



Bruxelas, 26.4.2019
COM(2019) 198 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO BANCO CENTRAL EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E
SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES**

Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2019

«A União Europeia é uma comunidade assente no primado do direito. O respeito do Estado de direito e o cumprimento das decisões judiciais não são facultativos.»

Presidente da Comissão, Jean-Claude Juncker, Discurso sobre o Estado da União de 2018⁽¹⁾

«O respeito pelo Estado de direito é não só uma condição prévia para a proteção de todos os valores fundamentais referidos no artigo 2.º do TUE, mas também uma condição prévia para a defesa dos direitos e obrigações decorrentes dos Tratados, bem como para a criação de um clima de confiança mútua entre os cidadãos, as empresas e as autoridades nacionais nas ordens jurídicas de todos os outros Estados-Membros.»⁽²⁾

Primeiro vice-presidente, Frans Timmermans, debate na plenária do Parlamento Europeu, 28 de fevereiro de 2018

«Estamos a trabalhar para aumentar a confiança na justiça. Disponibilizar recursos financeiros suficientes para o sistema judicial não é um custo, [é] um investimento. [...] Um país com um sistema judicial que funcione bem tem mais potencial para atrair investidores.»⁽³⁾

Comissária Věra Jourová, Viena, 30 de novembro de 2018

¹ Discurso sobre o Estado da União de 2018, proferido perante o Parlamento Europeu em 12 de setembro de 2018: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_pt_0.pdf

² Declaração da Comissão proferida pelo primeiro vice-presidente, Frans Timmermans, no debate em sessão plenária do Parlamento Europeu, de 28 de fevereiro de 2018, sobre a decisão da Comissão de ativar o artigo 7.º, n.º 1, do TUE, relativamente à situação na Polónia.

³ Discurso proferido em Viena, em 30 de novembro de 2018, na Conferência sobre a Eficácia dos Sistemas de Justiça.

1. INTRODUÇÃO

A independência, a qualidade e a eficiência, enquanto elementos essenciais de sistemas judiciais eficazes, são cruciais para defender o Estado de direito e os valores em que assenta a UE. A existência de sistemas judiciais eficazes é essencial para a aplicação da legislação da UE. Os tribunais nacionais atuam como tribunais da UE quando aplicam o direito da UE. É aos tribunais nacionais que cabe em primeiro lugar velar pela aplicação efetiva dos direitos e obrigações previstos na legislação da UE⁽⁴⁾. Como referido pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, a própria existência de uma fiscalização jurisdicional efetiva por tribunais independentes constitui a essência do Estado de direito⁽⁵⁾.

A Comunicação – Reforçar o Estado de direito na União – Ponto da situação e eventuais medidas futuras, adotada em 3 de abril de 2019, identifica o Painel de Avaliação da Justiça na UE como parte dos instrumentos da UE para reforçar o Estado de direito, contribuindo para a promoção da reforma judicial e das normas em matéria de Estado de direito⁽⁶⁾. O respeito do Estado de direito, incluindo a independência dos sistemas judiciais, tem um impacto significativo nas decisões de investimento e na capacidade de atração das empresas. Por este motivo, a melhoria da eficácia dos sistemas judiciais nacionais é uma prioridade do Semestre Europeu – o ciclo anual de coordenação da política económica da UE. A Análise Anual do Crescimento para 2019, que identifica as prioridades económicas e sociais da UE e dos Estados-Membros para o ano seguinte, reitera a ligação entre, por um lado, o Estado de direito e sistemas judiciais eficazes e, por outro, um ambiente favorável às empresas e o crescimento económico⁽⁷⁾.

A fim de acompanhar as reformas da justiça e o seu impacto nos Estados-Membros, o Painel de Avaliação da Justiça na UE («Painel de Avaliação») apresenta desde 2013 uma panorâmica anual de indicadores relevantes para examinar a independência, a qualidade e a eficiência da justiça, parâmetros essenciais de um sistema judicial eficaz. A edição de 2019 aprofunda os indicadores relativos a estes três parâmetros e apresenta, pela primeira vez, indicadores sobre:

- a utilização pormenorizada dos recursos financeiros em cada sistema de justiça;
- as normas aplicadas para melhorar a qualidade das decisões proferidas nos tribunais superiores;
- a gestão de poderes ao nível dos serviços do Ministério Público nos sistemas judiciais nacionais, e a nomeação e destituição dos magistrados do Ministério Público;
- as autoridades implicadas nos processos disciplinares relativos aos juízes;
- as normas e práticas em matéria de gestão do volume de processos e de processos em atraso nos tribunais.

⁴ Artigo 19.º do Tratado da União Europeia (TUE).

⁵ Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção), de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses/Tribunal de Contas, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

⁶ COM(2019) 163 final

⁷ Comunicação da Comissão – Análise Anual do Crescimento para 2019, 21.11.2018, COM(2018) 770 final, p. 12.

O que é o Painel de Avaliação da Justiça na UE?

O Painel de Avaliação da Justiça na UE constitui um instrumento de informação comparativo de carácter anual, destinado a ajudar a UE e os Estados-Membros a tornarem os sistemas judiciais nacionais mais eficazes, apresentando dados objetivos, fiáveis e comparáveis sobre uma série de indicadores pertinentes para a avaliação da qualidade, da independência e da eficiência dos sistemas judiciais em todos os Estados-Membros. Não apresenta uma classificação global única, mas uma perspetiva geral de como funcionam todos os sistemas judiciais, tendo por base indicadores de interesse comum para todos os Estados-Membros.

O Painel de Avaliação não promove um tipo de sistema judicial específico e coloca todos os Estados-Membros em pé de igualdade.

A independência, a qualidade e a eficácia são parâmetros essenciais a um sistema judicial eficaz, seja qual for o modelo do sistema judicial nacional ou a tradição jurídica em que assenta. Os valores relativos a estes três parâmetros devem ser lidos em conjunto, dado que os três elementos são necessários para a eficácia de um sistema judicial e estão muitas vezes interligados (as iniciativas destinadas a melhorar um deles podem ter influência num outro).

O Painel de Avaliação centra-se principalmente nos processos contenciosos em matéria civil e comercial, bem como nos processos administrativos, a fim de ajudar os Estados-Membros nos seus esforços para criar um ambiente mais favorável ao investimento, às empresas e aos cidadãos. É um instrumento comparativo que evolui em diálogo com os Estados-Membros e o Parlamento Europeu⁽⁸⁾. Tem por objetivo identificar os parâmetros essenciais de um sistema judicial eficaz e fornecer dados relevantes numa base anual.

Qual é a metodologia do Painel de Avaliação da Justiça na UE?

O Painel de Avaliação utiliza uma série de fontes de informação. Grande parte dos dados quantitativos são fornecidos pela Comissão para a Eficácia da Justiça na Europa (CEPEJ) do Conselho da Europa, com a qual a Comissão celebrou um contrato para a realização de um estudo anual sobre o tema. Estes dados englobam os anos de 2010 a 2017 e foram fornecidos pelos Estados-Membros de acordo com a metodologia da CEPEJ. O estudo também apresenta observações pormenorizadas e fichas informativas específicas por país que permitem uma melhor contextualização. Há que analisá-las em conjunto com os dados⁽⁹⁾.

Os dados sobre a duração dos processos recolhidos pela CEPEJ indicam o «tempo de resolução», que é uma duração calculada dos processos judiciais (com base numa proporção entre processos pendentes e resolvidos). Os dados sobre a eficácia dos tribunais na aplicação da legislação da UE em áreas específicas mostram a duração média dos processos resultante da duração real dos processos judiciais. É de assinalar que a duração dos processos judiciais pode diferir substancialmente do ponto de vista geográfico no interior de um mesmo Estado-Membro, em especial nos centros urbanos onde as atividades comerciais deem origem a um número maior de processos.

Outras fontes de dados são as seguintes: o grupo de pessoas de contacto nos sistemas judiciais nacionais⁽¹⁰⁾, a Rede Europeia dos Conselhos de Justiça (RECJ)⁽¹¹⁾, a Rede dos Presidentes dos Supremos

8. O Parlamento Europeu aprovou a Resolução de 29 de maio de 2018 sobre o Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2017 (P8_TA (2018) 0216), que informou a preparação desta edição e que servirá de base para a preparação de futuras edições do Painel de Avaliação da Justiça na UE.

9. https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_pt

10. Tendo em vista a elaboração do Painel de Avaliação da Justiça na UE, e a fim de promover o intercâmbio de boas práticas sobre a eficácia dos sistemas judiciais, a Comissão solicitou aos Estados-Membros que nomeassem duas pessoas de contacto, uma pertencente ao sistema judicial e a outra ao Ministério da Justiça. Estão a decorrer reuniões periódicas deste grupo informal.

11. A RECJ reúne as instituições nacionais dos Estados-Membros que são independentes do poder executivo e do poder legislativo e responsáveis pelo apoio dos sistemas judiciais na administração independente da justiça: <https://www.ency.eu/>

Tribunais de Justiça da UE (RPSTUE)⁽¹²⁾, a Associação dos Conselhos de Estado e dos Supremos Tribunais Administrativos da UE (ACA-Europe)⁽¹³⁾, a Rede Europeia da Concorrência (REC)⁽¹⁴⁾, o Comité das Comunicações (COCOM)⁽¹⁵⁾, o Observatório Europeu das Infrações aos Direitos de Propriedade Intelectual⁽¹⁶⁾, o Grupo de Peritos sobre o Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo (EGMLTF)⁽¹⁷⁾, o Eurostat⁽¹⁸⁾, a Rede Europeia de Formação Judiciária (REFJ)⁽¹⁹⁾ e o Fórum Económico Mundial (FEM)⁽²⁰⁾.

A metodologia do Painel de Avaliação foi reforçada em estreita cooperação com o grupo de pessoas de contacto sobre os sistemas judiciais nacionais, nomeadamente através da elaboração de um questionário e da recolha de dados sobre certos aspetos do funcionamento dos sistemas judiciais.

A disponibilidade de dados, em especial no tocante aos indicadores sobre a eficiência dos sistemas judiciais, tem vindo a aumentar à medida que muitos Estados-Membros investem na sua capacidade para produzir estatísticas judiciais de melhor qualidade. As dificuldades remanescentes na recolha ou fornecimento de dados devem-se amiúde à insuficiente capacidade estatística ou ao desfasamento entre as categorias por se rege a recolha de dados a nível nacional e as utilizadas para o painel de avaliação. Apenas em muito poucos casos as lacunas de dados se devem à falta de disponibilidade de certas autoridades nacionais para contribuir. A Comissão continua a incentivar os Estados-Membros a reduzir ainda mais esta lacuna de dados e a participar ativamente no intercâmbio de boas práticas.

Como é que o Painel de Avaliação da Justiça na UE contribui para o Semestre Europeu?

O painel de avaliação apresenta elementos para a avaliação da qualidade, independência e eficácia dos sistemas de justiça nacionais, visando, deste modo, ajudar os Estados-Membros a melhorar a eficácia dos sistemas respetivos. Deste modo, é mais fácil identificar as carências e as boas práticas e acompanhar as dificuldades e os progressos realizados. No contexto do Semestre Europeu, levam-se a cabo avaliações específicas por país mediante o diálogo bilateral com as autoridades e as partes interessadas nacionais. Esta avaliação reflete-se nos relatórios anuais por país no âmbito do Semestre e combina as conclusões do painel de avaliação com a análise qualitativa, levando em conta as características dos sistemas jurídicos e o contexto mais amplo dos Estados-Membros em causa. A análise no âmbito do Semestre pode culminar

¹² A RPSTUE proporciona um fórum através do qual as instituições europeias têm a possibilidade de solicitar pareceres aos supremos tribunais e harmonizá-los, incentivando o debate e o intercâmbio de ideias: <http://network-presidents.eu/>

¹³ A ACA-Europe é constituída pelo Tribunal de Justiça da União Europeia e pelos Conselhos de Estado ou Supremos Tribunais Administrativos de cada Estado-Membro da UE: <http://www.juradmin.eu/index.php/en/>

¹⁴ A REC foi estabelecida como um fórum de discussão e de cooperação das autoridades da concorrência europeias nos casos em que são aplicados os artigos 101.º e 102.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Constitui o enquadramento para os mecanismos de estreita colaboração no âmbito do Regulamento n.º 1/2003 do Conselho. A REC permite a cooperação entre a Comissão e as autoridades da concorrência nacionais dos Estados-Membros: http://ec.europa.eu/competition/ecn/index_en.html

¹⁵ O COCOM é composto por representantes dos Estados-Membros da UE. Tem por principal função emitir pareceres sobre os projetos de medidas que a Comissão pretende adotar no domínio do mercado digital: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/communications-committee>

¹⁶ O Observatório Europeu das Infrações aos Direitos de Propriedade Intelectual é uma rede de peritos e de partes interessadas especializadas. É composto por representantes dos setores público e privado, que colaboram em grupos de trabalho ativos. <https://euipo.europa.eu/ohimportal/en/web/observatory/home>

¹⁷ O EGMLTF reúne-se periodicamente para partilhar pontos de vista e ajudar a Comissão a definir as suas políticas e a elaborar nova legislação em matéria de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo: http://ec.europa.eu/justice/civil/financial-crime/index_en.htm

¹⁸ O Eurostat é o Serviço de Estatística da UE: <http://ec.europa.eu/eurostat/about/overview>

¹⁹ A REFJ é o principal promotor e plataforma para a formação e intercâmbio de conhecimentos do sistema judiciário europeu. Desenvolve normas e programas de formação, coordena os intercâmbios e os programas em matéria de formação judiciária, divulga conhecimentos técnicos em matéria de formação e promove a cooperação entre as instituições de formação judiciária da UE. A REFJ tem cerca de 34 membros que representam os Estados-Membros da UE, bem como organizações transnacionais da UE. <http://www.ejtn.eu/>

²⁰ O FEM é uma organização internacional de cooperação entre os setores público e privado, cujos membros são empresas: <https://www.weforum.org/>

numa proposta da Comissão ao Conselho para que adote recomendações específicas por país sobre a melhoria dos sistemas de justiça nacionais em determinados Estados-Membros.

Porque é que os sistemas de justiça eficazes são importantes para um ambiente favorável ao investimento?

Os sistemas de justiça eficazes que respeitam o Estado de direito são desde há muito apontados como fatores positivos em termos de impacto económico. Sempre que os sistemas judiciais garantem a aplicação dos direitos, os credores são mais suscetíveis de conceder empréstimos, as empresas são dissuadidas de adotar comportamentos oportunistas, os custos de transação são reduzidos e as empresas inovadoras são mais suscetíveis de efetuar investimentos. Há uma vasta gama de estudos e literatura científica sobre o impacto positivo de sistemas de justiça nacionais eficientes na economia, inclusive do Fundo Monetário Internacional⁽²¹⁾, do Banco Central Europeu⁽²²⁾, da OCDE⁽²³⁾, do Fórum Económico Mundial⁽²⁴⁾ e do Banco Mundial⁽²⁵⁾.

Um estudo recente concluiu que uma redução de 1 % da duração dos processos judiciais (medida em tempo de resolução⁽²⁶⁾) pode aumentar o crescimento das empresas⁽²⁷⁾ e que o facto de haver uma percentagem mais elevada (1 %) de empresas que percecionam o sistema de justiça como independente tende a estar associado a um maior volume de negócios e a um crescimento da produtividade⁽²⁸⁾. Outro estudo indicou uma correlação positiva entre a perceção da independência judicial e os fluxos de investimento direto estrangeiro na Europa Central e Oriental⁽²⁹⁾.

Além disso, vários inquéritos sublinharam a importância da eficácia dos sistemas de justiça nacionais para as empresas. Por exemplo, num inquérito, 93 % das grandes empresas responderam que veem sistemática e continuamente as condições do Estado de direito (incluindo a independência dos tribunais) dos países em que investem⁽³⁰⁾; segundo um outro estudo, mais de metade das pequenas e médias

21. Perspetivas económicas regionais do FMI, novembro de 2017 – *Europa: «Europe Hitting its Stride»* [A Europa a bom ritmo], p. xviii, p. 40, p. 70:

<https://www.imf.org/~media/Files/Publications/REO/EUR/2017/November/eur-booked-print.ashx?la=en>

22. BCE, «Structural policies in the euro area» [Políticas estruturais na área do euro], Série de Estudos Ocasionais do BCE, n.º 210, junho de 2018:

<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op210.en.pdf?3db9355b1d1599799aa0e475e5624651>

23. Ver, por exemplo, «What makes civil justice effective?» [O que torna a justiça civil eficaz?], Departamento de Economia da OCDE, Documento de Política n.º 18, junho de 2013, e «The Economics of Civil Justice: New Cross-Country Data and Empirics» [A economia da justiça em matéria civil: novos dados e elementos empíricos transnacionais], Departamento de Economia da OCDE, Documento de Trabalho n.º 1060.

24. Fórum Económico Mundial, «The Global Competitiveness Report 2018» [Relatório sobre a competitividade global de 2018]: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2018>

25. Banco Mundial, «World Development Report 2017: Governance and the Law» [Relatório sobre o desenvolvimento mundial: governação e justiça], capítulo 3: «The role of law» [O papel do direito], pp. 83, 140: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>

26. O indicador «tempo de resolução» resulta da divisão do número de processos pendentes pelo número de processos resolvidos no final de um ano, multiplicado por 365 (dias). É um indicador normalizado definido pelo CEPEJ do Conselho da Europa: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp

27. Vincenzo Bove e Leandro Elia, «The judicial system and economic development across EU Member States» [O sistema judicial e o desenvolvimento económico nos Estados-Membros da UE], Relatório Técnico do JRC, EUR 28440 EN, Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, 2017: http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC104594/jrc104594_2017_the_judicial_system_and_economic_development_across_eu_member_states.pdf

28. *Ibid.*

29. «Effect of judicial independence to FDI into Eastern Europe and South Asia» [Impacto da independência judicial no IDE na Europa Oriental e no Sul da Ásia], Bülent Dogru; 2012, MPRA Munich Personal RePEc Archive: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/40471/1/MPRA_paper_40322.pdf. Os Estados-Membros incluídos no estudo foram os seguintes: BG, HR, CZ, EE, HU, LV, LT, RO, SK e SI.

30. The Economist Intelligence Unit, «Risk and Return – Foreign Direct Investment and the Rule of Law» [Risco e retorno – O investimento direto estrangeiro e o Estado de direito], 2015, http://www.biiicl.org/documents/625_d4_fdi_main_report.pdf, p. 22.

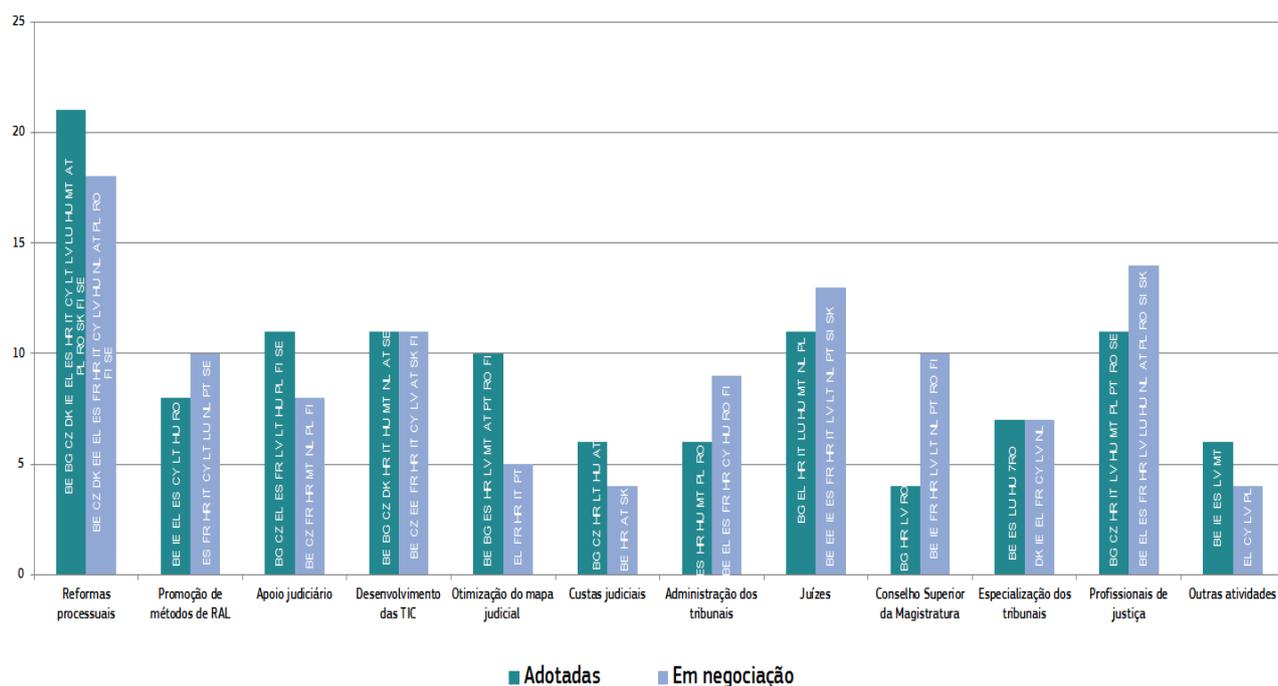
empresas responderam que o custo e a duração excessiva dos processos judiciais eram dos principais motivos para não dar início a um processo judicial relativo à violação dos direitos de propriedade intelectual (DPI)⁽³¹⁾.

2. CONTEXTO: REFORMAS DA JUSTIÇA EM 2018 – PRINCIPAIS DESENVOLVIMENTOS

2.1. Cartografia das reformas da justiça

Em 2018, muitos Estados-Membros continuaram a envidar esforços no sentido de melhorar a eficácia dos seus sistemas de justiça. O gráfico 1 apresenta uma panorâmica das medidas adotadas e previstas em todas as diferentes áreas funcionais dos sistemas de justiça dos Estados-Membros.

Gráfico 1: Atividade legislativa e regulamentar em matéria de sistemas de justiça em 2018 (medidas adotadas/iniciativas em fase de negociação por Estado-Membro) (fonte: Comissão Europeia⁽³²⁾)



Em 2018, o direito processual continuou a estar particularmente em foco em muitos Estados-Membros, havendo uma vasta atividade legislativa em curso ou prevista para um futuro próximo neste domínio. O estatuto dos juízes, as reformas no campo dos profissionais da justiça, o desenvolvimento das TIC, o apoio judiciário e as medidas de otimização dos mapas judiciais também registaram atividade elevada. Uma comparação com o painel de avaliação anterior mostra que o nível de atividade ganhou um novo ímpeto em certos domínios, consentâneo com o seguimento que os Estados-Membros deram a planos de reforma anteriormente anunciados, enquanto noutros domínios se preveem novas reformas num futuro próximo. Tal vem igualmente

31. Instituto da Propriedade Intelectual da UE (EUIPO), Painel de avaliação das PME sobre a Propriedade intelectual (PI) de 2016: https://euipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document_library/observatory/documents/sme_scoreboard_study_2016/Executive-summary_en.pdf

32. As informações foram recolhidas em cooperação com o grupo de pessoas de contacto nos sistemas judiciais nacionais de 26 Estados-Membros. O Reino Unido não apresentou informações. A Alemanha explicou que há uma série de reformas em curso no que diz respeito ao sistema judicial, sendo que o âmbito e a escala do processo de reforma podem variar entre os 16 estados federados.

ao encontro da observação de que as reformas da justiça levam tempo—, por vezes vários anos, entre o primeiro anúncio da sua realização, a adoção de medidas legislativas e regulamentares e a sua efetiva aplicação.

2.2. Acompanhamento das reformas da justiça

Em 2018, a Comissão continuou a acompanhar os esforços de reforma empreendidos pelos Estados-Membros.

– Resultados do Semestre Europeu de 2018 –

A melhoria da independência da qualidade e da eficiência dos sistemas de justiça é uma prioridade reconhecida das reformas estruturais incentivadas por meio do Semestre Europeu. O ciclo do Semestre Europeu tem início anualmente em novembro, altura em que a Comissão apresenta as suas prioridades para o ano seguinte (Comunicação sobre a Análise Anual do Crescimento). Em fevereiro, os serviços da Comissão apresentam avaliações específicas por país nos relatórios por país que abrangem todas as questões tratadas no âmbito do Semestre. Em maio e junho, a Comissão apresenta as suas propostas de recomendações específicas por país dirigidas aos Estados-Membros. Estas recomendações são adotadas pelo Conselho em julho, uma vez aprovadas pelo Conselho Europeu.

No Semestre Europeu de 2018, com base numa proposta da Comissão, o Conselho dirigiu a cinco Estados-Membros recomendações específicas relativas aos seus sistemas judiciais⁽³³⁾. Para além dos Estados-Membros que receberam recomendações específicas por país, outros 11 Estados-Membros enfrentam desafios específicos no que diz respeito aos seus sistemas judiciais, incluindo o Estado de direito e a independência da justiça, estando a ser acompanhados pela Comissão através do Semestre Europeu⁽³⁴⁾.

– Relatórios de 2018 no âmbito do Mecanismo de Cooperação e de Verificação –

O Mecanismo de Cooperação e de Verificação (MCV) foi criado em 2007, quando da adesão da Bulgária e da Roménia à União Europeia⁽³⁵⁾, com o objetivo de solucionar certos problemas relacionados com a reforma judicial e a luta contra a corrupção e, no que se refere à Bulgária, o

³³ HR, IT, CY, PT, SK. Ver Recomendação do Conselho, de 13 de julho de 2018, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Croácia para 2018 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Croácia para 2018 (2018/C 320/10); Recomendação do Conselho, de 13 de julho de 2018, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Itália para 2018 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Itália para 2018 (2018/C 320/11); Recomendação do Conselho, de 13 de julho de 2018, relativa ao Programa Nacional de Reformas de Chipre para 2018 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Chipre para 2018 (2018/C 320/12); Recomendação do Conselho, de 13 de julho de 2018, relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2018 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2018 (2018/C 261/21); Recomendação do Conselho, de 13 de julho de 2018, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Eslováquia para 2018 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Eslováquia para 2018 (2018/C 320/24).

³⁴ BE, BG, IE, EL, ES, LV, HU, MT, PL, RO, SI. Esses desafios refletem-se nos considerandos das recomendações específicas por país e nos relatórios por país relativos a estes Estados-Membros. Os relatórios por país mais recentes, de 2019, publicados em 27 de fevereiro de 2019, estão disponíveis em: https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-reports_pt

³⁵ Conclusões do Conselho de Ministros de 17 de outubro de 2006 (13339/06); Decisão da Comissão, de 13 de dezembro de 2006, que estabelece um mecanismo de cooperação e de verificação dos progressos realizados na Bulgária relativamente a objetivos de referência específicos nos domínios da reforma judiciária e da luta contra a corrupção e a criminalidade organizada [notificada com o número de documento C(2006) 6570].

Conclusões do Conselho de Ministros de 17 de outubro de 2006 (13339/06); Decisão da Comissão, de 13 de dezembro de 2006, 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 [notificada com o número de documento C(2006) 6569].

combate ao crime organizado. Desde então, os relatórios do MCV têm procurado ajudar a centrar os esforços envidados pelas autoridades búlgaras e romenas mediante a formulação de recomendações específicas, registando os progressos efetuados⁽³⁶⁾.

Nos relatórios do MCV de novembro de 2018, a Comissão fez o ponto da situação relativamente às recomendações formuladas nos relatórios anteriores. O relatório sobre a Roménia assinalou que, embora este país tivesse tomado algumas medidas para aplicar as recomendações finais, os desenvolvimentos recentes constituíram um retrocesso e puseram em causa a avaliação positiva efetuada em janeiro de 2017. No caso da Bulgária, o relatório concluiu que já se tinham aplicado várias recomendações e que havia outras em vias de aplicação. A Comissão deu um seguimento adequado a ambos os relatórios.

2.3. Apoiar as reformas da justiça

– *Fundos Europeus Estruturais e de Investimento* –

A Comissão apoia financeiramente determinadas reformas judiciais através dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI). Desde 2007, 16 Estados-Membros utilizaram o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) para melhorar a eficácia dos seus sistemas judiciais⁽³⁷⁾. Entre 2007 e 2020, mais de 900 milhões de EUR terão sido mobilizados para aumentar a eficiência e a melhorar a qualidade dos sistemas judiciais nesses Estados-Membros⁽³⁸⁾. As atividades financiadas incluem:

- Desenvolvimento e melhoria dos processos empresariais nos tribunais e introdução de sistemas de gestão de processos ou desenvolvimento ou melhoria dos processos de gestão dos recursos humanos;
- Digitalização de serviços judiciais e aquisição de sistemas de tecnologias da informação e da comunicação (TIC);
- Formação de juizes, procuradores, funcionários dos tribunais, oficiais de justiça, notários públicos, advogados e sensibilização dos cidadãos para os seus direitos.

A Comissão vela em particular por garantir que os fundos da UE são devidamente utilizados para as reformas adequadas, em conformidade com o Estado de direito. A Comissão salienta a importância da adoção de uma abordagem orientada para os resultados na aplicação das prioridades de financiamento e insta os Estados-Membros a avaliar o impacto do apoio dos FEEI.

– *Apoio técnico* –

Os Estados-Membros também estão a recorrer ao apoio técnico da Comissão, disponível através do Serviço de Apoio à Reforma Estrutural (SARE) ao abrigo do Programa de Apoio às Reformas Estruturais⁽³⁹⁾, que dispõe de um orçamento total de 222,8 milhões de EUR para o período de 2017-2020. Desde 2017, 16 Estados-Membros⁽⁴⁰⁾ já receberam ou solicitaram apoio técnico numa vasta gama de domínios, nomeadamente no que se refere ao reforço da eficiência do sistema da administração dos tribunais, à reforma do mapa judiciário, à organização dos tribunais,

³⁶ https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en

³⁷ BG, CZ, EE, EL, ES, HR, IT, LV, LT, HU, MT, PL, PT, RO, SI, e SK.

³⁸ As informações apresentadas baseiam-se nos dados recolhidos no outono de 2017 e atualizados em junho de 2018. Uma vez que o atual período de programação de 2014-2020 ainda não está encerrado, o montante total afetado aos sistemas de justiça pode aumentar e as dotações consagradas aos vários tipos de atividades podem sofrer alterações até ao final do período de programação em 2023.

³⁹ https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/structural-reform-support-programme-srsp_en

⁴⁰ BE, BG, CZ, EE, EL, ES, HR, IT, CY, LV, HU, MT, PL, PT, SI e SK.

à conceção ou execução de programas de justiça eletrónica e ciberjustiça, a sistemas de gestão de processos, ao processo de seleção e promoção de juizes, à formação de juizes e à resolução alternativa de litígios em matéria de consumo. Em maio de 2018, a Comissão também apresentou as suas propostas para o próximo período financeiro plurianual 2021-2027 e, em particular, para um novo Programa de Apoio às Reformas, com um orçamento global de 25 milhões de EUR para prestar apoio técnico e financeiro a todos os Estados-Membros, a fim de prosseguir e aplicar as reformas destinadas a modernizar as suas economias, nomeadamente as prioridades de reforma identificadas no contexto do Semestre Europeu⁽⁴¹⁾.

2.4. Garantir a independência judicial

A UE utiliza vários instrumentos para assegurar o respeito da independência judicial nos Estados-Membros, a fim de proteger o funcionamento da União.

– Processos por infração e acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia –

A Comissão está empenhada em iniciar processos sempre que o direito nacional impeça os sistemas judiciais nacionais de garantir a aplicação eficaz do direito da UE, em consonância com os requisitos do Estado de direito e com o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE⁽⁴²⁾.

Em setembro de 2018, a Comissão decidiu intentar uma ação contra a Polónia junto do Tribunal de Justiça da União Europeia por violação da inamovibilidade judicial e da independência da Lei do Supremo Tribunal⁽⁴³⁾. As preocupações da Comissão dizem respeito à redução abrupta da idade de reforma dos juizes do Supremo Tribunal e ao poder discricionário conferido ao Presidente da República para prolongar o serviço ativo destes juizes sem critérios claros e sem revisão judicial da decisão final tomada a este respeito, o que a Comissão considera uma violação do artigo 19.º, n.º 1, do TUE lido em conjugação com o artigo 47.º da Carta⁽⁴⁴⁾. Em 17 de dezembro de 2018, o Tribunal de Justiça da União Europeia tomou medidas provisórias, tal como solicitado pela Comissão, ordenando à Polónia que reponha a situação do Supremo Tribunal anterior a 3 de abril de 2018, data em que a lei contestada entrou em vigor, até à prolação do acórdão final⁽⁴⁵⁾. A 1 de janeiro de 2019, entrou em vigor uma lei adotada pelo Parlamento polaco para dar execução à decisão do Tribunal. A 11 de abril de 2019, o Advogado-Geral do Tribunal de Justiça considerou que o Tribunal devia decidir que as disposições da legislação polaca relativas à redução da idade de reforma dos juizes do Supremo Tribunal são contrárias ao direito da UE, uma vez que violam os princípios da inamovibilidade dos juizes e da independência judicial⁽⁴⁶⁾.

Em 3 de abril de 2019, a Comissão lançou um processo por infração enviando uma carta de notificação para cumprir à Polónia sobre o novo regime disciplinar aplicável aos juizes dos

⁴¹ Ver o comunicado de imprensa IP/18/3972, de quinta-feira, 31 de maio de 2018, em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3972_pt.htm

⁴² Comunicação da Comissão – Direito da UE: Melhores resultados através de uma melhor aplicação (2017/C 18/02) (JO C 18 de 19.1.2017, pp. 10-20).

⁴³ Em dezembro de 2017, a Comissão decidiu intentar uma ação contra o Governo polaco junto do Tribunal de Justiça da União Europeia por violação da legislação da UE na Lei polaca sobre a Organização dos Tribunais Comuns. A Comissão considera que a lei em causa viola o artigo 19.º, n.º 1, do TUE, em conjugação com o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais. Para mais informações, consultar: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.pdf

⁴⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5830_pt.htm

⁴⁵ <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-12/cp180204en.pdf>

⁴⁶ Ver as conclusões do advogado-geral E. Tanchev, de 11 de abril de 2019, Comissão Europeia/República da Polónia, ECLI:EU:C:2019:325.

tribunais comuns, considerando que este compromete a independência judicial dos juizes ao não oferecer as garantias necessárias para os proteger do controlo político⁽⁴⁷⁾.

A importância para os Estados-Membros de assegurar a independência dos tribunais nacionais, enquanto questão do direito da União, foi salientada pela jurisprudência recente do Tribunal de Justiça da União Europeia⁽⁴⁸⁾. Em particular, o Tribunal de Justiça esclareceu que a exigência de independência judicial impõe igualmente que o regime disciplinar daqueles que têm a missão de julgar apresente as garantias necessárias para evitar qualquer risco de utilização deste regime enquanto sistema de controlo político do conteúdo das decisões judiciais⁽⁴⁹⁾.

Em 2018, vários tribunais nacionais solicitaram ao Tribunal de Justiça da União Europeia, no âmbito do mecanismo de reenvio prejudicial (artigo 267.º do TFUE), esclarecimentos sobre os requisitos da legislação da UE em matéria de independência judicial. Em especial, o Supremo Tribunal polaco referiu seis desses casos⁽⁵⁰⁾, o Supremo Tribunal Administrativo polaco um⁽⁵¹⁾ e os tribunais ordinários três⁽⁵²⁾ ⁽⁵³⁾.

– Procedimento previsto no artigo 7.º do TUE e o quadro do Estado de direito –

O artigo 7.º, n.º 1, do TUE prevê um mecanismo preventivo que pode ser ativado em caso de «risco manifesto de violação grave» dos valores referidos no artigo 2.º do TUE; o artigo 7.º, n.º 2, do TUE prevê um mecanismo de sanções apenas em caso de «violação grave e persistente, por parte de um Estado-Membro», desses valores. O quadro do Estado de direito foi estabelecido pela Comissão em 2014⁽⁵⁴⁾, tendo a sua importância sido reconhecida pelo Tribunal⁽⁵⁵⁾. Esse enquadramento prevê um processo faseado de diálogo com o Estado-Membro em causa, estruturado em torno de pareceres e de recomendações da Comissão. O objetivo é prevenir a emergência de ameaças sistémicas ao Estado de direito que possam implicar o lançamento de um procedimento ao abrigo do artigo 7.º do TUE. Até à data, a primeira e única vez em que se recorreu ao quadro do Estado de direito foi em janeiro de 2016, quando se iniciou um diálogo com a Polónia⁽⁵⁶⁾. Embora esse diálogo tenha ajudado a identificar os problemas e a enquadrar as discussões, não permitiu resolver as insuficiências detetadas em matéria de Estado de direito, tendo a Comissão decidido acionar em dezembro de 2017 o procedimento previsto no artigo 7.º,

⁴⁷ Ver o comunicado de imprensa IP/19/1957, de 3 de abril de 2019, em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_en.pdf

⁴⁸ Ver, nomeadamente, o acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, disponível em: <https://goo.gl/utc5GR>. Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 25 de julho de 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, disponível em: <https://goo.gl/ty1fnk>.

