



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 27.6.2007
COM(2007) 378 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO
AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO**

**sobre os progressos realizados pela Roménia relativamente às medidas de
acompanhamento após a adesão**

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre os progressos realizados pela Roménia relativamente às medidas de acompanhamento após a adesão

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contexto

No momento da adesão da Roménia à UE em 1 de Janeiro de 2007, foram adoptadas disposições especiais para facilitar e apoiar a sua adesão, salvaguardando, simultaneamente, o funcionamento adequado das políticas e das instituições da UE.

Tal como é exigido a todos os Estados-Membros que aderem à UE, a Roménia assumiu os direitos e as obrigações inerentes à adesão. Em conformidade com a sua prática normal, a Comissão controla a aplicação da lei (o acervo comunitário), a fim de garantir o respeito de tais obrigações.

Além disso, tal como aconteceu com os países que aderiram à UE em 2004, o Tratado de Adesão prevê cláusulas de salvaguarda e disposições transitórias (por exemplo, restrições à livre circulação dos trabalhadores e ao acesso às redes de transporte rodoviário e disposições relativas às regras veterinárias, fitossanitárias e de segurança alimentar). O Tratado de Adesão estabelece claramente que se se verificarem lacunas graves a nível da transposição e aplicação do acervo nos domínios económico, do mercado interno e da justiça e assuntos internos, podem ser adoptadas medidas de salvaguarda¹ durante um período máximo de três anos a contar da adesão. A adesão da Roménia foi igualmente acompanhada de um conjunto de medidas de acompanhamento específicas, adoptadas com o objectivo de prevenir ou colmatar deficiências nos domínios da segurança alimentar, dos fundos agrícolas, da reforma judiciária e da luta contra a corrupção. Relativamente aos dois últimos aspectos foi criado um mecanismo de cooperação e de verificação, que define objectivos de referência destinados a controlar os progressos alcançados nesta área².

Este mecanismo foi criado com vista a melhorar o funcionamento do sistema legislativo, administrativo e judicial e a colmatar as sérias lacunas registadas a nível da luta contra a corrupção. O mecanismo de cooperação e de verificação tem por objectivo garantir que são adoptadas as medidas necessárias para assegurar ao povo romeno e aos outros Estados-Membros que as decisões administrativas e judiciais, a legislação e as práticas nestas áreas estão, na Roménia, em conformidade com as do resto da UE. Os progressos realizados a nível da reforma

¹ Artigos 36.º, 37.º e 38.º do Acto de Adesão.

² Decisão 2006/928/CE da Comissão, de 13 de Dezembro de 2006, que estabelece um mecanismo de cooperação e de verificação dos progressos realizados na Roménia relativamente a objectivos de referência específicos nos domínios da reforma judiciária e da luta contra a corrupção e a criminalidade organizada (JO L 354 de 14.12.2006, p. 56).

judiciária e da luta contra a corrupção permitirão que os cidadãos e as empresas romenos beneficiem dos direitos que lhes assistem enquanto cidadãos da UE. Se não se verificarem progressos irreversíveis nestes domínios, a Roménia corre o risco de não estar em condições de aplicar correctamente o direito comunitário. Foi solicitado à Comissão que apresentasse regularmente relatórios sobre estas medidas de acompanhamento. No caso do mecanismo de cooperação e de verificação, devem ser apresentados relatórios semestrais, a partir de Junho de 2007. O presente relatório apresenta uma panorâmica global do ponto da situação a nível das medidas de acompanhamento e constitui o primeiro relatório no âmbito do mecanismo de cooperação e de verificação. Incide sobre todos os domínios relativamente aos quais foram adoptadas medidas de acompanhamento, centrando-se na reforma judiciária e na luta contra a corrupção.

1.2. Metodologia

Para a elaboração do presente relatório foi utilizada uma ampla variedade de fontes de informação, entre as quais se destaca o Governo romeno. Foram igualmente recebidas informações e análises da Representação da Comissão Europeia e das missões diplomáticas dos Estados-Membros na Roménia, de organizações da sociedade civil e de associações, bem como relatórios de peritos. Em Abril de 2007, a Comissão organizou missões à Roménia no âmbito do mecanismo de cooperação e de verificação. Estas missões contaram com o apoio de peritos dos Estados-Membros e dos serviços da Comissão. O seu objectivo consistia em obter uma apreciação independente dos progressos realizados. Os peritos elaboraram relatórios que foram posteriormente transmitidos à Roménia para correcção de eventuais inexactidões factuais.

Em 31 de Março de 2007, a Roménia apresentou um primeiro relatório relativo aos progressos alcançados no âmbito do mecanismo de cooperação e de verificação e tem continuado a prestar informações actualizadas à Comissão relativamente a desenvolvimentos pertinentes.

2. MEDIDAS DE ACOMPANHAMENTO: PONTO DA SITUAÇÃO

As medidas de acompanhamento relativas à Roménia abrangem os fundos agrícolas, a segurança alimentar, a reforma judiciária e a luta contra a corrupção. O presente capítulo analisa resumidamente as duas primeiras destas áreas, devendo alguns dos seus elementos ser igualmente objecto de relatórios distintos. Os progressos realizados nos domínios da reforma judiciária e da luta contra a corrupção são avaliados no Capítulo 3.

No anexo, são apresentadas informações adicionais relativas ao ponto da situação no que se refere às cláusulas de salvaguarda e outras disposições aplicáveis nestes domínios. Devido à existência de estruturas de aplicação e de mecanismos de apresentação de relatórios nos sectores da agricultura, saúde animal e segurança alimentar, estes domínios não serão, futuramente, abrangidos pelo presente relatório horizontal. Se forem necessárias outras decisões nestes domínios, serão adoptadas separadamente, em conformidade com as regras aplicáveis a estes sectores.

2.1. Fundos agrícolas

No que se refere aos fundos agrícolas, os Estados-Membros são obrigados a disporem de organismos pagadores aprovados e eficientes, a fim de garantir uma gestão e um controlo eficazes das despesas agrícolas. Os Estados-Membros devem

também dispor de um Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC) em funcionamento, para os pagamentos directos aos agricultores e para certas despesas de desenvolvimento rural (nomeadamente para evitar práticas fraudulentas e pagamentos irregulares). Se os Estados-Membros não utilizarem estes sistemas de controlo de forma adequada, a Comissão tomará, *ex post*, decisões relativas a ajustamentos financeiros numa base anual. Dado que existia, no momento da adesão da Roménia, um risco demasiado elevado de o SIGC não funcionar correctamente, a Comissão estabeleceu um mecanismo de salvaguarda a aplicar à Roménia caso os elementos do SIGC ou outros elementos necessários para efectuar correctamente pagamentos não tivessem sido criados ou apresentassem graves deficiências. O mecanismo de salvaguarda prevê que as despesas relacionadas com o SIGC poderão ser provisoriamente reduzidas em 25%. As principais preocupações suscitadas pelo SIGC residiam na ligação entre o registo das explorações agrícolas e o SIP (Sistema de Identificação de Parcelas Agrícolas), na capacidade administrativa e de logística, no sistema informático e na qualidade dos dados registados. Segundo o relatório apresentado pelas Autoridades romenas em Março de 2007, afigura-se que o sistema não foi ainda aplicado integralmente: dois dos quatro módulos do SIGC só se encontram disponíveis enquanto protótipos. Por outro lado, o módulo de controlo administrativo não parece estar dotado de todas as funcionalidades necessárias. O relatório revela a existência de problemas consideráveis no funcionamento dos sistemas informáticos. A decisão de aplicar ou não medidas de salvaguarda (que poderão, potencialmente, implicar uma redução das despesas relacionadas com o SIGC) será adoptada com base nos resultados da auditoria que a Comissão irá realizar em Junho e Julho de 2007 e na apreciação do relatório apresentado pelas autoridades romenas em Março de 2007.

2.2. Saúde animal e segurança alimentar

No domínio da saúde animal, foram adoptadas medidas transitórias relativas à peste suína clássica, tendo sido aprovados planos de erradicação da doença. Está prevista para Setembro de 2007 uma análise destas medidas. A Comissão invocou igualmente uma medida de salvaguarda adicional para limitar o comércio intracomunitário de equídeos provenientes da Roménia. A Roménia está a modernizar as suas instalações de transformação, tendo sido solicitada a apresentação de um relatório sobre os progressos realizados. Nos sectores da carne, peixe e leite, foram aplicadas medidas transitórias a um grande número de empresas, que só podem comercializar os seus produtos no mercado nacional romeno. Foram adoptadas medidas específicas relativas ao leite cru.

