

**PT**

**PT**

**PT**



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 18.2.2011  
COM(2011) 80 final

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

**sobre os progressos realizados pela Roménia no âmbito do Mecanismo de Cooperação e  
de Verificação**

# RELATÓRIO INTERCALAR DA COMISSÃO EUROPEIA AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

## sobre os progressos realizados pela Roménia no âmbito do Mecanismo de Cooperação e de Verificação

### 1. INTRODUÇÃO

Quando a Roménia aderiu à UE, em 1 de Janeiro de 2007, foi criado um *Mecanismo de Cooperação e de Verificação* (a seguir denominado MCV)<sup>1</sup> a fim de ajudar este país a colmatar as deficiências nos domínios da reforma judicial e da luta contra a corrupção e com vista a acompanhar os progressos realizados através de relatórios periódicos.

O presente relatório *intercalar* proporciona uma actualização técnica dos progressos significativos ocorridos durante os últimos seis meses na Roménia, no âmbito do MCV. Centra-se no seguimento dado pela Roménia às recomendações da Comissão e não inclui uma apreciação completa dos progressos realizados. A actualização está limitada às medidas que foram completadas ou cuja finalização está prevista para breve.

O último relatório intercalar adoptado pela Comissão em 20 de Julho de 2010, bem como as respectivas recomendações, continuam a constituir o ponto de referência para a apreciação dos progressos realizados face aos objectivos de referência e para a identificação dos desafios remanescentes. A Comissão efectuará a sua próxima apreciação no Verão de 2011.

### 2. REFORMA JUDICIAL E LUTA CONTRA A CORRUPÇÃO: RESUMO DA EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO

Desde o último relatório da Comissão, a Roménia adoptou diversas medidas importantes para aumentar a celeridade do processo judicial, através da adopção e da aplicação da «Lei das reformas menores» (uma lei processual destinada a acelerar o tratamento dos processos) e da alteração da lei relativa ao Tribunal Constitucional, tal como recomendado pela Comissão. A Roménia prosseguiu igualmente os trabalhos preparatórios da aplicação no novo quadro legislativo de direito civil e penal, tendo lançado uma avaliação de impacto dos novos códigos e avançado a nível da legislação de aplicação. Simultaneamente, a Roménia elaborou propostas de encerramento de tribunais e gabinetes do Ministério Público não viáveis e de reafecção do respectivo pessoal. A Roménia elaborou também propostas no sentido de reforçar o recrutamento e formação inicial dos magistrados.

---

<sup>1</sup> 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 (JO L 354 de 14.12.2006, p. 56).

Durante o último semestre, a Direcção Nacional Anticorrupção (DNA) continuou a obter resultados positivos na investigação da corrupção a alto nível. Registou-se durante este período um aumento das condenações não definitivas e das sentenças dissuasivas, tendo sido lançada uma avaliação de impacto independente sobre as estratégias anticorrupção dos últimos dois anos. No entanto, os grandes processos de corrupção a alto nível pouco avançaram desde a última avaliação da Comissão.

Na sequência das recomendações da Comissão, a Roménia adoptou legislação mais eficaz para garantir o funcionamento da Agência Nacional para a Integridade (ANI). No entanto, durante o mesmo período, embora as autoridades continuassem a melhorar o quadro legislativo e o funcionamento do sistema judicial, o Parlamento aprovou cortes orçamentais significativos no que se refere à ANI, no contexto das restrições orçamentais globais. O Parlamento impediu também que fossem realizadas investigações sobre alegações de corrupção de um antigo ministro. As eleições para o Conselho Superior da Magistratura foram ensombradas por dificuldades jurídicas que levaram o Tribunal Constitucional a anular a eleição de quatro membros desse Conselho.

### **3. PERSPECTIVAS:**

Desde a última avaliação da Comissão, a Roménia deu uma resposta construtiva às recomendações da Comissão.

