



Bruxelas, 10.7.2020
COM(2020) 306 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 2020

PT

PT

PT

1. INTRODUÇÃO

Os sistemas judiciais eficazes desempenham um papel essencial na aplicação da legislação da UE e na preservação do Estado de direito e dos valores nos quais a UE se alicerça. Os tribunais nacionais atuam como tribunais da UE quando aplicam a legislação da UE. É aos tribunais nacionais que cabe em primeiro lugar velar pela aplicação efetiva dos direitos e obrigações previstos na legislação da UE (artigo 19.º do TUE).

Os sistemas judiciais eficazes são igualmente fundamentais para a confiança mútua, o clima de investimento e a sustentabilidade do crescimento a longo prazo. Por este motivo, a melhoria da eficiência, da qualidade e da independência dos sistemas judiciais nacionais continua a ser uma das prioridades do Semestre Europeu – o ciclo anual de coordenação da política económica da UE. A estratégia anual para o crescimento sustentável relativa a 2020, que define a estratégia política em matéria de economia e emprego para a UE e coloca a sustentabilidade e a inclusão social no centro da elaboração das políticas económicas da UE, reitera a ligação entre os sistemas judiciais eficazes e o ambiente empresarial nos Estados-Membros. Os sistemas judiciais funcionais e totalmente independentes podem ter um impacto positivo no investimento e, como tal, contribuir para a produtividade e a competitividade, sendo também importantes para garantir uma aplicação transfronteiriça eficaz dos contratos, das decisões administrativas e da resolução de litígios, que constituem elementos essenciais para o funcionamento do mercado único¹.

Neste contexto, o Painel de Avaliação da Justiça na UE apresenta uma síntese anual dos indicadores, centrada nos parâmetros essenciais dos sistemas judiciais eficazes: eficiência, qualidade e independência. A edição de 2020 aprofunda os indicadores relativos aos três elementos. Não reflete as consequências da crise da COVID-19, uma vez que os dados abrangem os anos de 2012 a 2019, mas não 2020.

– O mecanismo europeu para o Estado de direito –

Conforme anunciado nas orientações políticas da presidente Ursula von der Leyen, a Comissão instituiu um mecanismo europeu abrangente para o Estado de direito por forma a reforçar o acompanhamento da situação nos Estados-Membros. O mecanismo para o Estado de direito funcionará como um instrumento preventivo, aprofundando o diálogo e a consciencialização conjunta sobre as questões relativas ao Estado de direito. Os seus elementos principais são enumerados na Comunicação da Comissão intitulada «Reforçar o Estado de direito na União – Plano de Ação», de 2019. O novo mecanismo apoiar-se-á num relatório anual sobre o Estado de direito, que apresentará uma síntese da evolução significativa – quer positiva, quer negativa – registada em todos os Estados-Membros. O relatório basear-se-á em diversas fontes, incluindo o Painel de Avaliação da Justiça na UE.

¹ Ver a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Identificar e Superar as Barreiras ao Mercado Único», COM(2020) 93, e o documento SWD(2020) 54 que a acompanha.

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

O Painel de Avaliação da Justiça na UE constitui um instrumento anual de informação comparativo, 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 eficiência, da qualidade e da independência dos sistemas judiciais em todos os Estados-Membros. Não efetua qualquer classificação global, dando apenas uma perspetiva de conjunto do funcionamento de todos os sistemas judiciais com base em indicadores do interesse de 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 eficiência, a qualidade e a independência 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 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 Europeu². Tem por objetivo identificar os parâmetros essenciais de um sistema judicial eficaz e fornecer dados anuais relevantes.

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 Europeia para a Eficiência da Justiça (CEPEJ) do Conselho da Europa, com a qual a Comissão celebrou um contrato para a realização de um estudo anual específico. Estes dados englobam os anos de 2012 a 2018 e foram fornecidos pelos Estados-Membros de acordo com a metodologia da CEPEJ³. 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 dados⁴.

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 eficiência dos tribunais na aplicação da legislação da UE em domínios específicos 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 entre regiões, no interior de um mesmo Estado-Membro, em especial nos centros urbanos, nos quais as atividades comerciais podem conduzir a maior número de processos.

As outras fontes de dados, que englobam os anos de 2010 a 2019⁵, são: o grupo de pessoas de contacto nos sistemas judiciais nacionais⁶, a Rede Europeia dos Conselhos de Justiça (RECJ)⁷, a Rede dos Presidentes

² Por exemplo, a Resolução do Parlamento Europeu, de 29 de maio de 2018, sobre o Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2017 (P8_TA(2018)0216).

³ Para reduzir o período em apreço, o Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2020 utiliza o ano de 2012 como o ano de referência para os dados da CEPEJ, ao passo que a edição de 2019 utilizou dados de 2010.

⁴ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_pt.

⁵ Um gráfico (48) ainda utiliza dados de 2010, uma vez que, em alguns Estados-Membros, o inquérito em matéria de perceção da independência pertinente para o Relatório sobre a competitividade global foi realizado nos anos de 2010, 2011 ou 2012.

⁶ A fim de ajudar a elaborar o Painel de Avaliação da Justiça na UE e a promover o intercâmbio das melhores 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. Este grupo informal reúne-se periodicamente.

⁷ 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.enj.eu/>.

dos Supremos Tribunais de Justiça da UE (RPSTUE)⁸, a Associação dos Conselhos de Estado e dos Supremos Tribunais Administrativos da UE (ACA-Europe)⁹, a Rede Europeia da Concorrência (REC)¹⁰, o Comité das Comunicações (COCOM)¹¹, o Observatório Europeu das Infrações aos Direitos de Propriedade Intelectual¹², a Rede de Cooperação no domínio da Defesa do Consumidor (CPC)¹³, o Grupo de Peritos sobre o Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo (EGMLTF)¹⁴, o Eurostat¹⁵, a Rede Europeia de Formação Judiciária (REFJ)¹⁶ e o Fórum Económico Mundial (FEM)¹⁷.

Ao longo dos anos, a metodologia do Painel de Avaliação foi reforçada e melhorada, em estreita cooperação com o grupo de pessoas de contacto sobre os sistemas judiciais nacionais, nomeadamente através da elaboração de um questionário (atualizado anualmente) 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 que 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 contributos das autoridades nacionais. A Comissão continua a incentivar os Estados-Membros a colmatar ainda mais as lacunas de dados.

Como é que o Painel de Avaliação da Justiça na UE se enquadra no Semestre Europeu?

O Painel de Avaliação apresenta elementos para a avaliação da eficiência, qualidade e independência dos sistemas judiciais nacionais, visando, deste modo, ajudar os Estados-Membros a melhorar a eficácia dos respetivos sistemas judiciais nacionais. Ao comparar informações sobre os sistemas judiciais, o Painel de Avaliação facilita a identificação das insuficiências e das boas práticas e o acompanhamento das dificuldades e dos progressos realizados. No contexto do Semestre Europeu, são levadas a cabo avaliações

⁸ 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/>.

⁹ 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/>.

¹⁰ 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. A REC 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 da UE: http://ec.europa.eu/competition/ecn/index_en.html.

¹¹ 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>.

¹² 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>.

¹³ A CPC é uma rede de autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação europeia de defesa dos consumidores na UE e nos países do EEE: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/consumer_protection_cooperation_network/index_en.htm.

¹⁴ 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.

¹⁵ O Eurostat é o Serviço de Estatística da UE: <http://ec.europa.eu/eurostat/about/overview>.

¹⁶ 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 em matéria de formação judiciária, divulga conhecimentos técnicos em matéria de formação divulga 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/>.

¹⁷ O FEM é uma organização internacional de cooperação entre os setores público e privado, cujos membros são empresas: <https://www.weforum.org/>.

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 Europeu e combina as conclusões do Painel de Avaliação com a análise qualitativa e por país, levando em conta as características dos sistemas jurídicos e o contexto mais amplo dos Estados-Membros em causa. Caso as insuficiências identificadas tenham importância macroeconómica, a análise no âmbito do Semestre Europeu pode culminar numa proposta da Comissão ao Conselho para que adote recomendações específicas por país para a melhoria dos sistemas judiciais nacionais em determinados Estados-Membros¹⁸.

Porque é que dispor de sistemas judiciais eficazes é importante para um ambiente empresarial favorável ao investimento?

Os sistemas judiciais eficazes que respeitam o Estado de direito são 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 dos sistemas judiciais nacionais eficientes na economia, inclusive do Fundo Monetário Internacional¹⁹, do Banco Central Europeu²⁰, da OCDE²¹, do Fórum Económico Mundial²² e do Banco Mundial²³.

Um estudo concluiu que uma redução de 1 % da duração dos processos judiciais (medida em tempo de resolução²⁴) pode aumentar o crescimento das empresas²⁵ e que o facto de haver uma percentagem mais elevada (1 %) de empresas que perceciona o sistema judicial como independente tende a estar associado a um maior volume de negócios e a um crescimento da produtividade²⁶. Outro estudo indicou uma

¹⁸ No Semestre Europeu de 2020, o Conselho, mediante proposta da Comissão, abordou as recomendações específicas por país de oito Estados-Membros relativamente ao seu sistema judicial (HR, IT, CY, HU, MT, PL, PT e SK). Para além dos Estados-Membros que receberam uma proposta relativa às recomendações específicas por país, outros oito Estados-Membros (BE, BG, IE, EL, ES, LV, RO e SI) 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. Esses desafios têm sido refletidos nos considerandos das recomendações específicas por país propostas e nos relatórios por país relativos a estes Estados-Membros. Os relatórios por país mais recentes, de 2020, publicados em 26 de fevereiro de 2020, estão disponíveis em:

https://ec.europa.eu/info/publications/2020-european-semester-country-reports_pt.

¹⁹ 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>.

²⁰ 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>.

²¹ 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.

²² Fórum Económico Mundial, «The Global Competitiveness Report 2019» (Relatório sobre a competitividade global de 2019), outubro de 2019: <https://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2019>.

²³ Banco Mundial, «World Development Report 2017: Governance and the Law» (Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 2017: governação e justiça), capítulo 3: «The role of law» (O papel do direito), pp. 83, 140: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>.

²⁴ 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 pela CEPEJ do Conselho da Europa: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp.

²⁵ 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.

²⁶ *Ibid.*

correlação positiva entre a perceção da independência judicial e os fluxos de investimento direto estrangeiro na Europa Central e Oriental²⁷.

Além disso, vários inquéritos sublinharam a importância da eficácia dos sistemas judiciais nacionais para as empresas. Por exemplo, num inquérito, 93 % das grandes empresas responderam que analisam sistemática e continuamente as condições do Estado de direito (incluindo a independência dos tribunais) dos países em que investem²⁸. Noutro inquérito, mais de metade das pequenas e médias empresas responderam que o custo e a duração excessiva dos processos judiciais eram os principais motivos para não dar início a um processo judicial relativo à violação dos direitos de propriedade intelectual (DPI)²⁹. A Comunicação da Comissão intitulada «Identificar e Superar as Barreiras ao Mercado Único»³⁰ e o plano de ação para assegurar o cumprimento das regras do mercado único³¹ também permitem perceber a importância dos sistemas judiciais eficazes para o funcionamento do mercado único, sobretudo para as empresas.

Como é que a Comissão apoia a aplicação de reformas adequadas da justiça através da assistência técnica?

Os Estados-Membros podem recorrer à assistência técnica da Comissão, disponível através da Direção-Geral do Apoio às Reformas Estruturais ao abrigo do Programa de Apoio às Reformas Estruturais³², que dispõe de um orçamento total de 222,8 milhões de EUR para o período de 2017 a 2020. Desde 2017, 16 Estados-Membros³³ já receberam ou solicitaram assistência técnica em vários 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, 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 2020, a Comissão também apresentou propostas para um plano de recuperação³⁴. No âmbito do plano de recuperação, foi proposto um **Instrumento de Assistência Técnica**³⁵ como uma continuação do atual Programa de Apoio às Reformas Estruturais. Com base no sucesso que já alcançou, permite à Comissão ajudar a reforçar as capacidades institucionais e administrativas dos Estados-Membros da UE. O instrumento continuará a permitir que os Estados-Membros solicitem assistência técnica no que respeita, por exemplo, ao sistema judicial.

²⁷ «Effect of judicial independence on foreign direct investment in Eastern Europe and South Asia» (Impacto da independência judicial no investimento direto estrangeiro 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 da UE incluídos no estudo foram os seguintes: BG, HR, CZ, EE, HU, LV, LT, RO, SK e SI.

²⁸ 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.eiu.com/documents/625_d4_fdi_main_report.pdf, p. 22.

²⁹ Instituto da Propriedade Intelectual da UE (EUIPO), Painel de avaliação das PME sobre a Propriedade intelectual (PI) de 2016: https://euiipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document_library/observatory/documents/sme_scoreboard_study_2016/Executive-summary_en.pdf.

³⁰ COM(2020) 93 e SWD(2020) 54.

³¹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Plano de Ação a Longo Prazo para Melhorar a [Aplicação](#) e o Cumprimento das Regras do Mercado Único», COM(2020) 94; ver, em especial, as secções 4, 6 e 18.

³² https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/structural-reform-support-programme-srsp_en.

³³ BE, BG, CZ, EE, EL, ES, HR, IT, CY, LV, HU, MT, PL, PT, SI e SK.

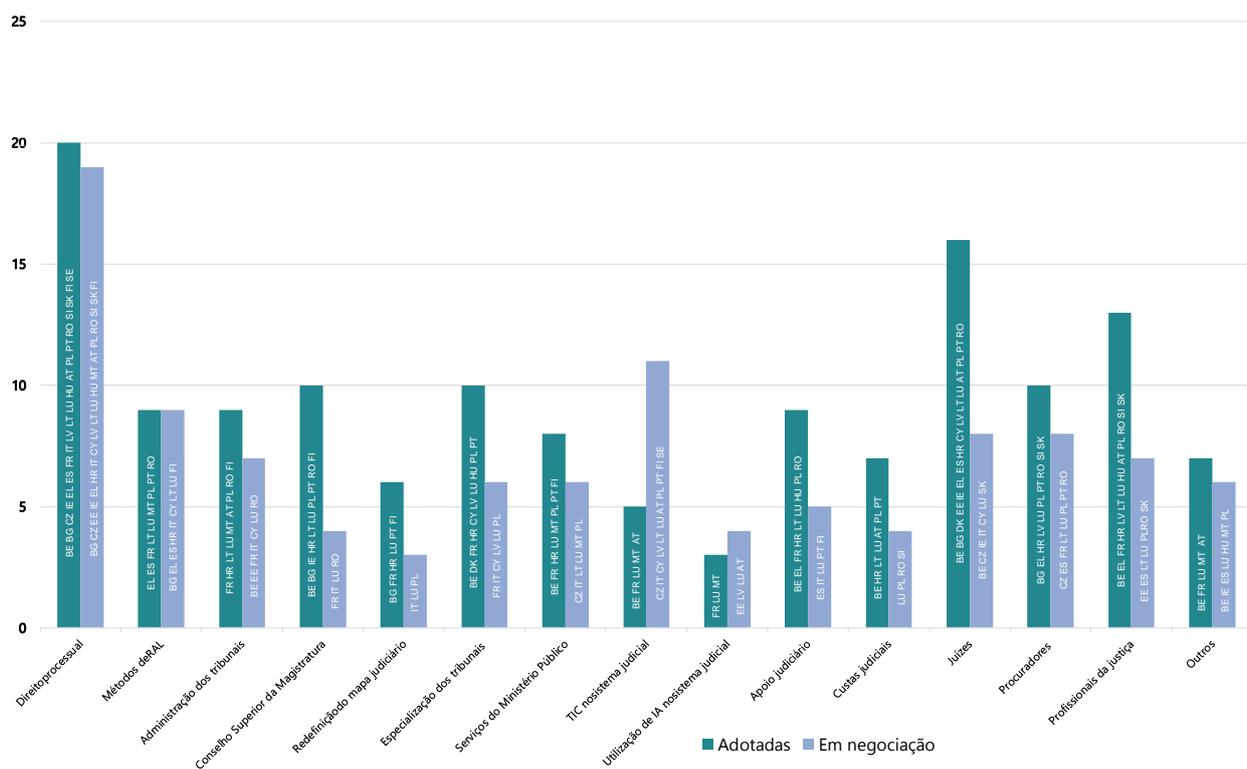
³⁴ Ver o comunicado de imprensa IP/20/940, de 27 de maio de 2020, em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_20_940.

³⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=COM:2020:0409:FIN>.

2. CONTEXTO: DESENVOLVIMENTOS NAS REFORMAS DA JUSTIÇA EM 2019

Em 2019, muitos Estados-Membros continuaram a envidar esforços no sentido de melhorar a eficácia dos seus sistemas judiciais. O gráfico 1 apresenta uma panorâmica atualizada das medidas adotadas e previstas em todas as diferentes áreas funcionais dos sistemas judiciais nos Estados-Membros envolvidas nas atividades de reforma.