3. REFORMA JUDICIÁRIA E LUTA CONTRA A CORRUPÇÃO

3.1. Panorâmica geral

A reforma do sistema judiciário e a luta contra a corrupção têm sido objecto de um controlo estrito no âmbito do mecanismo de cooperação e de verificação. Segue-se uma análise resumida e uma explicação circunstanciada dos progressos realizados relativamente aos objectivos de referência fixados no âmbito do mecanismo de cooperação e de verificação. A explicação pormenorizada articula-se em torno de acções que foram utilizadas como indicadores para avaliar os progressos realizados para atingir os objectivos de referência.

A Roménia progrediu de forma variável na realização dos objectivos de referência fixados no mecanismo de cooperação e de verificação. É importante recordar que estes objectivos de referência constituem mais do que uma mera lista de controlo de acções individuais que podem ser "riscadas" uma a uma. Todas as acções estão interligadas. Os progressos realizados numa determinada acção têm impacto nas restantes. Cada objectivo de referência contribui para a construção de um sistema judiciário e administrativo independente e imparcial. A criação e a manutenção de um sistema desta natureza constitui um processo a longo prazo, que implica alterações fundamentais de natureza sistémica. Por conseguinte, os objectivos de referência não podem ser analisados isoladamente, devendo ser considerados em conjunto, como parte integrante de uma ampla reforma do sistema judiciário e da luta contra a corrupção – relativamente à qual é necessário um compromisso político de longo prazo. São necessárias provas mais concretas da aplicação das medidas no local, a fim de demonstrar o carácter irreversível das mudanças.

O Governo romeno está empenhado em realizar a reforma judiciária e em erradicar a corrupção. As Autoridades romenas revelaram, em todas as áreas, boa vontade e determinação. Elaboraram os projectos legislativos, os planos de acção e os programas necessários. Contudo, o critério decisivo reside numa aplicação determinada destas acções no local e no quotidiano. Ora, verifica-se ainda uma clara dificuldade em traduzir estas intenções em resultados. A Roménia reforçou as acções ao mais alto nível no que se refere à luta contra a corrupção. Embora estes esforços não possam deixar de ser reconhecidos, muito há ainda a fazer. Os progressos realizados desde a recente instituição do mecanismo de cooperação e de verificação são ainda insuficientes.

Problemas profundamente enraizados, como a corrupção, exigem o estabelecimento irreversível e o funcionamento efectivo de estruturas sustentáveis de investigação e de aplicação da lei, capazes de enviar fortes mensagens dissuasoras. Além disso, as alterações estruturais necessárias têm um impacto em toda a sociedade e exigem uma mudança drástica que ultrapassa em muito a mera realização dos objectivos de referência. Para tal, é necessário um compromisso firme de longo prazo por parte da Roménia e o êxito só pode ser garantido se a separação rigorosa dos poderes executivo, legislativo e judicial for respeitada, se estiverem asseguradas condições políticas estáveis e se forem assumidos compromissos claros.

3.2. Avaliação

- 3.2.1. *Objectivo de referência n.º 1: garantir um processo judicial mais transparente e mais eficiente, reforçando nomeadamente as capacidades e a responsabilização do*

Conselho Superior da Magistratura. Prestar informações e acompanhar o impacto dos novos Códigos de Processo Penal e Civil

Foram aplicadas todas as medidas previstas no plano de acção do Conselho Superior da Magistratura (CSM), tendo já produzido os primeiros resultados no que diz respeito, nomeadamente, ao estabelecimento de uma jurisprudência coerente. Continua, todavia, a constituir uma preocupação a ausência de uma prática unificada em matéria de processos relativos à restituição da propriedade.

Os elementos informativos decorrentes do acompanhamento efectuado até ao presente, com vista a aferir o impacto das alterações introduzidas nos Códigos Processuais Civil e Penal, testemunham o compromisso real das autoridades no sentido da integração das observações dos profissionais nos novos projectos de códigos processuais. Verificam-se progressos satisfatórios a nível dos trabalhos referentes ao Código de Processo Civil e escassos progressos relativamente ao novo Código de Processo Penal.

São necessários mais esforços para concluir a contratação de pessoal e as reformas relativas à organização do sistema judicial e para assegurar a sua sustentabilidade. As reformas neste domínio só foram executadas parcialmente. A prossecução de uma política de efectivos baseada nas necessidades é dificultada pela existência de garantias jurídicas relativamente à duração dos mandatos dos juízes e dos procuradores. A opção actualmente prevista de preencher as vagas através de procedimentos de admissão acelerados, em paralelo com a realização de concursos anuais, suscita preocupações quanto à qualidade do conjunto dos novos efectivos recrutados pelo sistema judicial romeno.

Em termos globais, a Roménia realizou certos progressos a nível da reforma do sistema judiciário.

Avaliação pormenorizada

- Aplicar todas as medidas necessárias, incluindo as previstas no plano de acção do Conselho Superior da Magistratura adoptado em Junho de 2006, que assegurem uma interpretação e aplicação coerentes da legislação a todos os níveis judiciais e em todo o país, na sequência de um processo de consulta adequado junto dos juízes, procuradores e advogados em exercício; acompanhar o impacto das medidas legislativas e administrativas recentemente adoptadas

Foram adoptadas e aplicadas as acções e medidas incluídas no plano de acção adoptado em Junho de 2006 pelo CSM, a fim de assegurar a existência das condições necessárias - legislativas, administrativas ou outras – para que os tribunais estejam mais consciencializados e mais empenhados em assegurar a coerência da sua jurisprudência com a de outros tribunais do mesmo nível de jurisdição e com a do Supremo Tribunal de Cassação e Justiça (STCJ).

A este respeito, o recurso no interesse da lei constitui o instrumento central³ e, após a sua reformulação em 2005, encontra-se actualmente à disposição dos tribunais de recurso (que têm sido a principal fonte de jurisprudência contraditória), tendo sido conferido um carácter vinculativo aos acórdãos proferidos pelo STCJ no quadro destes recursos. Tendo em conta o ritmo a que os

³

Trata-se de um recurso especial destinado exclusivamente a consolidar a jurisprudência, uma vez que não tem origem num procedimento específico. O poder de interpor este tipo de recurso cabe aos magistrados do Ministério Público adstritos ao STCJ e às câmaras principais dos tribunais de recurso. As decisões tomadas pelo STCJ, no quadro de um recurso no interesse da lei, são vinculativas para todos os tribunais e a jurisprudência consolidada só pode ser alterada por acto legislativo.

recursos no interesse da lei foram interpostos e objecto de decisão no segundo semestre de 2006 e nos primeiros meses de 2007, este procedimento tornou-se um instrumento significativo de consolidação da jurisprudência. Este instrumento pode revelar-se por si só suficiente e novas iniciativas legislativas destinadas à criação de novos mecanismos de consolidação da jurisprudência devem ser criteriosamente ponderadas face aos resultados positivos alcançados pelos recursos no interesse da lei⁴.

O acesso dos magistrados à jurisprudência foi melhorado: os resumos das decisões do STCJ estão à disposição de todos os tribunais e estão actualmente disponíveis os textos completos das decisões do STCJ no sítio *web* do Supremo Tribunal. O intenso processo de informatização dos tribunais verificado nos últimos anos melhorou o acesso dos magistrados ao material jurídico e à jurisprudência. A nível horizontal, os tribunais de recurso publicam e distribuem entre si "boletins trimestrais", que incluem a jurisprudência relevante da respectiva jurisdição.

Foram criados o programa de formação contínua e o programa de formação descentralizada no âmbito do Instituto Nacional da Magistratura (INM). O programa de formação contínua de 2007 do INM inclui 19 seminários para 120 magistrados (em comparação com 9 seminários em 2006) e o programa de formação contínua descentralizada de 2007 prevê um mínimo de 3 seminários por ano destinados aos tribunais/magistrados do Ministério Público (em comparação com um mínimo de 1 seminário por ano em 2006, tendo nesse ano sido organizados 135 seminários).

