



Bruxelas, 22.1.2014
COM(2014) 37 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre os progressos realizados pela Roménia no âmbito do mecanismo de cooperação e de verificação

{SWD(2014) 37 final}

1. INTRODUÇÃO

Em julho de 2012, a Comissão Europeia elaborou um relatório sobre uma avaliação global dos progressos realizados pela Roménia, cinco anos após a criação do Mecanismo de Cooperação e de Verificação (MCV)¹. O relatório assinalou que muitas das traves-mestras necessárias estavam implantadas e que o MCV dera um importante contributo para a reforma na Roménia. O enfoque passou a estar na execução de reformas. O relatório, a sua metodologia e conclusões foram também aprovados nas conclusões do Conselho de Ministros².

No relatório foram igualmente incluídos os acontecimentos de julho de 2012 na Roménia, que suscitam questões específicas sobre o Estado de direito e a independência do poder judicial na Roménia. A Comissão consagrou um relatório intercalar a estas questões em janeiro de 2013³. O relatório concluiu que a Roménia tinha dado execução a diversas, mas não à totalidade das recomendações da Comissão sobre estas questões. O relatório salientou igualmente a necessidade de acelerar os progressos em relação às recomendações da Comissão sobre a reforma do sistema judicial, a integridade e a luta contra a corrupção.

O presente relatório avalia os progressos realizados pela Roménia desde esses relatórios nos dois principais domínios MCV da reforma judicial e do combate à corrupção. O historial do MCV demonstrou até agora que os avanços não são simples, de tal forma que os progressos num domínio podem ser limitados ou anulados pelos reveses noutra domínio. Em dezembro de 2013, as decisões no Parlamento serviram como um aviso de que os princípios e objetivos fundamentais da reforma são ainda objeto de contestação — foi necessária a intervenção do Tribunal Constitucional para reiterar esses princípios. Tal facto torna particularmente difícil avaliar a sustentabilidade das reformas e apreciar o grau de dinamismo a nível interno necessário para garantir uma tendência positiva geral.

É de salientar que as circunstâncias difíceis de 2012 não comprometeram a determinação de muitas instituições e pessoas singulares da Roménia em prosseguirem os seus esforços para consolidar os progressos. A Comissão considera que o processo de acompanhamento do MCV, as oportunidades proporcionadas pelos fundos da UE e o empenhamento construtivo da Comissão e de muitos Estados-Membros continuam a ser um valioso apoio à reforma na Roménia. O próximo relatório será apresentado dentro de um ano, aproximadamente.

¹ COM(2012) 410 final.

² 24 de setembro de 2012

³ COM(2013) 47 final. A sua análise e recomendações foram aprovadas nas conclusões adotadas pelo Conselho «Assuntos Gerais» em 11 de março de 2013.

2. PONTO DA SITUAÇÃO EM RELAÇÃO AO PROCESSO DE REFORMA NA ROMÉLIA

2.1 *O sistema judicial*

A independência do sistema judicial e o Estado de direito constituíram um tema específico do relatório de julho de 2012 e do seu seguimento de janeiro de 2013⁴. Têm sido também questões permanentes no debate nacional romeno, com uma maior ênfase colocada pelas instituições judiciais sobre este aspeto do seu trabalho, o que pode ter influenciado o nível de confiança nas instituições judiciais na Roménia⁵.

Independência do sistema judicial e Estado de direito

A ordem constitucional

Embora não fazendo estritamente parte do poder judicial, a Constituição e o Tribunal Constitucional estão no cerne do Estado de direito. O desafio à autoridade do Tribunal Constitucional no verão de 2012 não foi repetida, e este tem, pelo contrário, consolidado o seu papel como um árbitro importante. Este tribunal continuará a desempenhar um papel fundamental na defesa de princípios fundamentais como a separação de poderes, incluindo qualquer futuro debate sobre uma alteração constitucional.

Prevedo-se que o debate constitucional voltará a ocorrer este ano, será importante assegurar que o Conselho Superior da Magistratura (CSM) tenha a oportunidade de apresentar as suas observações sobre todos os domínios relevantes para o sistema judicial. Em especial, será necessário excluir alterações que aumentam a oportunidade de os políticos influenciarem a liderança do sistema judicial ou desafiar a independência ou a autoridade judicial. Por esta razão, o compromisso do governo para consultar em particular a Comissão de Veneza é um sinal importante do empenhamento da Roménia de basear as futuras alterações constitucionais nas normas europeias. As autoridades romenas tornaram também clara a sua intenção de manter informada a Comissão Europeia.

Pressão sobre a independência judicial

No verão e no outono de 2012, a Comissão recebeu um grande número de declarações das instituições judiciais sobre as críticas diretas dos responsáveis políticos e ataques dos meios de comunicação social com motivações políticas a juízes, magistrados do Ministério Público e membros das suas famílias, bem como a instituições judiciais e do Ministério Público⁶. O número e força desses ataques parecem ter diminuído desde 2012, mas há exemplos de que continuam a verificar-se. Estes incluem casos em que as instituições judiciais e os magistrados foram diretamente criticados na sequência de decisões judiciais sobre importantes personalidades políticas.

⁴ COM(2012) 410 final e COM(2013) 47 final.

