



Bruxelas, 27.1.2016
COM(2016) 41 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(2016) 16 final}

1. INTRODUÇÃO

O Mecanismo de Cooperação e de Verificação (MCV) foi criado em 2007, por ocasião da adesão da Roménia à União Europeia¹. Considerou-se necessário trabalhar mais em áreas fundamentais, para se colmatarem as insuficiências da reforma do sistema judicial e da luta contra a corrupção. Desde então, os relatórios do MCV têm registado os progressos feitos pela Roménia e têm formulado recomendações específicas sobre o direcionamento dos esforços das autoridades nacionais.

A reforma do sistema judiciário e a luta contra a corrupção continuam a ser questões importantes da sociedade romena, suscetíveis de atrair grandes manifestações públicas, e ainda é necessário continuar a apoiar a consolidação das reformas para assegurar a irreversibilidade dos progressos. O MCV continua a desempenhar um papel importante na Roménia como motor de reformas e incentivo para manter a coerência do percurso efetuado pelo país. As conclusões da Comissão e a metodologia do MCV beneficiaram sempre do forte apoio do Conselho², bem como da cooperação e do contributo de muitos Estados-Membros.

O relatório do MCV de 2015 assinalou uma série de domínios de progressos contínuos que apresentam sinais de sustentabilidade, nomeadamente através das medidas tomadas pelas principais instituições judiciais e pelas instituições responsáveis pelas questões de integridade para lutar contra a corrupção de alto nível e para o aumento do profissionalismo do sistema judicial no seu conjunto. Ao mesmo tempo, o relatório salientou que continua a haver um forte sentimento de que os progressos devem ser consolidados e reforçados, estando muitas questões legislativas pendentes e havendo dúvidas sobre o consenso político subjacente às reformas. O Conselho concluiu igualmente que um empenhamento político global e permanente na realização de reformas sustentadas e o respeito pela independência do sistema judicial são elementos fundamentais para assegurar a sustentabilidade dos avanços no sentido de cumprir dos objetivos do MCV³.

O presente relatório regressa a ambas as tendências, a fim de apreciar a profundidade do enraizamento das reformas. Trata-se do resultado de um cuidadoso processo de análise efetuada pela Comissão, com base numa estreita cooperação com as autoridades romenas, bem como com o contributo da sociedade civil e de outras partes interessadas. Aqui se analisa igualmente um número importante de testes em 2016, para continuar a demonstrar o caráter sustentável dos progressos realizados, uma das condições a satisfazer para demonstrar que um mecanismo como o MCV deixaria de ser necessário. A Comissão tem vindo a atribuir particular atenção a estes aspetos no acompanhamento que efetuou este ano e continuará a apoiar a Roménia para atingir os objetivos previstos no MCV. Já é prestado apoio à Roménia em muitos domínios no âmbito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento⁴. Além

¹ Conclusões do Conselho de Ministros de 17 de outubro de 2006 (13339/06); Decisão da Comissão que estabelece um mecanismo de cooperação e de verificação dos progressos realizados na Roménia relativamente a objetivos de referência específicos nos domínios da reforma judiciária e da luta contra a corrupção e a criminalidade organizada, de 13 de dezembro de 2006 [C(2006) 6569 final].

² http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm.

³ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7281-2015-INIT/en/pdf>

⁴ No período 2007-2013, a Roménia implementou um conjunto de projetos no domínio da reforma judicial e da luta contra a corrupção. O montante total do financiamento do Fundo Social Europeu (FSE) é de 16 milhões de EUR. Os principais beneficiários foram os ministérios da administração pública, da justiça, da educação e da saúde. Os fundos do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) foram investidos em ações relacionadas com projetos de controlo da integridade (incluindo o sistema de controlo *ex ante* PREVENT), as capacidades do organismo de contratação pública num orçamento de cerca de 15 milhões de EUR. No período 2014-2020, o programa para as capacidades administrativas (FSE) irá proporcionar um financiamento de cerca de 103 milhões de EUR para projetos de reforma judiciária, incluindo 35 milhões de EUR especificamente para a luta contra a corrupção e 35 milhões de EUR a fim de apoiar melhorias no

disso, a Comissão estabeleceu em 2015 um novo instrumento sob a forma de um serviço de apoio às reformas estruturais (SRSS) destinado a prestar assistência técnica aos esforços de reforma dos Estados-Membros da UE numa vasta gama de domínios. A Comissão incentiva a Roménia a fazer pleno uso de todas as possibilidades oferecidas.

2. PONTO DA SITUAÇÃO DO PROCESSO DE REFORMAS NA ROMÉNIA

2.1. *Independência judicial*

Nomeações

Recentes relatórios do MCV salientaram o papel das principais instituições da magistratura, o Supremo Tribunal de Cassação, o Ministério Público, a Direção de Luta contra a Corrupção e o Conselho Superior da Magistratura para reforçar a credibilidade e o profissionalismo do sistema judicial através do estabelecimento de um historial neste domínio. Claramente, os dirigentes dessas instituições têm desempenhado um importante papel neste contexto, face, por vezes, a fortes críticas de índole pessoal, que se traduziu na tónica colocada em processos de seleção transparentes e baseados no mérito⁵, como forma de proporcionar uma sólida liderança, evitar interferências políticas nas nomeações para cargos superiores e apoiar a independência judicial.

O relatório de 2015 registou a nomeação de um novo procurador-geral para a Direção de Investigação da Criminalidade Organizada e do Terrorismo como um caso que constituirá um teste importante⁶. O processo foi finalmente concluído com pouca controvérsia: foi caracterizado por uma maior transparência e previsibilidade (publicação de lugares, critérios publicamente definidos, nomes dos candidatos publicados), e beneficiou de uma cooperação clara entre o ministro da Justiça (responsável pela escolha do candidato) e o Conselho Superior da Magistratura. Por conseguinte, constituiu um bom exemplo do modo como procedimentos claros e robustos, com a plena participação das principais autoridades, pode ser o fator mais importante da credibilidade do processo de nomeação (embora os processos devam também ser suficientemente fortes para fazer face a uma situação em que as principais instituições estão em desacordo⁷).