O CSM criou um mecanismo de acompanhamento das consequências que as medidas têm sobre a jurisprudência a nível nacional. Foi criado um mecanismo de consulta regular entre tribunais sobre questões relacionadas com a uniformidade da sua jurisprudência. Desde Janeiro de 2007, no quadro da execução do plano de acção de 2006 do CSM, são realizadas reuniões periódicas dos presidentes das secções do STCJ com os seus homólogos dos tribunais de recurso, a fim de harmonizar a jurisprudência e debater eventuais propostas relativas aos recursos no interesse da lei. Em Fevereiro de 2007, o CSM instituiu a obrigação de todos os tribunais organizarem reuniões mensais dos juízes a todos os níveis da jurisdição, com vista a assegurar uma comunicação adequada entre os profissionais do direito que exercem a nível local. O Conselho concebeu igualmente um mecanismo central, com vista à realização de reuniões periódicas com os presidentes das secções de todos os tribunais de recurso e do STCJ. O objectivo das reuniões consiste em criar um fórum em que todos os tribunais que decidem quanto aos recursos finais (o STCJ e o Tribunal de Recurso) e que estabelecem, assim, a jurisprudência em matéria de cassação, debatam as questões jurídicas identificadas normalmente como sendo causa de jurisprudência contraditória.

Por último, deve ser mencionado que o desenvolvimento de uma jurisprudência consolidada é por vezes dificultado pelas alterações frequentes da legislação, estando algumas dessas alterações relacionadas com a conclusão da reforma da justiça.

⁴

O CSM, o Ministério da Justiça e o STCJ continuam a trabalhar num projecto legislativo que prevê um novo procedimento perante o STCJ, concedendo aos tribunais de instância inferior a possibilidade de solicitar uma orientação em matéria de interpretação de uma lei através de uma decisão prejudicial do Supremo Tribunal. No entanto, o novo mecanismo é ainda controverso junto dos meios profissionais e a sua pertinência mantém-se duvidosa.

- *Conceber e aplicar ao sistema judicial um modelo de gestão de pessoal racional e realista, com base na avaliação em curso das necessidades*

Continua a constituir um desafio para as autoridades a situação dos recursos humanos do sistema judicial romeno, bem como a capacidade de gestão a nível central e a nível dos tribunais ou do Ministério Público. O CSM e o Ministério Público (MP) estão a fazer face a estes desafios⁵. Estão actualmente a ser realizadas uma reestruturação institucional e uma racionalização do pessoal.

As autoridades judiciais devem normalmente decidir, a nível conceptual, quais os domínios abrangidos pela expressão genérica “gestão dos tribunais” e o modo como as diversas funções de gestão, decorrentes deste conceito, irão ser afectadas aos presidentes dos tribunais/procuradores-gerais, aos directores económicos, aos funcionários, aos próprios magistrados e, eventualmente, a um administrador/gestor de tribunais. Além disso, a reformulação da estratégia dos recursos humanos e a aplicação concreta de um quadro de pessoal reestruturado requerem, a nível da gestão das carreiras dos magistrados, um grau de flexibilidade superior à que o actual enquadramento legislativo permite.

A questão do destacamento de magistrados afigura-se problemática. Cerca de 200 juizes e procuradores encontram-se destacados das suas posições judiciais noutras instituições (CSM, Ministério da Justiça, INM, Escola Nacional dos Funcionários, etc.). Em vários casos, os postos inicialmente ocupados pelos magistrados destacados não são considerados oficialmente vagos, não sendo assim preenchidos, dado os magistrados em causa terem o direito de conservar os seus postos no aparelho judicial. A única solução possível é destacar um juiz de outro tribunal, a fim de preencher provisoriamente o posto efectivamente vago. Além disso, a legislação não prevê qualquer limite do número de destacamentos, que são muito interessantes para os magistrados, devido aos salários mais elevados. No entanto, o CSM está a adoptar actualmente uma atitude mais restritiva no que diz respeito à autorização de destacamentos dos magistrados. Um outro aspecto conexo é o modo como as autoridades competentes⁶ podem alterar o sistema de gestão do pessoal judiciário. Só é autorizada a supressão de um posto no organograma se este posto estiver vago. Por conseguinte, no caso de uma jurisdição com todos os

⁵ Há actualmente 428 lugares vagos para juizes (dos quais 106 são postos superiores) de um total de 4 469 lugares no sistema judicial e 604 vagas para procuradores (das quais 120 são postos superiores) de um total de 2 784 lugares no MP.

Um programa bilateral de assistência técnica do Reino Unido em matéria de gestão dos tribunais deu início a uma avaliação de possíveis estratégias para melhorar essa gestão. Além disso, um estudo sobre o volume de trabalho dos tribunais e do MP serviu de base para uma iniciativa do Ministério da Justiça e do CSM destinada a racionalizar as estruturas de pessoal das instâncias com um volume de trabalho claramente abaixo da média. Por seu lado, os magistrados do MP adstritos ao STCJ concluíram uma estratégia de reestruturação, aprovada pelo CSM e adoptada pelo Ministério da Justiça em Abril de 2007, que tem como objectivo reduzir o número de secções do MP de 9 para 4 e criar um MP mais flexível e moderno.

Em Dezembro de 2006, o CSM aprovou um estudo sobre o volume de trabalho dos tribunais realizado com base em dados estatísticos recolhidos em 2005 e 2006. O relatório revela um aumento significativo da actividade dos tribunais em 2006 a nível dos tribunais de primeira instância, bem como do volume de trabalho individual por juiz, principalmente a nível dos tribunais. O mesmo relatório indica que, a nível dos tribunais de recurso, o volume de actividade continuou a diminuir. A Roménia pretende ter em conta as principais conclusões aquando da finalização do estudo sobre o volume óptimo de processos por juiz.

⁶ Artigos 120.º e 121.º da Lei n.º 304/2004 relativa à organização do sistema judiciário.

postos ocupados, o Governo não podia reduzir o número de postos, inclusivamente se o volume de trabalho indicasse que a maior parte era excedentária.

O projecto de conclusões de um estudo sobre a actividade das pequenas jurisdições, actualmente em análise no CSM e no Ministério da Justiça, confirma que um grande número destas requer uma reestruturação do seu quadro de pessoal (e, inclusivamente, no caso de algumas dessas pequenas jurisdições, a cessação das suas actividades). Deste modo, a reorganização dos recursos humanos destinada a melhor reflectir o volume de trabalho efectivo de cada jurisdição requer que se encontre um ponto de equilíbrio adequado entre as iniciativas administrativas e legislativas, o que não foi ainda concretizado (o CSM opôs-se a um projecto recente de texto legislativo elaborado pelo Ministério da Justiça, prevendo um procedimento excepcional de transferência nos casos de reorganização dos tribunais ou do MP).

Uma outra solução prevista pelo CSM no quadro de uma estratégia de longo prazo dos recursos humanos, consiste em reduzir, a título temporário, os critérios de admissão aplicáveis aos magistrados até que os postos vagos sejam preenchidos. Na sequência das reformas legislativas de 2004 e de 2005, os magistrados romenos beneficiam de um posto vitalício e de um vasto dispositivo de protecção da carreira. Pode assim ser difícil eliminar eventuais funcionários recrutados menos qualificados, caso estes se venham a revelar incapazes de estar à altura das exigências do sistema.

- Elaborar e aplicar um plano de reestruturação do MP destinado a colmatar as lacunas existentes em matéria de gestão e de recursos humanos

Foi elaborado um plano de reestruturação do MP, que está actualmente em fase de execução. Este processo é, todavia, entravado pela ausência de um modelo eficaz para o preenchimento dos postos do sistema judicial.

O plano de reorganização do MP foi concebido a partir da análise dos seus relatórios de actividade de 2005 e de 2006.

Em 2 de Outubro de 2006, foi nomeado pelo Presidente o novo Procurador-Geral da Roménia, proposto pelo Ministério da Justiça e aprovado pelo CSM.

As principais lacunas consistem em insuficiências em matéria de gestão e numa distribuição desigual e ineficaz dos procuradores entre os diferentes gabinetes do MP, tendo em conta o volume de trabalho por procurador.

O plano inclui, por conseguinte, as cinco medidas seguintes: 1) reorganizar os serviços do MP adstritos ao Supremo Tribunal de Cassação e Justiça (MPTCJ); 2) elaborar e aprovar o novo regulamento interno do MP; 3) redistribuir os postos dos procuradores; 4) preencher os postos de elevada responsabilidade vagos e 5) preencher os outros postos vagos.

As duas primeiras medidas já foram aplicadas.

A terceira encontra-se em fase de aplicação, estando a sua conclusão prevista para o final de 2007: a maioria dos processos é tratada pelos magistrados do MP adstritos aos tribunais de primeira instância. Consequentemente, a estrutura do pessoal deve ser reorganizada, transferindo certos postos do MP de grau mais elevado para um grau menos elevado. Os postos excedentários não podem actualmente ser redistribuídos se estiverem preenchidos, exigindo a reorganização um certo tempo.