⁵ No Eurobarómetro especial n.º 385 sobre a justiça, a confiança da população da Roménia no sistema judicial, num valor de 44 %, não estava longe da média da UE (53 %) e a Roménia ocupou o 17.º lugar da UE- 28 em termos de confiança.

⁶ COM (2013) 47 final, p. 4.

Esta situação contrasta com a prática em muitos outros Estados-Membros, em que o respeito pelo princípio da separação dos poderes e da independência judicial, através de normas ou convenções, limita a medida em que os políticos emitem observações sobre decisões judiciais.

O CSM é o principal defensor da independência da justiça e cumpriu a sua missão de forma sistemática e profissional, o que ajudou a que a questão tenha sido tomada mais seriamente pelos cidadãos e pelos responsáveis políticos. Este aspeto revelou-se uma parte cada vez mais importante da missão do CSM, podendo um procedimento claro e publicamente acessível sobre a forma de o CSM reagir nestes casos ajudar a consolidar este papel. O CSM pode igualmente analisar outras formas de mostrar apoio institucional à aplicação na prática da independência judicial, apoiando os magistrados individualmente em tais circunstâncias⁷.

O Ministro da Justiça lançou igualmente uma iniciativa útil para estabelecer um diálogo entre os meios de comunicação social e os magistrados. Uma melhor compreensão mútua e uma abordagem profissional à gestão dos meios de comunicação social nas instituições judiciais podem contribuir para melhorar as relações entre estes. Mas mantém-se o caso de que será difícil realizar progressos neste domínio se continuarem as críticas sobre magistrados e decisões judiciais.

Respeito das decisões judiciais

Esta matéria está relacionada com um aspeto importante da separação dos poderes e do Estado de direito, o respeito das decisões judiciais. Tal respeito manifesta-se a diferentes níveis. A não execução de decisões judiciais ou os processos em que a administração pública se opõe injustificadamente a uma decisão judicial constitui um desafio ao carácter vinculativo das decisões judiciais.

Este problema afeta os órgãos mais elevados do Estado. Desde julho de 2012, o sistema judicial teve de recorrer, por mais de uma vez, ao Tribunal Constitucional pela falta de vontade do Parlamento de cessar mandatos na sequência de decisões judiciais definitivas de incompatibilidade de um deputado. A mais recente decisão do Tribunal Constitucional sobre esta questão data de novembro de 2013; contudo o Senado ainda não tomou qualquer medida.

Nomeações de alto nível

As nomeações a nível do sistema judicial são uma das formas mais claras de demonstrar a independência dos magistrados judiciais e do Ministério Público. O processo do MCV sublinhou a importância de adotar procedimentos claros, objetivos e ponderados para proceder a tais nomeações⁸: nomeações não motivadas politicamente de pessoas com um elevado grau de profissionalismo e integridade são essenciais para a confiança do público no sistema judicial.

⁷ Relatório técnico, secção 1.1.1.

⁸ Por exemplo, o documento COM(2012) 410 final incita a um «processo de nomeação transparente e objetivo [para as instituições de luta contra a corrupção], através de concursos abertos com critérios claros, visando assegurar a liderança mais forte possível e com o objetivo de garantir a continuidade do funcionamento destas instituições.» Ver também as conclusões do Conselho de Ministros, mais recentemente, de 13 de março de 2013.

O historial do ano tem resultados mistos⁹. No caso da liderança do Supremo Tribunal, não existem sinais de interferência no processo. A situação é mais difícil no caso do Ministério Público, em que o processo de nomeação lançado em setembro de 2012 registou fortes influências políticas que subsequentes alterações no processo não evitaram. Tal pode ter desencorajado alguns elementos a candidatarem-se. A proposta final de candidatos incluía algumas individualidades com registos no domínio da luta contra a corrupção. No entanto, os resultados globais não foram o resultado de um processo transparente concebido para permitir o exame das qualidades dos candidatos e uma verdadeira concorrência. A Comissão lamentou a decisão de não se seguir um procedimento sólido, observando que tal impôs sobre os nomeados o ónus de demonstrar o seu empenho na prossecução do trabalho dessas instituições na luta contra a corrupção.

No outono de 2013, surgiu outra questão difícil com as nomeações de responsáveis e adjuntos das secções da Direção Nacional Anticorrupção (DNA). Mais uma vez, as nomeações temporárias para lugares interinos foram abruptamente interrompidos, tendo sido efetuadas nomeações pelo Ministro da Justiça que não seguiram totalmente o procedimento de consulta do Chefe da DNA. Devido às críticas formuladas pelo público e pelo CSM, foi realizado um segundo processo mais consensual em conformidade com as regras, de que resultou um conjunto diferente de nomeações permanentes. Em razão do calendário, suscitaram-se igualmente preocupações a nível da população para denunciar uma eventual ligação com decisões da DNA sobre individualidades políticas, paralelamente às críticas públicas vindas da classe política contra magistrados do Ministério Público¹⁰.

Quadro jurídico

Os novos códigos jurídicos

Os relatórios sucessivos do MCV seguiram o processo de desenvolvimento dos novos códigos jurídicos na Roménia. Em julho de 2012, o relatório MCV sublinha que esse processo representou uma modernização substancial do quadro jurídico da Roménia. Embora a implementação não tenha sido fácil, em especial quando tiveram de ser mantidos sistemas paralelos, existe um sentimento crescente de que as principais instituições judiciais têm trabalhado juntamente com o Ministério da Justiça para facilitar a transição. Pensa-se que os preparativos para a entrada em vigor do novo Código Penal têm beneficiado da experiência do passado¹¹. O Ministério da Justiça obteve igualmente um orçamento e lugares adicionais para apoiar a implementação dos novos códigos. Foi útil estabelecer prazos ligeiramente mais longos, mas realistas, para o processo.