Em 2016, assistir-se-á a uma série de nomeações para postos fundamentais; tanto o processo como os resultados serão um teste decisivo da capacidade do sistema judicial para manter o processo de reforma em tempo de mudança⁸. Os lugares de presidente do Supremo Tribunal de Cassação e Justiça, de procurador-geral e de procurador principal da Direção de Combate à Corrupção necessitam, todos, processos claros, públicos e predefinidos⁹.

domínio dos contratos públicos. Os recursos do FEDER até 15 milhões de EUR serão investidos no reforço das capacidades e na assistência técnica em matéria de contratos públicos, na prevenção da fraude para as autoridades de gestão e no Departamento de Luta Antifraude (DLAF).

⁵ COM(2015) 35 final. COM(2014) 37 final. COM(2013) 47 final. COM(2012) 410 final.

⁶ O antigo procurador principal da direção (DIICOT) está em detenção preventiva, acusado de corrupção, o que salienta a necessidade de divulgar questões de integridade.

⁷ Por exemplo, as nomeações para os lugares de funcionários superiores do Ministério Público em 2012-13 geraram controvérsia.

⁸ Procurador-geral e procurador principal da Direção-Geral Anticorrupção (DGA): maio de 2016; presidente do Supremo Tribunal de Cassação e de Justiça: setembro de 2016, Conselho Superior da Magistratura: eleições no quarto trimestre de 2016.

⁹ O processo de nomeação do procurador principal da DIICOT aplica-se igualmente a todos os magistrados superiores do Ministério Público, os seus adjuntos e inclui o nível de chefes das secções no Ministério Público e da DNA. Este ano, o Ministro da Justiça escolherá, no total, os titulares de 15 lugares do MP.

A mais longo prazo, deve ser instituído por lei um sistema mais sólido e independente de nomeação de altos magistrados do Ministério Público: não existem critérios legais que assegurem o nível mais elevado de competências profissionais e de integridade, e o atual procedimento inclui um elemento político forte em termos do papel que confere ao ministro da Justiça. Os processos de nomeação mais recentes foram objeto de grande controvérsia e sujeitos a influências políticas claras. Tomando por referência as orientações do Conselho da Europa, o ministro da Justiça e o Conselho Superior da Magistratura devem conduzir o debate sobre se é adequado que a decisão fundamental caiba a um ministro¹⁰, nomeadamente quando diz respeito a nomeações em níveis inferiores dos gestores de topo das instituições.

Respeito pelos juízes e processos judiciais

O êxito da repressão e a condenação por corrupção de alto nível de muitas figuras políticas proeminentes da Roménia indicam que a tendência subjacente à independência do sistema judiciário é positiva, e que quem quer que cometa um delito não escapa à justiça. No entanto, também se verificaram reações a esta tendência: as críticas contra os magistrados por políticos e meios de comunicação social e a falta de respeito pelas decisões judiciais continuam a ser frequentes¹¹. Este ano verificou-se um aumento dos pedidos de defesa da independência da justiça, na sequência dos ataques de meios de comunicação e de responsáveis políticos, incluindo o primeiro-ministro e o presidente do Senado¹². Houve ainda casos de pressão sobre os juízes do Tribunal Constitucional¹³. Tal como consta do relatório de 2015, na sequência da eleição do presidente da República, parece ter havido uma transição para uma abordagem mais responsável. No entanto, esta tendência dissipou-se na primavera, nomeadamente na sequência da abertura de um inquérito pela Direção Nacional de Combate à Corrupção (DNA) ao primeiro-ministro. As críticas visavam pessoalmente os presidentes da DNA e do Supremo Tribunal de Cassação e Justiça (STCJ)¹⁴.

Em 2015, o Conselho Superior da Magistratura (CSM) e o serviço de inspeção judicial continuaram a defender a independência da justiça e a reputação profissional, a independência e a imparcialidade dos magistrados¹⁵. Continua a haver vários exemplos de ataques dos meios de comunicação e de responsáveis políticos, notificados ao CSM, que se viu forçado a formular várias conclusões críticas. No entanto, o CSM não pode assegurar uma cobertura das suas declarações à imprensa de nível equivalente ao das críticas iniciais; para além deste apoio moral, o CSM não oferece qualquer proteção jurídica ou financeira aos magistrados que procuram reparação junto dos tribunais.

As autoridades parlamentares poderiam também desempenhar um papel no acompanhamento dos comentários dos deputados. A Comissão recomendou no ano passado que «se assegurasse que o código de conduta dos deputados inclui disposições claras, a fim de que os deputados e o processo parlamentar respeitem a independência do poder judicial»¹⁶. Esta

¹⁰ A Comissão de Veneza tem levado a cabo um trabalho específico neste domínio para encontrar o justo equilíbrio (ver o relatório técnico, secção 2.1, pp. 6-8).

¹¹ Tal como indicado também em relatórios anteriores do MCV: COM(2013) 47 final, p. 4. COM(2014) 37 final, p. 3. COM(2015) 35 final, p. 2.

¹² Relatório técnico, secção 2.1, p. 5.

¹³ Por exemplo, no contexto de um processo em curso sobre a forma como o Tribunal Constitucional proferiu uma decisão sobre a organização do referendo de 2012 relativo à destituição do então presidente da República. Relatório técnico, secção 2.1, p. 5.

¹⁴ Por exemplo, numa carta pública dirigida ao presidente da República, o presidente do Senado pediu a exoneração do presidente do STCJ e do procurador principal da DNA, remetendo para um processo em que uma pessoa tinha sido absolvida em primeira instância, mas colocada em prisão preventiva durante 6 meses. Relatório técnico, secção 2.1, p. 5.

¹⁵ Relatório técnico, secção 2.1.5.

¹⁶ COM (2015) 35 final, p.13; COM(2014) 37 final.

recomendação não foi seguida. A Comissão observou igualmente que o debate sobre eventuais alterações à Constituição poderia constituir uma oportunidade para consolidar a independência da justiça a nível constitucional.