A quarta medida, de carácter permanente, encontra-se em fase de aplicação. No Outono de 2006, foram organizados concursos gerais para postos de elevada responsabilidade e foram preenchidos 17 postos deste tipo a nível do MP. Entre

Janeiro e Março de 2007, foram preenchidos cinco postos suplementares de elevada responsabilidade a nível dos MPTCJ. Foram programados para a Primavera e o Outono de 2007 outros concursos relativos a postos de elevada responsabilidade.

A quinta medida, igualmente de carácter permanente, encontra-se também em fase de aplicação. O modo normal de recrutamento dos procuradores não permite o preenchimento dos postos vagos, uma vez que o INM só concede diplomas a 180 candidatos por ano, dos quais apenas 40 % se tornam procuradores.

- *Acompanhar o impacto que as alterações recentemente introduzidas no Código Civil e no Código de Processo Penal têm no sistema judiciário, de modo a poder integrar qualquer medida correctiva necessária nos novos códigos previstos*

A Lei n.º 459/2006, que altera o *Código de Processo Civil*, foi adoptada em Dezembro de 2006 e entrou em vigor em Janeiro de 2007. As principais alterações dizem respeito a) à transferência das competências para resolver os pedidos não fundamentados de recusa de um juiz no tribunal onde o processo foi apresentado e b) à simplificação do procedimento de execução forçada.

O Ministério da Justiça acompanhou o impacto destas alterações, solicitando o parecer dos tribunais envolvidos e recolhendo as sugestões espontaneamente transmitidas pelos juizes. Dado ter decorrido um período de tempo escasso desde a entrada em vigor da lei, os tribunais referiram-se principalmente ao seu impacto potencial.

A Lei n.º 356/2006, que altera o *Código de Processo Penal*, foi adoptada em Julho de 2006 e entrou em vigor em 9 de Setembro desse ano. Foram introduzidas alterações suplementares com base no Diploma de Urgência do Governo (DUG) n.º 60/2006.

As principais alterações dizem respeito a) ao reforço de medidas alternativas à detenção preventiva, b) à restrição dos motivos para recusar um juiz, c) à supressão do procedimento de flagrante delito em caso de infracção menor susceptível de acção penal intentada a pedido da vítima (actualmente, os procuradores devem instruir o processo e a denúncia da vítima é frequentemente retirada) e d) à restrição da possibilidade oferecida aos tribunais de reenviar o processo para o procurador para investigação adicional.

O Ministério da Justiça acompanhou o impacto das alterações, recolhendo os pareceres dos juizes envolvidos, que compilaram uma lista de sugestões para o novo *Código de Processo Penal*. O CSM contribuiu igualmente. No entanto, as mencionadas contribuições ainda não foram tidas em conta. Certas preocupações referem-se à possibilidade de os procuradores interceptarem a correspondência e colocarem linhas telefónicas sob escuta durante 48 horas sem mandato de um juiz ou, ainda, à ingerência nas relações entre advogado e cliente através da interceptação de chamadas telefónicas.

A reforma da legislação penal foi ameaçada pela decisão do comité jurídico do Senado de Março de 2007 no sentido de submeter a voto em reunião plenária o *Código Penal* adoptado em 2004 e suspenso em 2005, devido à sua incompatibilidade com as normas processuais e outras incoerências substanciais identificadas pelos profissionais do direito. Se tivesse entrado em vigor, o *Código* de 2004 teria colocado graves dificuldades aos tribunais penais e ao MP e correria o risco de comprometer gravemente o funcionamento do sistema judiciário penal no seu conjunto. O Senado, reunido em sessão plenária, decidiu, no final de Março, reenviar o *Código Penal* de 2004 para o comité jurídico para exame

suplementar. Tal permitirá lançar o debate sobre a nova proposta de Código Penal e sobre o Código de Processo Penal. A Roménia prevê lançar um debate público sobre estas questões no Outono de 2007.

- Apresentar informações e acompanhar os progressos realizados relativamente à adopção dos novos códigos, nomeadamente a nível da adequação do processo de consulta e do impacto desta adopção sobre o sistema judicial

A situação é muito diferente no que diz respeito aos dois novos códigos processuais. Se bem que o processo esteja em curso e bem avançado relativamente ao Código de Processo Civil, só se encontra no seu início quanto ao outro código, embora tenham sido registados progressos. A composição da comissão encarregue da elaboração do novo Código de Processo Penal foi finalizada e aprovada pelo Diploma n.º 1251/C do Ministério da Justiça de 17 de Maio de 2007.

Novo Código de Processo Civil

Foi criada em 2006 a comissão encarregue da elaboração do novo Código de Processo Civil⁷. A comissão elaborou cerca de 250 artigos (de 700 a 800 artigos no total) relacionados com o processo em primeira instância. A estrutura do Código foi já decidida.

A Roménia prevê que estes trabalhos estejam concluídos no final de Dezembro de 2007. Uma vez aprovado pelo Governo após a realização de um debate público, o texto será enviado ao Parlamento. Prevê-se a sua adopção no Verão de 2008, que será seguida de um período de *vacatio legis* mínimo de 6 meses.

Relativamente às novas competências dos tribunais, prevê-se o seguinte: 1) os tribunais de primeira instância terão competências limitadas; 2) os tribunais terão competências mistas, actuando como tribunais de primeira instância em domínios especificados e como tribunais de recurso para conhecer os recursos interpostos contra as decisões das jurisdições inferiores; 3) os tribunais de recurso pronunciar-se-ão sobre os recursos interpostos contra os acórdãos dos tribunais e actuarão como tribunais de primeira instância relativamente às denúncias de natureza administrativa e 4) o STCJ só se pronunciará sobre os recursos interpostos junto de uma jurisdição de segunda instância. Deste modo, o STCJ tornar-se-á um efectivo tribunal de cassação, abordando apenas questões de direito. Prevê-se submeter os processos a um filtro de admissibilidade mais rigoroso para evitar sobrecarregar o STCJ. A Roménia espera que o Supremo Tribunal, enquanto único tribunal do país competente para tomar uma decisão definitiva sobre questões de direito, venha a desempenhar um papel de líder em matéria de jurisprudência e contribua substancialmente para a sua consolidação.

A comissão encarregue da elaboração do novo Código de Processo Penal procura uma solução para o problema das excepções de inconstitucionalidade, utilizadas como meio de atrasar os procedimentos⁸. A solução adoptada é a seguinte: quando

⁷ É composta por 21 membros, dos quais onze fazem parte do serviço de redacção de textos normativos, de estudo e de documentação do Ministério da Justiça; um membro é Secretário de Estado no Ministério da Justiça e nove são professores universitários, advogados e juizes em exercício. Foram recebidas muitas contribuições dos juizes de todo o país. A comissão dividiu-se em subgrupos que trabalham num domínio específico do novo código. Estes subgrupos reúnem-se, pelo menos, uma vez por semana.

⁸ Quando for invocada uma excepção de inconstitucionalidade, o tribunal só pode verificar se a lei contestada é relevante no quadro do processo em causa. Em caso afirmativo, o tribunal transmitirá o processo ao Tribunal Constitucional e o processo principal será então automaticamente suspenso. Deste

as partes suscitarem a questão da constitucionalidade de uma lei relevante no quadro do processo em causa, esta questão é transmitida ao Tribunal Constitucional, sem que o processo seja suspenso. Se a lei for declarada inconstitucional, a parte em causa apresentará um recurso ou introduzirá uma proposta de revisão.

Novo Código de Processo Penal

A comissão encarregue da elaboração do novo Código de Processo Penal iniciou os seus trabalhos em Janeiro de 2007.

Os membros da comissão⁹ estão actualmente a trabalhar na definição do novo código. Redigiram anteprojectos do novo dispositivo, não estando ainda concluída a versão final.

O novo procedimento penal será fundamentalmente de natureza contraditória. Para as infracções graves e médias, o procurador terá a obrigação de dar início a processos penais, enquanto, para as infracções menores, tal início será deixado à sua discrição.

Até ao presente, a comissão não teve qualquer contacto com a outra comissão encarregue da redacção, no sentido de favorecer oportunamente a procura de uma solução entre posições eventualmente divergentes sobre princípios comuns, como as excepções de inconstitucionalidade.