O novo Código de Processo Penal, a implementar a partir de fevereiro, é uma empresa de grande envergadura: todas as disposições são diretamente aplicáveis e o código introduz duas novas instituições, o «juiz dos direitos e liberdades» e o «juiz da câmara preliminar». É, por conseguinte, particularmente importante que os problemas sejam previstos e resolvidos, sempre que possível. O acompanhamento regular do efeito real e a aplicação das novas disposições serão importantes uma vez que os novos códigos entrem em vigor.

⁹ Relatório técnico, secção 1.5.

¹⁰ Relatório técnico, secção 1.5.

¹¹ Relatório técnico, secção 1.2.2.

Outra dificuldade é a instabilidade dos novos códigos alguns meses antes da sua entrada em vigor. Foram identificados vários problemas de ordem jurídica, que poderão implicar alterações dos códigos ou da legislação de aplicação do Código do Processo Penal ainda por adotar e antes da entrada em vigor¹². Além disso, em dezembro, o Parlamento romeno votou uma série de alterações controversas ao Código Penal, que foram declaradas inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional (ver infra).

Coerência da jurisprudência

A introdução dos códigos é também uma importante oportunidade para abordar a questão da coerência da jurisprudência. A incoerência e falta de previsibilidade na jurisprudência dos tribunais ou na interpretação da legislação continua a ser uma das principais preocupações para a comunidade empresarial e para a sociedade em geral.

O Supremo Tribunal de Cassação e Justiça (STCJ) tomou uma série de medidas úteis para dar resposta a esta questão. Os novos códigos do processo centram as segundas instâncias no seu objetivo primário de cassação e reforçam o papel do Supremo Tribunal de Justiça na melhoria da coerência. O processo de reenvio a título prejudicial permitirá recorrer ao Supremo Tribunal para que tome uma decisão interpretativa vinculativa tanto para o tribunal em causa como para os processos futuros. O Supremo Tribunal e o CSM adotaram medidas importantes no que respeita à formação e publicação de decisões judiciais fundamentadas, permitindo, nomeadamente, aos juízes e funcionários judiciais aceder a todas as decisões judiciais de todos os outros tribunais do país. O próximo passo deverá ser o de garantir que todas as decisões judiciais sejam acessíveis às profissões jurídicas e ao público em geral¹³.

O funcionamento normal do sistema é, no entanto, entravado pela resistência de alguns quadrantes em seguir a jurisprudência ou a orientação de tribunais superiores. A incerteza subsequente compromete a confiança no sistema judicial, criando ineficiência e frustração para os operadores económicos e os cidadãos. Os presidentes dos tribunais poderiam fazer mais para convencer os seus colegas da importância da coerência, em especial, para contestar as decisões que parecem divergir em relação à prática do Supremo Tribunal. Pela sua parte, o Supremo Tribunal tem de eliminar os casos em que as suas próprias decisões parecem incoerentes.

Uma fonte de dificuldades adicional na aplicação uniforme da legislação diz respeito à qualidade e à estabilidade do quadro legislativo. O elevado número de decretos de urgência e de procedimentos parlamentares que não respeitem um mínimo de transparência impedem frequentemente uma avaliação, consulta e preparação adequadas, mesmo quando a urgência não é clara. Tal facto é fonte de confusão e erros na aplicação de lei por parte dos juízes, magistrados do Ministério Público, juristas, empresas, administrações e cidadãos e aumenta o risco de lacunas que podem ser utilizadas para interpretar a lei de forma divergente.

¹² Relatório técnico, secção 1.2.2.

¹³ A secção 1.3.2 do relatório técnico estabelece as diferentes iniciativas tomadas até à data.

Reforma estrutural do sistema judicial

Estratégia para o desenvolvimento do sistema judicial (2014-2018)

O Ministério da Justiça tem vindo a trabalhar no sentido de desenvolver uma estratégia para o desenvolvimento do sistema judicial (2014-2018). A estratégia visa reforçar as reformas em curso e as instituições judiciais, bem como aumentar a confiança no sistema judicial. Os objetivos globais — maior eficiência, reforço institucional, integridade, qualidade, transparência e acesso à justiça — são coerentes com os trabalhos efetuados nos outros Estados-Membros e a nível europeu. O objetivo é vir a adotar a estratégia e o plano de ação que a acompanha em fevereiro de 2014. Para esta iniciativa, é essencial uma cooperação estreita entre o Governo e as instituições judiciais, tendo o Ministério conseguido fazer convergir as posições das instituições envolvidas. O consenso conferirá maior autoridade à estratégia. Seria igualmente importante associar ao processo outras profissões jurídicas, como os advogados, os notários e os oficiais de justiça.

Para qualquer futura reforma do sistema judicial seria importante melhorar a capacidade de gestão do sistema judicial para uma tomada de decisões mais bem documentadas, com base na recolha de dados fiáveis sobre o funcionamento do sistema judicial, na investigação e no planeamento a longo prazo. Outros Estados-Membros utilizaram também práticas como sondagens entre os utilizadores e inquéritos ao pessoal, a fim de melhor compreender quais as deficiências do sistema.