O Tribunal Constitucional e o respeito pelas decisões judiciais

O Tribunal Constitucional (CCR) desempenha um papel importante no Estado de direito e na consolidação de um sistema de justiça independente. Os acórdãos proferidos pelo Tribunal em 2015 incluíram 24 decisões relativas às disposições do novo Código Penal e do Código de Processo Penal, e algumas decisões importantes relacionadas com o equilíbrio dos poderes e o respeito pelos direitos fundamentais. Estes incluíam a resolução de um conflito entre o Senado e o poder judicial respeitante a um pedido de detenção preventiva¹⁷. Muitas decisões do CCR sobre os códigos penais destinavam-se a reforçar o respeito por julgamentos justos e os direitos das partes em consonância com a jurisprudência do TEDH. Ainda que os juízes e os procuradores tivessem de adaptar rapidamente as suas práticas às decisões do CCR, a apreciação geral é a de que tais decisões reforçam a segurança jurídica e os direitos dos litigantes. As decisões do Supremo Tribunal de Cassação e Justiça (STCJ) sobre a interpretação da lei também desempenham um papel importante no sistema de controlos e equilíbrios institucionais¹⁸.

2,2. Reforma judiciária

Novos códigos

O novo Código Penal e Código de Processo Penal entraram em vigor há dois anos, em 1 de fevereiro de 2014. O relatório do MCV de 2015 documenta a expectativa com que se aguardava um quadro legislativo estável para os novos códigos, um objetivo claro dos códigos aquando da sua adoção. No entanto, quase dois anos depois, esta estabilidade não parece mais próxima.

Os trabalhos parlamentares recorrentes sobre os códigos constituíram uma fonte de instabilidade persistente. Algumas alterações são inevitáveis, pelo que, em consulta com o sistema judiciário, o governo propôs logo na primavera de 2014 alterações para solucionar os problemas identificados. No entanto, estas alterações ainda não foram adotadas pelo Parlamento, que, entretanto se debruçou sobre um certo número de alterações que têm sido a fonte de controvérsia. As alterações têm sido objeto de críticas por parte do poder judicial, da sociedade civil e dos Estados-Membros porque prejudicariam a luta contra a corrupção, reduzindo a capacidade das autoridades com funções coercivas e dos tribunais de intentarem ações ou pronunciarem condenações. Com efeito, mesmo se algumas delas podem ser caracterizadas como anticonformistas, outras foram votadas por uma câmara do Parlamento, e beneficiaram de procedimentos de urgência, enquanto as alterações do Ministério da Justiça tiveram de esperar. Algumas das alterações do ano passado recordavam as alterações aprovadas em dezembro de 2013, embora seja de notar que, contrariamente estas últimas, as alterações não foram aceites pelo Parlamento¹⁹. Todas as alterações têm de ser reexaminadas pela Câmara dos Deputados, que é a câmara decisória. O debate não foi retomado depois das férias de verão, apesar de continuarem a ser apresentadas novas alterações, o que mantém o

¹⁷ Relatório técnico, secção 2.1, p. 4.

¹⁸ Por exemplo, as decisões sobre a questão de saber se os médicos dos hospitais públicos são funcionários públicos.

Relatório técnico, secção 2.1, p. 4.

¹⁹ As alterações aprovadas pelo Parlamento em dezembro de 2013 suscitaram críticas das autoridades judiciais e da comunidade internacional, nomeadamente porque tinham por efeito excluir os deputados do âmbito de aplicação da legislação em matéria de delitos de corrupção como o suborno, o tráfico de influências e o abuso de poder (ver COM(2014) 37, pp. 10-11).

clima de incerteza. O Parlamento deve resolver a situação respeitando o parecer das autoridades judiciais²⁰.

Uma série de acórdãos do Tribunal Constitucional levantaram questões importantes sobre os códigos e exigiram a adoção de alterações. Algumas das questões levantadas abordam questões fundamentais relativas aos novos códigos, tais como a ideia de que um procedimento preliminar para responder a questões de caráter mais técnico, sem a presença das partes. Embora o sistema judiciário e o governo tivessem adaptado imediatamente as suas práticas ou proposto alterações legislativas, a insegurança jurídica persistirá enquanto as alterações estiverem pendentes no Parlamento.

Paralelamente aos debates sobre o quadro jurídico, prosseguiram os trabalhos relativos à aplicação dos códigos como aprovados. A percepção geral é a de que os juízes e os magistrados expressaram a sua satisfação com o novo quadro jurídico, e que as instituições judiciais, os juízes e os magistrados do Ministério Público, bem como os funcionários judiciais, prosseguiram os seus esforços para realizar o trabalho de reforma.

O Supremo Tribunal de Cassação e Justiça, o procurador-geral, o Conselho Superior da Magistratura, o Instituto Nacional da Magistratura e o Ministério da Justiça envidaram, todos, esforços específicos para prestar apoio intensivo a todos os tribunais e gabinetes do Ministério Público para facilitar a transição e a eliminação dos obstáculos identificados²¹. O Ministro da Justiça continuou a tomar medidas para aumentar o número de postos de trabalho, em especial funcionários judiciais e investigadores. Este trabalho foi igualmente apoiado por programas de formação aprofundada do Instituto Nacional da Magistratura e da Escola Nacional de Funcionários Judiciais.

Em geral, estas verificações são válidas igualmente para a aplicação dos códigos civis, estando agora em grande medida concluído o período de transição necessário para fazer face aos processos anteriores aos novos códigos em paralelo com os novos processos. Há provas de que o objetivo de uma maior eficácia na administração de justiça foi alcançado²². No entanto, a logística necessária para aplicar as disposições que deviam ter entrado em vigor em 1 de janeiro de 2016 regista um atraso significativo²³, estando prontas menos de um quarto das instalações necessárias. Consequentemente, a entrada em vigor destes aspetos do código do processo civil foi adiada por um ano. Será importante estabelecer e aplicar um plano claro para evitar um novo adiamento.

Coerência da jurisprudência

Em conformidade com o seu papel constitucional, o Supremo Tribunal de Cassação e Justiça (STCJ) é o principal organismo responsável pelo reforço da coerência da jurisprudência e pela aplicação uniforme do direito e das práticas. Trata-se de um aspeto cada vez mais importante do trabalho do STCJ, desencadeado através de mecanismos jurídicos bem definidos, mas também incentivado através de medidas de gestão, como reuniões e debates ao nível nacional com representantes dos tribunais de recurso, do Conselho Superior da Magistratura e do Instituto Nacional da Magistratura. Essas reuniões incidem sobre questões objeto de interpretações divergentes e as soluções comuns são comunicadas a todos os tribunais através de orientações.

²⁰ Relatório técnico, secção 2.2, p. 10.

²¹ Relatório técnico, secção 2.2, p. 10.