A fim de consolidar a dinâmica da reforma que recebeu um novo impulso, a Roménia deverá centrar-se na preparação rigorosa da aplicação dos novos Códigos, devendo igualmente encomendar uma análise abrangente do funcionamento do sistema judicial, a fim de servir de base para a aplicação dos restantes ajustamentos e investimentos estruturais, necessários para garantir a celeridade, a qualidade e a coerência do processo judicial. A entrada em funções de um novo Conselho Superior da Magistratura proporciona uma excelente oportunidade para ser estabelecida, neste contexto, uma cooperação estreita e construtiva entre os diversos intervenientes políticos e judiciais.

Até à próxima apreciação da Comissão, no Verão de 2011, a Roménia deverá centrar-se, em especial, no lançamento de uma análise independente do sistema judicial, na reforma do sistema disciplinar dos magistrados, nas medidas de aumento da celeridade dos julgamentos de casos de corrupção a alto nível e ainda no reforço global da política anticorrupção.

A Comissão continuará a apoiar a Roménia neste esforço e apresentará a sua próxima avaliação aprofundada dos progressos realizados no Verão do corrente ano.

### **4. ACTUALIZAÇÃO DO PONTO DA SITUAÇÃO**

#### ***Reforma do sistema judicial***

Desde a última avaliação da Comissão, a Roménia adoptou a «*Lei das reformas menores*» a fim de aumentar a celeridade dos procedimentos judiciais e de avançar na aplicação de certas reformas incluídas nos novos códigos. A Lei das reformas menores introduz o princípio da oportunidade, que proporciona ao Ministério Público

maiores possibilidades de não prosseguir a instrução de processos, por exemplo, quando os elementos de prova existentes não exijam investigações adicionais. Introduce igualmente a possibilidade de o Ministério Público utilizar os relatórios apresentados pela polícia em casos de menor importância. Por outro lado, simplifica os procedimentos judiciais e permite a admissão de culpa, reduzindo assim a duração dos julgamentos. A Lei das reformas menores simplifica igualmente o processo de recurso sobre matéria de direito que deverá continuar a constituir o principal instrumento de uniformização do ordenamento jurídico.

Nos últimos seis meses, a Roménia adoptou diversas medidas estruturais para fazer face à urgente situação de *défice da capacidade do sistema judiciário*. Serão necessárias medidas adicionais de redistribuição dos recursos, logo que esteja disponível a avaliação de impacto dos novos códigos. Desde o último relatório da Comissão, a Roménia concluiu uma proposta de encerramento de vinte e quatro tribunais e respectivos gabinetes do Ministério Público, que eram pouco operacionais ou tinham uma carga de trabalho insuficiente<sup>2</sup>. Por outro lado, a Roménia elaborou propostas no sentido de reforçar o recrutamento e a formação dos magistrados. No entanto, a capacidade do Instituto Nacional da Magistratura não foi ainda reforçada em conformidade com as necessidades da magistratura em matéria de recursos e o seu orçamento para 2011 sofreu um corte (parte da necessária consolidação orçamental a nível nacional). Continuam pendentes propostas no sentido de transferir certas tarefas administrativas dos juizes para pessoal auxiliar e de criar administradores dos tribunais.

Foram dados os primeiros passos no sentido de efectuar uma *análise do funcionamento do sistema judicial* na Roménia, que tinha sido recomendada pela Comissão, mas esta análise não foi ainda lançada. Uma avaliação independente do desempenho do sistema judicial contribuiria para identificar as medidas necessárias para reforçar a eficácia do sistema. Um recente relatório sobre as vulnerabilidades do sistema judicial romeno elaborado por uma equipa de magistrados, advogados, personalidades do meio académico e representantes da sociedade civil constitui um contributo útil para estes trabalhos.

Desde o último relatório da Comissão, a Roménia adoptou diversas medidas para dar seguimento às recomendações da Comissão no que se refere ao *sistema disciplinar* da magistratura. O Conselho Superior da Magistratura elaborou propostas de classificação da gravidade das faltas disciplinares, de aumento do leque de sanções e de introdução de uma escala de penas adequadas. Será necessária legislação para aplicar estas propostas. Por outro lado, foram realizadas diversas avaliações pela Inspeção Judicial e seus inspectores que, nalguns casos, deverão ser repetidas regularmente no futuro<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> O número de tribunais cujo encerramento foi proposto aumentou relativamente ao número previsto no Verão (mais nove tribunais), mas continua a ser significativamente inferior ao número inicialmente proposto pelos peritos externos em 2005. A proposta libertará 50 lugares de juizes (dos quais 38 estão actualmente ocupados) e 47 lugares de magistrados do Ministério Público (dos quais 38 estão actualmente ocupados), que deverão ser reafectados.