Gestão da carga de trabalho e eficiência da justiça

A excessiva carga de trabalho de alguns tribunais e de alguns departamentos do Ministério Público é reconhecida como um problema persistente, agravado pela incerteza quanto ao impacto dos códigos. Várias tendências positivas no sistema judicial, incluindo a especialização, uma melhor utilização dos funcionários judiciais, e a adoção de medidas a nível das práticas judiciais para prevenir atrasos abusivos, podem ter um impacto positivo.

No entanto, é também importante analisar a eterna questão¹⁴ do reequilíbrio dos recursos disponíveis através de uma redefinição do mapa judicial. Esta mudança iria, porém, exigir uma alteração da legislação e, não obstante o apoio do Ministério da Justiça, afigura-se que o apoio do Parlamento continua a ser incerto.

Integridade do sistema judicial

O CSM sublinhou que tenciona aplicar uma política de tolerância zero relativamente aos problemas de integridade no âmbito do sistema judicial; com a ajuda dos serviços de inspeção está a desenvolver uma abordagem mais coerente e exaustiva. Será importante que tal abordagem se reflita igualmente na adoção de uma abordagem coerente por parte da secção administrativa do Supremo Tribunal. O número de processos aumentou, aparentemente¹⁵, mas será necessário um controlo suplementar, a fim de determinar se o efeito dissuasivo está a funcionar.

¹⁴ Ver, por exemplo, COM(2012) 410 final, p. 8.

¹⁵ Relatório técnico, secção 1.4.4. Esta secção regista igualmente o grande número de processos impugnados com êxito perante o Supremo Tribunal, o que compromete a eficácia das medidas.

2.2 *Quadro em matéria de integridade*

O quadro em matéria de integridade é um dos elementos fundamentais do MCV. Baseia-se em instituições e normas que visam garantir que as expectativas são claras e corretamente aplicadas. Também se apoia fortemente na aceitação política e cultural de que a integridade é um importante princípio para funcionários públicos e que as infrações devem implicar consequências.

A Agência Nacional para a Integridade (ANI) e o Conselho Nacional para a Integridade (CNI)

No ano passado, a Agência Nacional para a Integridade (ANI) continuou a consolidar os seus resultados¹⁶. Existem, no entanto, obstáculos contínuos e diferenças entre os progressos realizados em matéria de incompatibilidades, de conflitos de interesse e de riqueza injustificada. Em especial, a ANI e a sua administração têm enfrentado uma série de ataques, que, frequentemente, pareciam coincidir com processos instruídos pela ANI contra altos responsáveis políticos. O Conselho Nacional para a Integridade provou o seu valor enquanto organismo de supervisão capaz de explicar o mandato da ANI e de intervir em público, se necessário.

A ANI afirmou-se estavelmente como instituição e o governo destinou-lhe mais recursos para garantir o seu funcionamento eficaz. Tendo em conta a importância das suas relações com outros organismos governamentais, a ANI celebrou uma série de acordos de cooperação que regem tais relações, embora com resultados diferentes entre si. As decisões da ANI são frequentemente impugnadas em tribunal, mas os dados revelam que, em mais de 80 % dos casos sobre conflitos de interesses, os tribunais confirmaram as conclusões da ANI.

Os tribunais parecem ter-se familiarizado com o quadro em matéria de integridade. A jurisprudência não é ainda homogênea, com decisões contraditórias a nível dos tribunais de recurso, mas também ao nível do Supremo Tribunal de Cassação e Justiça (STJC), e os processos judiciais sobre incompatibilidade são ainda longos. O STCJ deve ainda pronunciar-se sobre a possibilidade de impugnar uma decisão da comissão de investigação sobre o enriquecimento que consiste em não remeter para tribunal um caso da ANI. A duração do processo de anulação de contratos assinados em violação das normas sobre os conflitos de interesses e a escassa eficácia das ações intentadas pela administração pública para perseguir tais ilícitos reduzem igualmente o poder dissuasor da atividade da ANI, além de implicar uma perda para as finanças públicas.

A decisão de desenvolver um novo sistema para a verificação ex-ante de conflitos de interesses no processo de adjudicação de contratos públicos constitui um complemento significativo para as atividades da ANI¹⁷. É claramente desejável que os potenciais conflitos de interesses possam ser identificados e evitados antecipadamente, antes da assinatura dos contratos. Para que o sistema funcione, será importante impor uma obrigação jurídica de as entidades adjudicantes responderem aos problemas identificados pela ANI. É igualmente necessário inserir uma disposição segundo a qual, se o contrato não for anulado e a decisão da

¹⁶ Relatório técnico, secção 2.1.3.

¹⁷ A secção 2.1.4. do relatório técnico descreve pormenorizadamente o processo.

ANI for confirmada, o funcionário em situação de conflito de interesses será responsável pelo pagamento de uma percentagem mínima do custo do contrato. Se for bem sucedida, a abordagem deverá ser rapidamente alargada dos fundos da UE a todos os procedimentos de adjudicação de contratos.