- *Reforçar a capacidade do Conselho Superior da Magistratura para assumir as suas responsabilidades fundamentais e para assegurar a sua responsabilização. Deve, em especial, fazer face aos potenciais conflitos de interesses entre os diferentes membros do CSM e manter-se vigilante relativamente a qualquer comportamento destes contrário à ética. Recrutar inspectores judiciais que devem igualmente dispor de uma maior representação regional, com base nos critérios objectivos adoptados recentemente*

O CSM dispõe actualmente de plena capacidade administrativa para exercer as competências que a lei lhe confere. O Conselho opera de modo coerente em todos os seus domínios de responsabilidade e recorre a um sistema de grupos de trabalho, coordenados por um dos seus membros permanentes, para o acompanhamento e a execução de actividades nos diferentes domínios. A nova equipa de gestão do CSM, eleita em Janeiro de 2007, comprometeu-se no sentido de estabelecer uma relação funcional com o Ministério da Justiça e outras autoridades estatais, bem como de envolver mais o CSM nos debates legislativos relativos ao sistema judiciário.

A responsabilização e os padrões éticos do Conselho e dos seus membros continuam a suscitar preocupação. O mesmo se aplica ao potencial conflito de interesses entre os seus membros. A lei autoriza os membros actuais do Conselho a

modo, pode acontecer que excepções totalmente infundadas causem atrasos substanciais, dado o Tribunal Constitucional estar sobrecarregado.

⁹

Composto inicialmente por cinco membros, a comissão inclui actualmente 17 membros. De acordo com o Diploma do Ministério da Justiça de Maio de 2007, estes 17 membros incluem um Secretário de Estado no Ministério da Justiça, três professores de direito, quatro juizes (um do STCJ, dois de tribunais de recurso e um de outro tribunal), dois procuradores (um da Direcção Nacional Anticorrupção - DNA - e um magistrado do Ministério Público adstrito a um tribunal de recurso), um procurador-geral, um perito do Conselho Legislativo, um assistente universitário e quatro consultores jurídicos do departamento legislativo do Ministério da Justiça. A Roménia assinala que a comissão, que se reunia inicialmente duas vezes por mês, funciona actualmente de modo permanente e reúne-se diariamente desde 23 de Maio.

escolherem entre um posto permanente de membro do conselho e o exercício simultâneo da sua função de membro e de uma função dirigente num tribunal ou no MP¹⁰. Além disso, relativamente a questões como os padrões éticos dos diferentes membros ou o potencial conflito de interesses, o Conselho adoptou sempre uma posição formalista, segundo a qual não se pode presumir uma falta de integridade dos membros do CSM e as alegações de comportamento contrário à ética devem ser tratadas caso a caso.

No que diz respeito ao recrutamento dos inspectores judiciais, o Conselho recorreu a um procedimento objectivo bem definido em todos os seus ciclos de recrutamento recentes. O CSM teve igualmente em conta o facto de os inspectores recentemente recrutados serem geograficamente representativos, a fim de pôr termo ao monopólio detido até há pouco pelos magistrados dos tribunais e do MP de Bucareste.

3.2.2. *Objectivo de referência n.º 2: estabelecer, tal como previsto, uma agência para a integridade com responsabilidades de verificação dos activos, incompatibilidades e potenciais conflitos de interesses, e para emitir decisões vinculativas como base nas quais podem ser aplicadas sanções dissuasivas*

A Lei relativa à agência nacional para a integridade, alterada por um diploma de urgência do Governo, confere à agência responsabilidades em matéria de verificação de activos, de incompatibilidades e de potenciais conflitos de interesses relativamente a um grande número de altos funcionários e de representantes eleitos. Confere-lhe igualmente competências para tomar decisões obrigatórias com base nas quais podem ser aplicadas sanções dissuasivas. Prevê-se que a agência esteja operacional a partir de Outubro de 2007.

A insegurança jurídica que reina quanto à independência da agência e à eficácia das suas competências em matéria de instrução e aplicação de sanções dissuasivas só é resolvida em parte pelas alterações introduzidas pelo diploma de urgência do Governo. Este diploma só se mantém em vigor na pendência de uma confirmação ou de uma alteração introduzida pelo Parlamento.

A Roménia registou progressos substanciais na realização do presente objectivo de referência. No entanto, ainda é demasiado cedo para apreciar a eficácia da Agência na realização dos seus objectivos até que seja criada e tenha adquirido experiência.

Avaliação pormenorizada

- *Adoptar legislação que crie uma Agência para a integridade eficaz e independente com responsabilidades de verificação dos activos, potenciais incompatibilidades e conflitos de interesses, e para emitir decisões obrigatórias como base nas quais podem ser aplicadas sanções dissuasivas*

O Ministério da Justiça redigiu um projecto de lei relativa à criação da Agência nacional para a integridade (ANI), competente em matéria de verificação de activos, incompatibilidades e potenciais conflitos de interesses.

O projecto de lei foi aprovado pelo Governo em Julho de 2006 e finalmente adoptado pelo Senado romeno em Maio de 2007¹¹.

¹⁰ Sete membros do conselho escolheram exercer esta actividade a título permanente; o presidente do CSM exerce *de jure* uma actividade permanente durante o seu mandato de um ano.

¹¹ Lei n.º 144 de 25 de Maio de 2007 relativa à criação, à organização e ao funcionamento da Agência nacional para a integridade, publicada no jornal oficial romeno, Parte I, n.º 359 de 25 de Maio de 2007.

Nos termos desta lei, o Presidente e os Vice-Presidentes da agência são nomeados pelo Senado, com base numa proposta do Conselho nacional para a integridade, para um mandato de quatro anos, na sequência de um concurso/exame¹². Com base numa proposta do Conselho nacional para a integridade, o Presidente e os Vice-Presidentes podem igualmente ser exonerados pelo Senado.

A ANI efectua verificações em matéria de património, de conflito de interesses e de incompatibilidades¹³.

A Lei prevê a realização anual de uma auditoria externa independente, financiada pelo seu próprio orçamento. Todos os responsáveis e funcionários investidos de poderes públicos dos níveis nacional e central encontram-se sujeitos à obrigação de apresentar as suas declarações de património e de interesses¹⁴.

O inspector da ANI procede ao controlo do património e à verificação dos conflitos de interesses ou das incompatibilidades, *ex officio* ou a pedido de uma parte interessada, em conformidade com os requisitos previstos pela Lei. O lançamento do procedimento de controlo será notificado à pessoa objecto da verificação, que tem o direito de ser assistida ou representada por um procurador-geral.

A fim de proteger os responsáveis e os funcionários investidos de poderes públicos de qualquer acção abusiva com eles relacionada, a Lei prevê uma pena de prisão para as pessoas que façam falsas declarações.

O inspector da ANI informa o tribunal se decorrer dos elementos de prova disponíveis a existência de uma diferença significativa entre o património real e o património declarado, que não possa ser justificada razoavelmente¹⁵. Neste caso, o tribunal pode ordenar a confiscação de uma parte do património ou de um activo específico. Se o tribunal declarar, com base numa decisão firme e definitiva, que o património em causa foi adquirido de modo ilegal e ordenar uma medida de confiscação, a Lei prevê a exoneração e a proibição de exercer qualquer função de alto nível ou qualquer função pública nos três anos seguintes à exoneração, salvo para as pessoas que ocupam um mandato público. A decisão firme e definitiva que declara o conflito de interesses é submetida às comissões disciplinares ou, se for caso disso, às autoridades em causa, com vista a aplicar ao interessado sanções disciplinares ou a exonerá-lo das suas funções.

¹² O Conselho nacional para a integridade é uma entidade sem personalidade jurídica, que não opera numa base permanente, constituído por representantes do Governo, senadores e membros da Câmara de Deputados e representantes das associações de magistrados e de dirigentes eleitos das instâncias da função pública local, de funcionários investidos de poderes públicos e da sociedade civil. O Conselho apresenta ao Senado um relatório anual sobre as actividades da Agência.

¹³ Aquando das suas investigações, os inspectores da ANI podem ordenar a realização de audições de testemunhas e de peritagens, podendo exigir todos os documentos e informações necessários para a redacção do acto de verificação a todas as instituições e instâncias públicas envolvidas, bem como a outras entidades de direito público e privado.

¹⁴ A não publicação da declaração de património ou de interesses dá lugar a uma coima prevista por lei, tal como a não apresentação ou a apresentação tardia das mencionadas declarações. A apresentação de falsas declarações de património ou de interesses é considerada um delito e passível de uma pena de prisão.