<sup>3</sup> Entre as análises realizadas figuram: um relatório de actividade elaborado pelos órgãos de gestão da Inspeção Judicial que abrange o primeiro semestre de 2010; um relatório de avaliação relativo a cada inspector; um relatório de auditoria sobre a gestão da Inspeção Judicial, elaborado pela unidade de auditoria do Conselho Superior da Magistratura.

No que se refere às *eleições para o Conselho Superior da Magistratura*, foi contestada a legalidade dos mandatos de diversos membros, tendo sido interposto recurso perante o tribunal, cuja decisão final está ainda pendente. A decisão do Tribunal Constitucional, proferida em Janeiro, no sentido de anular as eleições relativamente a alguns dos membros permitirá assegurar a credibilidade do novo Conselho. Será importante garantir entretanto o funcionamento do Conselho, na pendência de novas eleições para os lugares objecto da anulação.

Deverão continuar a ser desenvolvidos esforços para dar seguimento a uma recomendação da Comissão no sentido de assegurar que *toda a jurisprudência dos tribunais seja publicada numa base de dados de acesso simples e de fácil utilização*. Foram publicadas novas decisões no portal de jurisprudência em linha, Jurindex, que actualmente apenas inclui os acórdãos do Tribunal de Segunda Instância (e as sentenças de um Tribunal) relativos a 2008, 2009 e primeiros dois meses de 2010.

Nos próximos meses, o principal desafio que a Roménia terá de enfrentar no âmbito da reforma judicial consiste em preparar eficazmente a *entrada em vigor dos quatro novos códigos*. Os códigos introduzem um quadro legislativo e processual inteiramente novo para o direito civil e criminal, o que representa um desafio de monta dadas as actuais deficiências a nível da capacidade e coerência do processo judicial. A Roménia deu um importante passo ao lançar uma avaliação de impacto<sup>4</sup> dos novos códigos, destinada a avaliar as implicações a nível de pessoal e os necessários ajustamentos legislativos e estruturais. Prosseguiram os trabalhos relativos à legislação de aplicação: foram submetidos ao Parlamento os projectos das leis de aplicação dos Códigos Civil e Penal<sup>5</sup>, estando a ser elaborados os projectos das leis de aplicação dos Códigos Processuais. Logo que as autoridades romenas recebam a versão final da avaliação de impacto, deverá ser elaborado um plano global de aplicação e realizadas acções de formação para garantir uma aplicação harmoniosa e eficaz.

### ***Luta contra a corrupção***

Desde o último relatório da Comissão, a *Direcção Nacional Anticorrupção (DNA)* continuou a obter resultados positivos na investigação da corrupção a alto nível, tendo enviado para julgamento um número significativo de arguidos, incluindo um deputado do Parlamento Europeu, três antigos ministros, dois antigos secretários de Estado e diversos magistrados<sup>6</sup>. Durante o mesmo período, o Parlamento votou contra a realização de buscas num computador pessoal no âmbito de uma investigação em curso de um alegado caso de corrupção por parte de um antigo ministro. Por conseguinte, o Ministério Público terá de utilizar todos os outros

---

<sup>4</sup> Os consultores iniciaram os trabalhos com um relatório inicial aprovado em Dezembro de 2010. O relatório final de avaliação de impacto está previsto para Abril de 2011.

<sup>5</sup> A legislação de aplicação do Código Civil foi aprovada pelo Senado em 8 de Dezembro e está actualmente pendente perante a Câmara dos Deputados. A legislação de aplicação do Código Penal está a ser debatida no Senado.