⁴⁹ Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 25 de julho de 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, n.º 67, disponível em: <https://goo.gl/ty1fnk>.

⁵⁰ Processos C-522/18; C-537/18; C-585/18; C-624/18; C-625/18; C-668/18.

⁵¹ Processo C-824/18.

⁵² Processos C-558/18; C-563/18; C-623/18.

⁵³ Estes pedidos de decisão prejudicial têm por objeto, nomeadamente, a conformidade do novo regime disciplinar aplicável aos juizes, da composição do Conselho Nacional da Magistratura e da nova câmara disciplinar do Supremo Tribunal, com requisitos da UE em matéria de independência judicial.

⁵⁴ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, de 11 de março de 2014, «Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito», COM(2014) 158 final/2. Ver também o comunicado de imprensa IP-14-237, de 11 de março de 2014, em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-237_pt.htm

⁵⁵ Ver processo C-619/18 R, Comissão/Polónia, decisão de 17 de dezembro de 2018.

⁵⁶ O diálogo decorreu entre janeiro de 2016 e dezembro de 2017. A Comissão adotou um parecer em 1 de junho de 2016 e quatro recomendações em 27 de julho de 2016, 21 de dezembro de 2016, 26 de julho de 2017 e 20 de dezembro de 2017. Em 20 de dezembro de 2017, a Comissão concluiu que há um risco manifesto de violação grave do Estado de direito na Polónia e propôs ao Conselho que adotasse uma decisão ao abrigo do artigo 7.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia.

n.º 1, do TUE⁽⁵⁷⁾). Em 26 de junho, 18 de setembro e 11 de dezembro de 2018, o Conselho realizou três audições na Polónia, ao abrigo do artigo 7.º, n.º 1, do TUE.

Em 12 de setembro de 2018, o Parlamento Europeu apresentou uma proposta fundamentada, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do TUE, para que o Conselho determine a existência de um risco manifesto de violação grave, por parte da Hungria, dos valores fundamentais da UE⁽⁵⁸⁾.

3. PRINCIPAIS CONCLUSÕES DO PAINEL DE AVALIAÇÃO DA JUSTIÇA NA UE DE 2019

A eficácia, a qualidade e a independência são os principais parâmetros de um sistema de justiça eficaz, sendo que o Painel de Avaliação apresenta indicadores sobre os três.

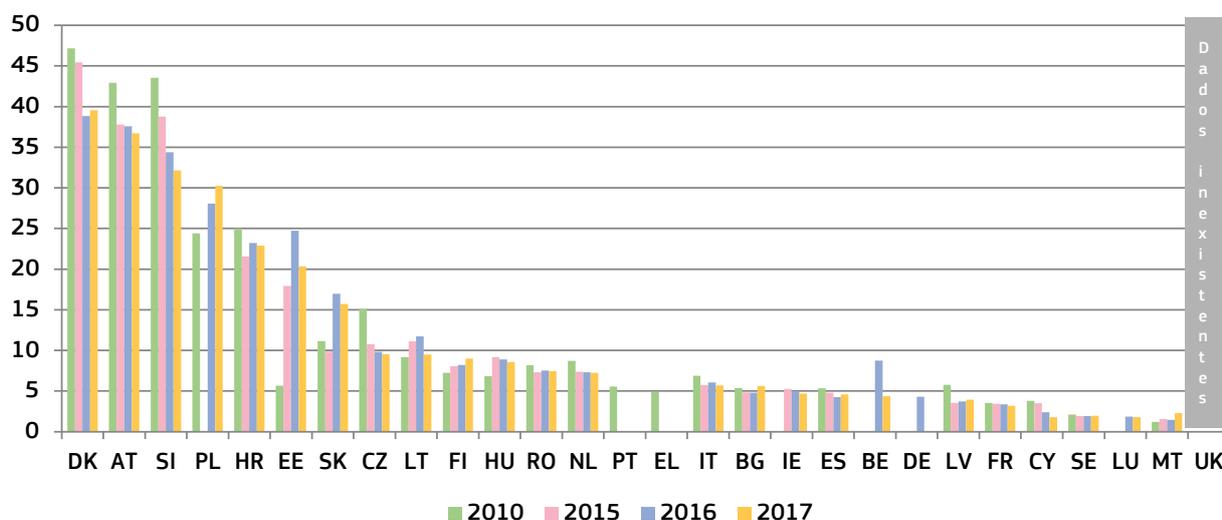
3.1. Eficácia dos sistemas de justiça

O painel de avaliação apresenta indicadores relativos à eficácia dos trabalhos nos grandes domínios do direito civil, comercial e administrativo, bem como em áreas específicas em que as autoridades administrativas e os tribunais aplicam a legislação da UE⁽⁵⁹⁾.

3.1.1. Evolução do número de processos

O número de processos dos sistemas judiciais dos Estados-Membros é elevado e permanece estável, embora varie consideravelmente entre Estados-Membros (gráfico 2). Tal demonstra a importância de prosseguir esforços para assegurar a eficácia do sistema judicial.

Gráfico 2: Número de novos processos civis, comerciais, administrativos e outros (*) (primeira instância/por 100 habitantes) (fonte: estudo da CEPEJ⁽⁶⁰⁾)



(*) De acordo com a metodologia da CEPEJ, esta categoria inclui todos os processos civis e comerciais, contenciosos e não contenciosos, processos de registo predial e comercial não contenciosos, outros processos de registo, outros processos não contenciosos, processos administrativos e outros processos não penais. Alterações metodológicas na SK.

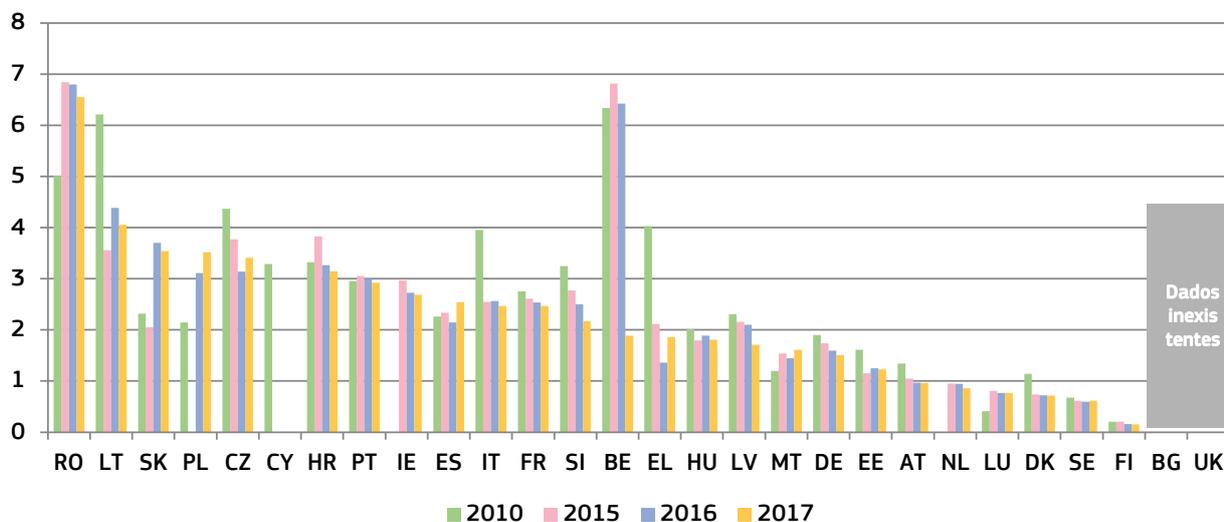
⁵⁷ COM(2017) 835 final.

⁵⁸ <http://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20180906IPR12104/rule-of-law-in-hungary-parliament-calls-on-the-eu-to-act>

⁵⁹ A execução das decisões judiciais é também importante para a eficácia dos sistemas judiciais. No entanto, não estão disponíveis dados comparáveis na maioria dos Estados-Membros.

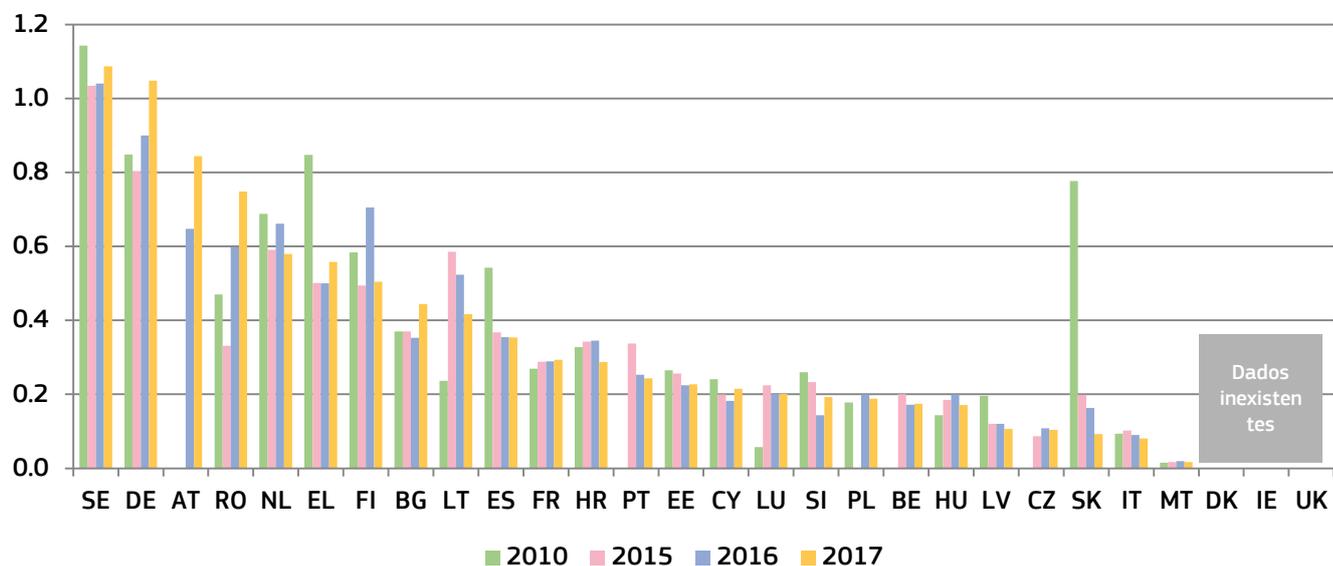
⁶⁰ Estudo de 2019 sobre o funcionamento dos sistemas judiciais nos Estados-Membros da UE, realizado pelo Secretariado da CEPEJ para a Comissão: https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_pt

Gráfico 3: Número de novos processos contenciosos em matéria civil e comercial (*) (primeira instância/por 100 habitantes) (fonte: estudo da CEPEJ)



(*) De acordo com a metodologia da CEPEJ, os processos contenciosos em matéria civil/comercial dizem respeito a conflitos entre partes, por exemplo, litígios relativos a contratos. Os processos não contenciosos em matéria civil/comercial dizem respeito a processos sem contraditório, por exemplo ordens de pagamento não contestadas. Alterações metodológicas na **EL** e na **SK**. Os dados para os **NL** incluem processos não contenciosos.

Gráfico 4: Número de novos processos administrativos (*) (primeira instância/por 100 habitantes) (fonte: estudo da CEPEJ)



(*) De acordo com a metodologia da CEPEJ, os processos administrativos dizem respeito a litígios entre cidadãos e autoridades locais, regionais ou nacionais. Alterações metodológicas na **EL** e na **SK**. A **DK** e a **IE** não registam os processos administrativos separadamente.

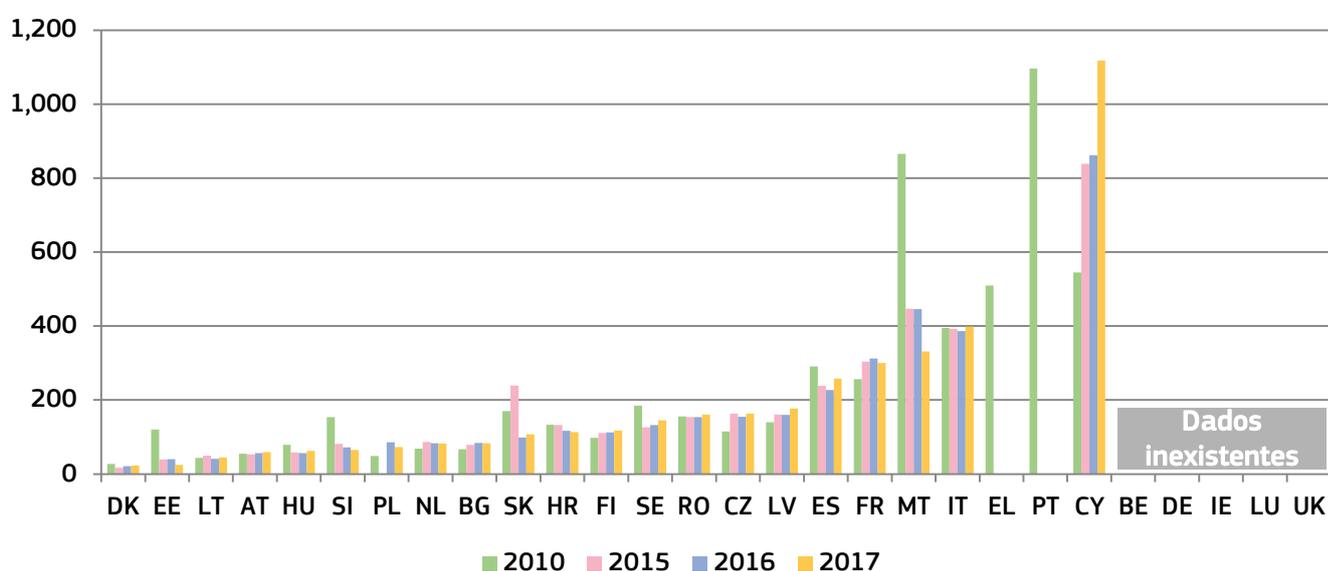
3.1.2. Dados gerais sobre a eficácia

Os indicadores sobre a eficácia dos processos nos grandes domínios do direito civil, comercial e administrativo são os seguintes: duração dos processos (tempo de resolução); taxa de resolução dos processos; número de processos pendentes.

– Duração dos processos –

A duração dos processos corresponde ao tempo estimado (em dias) necessário para a resolução de um processo em tribunal, ou seja, o tempo que o tribunal demora a tomar uma decisão em primeira instância. O indicador «tempo de resolução» resulta da divisão do número de processos pendentes pelo número de processos resolvidos no final de um ano, multiplicado por 365 (dias)⁽⁶¹⁾. Os gráficos dizem principalmente respeito a processos em primeira instância e comparam, sempre que disponíveis, dados de 2010, 2015, 2016 e 2017⁽⁶²⁾. Dois gráficos apresentam o tempo de resolução em 2017 no que se refere aos processos contenciosos em matéria civil e comercial e aos processos administrativos em todas as instâncias judiciais.

Gráfico 5: Tempo necessário para resolver processos civis, comerciais, administrativos e outros (*) (primeira instância/em dias) (fonte: estudo da CEPEJ)



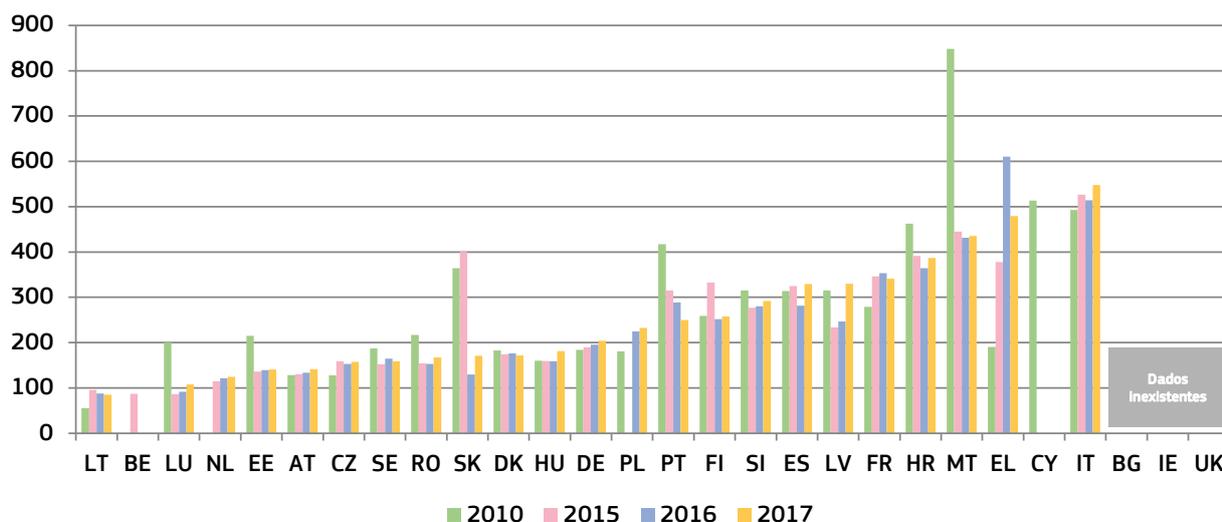
(*) De acordo com a metodologia da CEPEJ, esta categoria inclui todos os processos civis e comerciais, contenciosos e não contenciosos, processos de registo predial e comercial não contenciosos, outros processos de registo, outros processos não contenciosos, processos administrativos e outros processos não penais. Alterações metodológicas na **SK**. Os processos pendentes incluem todas as instâncias judiciais na **CZ** e, até 2016, na **SK**.

⁶¹ A duração dos processos, a taxa de resolução dos processos e o número de processos pendentes são indicadores normalizados definidos pela CEPEJ:

http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp

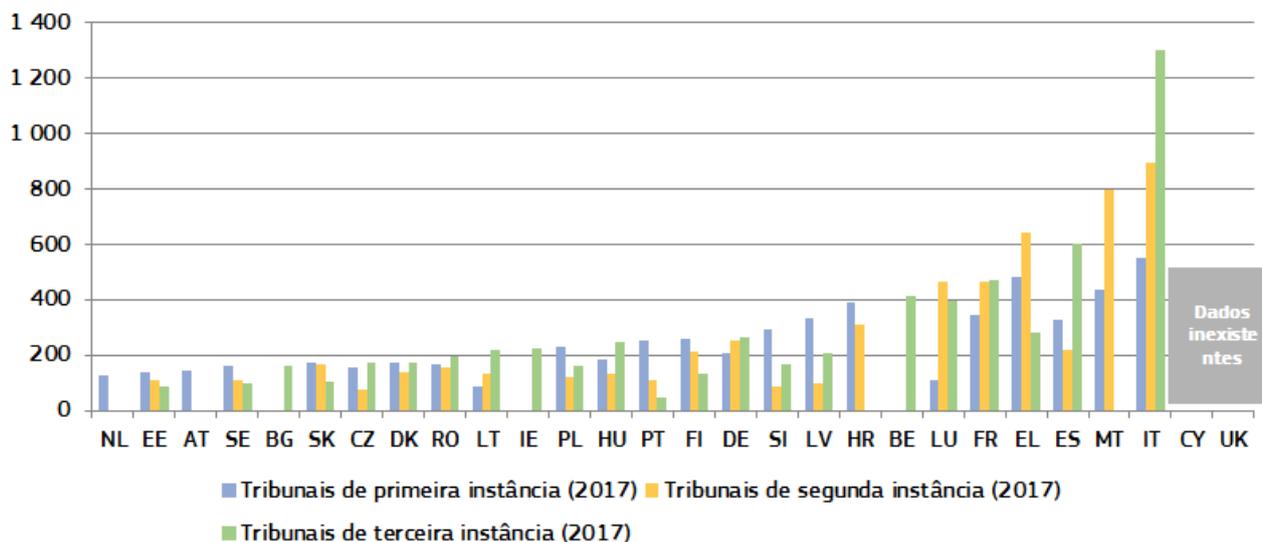
⁶² Os anos foram escolhidos de modo a manter a perspetiva de sete anos, utilizando 2010 como ano de referência, e também para não sobrelotar os valores. Os dados relativos a 2012, 2013 e 2014 estão disponíveis no relatório da CEPEJ.

Gráfico 6: Tempo necessário para resolver processos contenciosos em matéria civil e comercial (*) (primeira instância/em dias) (fonte: estudo da CEPEJ)



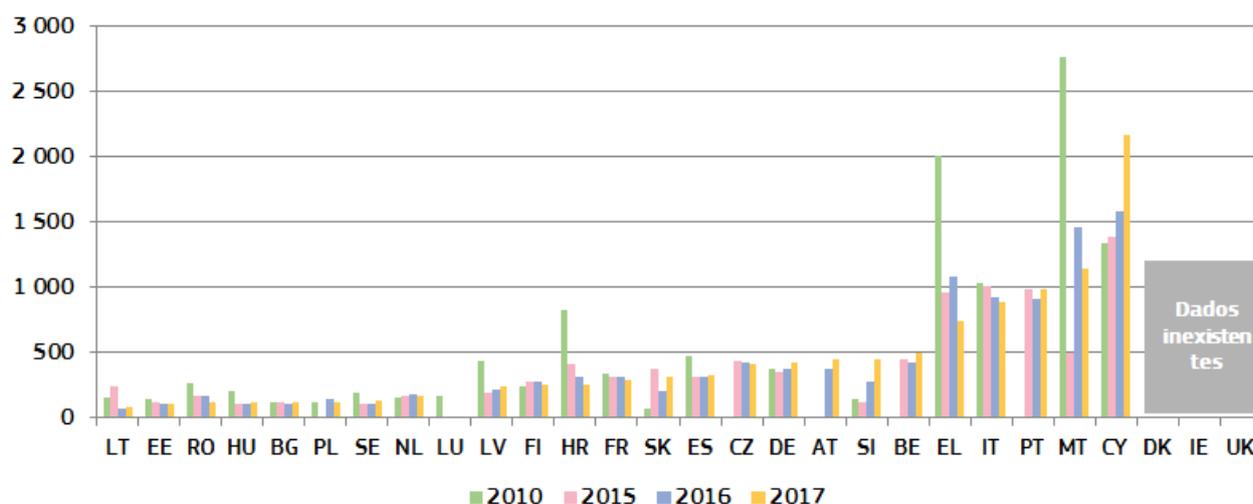
(*) De acordo com a metodologia da CEPEJ, os processos contenciosos em matéria civil/comercial dizem respeito a conflitos entre partes, por exemplo, litígios relativos a contratos. Os processos não contenciosos em matéria civil/comercial dizem respeito a processos sem contraditório, por exemplo ordens de pagamento não contestadas. Alterações metodológicas na **EL** e na **SK**. Os processos pendentes incluem todas as instâncias judiciais na **CZ** e, até 2016, na **SK**. Os dados para os **NL** incluem processos não contenciosos.

Gráfico 7: Tempo necessário para resolver processos contenciosos em matéria civil e comercial (*) em todas as instâncias judiciais em 2017 (primeira, segunda e terceira instâncias/em dias) (fonte: estudo da CEPEJ)



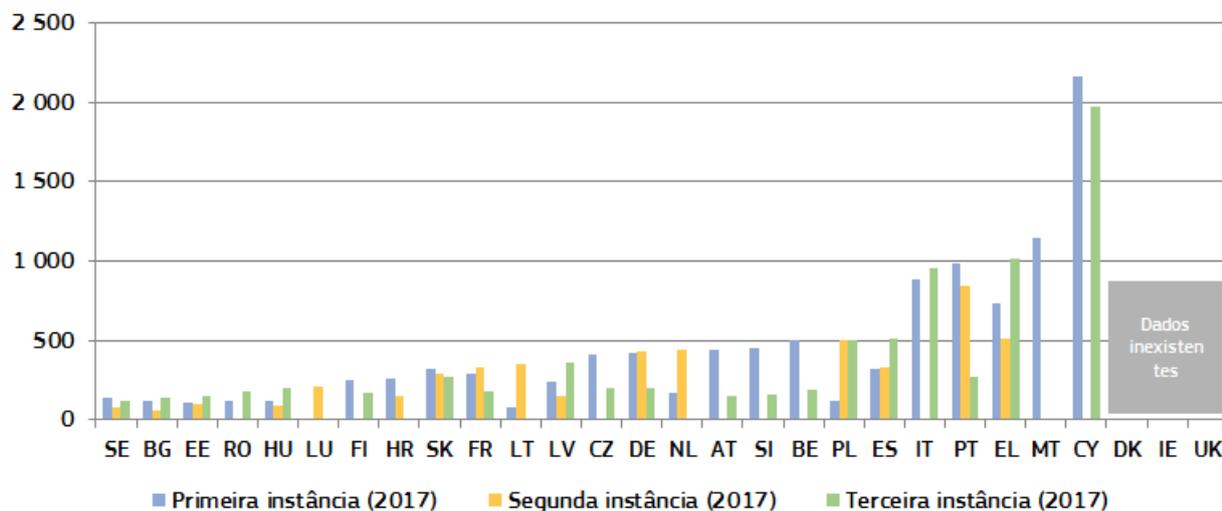
(*) A ordem é determinada pela instância judicial, em cada Estado-Membro, na qual os processos registam a maior duração. Não se encontram disponíveis dados para os tribunais de primeira e segunda instâncias da **BE**, **BG** e **IE**, para os tribunais de segunda e terceira instâncias dos **NL** e da **AT**, nem para os tribunais de terceira instância da **HR**. Não existe tribunal de terceira instância em **MT**. O acesso a um tribunal de terceira instância pode ser limitado em alguns Estados-Membros.

Gráfico 8: Tempo necessário para resolver processos administrativos (*) (primeira instância/em dias) (fonte: estudo da CEPEJ)



(*) Os processos administrativos dizem respeito a litígios entre cidadãos e autoridades locais, regionais ou nacionais, seguindo a metodologia da CEPEJ. Alterações metodológicas na **EL** e na **SK**. Os processos pendentes incluem todas as instâncias judiciais na **CZ** e, até 2016, na **SK**. A **DK** e a **IE** não registam os processos administrativos separadamente.

Gráfico 9: Tempo necessário para resolver processos administrativos (*) em todas as instâncias judiciais em 2017 (primeira e, quando aplicável, segunda e terceira instâncias/em dias) (fonte: estudo da CEPEJ)



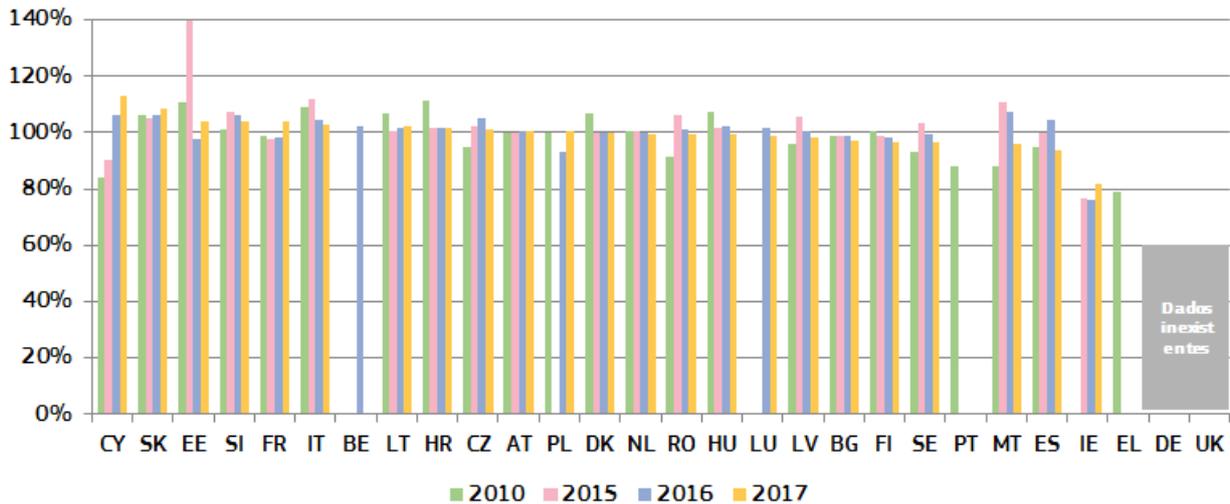
(*) A ordem é determinada pela instância judicial, em cada Estado-Membro, na qual os processos registam a maior duração. Dados indisponíveis: para o tribunal de primeira instância do **LU**, para os tribunais de segunda instância de **MT** e da **RO** e para o tribunal de terceira instância dos **NL**. O supremo tribunal ou outro tribunal de jurisdição suprema são a única instância de recurso na **CZ**, **IT**, **CY**, **AT**, **SI** e **FI**. Não existe tribunal de terceira instância para estes tipos de processos na **HR**, **LT**, **LU** e **MT**. Na **BE**, para determinados processos, o tribunal administrativo mais elevado é a primeira e única instância. O acesso a um tribunal de terceira instância pode ser limitado em alguns Estados-Membros. A **DK** e a **IE** não registam os processos administrativos separadamente.

– Taxa de resolução dos processos –

A taxa de resolução dos processos corresponde ao rácio entre o número de processos resolvidos e o número de processos entrados. Quantifica se os tribunais mantêm um ritmo adequado face ao número de novos processos. Se a taxa de resolução dos processos se encontrar perto ou acima dos 100 %, o sistema judicial está em condições de resolver, pelo menos, tantos processos quantos os

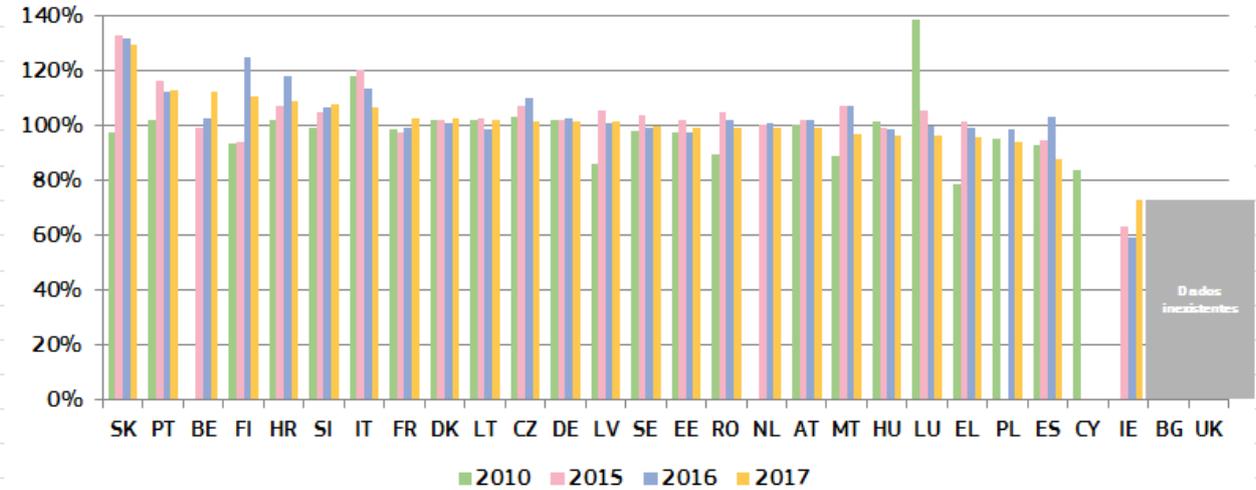
que dão entrada. Se for inferior a 100 %, significa que os tribunais estão a resolver menos processos do que os que dão entrada.

Gráfico 10: Taxa de resolução de processos civis, comerciais, administrativos e outros processos (*) (primeira instância/em % — os valores superiores a 100 % indicam que são resolvidos mais processos entrados, enquanto os valores inferiores a 100 % indicam que são resolvidos menos processos do que os processos entrados) (fonte: estudo da CEPEJ)



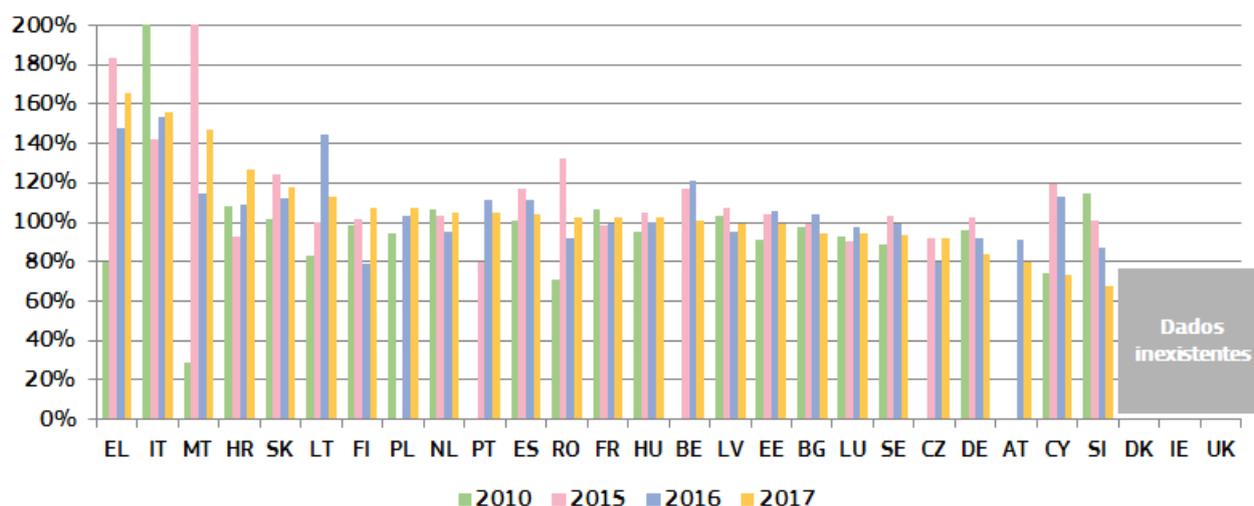
(*) Alterações metodológicas na SK. IE: o número de processos resolvidos pode ter sido subestimado devido à metodologia utilizada.

Gráfico 11: Taxa de resolução de processos contenciosos em matéria civil e comercial(*) (primeira instância/em %) (fonte: estudo da CEPEJ)



(*) Alterações metodológicas na EL e na SK. IE: o número de processos resolvidos pode ter sido subestimado devido à metodologia utilizada. Os dados para os NL incluem processos não contenciosos.

Gráfico 12: Taxa de resolução de processos administrativos(*) (primeira instância/em %) (fonte: estudo da CEPEJ)

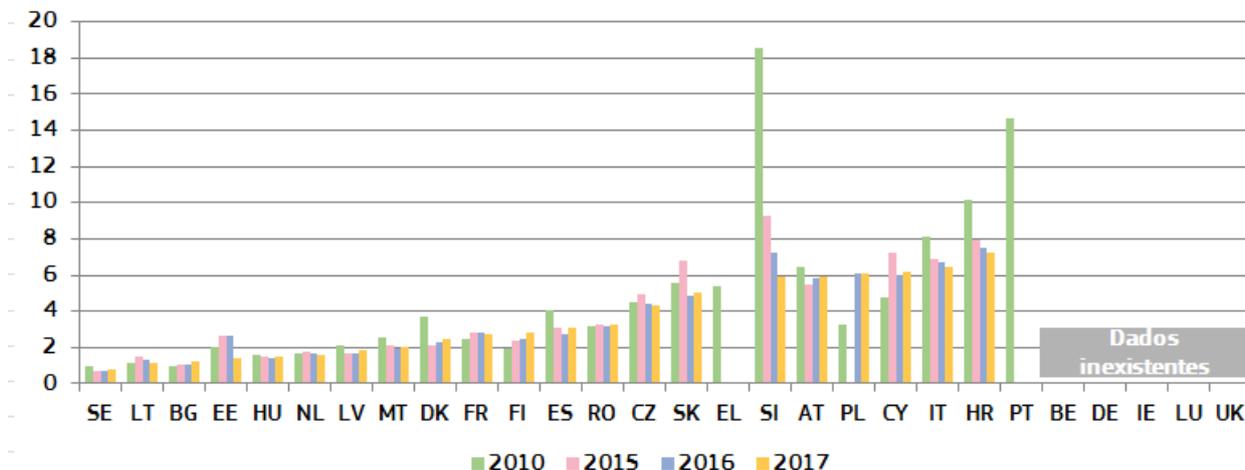


(*) Os valores anteriores de alguns Estados-Membros foram reduzidos para efeitos de apresentação (MT em 2015=411 %; IT em 2010=316 %); Alterações metodológicas na EL e na SK. A DK e a IE não registam os processos administrativos separadamente.