¹⁵ A Lei define a diferença significativa como a diferença entre o património existente e os rendimentos adquiridos superior a 10%, mas não inferior ao equivalente de 20 000 euros em leus. O diploma de urgência do Governo n.º 49/01/06/2007, que altera e completa a Lei n.º 144/2007 relativa à criação, à organização e ao funcionamento da Agência nacional para a integridade, passou para o equivalente de 10 000 euros em leus o montante a partir do qual pode ser iniciado um controlo do património. A Roménia espera que este diploma seja validado pelo Parlamento.

Foram já transmitidas diversas preocupações em relação à versão final do projecto da ANI, no que diz respeito, nomeadamente, aos seguintes pontos:

- Inicialmente, o projecto visava criar uma agência capaz de proceder a verificações e de tomar medidas num domínio não abrangido por qualquer outra instituição na Roménia, relativamente a um património que não pode ser justificado pelos rendimentos da pessoa objecto do controlo. Contudo, a forma adoptada retém a noção de património "ilícito" em vez de património "injustificado". O património "ilícito" pode ser confiscado, mas a prova deve ser previamente apresentada de que resulta de uma acção ilegal ou ilícita. Por um lado, este domínio de competências já está abrangido pelos procuradores e pela polícia (infracções penais) e pelas autoridades fiscais, pela polícia, etc. (delitos menores, infracções civis) e, por outro lado, é provável que exista um número considerável de casos relativamente aos quais, se bem que os activos ultrapassem os rendimentos de modo injustificável, o carácter ilegal desta diferença não possa ser provado.
- Afigura-se especialmente elevada a percentagem correspondente à "diferença significativa" entre o património possuído e o declarado, a partir da qual o inspector da ANI notificará o tribunal (pelo menos 10%, mas não inferior ao equivalente de 20 000 euros em leus¹⁶), por comparação com os 2% inicialmente propostos.

O DUG n.º 49/01/06/2007, entrado em vigor em Junho de 2007, introduz algumas alterações positivas no que se refere a certos aspectos destes dois pontos. Substitui, nomeadamente, a expressão "património ilícito" pela de "património injustificado". Prevê igualmente o início de uma investigação quando se verifica uma discrepância de 10 000 euros entre o património e os rendimentos.

Todavia, este DUG deve ainda ser confirmado pelo Parlamento para permanecer em vigor com carácter duradouro¹⁷.

O funcionamento efectivo da agência deve ainda ser avaliado.

- Criar uma Agência nacional para a integridade e assegurar que disponha dos recursos humanos e financeiros necessários para o desempenho do seu mandato
- Esta parte do objectivo de referência não pode ser avaliada antes da aplicação efectiva da ANI recentemente criada.

3.2.3. *Objectivo de referência n.º 3: continuar, com base nos progressos já efectuados, a proceder a investigações profissionais e não partidárias sobre alegações de corrupção a alto nível*

Verificaram-se progressos contínuos a nível das acções penais relativas a processos de corrupção de alto nível. Foram criados em todo o país serviços especializados do Ministério Público contra a corrupção (Departamento Nacional Anticorrupção – DNA), que apresentaram um balanço positivo no que diz respeito às investigações e acusações referentes à corrupção de alto nível, que inclui processos de grande impacto em que foram proferidas acusações relativamente a

¹⁶ O equivalente a 10 000 euros em leus no quadro do DUG.

¹⁷ O comité jurídico adoptou em 13 de Junho o DUG, que deve ainda ser aprovado pelo Parlamento.

figuras públicas muito conhecidas e influentes. No entanto, as decisões judiciais reflectem uma falta de rigor no que diz respeito às acções penais. Os dados disponíveis sobre as sentenças mostram que as sanções não são, em geral, dissuasivas e que existe um número muito elevado de suspensões destas sanções em processos de corrupção de alto nível. Devem ser clarificadas as razões subjacentes a estas suspensões e examinados o grau de sensibilização e as atitudes no seio do sistema judicial relativamente às sanções dissuasivas pronunciadas em processos de corrupção de alto nível. Esta situação compromete os progressos recentes registados no domínio das investigações e afecta de modo negativo a percepção que o público tem da vontade política de lutar contra a corrupção. Além disso, uma série de acontecimentos recentes pode vir a ter consequências negativas sobre a luta contra a corrupção. A esse título, refira-se nomeadamente a despenalização da fraude bancária, a intenção do Parlamento de reduzir a duração máxima das investigações penais e o pedido de exoneração de um membro importante do DNA.

Em termos gerais, são ainda insuficientes os progressos realizados a nível do tratamento judicial da corrupção de alto nível.

Avaliação pormenorizada

- Continuar a fornecer um balanço das investigações profissionais e não partidárias realizadas no quadro de processos de corrupção de alto nível. Assegurar a estabilidade do quadro jurídico e institucional da luta contra a corrupção, mantendo, nomeadamente, o procedimento actual de nomeação e de exoneração do Procurador-Geral da Roménia, do procurador principal da Direcção Nacional Anticorrupção e de outros funcionários superiores do Ministério Público

Em Março de 2006, o Parlamento romeno ratificou a Lei n.º 54/06 que restabelece as competências do Departamento Nacional Anticorrupção encarregue de instruir todos os processos de corrupção de alto nível. Este serviço designa-se actualmente Direcção Nacional Anticorrupção (DNA). Foi criado enquanto entidade jurídica no seio do Ministério Público adstrito ao STCJ. O Procurador-Geral do Ministério Público adstrito ao STCJ dirige a DNA por intermédio do procurador principal. A DNA dispõe de um orçamento e de efectivos próprios.

Manteve-se a determinação da DNA, bem como a sua capacidade para prosseguir os processos de corrupção de alto nível. O número e a natureza das novas investigações lançadas pela DNA neste período contribuíram para a obtenção de bons resultados em matéria de investigações não partidárias no quadro de processos de corrupção de alto nível.

Os prazos necessários para que a DNA realize e conclua as suas investigações continuam a demonstrar o elevado nível de profissionalismo das suas equipas pluridisciplinares de investigação. Foram proferidas, desde Setembro de 2006, 84 novas acusações relativas a 195 arguidos. Durante o mesmo período, os tribunais pronunciaram 47 condenações não definitivas em processos por corrupção, bem como 33 condenações definitivas. Três processos beneficiaram de uma sentença de absolvição.

No entanto, os esforços e os resultados da DNA no que diz respeito às acções relativas a corrupção de alto nível não são apoiados por um desempenho similar do sistema judicial. Vários elementos da prática dos tribunais indicam a existência de uma consciencialização insuficiente para o fenómeno da corrupção ou de lacunas em matéria de formação/conhecimentos.

Em primeiro lugar, as penas aplicadas pelos tribunais em processos de corrupção são desprovidas de qualquer efeito dissuasor, não cumprindo assim a sua função preventiva. Com penas por delitos de corrupção de duração média de 1 a 2 anos de prisão e a execução da grande maioria das condenações suspensa sob condições, os tribunais não conseguem demonstrar que compreendem o papel essencial que desempenham a nível dos esforços destinados a lutar contra a corrupção na Roménia.

Em segundo lugar, em todos os processos mais importantes de corrupção instruídos pela DNA e levados perante os tribunais no último semestre, os tribunais suspenderam os procedimentos e remeteram os processos para o Tribunal Constitucional para que se pronunciasse sobre diversos recursos por inconstitucionalidade introduzidos pela defesa. Embora, de um ponto de vista processual, este método seja correcto, poderão levantar-se questões quanto à tendência dos tribunais para remeter os processos para um nível de jurisdição superior em vez de os tratar a nível inferior. Por conseguinte, os processos de dois antigos políticos de alto nível, que tinham sido considerados na altura como um sinal convincente da vontade de lutar contra a corrupção de alto nível na Roménia, mantêm-se em suspenso pela duração do procedimento de verificação da constitucionalidade, o que pode muito bem levar mais de um ano.

Tratando-se dos procedimentos de nomeação e de exoneração, a partida antecipada ou a substituição de funcionários que ocupam postos-chave no processo de reformas pode prejudicar a continuidade deste processo. No que diz respeito ao procedimento de nomeação e de exoneração do Procurador-Geral e do procurador principal da DNA, a decisão do comité jurídico do Senado de accionar uma antiga proposta em suspenso no Senado, desde 2006, foi anulada em sessão plenária realizada no final de Março de 2007. Terá de ser confirmado se a intenção de alterar o procedimento de nomeação foi abandonada definitivamente. O número de mudanças de pessoal verificado nos últimos meses não é, a esse respeito, tranquilizador. A título de exemplo, podem citar-se a partida de figuras da DGA e a proposta de exoneração de dirigentes da DNA e do INM¹⁸. Além disso, demitiram-se vários altos funcionários do Ministério da Justiça.