²² Relatório técnico, secção 2.2, p. 12.

²³ Nomeadamente a disponibilidade de instalações, a fim de permitir a resolução de processos na câmara do Conselho.

O STCJ tem dois mecanismos jurídicos à sua disposição para reforçar a coerência da jurisprudência e assentar numa interpretação unificada: a decisão prejudicial e o processo de recurso para fixação de jurisprudência. O número de pedidos de decisões prejudiciais continua a aumentar, e uma parte crescente dos trabalhos das secções do STCJ é consagrada à resolução de questões prejudiciais²⁴. Isto sugere que os mecanismos funcionam bem e que os juízes dos tribunais inferiores fazem uso dos mesmos. O outro mecanismo de controlo da coerência, os processos de recurso para fixação de jurisprudência, continua igualmente a contribuir de forma substancial para a unificação²⁵. O recurso à decisão prejudicial deve continuar a ser incentivado para resolver a falta de clareza das disposições dos novos códigos.

Apesar de todas estas medidas e sinais de uma mudança cultural em favor da coerência, são ainda muitas vezes comunicadas decisões contraditórias. Embora algumas questões relacionadas com os novos códigos devessem ser resolvidas com a passagem do tempo, outros problemas mais estruturais exigem uma maior atenção dos gestores dos tribunais e do conjunto dos magistrados, bem como uma formação contínua, também com a participação dos advogados.

Por último, a disponibilidade em linha de acesso aberto de todas as decisões judiciais foi uma recomendação de relatórios do MCV, como um dos meios para ajudar os magistrados e todas as partes a consultarem processos e decisões semelhantes²⁶. Foi finalmente concretizado um projeto de publicação de todas as decisões judiciais em linha, objeto de discussão durante alguns anos).

Estratégia para o desenvolvimento do sistema judiciário (2015-2020)

O plano de ação 2015-2020 para a execução da estratégia está quase concluído, tendo sido organizadas consultas com todas as partes interessadas. Será importante que todos os intervenientes principais adiram realmente a este plano de ação para que possa servir de instrumento operacional: a sua elaboração foi morosa e parece ser necessária uma nova dinâmica. Por exemplo, será importante estabelecer claramente em que medida o novo Conselho Superior da Magistratura assumirá o referido plano como modelo para a sua própria ação.

De um modo mais geral, as eleições para o novo Conselho Superior da Magistratura (CSM) poderiam ser utilizadas para dar um novo impulso às reformas²⁷. Ainda que certos membros do atual conselho continuem em funções, parece importante que o novo conselho tenha uma filosofia coletiva clara, com base num novo programa. Os candidatos devem estar em condições de dar uma visão clara do modo como entendem a sua função, e se esperam ser responsabilizados pelos resultados obtidos — o processo eleitoral deve constituir uma oportunidade para debater a forma como encaram o futuro da reforma. O novo conselho deveria responder às preocupações, expressas por muitos magistrados, de que o CSM está

²⁴ Em matéria penal, foram apresentadas 35 questões prejudiciais e decididas 33 em 2015, em comparação com 31 questões prejudiciais apresentadas e 28 decididas em 2014. Existe um forte aumento em matéria civil e administrativa: foram apresentadas 51 questões prejudiciais e decididas 47 em 2015, em comparação com 17 apresentadas e 13 decididas em 2014.

²⁵ Em 2015, foram interpostos 18 recursos 19 em matéria civil e dirimidos; foram interpostos 6 recursos em matéria penal e dirimidos 7. Este mecanismo pode igualmente ser utilizado em questões de natureza processual, o que não é o caso das decisões prejudiciais.

²⁶ COM(2014) 37, p. 13.

²⁷ Estão previstas eleições para o CSM no outono de 2016, prevendo-se que o novo conselho tome posse em janeiro de 2017. Não é claro se as eleições servirão para renovar todos os membros ou somente os que terminaram o seu mandato de seis anos.

desligado da profissão²⁸. Mais de mil magistrados tiveram de assinar uma petição para que o CSM aceitasse organizar uma consulta de todos os tribunais sobre um novo sistema de nomeação, avaliação e promoção dos magistrados. O novo CSM poderia demonstrar maior empenho na transparência e na responsabilização, por exemplo, prontificando-se a apresentar e a explicar as suas políticas e decisões em reuniões públicas, organizadas regularmente, com assembleias de juizes e magistrados do Ministério Público a todos os níveis, bem como com a sociedade civil e as organizações profissionais. A adoção de um relatório anual a ser discutido nas assembleias gerais dos tribunais e magistrados do Ministério Público seria igualmente uma demonstração prática de uma maior transparência nos trabalhos do conselho.

Gestão dos recursos e eficiência

O ministro da Justiça militou com êxito a favor da importância da reforma da Justiça, tendo o governo apoiado, por exemplo, a criação de 390 postos de trabalho suplementares, enquanto o orçamento aumentou 46 % desde 2013.

O desenvolvimento de instrumentos de gestão úteis para o sistema judicial contribuirá para a utilização eficaz desses recursos. Foram instalados em todos os tribunais instrumentos de informação estatística, que estão a ser utilizados para melhorar os serviços prestados. Outros instrumentos eletrónicos como, por exemplo, ficheiros eletrónicos para as partes e os juizes estão a ser testados em vários tribunais. A reforma estrutural da Justiça deve igualmente ser acompanhada pela modernização dos edifícios e sistemas informáticos: está em curso um certo número de obras de construção ou de reabilitação dos tribunais financiadas por empréstimos do Banco Mundial.

No entanto, os desafios que se colocam a uma gestão eficaz dos recursos tornaram-se evidentes quando uma (relativamente modesta) proposta de encerramento de tribunais de pequena dimensão foi bloqueada no Parlamento. O Conselho Superior da Magistratura e o Ministério da Justiça têm vindo a estudar soluções alternativas, como a alteração dos limites das jurisdições, com vista a uma melhor repartição dos processos — uma decisão que pode ser tomada ao seu nível. Em outubro, o governo aprovou uma decisão relativa ao mapa judicial da área de jurisdição do Tribunal de Recurso de Cluj. Ao nível do Ministério Público, o procurador-geral propôs o reagrupamento dos magistrados do Ministério Público junto dos tribunais de segunda instância, bem como o encerramento dos gabinetes do Ministério Público de primeira instância, demasiado pequenos ou com um baixo volume de trabalho, tendo concluído um estudo de impacto em dezembro de 2015, que será consultado pelas outras partes interessadas. No entanto, a finalização do processo e o respetivo prazo de execução não são claros.