– Processos pendentes –

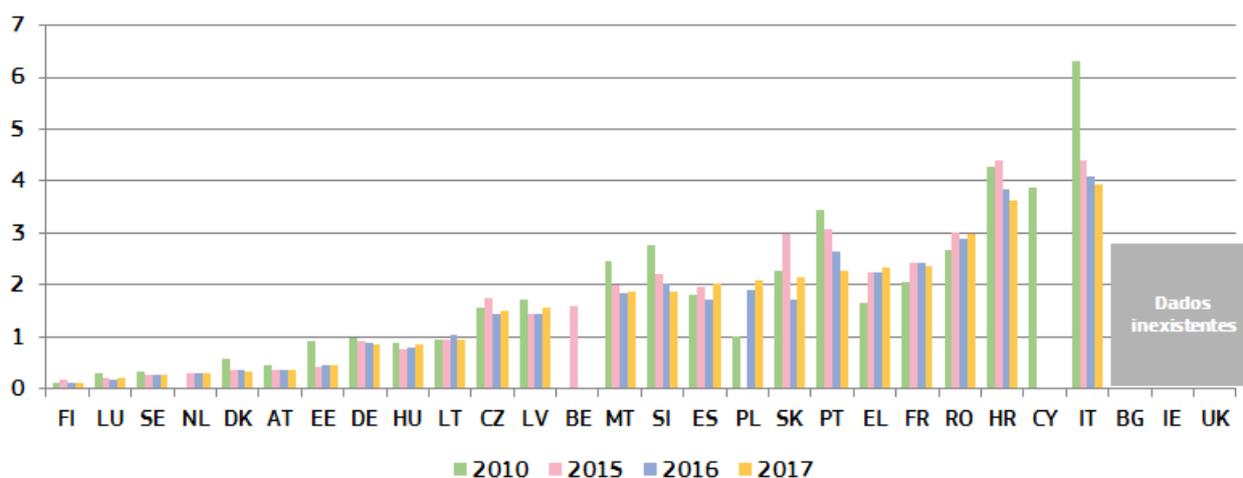
O número de processos pendentes exprime o número de processos por resolver no final do ano em apreço. Também influencia o tempo de resolução.

Gráfico 13: Número de processos civis, comerciais e administrativos pendentes e outros processos(*) (primeira instância/por 100 habitantes) (fonte: estudo da CEPEJ)



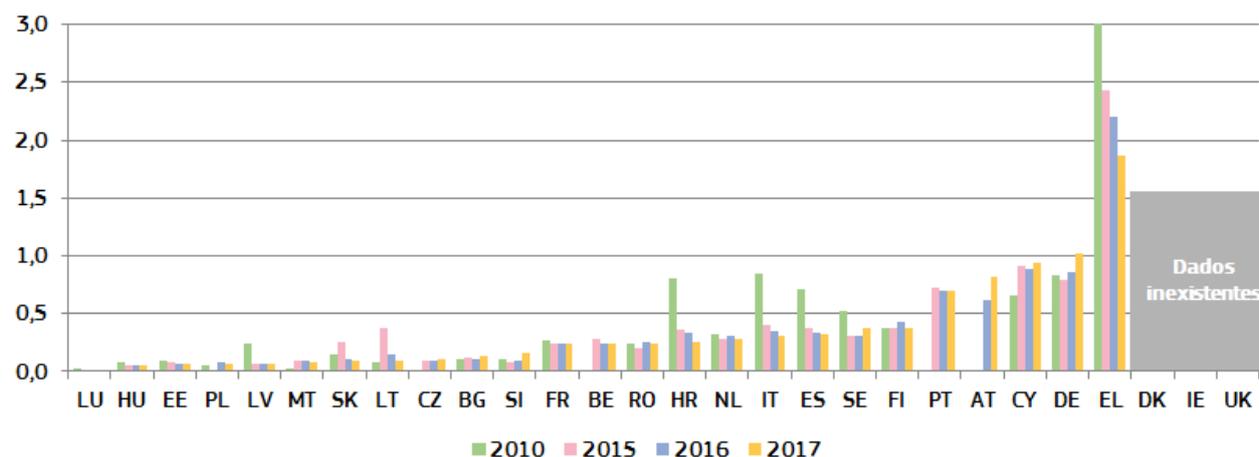
(*) Alterações metodológicas na SK. Os processos pendentes incluem todas as instâncias judiciais na CZ e, até 2016, na SK.

Gráfico 14: Número de processos contenciosos em matéria civil e comercial pendentes(*) (primeira instância/por 100 habitantes) (fonte: estudo da CEPEJ)



(*) Alterações metodológicas na **EL** e na **SK**. Os processos pendentes incluem todas as instâncias judiciais na **CZ** e, até 2016, na **SK**. Os dados para os **NL** incluem processos não contenciosos.

Gráfico 15: Número de processos administrativos pendentes(*) (primeira instância/por 100 habitantes) (fonte: estudo da CEPEJ)



(*) Os valores anteriores de alguns Estados-Membros foram reduzidos para efeitos de apresentação (**EL** em 2010 = 3,7). Alterações metodológicas na **EL** e na **SK**. Os processos pendentes incluem todas as instâncias judiciais na **CZ** e, até 2016, na **SK**. A **DK** e a **IE** não registam os processos administrativos separadamente.

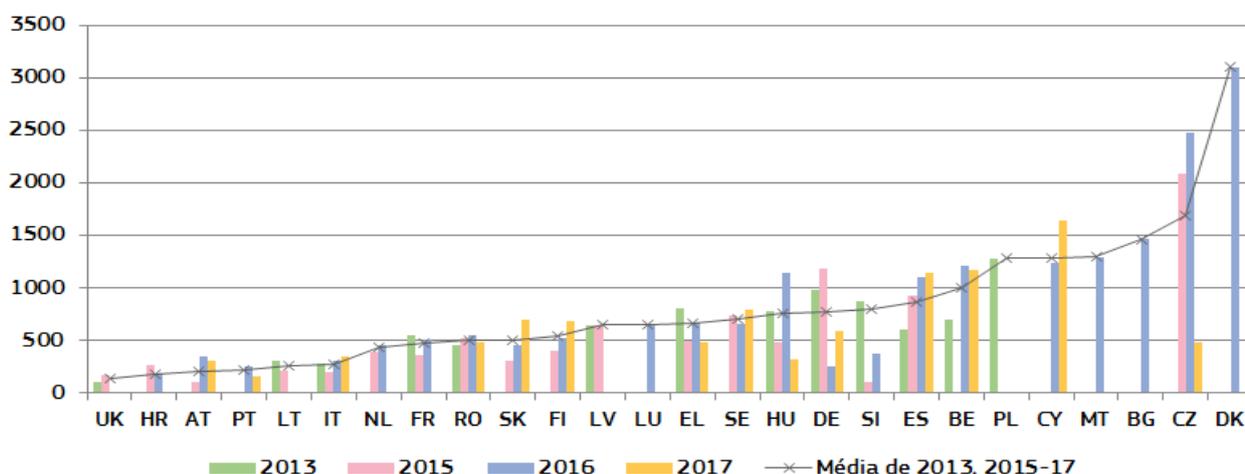
3.1.3. Eficácia em domínios específicos da legislação da UE

Esta secção complementa os dados gerais sobre a eficácia dos sistemas judiciais e apresenta a duração média dos processos⁽⁶³⁾ em domínios específicos, quando está em causa a legislação da UE. O Painel de Avaliação de 2019 tem por base dados anteriores nos domínios da concorrência, comunicações eletrónicas, marca da UE e combate ao branqueamento de capitais. Os domínios são selecionados devido à sua pertinência para o mercado único e o ambiente empresarial. Em geral, os longos atrasos nos processos judiciais podem ter consequências negativas na aplicação dos direitos decorrentes do direito da UE, designadamente quando deixam de estar disponíveis vias de recurso adequadas ou graves prejuízos financeiros se tornam irrecuperáveis.

– Concorrência –

A aplicação efetiva do direito da concorrência garante condições de concorrência equitativas às empresas, sendo, por conseguinte, determinante para se criar um ambiente empresarial atrativo. O gráfico 16 apresenta a duração média dos processos contra decisões das autoridades nacionais da concorrência, em aplicação dos artigos 101.º e 102.º do TFUE⁽⁶⁴⁾.

Gráfico 16: Concorrência: duração média do controlo jurisdicional (*) (primeira instância/em dias) (fonte: Comissão Europeia e Rede Europeia da Concorrência)



(*) **EE**: nenhum processo. **IE** e **AT**: o cenário não é aplicável uma vez que as autoridades não têm competência para tomar tais decisões. **AT**: os dados incluem processos dirimidos pelo tribunal competente em matéria de concorrência que envolvem uma violação dos artigos 101.º e 201.º do TFUE, mas que não se baseiam em recursos contra a autoridade nacional da concorrência. Recorreu-se a uma estimativa da duração na **BG** e em **IT**. Uma coluna vazia pode indicar que o Estado-Membro não comunicou qualquer processo no ano em causa. O número de processos é reduzido (inferior a 5 por ano) em vários Estados-Membros, o que pode tornar os dados anuais dependentes de um processo exceçãoalmente longo ou curto. Alguns dos processos com maior duração no conjunto de dados incluem o tempo necessário para apresentar um pedido ao Tribunal de Justiça da União Europeia (por exemplo, na **LT**), um controlo da constitucionalidade (por exemplo, na **SK**) ou determinados atrasos processuais (por exemplo, na **CZ**, **EL** ou **HU**).

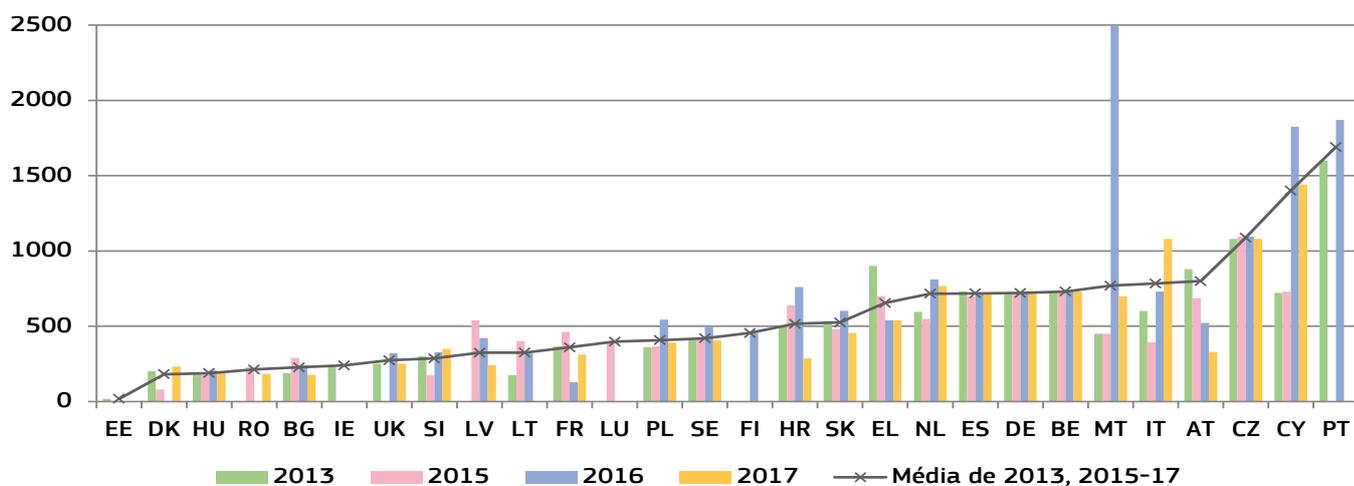
⁶³ A duração dos processos em domínios específicos é calculada em dias de calendário a contar do dia em que a ação ou o recurso entrou no tribunal (ou foi deduzida acusação) e o dia em que o tribunal proferiu a sentença (gráficos 18-21, 23 e 24). Os valores são classificados com base numa média ponderada dos dados relativos a 2013, 2014, 2015 e 2016 para os gráficos 18 a 21, dos dados relativos a 2015 e 2016 para o gráfico 23 e dos dados relativos a 2014, 2015 e 2016 para os gráficos 22 e 24. Nos casos em que não havia dados disponíveis para todos os anos, a média reflete os dados disponíveis, calculada com base em todos os processos, numa amostra de processos ou em estimativas.

⁶⁴ Ver <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PT>.

– Comunicações eletrónicas –

O objetivo da legislação da UE em matéria de comunicações eletrónicas consiste em reforçar a concorrência, contribuir para o desenvolvimento do mercado único e gerar investimento, inovação e crescimento. Os efeitos positivos para os consumidores podem ser alcançados através da aplicação efetiva desta legislação, a qual pode conduzir a preços mais reduzidos para os utilizadores finais e serviços de melhor qualidade. O gráfico 17 apresenta a duração média dos processos de recurso judicial contra decisões das autoridades reguladoras nacionais, aplicando a legislação da UE em matéria de comunicações eletrónicas⁽⁶⁵⁾. Abrange uma ampla gama de processos, que vão desde revisões de «análise do mercado» mais complexas a questões centradas no consumidor.

Gráfico 17: Comunicações eletrónicas: duração média dos processos de recurso judicial (*) (primeira instância/em dias) (fonte: Comissão Europeia e Comité das Comunicações)



(*) O número de processos varia consoante o Estado-Membro. Uma coluna vazia indica que o Estado-Membro não comunicou nenhum processo no ano em causa (exceto **PT** em 2017: dados não disponíveis). Nalgumas instâncias judiciais, o número limitado de processos em causa (**LV**, **LT**, **MT**, **SK**, **SE**) pode tornar os dados anuais dependentes de um processo excepcionalmente longo ou curto e resultar em variações significativas de um ano para o outro. **DK**: um órgão parajudicial aprecia os recursos de primeira instância. **ES**, **AT** e **PL**: há diferentes tribunais competentes consoante o objeto da causa. **MT**: foi comunicado um processo excepcionalmente longo – de 2 500 dias – em 2016, relativo a uma questão complexa, no âmbito da qual uma autoridade local, juntamente com vários residentes, instaurou uma ação relativamente a alegadas emissões prejudiciais provenientes de estações de base de radiocomunicações móveis.

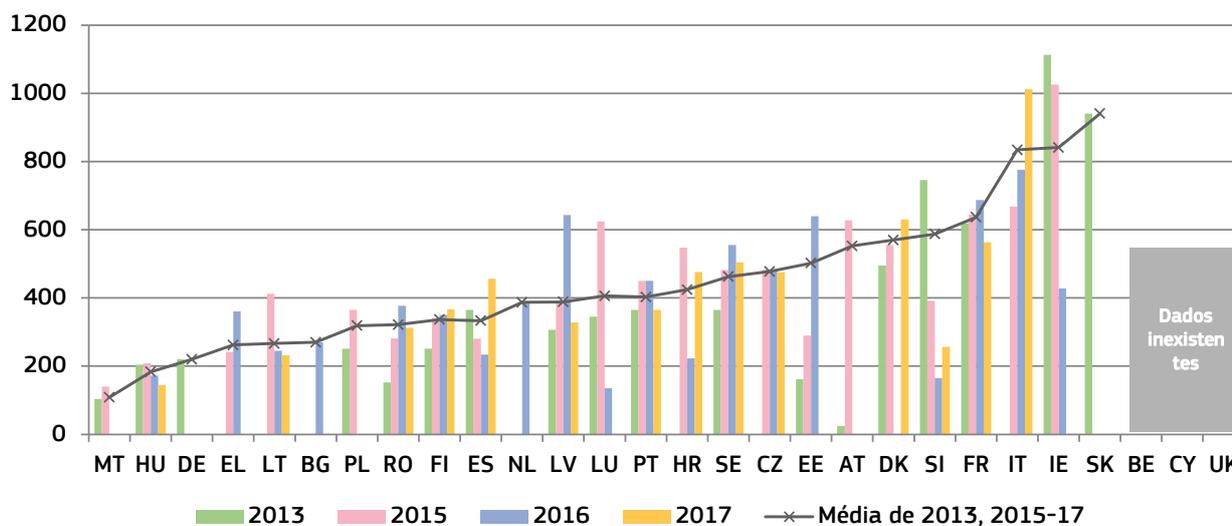
– Marca da UE –

É essencial assegurar o respeito dos direitos de propriedade intelectual para incentivar o investimento na inovação. A legislação relativa à marca da UE⁽⁶⁶⁾ atribui um papel significativo aos tribunais nacionais, que atuam como tribunais da União e tomam decisões que incidem sobre o mercado único. O gráfico 18 *infra* indica a duração média dos processos de infração da marca da UE nos litígios entre particulares.

⁶⁵ O cálculo foi efetuado com base na duração dos recursos contra decisões da autoridade reguladora nacional que aplicam leis nacionais que transpõem o quadro normativo das comunicações eletrónicas [Diretiva 2002/19/CE (D. Acesso), Diretiva 2002/20/CE (D. Autorização), Diretiva 2002/21/CE (D.-Quadro), Diretiva 2002/22/CE (D. Serviço Universal) e outra legislação aplicável da UE, como o programa da política do espectro radioelétrico, as decisões da Comissão relativas ao espectro, com exclusão da Diretiva 2002/58/CE (D. Privacidade e Comunicações Eletrónicas)].

⁶⁶ Regulamento (UE) 2017/1001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2017, sobre a marca da União Europeia (JO L 154 de 16.6.2017, pp. 1-99).

Gráfico 18: Marca da UE: duração média dos processos de infração da marca da UE(*) (primeira instância/em dias) (fonte: Comissão Europeia e Observatório Europeu das Infrações aos Direitos de Propriedade Intelectual)



(*) **FR, IT, LT, LU:** foi utilizada uma amostra de processos para os dados de determinados anos. **BG:** estimativas dos tribunais utilizadas para 2016. **PL:** estimativas dos tribunais utilizadas para 2015. Processos especialmente longos afetaram a média comunicada para a **EE, IE, LV e SE**. **EL:** dados baseados na duração média ponderada de dois tribunais. **ES:** os processos relativos a outros títulos de PI da UE são incluídos no cálculo da duração média. **DK:** dados de todos os processos relativos a marcas registadas – não apenas da UE – em tribunais comerciais e marítimos.

– Branqueamento de capitais –

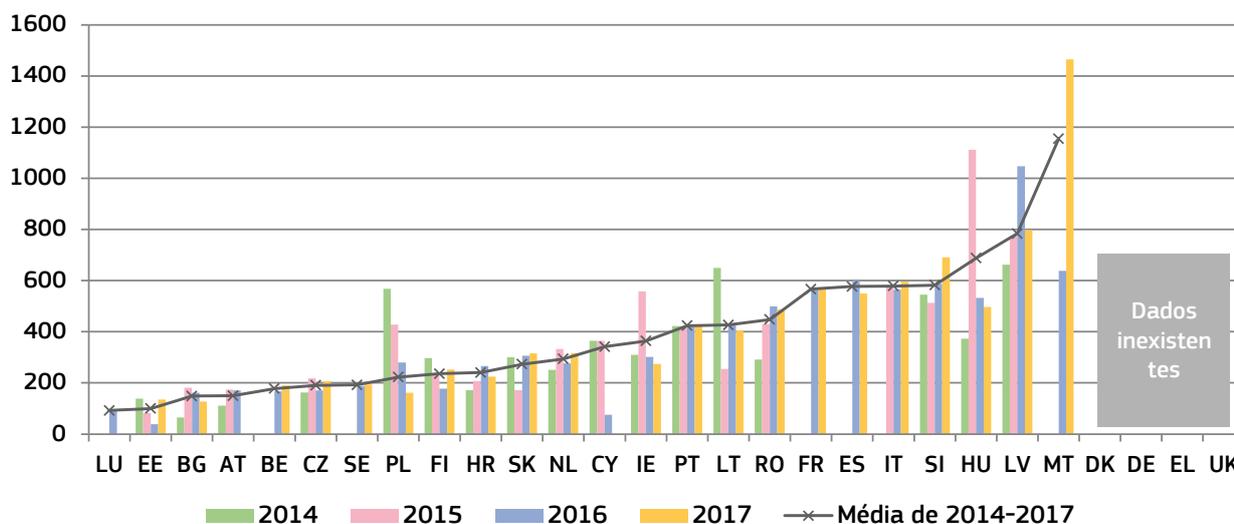
Além de contribuir para a luta contra a criminalidade, a eficácia da luta contra o branqueamento de capitais é fundamental para a solidez, a integridade e a estabilidade do setor financeiro, a confiança no sistema financeiro e a concorrência leal no mercado único⁽⁶⁷⁾. Tal como sublinhado pelo Fundo Monetário Internacional, o branqueamento de capitais pode desencorajar o investimento estrangeiro, distorcer os fluxos de capitais internacionais e ter consequências negativas no desempenho macroeconómico do país, resultando em perdas de prestações sociais e eliminação de recursos provenientes de atividades económicas mais produtivas⁽⁶⁸⁾. A diretiva relativa ao branqueamento de capitais exige que os Estados-Membros mantenham estatísticas sobre a eficácia dos respetivos sistemas para combater o branqueamento de capitais ou o financiamento do terrorismo⁽⁶⁹⁾. Em cooperação com os Estados-Membros, procedeu-se, por meio de um questionário atualizado, à recolha de dados sobre as fases judiciais dos regimes nacionais de combate ao branqueamento de capitais. O gráfico 19 mostra a duração média dos processos judiciais em primeira instância relativos a crimes de branqueamento de capitais.

⁶⁷ Segundo considerando da Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo.

⁶⁸ Ficha informativa do FMI, 6 de outubro de 2016: <http://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/31/Fight-Against-Money-Laundering-the-Financing-of-Terrorism>

⁶⁹ Artigo 44.º, n.º 1, da Diretiva (UE) 2015/849. Ver também o artigo 44.º revisto da Diretiva (UE) 2018/843, que entrou em vigor em junho de 2018 e deve ser aplicada pelos Estados-Membros até janeiro de 2020, o mais tardar.

Gráfico 19: Branqueamento de capitais: duração média dos processos judiciais (*) (primeira instância/em dias) (fonte: Comissão Europeia e Grupo de Peritos sobre Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo)



(*) Não há dados relativos a 2017: **LU, AT, CY, PL e FR**. **ES**: duração estimada. **LV**: devido a um número relativamente reduzido de processos em 2016, há vários fatores passíveis de afetar a sua duração, por exemplo a suspensão de um determinado processo por razões objetivas. **PL**: o cálculo da duração para 2016 baseia-se numa amostra aleatória de processos. **SE**: cálculo para 2017, com base numa amostra de processos resolvidos. **IT**: os dados referem-se aos tribunais inquiridos, abrangendo cerca de 91 % do total dos processos em 2015 e cerca de 99 % em 2016 e 2017; os dados referem-se ao julgamento e à audiência preliminar.

3.1.4. Resumo sobre a eficiência dos sistemas judiciais

Um sistema judicial eficiente gere os processos em curso e os processos em atraso e emite decisões sem demoras injustificadas. Os principais indicadores utilizados pelo Painel de Avaliação da Justiça na UE para monitorizar a eficácia dos sistemas judiciais são, por conseguinte, a *duração dos processos* (tempo estimado ou médio, em dias, necessário para resolver um processo), a taxa de resolução dos processos (o rácio entre o número de processos resolvidos e o número de processos entrados) e o número de *processos pendentes* (que continuam por resolver no final do ano).

Dados gerais sobre a eficácia

O Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2019 inclui dados relativos à eficiência que abrangem oito anos (2010-2017). Este período permite identificar determinadas tendências e ter em conta que as reformas da justiça muitas vezes levam tempo até terem um impacto visível.

Considerando os dados disponíveis desde 2010 em processos civis, comerciais e administrativos, a eficiência melhorou ou manteve-se estável em onze Estados-Membros, ao passo que diminuiu, embora muitas vezes apenas marginalmente, em dez Estados-Membros.

Observa-se uma evolução positiva na maioria dos Estados-Membros identificados no contexto do

Semestre Europeu como enfrentando desafios específicos⁽⁷⁰⁾:

- Desde 2010, em quase todos esses Estados-Membros, a **duração dos processos em primeira instância** na ampla categoria de «todos os processos» (gráfico 5) e dos processos contenciosos em matéria civil e comercial (gráfico 6) diminuiu ou manteve-se estável. No que se refere aos processos administrativos (gráfico 8), a duração dos processos desde 2010 diminuiu ou manteve-se estável na maioria dos Estados-Membros. Contudo, alguns Estados-Membros que enfrentaram os desafios mais significativos registaram um aumento na duração dos processos em 2017.
- O Painel de Avaliação apresenta dados sobre a **duração dos processos em todas as instâncias judiciais** no que respeita os processos contenciosos em matéria civil e comercial (gráfico 7), bem como os processos administrativos (gráfico 9). Os dados revelam que em alguns Estados-Membros identificados como enfrentando dificuldades no que se refere à duração dos processos em primeira instância, os tribunais de instâncias superiores funcionam de modo mais eficiente. Em contrapartida, no caso de outros Estados-Membros que enfrentam dificuldades, a duração média dos processos em tribunais de instâncias superiores é ainda mais longa do que nos tribunais de primeira instância.
- Nas amplas categorias «todos os processos» e processos contenciosos em matéria civil e comercial (gráficos 10 e 11), o número total de Estados-Membros nos quais a **taxa de resolução** é inferior a 100 % diminuiu desde 2010. Em 2017, quase todos os Estados-Membros, incluindo os que enfrentavam dificuldades, comunicaram uma taxa de resolução elevada (superior a 97 %), o que significa que, de um modo geral, os tribunais são capazes de absorver os novos processos nessas categorias. Nos processos administrativos (gráfico 12), é possível constatar uma variação mais elevada da taxa de resolução de um ano para o outro; embora a taxa se mantenha globalmente abaixo dos valores registados para outras categorias de processos, alguns Estados-Membros realizaram bons progressos.
- Desde 2010 que se registam progressos, independentemente das categorias de processos, em quase todos os Estados-Membros que se debatem com maiores dificuldades no que se refere aos **processos em atraso**. Os progressos na redução dos processos pendentes registaram-se amiúde nos processos contenciosos em matéria civil e comercial (gráfico 14) e nos processos administrativos (gráfico 15). Apesar desses progressos, subsistem diferenças consideráveis entre os Estados-Membros com relativamente poucos processos pendentes e aqueles com um elevado número de processos pendentes.

Eficiência em domínios específicos da legislação da UE

Os dados sobre a duração média de processos em domínios específicos da legislação da UE (gráficos 16-19) fornecem uma perspetiva do funcionamento dos sistemas de justiça nestes tipos de litígios ligados às empresas.

Os dados relativos à eficácia em ramos específicos do direito são recolhidos com base em cenários rigorosamente definidos, e o número de processos pertinentes poderá parecer reduzido. Contudo, quando comparados com o cálculo da duração dos processos apresentado nos dados gerais sobre a eficácia, estes dados fornecem uma duração média efetiva de todos os processos

⁷⁰ Ver secção 2 [HR, IT, CY, PT, SK, que receberam recomendações específicas por país no âmbito do Semestre Europeu de 2018; e BE, BG, IE, EL, ES, LV, HU, MT, PL, RO e SI, cujos desafios se refletiram nos considerandos das recomendações específicas por país de 2018 e nos relatórios por país do Semestre Europeu de 2019 relativos a esses Estados-Membros].

A variação nos resultados ao longo dos oito anos analisados pode ser explicada por fatores contextuais (variações de mais de 10 % no número de novos processos não são inabituais) ou por deficiências sistémicas (falta de flexibilidade e de capacidade de resposta ou incoerências no processo de reforma).

pertinentes em domínios específicos num dado ano. Assim, cumpre assinalar que vários dos Estados-Membros que não figuram entre os que enfrentam desafios com base nos dados gerais sobre a eficácia comunicam uma duração média dos processos significativamente mais elevada em ramos específicos do direito da UE. Simultaneamente, a duração dos processos em diferentes domínios específicos também pode variar consideravelmente no interior de um Estado-Membro.

Os dados relativos a domínios específicos da legislação da UE revelam as seguintes tendências:

- No que diz respeito aos **processos de concorrência** (gráfico 16), o número total de processos tratados pelos tribunais dos Estados-Membros diminuiu significativamente, resultando este facto numa redução da duração do controlo jurisdicional em sete Estados-Membros, enquanto permaneceu estável ou aumentou em sete outros Estados-Membros. Um sinal de melhoria é o facto de que, em 2017, apenas três Estados-Membros comunicaram uma duração média superior a 1 000 dias, em comparação com oito Estados-Membros um ano antes.
- No domínio das **comunicações eletrónicas** (gráfico 17), não obstante o aumento acentuado do número de processos tratados pelos tribunais, é possível observar em toda a UE uma tendência positiva, por vezes significativa, para a redução da duração dos processos, sendo que apenas um número muito reduzido de Estados-Membros não conseguiu reduzir ou, pelo menos, manter a duração média anterior dos processos.
- No que diz respeito aos **processos de infração da marca da UE** (gráfico 18), em 2017 os tribunais de alguns Estados-Membros conseguiram lidar melhor com o número de processos e reduziram o tempo necessário para os resolver, enquanto, no caso de outros, a duração média aumentou bastante significativamente.
- A eficácia da luta contra o **branqueamento de capitais** é crucial para proteger o sistema financeiro e a concorrência leal, bem como para evitar consequências económicas negativas. As dificuldades associadas à duração dos processos judiciais relativos a infrações de branqueamento de capitais podem influenciar a eficácia da luta contra este fenómeno. O Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2019 apresenta dados atualizados relativos à duração dos processos judiciais relativos a infrações de branqueamento de capitais (gráfico 19), que revelam que, se, por um lado, em cerca de metade dos Estados-Membros os processos em primeira instância demoram em média até um ano, por outro, tais processos demoram em média cerca de dois anos em vários Estados-Membros que se deparam com desafios⁽⁷¹⁾.

3.2. Qualidade dos sistemas judiciais

Não há uma forma única de avaliar a qualidade dos sistemas judiciais. O Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2019 continua a analisar fatores habitualmente reconhecidos como pertinentes para melhorar a qualidade da justiça. Como nos anos anteriores, estes agrupam-se em quatro categorias:

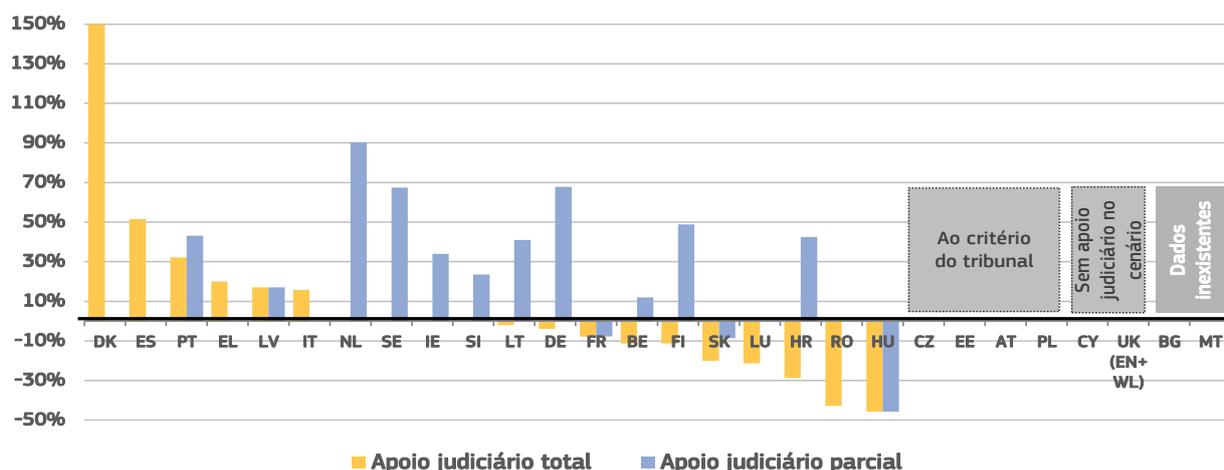
- 1) acessibilidade da justiça para os cidadãos e empresas;
- 2) recursos materiais e humanos adequados;
- 3) criação de instrumentos de avaliação; e
- 4) aplicação de normas de qualidade.

71 A Diretiva (UE) 2018/1673 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018, relativa ao combate do branqueamento de capitais através do direito penal eliminará os obstáculos jurídicos passíveis de atrasar a ação penal, tais como o facto de a acusação por branqueamento de capitais só poder ter início quando o processo relativo à infração principal subjacente estiver concluído. Os Estados-Membros devem efetuar a transposição da diretiva até 8 de dezembro de 2020.

O gráfico 21 mostra a disponibilidade de apoio judiciário total ou parcial no cenário de um pedido de 6 000 EUR no contexto do rendimento e das condições de vida de cada Estado-Membro⁽⁷⁶⁾. Compara os limiares de rendimento para a concessão de apoio judiciário, expressos em percentagem do limiar de pobreza do Eurostat em cada Estado-Membro. Por exemplo, se o limiar para beneficiar de apoio judiciário for estabelecido a 20 %, tal significa que um requerente com um rendimento 20 % superior ao limiar de pobreza do Eurostat no respetivo Estado-Membro ainda pode beneficiar de apoio judiciário. Pelo contrário, se o limiar de apoio judiciário for inferior a 0, tal significa que uma pessoa com rendimentos abaixo do limiar de pobreza pode não beneficiar de apoio judiciário.

Alguns Estados-Membros aplicam um sistema de apoio judiciário que prevê 100 % de cobertura dos custos relacionados com os litígios (apoio judiciário total), complementado por um sistema que cobre parte dos custos (apoio judiciário parcial), este último aplicando critérios de elegibilidade diferentes do primeiro. Outros Estados-Membros aplicam apenas um destes dois sistemas de apoio judiciário.

Gráfico 21: Limiar de rendimentos para obtenção de apoio judiciário num processo em matéria de consumo (*) (diferenças em % em relação ao limiar de pobreza Eurostat) (fonte: Comissão Europeia e CCBE⁽⁷⁷⁾)



(*) **LV**: os limiares de rendimento não são comparáveis com o ano anterior devido à adaptação da metodologia de cálculo. **EE**: a decisão de concessão de apoio judiciário não se baseia no nível de recursos financeiros do candidato. **IE**: o limiar de rendimento para o apoio judiciário total não é comparável com o ano anterior devido à adaptação da metodologia de cálculo; o apoio judiciário parcial deve ter igualmente em conta os ativos disponíveis do requerente.

A maior parte dos Estados-Membros exige que as partes paguem custas judiciais para intentar processos judiciais. Os beneficiários de apoio judiciário estão muitas vezes isentos do pagamento

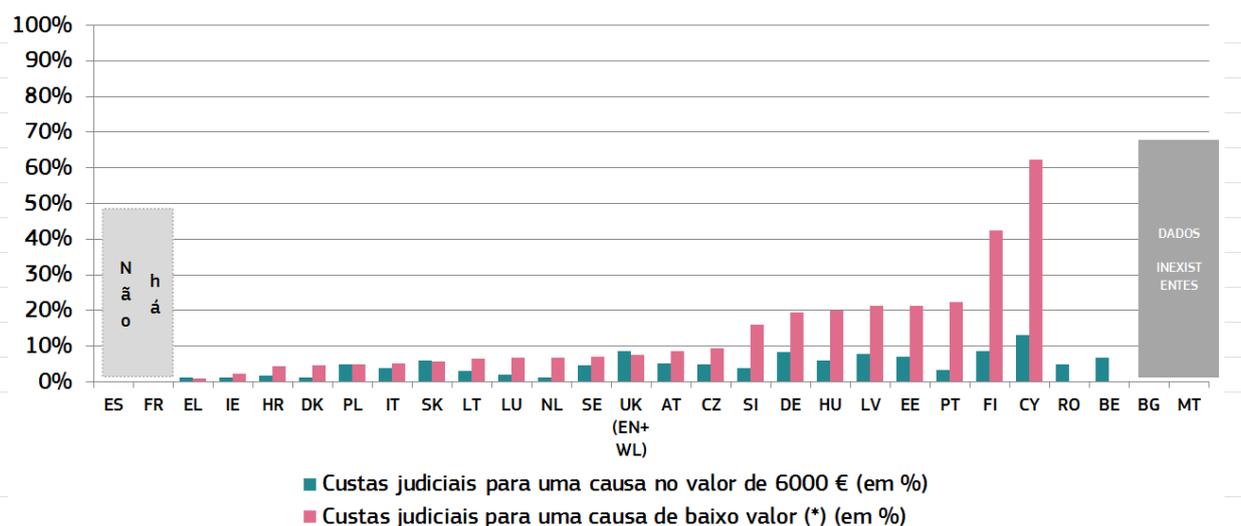
de notar que em vários Estados-Membros (AT, CZ, DE, DK, EE, ES, FR, IT, NL, PL, PT, SI, UK (EW)) o apoio judiciário não é limitado a pessoas singulares.

⁷⁶ A fim de recolher dados comparáveis, o limiar de pobreza do Eurostat de cada Estado-Membro foi convertido em rendimento mensal. O limiar de risco de pobreza foi fixado em 60 % do rendimento mediano nacional disponível equivalente. Inquérito Europeu sobre os Rendimentos e as Condições de Vida, quadro do Eurostat ilc_li01, disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>.