Gráfico 1: Atividade legislativa e regulamentar em matéria de sistemas judiciais em 2019 (medidas/iniciativas adotadas em fase de negociação por Estado-Membro) (fonte: Comissão Europeia³⁶)



Em 2019, o direito processual continuou a merecer especial atenção num grande número de Estados-Membros, com uma vasta atividade legislativa em curso ou prevista. As reformas relativas ao estatuto dos juízes e às regras para os profissionais da justiça e os procuradores também registaram atividade elevada. Comparativamente à última edição do Painel de Avaliação da Justiça na UE, a adoção das medidas em domínios como a administração dos tribunais e os Conselhos Superiores da Magistratura adquiriu novo ímpeto, visto que os Estados-Membros deram seguimento a anúncios anteriores. A atividade noutros domínios, como o desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação (TIC) no sistema judicial ou a redefinição dos mapas judiciários, abrandou. Alguns Estados-Membros já estão a usar ativamente ou, pelo menos, a planear a utilização de inteligência artificial nos respetivos sistemas judiciais. Uma vez mais, a panorâmica vem 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.

³⁶ As informações foram recolhidas em cooperação com o grupo de pessoas de contacto nos sistemas judiciais nacionais de 26 Estados-Membros. DE explicou que há uma série de reformas em curso no que diz respeito ao sistema judiciário, em que o âmbito e a escala do processo de reforma pode variar entre os 16 Estados federados.

3. PRINCIPAIS CONCLUSÕES DO PAINEL DE AVALIAÇÃO DA JUSTIÇA NA UE DE 2020

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

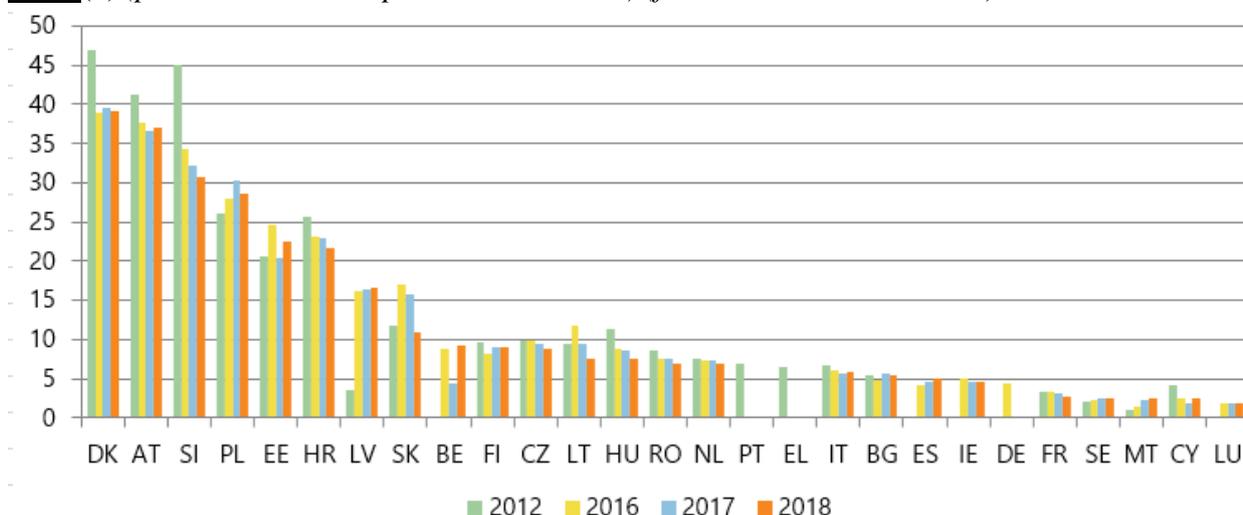
3.1. Eficiência dos sistemas judiciais

O Painel de Avaliação apresenta indicadores relativos à eficiência dos processos 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 UE³⁷.

3.1.1. Evolução do número de processos

O número de processos dos sistemas judiciais nacionais diminuiu na maioria dos Estados-Membros e continua bastante inferior aos níveis de 2012, embora continue a variar consideravelmente entre Estados-Membros (gráfico 2). Isto demonstra a importância de continuar atento para assegurar a eficácia dos sistemas judiciais.

Gráfico 2: número de novos processos civis, comerciais, administrativos e outros, 2012 – 2018 (*) (primeira instância/por 100 habitantes) (fonte: estudo da CEPEJ³⁸)

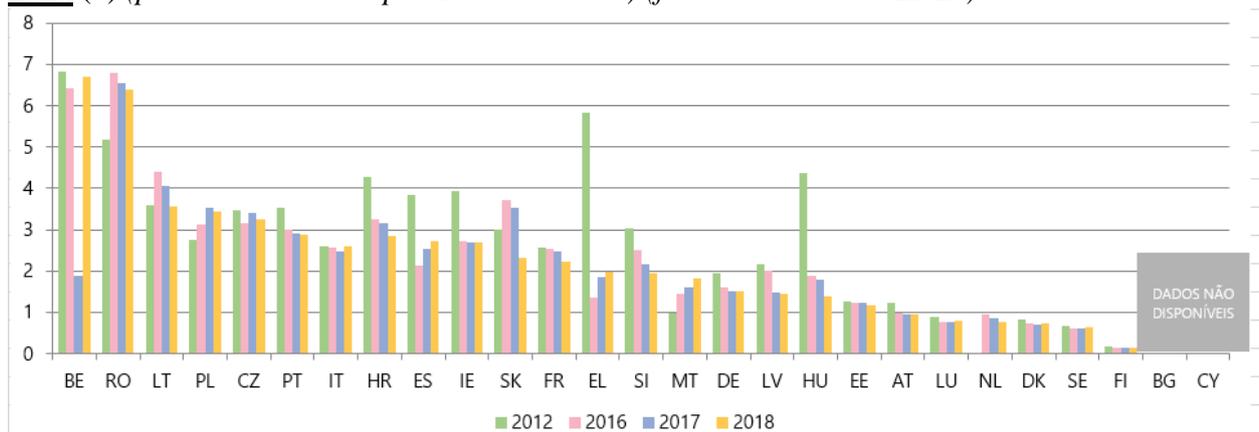


(*) De acordo com a metodologia da CEPEJ, esta categoria inclui todos os processos civis e comerciais, contenciosos e não contenciosos, processos de registo predial e comercial não contenciosos, outros processos de registo, outros processos não contenciosos, processos administrativos e outros processos não penais. Alterações metodológicas na LV (aplicadas retroativamente a 2016 e 2017), SK e SE (os dados relativos a 2016 e 2017 foram adaptados para incluir os processos no âmbito do direito das migrações como processos administrativos, em consonância com a metodologia da CEPEJ).

³⁷ A execução das decisões judiciais é também importante para a eficiência dos sistemas judiciais. No entanto, não estão disponíveis dados comparáveis na maioria dos Estados-Membros.

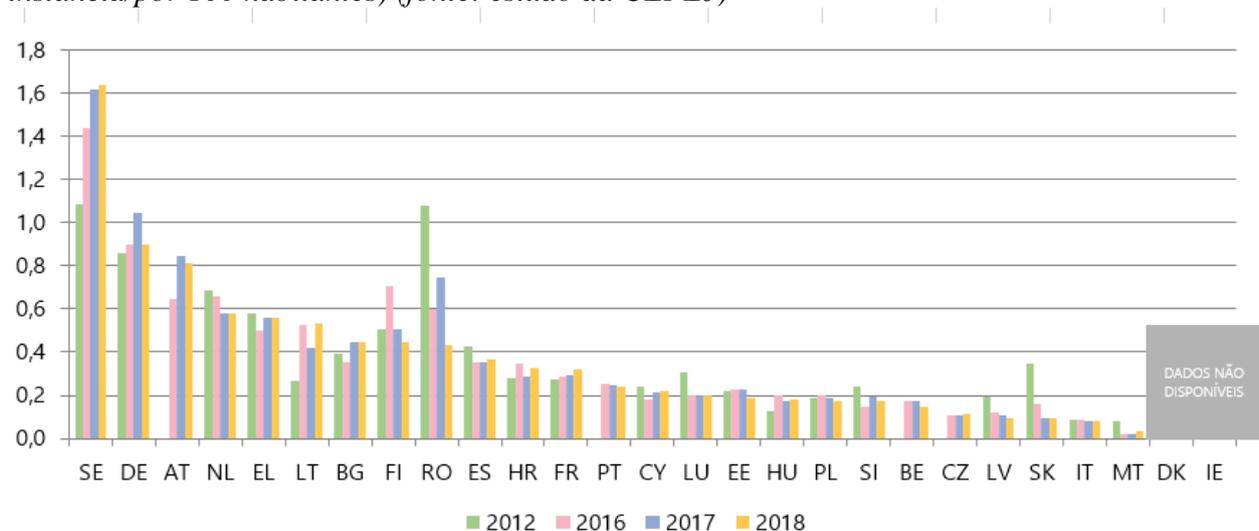
³⁸ Estudo de 2019 sobre o funcionamento dos sistemas judiciais nos Estados-Membros da UE, realizado pelo Secretariado da CEPEJ para a Comissão:
https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_pt.

Gráfico 3: número de novos processos contenciosos em matéria civil e comercial, 2012 – 2018 (*) (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 litígios 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 relativos a **NL** incluem casos não contenciosos.

Gráfico 4: número de novos processos administrativos, 2012 – 2018 (*) (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. **DK** e **IE** não registam os processos administrativos separadamente. Em 2018, ocorreu a desjudicialização de alguns processos administrativos na **RO**. Alterações metodológicas na **EL**, **SK** e **SE**. Na **SE**, os processos de migração foram incluídos nos processos administrativos (com aplicação retroativa a 2016 e também 2017).

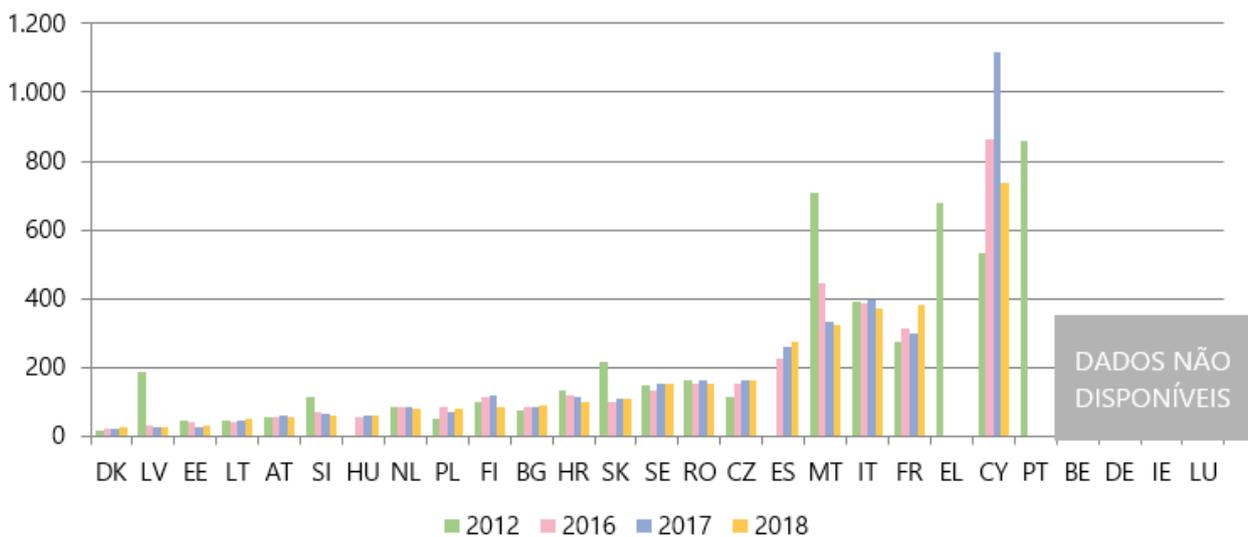
3.1.2. Dados gerais sobre a eficiência

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

– Duração estimada dos processos –

A duração dos processos exprime o 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)³⁹. É uma quantidade calculada que indica o tempo mínimo estimado de que um tribunal precisaria para resolver um processo mantendo as condições de trabalho atuais. Quanto maior o valor, maior a probabilidade de o tribunal demorar mais tempo a tomar uma decisão. Os gráficos dizem principalmente respeito a processos em primeira instância e comparam, sempre que disponíveis, dados de 2012, 2016, 2017 e 2018⁴⁰. Dois gráficos apresentam o tempo de resolução em 2018 no que se refere aos processos contenciosos em matéria civil e comercial e aos processos administrativos em todas as instâncias judiciais e um outro gráfico mostra a duração média dos processos em casos de branqueamento de capitais na primeira e segunda instâncias.

Gráfico 5: tempo estimado necessário para resolver os processos civis, comerciais, administrativos e outros, 2012 – 2018 (*) (primeira instância/em dias) (fonte: estudo da CEPEJ)



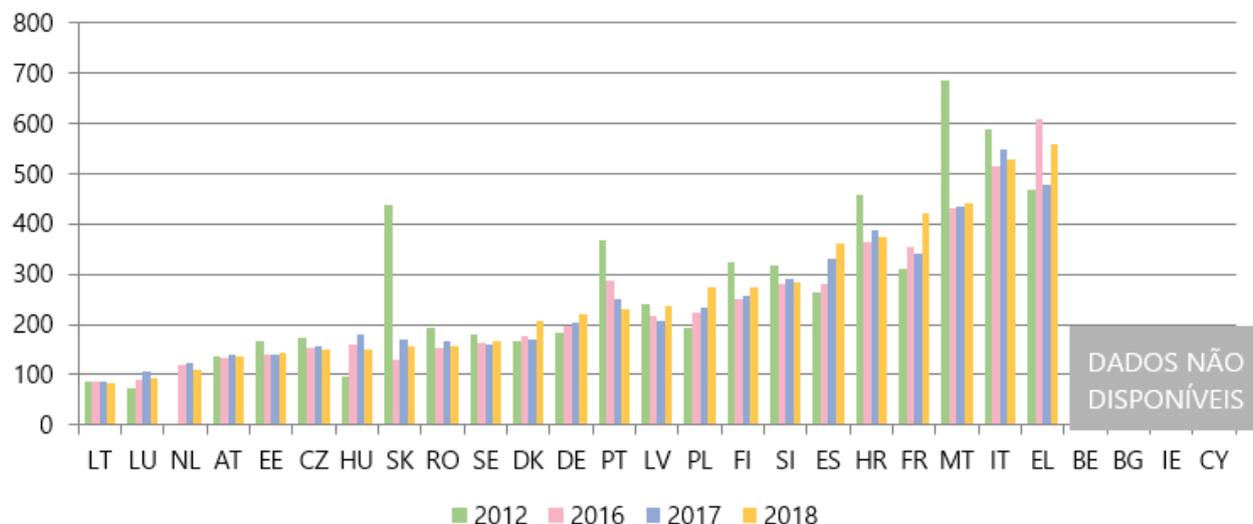
(*) De acordo com a metodologia da CEPEJ, esta categoria inclui todos os processos civis e comerciais, contenciosos e não contenciosos, processos de registo predial e comercial não contenciosos, outros processos de registo, outros processos não contenciosos, processos administrativos e outros processos não penais. Alterações metodológicas na SK. Os processos pendentes incluem todas as instâncias judiciais na CZ e na, até ao ano de 2016, na SK. LV: a diminuição acentuada deve-se à reforma do sistema judicial, bem como às verificações dos erros e às limpezas de dados no sistema de informações dos tribunais.

³⁹ 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.

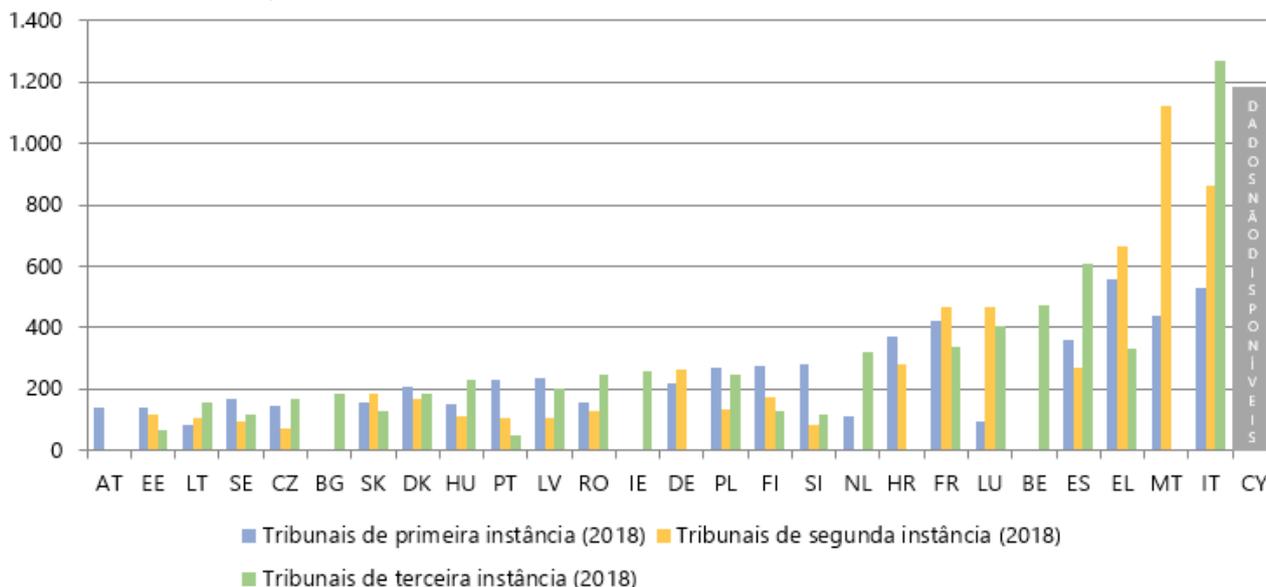
⁴⁰ Os anos foram escolhidos de modo a manter a perspetiva de sete anos, utilizando 2012 como ano de referência, e também para não sobrelotar os valores. Os dados relativos a 2010, 2013, 2014 e 2015 estão disponíveis no relatório da CEPEJ.