Seria lógico tirar as devidas lições da atividade atual da ANI, a fim de aperfeiçoar o seu quadro jurídico. Um pacote de medidas que está agora a ser discutido com o governo inclui medidas importantes como a anulação imediata de um contrato quando é adotada uma decisão definitiva relativa ao conflito de interesses, mais controlos na fase de nomeação e um acesso mais fácil às declarações de interesse. A ANI poderia igualmente aproveitar a ocasião para conduzir uma codificação do quadro jurídico em matéria de integridade, que deve garantir que qualquer perceção de ambiguidades no atual quadro sejam suprimidas.

Contudo, tais medidas sensíveis sofrem a incerteza provocada pelas tentativas repetidas do Parlamento de reduzir a eficácia do quadro em matéria de integridade¹⁸, que incluem, por exemplo, as tentativas do verão de 2013 de alterar as regras sobre a incompatibilidade dos representantes eleitos a nível local ou as recentes tentativas de alterar o Código Penal, excluindo categorias completas de pessoas da aplicação das normas sobre a integridade, nomeadamente as normas sobre os conflitos de interesses (ver infra). Incluem, além disso, os casos em que o Parlamento se revelou pouco disposto a executar uma decisão da ANI, mesmo quando confirmada por uma decisão do tribunal. Consequentemente, uma proposta do Governo de alteração da lei sobre a ANI deverá reforçar e consolidar a ANI para demonstrar a vontade política de manter em vigor um quadro jurídico eficaz em matéria de integridade.

Quadro em matéria de integridade: Parlamento

Os anteriores relatórios do MCV apontaram ainda o risco de as regras parlamentares permitirem que os deputados se subtraíam à justiça¹⁹. O relatório do MCV de janeiro observou que o Parlamento adotou, em janeiro de 2013, alterações ao estatuto dos deputados, que modificam os procedimentos de levantamento da imunidade nos casos de busca, prisão ou detenção de deputados, bem como no caso de ações contra ex-ministros. As alterações ao estatuto são consideradas úteis, porque introduzem uma maior clareza sobre a cessação do mandato por motivos de incompatibilidade e fixam os prazos para o exame por parte do Parlamento de pedidos de detenção, prisão ou busca de deputados apresentados pelo Ministério Público. Todavia, o Parlamento não é obrigado a fundamentar a eventual recusa a que seja intentada uma ação judicial²⁰.

Estas disposições só entraram em vigor em julho devido a uma impugnação perante o Tribunal Constitucional e os regulamentos de execução e um novo código de conduta²¹ ainda não foram adotados. A eficácia do estatuto terá de ser avaliada ao longo do tempo. Infelizmente, a prática parlamentar durante o outono de 2013 nem sempre denota uma

¹⁸ O documento COM(2012) 410 final, p. 14 apresenta exemplos de anos recentes.

¹⁹ Ver, por exemplo, COM(2012) 410 final, p. 14.

²⁰ O documento COM(2013) 47 final, p. 7, recomenda que sejam «exigidas justificações exaustivas se o Parlamento não deixar a aplicação da legislação seguir o seu curso.»

²¹ O Presidente da Câmara dos Deputados não excluiu a possibilidade que o código de conduta se inspire nas práticas internacionais e um projeto foi enviado ao Parlamento Europeu em dezembro de 2013.

vontade dos deputados de procurar adotar novas regras para conferir novo rigor ao processo²². Em especial, como prova das preocupações expressas no relatório de janeiro, o Parlamento não aplicou uma decisão do Supremo Tribunal que confirmava uma decisão da ANI²³.

2.3 Luta contra a corrupção de alto nível

Segundo os anteriores relatórios do MCV e as conclusões do Conselho, as medidas adotadas pelas instituições responsáveis pela luta contra a corrupção de alto nível constituem um dos principais instrumentos de que dispõe a Roménia para realizar os objetivos previstos no MCV. Desde os últimos relatórios da Comissão, tanto a DNA, a nível do Ministério Público²⁴, como o STJC, na fase de julgamento²⁵, mantiveram um balanço positivo em circunstâncias difíceis. Tanto em termos de acusações como de condenações, a aplicação da justiça a individualidades políticas de alto nível foi uma importante demonstração do alcance da justiça romena.

A prática dos tribunais melhorou substancialmente, nomeadamente em termos de rapidez das investigações da DNA e do julgamento²⁶. Foi colmatada uma grave lacuna para impedir que um processo seja atrasado pela demissão de um cargo como o de deputado, e há advogados oficiosos adstritos ao Supremo Tribunal a fim de evitar que a ausência de um advogado de defesa seja utilizada para obter um adiamento.

A luta contra a corrupção no âmbito da magistratura²⁷ constitui um elemento fundamental para a credibilidade do sistema. Neste domínio, procurou-se melhorar a coerência e o carácter dissuasor das sanções, apresentando um projeto de lei que suprima a pensão de reforma especial dos magistrados em caso de condenação definitiva por crimes intencionais, incluindo a corrupção²⁸.

No entanto, a luta contra a corrupção de alto nível, enfrenta obstáculos significativos. Apesar das investigações, acusações e condenações em curso, há provas de que a corrupção não é sempre tratada como um crime grave. No âmbito do sistema judicial, a elevada percentagem de penas suspensas parece demonstrar a relutância dos juízes em levar a cabo as decisões de condenação²⁹ — em contradição com as diretrizes do Supremo Tribunal em matéria de pronúncia de sentenças. Outra questão importante a este respeito consistirá em melhorar o balanço em termos de confisco e de recuperação de bens. Os poderes alargados de confisco,

²² Relatório técnico, secção 2.2.