As alterações ao Código Civil do ano passado estabeleceram que as decisões judiciais poderiam ser aplicadas diretamente pelos funcionários judiciais, a fim de acelerar o processo. No entanto, essas alterações foram anuladas pelo Tribunal Constitucional em dezembro. De facto, o Conselho Superior da Magistratura comunica um aumento do número de processos não litigiosos relativos à execução de decisões judiciais pendentes em tribunal. Estão previstas medidas no âmbito do plano de ação para 2015-2020 a fim de melhorar a execução das decisões judiciais, tais como a criação de uma base de dados eletrónica para assegurar o acompanhamento dos processos de execução coerciva, mas há provas claras de que a execução das decisões, incluindo as decisões judiciais contra o Estado (autoridades centrais ou locais) muitas vezes continua a ser problemática. O governo romeno poderia envidar mais esforços com vista à modernização da administração pública.

²⁸ Relatório técnico, secção 2.5, p. 21.

2,3. Integridade

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

Em março de 2015, o presidente da Agência Nacional para a Integridade (ANI) demitiu-se na sequência da abertura de um inquérito pela Direção de Combate à Corrupção (DNA)²⁹. O vice-presidente da ANI assumiu as funções de presidente interino até ser nomeado presidente, em dezembro, na sequência de um concurso organizado pelo Conselho Nacional para a Integridade (CNI). Embora o processo tenha sido moroso, pareceu ser público e transparente.

O CNI é o órgão de supervisão da ANI. O seu mandato expirou em novembro de 2014. O processo inicial de nomeação de um novo CNI foi objeto de numerosas controvérsias³⁰. Estas controvérsias iniciais foram finalmente resolvidas e o conselho iniciou os seus trabalhos em fevereiro de 2015. O representante da sociedade civil foi eleito como seu presidente, uma mensagem positiva em termos de independência. O processo de seleção do novo presidente da ANI constituiu a principal tarefa do CNI em 2015.

Apesar da demissão do seu presidente, a ANI continuou a tratar um elevado número de processos durante o período abrangido pelo relatório³¹. A ANI continuou a dar início a um número substancial de processos em matéria de conflitos de interesses e questões de incompatibilidade, muitos dos quais diziam respeito a políticos locais³². Este facto revela um aspeto problemático, o da fraca aceitação e, mesmo, resistência às regras em matéria de integridade por parte de um número importante de autoridades locais, com implicações para a contratação pública³³.

Uma percentagem elevada de decisões da ANI é contestada em tribunal (a ANI tem cerca de 3 000 dossiês para defender em tribunal), mas mais de 80 % delas são confirmadas em justiça. A secção administrativa do Supremo Tribunal de Cassação e de Justiça desenvolveu esforços para acelerar o tratamento dos processos da ANI (que representam cerca de 10 % do seu volume de trabalho) e reduziu os prazos para os acórdãos de 18 para cerca de 9 meses. No que diz respeito aos processos penais de conflitos de interesses, a ANI tem continuado a desenvolver a cooperação com o Ministério Público para ajudar a racionalizar as investigações e proceder ao intercâmbio de informações.

O seguimento das decisões finais da ANI e a sua confirmação através de decisões judiciais definitivas continuou a ser problemático em 2015. Dois processos no Parlamento registaram atrasos significativos antes de serem tomadas as decisões definitivas em matéria de incompatibilidade e de ter sido posto termo ao mandato de um deputado³⁴. A ANI teve de se limitar a aplicar coimas ou a notificação o Ministério Público³⁵. A recomendação da Comissão de 2015 convidando a «refletir de novo sobre o modo de assegurar que as decisões

²⁹ O antigo presidente da ANI foi acusado de abuso de poder quando era membro da comissão para a restituição de propriedades. O processo não está associado ao seu mandato na Agência Nacional para a Integridade. Ele demitiu-se imediatamente após o início do inquérito.

³⁰ COM(2015) 35 final, p. 9.

³¹ Relatório técnico, secção 3.1, pp. 22-23. O resultado global da ANI manteve-se estável em comparação com 2014.

³² Em 2015, 84 % dos processos de incompatibilidade, 66 % dos processos administrativos de conflitos de interesses e 66 % dos processos penais de conflitos de interesses diziam respeito a presidentes de câmara, vice-presidentes de câmara, conselheiros dos órgãos de poder local ou conselheiros municipais.

³³ Esta tendência é confirmada nos trabalhos da Direção Nacional de Combate à Corrupção.

³⁴ Relatório técnico, secção 3.4, p. 25.

³⁵ A Agência Nacional para a Integridade aplicou coimas aos membros do comité jurídico da Câmara dos Deputados por não darem seguimento a uma decisão de incompatibilidade que não foi contestada nos tribunais.

judiciais que requerem a suspensão de funções dos deputados sejam automaticamente executadas pelo Parlamento» continua, por conseguinte, a ser válida.

O desenvolvimento do sistema informático «Prevent», que permite um controlo *ex ante* dos conflitos de interesses no domínio dos contratos públicos tem progredido e, quando aplicado, deverá dar um contributo real para evitar conflitos de interesses no domínio dos contratos públicos, detetando-os automaticamente antes do processo de seleção e de adjudicação do contrato. Para garantir o cumprimento das obrigações das novas diretivas da UE em matéria de contratos públicos, devem ser tomadas outras medidas legislativas e institucionais, necessárias para assegurar que essa verificação se aplica a todos os decisores em causa, em conformidade com a definição de conflitos de interesses constante das diretivas³⁶. As diretivas impõem igualmente que as instituições competentes tenham o poder de impedir a assinatura de contratos em caso de suspeita de conflito de interesses. Segundo as estimativas da ANI, quase todos os casos de conflito de interesses que trata são relativamente simples e poderiam ser evitados mediante a utilização deste sistema. Apesar de a transposição ter sido mais longa do que previsto, a lei foi adotada pelo governo em setembro e está a ser discutida no Parlamento. Será importante que a lei mantenha o princípio de que as entidades adjudicantes são obrigadas a agir quando são notificadas de um potencial conflito de interesses. O sistema «Prevent» deverá estar pronto para começar a funcionar assim que a lei for adotada³⁷. Aplicar-se-á, em primeiro lugar, aos contratos públicos que envolvam fundos da UE, mas será rapidamente alargado a todos os contratos públicos eletrónicos.