Gráfico 6: tempo estimado necessário para resolver os processos contenciosos em matéria civil e comercial, 2012 – 2018 (*) (primeira instância/em dias) (fonte: estudo da CEPEJ)



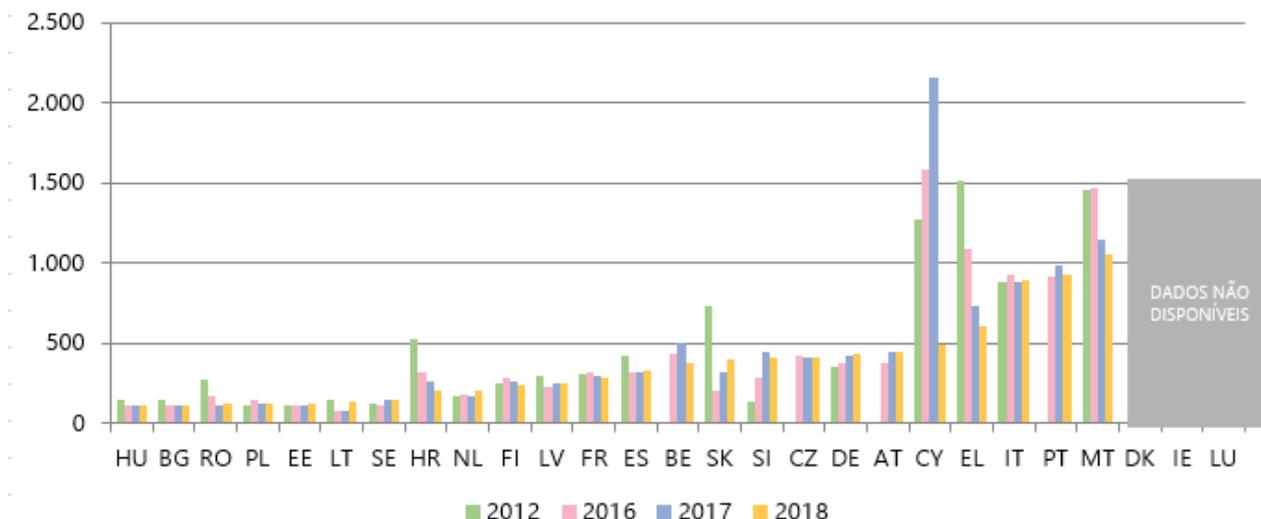
(*) De acordo com a metodologia da CEPEJ, os processos contenciosos em matéria civil/comercial dizem respeito a litígios entre partes, por exemplo, litígios relativos a contratos. Os processos não contenciosos em matéria civil/comercial dizem respeito a processos sem contraditório, por exemplo, ordens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

Gráfico 7: tempo estimado necessário para resolver os processos contenciosos em matéria civil e comercial (*) em todas as instâncias judiciais em 2018 (primeira, segunda e terceira instâncias/em dias) (fonte: estudo da CEPEJ)



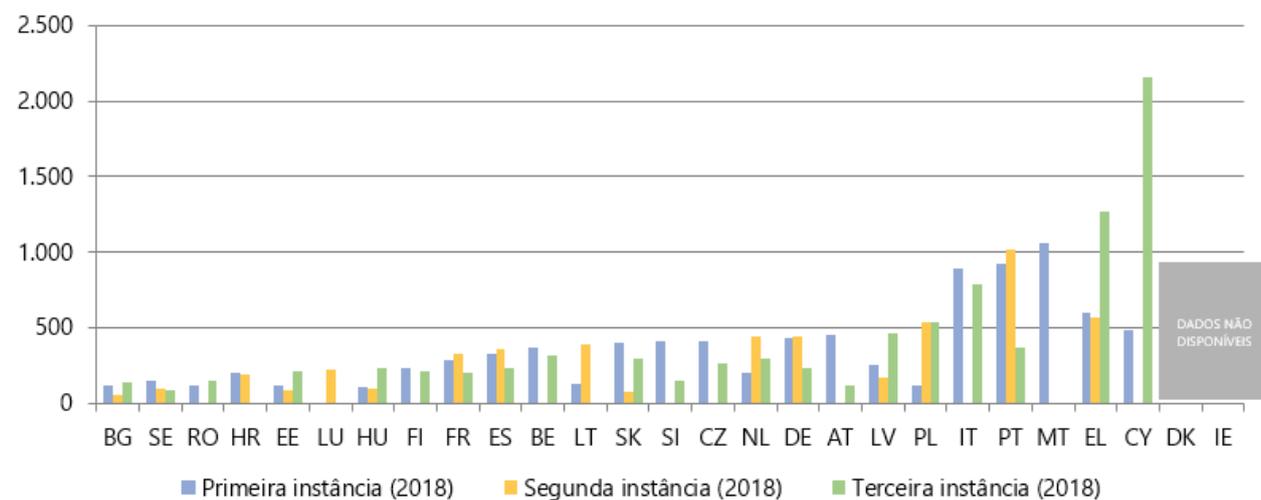
(*) A ordem é determinada pela instância judicial, em cada Estado-Membro, na qual os processos registam a maior duração. Não existem dados disponíveis para os tribunais de primeira e segunda instâncias na **BE**, na **BG** e na **IE**, para os tribunais de segunda instância nos **NL**, para os tribunais de segunda e terceira instâncias nos **NL** e na **AT** ou para os tribunais de segunda instância na **DE** e na **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 estimado necessário para resolver os processos administrativos, 2012 – 2018 (*) (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 ao ano de 2016, na **SK**. **DK** e **IE** não registam os processos administrativos separadamente. **CY**: em 2018, o número de processos resolvidos aumentou em consequência do julgamento conjunto de processos, da retirada de 2 724 processos consolidados e da criação de um tribunal administrativo há dois anos.

Gráfico 9: tempo estimado necessário para resolver os processos administrativos (*) em todas as instâncias judiciais em 2018 (primeira e, quando aplicável, segunda e terceira instâncias/em dias) (fonte: estudo da CEPEJ)



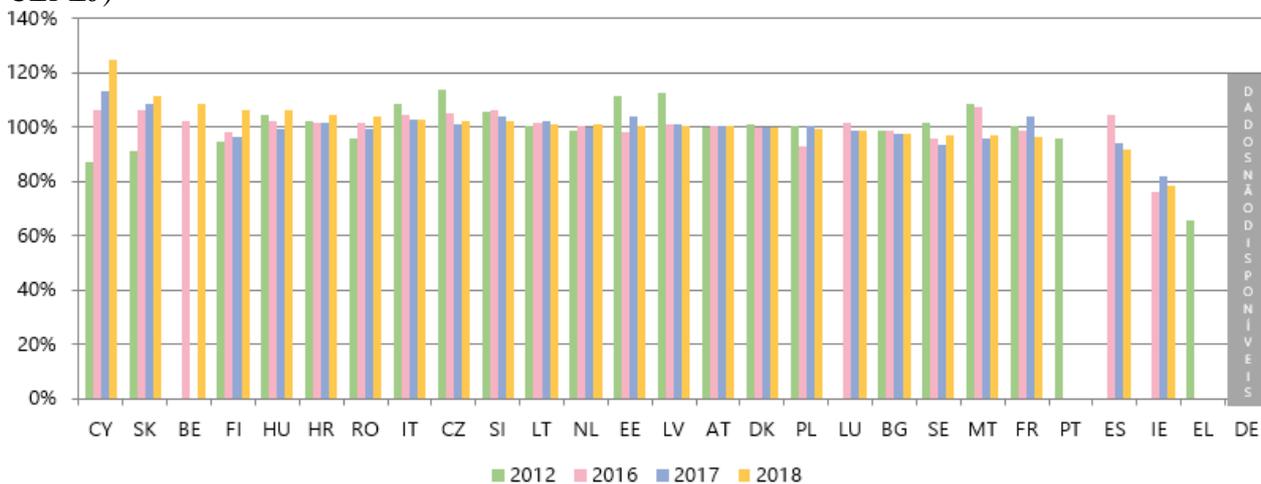
(*) A ordem é determinada pela instância judicial, em cada Estado-Membro, na qual os processos registam a maior duração. Dados indisponíveis: para o tribunal de primeira instância no **LU**, para os tribunais de segunda instância em **MT** e na **RO** e para o tribunal de terceira instância nos **NL**. 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**. O tribunal administrativo da mais alta instância é a primeira e única instância para determinados processos na **BE**. O acesso a um tribunal de terceira instância pode ser limitado em alguns Estados-Membros. **DK** e **IE** não registam os processos administrativos separadamente.

– Taxa de resolução –

A taxa de resolução dos processos corresponde ao rácio entre o número de processos resolvidos e o número de processos que dão entrada. Quantifica se um tribunal está a manter um ritmo adequado face ao número de processos novos. 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

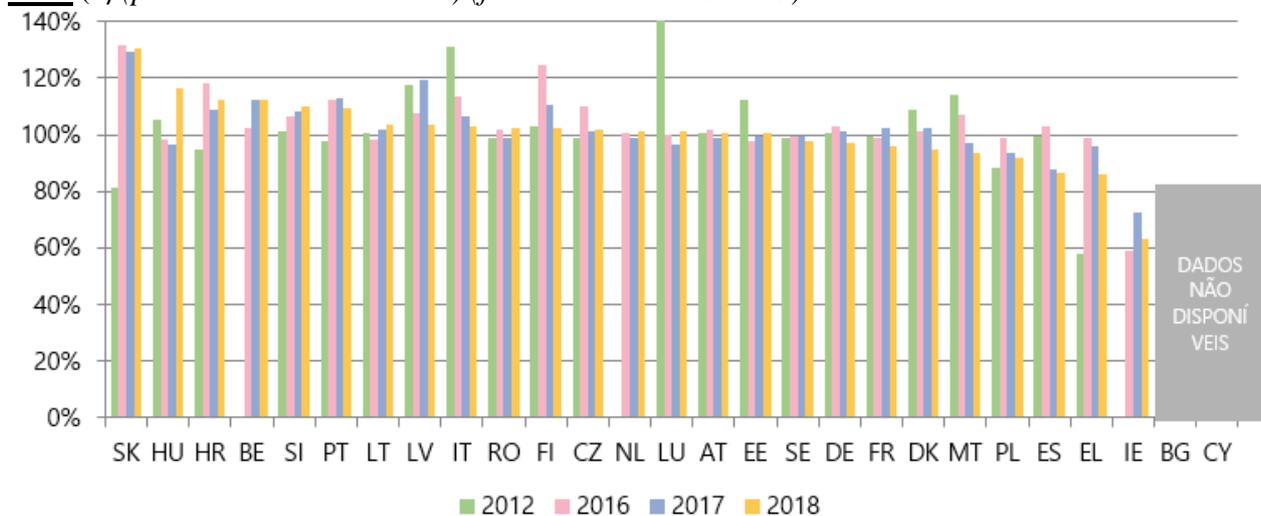
processos quantos os que dão entrada. Se for inferior a 100 %, significa que os tribunais estão a resolver menos processos do que os que dão entrada.

Gráfico 10: taxa de resolução de processos civis, comerciais, administrativos e outros, 2012 – 2018 (*) (primeira instância/em % — os valores superiores a 100 % indicam que são resolvidos mais processos do que os que dão entrada, enquanto os valores inferiores a 100 % indicam que são resolvidos menos processos do que os que dão entrada) (fonte: estudo da CEPEJ)



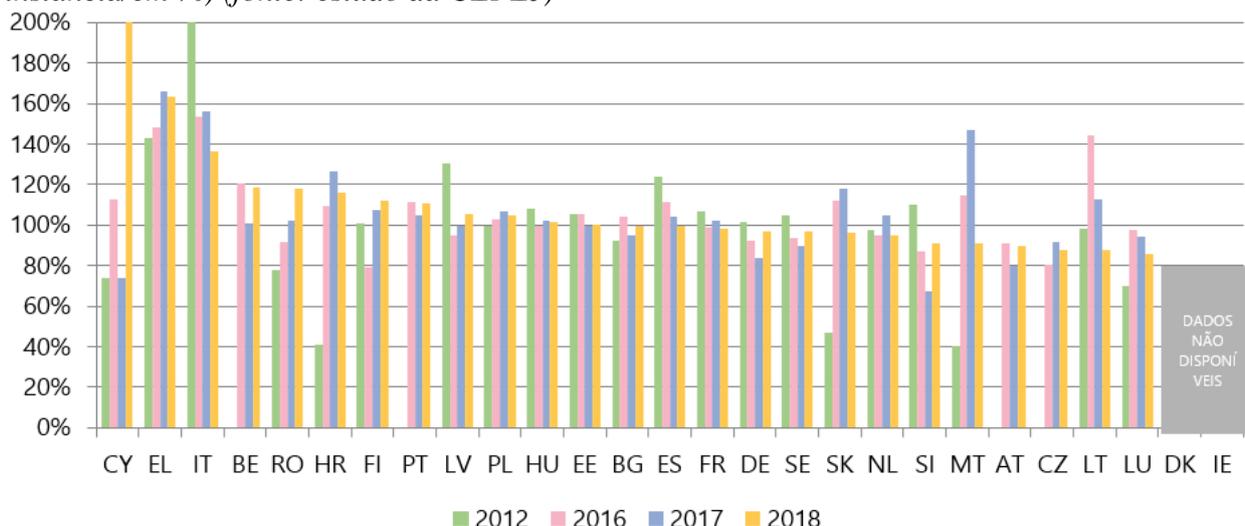
(*) Alterações metodológicas na **SK**. **IE**: o número de processos resolvidos pode ter sido subestimado devido à metodologia utilizada. **IT**: classificação diferente de processos civis introduzida em 2013.

Gráfico 11: taxa de resolução de processos contenciosos em matéria civil e comercial, 2012 – 2018 (*) (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. **IT**: classificação diferente de processos civis introduzida em 2013. Os dados relativos a **NL** incluem casos não contenciosos.

Gráfico 12: taxa de resolução de processos administrativos, 2012 – 2018 (*) (primeira instância/em %) (fonte: estudo da CEPEJ)

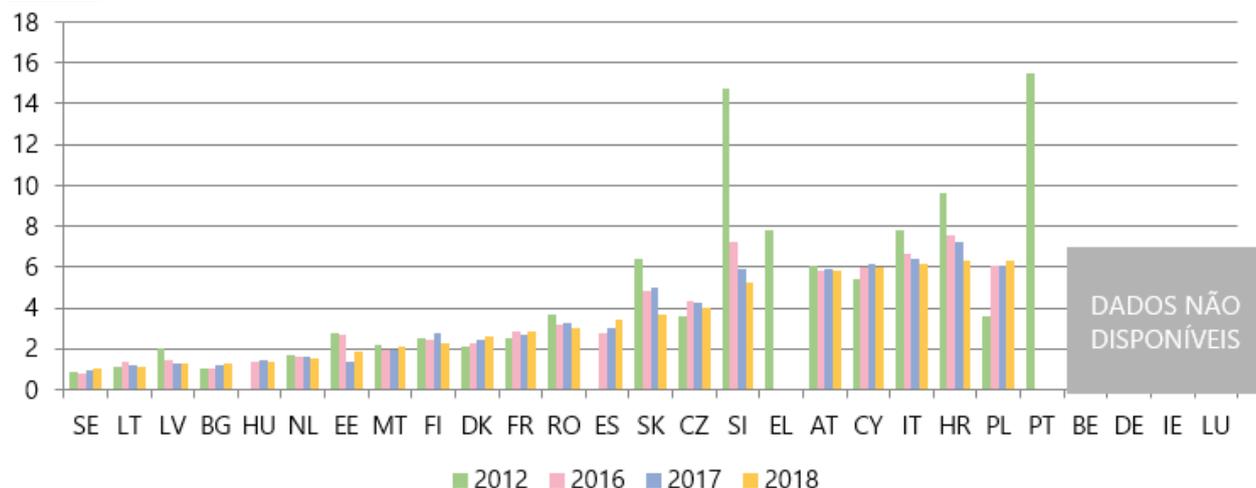


(*) Os valores anteriores de alguns Estados-Membros foram reduzidos para efeitos de apresentação (CY em 2018 = 219%; IT em 2012 = 279,8%); Alterações metodológicas na EL e na SK. DK e IE não registam os processos administrativos separadamente. Em CY, o número de processos resolvidos aumentou em consequência do julgamento conjunto de processos, da retirada de 2 724 processos consolidados e da criação de um tribunal administrativo há dois anos.