Por outro lado, as alterações potenciais do Código Processual, actualmente em exame no Parlamento, constituem um outro motivo de preocupação no quadro da luta contra a corrupção. Estas alterações podem vir a ter um substancial impacto negativo sobre a luta contra a corrupção, no que diz respeito, em especial, às seguintes três questões: (1) apesar das preocupações expressas, a supressão da possibilidade de o Ministério Público autorizar a interceptação provisória devidamente justificada em casos urgentes, mesmo se a autorização do juiz é requerida – *em qualquer caso* – nas 48 horas seguintes; (2) a limitação da investigação a um período máximo de seis meses e (3) a limitação das escutas telefónicas a um máximo de 120 dias. Estas alterações limitarão gravemente as possibilidades de os investigadores obterem provas, em especial quando se trata de desmantelar grupos criminosos bem estabelecidos ou de desmascarar representantes oficiais poderosos fortemente envolvidos em processos de corrupção.

¹⁸

O CSM emitiu, todavia, um parecer, segundo o qual nenhuma das propostas de exoneração estava suficientemente fundamentada; consequentemente, os dois pedidos encontram-se pendentes até à obtenção de elementos de prova suplementares.

Por último, foi adoptada uma nova lei no final de Março de 2007¹⁹, que descriminaliza certos aspectos de fraude bancária abrangidos anteriormente pela jurisdição da DNA²⁰ e que ameaça comprometer a estabilidade jurídica do quadro anticorrupção. Se a Lei fosse aplicada retroactivamente, o que se afigura ser o caso, a descriminalização aplicar-se-ia aos funcionários bancários que tivessem recebido comissões ilícitas pela concessão de empréstimos duvidosos e ilegítimos. Tal teria como consequência a cessação de numerosos processos pendentes por parte da DNA²¹.

3.2.4. *Objectivo de referência n.º 4: tomar medidas suplementares para prevenir e combater a corrupção, nomeadamente no âmbito da administração local*

A Roménia realizou progressos no que diz respeito aos projectos emblemáticos destinados a sensibilizar o grande público para o problema da corrupção, como a linha telefónica "verde" para denunciar os casos de corrupção e o Centro Nacional para a Integridade, um órgão consultivo público independente gerido em cooperação com a sociedade civil. Além disso, a Roménia organizou várias campanhas de sensibilização para a corrupção destinadas ao grande público, aos magistrados e aos funcionários públicos nos diferentes sectores de actividade. A Direcção Nacional Anticorrupção (DNA) do Ministério da Administração e do Interior tomou um conjunto de medidas preventivas como os testes de integridade e as inspecções. Foram organizados programas de formação destinados aos funcionários públicos e foram tomadas medidas preventivas em domínios como a saúde e a educação. Todavia, não existe qualquer estratégia local global de luta contra a corrupção baseada na avaliação dos riscos e que vise os sectores mais vulneráveis e as administrações locais. Os resultados de acções-piloto positivas não foram objecto de qualquer relatório. Além disso, continua a ser fonte de preocupação a manutenção do apoio político em favor de importantes projectos de grande envergadura, como o Centro Nacional para a Integridade.

De modo geral, foram realizados alguns progressos relativamente a este objectivo de referência.

Avaliação pormenorizada

- *Avaliar os resultados das recentes campanhas de sensibilização e, se necessário, propor actividades de acompanhamento que visem os sectores que apresentam um risco elevado de corrupção*

Várias campanhas de luta contra a corrupção foram lançadas em 2006 e prosseguidas em 2007. As campanhas de sensibilização e de informação realizadas pela DGA permitiram obter resultados concretos. Entre Setembro de 2006 e Março de 2007, a linha telefónica verde (TELVÉRDE) da DGA registou 6 237 chamadas e mensagens vocais. Durante este mesmo período, a DGA transmitiu 142 investigações penais à DNA, que viria a proferir acusações relativamente a 17 processos com origem na unidade em questão. O Ministério da Justiça lançou uma

¹⁹ Lei n.º 69/2007, de 26 de Março de 2007, que altera a Lei n.º 78/2000 (Lei relativa à prevenção e investigação em matéria de corrupção).

²⁰ Esta lei descriminaliza a concessão de empréstimos em violação das políticas bancárias e a utilização de empréstimos para fins que não os declarados no pedido de empréstimo (que não os empréstimos que envolvem fundos públicos). Estes delitos encontravam-se inicialmente sob a jurisdição da DNA devido à sua relação com a corrupção e ao impacto negativo da fraude bancária sobre os bancos romenos.

²¹ Actualmente, 52 processos estão potencialmente envolvidos e, aproximadamente, um número igual de processos na DNA deixarão de ser objecto de investigações penais.

outra campanha de sensibilização, destinada tanto aos beneficiários do sistema judicial como aos magistrados («não corrompa e não se deixe corromper»). A campanha está em curso, mas não há, até ao presente, qualquer aferição do impacto que teve a nível dos grupos-alvo.

- Apresentar um relatório sobre o recurso a medidas destinadas a reduzir as possibilidades de corrupção e a tornar as administrações locais mais transparentes, bem como sobre as sanções aplicadas a funcionários públicos, nomeadamente nas administrações locais

No que diz respeito ao recurso a medidas destinadas a reduzir as possibilidades de corrupção e a reforçar a transparência das administrações locais, a agência nacional dos funcionários públicos (ANFP) beneficia de um importante projecto de geminação PHARE lançado em Dezembro de 2006, que auxiliará a agência a redefinir as políticas em matéria de recursos humanos e as práticas internas. Um dos principais objectivos deste projecto consiste em reforçar a transparência e a integridade do comportamento dos funcionários públicos no exercício das suas funções.

A DGA apresentou, no final de Janeiro de 2007, um relatório sobre as medidas tomadas pela unidade para prevenir e combater a corrupção no seio do Ministério do Interior e dos seus serviços. Unicamente em relação à polícia das fronteiras, que foi a prioridade principal da DGA em 2006, a unidade realizou mais de 6 000 testes de integridade, operações dissimuladas e inspecções não anunciadas, que permitiram alcançar o número mais elevado de agentes da polícia das fronteiras que declararam tentativas de corrupção (60% mais do que em 2005). Os funcionários da polícia das fronteiras assinalaram à DGA 67 casos de tentativa de corrupção, tendo o montante de dinheiro mais elevado oferecido num acto de corrupção a um funcionário, e por este recusado, sido de 5 000 euros (um caso de contrabando de cigarros na fronteira entre a Roménia e a Ucrânia).

A DGA lançou igualmente uma campanha sistemática de prevenção, tanto através de actividades realizadas com o pessoal do Ministério do Interior como em parceria com a sociedade civil, tentando envolver diversos segmentos do grande público (como as organizações de estudantes) nos esforços das instituições públicas para reestruturar a sua administração e pessoal.

Tratando-se das fraudes relativas aos fundos da UE, o Departamento da Luta Antifraude (DLAF) declarou ter iniciado 13 novos processos em Janeiro de 2007. O número total de casos actualmente em fase de investigação pelo DLAF, entre 1 de Setembro de 2006 e 15 de Março de 2007, é de 84 e 63 casos foram iniciados durante o período de referência. Foram transmitidos à DNA 22 processos, com base no acordo de cooperação entre as duas instituições, e 17 foram transmitidos aos gabinetes normais dos procuradores.

São difíceis de avaliar os resultados concretos das medidas preventivas adoptadas pelas instituições públicas, na ausência de instrumentos analíticos integrados nas campanhas de sensibilização e de informação realizadas até ao presente. Uma vasta campanha anticorrupção, financiada por intermédio de um projecto PHARE 2004, dispondo de todos os elementos conceptuais para proporcionar uma visão global da situação da administração central e local em matéria de prevenção e de luta contra a corrupção, acabou de ser lançada e será realizada ao longo de 2007. De todas as instituições centrais ou locais, a DGA do Ministério da Administração e do Interior é a estrutura central anticorrupção.