Quadro da integridade

Segundo o relatório do MCV de 2015, as iniciativas de codificação do quadro jurídico em matéria de integridade, no interesse da coerência e da clareza, tinham sido suspensas devido ao facto de as normas vigentes poderem ser adulteradas³⁸. A importância destas medidas foi confirmada por vários deputados e pelo presidente da Roménia. No entanto, o facto de uma câmara do Parlamento ter adotado uma alteração que aboliria, com efeito, a proibição de eleição, durante três anos, de funcionários eleitos considerados incompatíveis reforçou estas preocupações.

Perfila-se um teste essencial com as próximas eleições locais (junho de 2016) e legislativas (novembro de 2016). A nova lei eleitoral dispõe expressamente que as pessoas excluídas das eleições por decisão judicial não podem ser candidatas em eleições. A ANI tem a responsabilidade específica de tratar as declarações de património de todos os candidatos. Estão previstas a realização de reuniões ao nível local com os responsáveis pelo tratamento das declarações de património, a emissão de orientações e a prestação de informações sobre erros recorrentes. Pretende também intensificar as suas campanhas de sensibilização, de modo a que todos os candidatos estejam bem conscientes das potenciais incompatibilidades e dos conflitos de interesses. Os candidatos devem igualmente apresentar uma declaração de que cumprem os requisitos legais para a sua nomeação. Subsequentemente, existem controlos e a possibilidade de recurso para as comissões eleitorais, os partidos políticos e os cidadãos. Incumbe claramente aos organismos responsáveis pela gestão das eleições, tanto a nível nacional como a nível local, trabalhar com a ANI para garantir que eventuais violações da lei sejam evitadas ou identificadas tão rapidamente quanto possível.

Entretanto, o sistema judicial tem vindo a trabalhar no sentido de melhorar a interpretação uniforme do quadro jurídico vigente. Reconhecendo a existência de certas questões de

³⁶ Relatório técnico, secção 5.4, p. 37.

³⁷ Foi previsto um orçamento de 23 milhões de lei (5,1 milhões de EUR), parcialmente financiado através de fundos da UE.

³⁸ COM(2015) 35 final, p. 9.

coerência, entre outras, em tais casos, nomeadamente no próprio tribunal, o Supremo Tribunal de Cassação e Justiça criou mecanismos específicos para resolver o problema³⁹, o que ajudou os tribunais inferiores, e também a ANI, na sua própria interpretação da legislação. A ANI também está a compilar todas as decisões judiciais pertinentes.

2.4 Luta contra a corrupção

Luta contra a corrupção de alto nível

O historial das instituições envolvidas na luta contra a corrupção de alto nível continua sólido, sendo frequentes as acusações e a conclusão de processos relativos a altos responsáveis políticos e funcionários públicos. A Direção de Combate à Corrupção (DNA) assinalou um aumento do número de alertas da população, o que parece refletir a confiança desta na instituição e que se reflete também nas sondagens de opinião⁴⁰. O apoio da população a uma ação de luta contra a corrupção desempenhou sem qualquer dúvida um papel importante nas manifestações que levaram à demissão do primeiro-ministro, em novembro de 2015. A DNA acusou mais de 1 250 arguidos em 2015, entre os quais o primeiro-ministro, antigos ministros, deputados e presidentes de câmara, presidentes de conselhos regionais, juízes, magistrados do Ministério Público e uma grande variedade de altos funcionários. Além disso, tirou partido das suas medidas provisórias de congelamento de bens relativas a estes processos, num montante total de 452 milhões de EUR.

A identificação de corrupção a nível local foi uma tendência específica observada. Desde 2013, o número total de funcionários locais levados a julgamento por corrupção eleva-se a cerca de 100 presidentes de câmara, mais de 20 presidentes de conselhos distritais e presidentes de conselhos regionais, e dezenas de outros funcionários locais. A detenção do presidente da Câmara de Bucareste em 2015 foi o exemplo mais representativo deste problema.

Tal como para a fase de julgamento, o Supremo Tribunal de Cassação e Justiça manteve os resultados obtidos em termos de conclusão com êxito de processos de corrupção. Em 2015, a Secção Penal julgou, em primeira instância, 11 processos de corrupção de alto nível e os painéis compostos por 5 juízes julgaram, em última instância, 11 processos deste tipo. Mesmo nos processos em que existe um elevado número de testemunhas e provas complexas, os juízes do STCJ redobram os seus esforços no sentido de garantir o respeito dos direitos processuais de todas as partes. Estes processos são também relativamente curtos: a maioria dos processos julgados foi registada em 2014 e 2015, remontando o mais antigo a 2011. Entre os arguidos condenados figuravam pessoas muito mediatizadas que tinham exercido funções de ministro, deputado, presidente de câmara, juiz e magistrado do Ministério Público.

Em 2015, o Parlamento rejeitou cerca de um terço dos pedidos de DNA para o levantamento da imunidade de membros seus, a fim de permitir a abertura de inquéritos ou a aplicação de medidas de detenção preventiva — uma questão que tinha já sido objeto de acompanhamento em relatórios anteriores do MCV. Embora a maioria dos pedidos tenha sido aceite, não é menos verdade que a resposta do Parlamento aos pedidos de ADN não se baseia em critérios objetivos, à luz dos quais se deve dar uma fundamentação clara e coerente, em cada processo, em especial em caso de recusa. Continua a não existir normas claras para seguir a recomendação do MCV no sentido de se assegurar uma rápida aplicação das normas

³⁹ Relatório técnico, secção 3.2, p. 23.

⁴⁰ A DNA indica que 85 a 90 % dos processos têm por origem queixas dos cidadãos, 5 a 10 % são encetados oficiosamente ou decorrem de queixas apresentadas por outras instituições, e menos de 5 % dos casos resultam de notificações dos serviços de informações.

constitucionais à suspensão dos ministros acusados e de se suspenderem os deputados alvo de decisões desfavoráveis em matéria de integridade ou condenados por corrupção⁴¹. O facto de, como assinalado no relatório de 2015, os ministros se terem mantido em funções após a dedução de acusações em matéria penal, assim como deputados com condenações definitivas por corrupção, continua a ser atual. As medidas relativas a esta matéria foram tomadas por alguns partidos políticos e não pelo Parlamento.