– Processos pendentes –

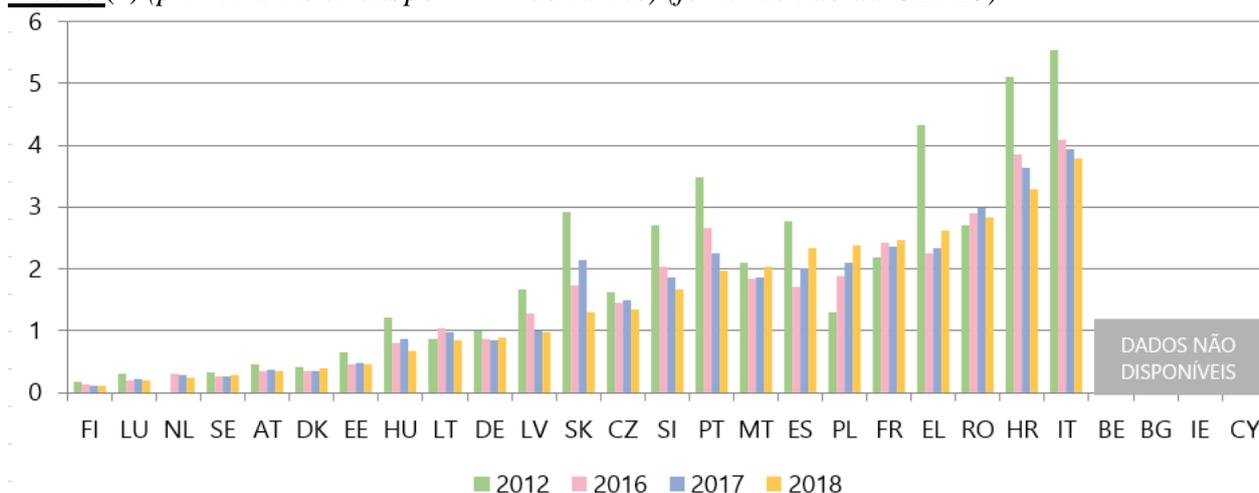
O número de processos pendentes exprime o número de processos por resolver no final do ano em apreço. Também influencia o tempo de resolução.

Gráfico 13: número de processos civis, comerciais, administrativos pendentes e outros, 2012 – 2018 (*) (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 ao ano de 2016, na SK. IT: classificação diferente de processos civis introduzida em 2013.

Gráfico 14: número de processos contenciosos em matéria civil e comercial pendentes, 2012 – 2018 (*) (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 ao ano de 2016, na **SK**. **IT**: classificação diferente de processos civis introduzida em 2013. Os dados relativos a **NL** incluem casos não contenciosos.

Gráfico 15: número de processos administrativos pendentes, 2012 – 2018 (*) (primeira instância/por 100 habitantes) (fonte: estudo da CEPEJ)



(*) Os valores anteriores de alguns Estados-Membros foram reduzidos para efeitos de apresentação (**EL** em 2012 = 3,5). Alterações metodológicas na **EL** e na **SK**. Os processos pendentes incluem todas as instâncias judiciais na **CZ** e, até ao ano de 2016, na **SK**. **DK** e **IE** não registam os processos administrativos separadamente.

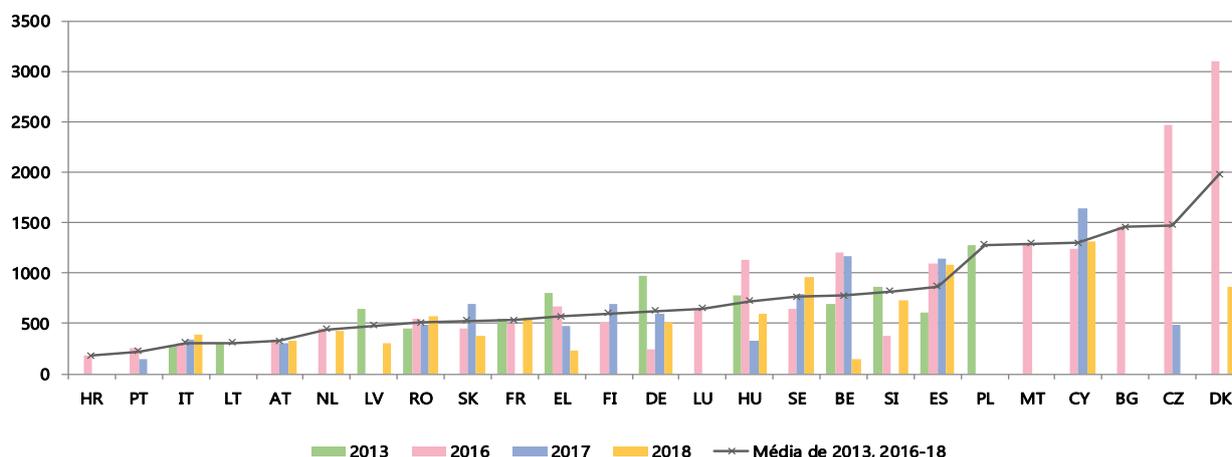
3.1.3. Eficiência em domínios específicos da legislação da UE

Esta secção complementa os dados gerais sobre a eficiência dos sistemas judiciais e apresenta a duração média dos processos⁴¹ em domínios específicos, quando está em causa a legislação da UE. O Painel de Avaliação de 2020 tem por base dados anteriores nos domínios da concorrência, comunicações eletrónicas, legislação de defesa dos consumidores, marca da UE e combate ao branqueamento de capitais. Os domínios são selecionados devido à sua relevância 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 da legislação da UE em questão, por exemplo, 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 TFUE⁴².

Gráfico 16: concorrência: duração média do recurso judicial, 2013-2018 (*) (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 decisões. **AT**: os dados incluem processos dirimidos pelo tribunal competente em matéria de concorrência que envolvem uma violação dos artigos 101.º e 102.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**).

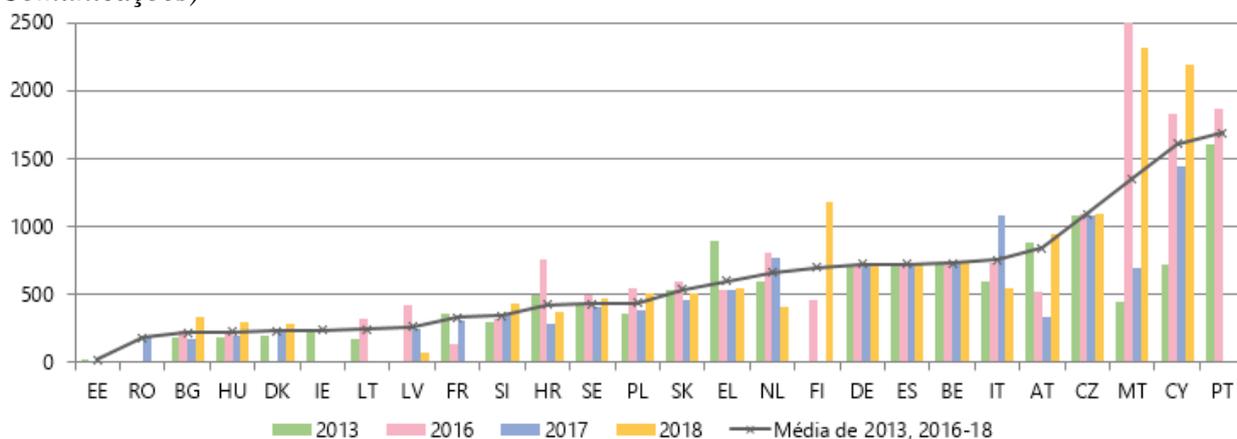
⁴¹ A duração dos processos em domínios específicos é calculada em dias de calendário entre o dia em que a ação ou o recurso entrou no tribunal (ou foi deduzida acusação) e o dia em que o tribunal proferiu a sentença (gráficos 16-21). Os valores são classificados com base numa média ponderada dos dados relativos a 2013 e 2016-2018 para os gráficos 16-18, dos dados relativos a 2013, 2015-2016 e 2018 para o gráfico 19 e dos dados relativos a 2014 e 2016-2018 para os gráficos 20 e 21. 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.

⁴² 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 eletrónicas⁴³. 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, 2013-2018 (*) (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 e 2018 e RO em 2018: dados não disponíveis). LU: nenhum processo. 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 está encarregado dos recursos de primeira instância. ES, AT e PL: existem diferentes tribunais competentes consoante o objeto da causa. MT: foi comunicado um processo excepcionalmente longo – de 2500 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.

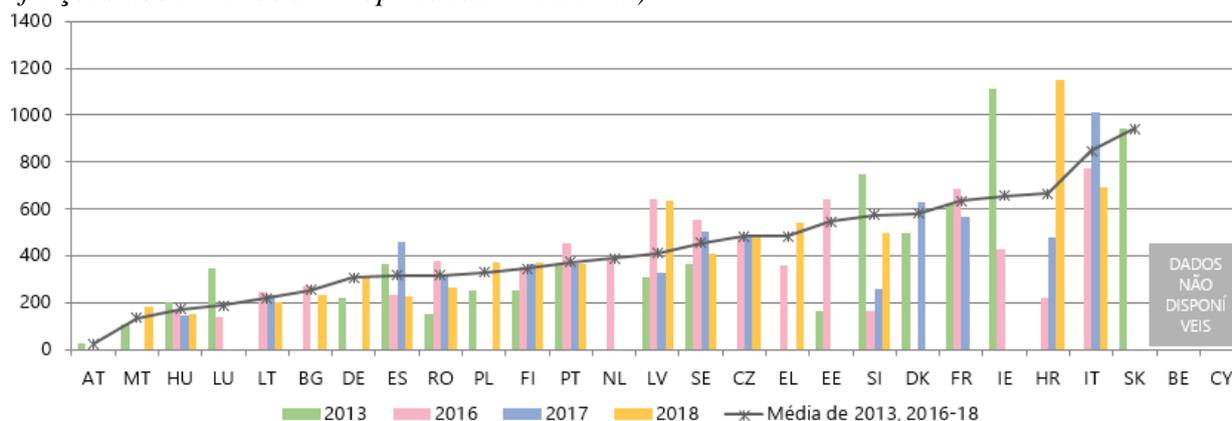
– Marca da UE –

Assegurar o respeito dos direitos de propriedade intelectual é essencial para se incentivar o investimento na inovação. A legislação relativa à marca da UE⁴⁴ 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 indica a duração média dos processos de infração da marca da UE nos litígios entre particulares.

⁴³ 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 espetro radioelétrico, as decisões da Comissão relativas ao espetro, com exclusão da Diretiva 2002/58/CE (D. Privacidade e Comunicações Eletrónicas)].

⁴⁴ 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, p. 1).

Gráfico 18: Marca da UE: duração média dos processos de infração da marca da UE, 2013-2018(*) (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. **DK:** dados de todos os processos relativos a marcas registadas – não apenas da UE – em tribunais comerciais e marítimos; não existem dados de 2018 sobre a duração média devido ao novo sistema informático. **ES:** os processos relativos a outros títulos de PI da UE são incluídos no cálculo da duração média; para 2018 é utilizada uma estimativa.

– Defesa dos consumidores –

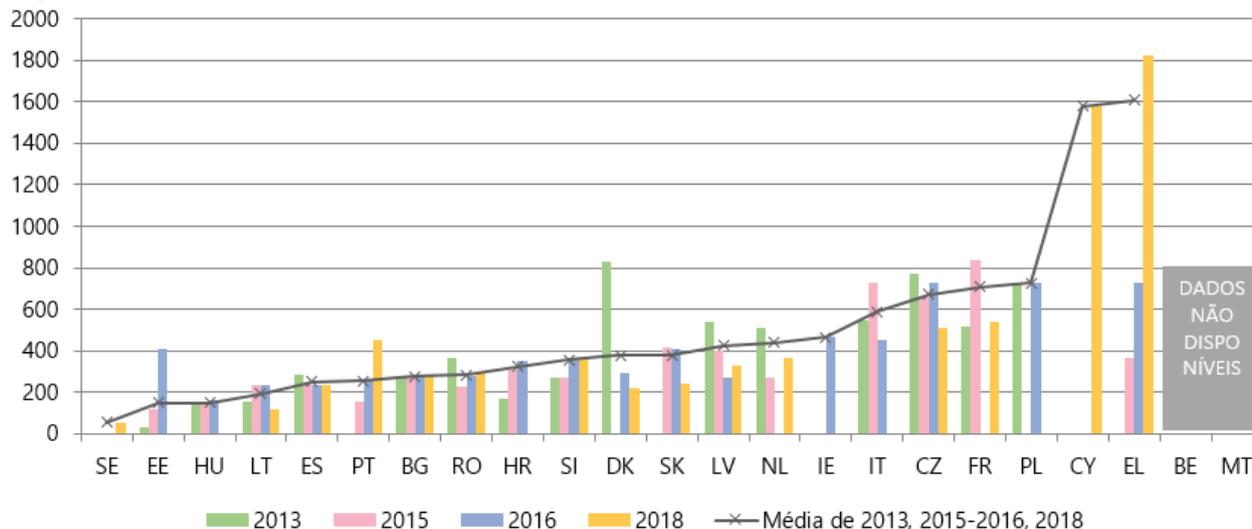
A aplicação eficaz do direito dos consumidores garante que estes podem exercer os respetivos direitos e que as empresas que infringem as regras nesta matéria não beneficiam de uma vantagem injustificada. As autoridades e os tribunais dos consumidores desempenham um papel central na aplicação do direito europeu de defesa dos consumidores⁴⁵ no âmbito dos vários sistemas nacionais de aplicação coerciva da lei. O gráfico 19 indica a duração média dos processos de recurso judicial contra decisões das autoridades de defesa dos consumidores que aplicam a legislação da UE.

Para os consumidores e as empresas, o controlo efetivo do cumprimento da legislação pode envolver uma série de intervenientes – não só os tribunais, mas também autoridades administrativas. Para prosseguir a análise desta cadeia de controlo do cumprimento da legislação, a duração dos processos das autoridades de defesa dos consumidores é novamente apresentada. O gráfico 20 indica a duração média da tomada de decisões administrativas pelas autoridades nacionais de defesa dos consumidores nos anos de 2014 a 2018, a contar da abertura do processo. As decisões em causa incluem a constatação de infrações às normas materiais, medidas provisórias, a cessação e proibição de práticas denunciadas, instauração de processos judiciais ou encerramento de processos.

⁴⁵ Os gráficos 19 e 20 referem-se à aplicação da Diretiva Cláusulas Contratuais Abusivas (93/13/CEE), da Diretiva Garantias dos Consumidores e das Vendas (1999/44/CE), da Diretiva Práticas Comerciais Desleais (2005/29/CE) e da Diretiva Direitos dos Consumidores (2011/83/CE) e correspondentes disposições nacionais de execução.

Gráfico 19: defesa dos consumidores: duração média do recurso judicial, 2013-2018(*)

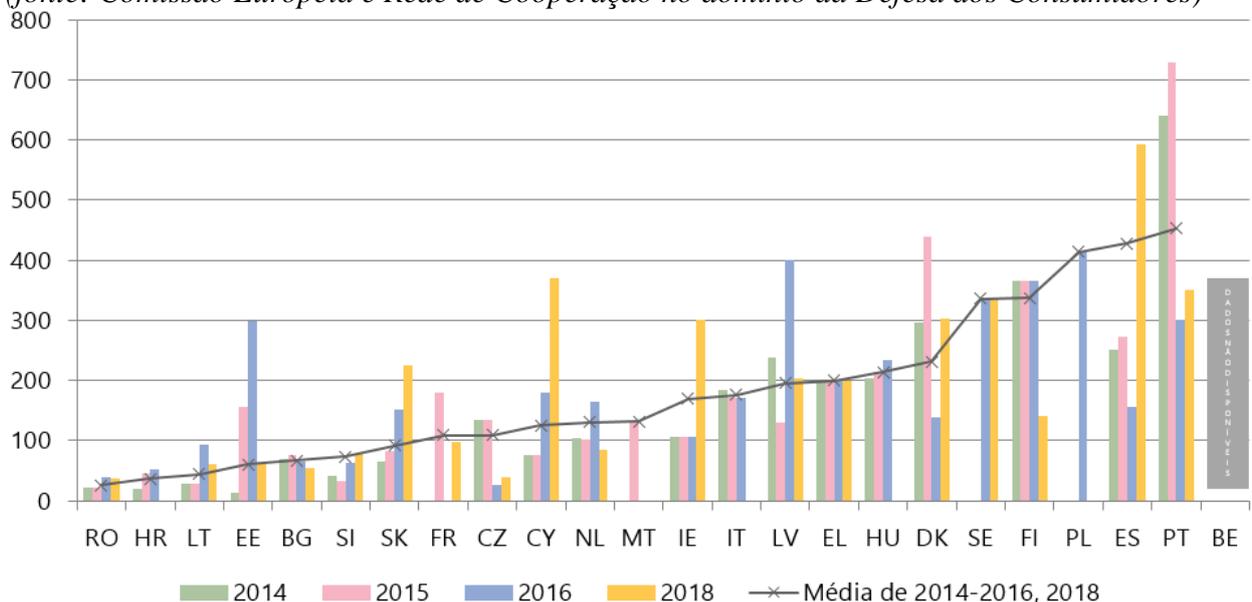
(primeira instância/em dias) (fonte: Comissão Europeia e Rede de Cooperação no domínio da Defesa dos Consumidores)



(*) AT, FI, DE, LU: o cenário não se aplica às autoridades de defesa dos consumidores que não têm competência para decidir sobre infrações das normas em matéria de defesa do consumidor. O número de processos em causa é reduzido (inferior a cinco) na CY, IE, NL e SE. A EL e RO forneceram uma estimativa da duração média.

