdão de 2 de outubro de 2014, Strack/Comissão (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, n.º 36).

[46] V., neste sentido, Acórdão de 26 de janeiro de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comissão (C-362/08 P, EU:C:2010:40, n.ºs 58 a 62), bem como Acórdão de 2 de outubro de 2014, Strack/Comissão (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, n.º 36).

[47] Acórdão de 23 de novembro de 2017, Bionorica e Diapharm/Comissão (C-596/15 P e C-597/15 P, EU:C:2017:886, n.º 55).

[48] Acórdão de 26 de janeiro de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comissão (C-362/08 P, EU:C:2010:40, n.ºs 53 e 54).

[49] Acórdãos do Tribunal Geral de 9 de setembro de 2009, Brink's Security Luxembourg/Comissão (T-437/05, EU:T:2009:318, n.ºs 74 e 75), de 23 de janeiro de 2017, Justice & Environment/Comissão (T-727/15, não publicado, EU:T:2017:18, n.º 14), de 11 de dezembro de 2018, Arca Capital Bohemia/Comissão (T-440/17, EU:T:2018:898, n.º 20), e de 11 de dezembro de 2018, Arca Capital Bohemia/Comissão (T-441/17, não publicado, EU:T:2018:899, n.º 19).

76. Com efeito, tal como o recorrente afirma, corretamente, o Regulamento n.º 1049/2001 não impõe nenhumas outras condições para a admissibilidade do pedido de acesso aos documentos para além da necessidade de formular este pedido numa das línguas da União e de o redigir de forma suficientemente precisa para que a instituição em causa possa identificar os documentos em causa. Por conseguinte, não se exige que o requerente baseie o seu pedido expressamente no Regulamento n.º 1049/2001. Pelo contrário, as instituições da União abrangidas por este regulamento devem estar cientes de que o direito da União criou um direito geral de acesso aos documentos que se rege precisamente pelas regras deste regulamento. Isto significa que qualquer pedido de acesso a documentos é potencialmente abrangido pelo âmbito de aplicação do referido regulamento e o indeferimento do mesmo deve ser apreciado à luz das exceções nele previstas. O facto de um pedido de acesso a documentos ser apresentado no âmbito de um processo que está sujeito a um regime jurídico diferente, neste caso ao Regulamento n.º 883/2013, não exclui que este pedido seja ainda assim abrangido pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1049/2001 [50].

77. Por conseguinte, uma instituição da União que esteja sujeita a este regulamento deve informar o requerente de que tem o direito de apresentar um pedido confirmativo nos termos do artigo 7.º, n.º 2, se quiser manter em aberto a possibilidade de reexaminar a sua decisão de recusa de um pedido de acesso a documentos. Caso contrário, terá de aceitar que esta recusa será considerada como definitiva e é suscetível de fiscalização jurisdicional direta.

78. Além disso, se um recurso contra um despacho de recusa também fosse inadmissível sem essa informação devido à falta de pedido confirmativo, tal criaria, inclusivamente, um incentivo à omissão abusiva das informações sobre as possíveis vias de recurso. Este incentivo seria precisamente mais acentuado nos casos politicamente sensíveis, como é o presente caso.

79. No presente caso, devia assim considerar-se que o OLAF estabeleceu com caráter definitivo, na carta controvertida, a sua posição de recusa em relação ao pedido do recorrente de acesso a documentos. Por conseguinte, esta podia ser diretamente objeto de um recurso de anulação. Assim, o Tribunal Geral incorreu num erro de direito ao declarar inadmissível o pedido do recorrente de anulação da recusa do OLAF em conceder-lhe acesso a determinados documentos.

3. Conclusão intercalar

80. Resulta do acima exposto que o Despacho recorrido deve ser anulado na medida em que declarou inadmissível o recurso do recorrente contra a recusa do OLAF de lhe conceder acesso a determinados documentos. Por outro lado, o Tribunal Geral declarou corretamente inadmissível o recurso na parte em que o mesmo diz respeito à recusa do OLAF de realizar um inquérito relativo à tramitação dos inquéritos anteriores [51].

B. Quanto à devolução do processo ao Tribunal Geral

81. Nos termos do artigo 61.º, n.º 1, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, o Tribunal de Justiça, quando anula a decisão do Tribunal Geral, pode decidir definitivamente o litígio, se estiver em condições de ser julgado, ou remeter o processo ao Tribunal Geral, para julgamento.

[50] V., por exemplo, Acórdãos de 28 de junho de 2012, Comissão / Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393) e Comissão / Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394), bem como de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

[51] V., *supra*, n.ºs 51 a 53 das presentes conclusões.

82. No presente caso, a questão da devolução do processo ao Tribunal Geral só se coloca no que diz respeito ao pedido, formulado no recurso em primeira instância, relativo à anulação da recusa do OLAF em conceder ao recorrente acesso a determinados documentos.

83. O litígio está, quanto a esta matéria, em condições de ser julgado, na medida em que o próprio Tribunal de Justiça pode decidir sobre a admissibilidade do pedido formulado no recurso em primeira instância. Com efeito, resulta da análise do segundo fundamento do recurso que este pedido é admissível.