A luta contra as práticas de corrupção no poder judicial tem sido uma prioridade para a DNA e as autoridades judiciais. O número de processos revelado aumentou nos últimos anos⁴² e existe um sentimento crescente de que o sistema judicial pretende demonstrar que possui um elevado padrão de integridade. A este respeito, é importante que a hierarquia judicial esteja atenta a qualquer risco de integridade em relação a juízes e procuradores, e que os magistrados recebam orientações adequadas no que respeita a imparcialidades, conflitos de interesses ou incompatibilidades.

A integridade dos deputados, dos juízes e magistrados do Ministério Público foi o tema da 4.^a ronda de avaliação do Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO) do Conselho da Europa. O seguimento das recomendações do GRECO será essencial para fazer avançar as questões acima referidas⁴³.

Luta contra a corrupção a todos os níveis

O desafio do combate à corrupção na sociedade romena em geral é bem conhecido. Os trágicos incêndios ocorridos em Bucareste em outubro foram considerados por muitos como consequência da corrupção local, e as provas deste problema são generalizadas⁴⁴. Entre os domínios de risco identificados figuram a educação, a saúde e os contratos públicos locais, envolvendo decisões com consequências financeiras diretas. Os casos em questão incluíram a manipulação dos resultados dos exames, fraude no domínio dos seguros de saúde e falsificação de processos de adjudicação de contratos, por vezes envolvendo um grande número de funcionários.

A estratégia nacional de luta contra a corrupção⁴⁵ é o instrumento central para incentivar a administração pública a nível nacional e local a definir medidas preventivas e a estabelecer prioridades. Projetos de prevenção concretos no âmbito dos ministérios, alguns dos quais beneficiam de fundos da UE e de ONG, continuam a dar uma contribuição útil para a luta contra a corrupção no âmbito da administração⁴⁶. No entanto, embora tenham sido estabelecidas medidas de prevenção da corrupção no quadro da estratégia, a sua aplicação é mais fragmentada, devido à falta de capacidade das instituições, falta de conhecimentos e competências do pessoal e falta de vontade política ao mais alto nível das instituições. Os resultados limitados da estratégia, em especial a nível local, são comprovados pelo número considerável de processos de corrupção, confirmando a perceção de uma corrupção sistémica. O pequeno número de alertas recebidos pela DNA da ANRMAP, antiga autoridade responsável pelos contratos públicos, reflete também uma falta de cooperação interinstitucional. Está a ser preparada uma prorrogação da estratégia nacional de luta contra a corrupção para os próximos dois anos. Será necessário corrigir as deficiências detetadas no controlo, devendo os esforços centrar-se, nomeadamente, na criação de organismos de controlo eficazes, dotados de recursos humanos e materiais necessários.

⁴¹ COM(2013) 47 final, p. 7.

⁴² Relatório técnico, secção 2.4, p. 20.

⁴³ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp

⁴⁴ Relatório técnico, secção 5.1, p. 30.

⁴⁵ <http://sna.just.ro>

⁴⁶ Relatório técnico, secção 5.2, p. 31.

A reforma administrativa global prevista pelo governo será igualmente uma oportunidade para aplicar eficazmente as medidas de luta contra a corrupção em toda a administração.

Os progressos assinalados no relatório de 2015⁴⁷ em termos de acusação e ação penal contra a corrupção de baixo nível prosseguiram, nomeadamente no trabalho do procurador-geral e da Direção-Geral Anticorrupção do Ministério dos Assuntos Internos⁴⁸. O procurador-geral tem dado prioridade ao trabalho de luta contra a corrupção e será importante dispor de recursos para continuar este trabalho.

Quanto à recuperação de bens, o governo romeno apresentou, em junho, um projeto de lei destinado a criar uma agência para gerir os bens de origem criminosa apreendidos e confiscados. A proposta foi aprovada pelo Parlamento e promulgada em dezembro. Trata-se de um importante passo no sentido de uma resposta à recomendação de longa data da Comissão para melhorar a execução das decisões de confisco (parece que apenas cerca de 10 % do valor das decisões de confisco são efetivamente retidos, limitando, assim, o efeito dissuasivo da sanção). A nova agência só deve obter resultados efetivos no segundo semestre de 2016, na melhor das hipóteses.

As autoridades romenas, com o apoio da Comissão⁴⁹, conceberam uma estratégia para melhorar estruturalmente o sistema de contratos públicos e adaptá-lo às novas regras da UE, e criaram uma nova agência responsável pelos controlos *ex ante*. A estratégia prevê a abordagem dos riscos em matéria de integridade e de corrupção, e a sua aplicação constituiria um passo significativo na luta contra a corrupção em matéria de contratos públicos, um dos principais domínios de risco de⁵⁰.

3. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Os relatórios MCV da Comissão de 2014 e 2015 realçaram um certo número de domínios em que a reforma estava a ser consolidada. A manutenção desta tendência representa, em si mesma, um sinal de desenvolvimento da sustentabilidade. O balanço das principais instituições judiciais e de integridade no que diz respeito à luta contra a corrupção de alto nível continuou a ser notável. O conjunto do sistema judiciário continuou a dar provas do seu profissionalismo, nomeadamente mostrando a sua capacidade de adaptação às alterações significativas verificadas nos códigos civil e penal, redobrando de esforços no sentido de unificar a jurisprudência e revelando vontade de defender a independência da Justiça. A Roménia realizou novos progressos no sentido do cumprimento dos critérios de referência do MCV.

Ao mesmo tempo, o facto de várias recomendações do relatório do MCV de 2015 se manterem válidas mostra que a reforma não beneficia do pleno consenso necessário para assegurar progressos sustentáveis. A independência do sistema judicial e o respeito das decisões judiciais continuam a ser problemáticos. A reforma dos códigos penais é posta em causa no Parlamento. As decisões deste órgão de soberania sobre a questão de saber se se deve autorizar ou não o Ministério Público a tratar os deputados como quaisquer outros cidadãos continuam a carecer de critérios objetivos. Verificaram-se melhorias no que diz respeito à luta contra a corrupção em geral, mas não à escala pretendida nem com a vontade política necessária para abordar o que é amplamente reconhecido como um problema

⁴⁷ COM(2015) 35, p. 11.