Gráfico 20: defesa dos consumidores: duração média da tomada de decisões administrativas pelas autoridades de defesa dos consumidores, 2014-2018(*)

(primeira instância/em dias) (fonte: Comissão Europeia e Rede de Cooperação no domínio da Defesa dos Consumidores)

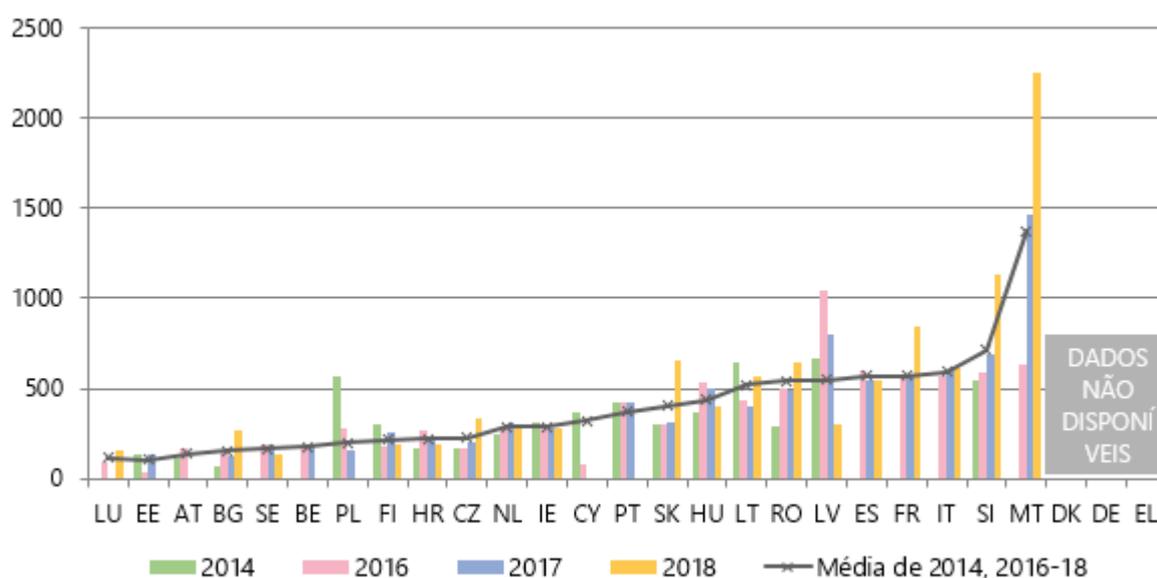


(*) AT, DE, LU: o cenário não se aplica às autoridades de defesa dos consumidores que não têm competência para decidir sobre infrações das normas em matéria de defesa do consumidor. O número de processos em causa é reduzido (inferior a cinco) na NL e SE. A DK, FI, FR, EL, FR e RO forneceram uma estimativa da duração média.

– 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 único⁴⁶. Tal como sublinhado pelo Fundo Monetário Internacional, o branqueamento de capitais pode desencorajar o investimento estrangeiro, distorcer os fluxos de capitais internacionais e afetar negativamente o desempenho macroeconómico do país, resultando em perdas de prestações sociais e eliminação de recursos provenientes de atividades económicas mais produtivas⁴⁷. 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 terrorismo⁴⁸. 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 21 mostra a duração média dos processos judiciais em primeira instância relativos a crimes de branqueamento de capitais.

Gráfico 21: branqueamento de capitais: duração média dos processos judiciais, 2014-2018 (*) (primeira instância/em dias) (fonte: Comissão Europeia e Grupo de Peritos sobre Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo)



(*) Não há dados relativos a 2018: **BE, EE, CY, AT, PL e PT**. **ES, NL**: duração estimada. **LV**: devido a um número relativamente reduzido de processos em 2016, vários fatores são 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; os dados relativos a 2018 são preliminares. **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 às audiências preliminares.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Ficha informativa do FMI, 8 de março de 2018: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/31/Fight-Against-Money-Laundering-the-Financing-of-Terrorism>.

⁴⁸ 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.

3.1.4. Resumo sobre a eficiência dos sistemas judiciais

Um sistema judicial eficaz 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 eficiência 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 novos) e o número de *processos pendentes* (que continuam por resolver no final do ano).

Dados gerais sobre a eficiência

O Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2020 inclui dados relativos à eficiência que abrangem um período de sete anos (2012-2018). 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 2012 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 oito Estados-Membros.

Observa-se uma evolução positiva na maioria dos Estados-Membros identificados no contexto do Semestre Europeu como enfrentando desafios específicos⁴⁹:

- Desde 2012, em quase todos esses Estados-Membros, a **duração dos processos judiciais 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 2012 diminuiu ou manteve-se estável na maioria dos Estados-Membros. Em geral, apenas alguns Estados-Membros registaram um aumento da duração dos processos em 2018.
- O Painel de Avaliação apresenta dados sobre a **duração dos processos em todas as instâncias judiciais** no que respeita aos processos contenciosos em matéria civil e comercial (gráfico 7), bem como aos processos administrativos (gráfico 9). Os dados revelam que em alguns Estados-Membros identificados como enfrentando desafios 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 desafios, 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 nos processos contenciosos em matéria civil e comercial (gráficos 10 e 11), o número total de Estados-Membros nos quais a **taxa de resolução** é superior a 100 % aumentou desde 2012. Em 2018, quase todos os Estados-Membros, incluindo os que enfrentavam desafios, 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 geralmente abaixo dos valores registados para outras categorias de processos, alguns Estados-Membros realizaram bons progressos. Mais concretamente, a maioria dos Estados-Membros que enfrentavam desafios comunicaram um aumento da taxa de resolução dos processos administrativos desde 2012.

⁴⁹ HR, IT, CY, HU, MT, PT e SK, que receberam recomendações específicas por país no âmbito do Semestre Europeu de 2019, e BE, BG, IE, EL, ES, LV, PL, RO e SI, cujos desafios se refletiram nos considerandos das recomendações específicas por país de 2019 e nos relatórios por país.

A variação nos resultados ao longo dos sete 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).

- Desde 2012 que se registam progressos, independentemente das categorias de processos, em quase todos os Estados-Membros que se debatem com maiores desafios 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 e, em alguns Estados-Membros, os processos em atraso parecem estar a acumular-se.

Eficiência nos domínios específicos da legislação da UE

Os dados relativos à duração média de processos em domínios específicos da legislação da UE (gráficos 16-21) fornecem uma perspetiva do funcionamento dos sistemas judiciais nestes tipos de litígios ligados às empresas.

Os dados relativos à eficiência em domínios específicos do direito são recolhidos com base em cenários rigorosamente definidos, e o número de processos em causa poderá parecer reduzido. Contudo, quando comparados com o cálculo da duração dos processos apresentado nos dados gerais sobre a eficiência, estes dados fornecem uma duração média efetiva de todos os processos relativos a 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 eficiência comunicam uma duração média dos processos significativamente mais elevada em domínios específicos da legislação 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), embora o número total de processos tratados pelos tribunais dos Estados-Membros tenha aumentado ligeiramente, a duração do recurso judicial diminuiu ou manteve-se estável em seis Estados-Membros, aumentando em cinco outros. Em 2018, a tendência positiva manteve-se, tendo apenas dois Estados-Membros comunicado uma duração média que ultrapassa os 1 000 dias (comparativamente a três em 2017).
- No domínio das **comunicações eletrónicas** (gráfico 17), o número de processos tratados pelos tribunais continuou a aumentar, interrompendo a tendência positiva de redução da duração dos processos observada em anos anteriores. Em 2018, a maioria dos Estados-Membros registou um aumento das durações médias dos processos, comparativamente a 2017 e a 2013.
- No que diz respeito aos **processos de infração da marca da UE** (gráfico 18), em 2018, as tendências na duração média dos processos variaram significativamente. Alguns Estados-Membros registaram aumentos acentuados, ao passo que outros conseguiram lidar melhor com o respetivo número de processos e reduziram o tempo necessário para os resolver.
- O eventual efeito combinado de uma cadeia de controlo do cumprimento da legislação composta por processos administrativos e de recurso judicial é apresentado no que se refere ao direito dos consumidores (gráficos 19 e 20). Em 2018, sete Estados-Membros comunicaram que as respetivas autoridades de defesa dos consumidores demoraram em média menos de três meses a emitir uma decisão num processo de direito europeu em matéria de defesa dos consumidores, ao passo que em nove Estados-Membros as autoridades demoraram mais de seis meses. Nos processos em que as decisões das autoridades de defesa dos consumidores foram contestadas em tribunal, em 2018, o recurso judicial de uma decisão administrativa demorou em média menos de um ano na maioria dos Estados-Membros.
- 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 2020 apresenta dados atualizados relativos à duração dos processos judiciais relativos a infrações de branqueamento de capitais (gráfico 21), 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 relativos à ação penal por crimes de branqueamento de capitais⁵⁰.

3.2. Qualidade dos sistemas judiciais

Não existe uma forma única de avaliar a qualidade dos sistemas judiciais. O Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2020 continua a analisar fatores habitualmente reconhecidos como relevantes para melhorar a qualidade da justiça. Como em anos anteriores, estes agrupam-se em quatro categorias:

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

3.2.1. Acessibilidade

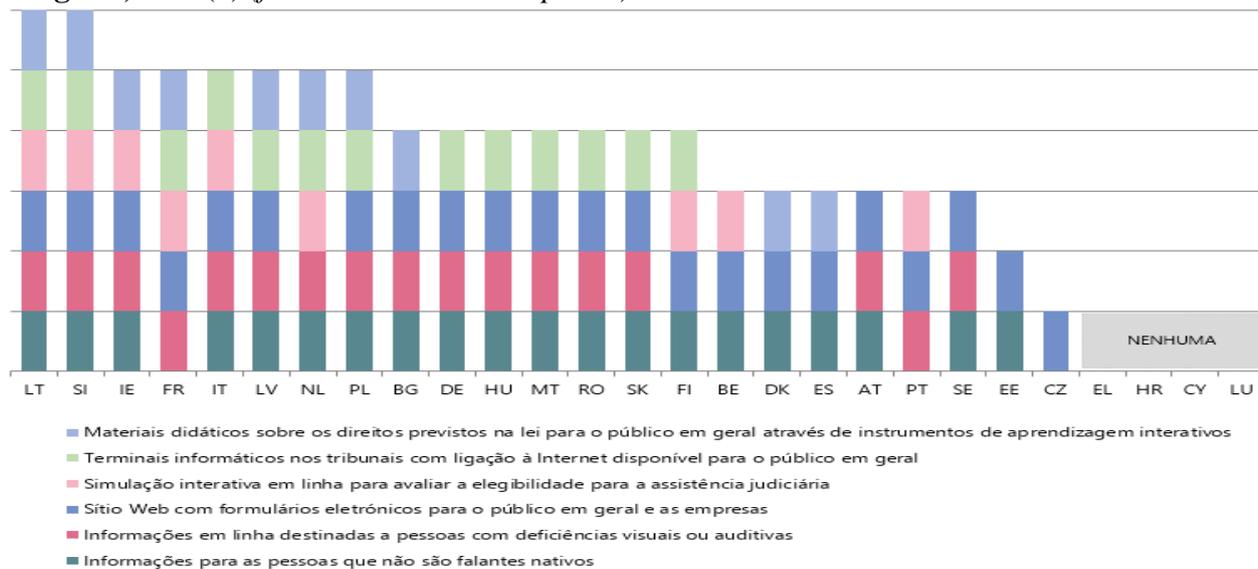
A acessibilidade é necessária em toda a cadeia de justiça, a fim de possibilitar a obtenção de informações necessárias – sobre o sistema judicial, sobre a forma de intentar a ação e os aspetos financeiros conexos, bem como sobre o desenrolar do processo até à respetiva conclusão – de modo a que se possa aceder rapidamente à sentença em linha.

– *Fornecer informações sobre o sistema judicial* –

Uma justiça favorável aos cidadãos requer que a informação sobre o sistema judicial seja não só facilmente acessível, mas também adaptada a grupos específicos da sociedade que, de outro modo, teriam dificuldades em aceder a tal informação. O gráfico 22 indica a disponibilidade de informações em linha acerca de aspetos específicos do sistema judicial e orientadas para determinados grupos da sociedade.

50 A Diretiva (UE) 2018/1673 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018, relativa ao combate ao 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.

Gráfico 22: disponibilidade de informações em linha sobre o sistema judicial para o público em geral, 2019(*) (fonte: Comissão Europeia⁵¹)



(*) **DE**: cada Estado federado, bem como o nível federal, decide individualmente quais as informações a prestar em linha.

– Apoio judiciário, custas judiciais e honorários –

Os custos de contencioso constituem um fator fundamental para o acesso à justiça. Os elevados custos de contencioso, incluindo as custas judiciais⁵² e os honorários⁵³ podem prejudicar o acesso à justiça. Os custos de contencioso em questões comerciais e civis não são harmonizados ao nível da UE. São regidos pela legislação nacional e, como tal, variam consoante o Estado-Membro.

O acesso ao apoio judiciário é um direito fundamental consagrado na Carta⁵⁴. Permite o acesso à justiça de cidadãos que não conseguiriam suportar ou adiantar os custos de contencioso. A maior parte dos Estados-Membros concede apoio judiciário com base nos rendimentos do requerente⁵⁵.

O gráfico 23 mostra a disponibilidade de apoio judiciário total ou parcial num processo judicial em matéria de consumo que envolve uma causa no valor de 6 000 EUR. Compara os limiares de rendimento para a concessão de apoio judiciário, expressos em percentagem do limiar de pobreza fixado pelo Eurostat em cada Estado-Membro⁵⁶. Por exemplo, se o limiar para beneficiar de

⁵¹ Dados de 2019 recolhidos em cooperação com o grupo de pessoas de contacto nos sistemas judiciais nacionais.

⁵² As custas judiciais referem-se a um montante a ser pago para intentar processos não penais num tribunal.

⁵³ Os honorários referem-se ao montante a pagar pelos serviços prestados pelos advogados aos seus clientes.

⁵⁴ Artigo 47.º, n.º 3, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

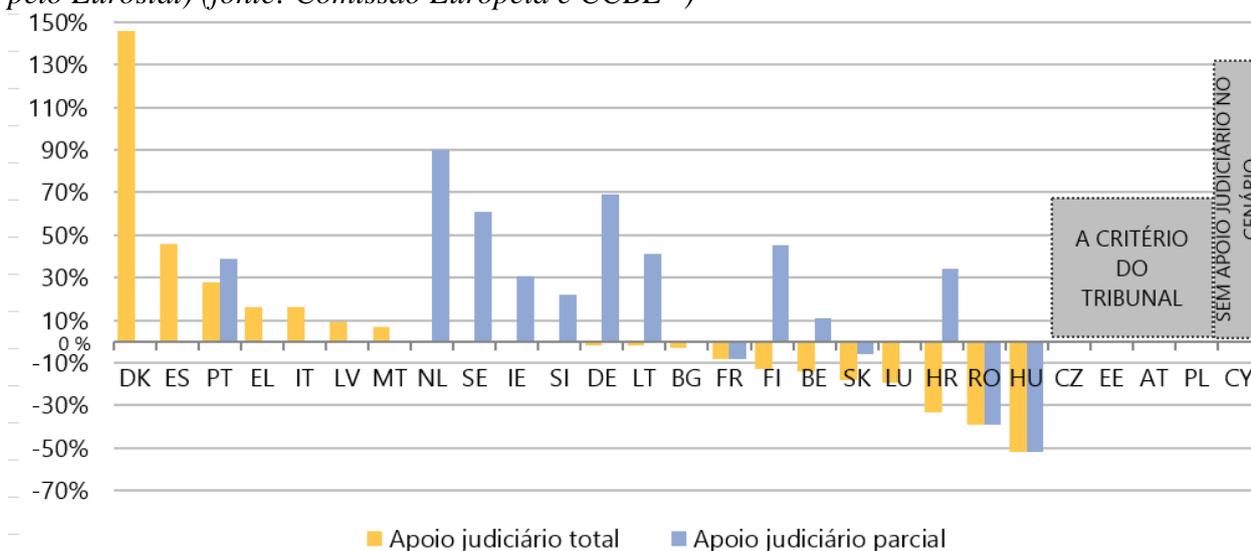
⁵⁵ Os Estados-Membros utilizam métodos diferentes para estabelecer o limiar de elegibilidade, por exemplo, diferentes períodos de referência (rendimento mensal/anual). Cerca de metade dos Estados-Membros dispõem também de um limiar relativo ao capital pessoal do requerente. Este facto não é tido em consideração para efeitos do gráfico. Em BE, BG, IE, ES, FR, HR, HU, LV, LT, LU, NL e PT, alguns grupos de pessoas (por exemplo, as que recebem determinadas prestações) têm automaticamente direito a beneficiar de apoio judiciário em litígios civis/comerciais. Os critérios adicionais que os Estados-Membros podem utilizar, tais como o mérito da causa, não são refletidos no gráfico. Embora não diretamente relacionado com o gráfico, em vários Estados-Membros (AT, CZ, DE, DK, EE, ES, FR, IT, NL, PL, PT, SI) o apoio judiciário não é limitado a pessoas singulares.