⁷⁷ Os dados de 2018 foram recolhidos através das respostas dos membros do CCBE a um questionário baseado no seguinte cenário específico: um litígio entre um consumidor e uma empresa (tendo sido indicados dois valores diferentes para causa: 6 000 EUR e o valor do limiar de pobreza fixado pelo Eurostat para cada Estado-Membro). Dado que as condições para obter apoio judiciário dependem da situação do requerente, foi utilizado o seguinte cenário: um requerente com 35 anos, empregado, solteiro, sem dependentes e sem seguro de proteção jurídica, com rendimentos regulares e um apartamento arrendado.

de custas judiciais. Só a EE, IE, NL e SI exigem que um beneficiário de apoio judiciário pague custas judiciais. Na CZ, o tribunal decide caso a caso se isenta um beneficiário de apoio judiciário do pagamento de custas judiciais. O gráfico 22 compara, para dois cenários, o nível das custas judiciais apresentado em percentagem do valor da causa. Se, por exemplo, no gráfico *infra* as custas judiciais se elevarem a 10 % de uma causa no valor de 6 000 EUR, a parte deve pagar 600 EUR de custas judiciais para intentar o processo judicial. A causa de baixo valor baseia-se no limiar de pobreza fixado pelo Eurostat para cada Estado-Membro.

Gráfico 22: Custas judiciais para instaurar um processo judicial em matéria de consumo (*) (nível das custas judiciais em percentagem do valor da causa) (fonte: Comissão Europeia e CCBE⁽⁷⁸⁾)



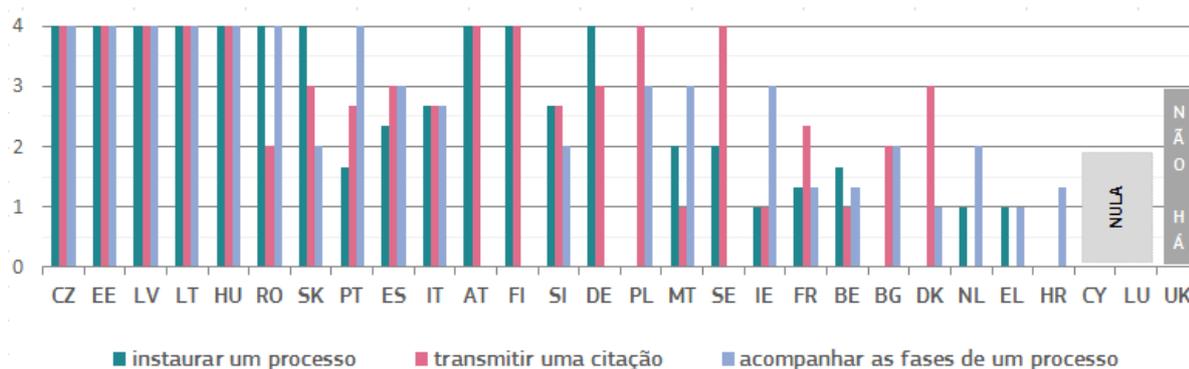
(*) «Causa de baixo valor», uma causa correspondente ao limiar de pobreza do Eurostat para uma pessoa singular em cada Estado-Membro, convertida em rendimento mensal (a título de exemplo, em 2018 este valor variou entre 110 EUR na **RO** e 1 716 EUR no **LU**). **BE** e **RO**: não foram fornecidas informações sobre as custas judiciais para causas de baixo valor. **LU**: os litigantes têm de pagar uma taxa referente ao oficial de justiça para intentarem processos na condição de requerente, a menos que beneficiem de apoio judiciário. **NL**: Custas judiciais para rendimentos <2 242 EUR/mês.

– Intentar e acompanhar uma ação em linha –

A possibilidade de concluir determinadas fases do processo judicial por via eletrónica é uma parte importante da qualidade dos sistemas judiciais, uma vez que a instauração eletrónica de ações, a possibilidade de acompanhar e prosseguir um processo em linha pode facilitar o acesso à justiça e reduzir os atrasos e os custos. Os sistemas de TIC dos tribunais desempenham igualmente um papel cada vez mais importante na cooperação transfronteiriça entre autoridades judiciais, facilitando ainda a aplicação da legislação da UE, por exemplo no que se refere a um procedimento relativo a ações de pequeno montante.

⁷⁸ Os dados de 2018 foram recolhidos através das respostas dos membros do CCBE a um questionário baseado no seguinte cenário específico: um litígio entre um consumidor e uma empresa (tendo sido indicados dois valores diferentes para causa: 6 000 EUR e o valor do limiar de pobreza fixado pelo Eurostat para cada Estado-Membro).

Gráfico 23: Disponibilidade de meios eletrónicos (*) (0 = disponível em 0 % dos tribunais, 4 = disponível em 100 % dos tribunais⁽⁷⁹⁾) (fonte: estudo da CEPEJ)

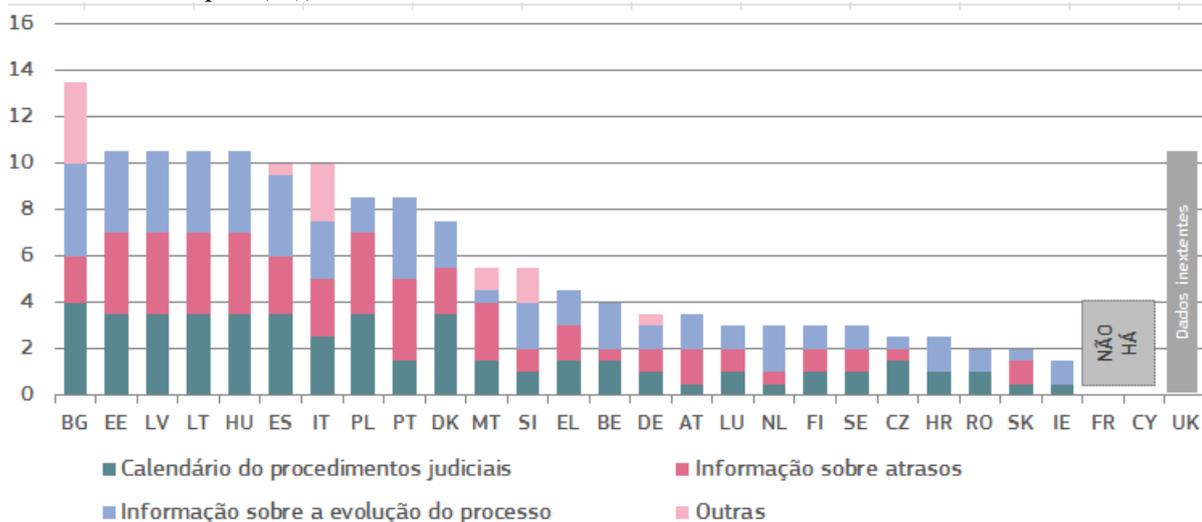


(*) **DK e RO:** os processos podem ser instaurados junto dos tribunais por correio eletrónico.

– Informação às partes –

O gráfico 24 indica as normas sobre a forma como as partes são informadas e o tipo de informações que lhes são prestadas quanto à evolução do processo, com um enfoque particular na utilização de métodos eletrónicos ou automáticos. Alguns Estados-Membros dispõem de um sistema de notificação automática por correio eletrónico ou SMS com informações sobre atrasos, calendários ou evolução geral do processo. Outros Estados-Membros fornecem acesso em linha às informações ao longo do processo, enquanto outros o deixam ao critério dos tribunais.

Gráfico 24: Normas sobre a prestação de informações quanto à evolução do processo (fonte: Comissão Europeia⁽⁸⁰⁾)



(*) Máximo possível: 16 pontos. Os Estados-Membros receberam pontos em função do método utilizado para fornecer cada tipo de informação: 1,5 pontos para a notificação automática por correio eletrónico ou por SMS, 1 ponto para o acesso em linha ao processo durante o mesmo, 0,5 pontos para cada prestação de informações a

⁷⁹ Os dados referem-se a 2017. A taxa de disponibilidade de equipamento pode variar entre 100 % (equipamento completamente instalado) e 0 % (equipamento inexistente) e indica a disponibilidade funcional, nos tribunais, dos equipamentos abrangidos pelo gráfico, de acordo com a seguinte escala: (100 % = 4 pontos, se for aplicável em todos os domínios / 1,33 pontos por domínio específico; 50-99 % = 3 pontos, se for aplicável em todos os domínios / 1 pontos por domínio específico; 10-49 % = 2 pontos, se for aplicável em todos os domínios / 0,66 pontos por domínio específico; 1-9 % = 1 ponto, se for aplicável em todos os domínios / 0,33 pontos por domínio específico. Os domínios dizem respeito ao tipo de litígios a dirimir (civil/comercial, penal, administrativo ou outro).

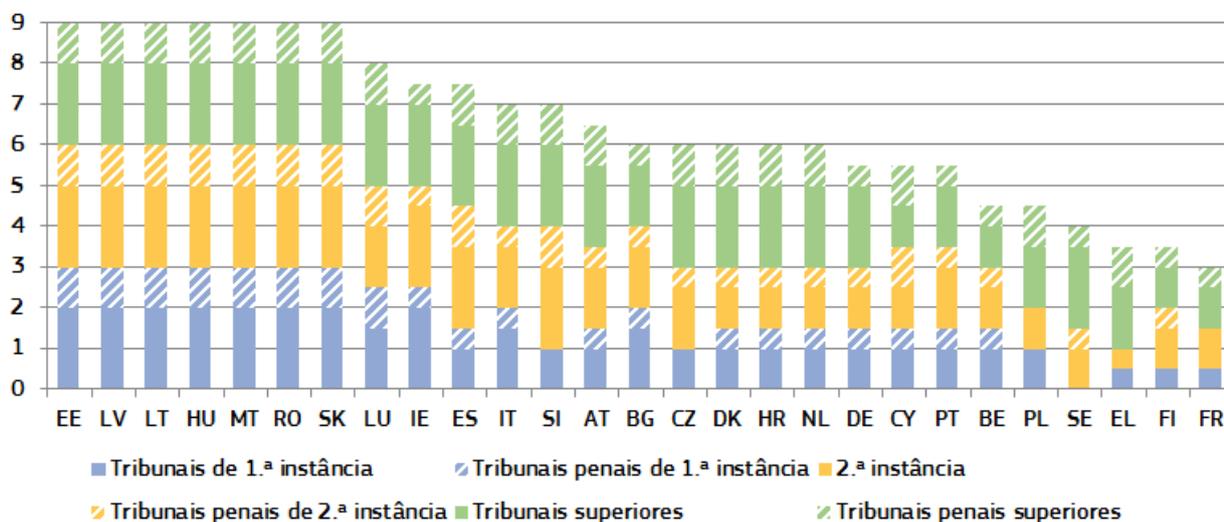
⁸⁰ Dados de 2018 recolhidos em cooperação com o grupo de pessoas de contacto nos sistemas judiciais nacionais.

pedido das partes, segundo o critério dos tribunais ou qualquer outro método utilizado. **LU:** As comunicações por correio eletrónico não são juridicamente vinculativas (ainda em fase de execução). **SI:** O novo regulamento relativo ao funcionamento dos tribunais prevê a obrigação de os tribunais possibilitarem a visualização em linha dos dados constantes dos sistemas de registo dos processos. Esta medida ainda está por implementar.

– Acesso às sentenças –

A garantia de acesso em linha às sentenças aumenta a transparência do sistema judicial, ajuda os cidadãos e as empresas a compreenderem os seus direitos e pode contribuir para a coerência da jurisprudência. Os mecanismos de publicação das sentenças em linha são essenciais para a criação de ferramentas de pesquisa intuitivas⁽⁸¹⁾, que tornem a jurisprudência mais acessível para os profissionais da justiça e para o público em geral. A publicação em linha das decisões judiciais requer que se estabeleça um equilíbrio entre uma série de interesses, dentro dos limites estabelecidos pelos quadros jurídicos e orientações políticas⁽⁸²⁾. A Comissão Europeia apoia iniciativas de dados abertos do setor público, incluindo do sistema judicial⁽⁸³⁾.

Gráfico 25: Acesso do público a sentenças publicadas na Internet (*) (processos civis/comerciais e administrativos, todas as instâncias) (fonte: Comissão Europeia⁽⁸⁴⁾)



(*) Máximo possível: 9 pontos. Para cada uma das instâncias judiciais, é atribuído um ponto caso estejam disponíveis todas as sentenças proferidas em processos civis/comerciais e administrativos e penais, respetivamente (0,5 pontos quando só estejam disponíveis algumas sentenças). Quando o Estado-Membro dispõe apenas de duas instâncias judiciais, são atribuídos pontos a três instâncias judiciais, refletindo-se a respetiva instância superior na instância inexistente. Em relação aos Estados-Membros que não estabelecem uma distinção entre os dois ramos do direito (civil/comercial e administrativo), é atribuído o mesmo número de pontos a ambos. **BG:** todas as decisões penais proferidas pelo Tribunal de Cassação são publicadas, com exceção das que contêm informações classificadas. **LU** e **SE:** os tribunais normalmente não divulgam as sentenças por via eletrónica (apenas as proferidas nos processos mais mediáticos). **LV:** no que se refere a sentenças proferidas em audiências à porta fechada, apenas as partes divulgadas publicamente são publicadas em linha. **DE:** cada Estado federado decide da disponibilidade em linha das sentenças proferida em primeira instância. **IE:** em relação aos processos penais, os processos sumários geralmente não são objeto de uma decisão por escrito. **CY:** em relação aos processos administrativos e penais, os juízes decidem das decisões a publicar. **NL:** os tribunais decidem sobre a publicação em

⁸¹ Ver «Guia de boas práticas para a gestão de supremos tribunais», no âmbito do projeto «Supreme Courts as guarantee for effectiveness of judicial systems» [Supremos tribunais enquanto garantia da eficácia dos sistemas judiciais], p. 29.

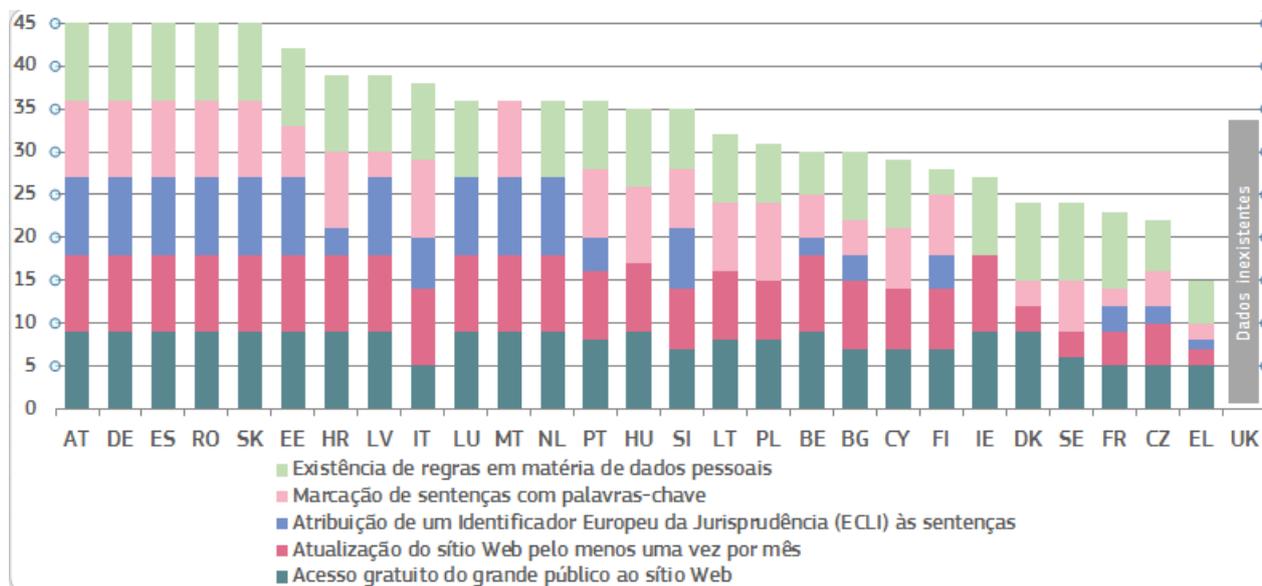
⁸² Conclusões do Conselho e dos representantes dos Governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho, sobre a adoção de boas práticas no que respeita à publicação em linha das decisões judiciais (JO C 362 de 8.10.2018, p. 2).

⁸³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/open-data>

⁸⁴ Dados de 2018 recolhidos em cooperação com o grupo de pessoas de contacto nos sistemas judiciais nacionais.

conformidade com critérios publicados. **PL**: em relação aos processos administrativos, o chefe de unidade em cada tribunal decide sobre a publicação. **PT**: para os processos civis e penais, uma comissão do tribunal decide sobre a publicação.

Gráfico 26: Modalidades de publicação em linha das sentenças proferidas pelas diferentes instâncias(*) (processos civis/comerciais, administrativos e penais, todas as instâncias) (fonte: Comissão Europeia⁽⁸⁵⁾)



(*) Máximo possível: 45 pontos. Para cada uma das três instâncias, podem ser atribuídos três pontos se forem abrangidos processos civis/comerciais e administrativos e penais. Se, por exemplo, for abrangida apenas uma das três categorias de processos, é atribuído apenas um ponto por instância. Quando um Estado-Membro dispõe apenas de duas instâncias, foram atribuídos pontos a três instâncias, refletindo-se a respetiva instância mais elevada na instância inexistente. Aos Estados-Membros que não distinguem os processos administrativos dos civis/comerciais, foram afetados os mesmos pontos a ambos os ramos do direito. **CZ**: é atribuído um identificador ECLI no caso de algumas sentenças proferidas em segunda instância em processos civis/comerciais. **IE**: na ordem jurídica irlandesa, os processos administrativos estão na prática incluídos na categoria dos processos civis e comerciais. **NL**: não é possível procurar por palavras-chave mas é adicionado um índice a cada sentença publicada.

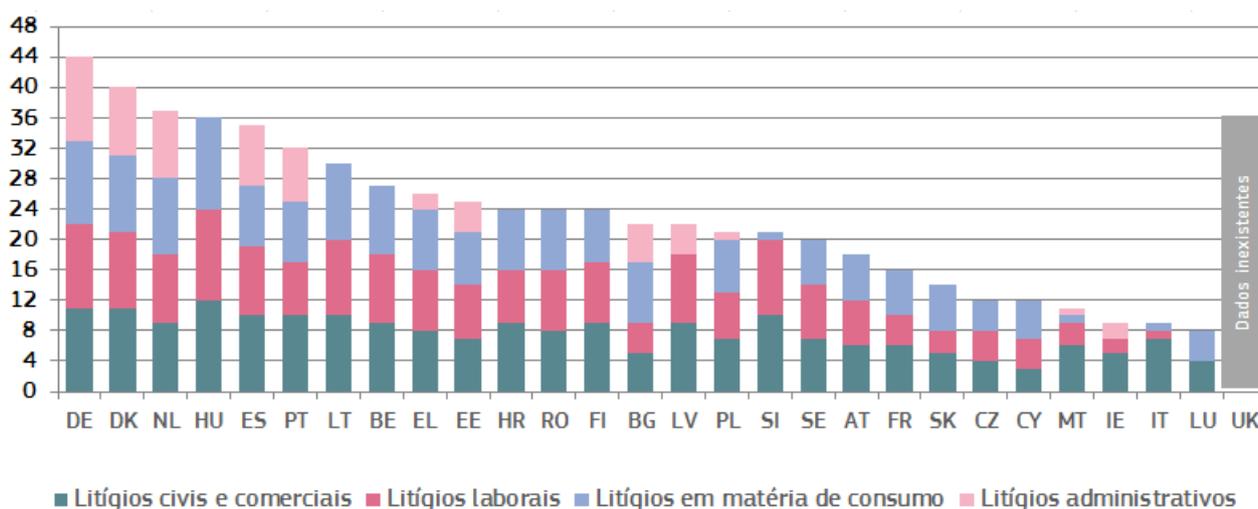
– Aceder a métodos de resolução alternativa de litígios –

O gráfico 27 apresenta os esforços envidados pelos Estados-Membros no sentido de promoverem a utilização voluntária de métodos de resolução alternativa de litígios através de incentivos específicos, que podem variar consoante o ramo do direito⁽⁸⁶⁾.

⁸⁵ Dados de 2018 recolhidos em cooperação com o grupo de pessoas de contacto nos sistemas judiciais nacionais.

⁸⁶ Os métodos para promover e incentivar a utilização da RAL não abrangem o requisito obrigatório de recorrer à RAL antes de se dirigir ao tribunal, dado esta exigência suscitar dúvidas quanto à sua compatibilidade com o direito a vias efetivas de recurso judicial, consagrado na Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

Gráfico 27: Promoção e incentivos à utilização de métodos de RAL (*) (fonte: Comissão Europeia⁽⁸⁷⁾)



(*) Máximo possível: 48 pontos. Dados agregados com base nos seguintes indicadores: 1) sítio Web que fornece informação sobre a RAL, 2) campanhas publicitárias nos meios de comunicação social, 3) folhetos destinados ao público em geral, 4) os tribunais organizam, mediante pedido, sessões informativas específicas sobre a RAL, 5) presença nos tribunais de um coordenador de RAL/mediação, 6) publicação de avaliações da utilização da RAL, 7) publicação de estatísticas relativas à utilização da RAL, 8) o apoio judiciário cobre (total ou parcialmente) custos incorridos com a RAL, 9) reembolso total ou parcial das custas judiciais (incluindo imposto de selo), 10) se a RAL for bem-sucedida não é necessário advogado para o respetivo procedimento, 11) o juiz pode agir na qualidade de mediador, e 12) o acordo celebrado pelas partes é juridicamente vinculativo. Foi atribuído um ponto a cada um destes 12 indicadores, por cada ramo de direito. **DK:** cada tribunal tem um embaixador responsável por promover a utilização da mediação. Os tribunais administrativos têm a possibilidade de propor às partes que recorram à mediação. **IE:** os processos administrativos estão incluídos na categoria dos processos civis e comerciais. **EL:** existe a RAL no âmbito do processo de adjudicação de contratos públicos antes dos tribunais administrativos de recurso. **ES:** a RAL é obrigatória em processos de direito do trabalho. **LT:** um secretário da Administração dos Tribunais Nacionais coordena os processos de mediação judicial nos tribunais. **PT:** nos litígios de carácter civil/comercial, as custas judiciais só são reembolsadas no caso dos julgados de paz. **SK:** a ordem jurídica eslovaca não apoia o recurso à RAL para fins administrativos. **SE:** os juízes gozam de discricionariedade processual no que toca à RAL. Com efeito, a procura de uma resolução amigável é tarefa obrigatória do juiz, a menos que tal seja inadequado.

3.2.2. Recursos

A bem do bom funcionamento do sistema judicial, importa dispor de recursos suficientes, incluindo os investimentos necessários em infraestruturas físicas e técnicas, bem como pessoal qualificado, formado e adequadamente remunerado de todas as categorias. Sem instalações adequadas, instrumentos ou funcionários com as qualificações e competências necessárias e acesso a formação contínua, a qualidade dos procedimentos e das decisões é posta em causa.

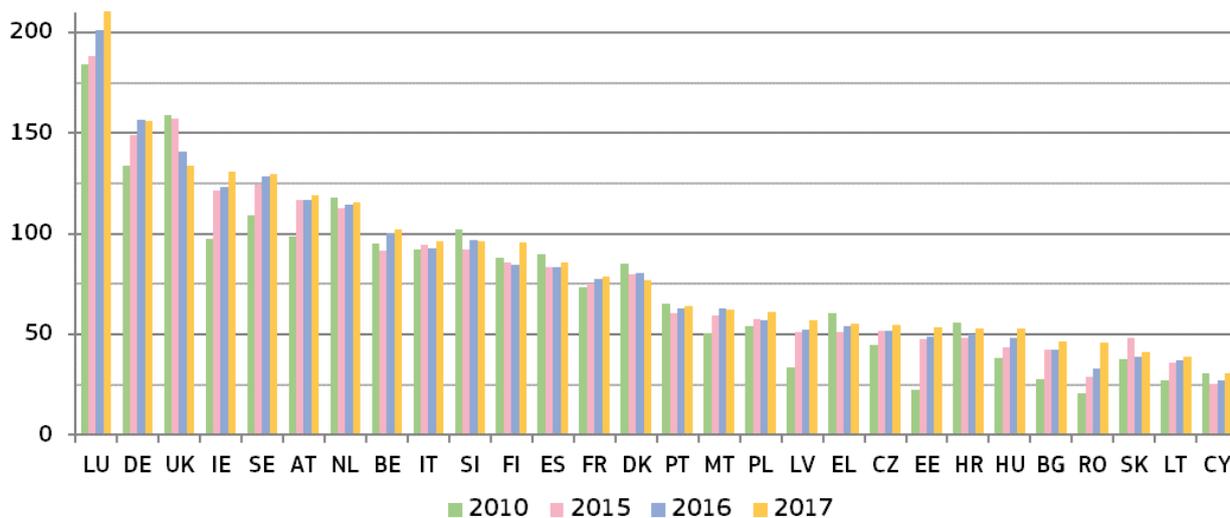
– Recursos financeiros –

Os gráficos a seguir apresentados mostram a despesa pública efetiva com o funcionamento do sistema judicial (excluindo os estabelecimentos prisionais), por habitante (gráfico 28) e em percentagem do produto interno bruto (PIB) (gráfico 29), os critérios para a determinação dos recursos financeiros (gráfico 30) e, por último, as principais categorias de despesas nos tribunais judiciais (gráfico 31)⁽⁸⁸⁾.

⁸⁷ Dados de 2018 recolhidos em cooperação com o grupo de pessoas de contacto nos sistemas judiciais nacionais.

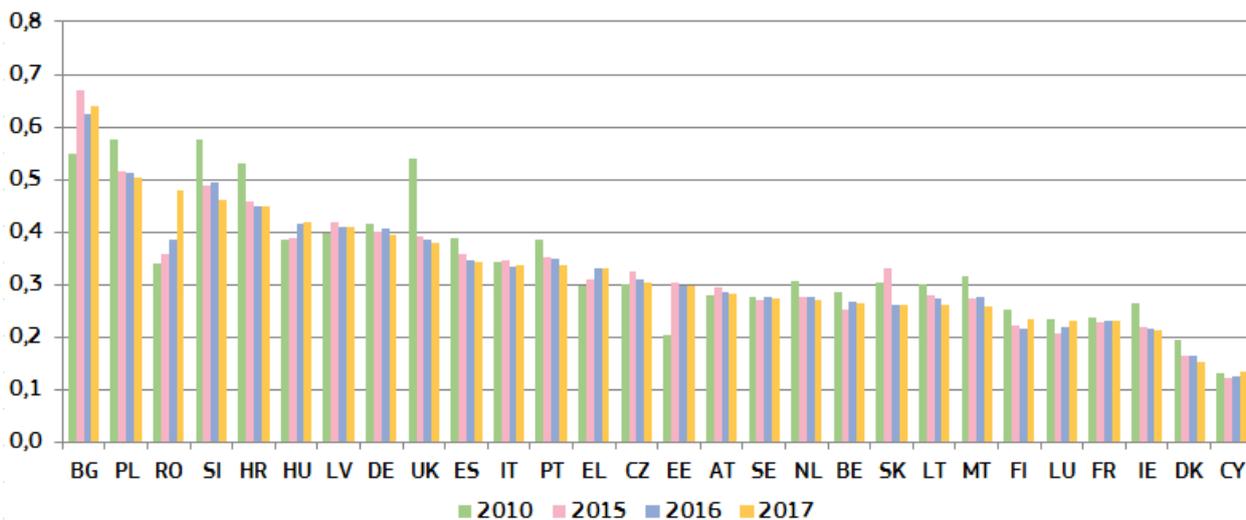
⁸⁸ Total (real) da despesa das administrações públicas com a administração, o funcionamento ou o apoio de tribunais civis e penais e do sistema judicial, incluindo a aplicação de coimas e liquidações judiciais decididas

Gráfico 28: Despesas totais das administrações públicas com os tribunais judiciais (*) (em EUR por habitante) (fonte: Eurostat)



(*) Os Estados-Membros estão ordenados de acordo com as despesas em 2017 (das mais elevadas para as mais baixas). Os dados de 2017 para a **ES**, **FR**, **HR**, **NL** e **SK** são provisórios.

Gráfico 29: Despesas totais das administrações públicas com os tribunais judiciais (*) (em percentagem do PIB) (fonte: Eurostat)

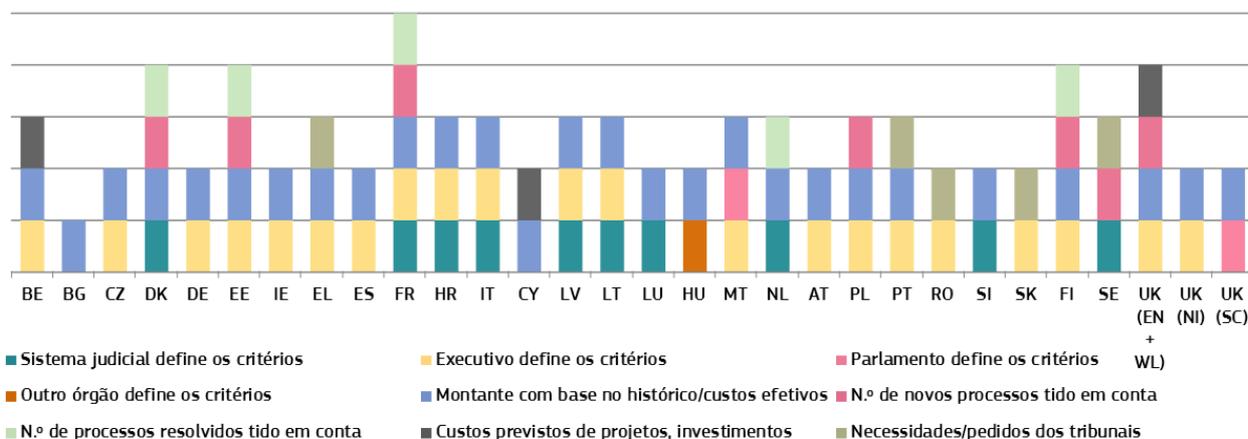


(*) Os Estados-Membros estão ordenados de acordo com as despesas em 2017 (das mais elevadas para as mais baixas). Os dados de 2017 para a **ES**, **FR**, **HR**, **NL** e **SK** são provisórios.

pelos tribunais e com o funcionamento de sistemas de liberdade condicional e de apoio judiciário, bem como representação e aconselhamento jurídicos por conta do Estado ou por terceiros, prestados pelo Estado em dinheiro ou em serviços, com exceção das administrações penitenciárias [dados das contas nacionais, classificação das funções das administrações públicas (COFOG), grupo 03.3], *gov_10a_exp*, disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

O gráfico 30 mostra qual a autoridade estatal (judicial, legislativa ou executiva) que define os critérios relativos à determinação dos recursos financeiros do sistema judicial e o tipo de critérios aplicados.

Gráfico 30: Critérios para determinar os recursos financeiros do sistema judicial(*) (89)



(*) **DK:** é tido em conta o número de processos entrados e resolvidos nos tribunais de primeira instância. **DE:** apenas para o orçamento do Supremo Tribunal Federal – no que respeita aos tribunais de primeira e de segunda instância. Os sistemas judiciais variam consoante o estado federado. **EE:** número de processos entrados e resolvidos nos tribunais de primeira e de segunda instância. **FR:** o número de processos entrados e resolvidos nos tribunais de todas as instâncias. É tido em conta o número de processos resolvidos com base numa avaliação dos custos dos tribunais. **IT:** o Ministério da Justiça define os critérios para os tribunais civis e penais, ao passo que o Conselho Superior da Magistratura (CPGA) define os critérios para os tribunais administrativos. **HU:** a lei estipula que os vencimentos dos juízes devem ser determinados na lei do orçamento central, de modo que o seu valor não seja inferior ao do ano anterior. **NL:** é tido em conta o número de processos resolvidos com base numa avaliação dos custos dos tribunais. **FI:** É tido em conta o número de processos resolvidos com base numa avaliação dos custos dos tribunais.

A figura 31 mostra pela primeira vez as principais categorias económicas das despesas públicas nos tribunais: 1) ordenados e salários dos juízes e dos funcionários judiciais, incluindo contribuições sociais («remuneração dos empregados»⁽⁹⁰⁾), 2) despesas de funcionamento relativas a bens e serviços consumidos pelos tribunais judiciais, como aluguer de edifícios, consumíveis de escritório, energia e apoio judiciário («consumo intermédio»⁽⁹¹⁾), 3) investimento em ativos fixos, como edifícios judiciais e *software* («formação bruta de capital fixo»⁽⁹²⁾), e 4) outras despesas.

⁸⁹ Dados recolhidos através de um questionário atualizado elaborado pela Comissão em estreita associação com a RECJ. As respostas dos Estados-Membros que não dispõem de Conselhos Superiores da Magistratura foram obtidas através da cooperação com a Rede dos Presidentes dos Supremos Tribunais da UE.

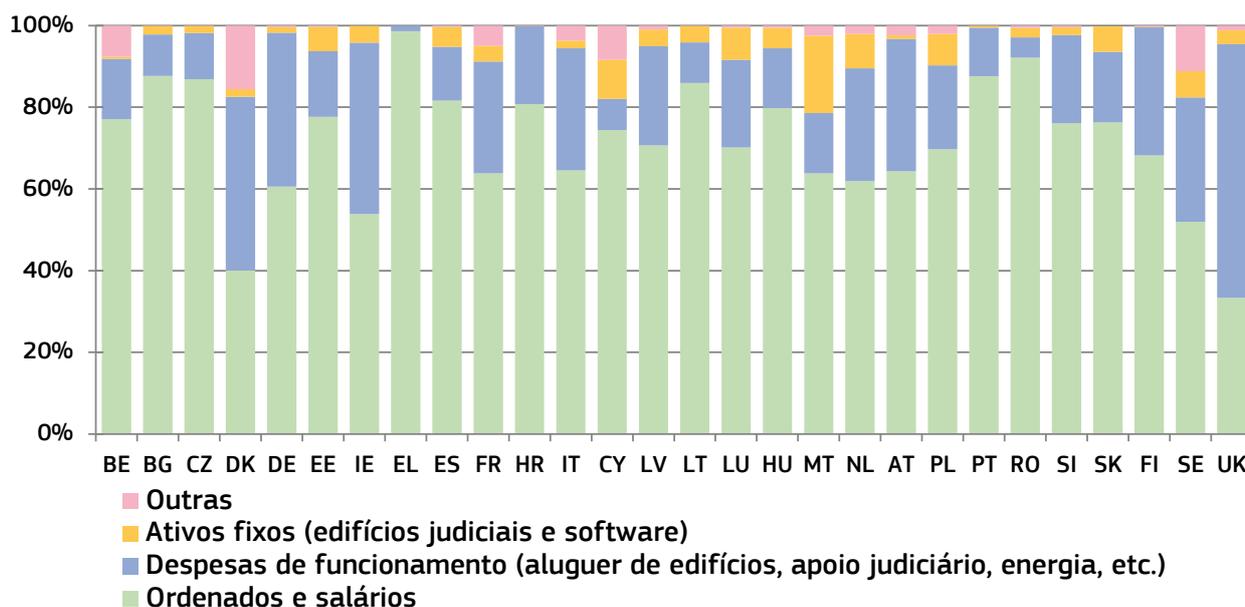
⁹⁰ A remuneração dos empregados consiste em ordenados e salários em dinheiro ou em espécie (D.11) e nas contribuições sociais efetivas e imputadas dos empregadores (D.121 e D.122). Ver: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Compensation_of_employees.

⁹¹ O consumo intermédio é um conceito de contabilidade nacional que mede o valor dos bens e serviços consumidos como elementos de um processo de produção. Exclui os [ativos fixos](#) cujo consumo é registado como consumo de [capital fixo](#). Os bens e serviços podem ser transformados ou utilizados no processo de produção.

Ver https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Intermediate_consumption.

⁹² A formação bruta de capital fixo (FBCF) é constituída pelos investimentos, líquidos de cessões de [ativos fixos](#), realizados pelos produtores residentes num dado período, acrescidos de certos aumentos de valor dos ativos não produzidos realizados pelos produtores ou unidades institucionais. Os ativos fixos são ativos corpóreos ou incorpóreos resultantes de processos de produção que são utilizados de forma repetida ou contínua durante mais de um ano. Ver [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Gross_fixed_capital_formation_\(GFCF\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Gross_fixed_capital_formation_(GFCF)).