⁴⁸ Relatório técnico, secção 5.3, p. 33.

⁴⁹ No contexto da aplicação das novas diretivas da UE e do cumprimento das condições dos Fundos Estruturais e de Investimento Europeus.

⁵⁰ A estratégia beneficiaria igualmente com a implementação do programa «Prevent», ver, *supra*, página 9.

sistémico. A reforma judicial e a luta contra a corrupção continuam a ser questões importantes para a sociedade romena, suscetíveis de originar grandes manifestações públicas, e o apoio à consolidação das reformas deve ser reforçado para assegurar a irreversibilidade dos progressos.

A Comissão congratula-se com a cooperação construtiva que manteve com as autoridades romenas durante o ano transato, bem como com o empenho político do governo em prosseguir as reformas e lutar contra a corrupção. 2016 será um ano de teste em muitos aspetos. A medida em que as questões de integridade prevalecem nas nomeações para os cargos de alto nível no sistema judiciário, bem como o exame dos candidatos para as próximas eleições serão sinais fundamentais da profundidade do enraizamento das reformas. A continuação da tendência para as reformas será igualmente um sinal de sustentabilidade. A Comissão aguarda com expectativa a continuação da cooperação estreita com a Roménia para garantir a consecução dos objetivos do MCV.

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

1. Independência judicial

A confiança pública na Justiça é, em parte, reflexo da sua vontade de desempenhar o papel de interveniente independente na governação da Roménia. Os processos de nomeação públicos e com base no mérito desempenharão um papel particularmente importante em 2016. Devem igualmente ser tomadas medidas para obviar à continuada tendência de sujeitar os magistrados a críticas de índole pessoal no exercício das suas funções.

- Garantir atempadamente a solidez e a clareza dos processos de nomeação para cargos superiores da magistratura previstos para 2016. Para o efeito, seria conveniente definir, vários meses antes de cada processo, as diferentes etapas e os critérios que regerão as decisões. Utilizar uma abordagem diferente para nomeações para postos inferiores do Ministério Público; os chefes recém-nomeados devem desempenhar um papel importante na escolha da sua própria equipa. Garantir a transparência de todos os processos;
- Posteriormente, deve ser estabelecido por lei um sistema mais sólido e independente de nomeação de altos magistrados do Ministério Público, com o apoio da Comissão de Veneza;
- Tal como recomendado em 2015, assegurar que o Código de Conduta dos Deputados inclui disposições claras, a fim de que os deputados e o processo parlamentar respeitem a independência do poder judicial;
- O novo Conselho Superior da Magistratura deverá determinar se poderão ser tomadas outras medidas para prestar um apoio adequado aos magistrados confrontados com críticas e que podem comprometer a independência do sistema judicial.

2. Reforma judicial

Devem prosseguir os trabalhos destinados a promover as reformas que permitiram reforçar o profissionalismo da magistratura. Tal seria facilitado por um quadro legislativo estável. As recomendações anteriores sobre a racionalização dos tribunais e a melhoria do seguimento das decisões judiciais permanecem válidas.

- Tal como recomendado no ano passado, a fase atual da reforma dos códigos da Roménia devia ser concluída rapidamente através de um acordo no Parlamento relativo à alteração desses códigos, e apenas as alterações que respeitem o parecer das instituições judiciais, apresentado pelo governo, devem ser aprovadas;

- O governo e o Conselho Superior da Magistratura devem estabelecer um plano claro para garantir que o novo prazo para a implementação das restantes disposições do Código de Processo Civil pode ser respeitado;
- O novo Conselho Superior da Magistratura deve pôr em prática medidas claras para promover a transparência e a responsabilização, nomeadamente assegurando um programa regular de reuniões públicas com juizes e magistrados do Ministério Público a todos os níveis, encetando um diálogo permanente com a sociedade civil, e elaborando um relatório anual.

3. Integridade

A integridade deve ser o princípio orientador da vida pública; o quadro jurídico e as instituições responsáveis por questões de integridade destinam-se a promover este objetivo. É importante melhorar a aceitação pela opinião pública e a aplicação efetiva de regras de incompatibilidade, bem como colocar a tónica na prevenção a montante de incompatibilidades e conflitos de interesses.

- Prosseguir os esforços no sentido de melhorar a coerência da jurisprudência nas decisões relativas a questões de integridade e disponibilizar a jurisprudência consolidada aos tribunais inferiores;
- Tal como já recomendado, reexaminar o modo de assegurar que as decisões judiciais que requerem a suspensão do mandato dos deputados sejam automaticamente executadas pelo Parlamento;
- Aplicar o controlo *ex ante*, dos conflitos de interesses no domínio dos contratos públicos, no quadro do programa «Prevent».
- Tomar as medidas necessárias para assegurar o respeito das regras em matéria de integridade no contexto da organização das eleições locais e legislativas em 2016.

4. Luta contra a corrupção

A manutenção dos esforços envidados pelas instituições judiciais na luta contra a corrupção de alto nível continua a ser o sinal mais importante da consolidação da luta contra a corrupção. A legislação relativa à corrupção deve ser aplicada a todos os níveis e a todos, sem distinção.

- Utilizar plenamente os fundos da UE para divulgar medidas de prevenção eficazes contra a corrupção de nível inferior, através da estratégia nacional de luta contra a corrupção e de reformas gerais da administração pública;
- Assegurar que a nova agência de apreensão de bens disponha de uma liderança forte, de recursos suficientes e do apoio de todas as outras instituições, a fim de melhorar a taxa de apreensão efetiva. Outros setores da administração pública devem ser claramente responsabilizados no caso de não ser dado seguimento a estas questões;
- Aplicar a nova estratégia e o novo plano de ação em matéria de contratos públicos, criando um sólido quadro jurídico de luta contra a corrupção, disposições institucionais e capacidades administrativas, aplicando as medidas de prevenção e deteção de conflitos de interesses, e demonstrando que as infrações serão sistematicamente seguidas.
- Adotar critérios objetivos para a tomada de decisões relativas ao levantamento da imunidade dos deputados e garantir que a imunidade não seja utilizada para evitar a investigação e a ação penal de crimes de corrupção.