84. Assim, esta análise demonstrou, por um lado, que o indeferimento do pedido de acesso a documentos pelo OLAF constitui um despacho de recusa definitivo nos termos dos artigos 7.° e 8.° do Regulamento n.º 1049/2001, mediante o qual o OLAF estabeleceu a título definitivo a sua posição e que, por isso, pode ser diretamente objeto de recurso de anulação [52].

85. Por outro lado, resulta desta análise que o Tribunal Geral não apreciou, por seu turno, se o recurso contra a recusa do OLAF em conceder ao recorrente acesso a determinados documentos era admissível, tendo em conta o direito à consulta do processo por uma «pessoa em causa» nos inquéritos do OLAF [53]. Também não se vislumbram quaisquer motivos pelos quais o recurso nesta matéria seria inadmissível.

86. Assim, o recorrente, na sua petição em primeira instância, referiu-se, ainda que implicitamente, ao direito à consulta do processo [54].

87. De facto, não é só a resposta à questão de saber se o recorrente pode, no âmbito do direito à consulta do processo, ter acesso aos processos dos inquéritos anteriores, mas também a resposta à questão de saber se a recusa do acesso a estes processos produz sequer efeitos jurídicos em relação a ele e, consequentemente, constitui um ato recorrível, que dependem de saber se o mesmo deve ser considerado como uma «pessoa em causa» nestes processos, o que foi negado pelo OLAF. No entanto, a análise dos argumentos das partes a este respeito está relacionada com a fundamentação do recurso contra o indeferimento do pedido de consulta do processo ou, pelo menos, está estreitamente ligada à mesma, pelo que não pode ser respondida no âmbito da apreciação da admissibilidade.

88. A admissibilidade do recurso contra a recusa da consulta do processo não pode, em todo o caso, ser rejeitada com o argumento de que constitui um desvio ao prazo para interposição de recurso contra os relatórios finais [55], uma vez que, com os mesmos, se deve analisar se o recorrente nestes relatórios não foi erradamente classificado como «pessoa em causa» na aceção do artigo 2.º, n.º 5, do Regulamento n.º 883/2013.

89. Com efeito, sem prejuízo do facto de a recorribilidade destes relatórios no quadro de um recurso de anulação ser controvertida e não estar definitivamente esclarecida [56], o direito à consulta do processo de uma pessoa (alegadamente) em causa num inquérito do OLAF deve, de qualquer modo, poder ser exercido independentemente de esta pessoa ter impugnado o relatório final de um inquérito (eventualmente com êxito). Isto porque é perfeitamente possível que a necessidade de pedir acesso aos documentos de um inquérito do OLAF não exista logo na data

52 V., *supra*, n.os 73 a 79 das presentes conclusões.

53 V., *supra*, n.os 57 e 59 das presentes conclusões.

54 V., *supra*, n.os 60 e 61 das presentes conclusões.

55 O recurso em primeira instância foi, neste caso, apresentado extemporaneamente; v., *supra*, n.º 38 das presentes conclusões.

56 V., *supra*, n.os 35 e 36 das presentes conclusões.

em que esta pessoa tomou conhecimento do relatório do inquérito, mas apenas mais tarde, em especial, devido às consequências que as autoridades nacionais retiram das conclusões do OLAF, por força das medidas por elas adotadas ou no âmbito de uma ação de indemnização.

90. Em consequência, não se pode opor ao recorrente, no âmbito da apreciação do seu direito à consulta do processo, que precludiu a sua possibilidade de invocar que o OLAF não o qualificou, erradamente, de «pessoa em causa».

91. E, por último, também não se pode considerar ser irrelevante que o pedido, formulado em primeira instância, de anulação da recusa do OLAF em conceder ao requerente acesso aos documentos solicitados seja analisado à luz do Regulamento n.º 1049/2001 ou à luz do direito de uma pessoa de acesso aos documentos de um processo que lhe diz respeito. Com efeito, estes dois fundamentos jurídicos têm abordagens diferentes. Assim, o direito de acesso a documentos que assiste a qualquer cidadão da União visa conferir ao público um direito de acesso aos documentos das instituições o mais amplo possível [57], ao passo que o direito de consulta do processo é uma parte integrante dos direitos de defesa de uma pessoa afetada por uma medida e, designadamente, não apenas durante mas também após a conclusão de um processo [58].

92. Por conseguinte, é perfeitamente possível que a apreciação da questão de saber se um requerente deve obter acesso a um determinado documento possa, em última instância, conduzir a conclusões diferentes consoante a situação jurídica com base na qual é apreciada. Assim, é perfeitamente possível, por exemplo, que a exceção relativa à proteção dos objetivos das atividades de inspeção, inquérito e auditoria, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001, justifique o indeferimento de um pedido de acesso a documentos na aceção deste regulamento, mas não possa, em contrapartida, ser oposta a um requerente que peça acesso aos processos que lhe dizem respeito e que invoque a sua afetação com êxito. *A contrario*, é possível que uma pessoa que alegue, sem êxito, estar em causa num inquérito consiga ainda assim acesso a determinados documentos do processo de inquérito por força do direito geral de acesso aos documentos.