<sup>6</sup> Em 2 de Novembro, a DNA acusou um antigo ministro da defesa, um antigo secretário de Estado do Ministério da Defesa e um deputado em funções do Parlamento Europeu. Em 15 de Dezembro, a DNA acusou um antigo ministro da justiça (actualmente deputado) e um antigo ministro das comunicações, juntamente com quatro outros arguidos. Nos primeiros três trimestres de 2010 foram enviados para julgamento treze magistrados, comparativamente com apenas três em 2009. Onze desses treze magistrados foram enviados para julgamento desde Maio, incluindo um juiz do Supremo Tribunal e um Procurador-Geral do Gabinete do Ministério Público junto de um Tribunal de Segunda Instância.

elementos de prova disponíveis no âmbito deste processo. Numa outra investigação de um caso de alegada corrupção contra um deputado, o Parlamento não anuiu ao pedido de detenção preventiva apresentado pelo Ministério Público.

Os dados relativos a *decisões do tribunal em casos de corrupção a alto nível* nos primeiros três trimestres de 2010 revelam um aumento das sentenças de condenação bem como das penas de prisão. Esta situação poderá indiciar uma tendência no sentido de serem proferidas sentenças mais dissuasivas, se se vier a confirmar durante período mais prolongado. Uma proposta do Supremo Tribunal de Justiça no sentido de acompanhar de perto a jurisprudência nos casos de corrupção a alto nível revela um empenhamento mais activo do Tribunal no processo de uniformização da jurisprudência nesta área. No entanto, o Supremo Tribunal de Justiça não deu ainda seguimento a uma iniciativa de um grupo de magistrados do Tribunal de Segunda Instância de Bucareste, que publicou orientações pormenorizadas em matéria de sentenças, nomeadamente nos casos de corrupção.

A Roménia aboliu uma importante fonte de atrasos nos julgamentos de casos de corrupção a alto nível com a adopção de *alterações à lei relativa ao Tribunal Constitucional*. Estas alterações, que vêm na sequência das recomendações da Comissão, suprimem a suspensão dos julgamentos quando são apresentados pedidos de declaração de inconstitucionalidade. Foram já observados os primeiros efeitos positivos desta alteração em casos específicos. Diversas disposições da Lei das reformas menores deverão igualmente contribuir para esta iniciativa, principalmente através da simplificação dos procedimentos judiciais, da eliminação da suspensão dos julgamentos penais quando são apresentados pedidos de declaração de inconstitucionalidade e da redução da carga de trabalho do Supremo Tribunal.

Deverá ser ainda realizada uma análise alargada dos atrasos específicos verificados nos casos de corrupção a alto nível, tal como recomendado pela Comissão. Diversas instituições, incluindo o Supremo Tribunal, a Inspeção Judicial, a DNA e o Ministério da Justiça debruçaram-se já sobre esta questão, embora com graus de profundidade diferentes. Estas iniciativas proporcionam uma base útil de reflexão para as futuras soluções a adoptar.

A Roménia deu uma resposta rápida à recomendação da Comissão, adoptando uma revisão à lei sobre a *Agência Nacional para a Integridade (ANI)*<sup>7</sup>. A nova lei foi aprovada numa sessão extraordinária do Parlamento romeno, convocada a pedido do Presidente e aborda as principais preocupações expressas pela Comissão, nomeadamente ao restabelecer a possibilidade de apreensão de bens obtidos de forma injustificada. A lei revista introduz igualmente novas disposições destinadas a reforçar a eficácia do quadro jurídico<sup>8</sup>. A eficiência do novo quadro jurídico deverá ser demonstrada através da obtenção de resultados positivos.

Em Dezembro, no contexto das restrições orçamentais gerais, o Parlamento reduziu significativamente o orçamento da ANI para 2011. Este corte orçamental poderá impedir a publicação de declarações patrimoniais e de declarações de interesses. A

---

<sup>7</sup> A nova lei, aprovada pelo Parlamento em 24 de Agosto e promulgada pelo Presidente em 31 de Agosto, entrou em vigor em 6 de Setembro.

<sup>8</sup> Pode citar-se como exemplo a introdução de uma obrigação, imposta aos titulares de cargos públicos, de declararem contratos financiados por fundos estatais, locais ou externos de que beneficiem directa ou indirectamente. A ANI está convicta de que esta medida contribuirá para identificar situações de conflito de interesses.

confirmar-se, tratar-se-ia de um recuo no que se refere à transparência dos bens e à eficácia dos controlos da ANI, que dependem em parte de denúncias do público.