⁵⁶ A fim de recolher dados comparáveis, o limiar de pobreza fixado pelo Eurostat de cada Estado-Membro foi convertido em rendimento mensal. O limiar de risco de pobreza foi fixado em 60 % do rendimento médio 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>.

apoio judiciário for estabelecido em 20 %, tal significa que um requerente com um rendimento 20 % superior ao limiar de pobreza fixado pelo 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 dos dois sistemas de apoio judiciário.

Gráfico 23: limiar de rendimentos para obtenção de apoio judiciário num processo judicial em matéria de consumo, 2019 (*) (diferenças em % em relação ao limiar de pobreza fixado pelo Eurostat) (fonte: Comissão Europeia e CCBE⁵⁷)

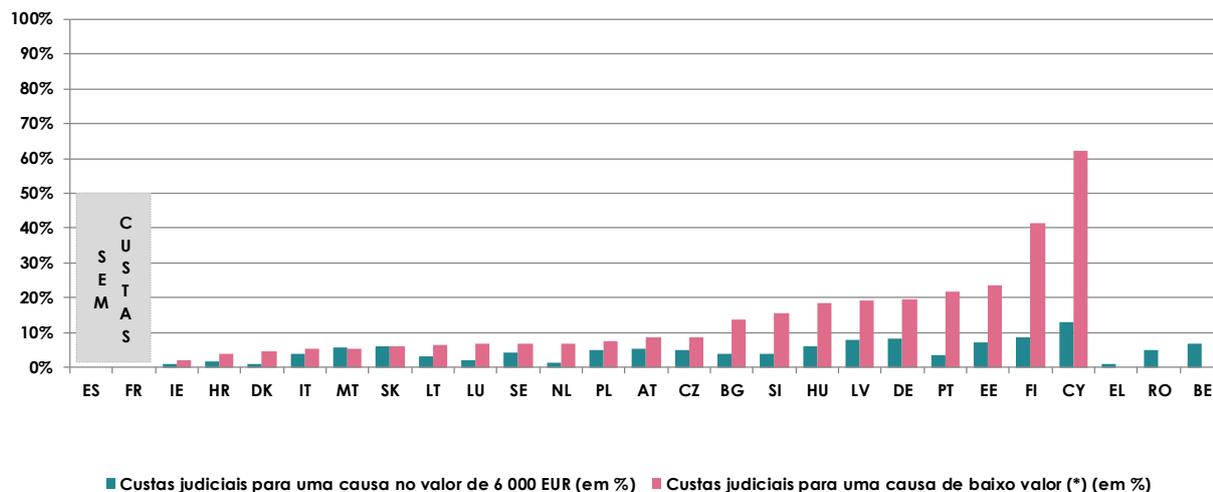


(*) **EE:** a decisão de concessão de apoio judiciário não se baseia no nível de recursos financeiros do requerente. **IE:** o apoio judiciário parcial deve ter igualmente em conta os ativos disponíveis do requerente. **LV:** os limiares variam consoante o município, sendo o limite superior representado no gráfico.

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 custas judiciais. Apenas em BG, EE, IE, NL, PL e SI os beneficiários de apoio judiciário não estão automaticamente isentos de pagar as custas judiciais. Na CZ, o tribunal decide caso a caso se isenta um beneficiário de apoio judiciário do pagamento de custas judiciais. O gráfico 24 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 os processos judiciais. A causa de baixo valor baseia-se no limiar de pobreza fixado pelo Eurostat para cada Estado-Membro.

⁵⁷ Os dados de 2019 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.

Gráfico 24: custas judiciais para intentar processos judiciais em matéria de consumo, 2019
 (*) (nível das custas judiciais em percentagem do valor da causa) (fonte: Comissão Europeia e CCBE⁵⁸)

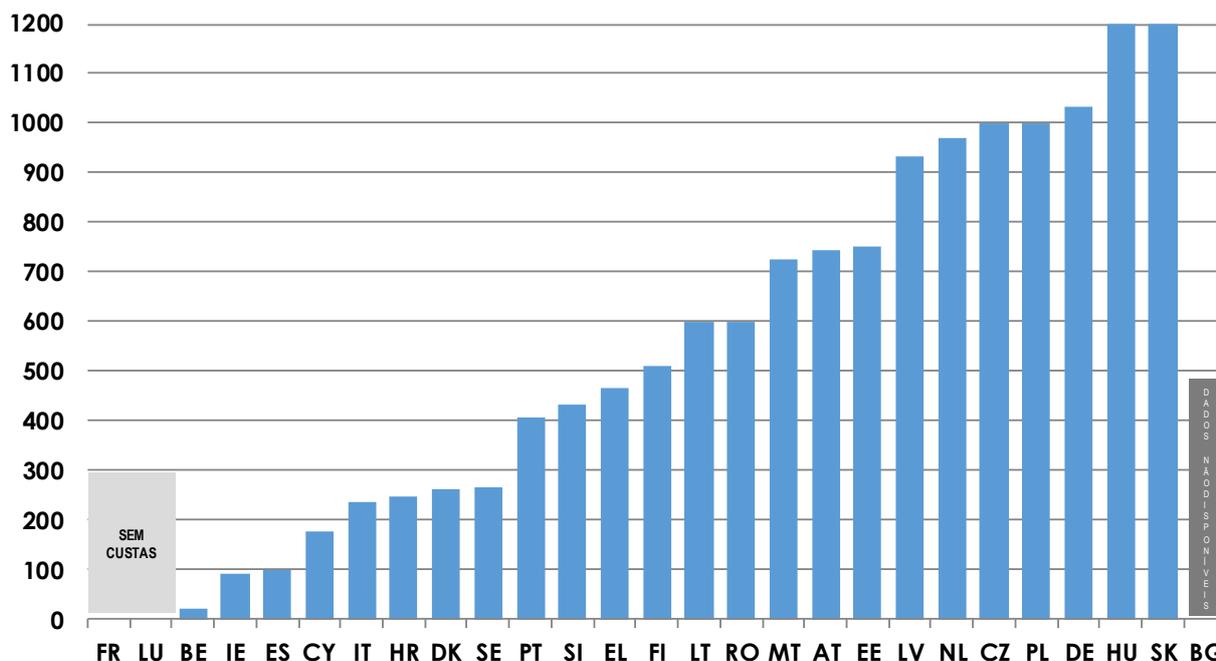


(*) «Causa de baixo valor», uma causa correspondente ao limiar de pobreza fixado pelo Eurostat para uma pessoa singular em cada Estado-Membro, convertida em rendimento mensal (a título de exemplo, em 2019 este valor variou entre 164 EUR na **RO** e 1 804 EUR no **LU**). **BE, EL e RO**: não foram fornecidas 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 <2 275 EUR/mês.

⁵⁸ Os dados referem-se aos limiares de rendimento aplicáveis em 2019 e foram recolhidos através das respostas de 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).

A execução eficaz dos contratos é essencial para a economia. A probabilidade de recuperar os custos reais de contencioso reforça a posição do credor que procura fazer cumprir um contrato. Por norma, o credor, na condição de requerente, é obrigado a pagar custas judiciais para intentar um processo judicial. Geralmente, os tribunais exigem que o requerido que perde o processo reembolse na totalidade as custas judiciais pagas pelo requerente que vence. O gráfico 25 mostra o nível de custas judiciais necessário para intentar um processo judicial num processo comercial (ver nota de rodapé 59).

Gráfico 25: custas judiciais para intentar um processo judicial num processo comercial, 2019(*) (em EUR) (fonte: Comissão Europeia e CCBE⁵⁹)

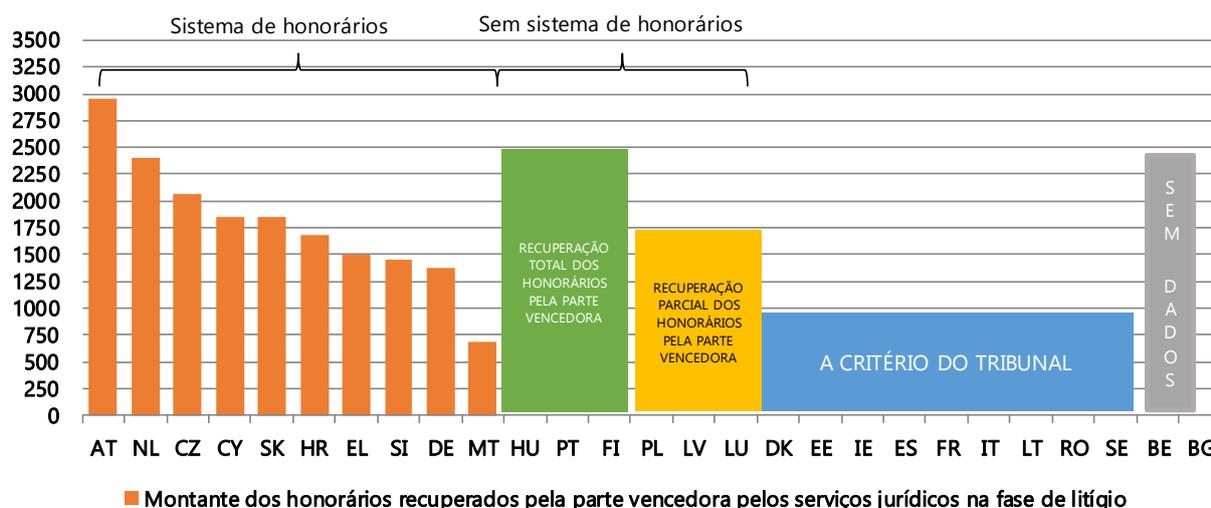


(*) A recuperação das custas judiciais é decidida caso a caso em **ES**, **PT** e **RO**. Não existe recuperação total das custas judiciais pela parte vencedora na **EL** e na **HU**.

Por norma, o credor tem de adiantar os honorários do seu advogado não só durante a fase contenciosa, mas também na fase pré-contenciosa. No que diz respeito ao reembolso, a maioria dos Estados-Membros aplica a regra segundo a qual a parte que perde o processo judicial tem de pagar não só as suas custas, mas também as custas da parte que vence. Esta regra de transferência de custas desencoraja a instauração de processos com baixa probabilidade de sucesso e incentiva a instauração de processos com alta probabilidade de êxito. O gráfico 26 mostra o montante que o tribunal atribuiria ao requerente vencedor no cenário de um processo comercial (ver nota de rodapé 60). É possível distinguir três sistemas principais: 1) nos Estados-Membros com um sistema de honorários legal, o reembolso dos honorários depende do nível de honorário legal previsto para o trabalho realizado pelo advogado, que varia significativamente entre Estados-Membros; 2) nos Estados-Membros sem um sistema de honorários legal, aplica-se um reembolso total (HU, PT, FI) ou parcial (PL, LV, LU) dos honorários; e 3) em alguns Estados-Membros, o reembolso é decidido pelo tribunal caso a caso.

⁵⁹ Os dados foram recolhidos através das respostas dos membros do CCBE a um questionário baseado no seguinte cenário específico: um processo entre duas empresas num litígio comercial transfronteiriço relativo à execução de um contrato. O valor da causa indicado foi 20 000 EUR. Foi pedido aos membros do CCBE que facultassem informações sobre as custas judiciais a pagar para intentar uma ação penal neste cenário.

Gráfico 26: recuperação dos honorários num processo comercial, 2019 (*) (em EUR) (fonte: Comissão Europeia e CCBE⁶⁰)



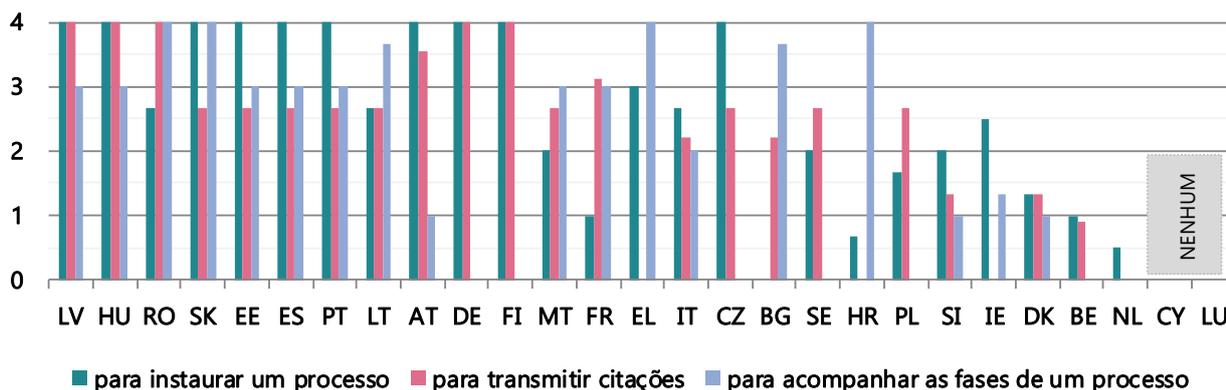
(*) Para este gráfico, os honorários não incluem os custos administrativos e o IVA, se aplicável. Os honorários hipotéticos para a fase contenciosa estabelecidos para o cenário têm o valor de 1 650 EUR. A recuperação total em sistemas sem honorários legais significa que este montante (1 650 EUR) pode ser recuperado. Os Estados-Membros com uma recuperação parcial (PL, LV, LU) são ordenados segundo os honorários recuperáveis (do mais alto para o mais baixo, com montantes entre 1 275 EUR e 500 EUR). O gráfico não inclui informações sobre a recuperação dos honorários para a fase pré-contenciosa, que não se encontra prevista em todos os Estados-Membros. **AT**: o cenário não se aplica totalmente ao sistema de reembolso da AT. **MT**: não existe o conceito de valor horário em MT, sendo o reembolso determinado com base no valor da causa. **IT**: existem honorários legais em IT (3 235 EUR no cenário), mas o tribunal pode decidir aplicar o reembolso dentro de um intervalo definido. **LT**: o tribunal decide ter em conta as orientações do Ministério da Justiça, o montante máximo a aplicar no cenário seria 3 350 EUR.

– *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, bem como 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 informáticos dos tribunais desempenham igualmente um papel cada vez mais importante na cooperação transfronteiriça entre autoridades judiciais, facilitando a aplicação da legislação da UE, por exemplo no que se refere a processos para ações de pequeno montante.

⁶⁰ Os dados foram recolhidos através das respostas dos membros do CCBE a um questionário baseado no mesmo caso hipotético do gráfico 25 (cf. FN 58). Foi utilizado o seguinte cenário como base para o cálculo dos honorários: a empresa que pretende fazer cumprir o contrato contratou um advogado especializado e experiente, que realizou o seguinte trabalho: na fase pré-contenciosa: três horas de trabalho, um documento produzido por um valor horário de 150 EUR (o que totaliza 450 EUR). Na fase contenciosa: 11 horas de trabalho, três documentos produzidos, duas audiências por um valor horário líquido de 150 EUR (o que totaliza 1 650 EUR). Foi pedido aos membros do CCBE que facultassem informações sobre a) os honorários legais previstos para o trabalho realizado durante a fase (pré)-contenciosa, se aplicável, e b) o montante dos honorários cujo reembolso pela parte perdedora seria, de forma razoável, ordenado pelo tribunal.

Gráfico 27: disponibilidade de meios eletrônicos, 2018 (*) [0 = disponível em 0 % dos tribunais, 4 = disponível em 100 % dos tribunais⁶¹] (fonte: estudo da CEPEJ)



(*) Metodologia nova, os dados não podem ser comparados com os dados de anos anteriores. DK e RO: os processos podem ser instaurados junto dos tribunais por correio eletrônico.

– 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. As modalidades de publicação em linha das decisões judiciais são essenciais para a criação de ferramentas de pesquisa intuitivas⁶², que tornem a jurisprudência mais acessível para os profissionais da justiça e para o público em geral. O acesso simplificado e a reutilização simples da jurisprudência permite que as aplicações inovadoras de tecnologia jurídica sejam um apoio para os profissionais.

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. O Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados⁶³ aplica-se na totalidade ao tratamento de dados pessoais pelos tribunais. É necessário atingir um equilíbrio justo entre o direito à proteção de dados e o direito à publicidade das decisões judiciais e à transparência do sistema judicial quando se avalia quais os dados que devem ser tornados públicos. Isto verifica-se sobretudo nos casos em que prevalece um interesse público que justifica a divulgação desses dados. Em muitos países, a lei ou a prática exige a anonimização ou a pseudonimização⁶⁴ das decisões judiciais antes da publicação, de uma forma sistemática ou mediante pedido. Os dados

⁶¹ Os dados referem-se a 2018. 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 ponto 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 específicos dizem respeito ao tipo de litígios a dirimir (civil/comercial, criminal, administrativo ou outro).

⁶² 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.