93. Resulta de todo o acima exposto que o Tribunal de Justiça pode julgar improcedente a exceção de inadmissibilidade invocada pela Comissão no que diz respeito ao pedido formulado de anulação da recusa do OLAF em conceder ao recorrente acesso a determinados documentos. O litígio deve ser devolvido ao Tribunal Geral para decisão sobre a procedência deste pedido, tanto à luz do direito à consulta do processo como também à luz do Regulamento n.º 1049/2001.

94. Assim, não é necessário proferir uma decisão sobre o pedido do recorrente de recolha de provas [59].

VI. Despesas

95. Nos termos do artigo 184.º, segundo parágrafo, do seu Regulamento de Processo, o Tribunal de Justiça decide sobre as despesas quando o recurso é julgado procedente e decide ele próprio definitivamente sobre o litígio. O artigo 138.º, n.º 3, do Regulamento de Processo do Tribunal de

[57] V. Acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Comissão/EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112, n.º 61 e jurisprudência referida).

[58] V., neste sentido, Acórdão de 13 de setembro de 2018, UBS Europe e o. (C-358/16, EU:C:2018:715, n.º 61 e jurisprudência referida), bem como as minhas Conclusões no processo UBS Europe e o. (C-358/16, EU:C:2017:606, n.º 80 e jurisprudência referida).

[59] V., *supra*, n.º 30 das presentes conclusões.

Justiça, aplicável aos processos de recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, do mesmo regulamento, prevê que, se as partes obtiverem vencimento parcial, cada uma delas suporta as suas próprias despesas. No entanto, se tal se afigurar justificado, tendo em conta as circunstâncias do caso, o Tribunal de Justiça pode decidir que, além das suas próprias despesas, uma parte suporte uma fração das despesas da outra parte.

96. No presente caso, é verdade que, por um lado, é negado provimento ao recurso na parte em que diz respeito à recusa do OLAF em realizar um inquérito à tramitação processual dos inquéritos anteriores e o despacho recorrido é confirmado, na parte em que julgou inadmissível o mesmo pedido formulado a este respeito.

97. Por outro lado, o recurso é julgado procedente na parte em que diz respeito à recusa do OLAF em conceder ao recorrente acesso a determinados documentos, ao passo que a exceção de inadmissibilidade invocada pela Comissão em relação a este pedido é julgada improcedente e o processo é devolvido ao Tribunal Geral para que este decida quanto ao mesmo. Além disso, verificou-se por ocasião da análise do segundo fundamento de recurso que a conduta da Comissão não foi construtiva, uma vez que a exceção de inadmissibilidade por ela invocada continha a mesma contradição que a argumentação do Tribunal Geral [60].

98. À luz das circunstâncias acima referidas, parece justo, no presente caso, decidir que a Comissão deverá suportar tanto as despesas que efetuou na presente instância e as que efetuou em primeira instância no que respeita à exceção de inadmissibilidade, como também metade das despesas do recorrente no âmbito da presente instância e da primeira instância no que respeita à exceção de inadmissibilidade.

99. O recorrente, pelo contrário, deve ser condenado a suportar metade das despesas no âmbito da presente instância e da primeira instância no que respeita à exceção de inadmissibilidade.

100. Quanto ao restante, deve reservar-se para final a decisão sobre as despesas [61].

VII. Conclusão

101. Face às considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda da seguinte forma ao pedido prejudicial:

1. O Despacho do Tribunal Geral da União Europeia de 12 de maio de 2020, Dragnea/Comissão (T-738/18, não publicado, EU:T:2020:208), é anulado, na parte em que julgou inadmissível o pedido de anulação da recusa do OLAF em conceder a Liviu Dragnea acesso a determinados documentos e condenou Liviu Dragnea nas despesas.

2. A exceção de inadmissibilidade invocada pela Comissão Europeia perante o Tribunal Geral da União Europeia é julgada improcedente, na parte em que diz respeito ao pedido de anulação da recusa do OLAF em conceder a Liviu Dragnea acesso a determinados documentos.

3. O processo é devolvido ao Tribunal Geral da União Europeia para decisão sobre o referido pedido de anulação da recusa do OLAF em conceder a Liviu Dragnea acesso a determinados documentos.

60 V., *supra*, n.os 56 e 59 das presentes conclusões.

61 V., neste sentido, Acórdão de 26 de janeiro de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comissão (C-362/08 P, EU:C:2010:40, n.º 69).

4. É negado provimento ao recurso quanto ao restante.

5. A Comissão Europeia suporta as despesas que efetuou na presente instância e as que efetuou em primeira instância no que respeita à exceção de inadmissibilidade, bem como metade das despesas de Liviu Dragnea no âmbito da presente instância e da primeira instância no que respeita à exceção de inadmissibilidade.

6. Liviu Dragnea suporta metade das despesas que efetuou no âmbito da presente instância e da primeira instância no que respeita à exceção de inadmissibilidade.

7. Reserva-se para final a decisão sobre as despesas quanto ao restante.