²³ Apesar do apoio explícito do STCJ e do Tribunal Constitucional num processo relativo a um senador.

²⁴ Em 2013, registou-se um aumento significativo do número de arguidos enviados a julgamento (1073, no total). Ver o relatório técnico, secção 3.2.3.

²⁵ Os números comunicados pelo Supremo Tribunal são comparáveis aos comunicados em 2012. Ver o relatório técnico, secção 3.1.

²⁶ Dos 205 processos da DNA em que as decisões definitivas foram proferidas no período de referência, a maior parte (cerca de 73 %) foi objeto de uma decisão em menos de 4 anos (a maioria deles no prazo de 2 anos). Ver o relatório técnico, secção 3.1.

²⁷ Alguns casos recentes foram comunicados pelo STCJ e a DNA.

²⁸ Este projeto de lei foi aprovado pela Câmara de Deputados, mas está ainda a ser examinado no Senado.

²⁹ Nos casos conduzidos pela DNA entre 1 de janeiro e 15 de outubro de 2013, 853 arguidos foram condenados a penas de prisão. Em 22,2 % dos casos (189 sanções) foi ditada a execução da sentença, enquanto nos restantes 77,8 % (664 sanções) a execução foi suspensa (suspensão condicional ou suspensão sujeita a vigilância). Ver o relatório técnico, secção 3.6.1.

de modo a permitir o confisco de bens de familiares, foram introduzidos recentemente e relativamente pouco utilizados³⁰.

Esta relutância é confirmada quando os políticos romenos fazem declarações em que manifestam expressamente solidariedade com pessoas condenadas por corrupção. A aplicação incoerente das regras relativas aos ministros demissionários dá uma impressão de subjetividade. Esta situação pode estar também ligada às alterações ao Código Penal aprovadas pelo Parlamento em dezembro de 2013, sem debate ou consulta pública prévios. Os organismos judiciais romenos, incluindo o Supremo Tribunal e o Conselho Superior da Magistratura, expressaram sérias preocupações quanto a essas alterações, com o fundamento de que estas teriam permitido que os deputados³¹ se subtraíam à aplicação da legislação em matéria de delitos de corrupção como o suborno, o tráfico de influências e o abuso de poder. Os dados da DNA indica que cerca de 28 deputados foram condenados ou estão a ser julgados por corrupção³².

Outra das alterações propostas reduzia consideravelmente o prazo de prescrição. Os relatórios do MCV formularam frequentemente observações sobre o regime de prescrição na Roménia³³, que inclui uma disposição relativamente insólita, segundo a qual a prescrição termina apenas no momento da sentença definitiva. Outras disposições importantes incluem a redefinição do conflito de interesses, a fim de subtrair uma vasta gama de categorias de pessoas à responsabilidade por um crime³⁴. Outra proposta de alteração sugerida eliminaria aparentemente todas as consequências dos crimes de corrupção para as pessoas já condenadas³⁵.

Estas alterações provocaram reações da magistratura romena³⁶ e da comunidade internacional.³⁷ Uma das questões suscitadas foi o facto de, em conformidade com a Convenção da ONU sobre a Corrupção, as normas sobre a corrupção e sobre o conflito de interesses deverem aplicar-se a todos os funcionários públicos que desempenham funções legislativas, executivas, administrativas ou judiciais³⁸. O Tribunal Constitucional da Roménia

³⁰ O Ministério da Justiça referiu que a Lei de 2012 relativa aos poderes alargados de confisco tinha sido utilizada pelo Ministério Público entre 1 de janeiro e 1 de setembro de 2013 em 34 casos. Apenas foi adotada uma decisão judicial que envolve o confisco alargado, estando o processo atualmente em fase de recurso perante o Supremo Tribunal de Cassação e de Justiça.

³¹ Bem como o Presidente e as pessoas que exercem profissões, de advogado, notário e oficial de justiça.

³² Relatório técnico, secção 3.2.1.

³³ O documento COM(2012) 410 final recomendou suspender os prazos de prescrição após o início de uma investigação judicial.

³⁴ Mais de 100 autarcas e adjuntos estão atualmente a ser julgados em casos de infrações no âmbito das competências da DNA.

³⁵ O debate sobre esta alteração foi adiada.

³⁶ Ver por exemplo o comunicado de imprensa da DNA: <http://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=4510&jftfdi=&jffi=comunicat;> e o STCJ: <http://www.scj.ro/sesizari%20CC/Hot%20SU%201%202013.pdf>

³⁷ Ver, por exemplo, a reação da Embaixada dos Estados Unidos na Roménia: <http://romania.usembassy.gov/policy/media/pr-12112013.html>

³⁸ Ver, por exemplo, o artigo 4.º, n.º 5, da proposta de Diretiva relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal, COM(2012) 363 final de 11.7.2012. Tal está também em conformidade com a Convenção das Nações Unidas sobre a corrupção, que define funcionário público, para efeitos da aplicação das normas em matéria de corrupção, como qualquer pessoa que exerce funções legislativas, executivas, administrativas ou judiciais num Estado Contratante, tanto nomeado como eleito.

decidiu, em janeiro de 2014, que as alterações eram inconstitucionais, referindo, em especial, a necessidade de respeitar as obrigações decorrentes do direito internacional, bem como o princípio da igualdade perante a lei consagrado na Constituição da Roménia. A decisão do Tribunal Constitucional foi uma importante demonstração do funcionamento das garantias constitucionais, mas o facto de que tenham sido aprovadas alterações em direta contradição com estes princípios fundamentais levanta perplexidades.