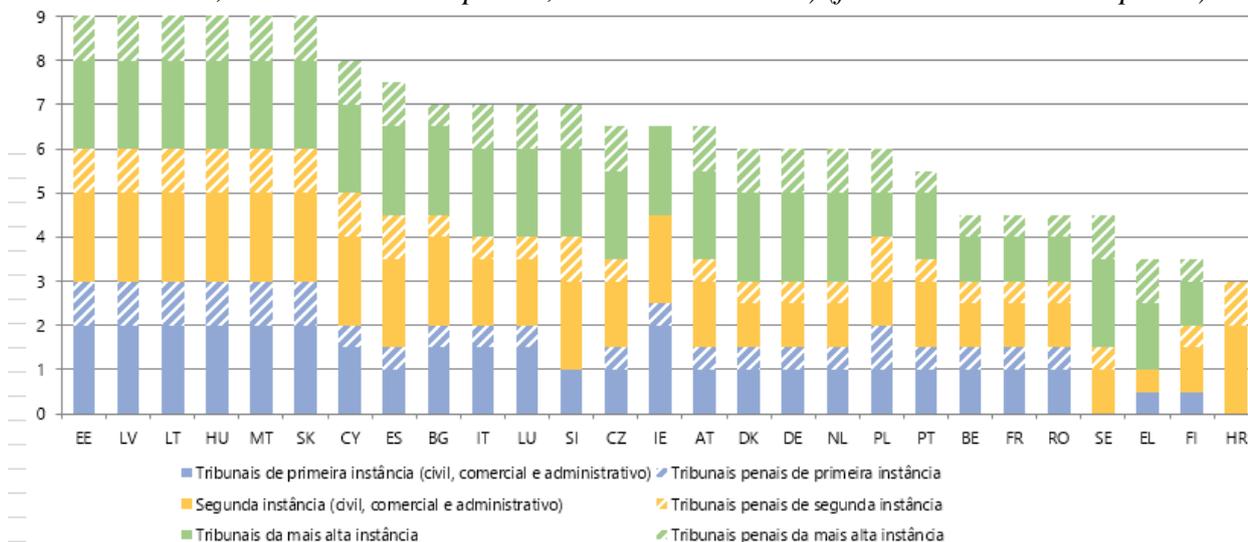
Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) (JO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

⁶⁴ A anonimização/pseudonimização é mais eficaz se assistida por um algoritmo. Contudo, é necessária supervisão humana, uma vez que os algoritmos não se adaptam ao contexto.

gerados pelo sistema judicial também são regidos pela legislação europeia em matéria de dados abertos e reutilização de informações do setor público⁶⁵.

A disponibilidade das decisões judiciais num formato legível por máquina⁶⁶ facilita um sistema judicial propício aos algoritmos⁶⁷.

Gráfico 28: acesso do público a sentenças publicadas na Internet, 2019 (*) (processos civis/comerciais, administrativos e penais, todas as instâncias) (fonte: Comissão Europeia⁶⁸)



(*) 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, e 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. **BE:** em relação aos processos civis e penais, cada tribunal é responsável por decidir sobre a publicação das suas próprias sentenças. **BG:** todas as decisões penais proferidas pelo Tribunal de Cassação são publicadas, com exceção das que contêm informações classificadas. **DE:** cada Estado federado decide da disponibilidade em linha das sentenças proferidas 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 sobre as sentenças a publicar. **LU** e **SE:** os tribunais normalmente não divulgam as sentenças por via eletrónica (apenas as proferidas nos processos mais mediáticos). **AT:** no caso dos tribunais de primeira e segunda instâncias, os juízes decidem quais as sentenças a publicar. **NL:** os tribunais decidem sobre a publicação em conformidade com critérios publicados. **PL:** em relação aos processos administrativos, o chefe de unidade em cada tribunal decide sobre a publicação. **PT:** em relação aos processos civis e penais, uma comissão do tribunal decide sobre a publicação.

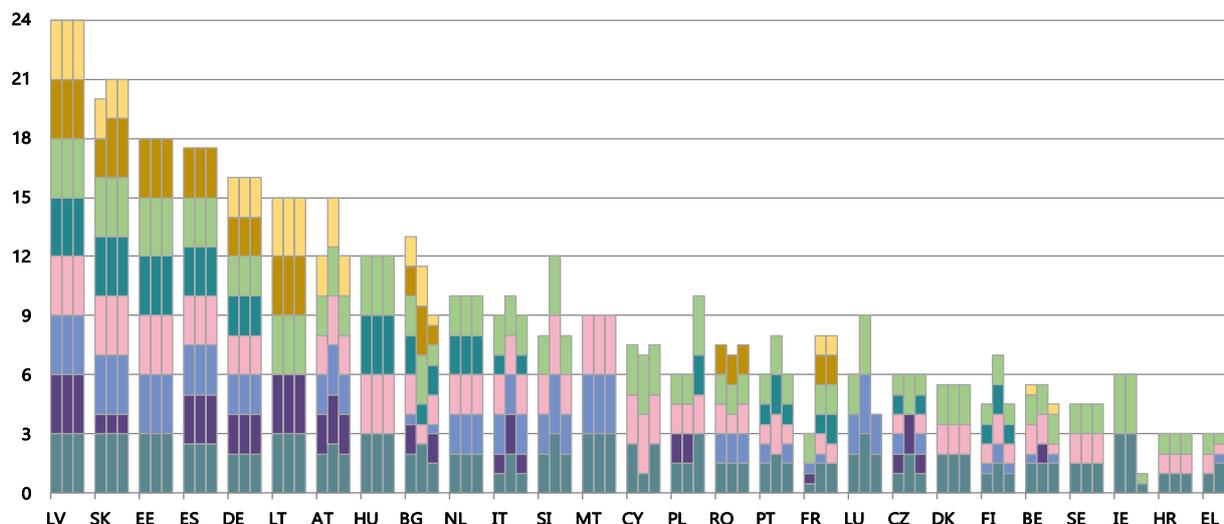
⁶⁵ Diretiva 2003/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro de 2003, relativa à reutilização de informações do setor público (JO L 345 de 31.12.2003, p. 90) e Diretiva (UE) 2019/1024 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativa aos dados abertos e à reutilização de informações do setor público (JO L 172 de 26.6.2019, p. 56).

⁶⁶ As sentenças modeladas de acordo com normas (por exemplo, Akoma Ntoso) e os metadados conexos podem ser descarregados gratuitamente sob a forma de uma base de dados ou através de outro método automatizado (por exemplo, Interface de Programação da Aplicação).

⁶⁷ Ver também a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Uma estratégia europeia para os dados, COM(2020) 66 final, o Livro Branco da Comissão sobre a inteligência artificial — Uma abordagem europeia virada para a excelência e a confiança, COM(2020) 65 final, e as 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).

⁶⁸ Dados de 2019 recolhidos em cooperação com o grupo de pessoas de contacto nos sistemas judiciais nacionais.

Gráfico 29: modalidades de produção de decisões judiciais em formato legível por máquina, 2019 (*) (processos civis/comerciais, administrativos e penais, todas as instâncias) (fonte: Comissão Europeia⁶⁹)



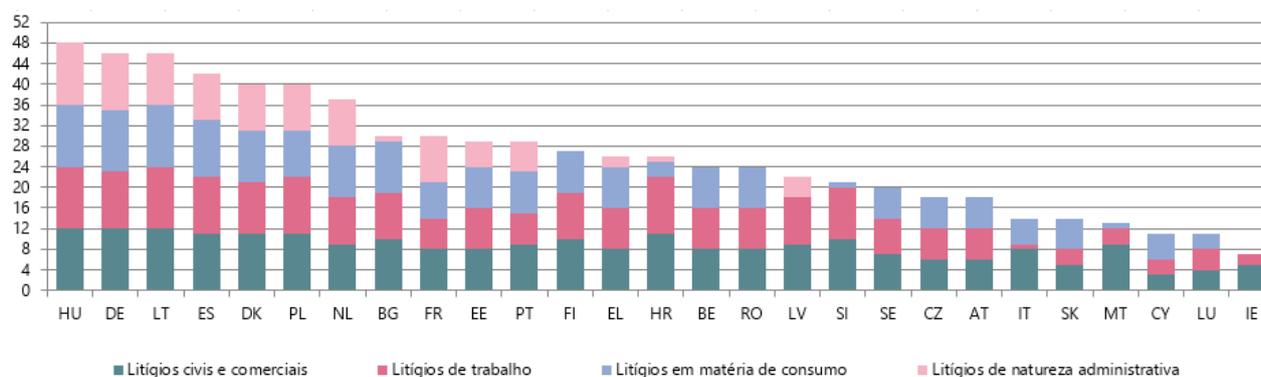
(*) Máximo possível: 24 pontos por tipo de processos. Para cada uma das três instâncias (primeira, segunda, última), pode ser atribuído um ponto se forem abrangidas todas as decisões judiciais. Se numa determinada instância apenas forem abrangidas algumas decisões judiciais, apenas é atribuído meio ponto. Quando um Estado-Membro dispõe apenas de duas instâncias, foram atribuídos pontos a três instâncias, refletindo-se a respetiva instância superior 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. **ES:** não é permitida a utilização da base de dados do Conselho Geral da Magistratura (CGPJ) para efeitos comerciais o descarregamento maciço de informação. A reutilização desta informação para a elaboração de bases de dados ou para efeitos comerciais deve cumprir o procedimento e as recomendações estabelecidos pelo CGPJ através do seu Centro de Documentação Judicial. **FR:** apenas as sentenças publicadas pelo Tribunal de Cassação são de acesso público gratuito. Os responsáveis por publicações jurídicas podem aceder às sentenças publicadas pelos tribunais de recurso no sistema Jurica através da rede privada e virtual de justiça. As sentenças transmitidas pelos tribunais de primeira instância e pelos supremos tribunais ao Tribunal de Cassação não estão sujeitas a anonimização ou a pseudonimização. Foi estabelecido o livre acesso às sentenças judiciais, com exceção dos pedidos repetitivos e sistemáticos. A reutilização de dados pessoais dos juízes e dos funcionários judiciais para a avaliação, a análise, a comparação ou a previsão das suas práticas profissionais reais ou supostas é punível por lei. **IE:** o sistema judicial irlandês não tem uma jurisdição especializada para apreciar processos administrativos. **LU:** nos processos administrativos, existem apenas dois níveis judiciais.

⁶⁹ Dados de 2019 recolhidos em cooperação com o grupo de pessoas de contacto nos sistemas judiciais nacionais.

– Aceder a métodos de resolução alternativa de litígios –

O gráfico 30 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 direito⁷⁰.

Gráfico 30: promoção e incentivos à utilização de métodos de RAL, 2019 (*) (fonte: Comissão Europeia⁷¹)



(*) Máximo possível: 52 pontos. Indicadores 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, se a RAL for bem-sucedida, 10) não é necessário advogado para o respetivo procedimento, 11) o juiz pode agir na qualidade de mediador, 12) o acordo celebrado pelas partes é juridicamente vinculativo, 13) utilização de ferramentas eletrónicas para resolver o litígio através dos métodos de RAL. Foi atribuído um ponto a cada um destes 13 indicadores por cada ramo do direito. **CZ**: não existem dados disponíveis sobre os litígios de natureza administrativa. **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**: para os 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. A procura de uma resolução amigável é tarefa obrigatória do juiz, a menos que tal seja inadequado devido à natureza do processo.

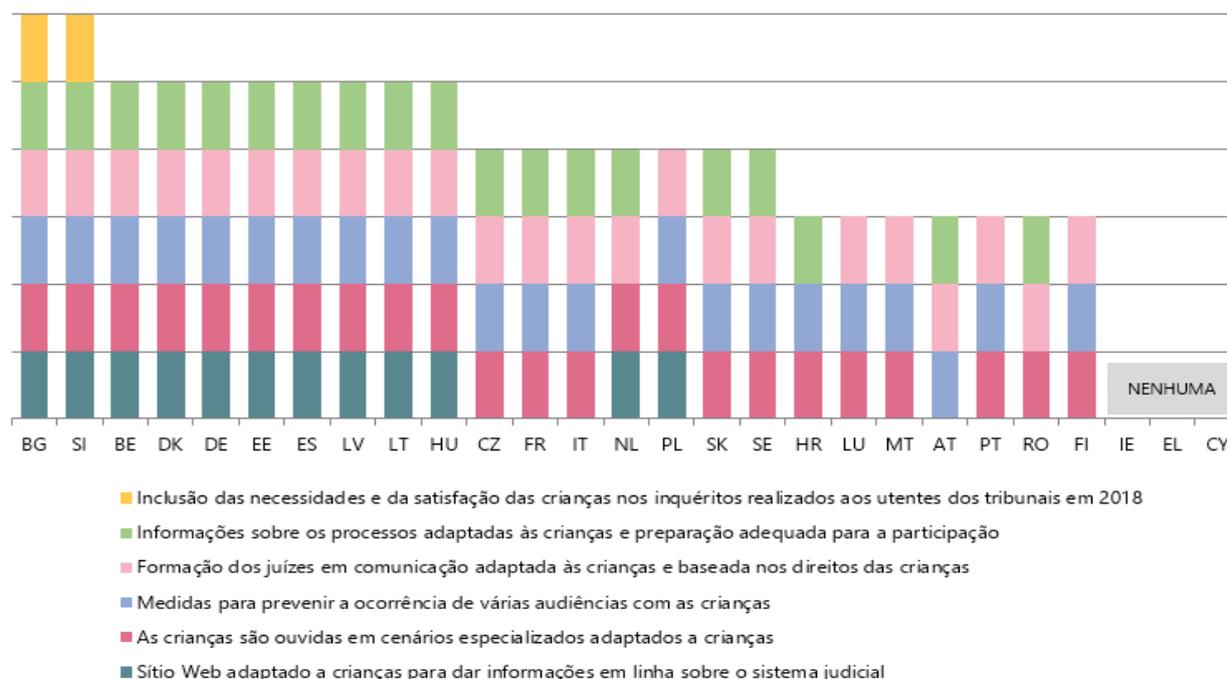
⁷⁰ Os métodos para promover e incentivar a utilização da RAL não abrangem o requisito obrigatório de recorrer à RAL antes de se dirigir ao tribunal, dado esta exigência suscitar dúvidas quanto à sua compatibilidade com o direito a vias de recurso efetivas perante um tribunal consagrado na Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

⁷¹ Dados de 2019 recolhidos em cooperação com o grupo de pessoas de contacto nos sistemas judiciais nacionais.

– Uma justiça adaptada às crianças –

O gráfico 31 mostra os vários mecanismos dos Estados-Membros que tornam o sistema judicial mais acessível às crianças e adaptado às suas necessidades, por exemplo, através da prestação de informações sobre os processos adaptadas às crianças ou da adoção de medidas para evitar que as crianças tenham de estar presentes em várias audiências.

Gráfico 31: justiça adaptada às crianças, 2019 (*) (fonte: Comissão Europeia⁷²)



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 processos e das decisões é posta em causa.

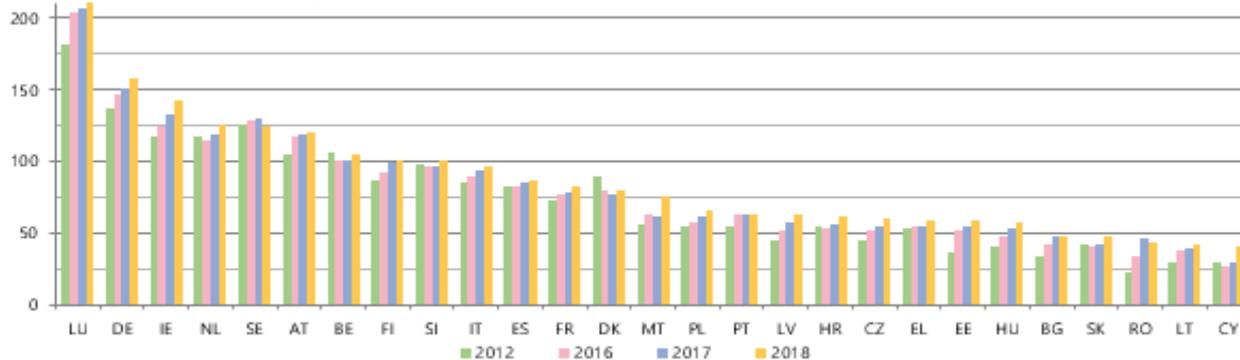
– Recursos financeiros –

Os gráficos infra mostram a despesa pública efetiva com o funcionamento do sistema judicial (excluindo os estabelecimentos prisionais), por habitante (gráfico 32) e em percentagem do produto interno bruto (PIB) (gráfico 33) e, por último, as principais categorias de despesas nos tribunais judiciais (gráfico 34)⁷³.

⁷² Dados de 2019 recolhidos em cooperação com o grupo de pessoas de contacto nos sistemas judiciais nacionais.