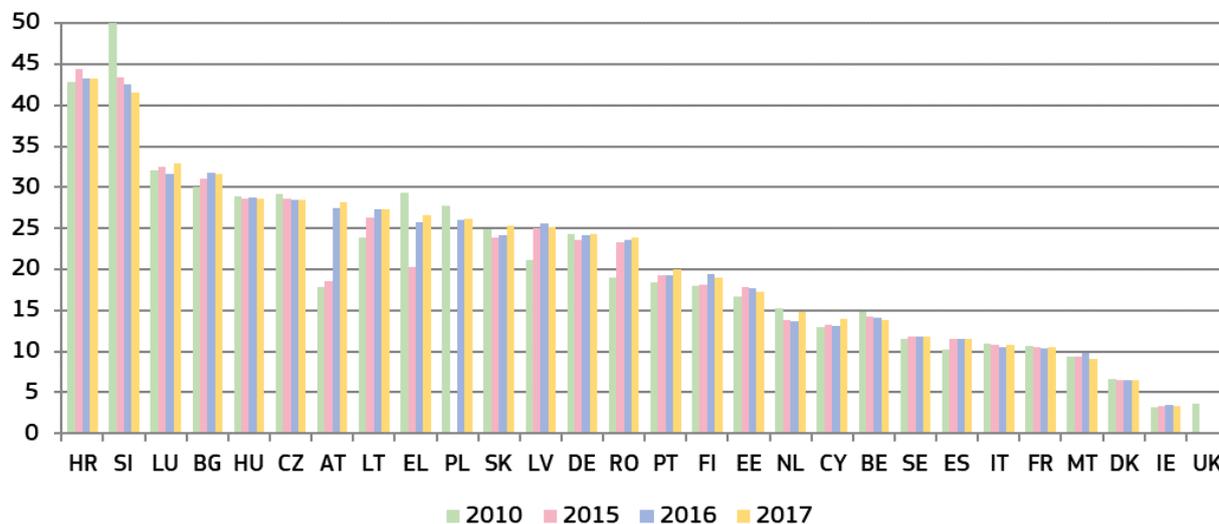
Gráfico 31: Despesas totais das administrações públicas com os tribunais judiciais (em 2017, em percentagem do PIB (fonte: Eurostat)



– Recursos humanos –

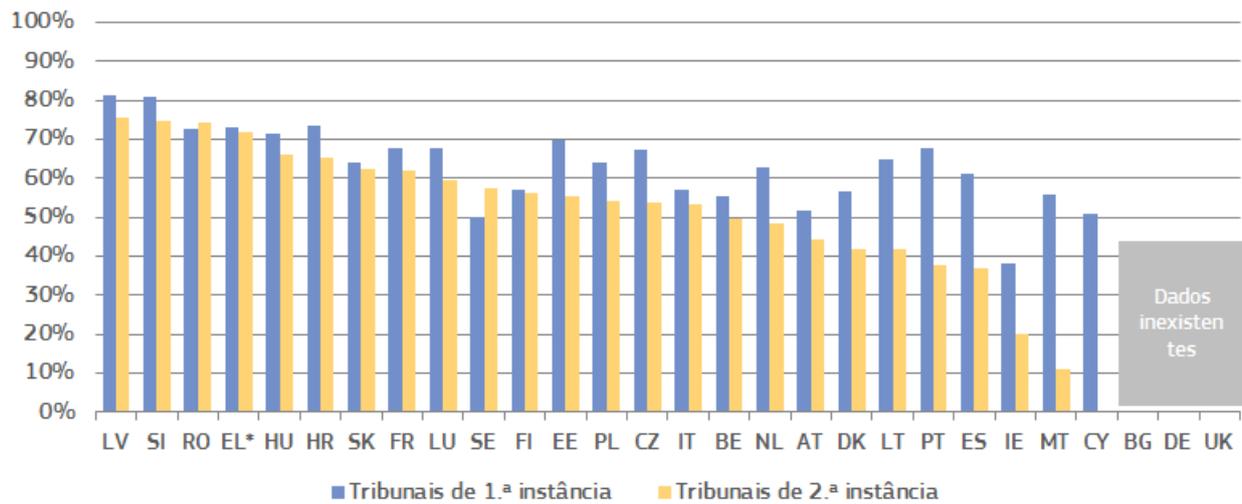
É essencial dispor de recursos humanos adequados para assegurar a qualidade do sistema judicial. A diversidade entre juízes, incluindo o equilíbrio entre os géneros, acrescenta conhecimentos, competências e experiências complementares e reflete a realidade da sociedade.

Gráfico 32: Número de juízes (*) (por 100 000 habitantes) (fonte: estudo da CEPEJ)



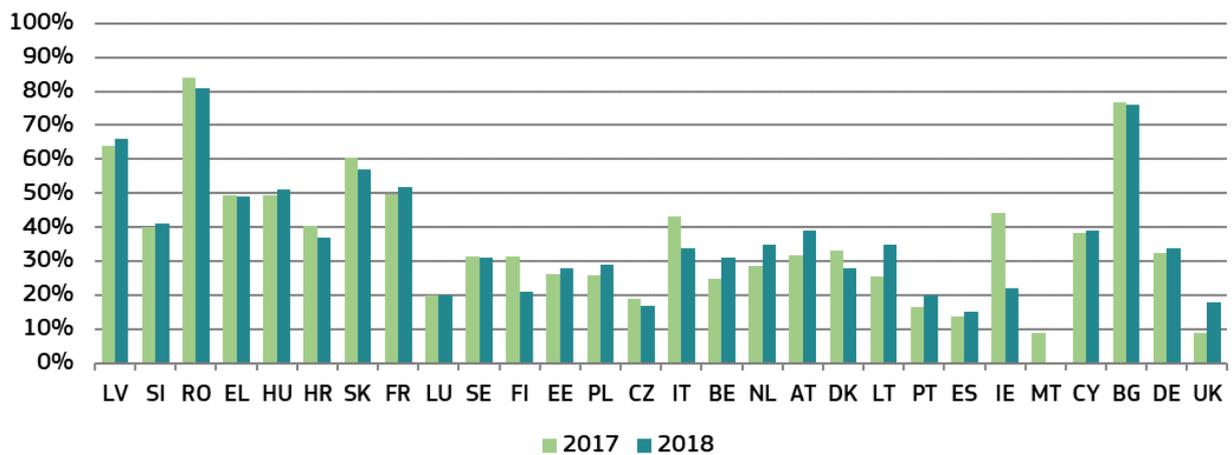
(*) Esta categoria é composta por juízes a tempo inteiro, segundo a metodologia da CEPEJ. Não inclui os «Rechtspfleger»/funcionários judiciais existentes nalguns Estados-Membros. **AT:** Pela primeira vez se incluem dados sobre o ciclo de 2016. **EL:** o número total de juízes profissionais inclui categorias diferentes ao longo dos anos acima referidos, o que explica, em parte, a sua variação. Desde 2016, os dados sobre o número de juízes profissionais incluem todas as classificações para a justiça penal e civil, bem como para os juízes administrativos. **IT:** Não se tomam em consideração os tribunais administrativos regionais, as comissões regionais de auditoria, as comissões fiscais locais e os tribunais militares. **UK:** média ponderada das três jurisdições. Os dados para 2010 contêm dados sobre o **UK (NI)** para 2012. **LU:** os números foram revistos na sequência de uma melhoria da metodologia.

Gráfico 33: Percentagem de juízas nos tribunais de primeira e de segunda instância em 2017 (fonte: estudo da CEPEJ)



(*) EL: dados relativos a 2016.

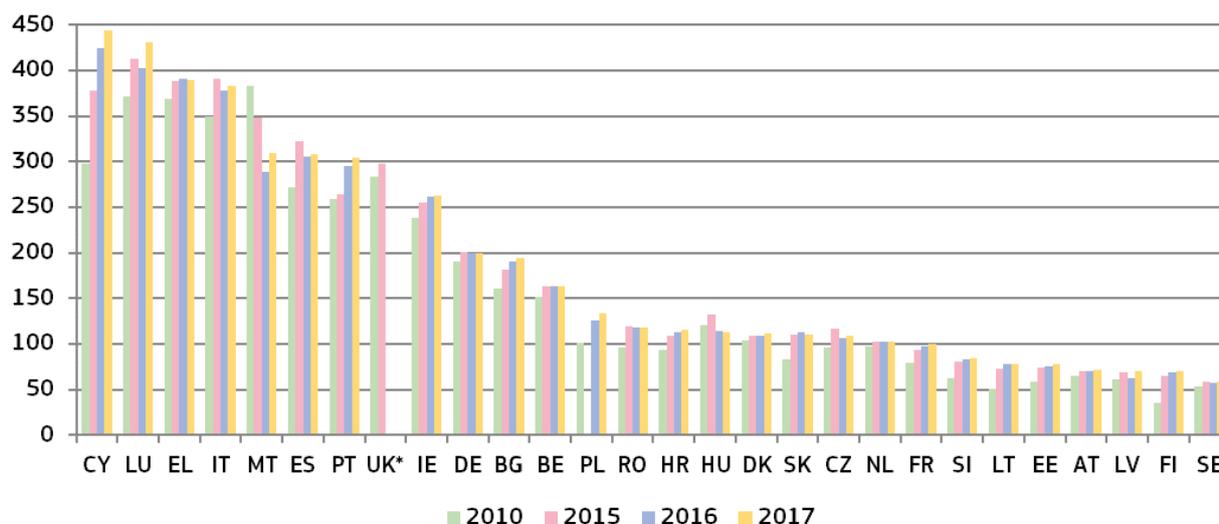
Gráfico 34: Proporção de juízas nos supremos tribunais em 2017 e 2018 (*) (fonte: Comissão Europeia⁹³)



(*) Os Estados-Membros figuram segundo a mesma ordem que no gráfico 33.

⁹³ Dados de 2018. Instituto Europeu para a Igualdade de Género, base de dados de estatísticas de género, disponível em: http://eige.europa.eu/lt/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm_jud_natert_wmid_natert_supert.

Gráfico 35: Número de advogados (*) (por 100 000 habitantes) (fonte: estudo da CEPEJ)



(*) No âmbito da metodologia da CEPEJ, um advogado é uma pessoa qualificada e autorizada nos termos da lei nacional a agir em nome dos seus clientes, a exercer a advocacia, a comparecer em tribunal, a aconselhar e representar os clientes em questões jurídicas [Recomendação Rec (2000)21, do Comité de Ministros do Conselho da Europa, sobre a liberdade de exercício da profissão de advogado]. **DE:** não se faz distinção entre diferentes grupos de advogados (como advogados e solicitadores). **FI:** desde 2015, o número de advogados indicado passou a abranger tanto os profissionais do setor privado como do setor público. **UK:** dados relativos a 2010 e 2014.

– Formação –

A formação judiciária é importante pois contribui para a qualidade das decisões judiciais e do serviço judiciário prestado aos cidadãos. Os dados apresentados de seguida abrangem a formação judiciária numa multiplicidade de domínios, incluindo a comunicação com as partes e a imprensa e as competências judiciais.

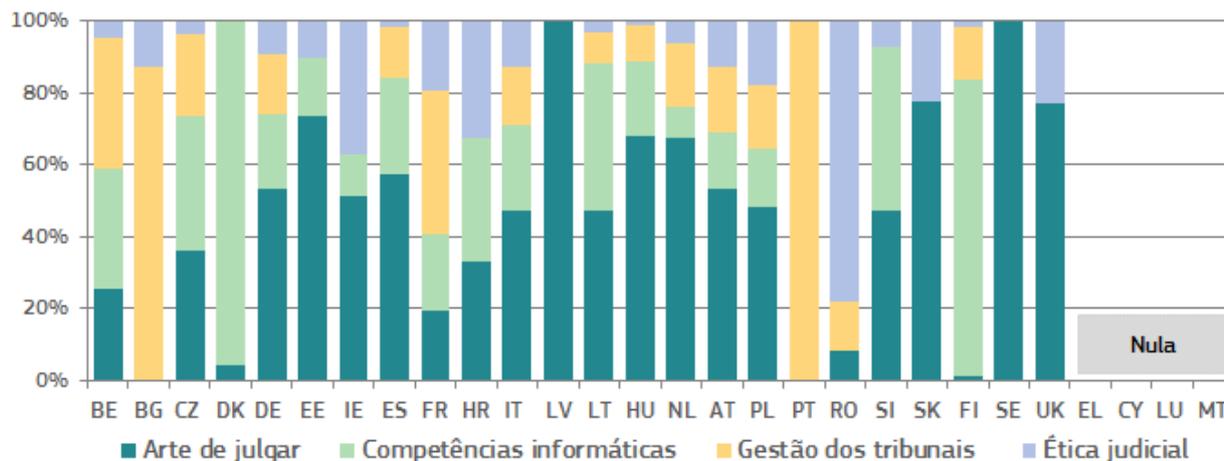
Gráfico 36: Juízes que participam em formação contínua sobre o direito da UE ou de outro Estado-Membro (*) (em percentagem do número total de juízes) (fonte: Comissão Europeia⁹⁴)



(*) Os valores de alguns Estados-Membros foram reduzidos para efeitos de apresentação (SI = 257%). Em vários Estados-Membros, o rácio entre os participantes é superior a 100 %, o que significa que alguns participantes seguiram mais do que uma ação de formação. **DK:** incluindo os funcionários dos tribunais. **IT:** Não se tomam em consideração os tribunais administrativos regionais, as comissões regionais de auditoria, as comissões fiscais locais e os tribunais militares. **AT:** incluindo os procuradores. **UK:** Os dados são relativos a 2016.

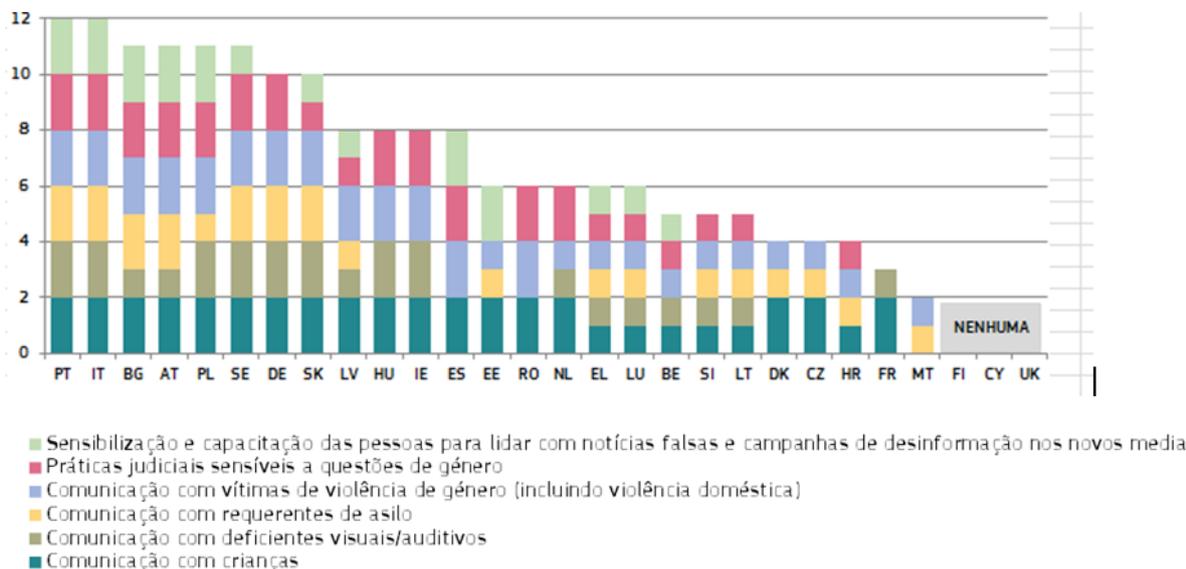
⁹⁴ Os dados de 2017 foram recolhidos em cooperação com a Rede Europeia de Formação Judiciária e com a CEPEJ.

Gráfico 37: Percentagem de formação contínua de juízes em vários tipos de competências(*)
(em % do número total de juízes que recebeu esses tipos de formação) (fonte: Comissão Europeia⁽⁹⁵⁾)



(*) O quadro mostra a distribuição de juízes que participam em atividades de formação contínua (ou seja, as que ocorreram após o período de formação inicial para ser juiz) em cada um dos quatro domínios identificados, em percentagem do número total de juízes que receberam esses tipos de formação. As atividades de formação jurídica não são tidas em conta. As autoridades de formação judiciária na **EL**, no **CY**, no **LU** e em **MT** não disponibilizaram atividades de formação específica nas competências selecionadas. **DK**: incluindo os funcionários dos tribunais. **AT**: incluindo os procuradores. **UK**: dados relativos à Inglaterra e ao País de Gales.

Gráfico 38: Disponibilidade de formação para magistrados em matéria de comunicação (*)
(fonte: Comissão Europeia⁽⁹⁶⁾)



(*) Máximo possível: 12 pontos. Os Estados-Membros recebem 1 ponto se oferecessem formação inicial e 1 ponto se oferecessem formação contínua (máximo de 2 pontos por cada tipo de formação). **DK**: não é disponibilizada formação em matéria de comunicação com pessoas com deficiências visuais ou auditivas, uma vez que o Estado oferece a estas últimas apoio na forma de instrumentos ou de um assistente na sala de audiências, por exemplo um intérprete para surdos.

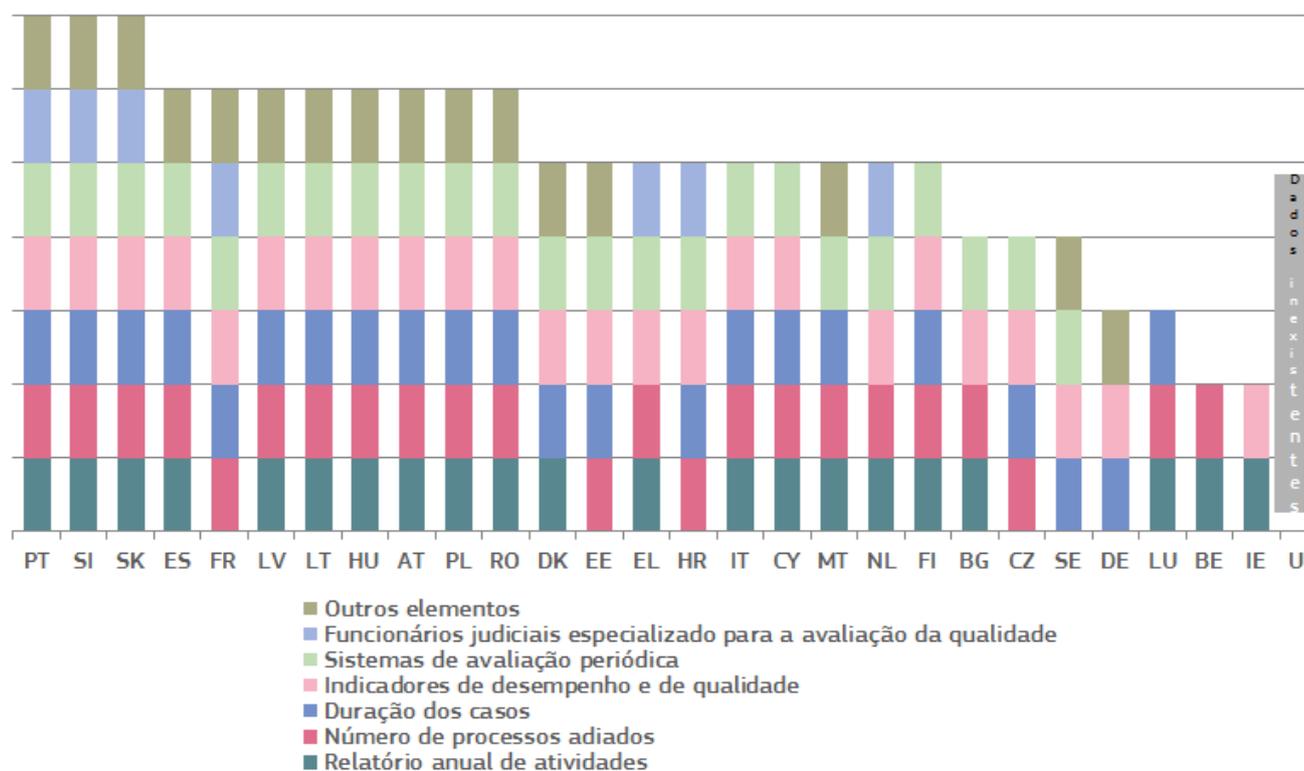
⁹⁵ Os dados de 2017 foram recolhidos em cooperação com a Rede Europeia de Formação Judiciária e com a CEPEJ. A «arte de julgar» inclui temas como a realização de audições, redação de decisões ou retórica.

⁹⁶ Dados de 2018 recolhidos em cooperação com o grupo de pessoas de contacto nos sistemas judiciais nacionais.

3.2.3. Instrumentos de avaliação

O acompanhamento e a avaliação das atividades judiciais ajudam a detetar insuficiências e necessidades, ajudando assim o sistema judicial a aumentar a sua qualidade. Uma avaliação regular pode reforçar a capacidade de resposta do sistema judicial a desafios atuais e futuros. Ferramentas de TIC adequadas poderiam disponibilizar sistemas de gestão de processos em tempo real e ajudar à elaboração de estatísticas judiciais normalizadas a nível nacional. Além disso, podem ser utilizadas para gerir os atrasos e os sistemas automatizados de alerta rápido. Os inquéritos são indispensáveis para avaliar, na perspetiva dos profissionais e dos utentes da justiça, a forma como os sistemas judiciais funcionam. O acompanhamento adequado dos inquéritos é um requisito prévio para melhorar a qualidade dos sistemas judiciais.

Gráfico 39: Disponibilidade de acompanhamento e avaliação das atividades dos tribunais
 (*) (fonte: estudo da CEPEJ⁽⁹⁷⁾)



(*) O sistema de avaliação refere-se ao desempenho dos sistemas judiciais, recorrendo a indicadores e metas. Em 2018, todos os Estados-Membros comunicaram dispor de um sistema que lhes permitia acompanhar o número de novos processos e de sentenças proferidas, bem como a duração dos processos, tornando estas categorias irrelevantes para os valores acima. Do mesmo modo, o trabalho mais aprofundado sobre as normas de qualidade substituiu a sua utilização como categoria de avaliação. Os dados relativos a «outros elementos» incluem, por exemplo, a taxa de resolução (AT, FR), o número de processos objeto de recurso e de processos de execução (ES), o número de processos de acordo com o tipo de litígios (SK), o resultado do processo, por exemplo satisfação total ou parcial (SK), as condenações definitivas e processos suspensos (RO) e o número de audiências (PL).

⁹⁷ Dados de 2017.

Gráfico 40: Disponibilidade de TIC para gerir os processos e elaborar estatísticas das atividades dos tribunais [0 = disponível em 0 % dos tribunais, 4 = disponível em 100 % dos tribunais⁹⁸] (fonte: estudo da CEPEJ)

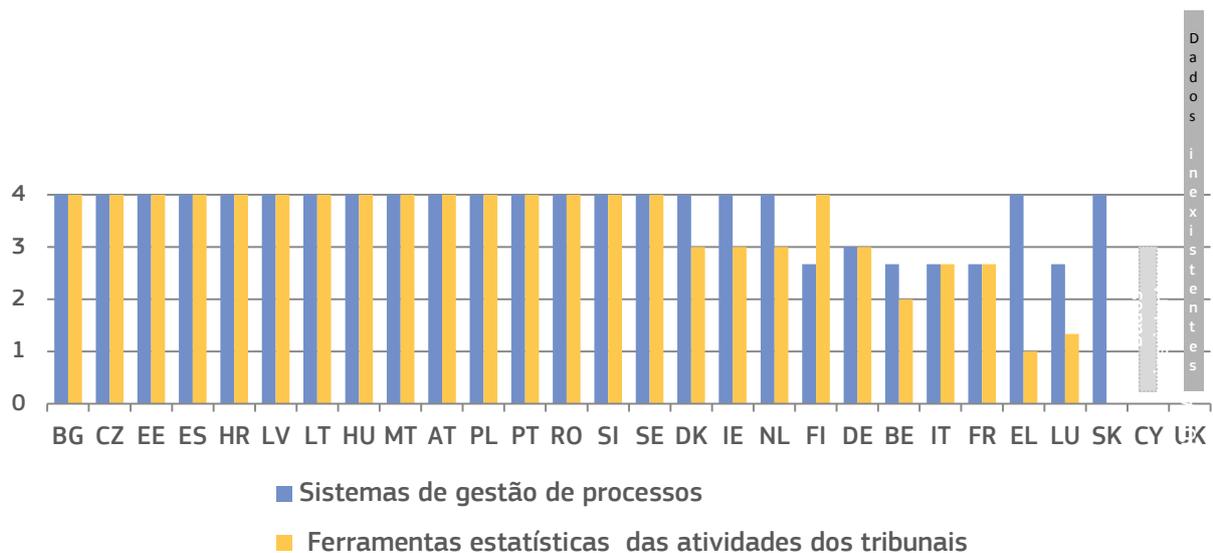
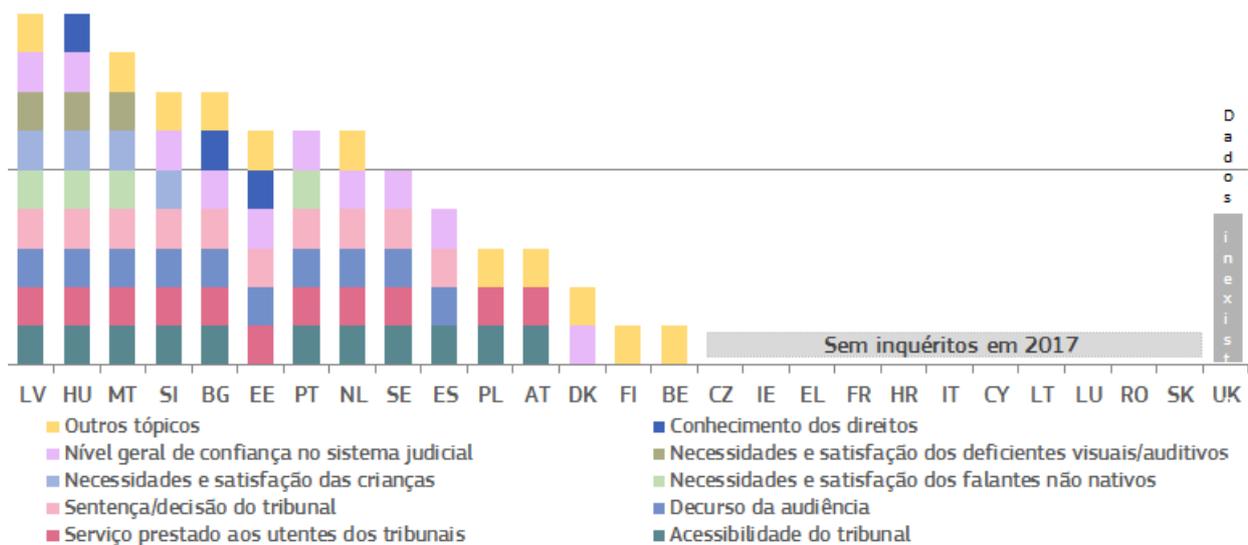


Gráfico 41: Temas dos inquéritos realizados junto dos utentes dos tribunais ou dos profissionais da justiça(*) (fonte: Comissão Europeia⁹⁹)



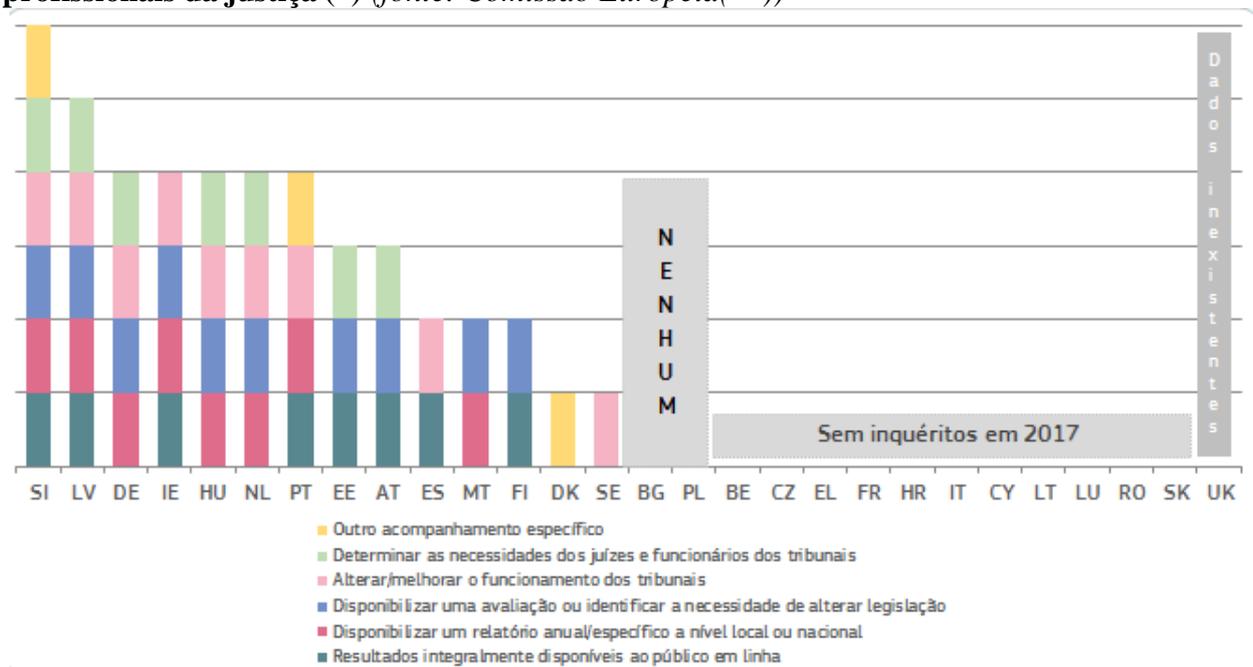
(*) Foi atribuído aos Estados-Membros um ponto por tema do inquérito referido, independentemente de o inquérito se realizar a nível nacional, regional ou de tribunal. «Outros temas» inclui: acesso físico (MT); facilidade de utilização do portal em linha com informações judiciais (DK); acesso a informações judiciais (PT), e disponibilidade de formulários claros e respetivas instruções de preenchimento (PL). Esta categoria também abrange inquéritos junto dos funcionários judiciais, por exemplo, sobre a integridade dos juízes (HU), o nível

⁹⁸ Dados de 2017. A taxa de disponibilidade de equipamento pode variar entre 100 % (equipamento completamente instalado) e 0 % (equipamento inexistente) e indica a disponibilidade funcional, nos tribunais, dos equipamentos abrangidos pelo gráfico, de acordo com a seguinte escala: 100 % = 4 pontos, se for aplicável em todos os domínios / 1,33 pontos por domínio específico; 50-99 % = 3 pontos, se for aplicável em todos os domínios / 1 pontos por domínio específico; 10-49 % = 2 pontos, se for aplicável em todos os domínios / 0,66 pontos por domínio específico; 1-9 % = 1 ponto, se for aplicável em todos os domínios / 0,33 pontos por domínio específico. Os domínios dizem respeito ao tipo de litígios a dirimir (civil/comercial, penal, administrativo ou outro).

⁹⁹ Dados de 2017 recolhidos em cooperação com o grupo de pessoas de contacto nos sistemas judiciais nacionais.

cultural e de conhecimentos dos funcionários judiciais (PL) e o perfil patrimonial do sistema judicial (AT), e aspetos qualitativos, como satisfação (AT), qualidade das decisões (MT), lealdade dos utentes da Justiça face aos tribunais (PT) e conceção de sanção apropriada (FI).

Gráfico 42: Seguimento dos inquéritos realizados junto dos utentes dos tribunais ou de profissionais da justiça (*) (fonte: Comissão Europeia¹⁰⁰)



(*) Os Estados-Membros receberam um ponto por tipo de acompanhamento. A categoria «outro acompanhamento específico» incluiu: orientação e quadro para um novo portal em linha (DK), orientação para fins de direção estratégica e operacional, (MT), melhoria da perceção geral do sistema judicial (PT), e publicação de ferramentas informativas para o grande público. IE: os dados referem-se ao inquérito relativo aos serviços de homologação de testamentos realizado em 2016.

3.2.4. Normas

As normas podem contribuir para melhorar a qualidade dos sistemas judiciais. Pela primeira vez, com base nos dados recolhidos pela Associação dos Conselhos de Estado e dos Supremos Tribunais Administrativos da UE (ACA-Europa) e pela Rede dos Presidentes dos Supremos Tribunais da UE (RPSTUE), o Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2019 apresenta uma panorâmica das práticas utilizadas nos órgãos jurisdicionais superiores e inferiores que contribuem para a qualidade das sentenças (gráfico 43).

Na sequência da análise, na edição anterior, das medidas normalizadas relativas ao período de tramitação dos processos e à prestação de informações às partes, o Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2019 centra-se nos prazos, nos processos em atraso e nos calendários enquanto ferramenta de gestão no sistema judicial¹⁰¹. O gráfico 44 fornece uma perspetiva dos Estados-Membros que utilizam medidas normalizadas em matéria de prazos, calendários e processos em atraso. Os prazos temporais são prazos quantitativos, por exemplo o número máximo de dias decorridos entre o registo do processo e a primeira audiência. Os processos em atraso são processos anteriores a um período de tempo determinado. Os calendários são

¹⁰⁰ Dados de 2017 recolhidos em cooperação com o grupo de pessoas de contacto nos sistemas judiciais nacionais.

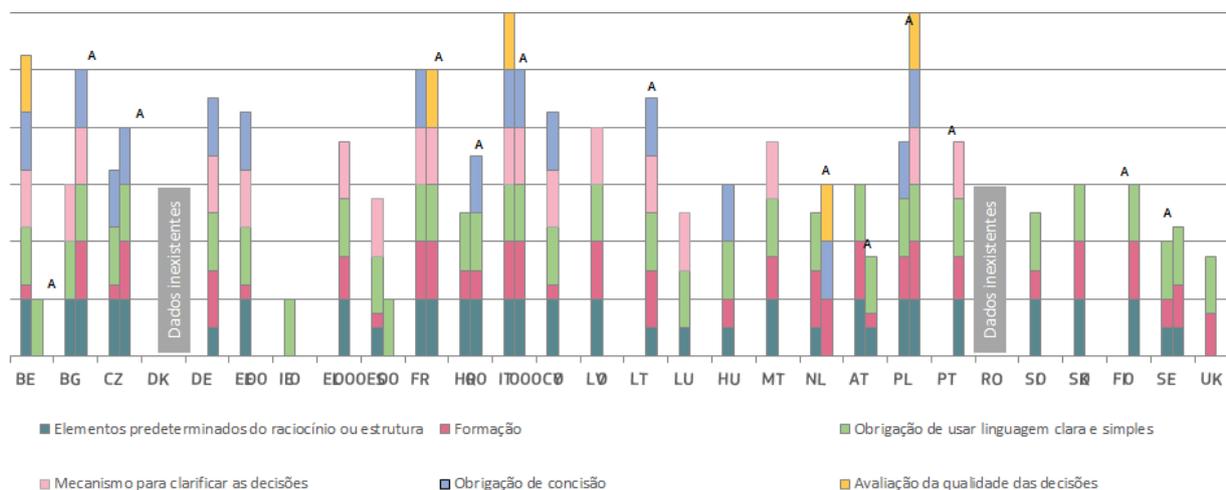
¹⁰¹ No Painel de Avaliação da Justiça na UE, as normas sobre os prazos e os calendários ultrapassam as exigências decorrentes do direito de ser julgado num prazo razoável, consagrado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e no artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

objetivos/práticas quantificáveis, por exemplo uma percentagem pré-definida de processos que devem ser concluídos dentro de um determinado prazo. O gráfico 45 indica os órgãos que definem, controlam e acompanham as normas relativas a processos em atraso, e o gráfico 46 apresenta mais detalhadamente determinados aspetos em matéria de calendários.

– *Qualidade das decisões* –

Em geral, a perceção de uma decisão judicial de alta qualidade está associada a valores como a clareza da redação e da estrutura, bem como o justo equilíbrio entre fundamentação inequívoca e concisão, podendo assim ser facilmente compreendida e executada. A qualidade de formulação e a estrutura das decisões judiciais também se pode refletir na facilidade do seu tratamento informático, nomeadamente por meio de aplicações de processamento de linguagem natural (PLN). Este resultado final só pode ser alcançado através da combinação de um conjunto complexo e multifacetado de elementos, como a elevada qualidade da formação profissional dos juizes, a adoção de boas práticas no que diz respeito à elaboração e monitorização da qualidade das decisões, no respeito da independência do poder judicial. A Associação dos Conselhos de Estado e dos Supremos Tribunais Administrativos da UE (ACA-Europa) desenvolveu um questionário que foi respondido pelos Supremos Tribunais Administrativos e pelos Supremos Tribunais (membros da Rede dos Presidentes dos Supremos Tribunais da UE (RPSTUE)). Sem entrar no mérito das decisões individuais, o gráfico 43 apresenta as normas adotadas pelos Estados-Membros no que diz respeito aos indicadores seleccionados que se considera que contribuem para a qualidade global das decisões.