4. ACOMPANHAMENTO NO QUADRO DO MECANISMO DE COOPERAÇÃO E DE VERIFICAÇÃO

Nos domínios da reforma judiciária e da luta contra a corrupção, a Roménia deve continuar a desenvolver esforços no sentido da realização dos objectivos de referência e, mais especificamente,

- finalizar a adopção do novo Código de Processo Civil, prosseguir o processo de adopção do novo Código de Processo Penal e reforçar o novo Código Penal.
- resolver os problemas actuais de efectivos e de organização do sistema judicial romeno e assegurar o acompanhamento dos resultados dos estudos e dos projectos-piloto destinados a estabelecer indicadores de desempenho para o sistema judicial.
- demonstrar a eficácia da Agência nacional para a integridade.
- assegurar a estabilidade jurídica e institucional do quadro anticorrupção, nomeadamente de instituições-chave como a DNA, e incentivar a tomada de decisões dissuasivas nos casos de corrupção de alto nível. Devem ser desenvolvidas medidas dissuasivas como o reforço das condições jurídicas para requerer a suspensão condicional da execução das penas, bem como assegurar a formação correspondente dos magistrados.
- estabelecer uma estratégia nacional coerente em matéria de luta contra a corrupção que vise os sectores e as administrações locais mais vulneráveis e acompanhar a sua execução.
- a fim de realizar os objectivos mencionados anteriormente, reforçar a capacidade do sistema judicial a todos os níveis, no que diz respeito, nomeadamente, ao seu profissionalismo, independência, recursos e poderes.

O mecanismo de cooperação e de verificação continuará a ser utilizado para acompanhar os progressos realizados pela Roménia. Com vista a facilitar a cooperação e a verificação, será útil que as Autoridades romenas elaborem um plano de acção que inclua prazos, até Outubro de 2007, indicando as medidas que a Roménia pretende tomar para alcançar os objectivos de referência. Este plano deverá basear-se numa estratégia coerente de luta contra a corrupção a todos os níveis, bem como num plano credível para reforçar o profissionalismo, a independência, os poderes e os recursos do sistema judicial. Considera-se relevante que as Autoridades romenas fomentem um diálogo aberto com o povo romeno, reforçando a transparência das reformas realizadas a título do mecanismo de cooperação e de verificação, nomeadamente em matéria de corrupção. É fundamental poder dispor-se de um empenhamento político contínuo com vista a reformar o sistema judicial e lutar contra a corrupção.

4.1. Apoio

Será prestado apoio à Roménia nos seus esforços de reforma do sistema judiciário e de luta contra a corrupção. Tratar-se-á, nomeadamente, de afectar o financiamento comunitário a que a Roménia tem direito ao abrigo dos diferentes programas, de

forma a apoiar o reforço das instituições e os programas de formação relativos à reforma judiciária e à luta contra a corrupção.

A Comissão Europeia convida os restantes Estados-Membros a intensificarem a assistência e o precioso apoio prático que prestam à Roménia, cooperando com as Autoridades romenas em equipas de investigação conjuntas de luta contra a corrupção, partilhando informações e metodologias no domínio financeiro com as autoridades relevantes, destacando peritos e consultores para ministérios e organismos importantes (como a futura Agência nacional para a integridade e o Conselho Superior da Magistratura) e fornecendo formação de alto nível às forças policiais, aos funcionários das alfândegas e aos magistrados do Ministério Público romenos nas suas academias nacionais de polícia e das alfândegas, nas suas escolas de magistrados ou nos seus institutos nacionais de justiça e outros centros de excelência destinados à função pública.

A importância fundamental, para a UE, do princípio do Estado de Direito implica que todos os intervenientes – a Comissão, a Roménia e os restantes Estados-Membros – tenham de cooperar para garantir que a Roménia procede efectivamente à reforma do seu sistema judiciário e luta contra a criminalidade e a corrupção a todos os níveis. A Comissão analisará, até Outubro de 2007, a assistência prestada pelos Estados-Membros, a fim de identificar deficiências e garantir que é fornecido à Roménia um apoio completo.

5. CONCLUSÃO

Nos primeiros seis meses após a adesão, a Roménia continuou a realizar progressos para ultrapassar as deficiências susceptíveis de impedir uma aplicação efectiva da legislação, das políticas e dos programas da UE. No entanto, não dispôs de tempo suficiente para que os importantes progressos legislativos se traduzam em resultados nos domínios-chave. Todos os domínios relativamente aos quais estão em vigor medidas de acompanhamento necessitam de uma atenção permanente. Em especial, é necessário intensificar esforços no que se refere à prossecução da reforma judiciária e da luta contra a corrupção. À luz da análise apresentada no presente relatório, a Comissão não considera que se justifique, na presente fase, recorrer às cláusulas de salvaguarda previstas no Tratado de Adesão.

A Comissão continuará a trabalhar em estreita colaboração com a Roménia a fim de apoiar este país a alcançar os objectivos de referência fixados no âmbito do mecanismo de cooperação e de verificação. A decisão que estabelece o mecanismo de cooperação e de verificação prevê que a Comissão apresente relatórios semestrais. A Comissão actualizará o presente relatório no início de 2008. Elaborará, em meados de 2008, o próximo relatório pormenorizado relativo ao mecanismo de cooperação e de verificação. A fim de fornecer os dados necessários à elaboração desse relatório, a Roménia informará a Comissão dos progressos suplementares realizados até 31 de Março de 2008.

ANEXO

Medidas de salvaguarda e disposições transitórias aplicáveis à Roménia: balanço

Cláusula de salvaguarda económica

Não aplicável

Cláusula de salvaguarda relativa ao mercado interno

Não aplicável

Cláusula de salvaguarda relativa à justiça e assuntos internos

Não aplicável

Fundos agrícolas

a) Medidas de salvaguarda

Não aplicável

b) Disposições transitórias

Regulamento (CE) n.º 1423/2006 da Comissão, de 26 de Setembro de 2006, que estabelece um mecanismo para a adopção de medidas adequadas no domínio das despesas agrícolas a respeito da Bulgária e da Roménia

Segurança alimentar

a) Medidas de salvaguarda

Decisão 2007/269/CE da Comissão, de 23 de Abril de 2007, relativa a medidas de protecção respeitantes à anemia infecciosa equina na Roménia

b) Disposições transitórias

Decisão 2006/779/CE da Comissão, de 14 de Novembro de 2006, relativa a medidas transitórias de controlo da sanidade animal no que se refere à peste suína clássica na Roménia

Decisão 2006/80/CE2 da Comissão, de 23 de Novembro de 2006, que aprova os planos de erradicação da peste suína clássica em suínos selvagens e de vacinação de emergência destes suínos e de suínos em explorações suinícolas contra aquela doença na Roménia

Decisão 2006/805/CE da Comissão, de 24 de Novembro de 2006, relativa a medidas de polícia sanitária contra a peste suína clássica em determinados Estados-Membros" (com a última redacção que lhe foi dada pela Decisão 2007/152/CE da Comissão, de 6 de Março de 2007)

Decisão 2007/16/CE da Comissão, de 22 de Dezembro de 2006, que estabelece medidas transitórias para o comércio intracomunitário de sêmen, óvulos e embriões de bovinos, suínos, ovínos, caprinos e equinos obtidos na Bulgária e na Roménia

Decisão 2007/23/CE da Comissão, de 22 de Dezembro de 2006 , que altera o apêndice B do anexo VII do Acto de Adesão de 2005 no que respeita a certos estabelecimentos nos sectores da carne, do leite e do peixe na Roménia

Decisão 2007/27/CE da Comissão, de 22 de Dezembro de 2006 , que adopta determinadas medidas de transição relativas às entregas de leite cru aos estabelecimentos de transformação e à transformação deste leite cru na Roménia em relação aos requisitos do Regulamento (CE) n.º 852/2004 e do Regulamento (CE) n.º 853/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho

Decisão 2007/29/CE da Comissão, de 22 de Dezembro de 2006 , que estabelece medidas de transição para determinados produtos de origem animal abrangidos pelo Regulamento (CE) n.º 853/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, introduzidos na Bulgária e na Roménia a partir de países terceiros antes de 1 de Janeiro de 2007

Decisão 2007/30/CE da Comissão, de 22 de Dezembro de 2006 , que estabelece medidas de transição para a colocação no mercado de determinados produtos de origem animal produzidos na Bulgária e na Roménia" (com a redacção que lhe foi dada pela Decisão 2007/264/CE da Comissão, de 25 de Abril de 2007)

Decisão 2007/228/CE da Comissão, de 11 de Abril de 2007, que define medidas de transição para o sistema de identificação e registo de ovinos e caprinos na Roménia, tal como previsto no Regulamento (CE) n.º 21/2004 do Conselho