2.4 Luta contra a corrupção a todos os níveis

O MCV exige igualmente acentuados esforços para resolver os casos de corrupção em todos os níveis da sociedade romena. As sondagens revelam uma forte e constante preocupação dos cidadãos pelo carácter difuso da corrupção³⁹. Se, por um lado, o facto de levar a julgamento personalidades importantes acusadas de corrupção pode ter efeitos positivos em termos de perceção, a luta contra a corrupção a todos os níveis requer igualmente um empenhamento constante para reduzir a possibilidade de corrupção e para demonstrar que a descoberta de um caso de corrupção comporta determinadas consequências. As medidas preventivas e de gestão são ainda insuficientes⁴⁰.

A Estratégia Nacional Anticorrupção (ENA) é uma iniciativa importante que logrou alargar a aplicação de um quadro comum a uma ampla variedade de instituições romenas⁴¹, contribuindo indiscutivelmente para difundir as melhores práticas e para incentivar os organismos públicos a consagrarem recursos e atenção à luta contra a corrupção⁴². O passo seguinte consistiria em aplicar regras mais coerentes em domínios como a avaliação dos riscos e normas de controlo interno. Na ausência de poderes de execução⁴³, todavia, a estratégia depende fortemente da definição de prioridades por parte dos responsáveis das diferentes instituições. Existem meios para demonstrar o compromisso de combate à corrupção, tal como a vontade de assinalar infrações a instituições de luta contra a corrupção: as notáveis diferenças entre os resultados das várias instituições no que respeita à aplicação destas medidas revelam uma abordagem pouco coerente.

Outra abordagem importante seria a de assegurar que as novas políticas e legislação sejam já elaboradas tendo em conta a prevenção da corrupção. Um exemplo seria no âmbito das iniciativas destinadas a promover a descentralização e a regionalização: aquando da delegação de decisões financeiras, esta deveria ser acompanhada de uma avaliação de risco e de medidas para compensar os novos fatores de vulnerabilidade⁴⁴.

³⁹ Ver Eurobarómetro n.º 374 de fevereiro de 2012, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf e o Índice de Perceção da Corrupção - Transparência Internacional - 2013: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

⁴⁰ A título de exemplo, é de salientar que muitos autarcas se encontravam numa situação de incompatibilidade, não tendo sido tomada qualquer medida até que a ANI chamou a atenção para o problema. Por conseguinte, os controlos administrativos falharam.

⁴¹ Por exemplo, quase 80 % das autoridades locais participam agora na Estratégia, tendo nomeado pessoas de contacto para as atividades relacionadas com a aplicação da ENA.

⁴² A ENA tem também um portal que oferece a possibilidade de comunicar dados sobre os indicadores das medidas preventivas, bem como as autoavaliações das instituições públicas.

⁴³ Para além de uma lista negra das pessoas que não publicaram os seus relatórios.

⁴⁴ A lei da descentralização foi recentemente impugnada com sucesso no Tribunal Constitucional.

Foram prosseguidos projetos de luta contra a corrupção apoiados por fundos da UE, por exemplo nos Ministérios da Educação, da Saúde, da Justiça e do Desenvolvimento Regional, bem como no Agência Nacional da Administração Fiscal, com resultados interessantes e possíveis exemplos de melhores práticas. A Comissão prevê basear-se nestas iniciativas para desenvolver projetos específicos para o próximo período de programação.

Para além da necessidade de reforçar os meios para evitar a corrupção e os conflitos de interesses em matéria de contratos públicos, a racionalização da legislação e a garantia de maior estabilidade são consideradas questões fundamentais por parte de magistrados e dos profissionais que se ocupam de contratos públicos na Roménia⁴⁵. Várias ONG, empresas e peritos independentes assinalaram a contínua vulnerabilidade à corrupção dos processos de adjudicação de contratos públicos. Embora este não seja um problema exclusivo da Roménia, há também a questão da capacidade administrativa para gerir os processos, em especial a nível local, o que exige especial atenção, nomeadamente no que diz respeito à prevenção. Um problema importante será o de reforçar a cooperação entre a ANRMAP e a ANI para a criação do sistema de verificação ex-ante de conflitos de interesses no processo de adjudicação de contratos públicos, incluindo a rápida extensão da abordagem adotada nos concursos com fundos da UE a todos os contratos públicos na Roménia.

3. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Esta avaliação mostra que a Roménia realizou progressos em muitos domínios desde o anterior relatório MCV. O balanço das principais instituições judiciais e das instituições responsáveis pela integridade permaneceu positivo. Está em boa via a introdução das alterações legislativas necessárias e há muito esperadas, tendo o espírito de colaboração entre as instituições judiciais e o Ministério da Justiça permitido resolver mais facilmente questões relacionadas com a gestão. Neste sentido, a situação beneficiou de um clima político mais calmo desde a primavera de 2013.