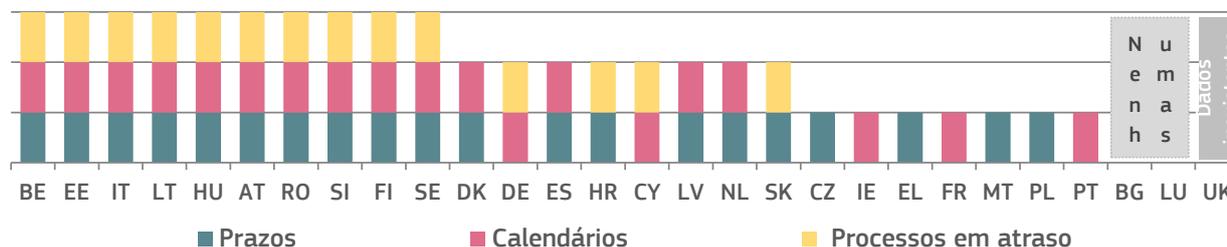
Gráfico 43: Normas aplicadas para melhorar a qualidade das decisões proferidas nos tribunais superiores(*) (fonte: Comissão Europeia, ACA-Europa e RPSTUE)



(*) Para cada Estado-Membro, a coluna da esquerda apresenta as práticas nos Supremos Tribunais, e a coluna da direita apresenta as práticas nos Supremos Tribunais Administrativos (coluna com a letra «A»). Os Estados-Membros aparecem por ordem alfabética da respetiva denominação na língua original. Os Estados-Membros receberam um ponto por indicador da qualidade das decisões. A formação inclui a formação jurídica dos juizes sobre a estrutura das decisões escritas (0,25 pontos), a formação jurídica dos juizes do Supremo Tribunal sobre o estilo de raciocínio das decisões escritas (0,25 pontos) e a formação sobre a redação de decisões (na universidade, na escola de magistratura ou no posto de trabalho) (0,25 pontos). Considera-se que há uma obrigação de utilizar uma linguagem clara e simples, quer seja exigida por lei, por regulamento ou pela prática profissional (1 ponto). A obrigação de concisão é considerada aplicável quer se baseie na lei, na regulamentação ou nas práticas judiciais (1 ponto). A avaliação da qualidade das decisões refere-se à existência de um mecanismo interno a nível do Supremo Tribunal para avaliar a qualidade global das suas próprias decisões (1 ponto). IT, Corte Suprema di Cassazione (Supremo Tribunal de Cassação): embora não haja um instrumento processual para a clarificação de decisões, em algumas situações, certos aspetos do processo podem ser clarificados ainda na fase de execução da decisão perante um juiz competente. **DK** e **RO**: não há dados disponíveis. Tribunais participantes: **BE**: Cour de Cassation (Supremo Tribunal) Conseil d'Etat (Conselho de Estado) **BG**: Върховен касационен съд

(Supremo Tribunal) e Върховен административен съд (Supremo Tribunal Administrativo) **CZ**: Nejvyšší soud (Supremo Tribunal) e Nejvyšší správní soud (Supremo Tribunal Administrativo) **DE**: Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal Administrativo) **EE**: Riikohus (Supremo Tribunal) **IE**: Chúirt Uachtarach (Supremo Tribunal) **EL**: Συμβούλιο της Επικρατείας (Conselho de Estado) **ES**: Tribunal Supremo **FR**: Cour de Cassation (Tribunal de Cassação) e Conseil d'Etat (Conselho de Estado) **HR**: Vrhovni sud (Supremo Tribunal) e Vistoki upravni (Supremo Tribunal Administrativo). **IT**: Corte Suprema di Cassazione (Supremo Tribunal de Cassação) e Consiglio di Stato (Conselho de Estado) **CY**: Ανώτατο Δικαστήριο (Supremo Tribunal) **LV**: Augstākā tiesa (Supremo Tribunal) **LT**: Vyriausiasis Administracinis Teismas (Supremo Tribunal Administrativo). **LU**: Cour de Cassation (Tribunal de Cassação) **HU**: Kúria (Supremo Tribunal) **MT**: Tribunal de Recurso **NL**: Hoge Raad (Supremo Tribunal) e Raad van State (Conselho de Estado) **AT**: Oberster Gerichtshof (Supremo Tribunal) e Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo) **PL**: Sąd Najwyższy (Supremo Tribunal) e Naczelny Sąd Administracyjny (Supremo Tribunal Administrativo) **PT**: Supremo Tribunal Administrativo **SI**: Vrhovno sodišče (Supremo Tribunal) **SK**: Najvyšší súd (Supremo Tribunal) **FI**: Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo) **SE**: Högsta domstolen (Supremo Tribunal) e Högsta förvaltningsdomstolen (Supremo Tribunal Administrativo) **UK**: Supreme Court (Supremo Tribunal).

Gráfico 44: Normas em matéria de prazos(*) (fonte: Comissão Europeia¹⁰²)

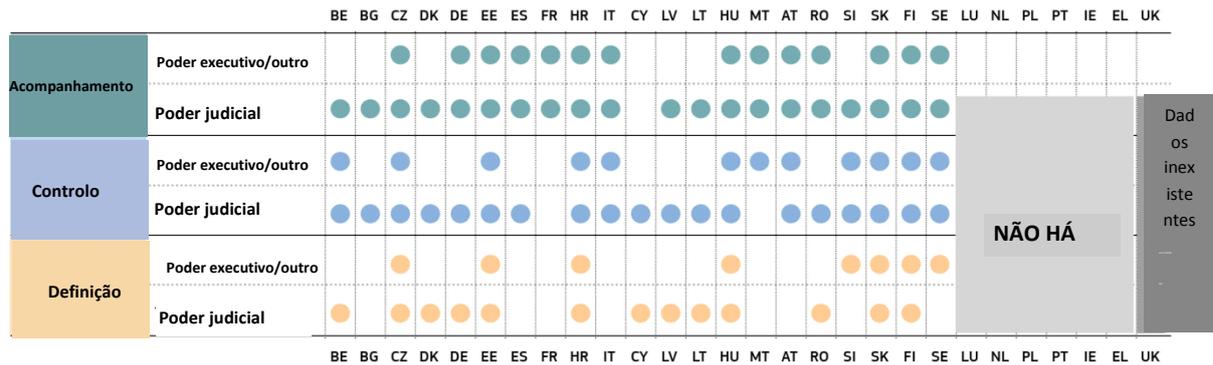


(*) Os Estados-Membros receberam 1 ponto em caso de definição de normas, independentemente do domínio (civil/comercial, administrativo ou outro).

O gráfico 45 centra-se nas normas relativas aos processos em atraso, consistentes em medidas destinadas a reduzir os atrasos, a fim de acelerar o ritmo das tomadas de decisão nos litígios. O gráfico indica as competências dos diferentes poderes públicos dos Estados-Membros para definir, controlar e acompanhar as normas relativas a processos em atraso. O gráfico 46 incide nos calendários, que podem ser uma ferramenta de gestão eficaz no âmbito do sistema judicial, dado que podem ajudar a detetar eventuais problemas em termos de eficácia e contribuir para identificar soluções (por exemplo, recursos humanos ou financeiros adicionais, reorganização do processo de gestão dos tribunais, assistência temporária a um tribunal).

¹⁰² Dados de 2018 recolhidos em cooperação com o grupo de pessoas de contacto nos sistemas judiciais nacionais.

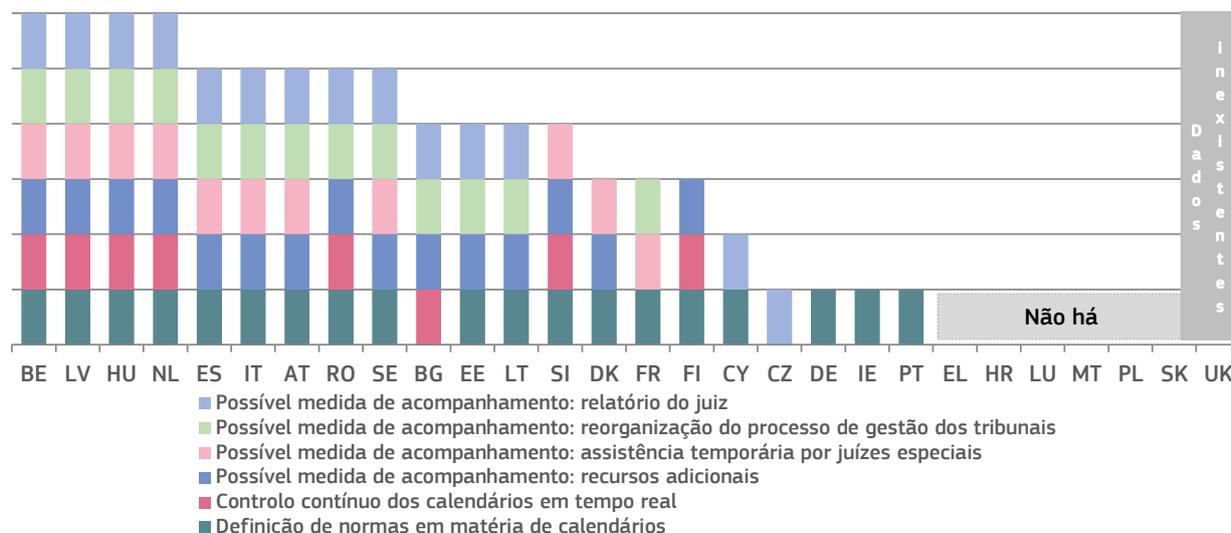
Gráfico 45: Definição e acompanhamento das normas relativas a processos em atraso(*)
 (fonte: Comissão Europeia¹⁰³)



(*) O «poder executivo» inclui instituições sob controlo direto ou indireto do governo. «Outro» diz respeito ao Serviço Nacional da Magistratura na HU, sob a chefia do seu presidente, eleito de entre os juízes, por maioria qualificada do Parlamento e por um período de nove anos. O «poder judicial» inclui os presidentes dos tribunais, os Conselhos Superiores da Magistratura e as associações de magistrados. HU: o Serviço Nacional da Magistratura participa na definição, controlo e acompanhamento das normas relativas a processos em atraso.

¹⁰³ Dados de 2018 recolhidos em cooperação com o grupo de pessoas de contacto nos sistemas judiciais nacionais.

Gráfico 46: Calendários: definição, controlo automático e acompanhamento(*) (fonte: Comissão Europeia¹⁰⁴)



3.2.5. Resumo sobre a qualidade dos sistemas judiciais

Facilidade de acesso, recursos suficientes, instrumentos de avaliação eficazes e normas adequadas são fatores que contribuem para a elevada qualidade dos sistemas judiciais. Os cidadãos e as empresas esperam decisões de elevada qualidade de um sistema judicial eficaz¹⁰⁵. O Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2019 aprofunda a sua análise comparativa destes fatores.

Acessibilidade

A presente edição debruça-se sobre os elementos que contribuem para um sistema judicial favorável aos cidadãos:

- Quase todos os Estados-Membros disponibilizam acesso a **algumas informações em linha** sobre o respetivo sistema judicial, incluindo um portal em linha centralizado com formulários eletrónicos e materiais didáticos interativos sobre os direitos previstos na lei (gráfico 20). Verificam-se diferenças quanto ao conteúdo das informações e à adequação destas às necessidades das pessoas. Por exemplo, quanto à possibilidade de calcular o apoio judiciário através da simulação em linha, há um número maior de Estados-Membros (13) a permitir que as pessoas verifiquem se são elegíveis para esse tipo de apoio. Embora a maioria dos Estados-Membros disponibilize informações para as pessoas que não são falantes nativos, este nem sempre é o caso no tocante a informações especificamente destinadas a crianças e pessoas com deficiências visuais ou auditivas.
- A **disponibilidade de apoio judiciário e o nível das custas judiciais** têm um impacto significativo no acesso à justiça, em especial para as pessoas em situação de pobreza. O gráfico 21 mostra que, em alguns Estados-Membros, os consumidores com rendimentos inferiores ao

¹⁰⁴ Dados de 2018 recolhidos em cooperação com o grupo de pessoas de contacto nos sistemas judiciais nacionais.

¹⁰⁵ A utilização da inteligência artificial nos sistemas judiciais tornou-se um tema de atualidade. Em abril de 2018, a Comissão adotou uma Comunicação intitulada «Inteligência artificial para a Europa» (COM (2018) 237 final), em que salientava a importância dos investimentos em domínios de aplicação fundamentais, como a administração pública, incluindo a justiça. Nos próximos anos, o Painel de Avaliação da Justiça na UE poderia dar uma panorâmica da situação neste domínio nos Estados-Membros. Os gráficos 26 e 43 (modalidades de publicação em linha das decisões judiciais e práticas relativas à qualidade das decisões) já apresentam dados relacionados com fatores cruciais para o desenvolvimento de uma sólida indústria da «tecnologia jurídica» na Europa.

limiar de pobreza fixado pelo Eurostat não beneficiam de apoio judiciário. Em comparação com o ano passado, porém, dois desses Estados-Membros tornaram o apoio judiciário mais acessível. Ao mesmo tempo, noutros Estados-Membros, o apoio judiciário tornou-se ao longo dos anos menos acessível. O nível das custas judiciais (gráfico 22) manteve-se em larga medida estável desde 2016, embora em vários Estados-Membros tenha aumentado proporcionalmente às ações intentadas, em particular no caso de ações que envolvam pequenos montantes, aumento esse por sua vez imputável ao aumento do montante mínimo aplicável às custas judiciais. A dificuldade em beneficiar de apoio judiciário, conjugada com custas judiciais razoavelmente significativas em alguns Estados-Membros, pode ter um efeito dissuasivo no acesso à justiça por parte das pessoas em situação de pobreza.

- A **disponibilidade de meios eletrónicos** durante o processo judicial contribui para um acesso facilitado à justiça e para a redução de atrasos e custos. O gráfico 23 revela que em mais de metade dos Estados-Membros não é possível apresentar requerimentos por via eletrónica, ou apenas de forma limitada, revelando ainda que nem todos os Estados-Membros permitem o acompanhamento da evolução dos processos em linha.
- A maior parte dos Estados-Membros dispõe de normas sobre o modo de **informar as partes sobre a evolução do processo**, o calendário judicial ou os potenciais atrasos (gráfico 24). Em comparação com anos anteriores, alguns Estados-Membros melhoraram consideravelmente essas normas. As diferenças entre os Estados-Membros dizem respeito, principalmente, aos métodos utilizados. Enquanto alguns Estados-Membros dispõem de um sistema de notificação automática por correio eletrónico ou SMS com informações sobre atrasos, calendários ou a evolução geral do processo, outros apenas dão acesso em linha à informação sobre o processo, e outros ainda também o deixam à discrição dos tribunais.
- Em comparação com anos anteriores, o **acesso em linha a decisões judiciais** (gráfico 25) melhorou, sobretudo no que diz respeito à publicação de decisões da mais alta instância: Dezanove Estados-Membros publicam todas as decisões em matéria civil/comercial e administrativa. Pela primeira vez, o Painel de Avaliação da Justiça na UE apresenta a publicação de decisões penais. Dezanove Estados-Membros publicam todas as decisões penais da mais alta instância. Esta evolução positiva constitui um incitamento para que todos os Estados-Membros continuem a progredir neste domínio, uma vez que as decisões da mais alta instância dão um importante contributo para a coerência da jurisprudência. Atendendo a que várias modalidades de publicação em linha (gráfico 26) poderiam facilitar as pesquisas de jurisprudência pertinente, poderia desenvolver-se a marcação de sentenças com palavras-chave, bem como uma maior utilização do identificador europeu da jurisprudência (ECLI).
- Em comparação com anos anteriores, está a aumentar o número de Estados-Membros que promovem a **utilização voluntária de métodos de resolução alternativa de litígios (RAL)** (gráfico 27) em litígios privados. Tal é conseguido sobretudo com a introdução de mais incentivos à utilização da RAL em diferentes ramos do direito. Também se tomaram em consideração os litígios de natureza administrativa, sendo que menos de metade dos Estados-Membros permite a RAL no terreno.

Recursos

Sistemas judiciais de elevada qualidade nos Estados-Membros exigem níveis suficientes de recursos financeiros e humanos, incluindo os investimentos necessários em infraestruturas físicas e técnicas, formação inicial e contínua apropriada, bem como diversidade entre juízes, incluindo o equilíbrio de géneros. O Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2019 revela o seguinte:

- Em termos de **recursos financeiros**, os dados mostram que, de um modo geral, em 2017, as despesas totais das administrações públicas em tribunais judiciais mantiveram-se globalmente estáveis nos Estados-Membros, permanecendo diferenças significativas nos montantes

efetivos, tanto em EUR por habitante como em percentagem do PIB entre os Estados-Membros (gráficos 28 e 29). No entanto, em comparação com 2016, houve um número menor de Estados-Membros que aumentaram as suas despesas em 2017. Na determinação dos recursos financeiros para o sistema judicial, os Estados-Membros utilizam, na sua maioria, dados históricos ou atuais, ao passo que são poucos os que recorrem à carga de trabalho efetiva ou ao número de processos intentados junto dos tribunais (gráfico 30).

- Pela primeira vez, com base nos dados recolhidos pelo Eurostat, o Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2019 também apresenta a **repartição das despesas totais em diferentes categorias**. O gráfico 31 revela diferenças significativas nos padrões de despesa entre os Estados-Membros. Por um lado, os salários e vencimentos dos juizes e funcionários judiciais (incluindo as contribuições sociais) representam a parcela maior da despesa na maioria dos Estados-Membros, enquanto o investimento em ativos fixos, como edifícios judiciais e *software*, é muito reduzido e inclusive inexistente em alguns casos. Por outro lado, as despesas de funcionamento (por exemplo, aluguer de edifícios, apoio jurídico e outros consumíveis) são consideravelmente mais elevadas em alguns Estados-Membros (gráfico 31).
- As **mulheres** representam a grande maioria dos juizes, nomeadamente nos tribunais de primeira e de segunda instância, na maior parte dos Estados-Membros (gráfico 33). Esta situação inverte-se, contudo, nos supremos tribunais, em que as mulheres representam menos de metade dos juizes na maioria dos Estados-Membros (gráfico 34). Todavia, a proporção de juizas nos supremos tribunais tem vindo a aumentar desde 2010 na maioria dos Estados-Membros.
- No que se refere à **formação de juizes**, embora a maioria dos Estados-Membros disponibilize formação contínua sobre direito da UE, o direito de outros Estados-Membros ou a arte de julgar, são menos numerosos aqueles que disponibilizam formação sobre competências informáticas, gestão dos tribunais ou ética judicial (gráfico 37). Relativamente à formação em matéria de comunicação com grupos de partes vulneráveis, parecem registar-se melhorias em benefício das crianças, das pessoas com deficiência visual ou auditiva e das vítimas de violência de género (gráfico 38), embora menos no que diz respeito aos requerentes de asilo. Menos de metade dos Estados-Membros providencia formações para sensibilizar e capacitar as pessoas para lidar com notícias falsas e questões relacionadas com as redes sociais.

Instrumentos de avaliação

- Todos os Estados-Membros procedem ao **controlo e avaliação** das atividades dos tribunais (gráfico 39). Tal inclui, geralmente, diferentes indicadores de desempenho e da qualidade e a elaboração periódica de relatórios. Quase todos os Estados-Membros dispõem de sistemas de avaliação periódica e acompanham o número e a duração dos processos judiciais. Em comparação com anos anteriores, vários Estados-Membros alargaram o controlo a elementos mais específicos, e alguns deles recorreram a funcionários mais especializados dos tribunais para efeitos da avaliação da qualidade.
- Em muitos Estados-Membros, está ainda por realizar todo o potencial dos **sistemas de TIC para a gestão dos processos**, não se tendo alcançado progressos em relação a anos anteriores (gráfico 40). Estes sistemas têm várias finalidades, incluindo a produção de estatísticas, e devem ser aplicados de forma coerente em todo o sistema judicial. Alguns Estados-Membros dispõem de sistemas de alerta precoce para detetar anomalias ou o incumprimento das normas quanto à tramitação dos processos, o que possibilita a descoberta tempestiva de soluções. Em determinados Estados-Membros, ainda não é possível assegurar a recolha de dados a nível nacional em todas as áreas da justiça.
- A **utilização de inquéritos** junto dos utentes dos tribunais e dos profissionais da justiça (gráfico 41) diminuiu, havendo um número crescente de Estados-Membros a optar por não realizar inquéritos. A acessibilidade, o serviço prestado aos utentes, a audiência em tribunal e

as sentenças, bem como a confiança geral no sistema judicial, continuaram a ser temas centrais dos inquéritos. Todavia, apenas alguns Estados-Membros realizaram inquéritos sobre a satisfação dos grupos com necessidades especiais e sobre a consciência dos direitos. Quase todos os Estados-Membros que recorreram a inquéritos também garantiram seguimento (gráfico 42), embora com alcances muitos diversos. Regra geral, os resultados foram divulgados ao público e tidos em conta nos relatórios, sendo que na maioria dos Estados-Membros os resultados dos inquéritos permitiram identificar a necessidade de alterar a legislação.

Normas

As normas podem contribuir para melhorar a qualidade dos sistemas judiciais. A presente edição continua a analisar de forma mais pormenorizada determinadas normas destinadas a melhorar o calendário dos processos e as informações prestadas às partes. Pela primeira vez, o Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2019 também inclui dados sobre as normas relativas à qualidade das decisões.

- Com base nos dados recolhidos pela ACA-Europa e a RPSTUE, o gráfico 43 mostra que as normas relativas à **qualidade das decisões** diferem consideravelmente entre os Estados-Membros e, em alguns Estados-Membros, mesmo entre os tribunais considerados. No entanto, a maioria dos Estados-Membros oferece algum tipo de formação profissional aos juízes sobre a estrutura, o estilo de raciocínio e a redação das decisões.

Na maior parte dos Estados-Membros, a **estrutura e a fundamentação das decisões** incluem elementos pré-estabelecidos. Além disso, em alguns Estados-Membros, os utentes dos tribunais têm acesso a mecanismos para obter esclarecimentos sobre decisões judiciais, uma prática interessante para melhorar os sistemas de justiça, tornando-os mais compreensíveis para os cidadãos.

Os supremos tribunais que utilizam **instrumentos de autoavaliação da qualidade** das suas decisões são uma minoria, não obstante essa prática, sem comprometer a independência do poder judicial, possa permitir melhorias.

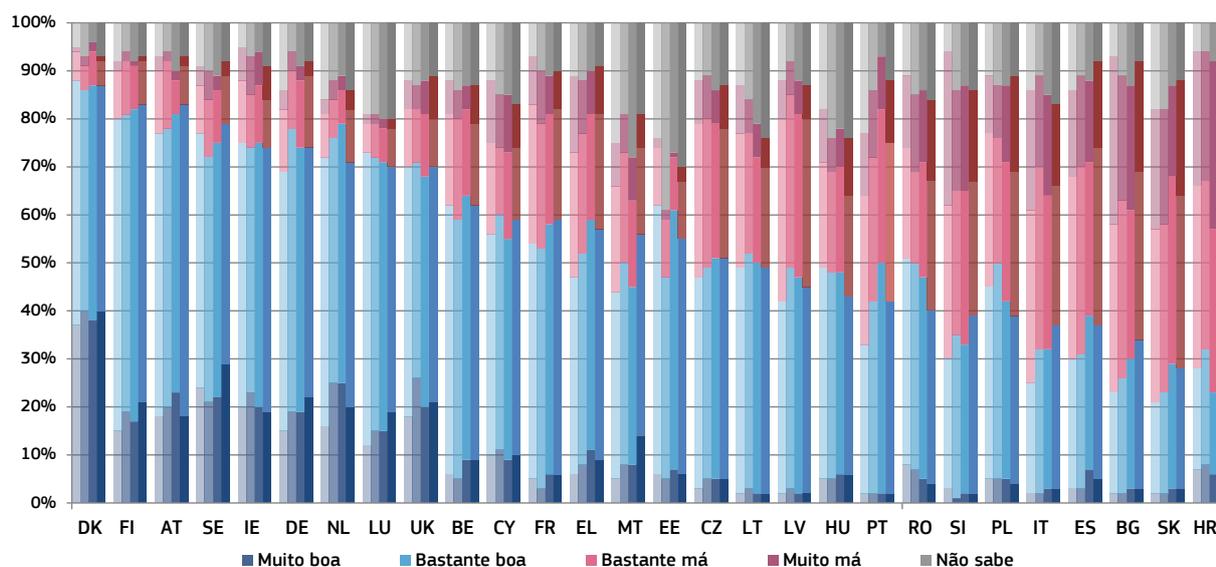
- A maioria dos Estados-Membros aplica **normas em matéria de prazos**. No entanto, alguns Estados-Membros que se deparam com desafios específicos em termos de eficiência não aplicam, de momento, essas normas. As normas relativas aos processos em atraso continuam a não ser tão generalizadas como as normas que definem limites temporais (por exemplo, tempo fixo desde o registo do processo até à realização da primeira audiência) e as que definem calendários (por exemplo, especificando a percentagem de casos que devem ser concluídos dentro de um determinado período) (gráfico 44).
- As normas relativas a **processos em atraso** são uma ferramenta útil, passível de contribuir para uma melhor gestão dos processos e para o reforço da eficiência. O gráfico 45 mostra que os processos em atraso são, na sua maioria, definidos exclusivamente pelo poder judicial ou em cooperação com o poder executivo. O controlo e o acompanhamento são fundamentalmente da responsabilidade do sistema judicial, apesar de, em alguns Estados-Membros, o executivo também desempenhar um papel nestas fases.
- Embora a maioria dos Estados-Membros disponha de normas em **matéria de calendários** (gráfico 46), apenas alguns dispõem de mecanismos contínuos de controlo nos calendários predefinidos. O Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2019 revela que a maioria dos Estados-Membros utiliza recursos adicionais para medidas de acompanhamento, que, todavia, diferem no seu âmbito de aplicação. A medida de acompanhamento mais comum é a reorganização do processo de gestão dos tribunais, enquanto a possibilidade de assistência temporária por juízes especiais só está prevista num número reduzido de Estados-Membros.

3.3. Independência

A independência judicial é um requisito decorrente do princípio da tutela jurisdicional efetiva a que se refere o artigo 19.º do TUE, bem como do direito à ação, consagrado na Carta dos Direitos Fundamentais da UE (artigo 47.º)⁽¹⁰⁶⁾. Garante a equidade, a previsibilidade e a certeza do sistema jurídico, que são elementos vitais para o Estado de direito e para um clima de investimento atraente. A perceção da independência do poder judicial é um fator de promoção do crescimento, uma vez que a perceção de falta de independência pode dissuadir investimentos. Além de indicadores sobre a perceção da independência judicial provenientes de diversas fontes, o Painel de Avaliação apresenta vários indicadores sobre o modo de organização dos sistemas judiciais para proteger a independência judicial em determinado tipo de situações em que esta possa estar em risco. Refletindo os contributos da Rede Europeia dos Conselhos de Justiça (RE CJ), da Rede dos Presidentes dos Supremos Tribunais da UE (RPSTUE) e da Associação dos Conselhos de Estado e dos Supremos Tribunais Administrativos da UE (ACA-Europa), o Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2019 apresenta indicadores novos ou atualizados em relação às garantias jurídicas em matéria de processos disciplinares relativos a juízes e de nomeação de juízes membros dos Conselhos Superiores da Magistratura, bem como de organização dos serviços do Ministério Público.

3.3.1. Perceção da independência judicial

Gráfico 47: Perceção da independência dos tribunais e juízes entre o público em geral (*)
(fonte: Eurobarómetro⁽¹⁰⁷⁾) – cores claras: 2016, 2017 e 2018, cores escuras: 2019



(*) Os Estados-Membros são, em primeiro lugar, ordenados pela percentagem de inquiridos que afirmaram que a independência dos tribunais e dos juízes é muito boa ou bastante boa (total bom); se alguns Estados-Membros tiverem a mesma percentagem de total bom, são ordenados pela percentagem de inquiridos que afirmaram que a independência dos tribunais e dos juízes é bastante má ou muito má (total negativo); se alguns Estados-Membros tiverem a mesma percentagem de total bom e total mau, são ordenados pela percentagem de inquiridos que afirmaram que a independência dos tribunais e dos juízes é muito boa; se alguns Estados-Membros tiverem a mesma percentagem de total bom, total mau e muito bom, são ordenados pela percentagem de inquiridos que afirmaram que a independência dos tribunais e dos juízes é muito má.

¹⁰⁶ Ver <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=PT>.

¹⁰⁷ Inquérito Eurobarómetro FL474, realizado entre 9 e 11 de janeiro de 2019. Respostas à pergunta: «Segundo as informações de que dispõe, como classificaria o sistema judicial no seu país quanto à independência dos tribunais e juízes? Diria que é muito bom, bastante bom, bastante mau ou muito mau?», ver: https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_pt.

O gráfico 48 mostra os principais motivos indicados pelos inquiridos para a perceção de falta de independência dos tribunais e dos juizes. Os inquiridos entre os cidadãos que avaliaram a independência do sistema jurídico como «bastante má» ou «muito má», podiam escolher um de entre três motivos para explicar a sua classificação. Os Estados-Membros figuram segundo a mesma ordem que no gráfico 47.

Gráfico 48: Principais razões, segundo os cidadãos, para a perceção de falta de independência (percentagem de todos os inquiridos – o valor mais elevado significa mais influência) (fonte: Eurobarómetro⁽¹⁰⁸⁾)

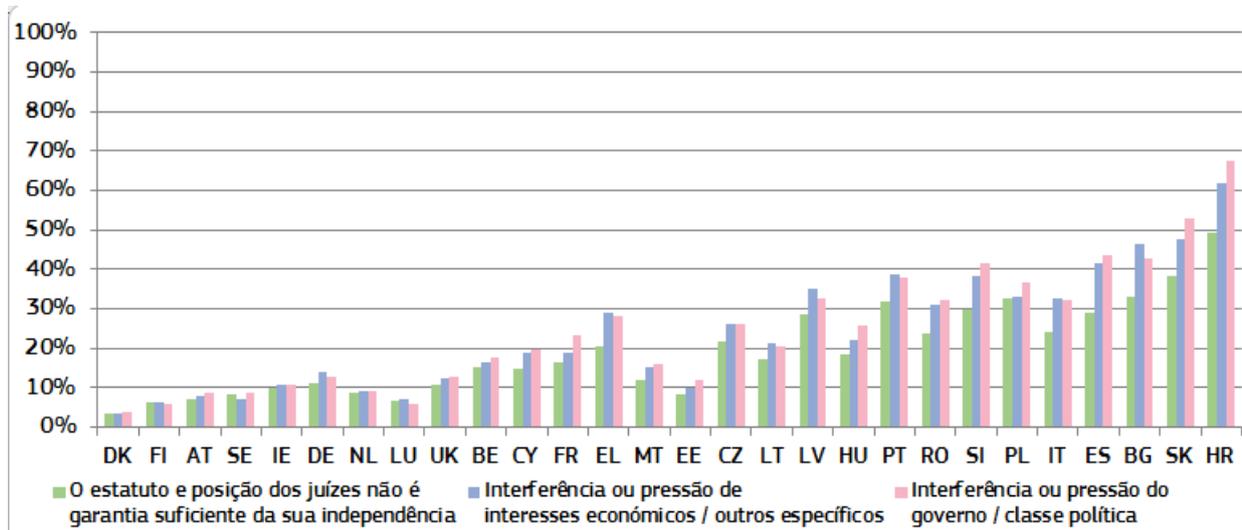
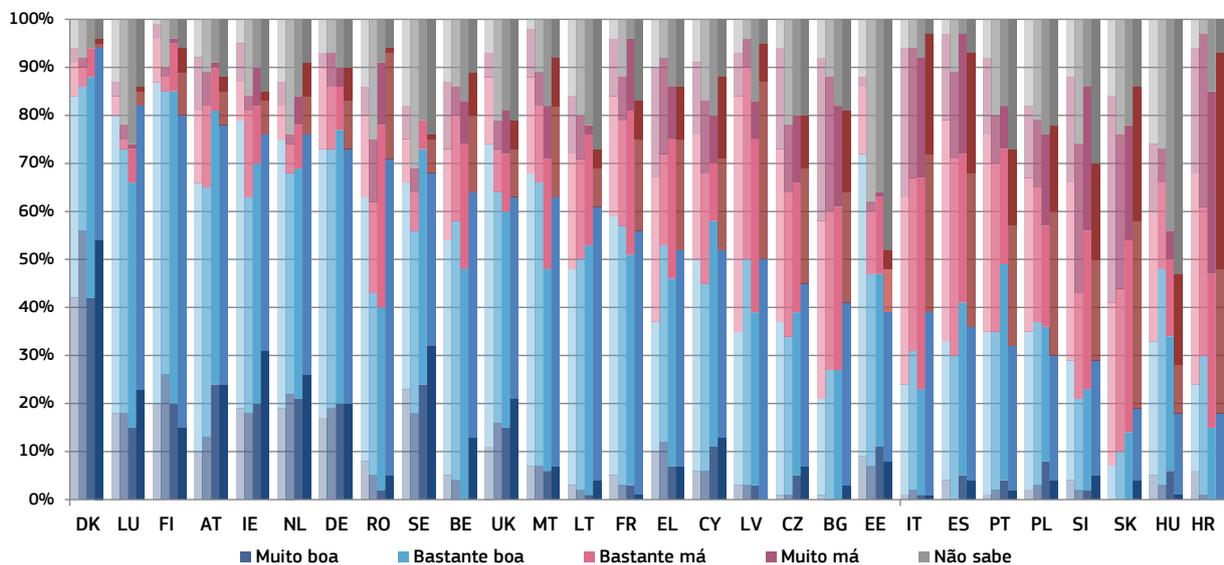


Gráfico 49: Perceção das empresas quanto à independência dos tribunais e juizes (*) (fonte: Eurobarómetro⁽¹⁰⁹⁾) – cores claras: 2016, 2017 e 2018, cores escuras: 2019



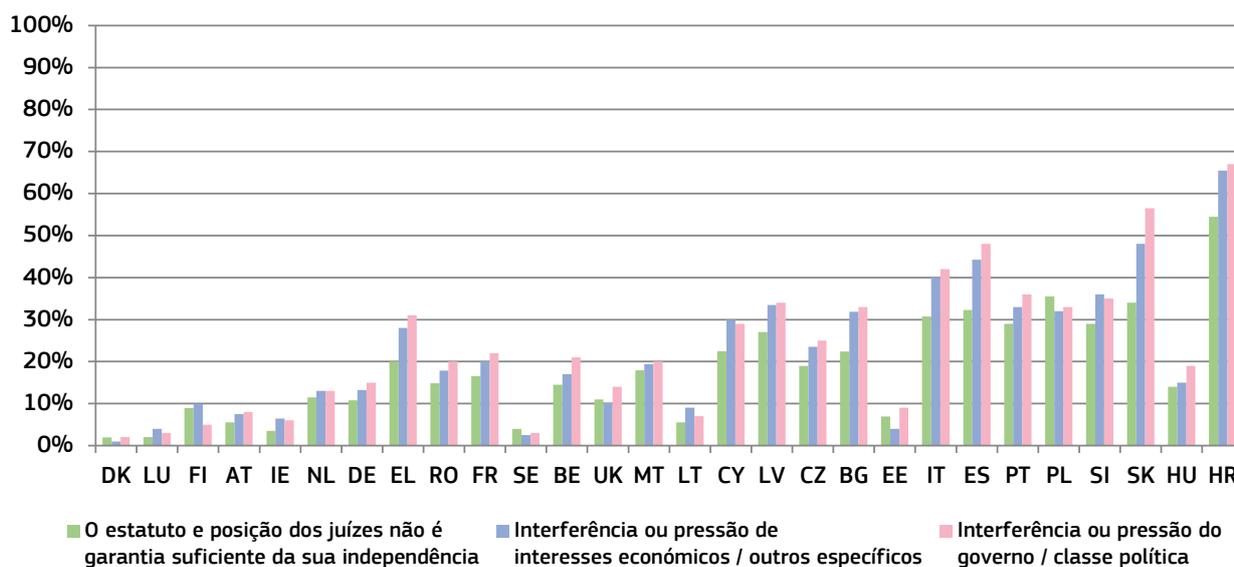
¹⁰⁸ Inquérito Eurobarómetro FL474, respostas à questão: «Poderia explicar de que modo cada um dos seguintes motivos explicam a sua classificação da independência do sistema judicial no seu país: muito, de certo modo, muito pouco, nada?».

¹⁰⁹ Inquérito Eurobarómetro FL475, realizado entre 7 e 16 de janeiro de 2019. Respostas à pergunta: «Segundo as informações de que dispõe, como classificaria o sistema judicial no seu país quanto à independência dos tribunais e juizes? Diria que é muito bom, bastante bom, bastante mau ou muito mau?», ver: https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_pt.