Os magistrados da DNA efectuaram investigações criminais junto da polícia das fronteiras e dos serviços aduaneiros que levaram à realização, em Fevereiro, de uma operação anticorrupção de grande envergadura nas fronteiras, de que resultaram numerosas detenções. É extremamente importante que sejam previstos os recursos humanos necessários para preencher os lugares vagos, enquanto é dado o devido seguimento judicial a esta operação.

Continuou a aumentar o número de *investigações e acusações em casos de corrupção de pequena ou média gravidade a nível local* desde o último relatório da Comissão<sup>9</sup>. A maioria dos casos continua a resultar da cooperação com a Direcção-Geral Anticorrupção (DGA) do Ministério da Administração e do Interior. Afigura-se que estão também previstas medidas de reforço da cooperação entre o Ministério Público e o Serviço de Investigação de Fraudes da Polícia Romena.

Nos últimos seis meses, a Roménia lançou uma *avaliação independente da estratégia nacional anticorrupção*, dando seguimento a uma recomendação da Comissão. Uma avaliação interna dos resultados intercalares da estratégia realizada anteriormente confirmou uma outra recomendação da Comissão sobre a necessidade de reforçar a política global anticorrupção através de uma coordenação de alto nível<sup>10</sup>. Não foram ainda tomadas medidas concretas a este respeito. Durante os últimos seis meses prosseguiu a aplicação de diversas medidas de prevenção da corrupção<sup>11</sup>.

A Roménia elaborou diversas alterações de carácter jurídico à *legislação no domínio dos contratos públicos*, dando seguimento às recomendações da Comissão nesta área. Tal como já referido no último relatório da Comissão, a Roménia introduziu novas disposições que prevêm uma definição mais lata do conceito de conflito de interesses no âmbito da legislação de contratação pública<sup>12</sup>. Estas disposições abrangem os casos de pessoas que exercem funções executivas numa empresa proponente e que têm relações familiares ou comerciais com pessoas com poderes de decisão na autoridade adjudicante. Outras alterações, no sentido de racionalizar o sistema de recurso administrativo e judicial, destinam-se a acelerar os processos de concursos públicos<sup>13</sup>. Os contratos podem ser agora celebrados depois da rejeição das queixas pelas instâncias administrativas de recurso, mesmo que tenha sido

---

<sup>9</sup> Durante os primeiros nove meses de 2010 os gabinetes locais do Ministério Público acusaram 406 arguidos por delitos de corrupção, comparativamente com 193 e 115 durante os períodos homólogos de 2009 e 2008, respectivamente.

<sup>10</sup> A análise identificou ainda a ausência de uma abordagem nacional e uniforme de prevenção e combate à corrupção, um controlo insuficiente e mecanismos de informação insatisfatórios e a inexistência de indicadores de impacto, o que impede a realização de uma avaliação da estratégia.

<sup>11</sup> Trata-se, nomeadamente do prosseguimento dos trabalhos para aplicar uma nova metodologia de identificação dos riscos e vulnerabilidades em matéria de corrupção no Ministério da Administração e Interior, de novas propostas resultantes dos debates sobre o combate à corrupção organizados pelo Centro Nacional para a Integridade, de conferências para promover boas práticas na administração pública organizadas pela Agência Nacional da Função Pública e da elaboração de propostas para reforçar os mecanismos de prevenção e detecção da corrupção no sector da contratação pública na área da saúde.

<sup>12</sup> Estas disposições foram aditadas através do Decreto de Emergência do Governo 76/2010, aprovado pela Lei 278/2010.

<sup>13</sup> Estas disposições estão também incluídas na Lei 278/2010.

interposto um recurso judicial. A Autoridade Nacional de regulação e controlo em matéria de contratos públicos prevê a celebração de protocolos de cooperação administrativa, a fim de ter acesso a bases de dados que permitem a identificação de eventuais situações de conflito de interesses. O impacto concreto destas disposições ainda não foi demonstrado na prática.