No entanto, subsistem preocupações quanto à independência judicial e existem muitos exemplos de resistência às medidas em matéria de integridade e anticorrupção a diversos níveis políticos e administrativos. A alteração apressada e não transparente do Código Penal em dezembro de 2013 suscitou uma preocupação generalizada porque foi considerada uma séria ameaça ao regime jurídico em matéria de luta contra a corrupção e de promoção da integridade, ainda que o Tribunal Constitucional tenha feito funcionar o sistema das garantias constitucionais, declarando-a inconstitucional. A medida importante relativa às nomeações importantes não deu resultados homogêneos, com alguns procedimentos aplicados de forma aberta, transparente e meritocrática, enquanto outros são criticáveis porque sujeitos a interferências políticas.

Esta situação tem consequências quanto à medida em que o processo de reforma na Roménia pode ser considerado sustentável. A capacidade de resistência dos principais organismos de luta contra a corrupção no que diz respeito a uma pressão contínua mostrou que a reforma

⁴⁵ Por exemplo, a aprovação de várias alterações no quadro geral da legislação em matéria de contratos públicos em menos de um ano suscitou uma grande confusão. Além disso, o aumento dos limites máximos dos processos de adjudicação de contratos públicos que podem ser efetuados sem o lançamento de um concurso público aumentam as vulnerabilidades.

criou raízes em setores importantes da sociedade romena. Em contrapartida, a facilidade com que as pedras angulares da reforma podem ser impugnadas no Parlamento serve como aviso de que não existe consenso quanto à prossecução dos objetivos da MCV.

A Comissão convida a Bulgária a tomar medidas nos seguintes domínios:

1. Independência judicial

A defesa da independência do sistema judicial por parte das autoridades supremas deste sistema deve prosseguir. A integridade e o profissionalismo devem constituir os principais fatores que orientam procedimentos claros em matéria de nomeações. Neste domínio a Roménia deve:

- Assegurar que o Código de Conduta dos Deputados preveja disposições claras, a fim de que os deputados e o processo parlamentar respeitem a independência do poder judicial e, em especial, das decisões judiciais;
- Proporcionar as condições necessárias para que o Conselho Superior da Magistratura consolide os seus trabalhos em matéria de proteção da independência do poder judicial e no apoio individual a magistrados que se deparem com ataques à independência judicial;
- Aproveitar a oportunidade oferecida pela possível revisão da Constituição para acompanhar as disposições em vigor sobre a separação de poderes com uma declaração clara sobre a obrigação de os poderes executivo e legislativo respeitarem a independência do poder judicial;
- Intensificar os esforços em matéria de informação e sensibilização da imprensa e dos cidadãos sobre o papel e o estatuto do sistema judicial e sobre os processos em curso.

2. Reforma judicial

Os progressos realizados no reforço da coerência da jurisprudência e da prática judicial devem ser intensificados, incluindo a adoção de medidas para acelerar os processos judiciais e para aproveitar as novas oportunidades, como o alargamento do âmbito de aplicação do confisco de bens. Neste domínio a Roménia deve:

- Avançar com maior empenho para enfrentar as questões da carga de trabalho e adotar as medidas legislativas necessárias para reestruturar o sistema dos tribunais;
- Dotar os órgãos de gestão do sistema judicial das necessárias ferramentas de informação sobre o funcionamento do sistema da justiça (tais como instrumentos estatísticos, gestão dos processos, sondagens aos utilizadores e inquéritos ao pessoal) para facilitar a adoção de decisões mais fundamentadas e para demonstrar os progressos realizados;
- Assegurar a publicação eletrónica integral e oportuna e a atualização contínua de todas as decisões judiciais e respetivas fundamentações;
- Assegurar um processo que envolva todas as profissões jurídicas e a administração pública;

- Finalizar a legislação relativa às pensões dos magistrados condenados por um crime;
- Melhorar o seguimento das decisões judiciais a todos os níveis, a fim de garantir que tais decisões e as sanções pecuniárias sejam adequadamente aplicadas.

3. Integridade

Os progressos alcançados a nível de um quadro em matéria de integridade devem ser consolidados através de uma clarificação do quadro jurídico, de modo a assegurar que não existam dúvidas sobre a sua aplicação. Neste domínio a Roménia deve:

- Assegurar que não existam exceções à aplicação da legislação em matéria de incompatibilidades, conflitos de interesse e riqueza injustificada;
- O Governo e a ANI devem trabalhar em conjunto para desenvolver e propor legislação para melhorar o quadro em matéria de integridade;
- Aplicar o controlo ex-ante dos contratos públicos por parte da ANI, com vista a alargar o controlo ex-ante dos fundos da UE a todos os concursos públicos;
- Garantir que a aplicação do novo estatuto parlamentar reforce ao máximo a aplicação automática das decisões judiciais definitivas.

4. Luta contra a corrupção

A determinação com que a lei foi aplicada à corrupção de alto nível deve ser mantida e alargada à pequena corrupção. Neste domínio a Roménia deve:

- Garantir que a legislação em matéria de corrupção seja aplicável a todos em condições de igualdade;
- Melhorar a coerência e o carácter dissuasor das sanções aplicadas nos casos de corrupção em todos os tribunais da Roménia;
- Intensificar os esforços tendo em vista a ação penal contra a pequena corrupção;
- Desenvolver a Estratégia Nacional Anticorrupção para introduzir valores de referência e obrigações mais coerentes para a administração pública, tornando públicos os resultados.