(*) Os Estados-Membros são, em primeiro lugar, ordenados pela percentagem de inquiridos que afirmaram que a independência dos tribunais e dos juízes é muito boa ou bastante boa (total bom); se alguns Estados-Membros tiverem a mesma percentagem de total bom, são ordenados pela percentagem de inquiridos que afirmaram que a independência dos tribunais e dos juízes é bastante má ou muito má (total negativo); se alguns Estados-Membros tiverem a mesma percentagem de total bom e total mau, são ordenados pela percentagem de inquiridos que afirmaram que a independência dos tribunais e dos juízes é muito boa; se alguns Estados-Membros tiverem a mesma percentagem de total bom, total mau e muito bom, são ordenados pela percentagem de inquiridos que afirmaram que a independência dos tribunais e dos juízes é muito má.

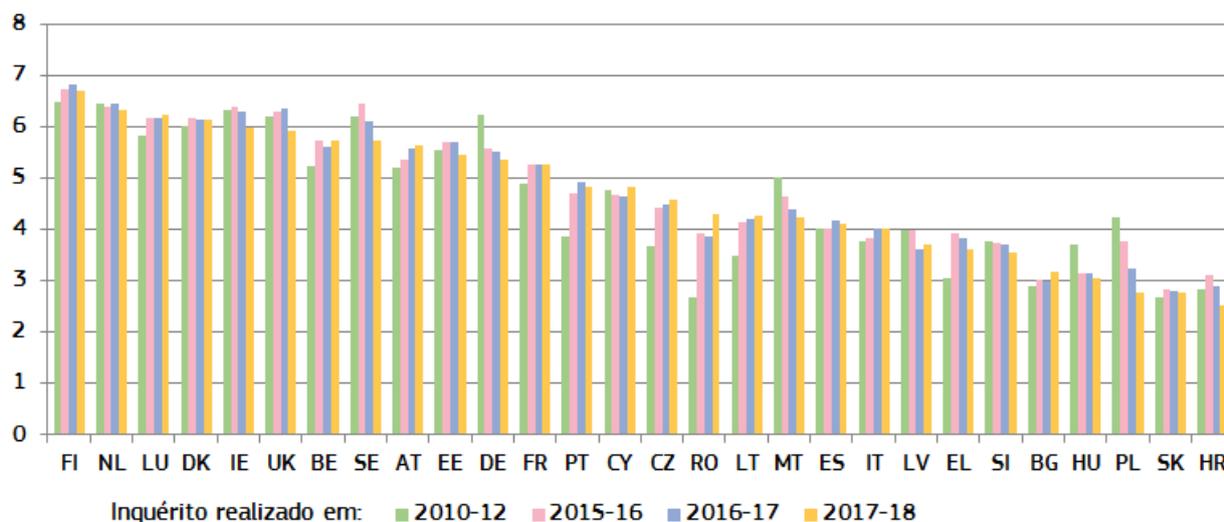
O gráfico 50 mostra os principais motivos indicados pelos inquiridos para a perceção de falta de independência dos tribunais e dos juízes. Os inquiridos entre as empresas que avaliaram a independência do sistema jurídico como «bastante má» ou «muito má», podiam escolher um de entre três motivos para explicar a sua classificação. Os Estados-Membros figuram segundo a mesma ordem que no gráfico 49.

Gráfico 50: Principais razões das empresas para a perceção de falta de independência (taxa de todos os inquiridos — o valor mais elevado significa mais influência) (fonte: Eurobarómetro¹¹⁰)



¹¹⁰ Inquérito Eurobarómetro FL475; respostas à pergunta: «Poderia explicar de que modo cada um dos seguintes motivos explicam a sua classificação da independência do sistema judicial no seu país: muito, de certo modo, muito pouco, nada?».

Gráfico 51: FEM: Percepção das empresas quanto à independência judicial (*percepção – os valores mais elevados indicam uma melhor percepção*) (fonte: Fórum Económico Mundial⁽¹¹¹⁾)



3.3.2. Independência estrutural

Estas garantias de independência postulam a existência de regras, designadamente no que respeita à composição do tribunal, à nomeação, à duração das funções, bem como às causas de abstenção, de impugnação da nomeação e de destituição dos seus membros, que permitam afastar qualquer dúvida legítima, no espírito dos litigantes, quanto à impermeabilidade da referida instância a elementos externos e à sua neutralidade relativamente aos interesses em confronto⁽¹¹²⁾.

Foram desenvolvidas normas, sobretudo pelo Conselho da Europa, por exemplo na *Recomendação de 2010 relativa aos juízes: Independência, eficiência e responsabilidade*⁽¹¹³⁾. O painel de avaliação apresenta uma série de indicadores sobre a forma como os sistemas judiciais estão organizados para garantir a independência judicial.

¹¹¹ O Fórum Económico Mundial (FEM) baseia o seu indicador nas respostas do inquérito à questão: «Em que medida o sistema judicial do seu país é independente de influências dos membros do Governo, de cidadãos ou de empresas? [1 = não é de todo independente; 7 = totalmente independente]». As respostas ao inquérito provêm de uma amostra representativa de empresas que representam os principais setores da economia (agricultura, indústria transformadora, indústria não transformadora e serviços) de todos os Estados-Membros em causa. O inquérito é efetuado em diversos formatos, incluindo entrevistas individuais ou telefónicas com quadros das empresas, formulários em papel enviados por correio e inquéritos em linha. Ver <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2018>

¹¹² Ver Tribunal de Justiça da União Europeia, acórdão de 25 de julho de 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586. n.º 66. Ver igualmente os pontos 46 e 47 da Recomendação CM/Rec(2010) 12 – Juízes: Independência, eficiência e responsabilidade (adotada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa em 17 de novembro de 2010), e a respetiva exposição de motivos, segundo a qual a autoridade que toma decisões quanto à seleção e carreira dos juízes deve ser independente dos poderes executivo e legislativo. A fim de garantir a sua independência, pelo menos metade dos membros da autoridade devem ser juízes escolhidos pelos seus pares. No entanto, se disposições constitucionais ou de outro tipo prescreverem que o Chefe de Estado, do Governo ou do poder legislativo deva tomar decisões sobre a seleção e carreira dos juízes, uma autoridade independente e competente, formada, em grande parte, por membros do poder judicial (sem prejuízo das regras aplicáveis aos Conselhos Superiores da Magistratura previstas no Capítulo IV) deverá ser autorizada a formular recomendações ou a emitir pareceres que a autoridade investida do poder de nomeação deve respeitar na prática.

¹¹³ Ver Recomendação CM/Rec(2010)12 – Juízes: Independência, eficiência e responsabilidade, adotada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa em 17 de novembro de 2010, e a respetiva exposição de motivos (doravante «a Recomendação CM/Rec(2010)12»).

Pela primeira vez, esta edição do painel de avaliação inclui indicadores sobre os órgãos e autoridades envolvidos em processos disciplinares relativos a juizes (gráficos 52 e 53) e, à semelhança do ano passado, mostra um indicador sobre a nomeação dos juizes membros dos Conselhos Superiores da Magistratura (gráfico 54)⁽¹¹⁴⁾. O Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2019 apresenta uma panorâmica alargada do modo como os serviços do Ministério Público são geridos e organizados nos Estados-Membros (gráficos 55, 56 e 57)⁽¹¹⁵⁾. Os gráficos refletem os quadros nacionais vigentes em dezembro de 2018.

Os gráficos apresentados no Painel de Avaliação não fornecem uma avaliação nem dados quantitativos sobre a eficácia das salvaguardas. Não se destinam a refletir a complexidade e os pormenores das salvaguardas. Dispor de mais salvaguardas não assegura, por si só, a eficácia do sistema judicial. É de notar também que a adoção de políticas e práticas para promover a integridade e prevenir a corrupção no âmbito do poder judicial é igualmente essencial para assegurar a independência judicial. Em última análise, a tutela efetiva da independência judicial requer uma cultura de integridade e imparcialidade, partilhada pelos magistrados e respeitada pela sociedade em geral.

– *Garantias em matéria de processos disciplinares relativos a juizes* –

Os processos disciplinares relativos aos juizes constituem das situações mais sensíveis no que se refere à independência do poder judicial. Segundo o Tribunal de Justiça da União Europeia, «a exigência de independência judicial impõe igualmente que o regime disciplinar daqueles que têm a missão de julgar apresente as garantias necessárias para evitar qualquer risco de utilização deste regime enquanto sistema de controlo político do conteúdo das decisões judiciais»⁽¹¹⁶⁾. O conjunto de garantias identificado pelo Tribunal de Justiça como essencial para salvaguardar a independência do sistema judicial inclui regras que definam, designadamente, tanto os comportamentos constitutivos de infrações disciplinares como as sanções concretamente aplicáveis, que preveem a intervenção de uma instância independente em conformidade com um processo que garante plenamente os direitos consagrados nos artigos 47.º e 48.º da Carta, designadamente os direitos de defesa, e que consagram a possibilidade de impugnar judicialmente as decisões dos órgãos disciplinares⁽¹¹⁷⁾. O Tribunal de Justiça declarou que «o artigo 267.º do TFUE confere aos órgãos jurisdicionais nacionais a mais ampla faculdade de recorrer ao Tribunal de Justiça (...) em qualquer momento do processo que entenderem adequado»⁽¹¹⁸⁾. O Tribunal acrescentou que qualquer norma nacional que iniba este poder discricionário «para evitar (...) a aplicação de sanções disciplinares», «põe em causa as prerrogativas reconhecidas aos órgãos jurisdicionais nacionais pelo artigo 267.º do TFUE e, por conseguinte, a eficácia da cooperação entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais instituída pelo mecanismo do reenvio prejudicial»⁽¹¹⁹⁾. Posteriormente, o Tribunal

¹¹⁴ Os gráficos têm por base as respostas a um questionário atualizado elaborado pela Comissão em estreita associação com a RE CJ. As respostas ao questionário atualizado fornecidas pelos Estados-Membros que não dispõem de Conselhos Superiores da Magistratura, não são membros da RE CJ ou cuja participação foi suspensa (CZ, DE, EE, CY, LU, AT, PL e FI) foram obtidas através da cooperação com a Rede dos Presidentes dos Supremos Tribunais da UE.

¹¹⁵ Os gráficos baseiam-se em respostas a um questionário atualizado elaborado pela Comissão em estreita cooperação com o Grupo de Peritos sobre o Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo.

¹¹⁶ Ver Tribunal de Justiça da União Europeia, acórdão de 25 de julho de 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, n.º 67.

¹¹⁷ Ver Tribunal de Justiça da União Europeia, acórdão de 25 de julho de 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, n.º 67.

¹¹⁸ Ver Tribunal de Justiça da União Europeia, acórdão de 5 de julho de 2016, Ognyanov, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, n.º 17.

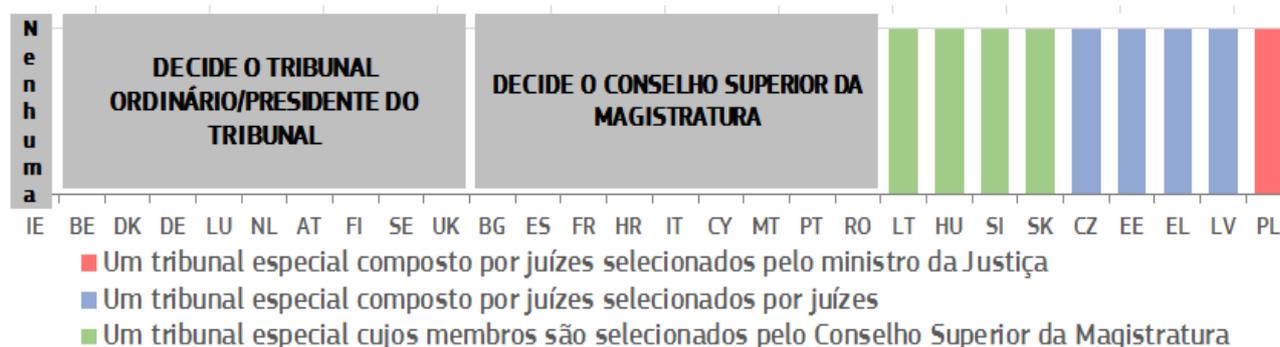
¹¹⁹ Ver Tribunal de Justiça da União Europeia, acórdão de 5 de julho de 2016, Ognyanov, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, n.º 25.

declarou que «constitui uma garantia inerente à independência dos juízes o facto de não serem expostos a sanções disciplinares pelo exercício de uma faculdade, como a de submeter ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial»⁽¹²⁰⁾.

De acordo com as normas do Conselho da Europa, os juízes podem ser objeto de processos disciplinares se não cumprirem as suas obrigações de forma eficiente e adequada⁽¹²¹⁾. A interpretação da lei, a apreciação dos factos ou a ponderação dos elementos de prova realizados pelos juízes para conhecer dos litígios não devem dar origem a responsabilidades civis ou disciplinares, exceto em caso de dolo ou negligência grosseira⁽¹²²⁾. Além disso, o processo disciplinar deve ser conduzido por uma autoridade independente, enquanto órgão jurisdicional, com todas as garantias de um processo equitativo. O juiz sujeito ao processo disciplinar deve ter o direito de contestar a decisão e a sanção. As sanções disciplinares devem ser proporcionadas⁽¹²³⁾.

O gráfico 52 apresenta uma panorâmica das autoridades que decidem sobre as sanções disciplinares relativas aos juízes dos tribunais comuns, podendo ser a) autoridades independentes regulares, como os tribunais (Supremo Tribunal, Tribunal Administrativo ou Presidente do Tribunal) ou os Conselhos Superiores da Magistratura, ou b) outras autoridades cujos membros são especificamente nomeados pelo Conselho Superior da Magistratura, por juízes ou pelo poder executivo para decidir em processos disciplinares relativos a juízes.

Gráfico 52: Autoridade que decide das sanções disciplinares relativas aos juízes(*) ⁽¹²⁴⁾



(*) **BG**: O presidente do Tribunal pode impor sanções disciplinares mais leves. **CZ**: Os processos disciplinares são examinados por câmaras disciplinares do Supremo Tribunal Administrativo. Os membros são propostos pelo presidente do Tribunal com base numa lista de juízes e são selecionados por sorteio. **DK**: Decide o Tribunal de Acusação e Revisão, cujos membros são propostos por vários intervenientes (sistema judicial, sociedades de advogados e organizações públicas) e nomeados pelo Ministério da Justiça após recomendação do Conselho de Nomeações Judiciais (organismo independente). **DE**: As medidas disciplinares podem ser aplicadas em processos disciplinares formais (artigo 63.º da Lei do Sistema Judiciário) pelos tribunais de serviço («Dienstgerichte der Länder» para os juízes de cada Estado federado, e «Dienstgericht des Bundes» para os juízes federais), que são painéis especiais nos tribunais ordinários. Os membros destes painéis são nomeados pelos juízes («Präsidium») do tribunal em causa (tribunal regional superior ou tribunal regional, ou o Tribunal Federal de Justiça). As medidas disciplinares menos severas, como a repreensão, podem ser emitidas através de um acórdão disciplinar (artigo 64.º da Lei do Sistema Judiciário) por um presidente do tribunal ou pelo Ministério da Justiça (tanto a nível dos estados federados como a nível federal). **EE**: Os

¹²⁰ Ver Tribunal de Justiça da União Europeia, acórdão de 12 de fevereiro de 2019, RH, C-8/19, ECLI:EU:C:2019:110, n.º 47.

¹²¹ Ponto 69 da Recomendação CM/Rec(2010)12.

¹²² Ponto 66 da Recomendação CM/Rec(2010)12.

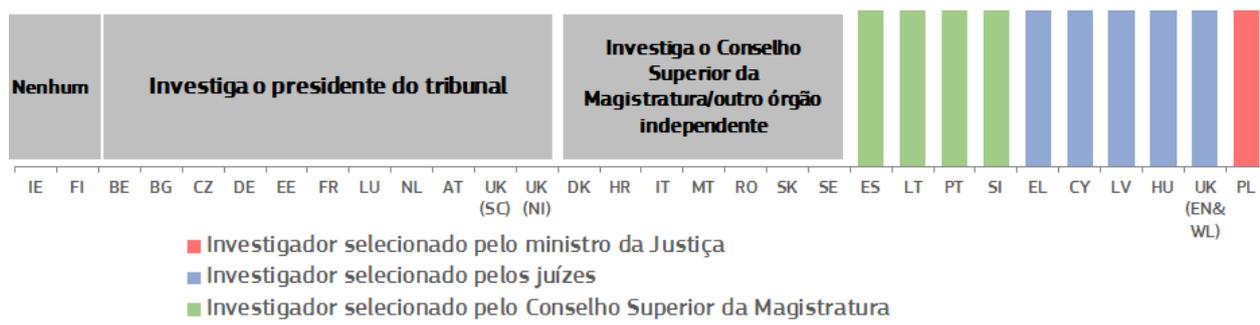
¹²³ Ponto 69 da Recomendação CM/Rec(2010)12.

¹²⁴ Dados recolhidos através de um questionário atualizado elaborado pela Comissão em estreita associação com a RECJ. As respostas ao questionário atualizado fornecidas pelos Estados-Membros que não dispõem de Conselhos Superiores da Magistratura, não são membros da RECJ ou cuja participação foi suspensa foram obtidas através da cooperação com a NPSC.

processos disciplinares são examinados pela Secção Disciplinar dos Juízes, nomeada pelo Supremo Tribunal e pela Assembleia Geral de todos os juízes estónios. **IE:** Os juízes não estão sujeitos a um órgão disciplinar ou a um regime disciplinar, à exceção do procedimento previsto na Constituição, ao abrigo do qual um juiz pode ser demitido por manifesto incumprimento ou incapacidade se as duas Câmaras do Parlamento (Oireachtas) emitirem resoluções em que apelam para a sua destituição. **EL:** A autoridade disciplinar é exercida, na primeira e segunda instâncias, por conselhos compostos por juízes ordinários de grau mais elevado escolhidos por sorteio. A autoridade disciplinar sobre os juízes de grau mais elevado é exercida pelo Conselho do Supremo Tribunal. **LV:** Os processos disciplinares são examinados pela Comissão Disciplinar Judicial, cujos membros são nomeados pela assembleia geral de juízes. **ES:** As decisões disciplinares relativas a infrações disciplinares menores são tomadas pela secção de governação do respetivo tribunal da comarca em que o juiz disciplinado tem assento (Supremo Tribunal de Justiça, Tribunal Nacional e Supremo Tribunal). **LT:** Em primeira instância, decide o Tribunal Honorário, cujos membros e presidente (juiz, eleito pelo Conselho Superior da Magistratura) estão estabelecidos no Acórdão do Conselho Superior da Magistratura. É composto por seis juízes selecionados e nomeados pelo Conselho Superior da Magistratura, dois membros nomeados pelo presidente da república e dois membros nomeados pelo presidente do Parlamento lituano. Em segunda instância, decide o Supremo Tribunal. **HU:** Os processos disciplinares são examinados pelo Tribunal de Serviço nomeado pelo Conselho Superior da Magistratura. **MT:** Decide a Comissão para a Administração da Justiça. **PL:** O Ministro da Justiça seleciona juízes disciplinares após uma consulta não vinculativa do Conselho Nacional da Magistratura. **SI:** O tribunal disciplinar é nomeado pelo Conselho Superior da Magistratura entre os membros do próprio conselho e entre os juízes propostos pelo Supremo Tribunal. **SK:** Os painéis disciplinares são nomeados pelo Conselho Superior da Magistratura. Para o presidente e o vice-presidente do Supremo Tribunal, o Tribunal Constitucional é competente para efeitos de processos disciplinares. **SE:** Um juiz permanente só pode ser demitido se tiver cometido um crime grave ou tiver negligenciado repetidamente as suas funções, revelando-se assim manifestamente inepto para o exercício das mesmas. Caso a decisão de destituir o juiz tenha sido tomada por outra autoridade que não um tribunal (na prática, pelo Conselho Disciplinar nacional), o juiz em causa pode recorrer a um tribunal para rever essa decisão. **UK (EN + WL):** O presidente do sistema judicial tem o poder de, com o acordo do ministro da Justiça, dar a um juiz um conselho formal, uma advertência formal ou uma repreensão, ou de o suspender em determinadas circunstâncias. **UK (NI):** Os processos disciplinares são decididos pelo presidente do sistema judicial e pelo Provedor de Justiça das Nomeações Judiciais.

O gráfico 53 apresenta uma panorâmica dos órgãos de inquérito, que levam a cabo a investigação formal durante os processos disciplinares relativos aos juízes. Não diz respeito a inquéritos preliminares para se decidir dar ou não início a um processo disciplinar formal. A fase de inquérito constitui um passo particularmente sensível no âmbito dos processos disciplinares, podendo afetar a independência do poder judicial. O poder de inquérito pode ser exercido quer a) pelas autoridades independentes regulares, como os presidentes dos tribunais ou os Conselhos Superiores da Magistratura, quer b) por outros investigadores especificamente designados pelo Conselho Superior da Magistratura, pelos juízes ou por outras autoridades para a condução de inquéritos em processos disciplinares relativos a juízes.

Gráfico 53: Investigador responsável pelos processos disciplinares formais relativos a juízes(*) (125)



(*) **BG:** O inquérito é levado a cabo pela chefia administrativa competente do tribunal ou do Colégio de Juízes do Conselho Superior da Magistratura da Bulgária. **CZ:** O ministro da Justiça também pode realizar alguns inquéritos preliminares para preparar o pedido de instauração de um processo disciplinar, em geral consultando o presidente do tribunal onde o juiz em causa tem assento. **DK:** O inquérito é levado a cabo pelo diretor do Ministério Público. **DE:** Não há uma fase preliminar de inquérito formal. No domínio disciplinar, no caso de medidas disciplinares menos severas como a repreensão, o presidente do

125 Dados recolhidos através de um questionário atualizado elaborado pela Comissão em estreita associação com a RE CJ. As respostas ao questionário atualizado fornecidas pelos Estados-Membros que não dispõem de Conselhos Superiores da Magistratura, não são membros da RE CJ ou cuja participação foi suspensa foram obtidas através da cooperação com a NPSC.

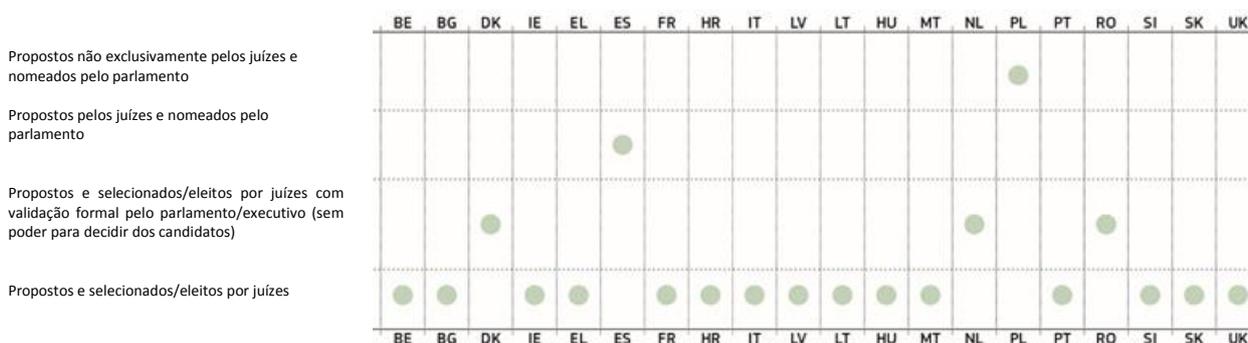
tribunal e a autoridade superior do serviço (em geral, o ministério da Justiça, tanto a nível dos estados federados como a nível federal) avaliam os factos. A autoridade superior do serviço decide da instauração de um processo disciplinar perante o tribunal. Em seguida, o tribunal realiza inquéritos formais. **EE:** O presidente de um tribunal ou o Chanceler da Justiça (Provedor de Justiça) pode realizar um inquérito. **IE:** Os juízes não estão sujeitos a um órgão disciplinar ou a um regime disciplinar, à exceção do procedimento previsto na Constituição, ao abrigo do qual um juiz pode ser demitido por manifesto incumprimento ou incapacidade se as duas Câmaras do Parlamento (Oireachtas) emitirem resoluções em que apelam para a sua destituição. **EL:** Tribunais civis e penais: o Organismo de Controlo Judicial, eleito por sorteio entre os juízes. Tribunais administrativos: o investigador é escolhido por sorteio entre os membros do Conselho de Estado. **ES:** O promotor da ação disciplinar é nomeado pelo Conselho Geral da Magistratura; o promotor é selecionado a partir de um conjunto de juízes do Supremo Tribunal e de magistrados com mais de 25 anos de experiência jurídica, exercendo exclusivamente as funções de promotor durante o seu mandato. **IT:** O Procurador-Geral do Supremo Tribunal (que é membro do Conselho Superior da Magistratura) tem o direito de conduzir o inquérito. **CY:** O inquérito é realizado pelo juiz de inquérito, nomeado pelo Supremo Tribunal. **LV:** O inquérito é realizado pela Comissão Disciplinar Judicial. **HU:** O inquérito é realizado pelo Comissário Disciplinar, nomeado pelo Tribunal de Serviço (tribunal disciplinar). **LT:** A Comissão de Ética e Disciplina Judiciária, cujos membros e presidente (eleito pelo Conselho Superior da Magistratura) são estabelecidos no Acórdão do Conselho Superior da Magistratura, é composta por quatro juízes nomeados pelo Conselho Superior da Magistratura, dois membros nomeados pelo presidente da república e dois membros nomeados pelo presidente do Parlamento lituano. O presidente da Comissão de Ética e Disciplina Judiciária tem o direito de delegar no presidente do tribunal em que o juiz está a trabalhar, ou no presidente do tribunal superior, a realização do inquérito e a apresentação dos respetivos resultados. **MT:** O inquérito é realizado pela Comissão para a Administração da Justiça. **NL:** O inquérito é realizado pelo Procurador-Geral. **PL:** No caso dos juízes do tribunal ordinário, o ministro da Justiça designa o agente disciplinar encarregado de proceder ao inquérito e os seus dois adjuntos (que, por sua vez, podem designar os seus próprios adjuntos de entre os candidatos propostos pelos juízes, mas, em determinadas circunstâncias, podem designar adjuntos da sua própria escolha). O ministro da Justiça pode tomar a seu cargo qualquer inquérito em curso, nomeando um agente disciplinar ad hoc do Ministro da Justiça. **PT:** O Conselho de Justiça nomeia o organismo de controlo judicial, que realiza o inquérito. **RO:** O organismo de controlo judicial realiza o inquérito. **SI:** O Conselho Superior da Magistratura designa um procurador disciplinar de entre os candidatos propostos pelo Supremo Tribunal para investigar. **SK:** A secção disciplinar, nomeada pelo Conselho Superior da Magistratura, conduz o inquérito. **SE:** A Provedoria Parlamentar e o ministro da Justiça atuam como procuradores em casos de falta grave. **UK (EN + WL):** Dependendo da natureza do processo e da fase do processo disciplinar em causa, diferentes autoridades examinam as queixas em diferentes fases do processo disciplinar: o Serviço de Inquéritos à Conduta Judicial examina os documentos em primeira instância; os juízes nomeados, selecionados pelo presidente do sistema judicial, tipicamente tomam decisões apenas com base nos documentos, mas têm poder discricionário para entrevistar as partes; as secções disciplinares, selecionadas pelo presidente do sistema judicial e o lorde chanceler, tipicamente examinam os documentos e recolhem o testemunho do sujeito da queixa em pessoa; os juízes de instrução, selecionados pelo presidente do sistema judicial, normalmente entrevistam o sujeito da queixa e podem também entrevistar outras partes. Importa notar que nem todas as queixas passam por todas estas fases. **UK (NI):** Presidente do sistema judicial da Irlanda do Norte.

– Salvaguardas relativas à nomeação de juízes membros dos Conselhos Superiores da Magistratura –

Os Conselhos Superiores da Magistratura são órgãos indispensáveis à garantia da independência da justiça. Cabe aos Estados-Membros organizar os seus sistemas judiciais e decidir, nomeadamente, da criação (ou não) de um Conselho Superior da Magistratura. Contudo, há normas europeias bem enraizadas, em especial a Recomendação CM/Rec(2010)12, que recomendam que «pelo menos metade dos membros [dos Conselhos da Magistratura] devem ser juízes escolhidos pelos seus pares de entre todos os níveis do sistema judicial, respeitando o pluralismo no interior do sistema judicial»¹²⁶). O gráfico *infra* descreve se o poder judicial participa na nomeação dos juízes membros dos Conselhos da Magistratura.

¹²⁶ Recomendação CM/Rec(2010)12, parágrafo 27; ver também o Plano de ação do Conselho da Europa de 2016, ponto C (ii); Parecer n.º 10 (2007) do Conselho Consultivo dos Juízes Europeus (CCJE) à atenção do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre o Conselho da Magistratura ao serviço da sociedade, n.º 27; e Relatório – Conselhos de Justiça 2010-2011, da RE CJ, n.º 2.3.

Gráfico 54: Nomeação de juízes membros dos Conselhos Superiores da Magistratura: envolvimento do poder judicial(*) (127)



(*) Os Estados-Membros aparecem por ordem alfabética da respetiva denominação na língua original. O gráfico reflete os quadros nacionais vigentes em dezembro de 2017. **DK:** os juízes membros do Conselho são selecionados por juízes. Todos os membros são formalmente nomeados pelo ministro da Justiça. **EL:** os juízes membros são selecionados por sorteio. **ES:** os juízes membros são nomeados pelo Parlamento – o Conselho comunica ao Parlamento a lista de candidatos que receberam o apoio de uma associação de juízes ou de 25 juízes. **NL:** os juízes membros são escolhidos pelo poder judicial e nomeados sob proposta do Conselho, com base, nomeadamente, no parecer de um comité de seleção (maioritariamente composto por juízes e funcionários dos tribunais). Todos os membros do Conselho são formalmente nomeados por decreto real – um ato administrativo relativamente ao qual o executivo não tem qualquer poder de decisão. **PL:** os candidatos a juízes membros são propostos por grupos de, pelo menos, 2 000 cidadãos ou 25 juízes. De entre os candidatos, cada grupo de deputados seleciona até nove candidatos e, a partir dessas listas, um comité da câmara baixa do Parlamento (Sejm) estabelece uma lista final de 15 candidatos, que são nomeados pelo Sejm. **RO:** a campanha e a eleição dos juízes membros são organizadas pelo Conselho Superior da Magistratura. Após confirmação da lista final de juízes membros eleitos, o Senado valida-a em sessão plenária. O Senado apenas pode recusar a validação da lista em caso de violação da lei durante o procedimento de eleição dos membros do Conselho, e somente no caso de essa violação ter influenciado o resultado da eleição. O Senado não tem poder decisório no que se refere à escolha dos candidatos. **UK:** os juízes membros são selecionados por juízes.

– Salvaguardas relativas ao funcionamento dos serviços do Ministério Público nacionais na UE

O Ministério Público desempenha um papel fundamental no sistema penal, bem como na cooperação em matéria penal. O bom funcionamento dos serviços do Ministério Público nacionais é importante no combate ao branqueamento de capitais e à corrupção. De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, no contexto da Decisão-Quadro relativa ao Mandado de Detenção Europeu⁽¹²⁸⁾, o Ministério Público pode ser considerado uma autoridade judiciária de um Estado-Membro responsável pela administração da justiça penal, sempre que se possa distinguir do poder executivo, em conformidade com o princípio da separação de poderes que caracteriza o funcionamento do Estado de direito⁽¹²⁹⁾.

A organização dos ministérios públicos nacionais é variável na UE, não havendo um modelo uniforme para todos os Estados-Membros. Contudo, há uma tendência generalizada no sentido de um Ministério Público mais independente e menos subordinado ou vinculado ao poder

¹²⁷ Dados recolhidos através de um questionário atualizado elaborado pela Comissão em estreita associação com a RE CJ.

¹²⁸ JO L 190 de 18.7.2002, p. 1.

¹²⁹ Tribunal de Justiça da União Europeia, acórdão de 10 de novembro de 2016, *Openbaar Ministerie/Ruslanas Kovalkovas*, processo C-477/16 PPU, n.ºs 34 e 36, ECLI:EU:C:2016:861; acórdão de 10 de novembro de 2016, *Openbaar Ministerie/Halil Ibrahim Özçelik*, C-453/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:860, n.ºs 32 e 34. Ver também o Parecer n.º 13 (2018) – Independência, responsabilidade e ética dos procuradores, adotado pelo Conselho Consultivo dos Procuradores Europeus (CCPE), recomendação xii.

executivo⁽¹³⁰⁾. Os poderes de gestão dos procuradores nacionais, a par dos procedimentos de nomeação e demissão dos procuradores, podem influenciar o alcance da independência do Ministério Público. Independentemente do modelo do sistema judicial nacional ou da tradição jurídica no qual este se encontra alicerçado, as normas europeias exigem que os Estados-Membros adotem medidas eficazes para garantir que os procuradores do Ministério Público podem cumprir os seus deveres e responsabilidades profissionais em condições jurídicas e organizacionais adequadas⁽¹³¹⁾ e sem interferências indevidas⁽¹³²⁾. Em especial, sempre que o governo emita instruções de natureza genérica, relativas, por exemplo, à política em matéria de criminalidade, tais instruções têm de ser emitidas por escrito e ser publicadas de modo adequado⁽¹³³⁾. Sempre que o governo dispuser de competência para dar instruções no sentido de instaurar uma ação relativamente a um caso específico, tais instruções devem ser acompanhadas de garantias adequadas⁽¹³⁴⁾. De acordo com a Recomendação de 2000 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, as instruções para não deduzir acusação devem ser proibidas⁽¹³⁵⁾. As partes interessadas (incluindo as vítimas) devem poder impugnar a decisão de um procurador do Ministério Público de não deduzir acusação⁽¹³⁶⁾.

O gráfico 55 apresenta uma panorâmica da distribuição dos principais poderes de gestão pelos procuradores nacionais entre as diferentes autoridades. O gráfico indica que autoridade – o Procurador-Geral, o Conselho Superior da Magistratura/Conselho do Ministério Público, o Ministro da Justiça/Governo/Presidente, ou o Parlamento – detém os seguintes poderes de gestão:

- 1) emitir orientações gerais sobre a política em matéria de ação penal
- 2) dar instruções em matéria de ação penal em casos individuais
- 3) avaliar um procurador
- 4) promover um procurador
- 5) cancelar um processo individual atribuído a um procurador (transferência de um processo)
- 6) decidir sobre uma sanção disciplinar relativa a um procurador, e
- 7) transferir procuradores sem o seu consentimento.

Para além destes poderes de gestão principais selecionados, as mesmas autoridades ou outras podem dispor de poderes adicionais sobre os serviços do Ministério Público nacional (por exemplo, o poder para resolver conflitos de competências entre os serviços do Ministério Público dos Estados-Membros; obter dados e informações de instâncias inferiores do Ministério Público. É de assinalar que outras autoridades podem exercer um papel nos poderes de gestão acima referidos (por exemplo, um tribunal disciplinar pode decidir sobre determinadas medidas disciplinares).

¹³⁰ CDL-AD(2010)040-e – Relatório sobre as normas europeias no que se refere à independência do sistema judicial: Parte II – o Ministério Público; adotado pela Comissão de Veneza na sua 85.ª sessão plenária (Veneza, 17-18 de dezembro de 2010), n.º 26.

¹³¹ Recomendação Rec(2000)19 sobre o papel do Ministério Público no sistema de justiça penal, adotada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa, em 6 de outubro de 2000 (Recomendação de 2000), ponto 4.

¹³² Recomendação de 2000, pontos 11 e 13. Ver também o Parecer n.º 13 (2018) – Independência, responsabilidade e ética dos procuradores, adotado pelo Conselho Consultivo dos Procuradores Europeus (CCPE), recomendações i e iii.

¹³³ Recomendação de 2000, ponto 13, alínea c).

¹³⁴ Recomendação de 2000, ponto 13, alínea d).

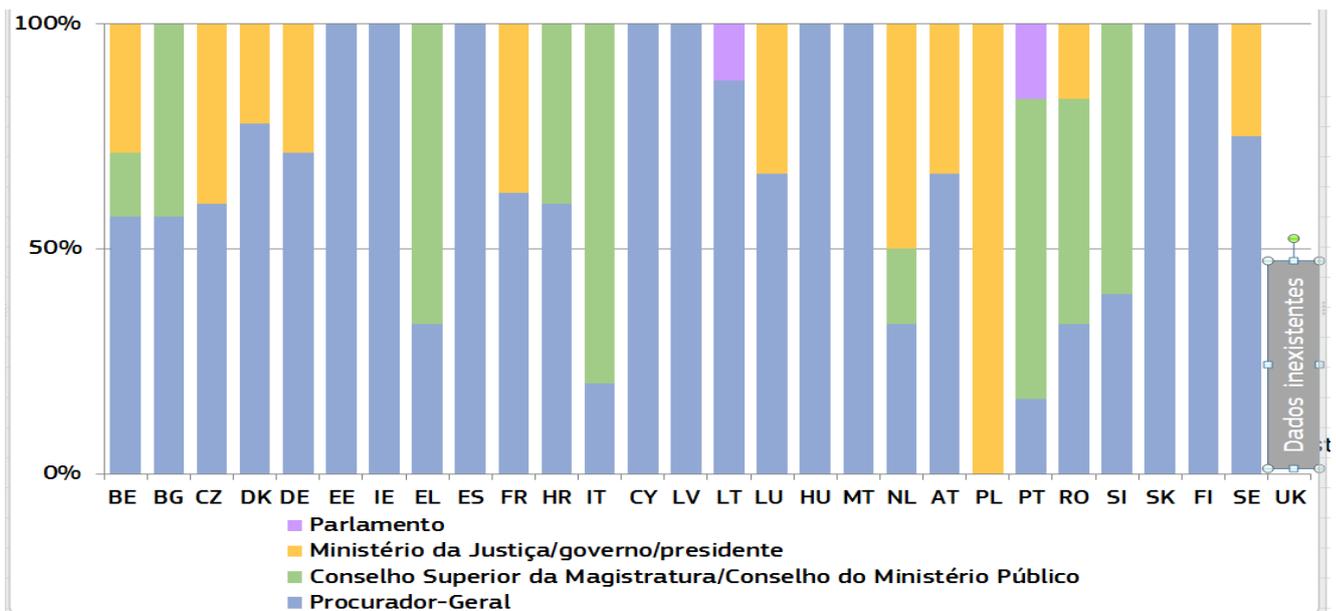
¹³⁵ Recomendação de 2000, ponto 13, alínea f). Ver também o Parecer n.º 13 (2018) – Independência, responsabilidade e ética dos procuradores, adotado pelo Conselho Consultivo dos Procuradores Europeus (CCPE), recomendação iv.

¹³⁶ Recomendação de 2000, ponto 34.

O gráfico 55 apresenta uma panorâmica meramente factual de determinados aspetos da organização dos ministérios públicos, mas não avalia o seu funcionamento efetivo, o que exige uma avaliação qualitativa que tome em conta as circunstâncias específicas de cada Estado-Membro.

A percentagem representa a repartição dos sete poderes de gestão supramencionados pelas quatro autoridades possíveis, sem qualquer ponderação em termos da importância de cada ponto.

Gráfico 55: Repartição dos principais poderes de gestão pelos serviços do Ministério Público nacionais (*) (fonte: Comissão Europeia e Grupo de Peritos sobre Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo)



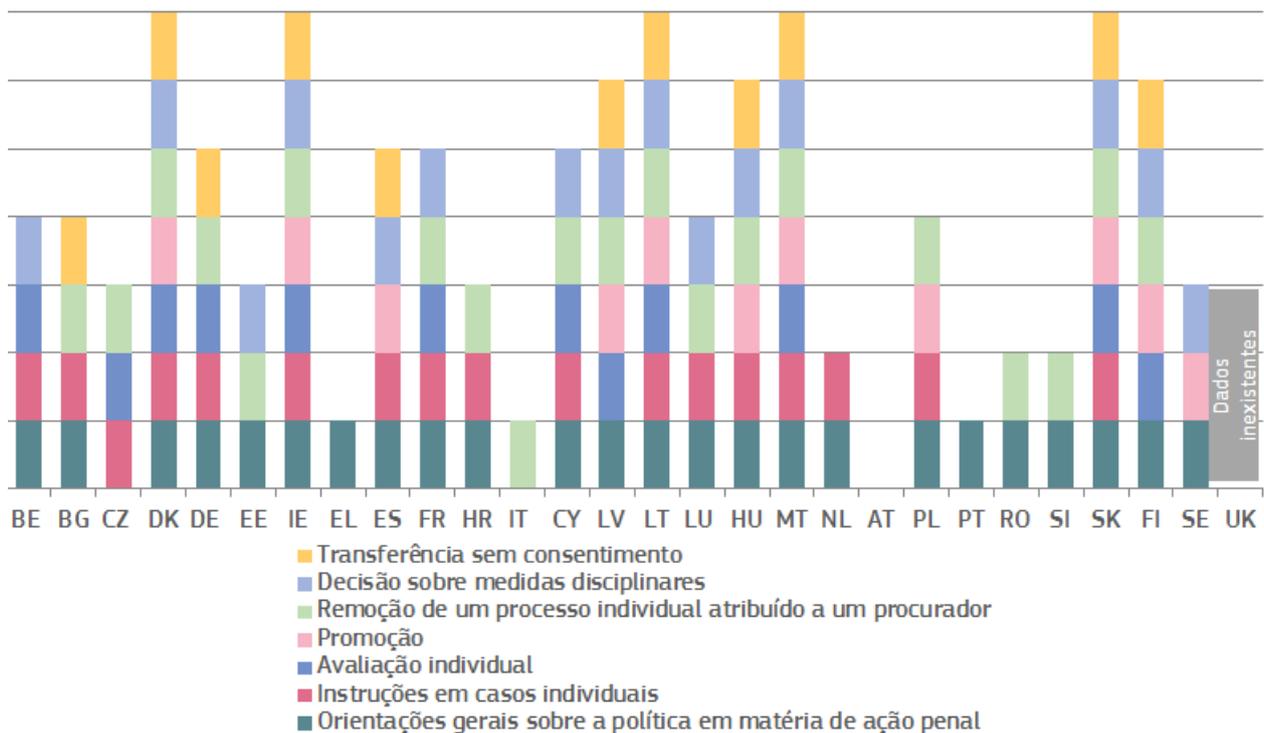
(*) Os Estados-Membros aparecem por ordem alfabética da respetiva denominação na língua original. Os principais poderes de gestão do procurador-geral são descritos no gráfico 56. **BE:** Conselho Superior da Magistratura: poder para decidir sobre a promoção de procuradores. Ministro da Justiça: poder para emitir orientações gerais sobre a política do Ministério Público em matéria de aconselhamento do conselho de administração do Ministério Público e dar instruções relativamente à ação penal em casos individuais (o artigo 364.º do Código do Processo Penal e o artigo 151.º, n.º 1, da Constituição preveem um direito de injunção positiva para a ação penal). **BG:** Conselho Superior da Magistratura (colégio da Procuradoria do Conselho Superior da Magistratura): poderes para decidir sobre uma sanção disciplinar relativa a um procurador, a avaliação individual e a promoção dos procuradores. O ministro da Justiça pode propor a nomeação, promoção, despromoção, transferência e exoneração dos juízes, procuradores e juízes de instrução. **CZ:** Ministro da Justiça: poder para decidir sobre a promoção de procuradores; poder para transferir procuradores sem o seu consentimento apenas em caso de alterações organizacionais baseadas na lei. **DK:** Ministro da Justiça: poderes para decidir sobre sanções disciplinares relativas aos procuradores e sobre a sua promoção. **DE:** Ministro da Justiça: poder para emitir orientações gerais sobre a política do Ministério Público e dar instruções relativamente à ação penal em casos individuais. **EE:** o processo disciplinar é iniciado a pedido de uma pessoa interessada ou por iniciativa do ministro da Justiça contra o procurador-geral de Estado ou o procurador-geral. **EL:** Conselho Superior da Magistratura: poder para promover e transferir procuradores públicos, mediante decreto presidencial. O Ministro da Justiça é excepcionalmente autorizado a emitir diretivas gerais de informação destinadas aos procuradores relacionadas com a aplicação dos instrumentos jurídicos adotados no Conselho da União Europeia no domínio da cooperação judiciária dos Estados-Membros em matéria de prevenção e combate de certos tipos de crimes. **ES:** O Conselho Orçamental (Conselho do Ministério Público) tem poderes para rever as decisões tomadas pelo Procurador-Geral nos casos definidos por lei. **FR:** Ministro da Justiça: poder para emitir orientações gerais sobre a política em matéria de ação penal; poder para decidir sobre medidas disciplinares relativas aos magistrados do Ministério Público com base no parecer do Conselho Superior da Magistratura (artigo 65.º da Constituição francesa e artigos 48.º, 58.º, n.º 1, e 59.º do decreto). Caso o ministro pretenda tomar uma decisão mais grave do que a proposta pelo Conselho Superior da Magistratura, o Conselho tem de ser novamente consultado (secção 58.º, n.º 1, do decreto). O Presidente da República emite um decreto para a promoção de um procurador com base no parecer do Conselho da Magistratura. O Conselho Superior da Magistratura emite pareceres sobre medidas disciplinares, transferências de procuradores sem consentimento e a promoção dos procuradores. **HR:** Conselho dos Procuradores-Gerais: poder para decidir sobre medidas disciplinares e sobre a promoção dos procuradores. **IT:** Conselho Superior da Magistratura: poder para decidir sobre uma medida disciplinar relativa a um procurador, transferir procuradores sem o seu consentimento, decidir sobre a avaliação individual de um promotor e sobre a promoção dos procuradores. **CY:** o Conselho Superior da Magistratura exonera o procurador-geral. **LV:** Conselho do Procurador-Geral: nos termos do artigo 29.º, parte 2, da Lei relativa ao Ministério Público, o Conselho, enquanto órgão consultivo colegial, analisa as principais questões relacionadas com a organização e o funcionamento do Ministério Público e desempenha outras funções previstas na lei (por exemplo, desenvolve e adota estatutos que regem a seleção, o estágio e o exame das qualificações dos candidatos ao cargo de procurador, bem como os estatutos para

a avaliação do desempenho profissional dos procuradores). **LT:** o Parlamento (Seimas) define as prioridades operacionais do Ministério Público e procede ao escrutínio parlamentar das ações não processuais. **LU:** o ministro da Justiça pode ordenar que o Ministério Público instaure uma ação em casos específicos (mas não pode ordenar o oposto). Contudo, tal não ocorre há mais de vinte anos. Não há um requisito jurídico de consultar um procurador ou solicitar o parecer do procurador-geral relativamente a tal ordem. O Grão-Duque, enquanto Chefe de Estado, tem competência para decidir sobre a promoção dos procuradores, com base num parecer favorável do Ministério Público/Procurador-Geral. **MT:** A polícia tem a competência exclusiva para instaurar e levar a cabo processos penais e exercer a função de procuradora perante os tribunais inferiores; o procurador-geral age na qualidade de procurador perante os tribunais superiores quando concluída a compilação de elementos de prova nos tribunais inferiores. **NL:** Procuradoria-Geral (College van Procureurs-generaal): poder para emitir orientações gerais sobre a política em matéria de ação penal. Ministro da Justiça: poder para emitir orientações gerais sobre a política de ação penal e decidir sobre determinadas medidas disciplinares em matéria de procuradores; pode instruir o Ministério Público a instaurar, ou não, uma ação em casos específicos, mas tem de obter, no que se refere às instruções propostas, um parecer fundamentado prévio, por escrito, do Conselho do Procurador-Geral (College van procureurs-generaal), sendo necessário notificar o Parlamento. Contudo, até à data, tal só aconteceu uma vez, há mais de vinte anos. O chefe do serviço do Ministério Público da comarca onde o procurador está a trabalhar tem o poder de decidir sobre medidas disciplinares e sobre a avaliação dos procuradores. **AT:** Ministro da Justiça: poder para emitir orientações gerais sobre a política de ação penal e dar instruções em matéria de ação penal em casos individuais, com a aprovação de um organismo independente (Weisungsrat) estabelecido na Procuradoria-Geral. As competências do procurador-geral não incluem a gestão direta do Ministério Público indicada no gráfico. As outras competências de gestão indicadas no gráfico são detidas pelo Ministério Público Superior ou pela Comissão do Pessoal (Personalkommission), composta por quatro membros, que têm de ser procuradores do Ministério Público (ver observações no gráfico 56). A promoção de um procurador exige a apresentação de uma candidatura a um cargo superior e segue as regras aplicáveis a uma nomeação como procurador (isto é, proposta da Comissão do Pessoal, nomeação pelo presidente federal delegado do ministro da Justiça). O poder de decidir sobre uma medida disciplinar relativa a um procurador reside nos tribunais disciplinares, que também têm o poder de transferir um procurador como sanção. **PL:** O procurador-geral também é o ministro da Justiça. **PT:** Conselho Superior da Magistratura: poder para decidir sobre uma medida disciplinar relativa a um procurador, transferir procuradores sem o seu consentimento, decidir sobre a avaliação individual a promoção de um promotor. O Parlamento pode emitir orientações gerais sobre a política em matéria de ação penal. **RO:** Conselho Superior da Magistratura: competência para decidir sobre uma medida disciplinar relativa a um procurador e decidir sobre a promoção de um procurador (nos termos do artigo 40.º, n.º 2, alínea i), da Lei n.º 317/2004, a Secção do Ministério Público do Conselho Superior da Magistratura (CSM) emite a decisão de promoção dos procuradores, mas a promoção só é decidida após um concurso (artigo 43.º da Lei n.º 303/2004)). Nos termos do artigo 69.º, recentemente alterado, da Lei n.º 304/2004 sobre a organização judiciária, o ministro da Justiça pode solicitar ao Procurador-Geral do Ministério Público junto do Supremo Tribunal de Cassação e Justiça, ou, se for caso disso, ao Procurador-Geral da Procuradoria Nacional Anticorrupção, informações sobre a atividade dos serviços do Ministério Público e pode emitir orientações escritas sobre as medidas a tomar em matéria de prevenção e controlo da criminalidade. Nos termos do artigo 40.º, n.º 2, alínea h), da Lei n.º 317/2004 sobre o CSM, a secção do Ministério Público no âmbito do CSM tem competência para decidir sobre as queixas contra a decisão final do comité de avaliação (a notação). Nos termos do artigo 39.º, n.º 3, da Lei n.º 303/2004 relativa ao estatuto dos juízes e dos procuradores, a avaliação individual dos procuradores é realizada por comités especiais constituídos com base na decisão do CSM. **SI:** Conselho do Ministério Público: poder para transferir procuradores sem o seu consentimento e para decidir sobre a avaliação individual e a promoção dos procuradores. Além disso, o Conselho do Ministério Público é responsável pela nomeação e destituição dos chefes dos serviços distritais do Ministério Público, a avaliação do desempenho e a promoção, transferências, destacamentos e a participação no processo de nomeação dos magistrados do Ministério Público, dando pareceres sobre a política de ação penal, a avaliação do desempenho e a eficácia do funcionamento dos gabinetes do Ministério Público, a proteção da autonomia no exercício do ministério Público e a execução de outras questões em conformidade com a Lei da Procuradoria-Geral. **SK:** as competências do Conselho do Ministério Público (Conselho dos Procuradores) não incluem a gestão direta do Ministério Público indicada no gráfico. O Conselho do Ministério Público tem outros poderes (por exemplo, decide sobre as objeções de um procurador ao conteúdo da avaliação, que o chefe do serviço do Ministério Público não tenha cumprido, e exprime o seu parecer sobre a afetação temporária de um procurador a outro serviço). **SE:** o governo pode emitir orientações gerais sobre a política em matéria de ação penal.

O gráfico 56 apresenta uma panorâmica factual dos principais poderes de gestão do Procurador-Geral em relação aos procuradores delegados: 1) emitir orientações gerais sobre a política de ação penal, 2) dar instruções em matéria de ação penal em casos individuais, 3) avaliar um procurador, 4) promover um procurador, 5) cancelar um processo individual atribuído a um procurador (transferência de um processo), 6) decidir sobre uma medida disciplinar relativa a um procurador, e 7) transferir procuradores sem o seu consentimento. O procurador-geral pode ainda ter outros poderes não constantes do gráfico¹³⁷.

¹³⁷ Por exemplo, o procurador-geral pode desempenhar um papel nos organismos responsáveis pelas decisões em matéria de procuradores, mesmo que não as tome diretamente.

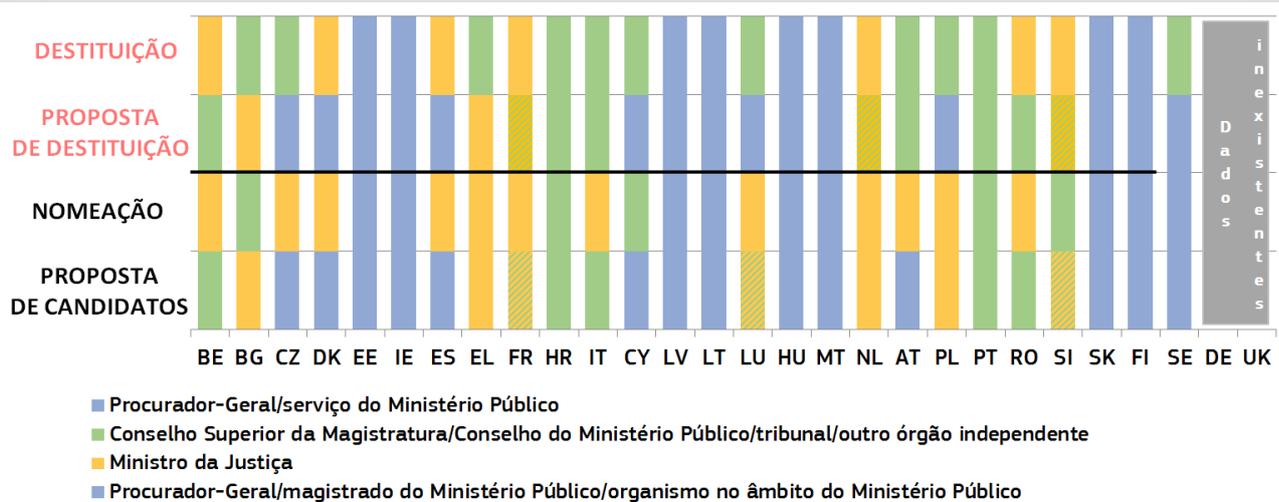
Gráfico 56: Poderes de gestão do procurador-geral(*) (fonte: Comissão Europeia e Grupo de Peritos sobre Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo)



(*) Os Estados-Membros aparecem por ordem alfabética da respetiva denominação na língua original. **BE:** Quanto ao poder de dar instruções em matéria de ação penal em casos individuais, o artigo 364.º do Código de Processo Penal prevê o direito de injunção junto do Procurador do Rei para intentar uma ação. Os artigos 150.º, n.º 2, e 138.º, n.º 2, do Código de Processo Civil preveem um direito geral de exercer autoridade de acordo com o Procurador do Rei. **CZ:** poder para dar instruções em matéria de ação penal em casos individuais apenas no âmbito da Procuradoria-Geral e em relação a altas delegações do Ministério Público. **EL:** o Procurador Público junto do Supremo Tribunal (ou seja, o procurador-geral) tem o direito de emitir orientações e recomendações gerais para todos os procuradores-adjuntos do país relativas ao exercício das suas funções, sem que, evidentemente, os destinatários das suas diretivas e recomendações fiquem vinculados pela formulação e expressão do seu parecer. **ES:** O procurador-geral estabelece ordens e instruções internas adequadas ao serviço e ao exercício das funções de investigação e ação penal, podendo ser gerais ou relacionadas com matérias específicas. As orientações gerais são essenciais para manter o princípio da unidade de ação e são fundamentalmente estabelecidas através de circulares, instruções e consultas. Quanto à transferência sem consentimento, apenas em casos de elevado volume de trabalho. **IT:** Os procuradores-gerais no Tribunal de Recurso têm poderes para retirar um caso individual que tenha sido atribuído a um procurador territorial, em caso de inação; além disso, têm o poder de adquirir dados e informações dos procuradores distritais (ou territoriais) e de os enviar ao Procurador-Geral junto do Tribunal de Cassação, a fim de verificar o funcionamento correto e uniforme dos serviços do Ministério Público e o cumprimento das regras em matéria de respeito das garantias processuais. Por lei, o procurador-geral do Tribunal de Cassação está encarregado do controlo da Direção Nacional de Luta contra a Máfia; além disso, é responsável pela resolução de conflitos de competências entre duas ou mais delegações distritais do Ministério Público. **CY:** O procurador-geral tem poderes para decidir sobre medidas disciplinares relativas aos procuradores em caso de infrações disciplinares menores. Em caso de infrações disciplinares graves, o procurador-geral não propõe sanções, mas recomenda à Comissão do Serviço Público a abertura de um processo disciplinar. **LT:** Quanto ao poder de dar instruções sobre casos individuais, o procurador-geral não pode instruir sobre a decisão a tomar; relativamente ao poder de decidir sobre a promoção de procuradores, o procurador-geral decide sobre as conclusões da Comissão de Seleção do Ministério Público ou da Comissão de Seleção do Procurador-Geral. **LU:** o procurador-geral tem o poder de ordenar que o Ministério Público instaure uma ação em casos específicos (mas não pode ordenar o oposto). No que diz respeito à promoção de um procurador, o procurador/procurador-geral, com um parecer favorável, propõe a promoção ao executivo e o Chefe de Estado assina a nomeação. **AT:** As competências do procurador-geral não incluem a gestão direta do Ministério Público indicada no gráfico. Os procuradores superiores têm os seguintes poderes: emitir orientações gerais sobre a política de ação penal nos respetivos distritos, dar instruções sobre a ação penal em casos individuais, transferir procuradores sem o seu consentimento por razões de organização (por exemplo, face a uma carga de trabalho excessiva ou a baixas prolongadas por doença numa procuradoria do seu distrito e por um período de tempo limitado). O chefe da respetiva autoridade do Ministério Público tem competência para dar instruções relativamente à acusação em casos individuais e para retirar um processo individual, que foi atribuído a um procurador (transferência de um processo). A Comissão do Pessoal (Personalkommission), composta por quatro membros, que têm de ser procuradores do Ministério Público, tem o poder de avaliar um procurador. **PL:** O procurador-geral também é o ministro da Justiça. **RO:** O procurador-geral tem o poder de transferir um caso individual de uma unidade do Ministério Público para outra e de emitir orientações gerais sobre as políticas de ação penal (recomendações), a fim de garantir uma abordagem unitária em matéria de investigações criminais. **SI:** Tanto o procurador-geral como o chefe da Procuradoria-Geral têm poderes para emitir orientações gerais sobre a política de ação penal e para retirar a um procurador um processo individual que lhe tenha sido atribuído.

O gráfico 57 apresenta uma panorâmica das autoridades (Conselho Superior da Magistratura/Conselho do Ministério Público/Tribunal, Ministério da Justiça, Procurador-Geral/Ministério Público) que tratam da nomeação e destituição dos procuradores nacionais, e não indica a nomeação e destituição dos procuradores-gerais nem de outros cargos de gestão equiparados. O gráfico mostra a diversidade de modelos de organização do Ministério Público nos Estados-Membros que se reúnem em torno do poder executivo ou do poder judicial. A figura mostra também o papel do procurador-geral e dos conselhos superiores da magistratura/conselhos do Ministério Público como intervenientes importantes na nomeação e na destituição de procuradores.

Gráfico 57: Nomeação e destituição dos procuradores nacionais(*) (fonte: Comissão Europeia e Grupo de Peritos sobre Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo)



(*) **BE:** Proposta de nomeação: Conselho Superior da Magistratura. Decisão sobre a nomeação: Chefe de Estado com base em parecer do Ministro da Justiça. Proposta de destituição: Tribunal disciplinar. Decisão sobre a destituição: Chefe de Estado com base em parecer do Ministro da Justiça. **BG:** Decisão sobre a nomeação e a destituição: Câmara do Ministério Público do Conselho Superior da Magistratura. **CZ:** Proposta de nomeação: Procurador-Geral. Proposta de destituição: Procurador-Geral, procuradores e ministro da Justiça. Decisão sobre a destituição: Tribunal. **DK:** Proposta de nomeação: O procurador-geral propõe os candidatos finais para o cargo de procurador-adjunto em regime de estágio (durante cerca de três anos) ao Ministério da Justiça, que nomeia os candidatos. Se um procurador-adjunto em regime de estágio passar o exame e posteriormente o estágio, o candidato torna-se procurador. **EE:** Proposta de nomeação: comité de concurso dos procuradores para procuradores especializados, procuradores distritais e procuradores-adjuntos; procuradores-gerais para altos magistrados do Ministério Público. Decisão sobre a nomeação e a destituição: Procurador-Geral. **IE:** Proposta de nomeação: concurso de recrutamento ao abrigo de uma licença de recrutamento emitida pela Comissão de Nomeações do Serviço Público, habitualmente detida pelo Gabinete do Diretor do Ministério Público (ou, eventualmente, pelo Serviço Público de Nomeações). Decisão sobre a nomeação: Diretor do Ministério Público. Proposta de destituição: Gabinete do Diretor do Ministério Público, em conformidade com os termos e condições definidos pelo ministro das Finanças, Despesas e Reformas Públicas. Decisão sobre a destituição: Procurador-Geral Adjunto (Diretor do Ministério Público para procuradores de categorias superiores). **ES:** Proposta de nomeação: Procurador nacional, na sequência de um relatório do Conselho Orçamental, uma vez ouvido o Conselho Orçamental Superior da Comunidade Autónoma em causa, no caso de cargos nas delegações do Ministério Público do seu âmbito territorial. Decisão sobre a nomeação: Governo. Proposta de destituição: Procurador-Geral. Decisão sobre a destituição: Ministro da Justiça, após um relatório favorável do Conselho Orçamental. **EL:** Proposta de nomeação: O Ministério da Justiça emite anualmente uma decisão ministerial relativa ao exame de acesso à Escola Nacional de Juízes para candidatos a procuradores públicos. O processo de seleção – realizado por um comité de cinco membros – compõe-se atualmente de exercícios escritos e orais. Uma vez admitidos, os candidatos aprovados iniciam um curso de estudos de 16 meses de carácter teórico e prático. A esta formação segue-se um exame destinado a classificar os formandos por ordem de mérito. Consoante a sua classificação, serão nomeados para o tribunal competente. Decisão sobre a nomeação: Os candidatos são nomeados procuradores públicos por decreto presidencial. Proposta de destituição: Ministro da Justiça. Decisão sobre a destituição: um acórdão dos Conselhos Disciplinares previstos no artigo 91.º, n.º 2, da Constituição e compostos por juízes profissionais. **FR:** Proposta de nomeação: Ministro da Justiça, com base num parecer não vinculativo do Conselho Superior da Magistratura. Decisão sobre a nomeação: Presidente da República. Proposta de destituição: Ministro da Justiça, com base num parecer não vinculativo do Conselho Superior da Magistratura. Decisão sobre a destituição: Presidente da República. **IT:** Decisão sobre a nomeação: Após proposta do Conselho, o ministro da Justiça emite um decreto ministerial, sem qualquer poder discricionário de não proceder à nomeação ou de nomeação de qualquer outro candidato que não o candidato proposto. **CY:** Proposta de nomeação/destituição: Procurador-Geral. Decisão sobre a nomeação/destituição: Comissão do Serviço Público, com base no parecer do Procurador-Geral. **LT:** Proposta de nomeação: Comissão de Seleção do Ministério Público (composta por dois procuradores nomeados pelo Conselho Colegial, dois procuradores nomeados pelo Procurador-Geral e um membro nomeado pelo presidente

da República, um pelo presidente do Parlamento e um pelo primeiro-ministro). Decisão sobre a nomeação: Procurador-Geral. Proposta de destituição: Comissão de Ética do Ministério Público (mesma composição que a Comissão de Seleção do Ministério Público). LU: Proposta de nomeação: o ministro da Justiça, com base no parecer favorável do procurador-geral, propõe a nomeação ao Grão-Duque. Decisão sobre a nomeação: Chefe de Estado. Proposta de destituição: Procurador-Geral. Decisão sobre a destituição: Tribunal. HU: Proposta/decisão sobre a nomeação: Alto magistrado do Ministério Público. Proposta de destituição: Alto magistrado do Ministério Público. Decisão sobre a destituição: Procurador-Geral. MT: A polícia tem a competência exclusiva para instaurar e levar a cabo processos penais e exercer a função de procuradora perante os tribunais inferiores; o procurador-geral age na qualidade de procurador perante os tribunais superiores quando concluída a compilação de elementos de prova nos tribunais inferiores. NL: Proposta de nomeação: Ministro da Justiça. A decisão relativa à nomeação é tomada por decreto real (a entidade competente para proceder a nomeações tem a obrigação, por prática constitucional, de seguir a proposta de nomeação do candidato para o cargo de procurador). Proposta de destituição: Ministro da Justiça com base no parecer do chefe do Ministério Público. A decisão sobre a destituição é tomada por decreto real. AT: Proposta de nomeação: Comissão do Pessoal (Personalkommission), composta por quatro membros, que têm de ser procuradores do Ministério Público. Decisão sobre a nomeação: O presidente federal delega a decisão no ministro da Justiça. Proposta e decisão sobre a destituição: Tribunal Disciplinar. PL: Proposta e decisão sobre a nomeação: Procurador-Geral – que também é ministro da Justiça – por iniciativa da Procuradoria-Geral. Um conselho competente do Ministério Público emite parecer sobre um candidato ao cargo de procurador. Proposta de destituição: Procurador do Ministério Público Nacional. Decisão sobre a destituição: Tribunal disciplinar; num conjunto muito limitado de situações, também o procurador-geral pode destituir um procurador a pedido do Ministério Público Nacional. O parecer sobre a destituição de um procurador é emitido pela reunião dos procuradores do Ministério Público Nacional ou da Procuradoria Regional competente. RO: Proposta de nomeação: Conselho Superior da Magistratura. Decisão sobre a nomeação: Presidente (a entidade competente para proceder a nomeações tem, por lei, a obrigação de seguir a proposta de nomeação do candidato para o cargo de procurador). SI: Proposta de nomeação: Ministro da Justiça, com base no parecer do Conselho do Ministério Público. Decisão sobre a nomeação: Conselho do Ministério Público (a entidade competente para proceder a nomeações não tem a obrigação de seguir a proposta de nomeação do candidato para o cargo de procurador). Proposta de destituição: Conselho do Ministério Público. Decisão sobre a destituição: Governo, com base na proposta do ministro da Justiça. SK: Proposta de nomeação: Presidente do Júri da Procuradoria-Geral. Nomeação e destituição: Procurador-Geral. FI: Nomeação e destituição Procurador-Geral. SE: Proposta/decisão sobre a nomeação: Diretor dos recursos humanos do Ministério Público sueco, com base no parecer do procurador-geral. Proposta de destituição: Diretor dos recursos humanos do Ministério Público sueco. Decisão sobre a destituição: Tribunal de Justiça com base no parecer do procurador-geral.

3.3.3. Resumo sobre a independência judicial

A independência judicial é um elemento fundamental de qualquer sistema judicial eficaz. É essencial para preservar o Estado de direito, a equidade dos processos judiciais e a confiança dos cidadãos e das empresas no sistema. Por este motivo, qualquer reforma da justiça deve respeitar o Estado de direito e cumprir as normas europeias sobre independência judicial. O painel de avaliação mostra as tendências na perceção da independência judicial entre o público em geral e as empresas. Esta edição apresenta igualmente alguns indicadores selecionados relativos às garantias jurídicas em relação aos organismos envolvidos em processos disciplinares relativos a juízes e à gestão dos serviços do Ministério Público. Os indicadores estruturais não permitem, por si só, tirar conclusões sobre a independência dos sistemas judiciais dos Estados-Membros, mas representam elementos passíveis de constituir um ponto de partida para essa análise.

- O Painel de Avaliação de 2019 apresenta a evolução da **perceção da independência** a partir de inquéritos aos cidadãos (Eurobarómetro) e às empresas (Eurobarómetro e Fórum Económico Mundial):
 - Globalmente, todos os inquéritos apresentam resultados semelhantes, em particular no que diz respeito à composição dos dois grupos de Estados-Membros que apresentam a perceção mais elevada e mais baixa da independência judicial.
 - O inquérito do Fórum Económico Mundial (gráfico 51), apresentado pela sétima vez, indica que a perceção das empresas *melhorou* ou *permaneceu estável*, em cerca de dois terços dos Estados-Membros, tanto comparativamente com o ano anterior como desde 2010. Também entre os Estados-Membros que enfrentam desafios específicos¹³⁸, a perceção da independência *melhorou* ou *permaneceu estável* em quase três quintos deles, ao longo do período de oito anos. Contudo, em comparação com 2016-17, a perceção da independência por parte das empresas *diminuiu* em cerca de três quintos de todos os Estados-Membros.

138

Ver nota de rodapé 70.

- O inquérito do Eurobarómetro (gráfico 47), apresentado pela quarta vez, indica que a perceção das empresas *melhorou* em cerca de dois terços dos Estados-Membros, em comparação com 2016. A perceção do grande público quanto à independência *melhorou* em mais de dois terços dos Estados-Membros que enfrentam desafios específicos ao longo do período de quatro anos. No entanto, em comparação com o ano passado, a perceção do grande público neste domínio *diminuiu* em cerca de três quintos de todos os Estados-Membros (em mais de dois terços dos Estados-Membros que enfrentam desafios específicos e cerca de metade dos restantes).
- O inquérito Eurobarómetro realizado junto das empresas (gráfico 49), apresentado pela quarta vez, mostra que a perceção da independência *melhorou* em cerca de dois terços dos Estados-Membros, em comparação com 2016 e com o ano passado (em comparação com o ano passado, este foi o caso em mais de dois terços dos Estados-Membros que enfrentam desafios específicos e em cerca de três quintos de outros Estados-Membros).
- Entre os motivos que levam a uma perceção de falta de independência dos tribunais e dos juízes, a *interferência ou pressão do governo e dos políticos* foi o mais invocado, seguido pela pressão de interesses económicos ou de outros interesses específicos. Estes motivos continuam a ser importantes para vários Estados-Membros em que a perceção de independência é muito baixa (gráficos 48 e 50).
- Entre os motivos para uma boa perceção de independência dos tribunais e dos juízes, quase quatro quintos das empresas e dos cidadãos (o que equivale a 40 % ou a 44 % de todos os inquiridos, respetivamente) indicaram as *garantias proporcionadas pelo estatuto e pela posição dos juízes*.
- O Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2019 apresenta uma panorâmica das autoridades disciplinares que tratam dos processos relativos aos juízes, bem como a competência do poder judicial, do executivo e do parlamento na seleção dos juízes membros dos Conselhos da Magistratura, bem como alguns aspetos da gestão e organização dos serviços do Ministério Público:
 - O gráfico 52 apresenta uma panorâmica das autoridades responsáveis pelos **processos disciplinares relativos a juízes**. Na maioria dos Estados-Membros, a instância que decide das sanções disciplinares é uma autoridade independente, como um tribunal (Supremo Tribunal, Tribunal Administrativo ou Presidente do Tribunal) ou um Conselho da Magistratura, enquanto em alguns Estados-Membros é um tribunal especial cujos membros são especificamente selecionados ou nomeados (pelo Conselho da Magistratura, pelos juízes ou, num Estado-Membro, pelo ministro da Justiça) para agir em processos disciplinares.
 - O gráfico 53 apresenta uma panorâmica de quem é o **investigador responsável pelas investigações disciplinares relativas aos juízes**. Na maioria dos Estados-Membros, o investigador é um presidente do Tribunal ou um Conselho da Magistratura. Em alguns Estados-Membros, o investigador é especificamente selecionado quer pelos juízes quer pelo Conselho da Magistratura ou, no caso de um Estado-Membro, pelo ministro da Justiça.
 - O gráfico 54 mostra o envolvimento do poder judicial na **nomeação de juízes membros do Conselho Superior da Magistratura**. Cabe aos Estados-Membros organizar os seus sistemas judiciais e decidir, nomeadamente, criar (ou não) um Conselho da Magistratura. Contudo, se for criado um Conselho Superior da Magistratura, a sua independência deve ser garantida em consonância com as normas europeias. Em quase todos os Estados-Membros, os juízes membros dos Conselhos são propostos e eleitos ou selecionados por juízes.
 - O gráfico 55 apresenta uma panorâmica da repartição, entre as diferentes autoridades, dos

principais poderes de gestão dos procuradores nacionais. O gráfico 56 apresenta uma panorâmica factual dos principais poderes de gestão do procurador-geral em relação aos procuradores. Estes gráficos mostram que, em alguns Estados-Membros, há um certo grau de concentração numa única autoridade dos principais poderes de gestão relativos aos serviços do Ministério Público. O gráfico 57 apresenta uma panorâmica das autoridades envolvidas nos **procedimentos de nomeação e destituição dos procuradores nacionais.** Embora a situação varie consideravelmente entre os Estados-Membros, na maioria dos países o Conselho Superior da Magistratura/Conselho do Ministério Público ou o Ministério Público estão envolvidos.

4. CONCLUSÕES

Esta sétima edição do Painel de Avaliação da Justiça na UE revela que um grande número de Estados-Membros continuou a envidar esforços para melhorar a eficácia dos sistemas judiciais nacionais. Há, todavia, obstáculos a superar para assegurar a plena confiança dos cidadãos nos sistemas jurídicos dos Estados-Membros onde as garantias do estatuto e da posição dos juízes e, por conseguinte, a sua independência podem estar em risco. A Comissão tomou as medidas necessárias neste domínio e continua a acompanhar a situação nos Estados-Membros, estando empenhada em garantir que todas as reformas da justiça respeitem a legislação da UE e as normas europeias em matéria de Estado de direito.