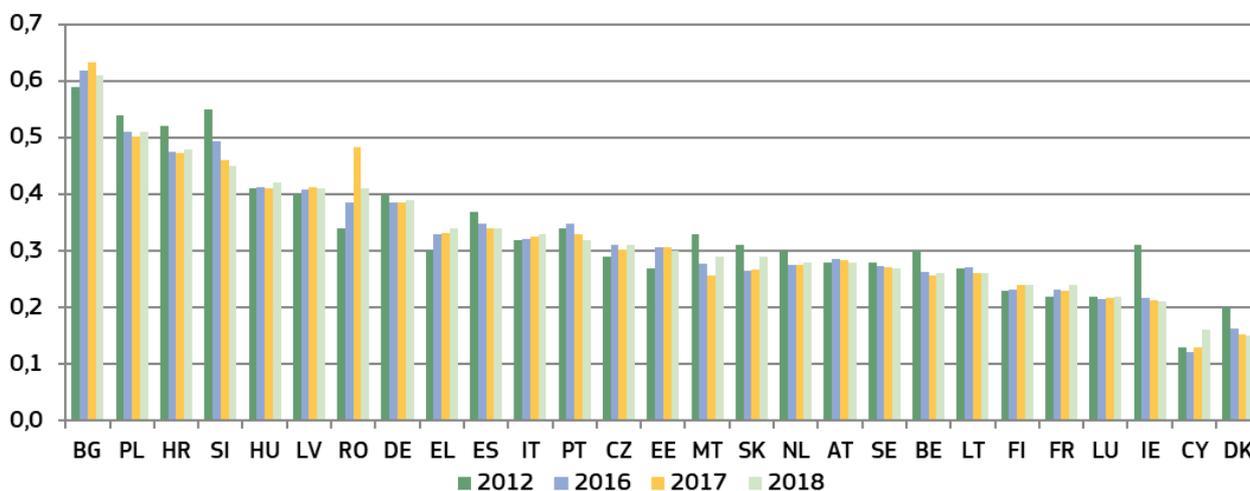
⁷³ Total (real) da despesa das administrações públicas com a administração, o funcionamento ou o apoio de tribunais administrativos, civis e penais e do sistema judicial, incluindo a aplicação de coimas e liquidações judiciais decididas pelos tribunais e com o funcionamento de sistemas de liberdade condicional 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), quadro do Eurostat gov_10a_exp, disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Gráfico 32: despesas totais das administrações públicas com os tribunais judiciais, 2012, 2016-2018 (*) (em EUR por habitante) (fonte: Eurostat)



(*) Os Estados-Membros estão ordenados de acordo com as despesas em 2018 (das mais elevadas para as mais baixas). Os dados de 2018 para **ES, FR, HR, PT e SK** são provisórios.

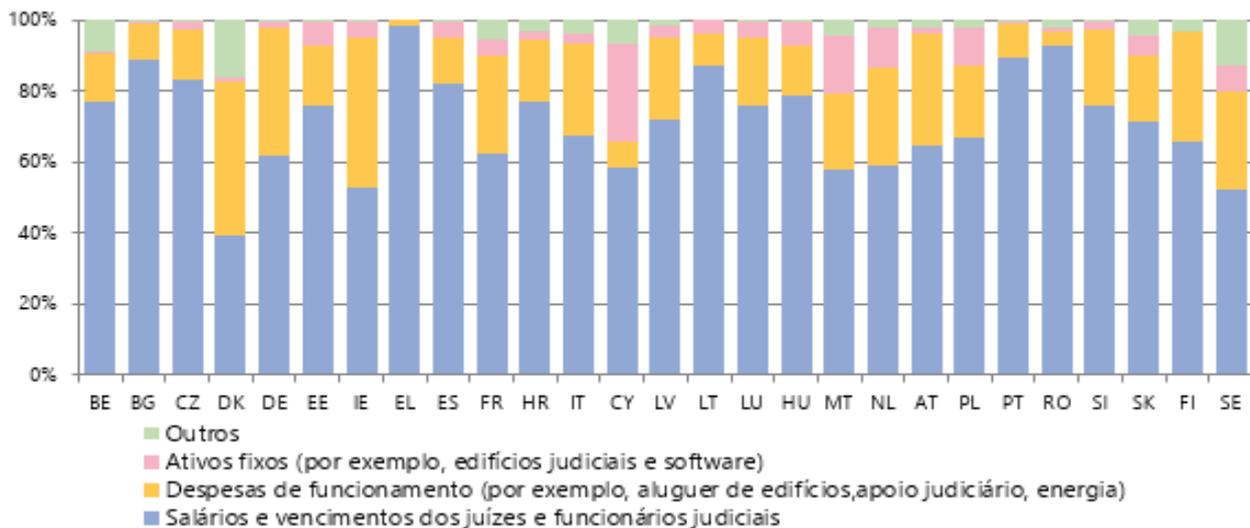
Gráfico 33: despesas totais das administrações públicas com os tribunais judiciais, 2012, 2016-2018 (*) (em percentagem do PIB) (fonte: Eurostat)



(*) Os Estados-Membros estão ordenados de acordo com as despesas em 2018 (das mais elevadas para as mais baixas). Os dados de 2018 para **ES, FR, HR, PT e SK** são provisórios.

O gráfico 34 mostra as principais categorias económicas das despesas públicas nos tribunais: 1) ordenados e vencimentos dos juízes e dos funcionários judiciais, incluindo contribuições sociais («remuneração dos empregados»⁷⁴), 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»⁷⁵), 3) investimento em ativos fixos, como edifícios judiciais e software («formação bruta de capital fixo»⁷⁶), e 4) outras despesas.

Gráfico 34: despesas totais das administrações públicas com os tribunais judiciais por categoria (*) (em 2018, em percentagem das despesas totais) (fonte: Eurostat)



(*) Os dados relativos a **ES**, **FR**, **HR** e **SK** são provisórios, os dados relativos a **PT** são estimativas.

– Recursos humanos –

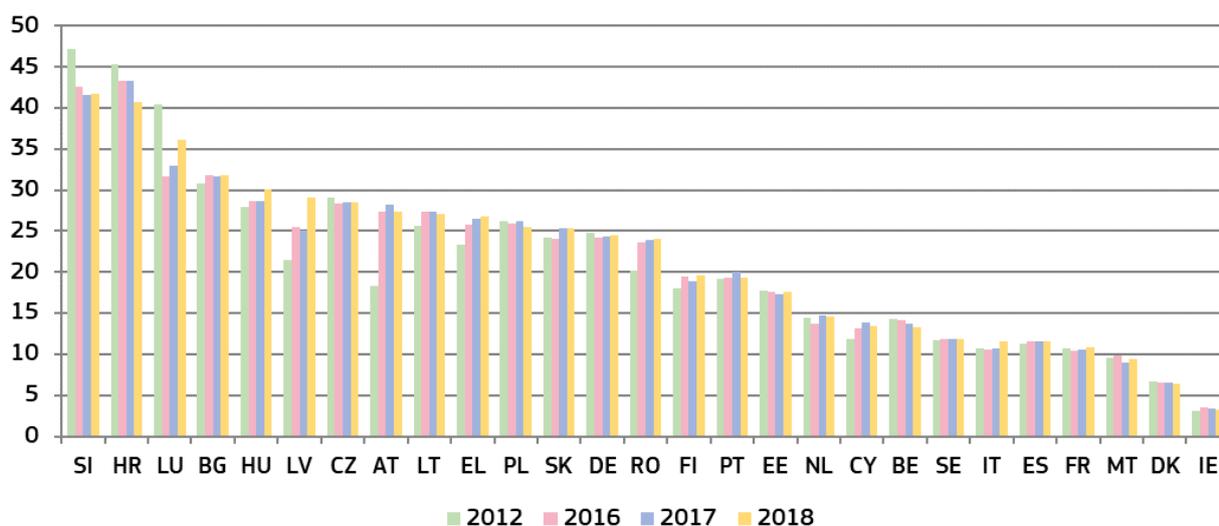
É essencial dispor de recursos humanos adequados para assegurar a qualidade do sistema judicial. A diversidade entre juízes, incluindo o equilíbrio entre os géneros, acrescenta conhecimentos, competências e experiências complementares e reflete a realidade da sociedade.

⁷⁴ A remuneração dos empregados consiste em ordenados e vencimentos 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.

⁷⁵ 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.

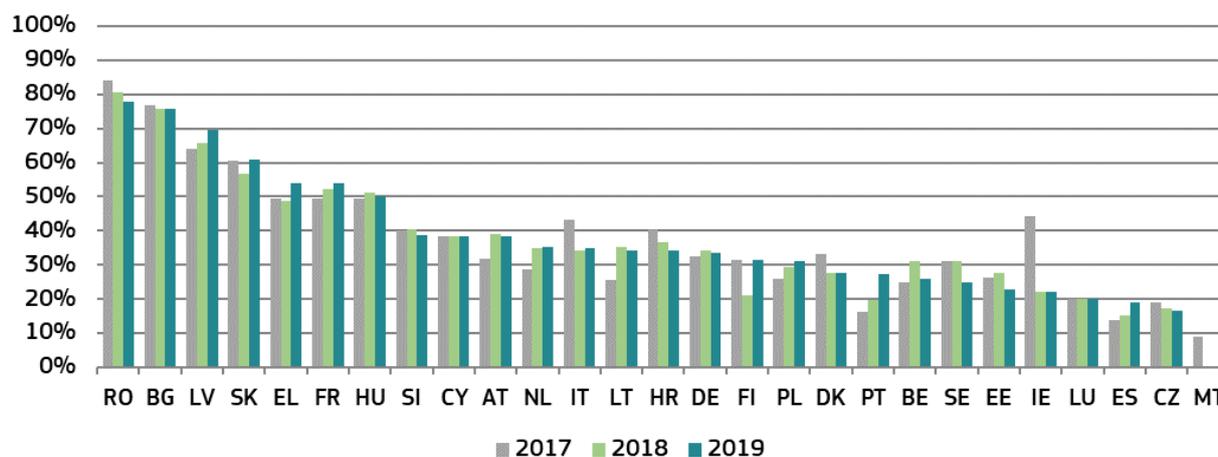
⁷⁶ A formação bruta de capital fixo (FBCF) é constituída pelos investimentos, líquidos de cessões de [ativos fixos](#), realizados pelos produtores residentes num dado período, acrescidos de certos aumentos de valor dos ativos não produzidos realizados pelos produtores ou unidades institucionais. Os 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 35: número de juízes, 2012-2018 (*) (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 a justiça administrativa no 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 todos os graus para a justiça penal e civil, bem como para os juízes administrativos. **IT**: não se tomam em consideração as comissões regionais de auditoria, as comissões fiscais locais e os tribunais militares. **LU**: os números foram revistos na sequência de uma melhoria da metodologia.

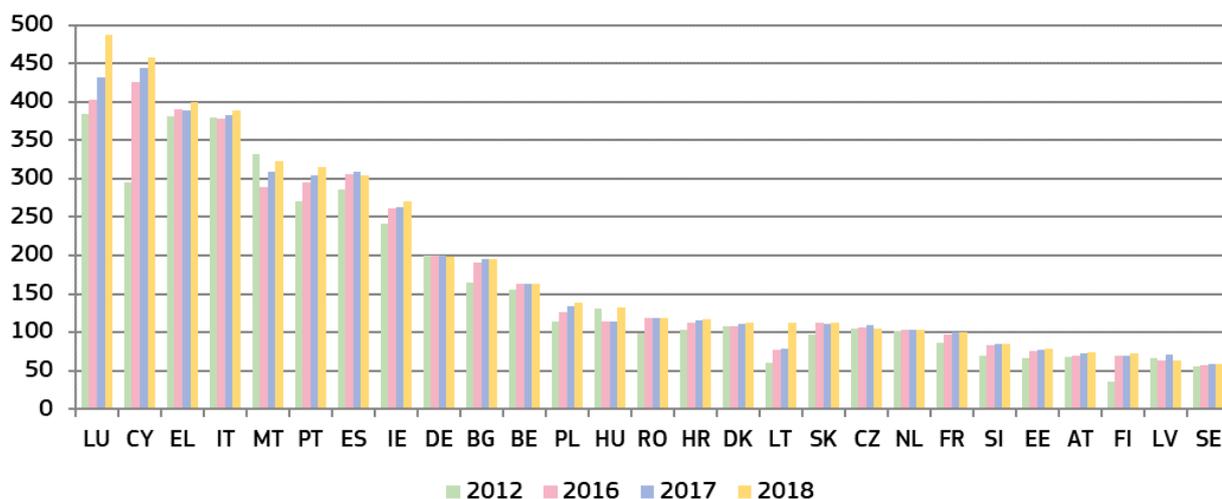
Gráfico 36: proporção de juízas nos supremos tribunais entre 2017 e 2019 (*) (fonte: Comissão Europeia⁷⁷)



(*) Ordenado por gráficos de 2019, do mais alto para o mais baixo.

⁷⁷ Dados de 2019. 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_natcrt_wmid_natcrt_supcrt.

Gráfico 37: número de advogados, 2012-2018 (*) (por 100 000 habitantes) (fonte: estudo da CEPEJ)

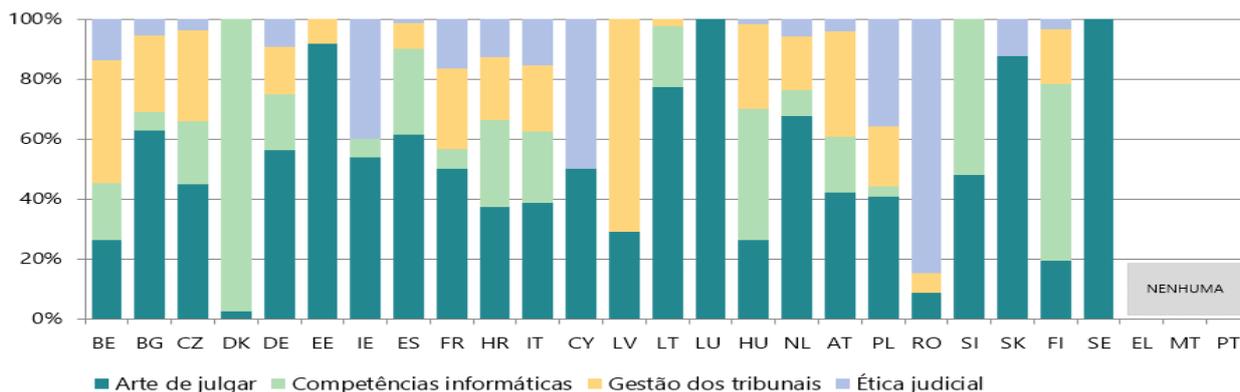


(*) No âmbito da metodologia da CEPEJ, um advogado é uma pessoa qualificada e autorizada nos termos da lei nacional a agir em nome dos seus clientes, a exercer a advocacia, a comparecer em tribunal, a aconselhar e representar os clientes em questões jurídicas (Recomendação Rec (2000)21, do Comité de 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.

– 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.

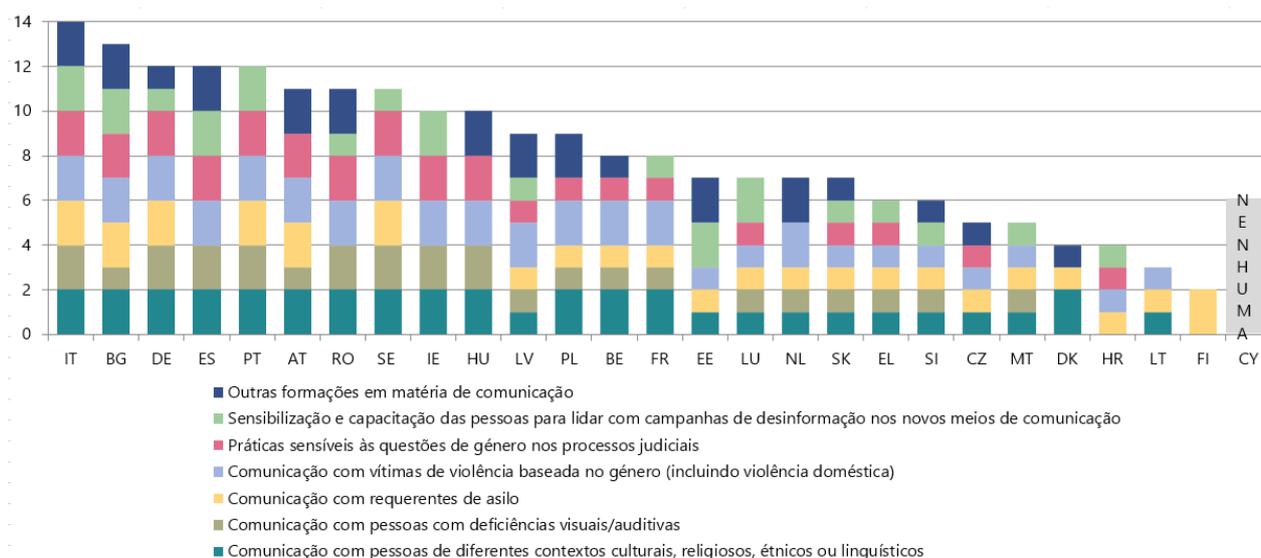
Gráfico 38: percentagem de formação contínua de juízes em vários tipos de competências, 2018 (*) (em % do número total de juízes que recebeu esses tipos de formação) (fonte: Comissão Europeia⁷⁸)



(*) (*) O gráfico 38 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 idênticos, em percentagem do número total de juízes que receberam esses tipos de formação. As atividades de formação judiciária não são tidas em conta. As autoridades de formação judiciária em **EL**, **MT** e **PT** não disponibilizaram atividades de formação específica nas competências selecionadas. **DK:** incluindo os funcionários judiciais. **AT:** incluindo os procuradores.

⁷⁸ Os dados de 2018 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.

Gráfico 39: disponibilidade da formação em matéria de comunicação para juízes, 2019 (*)
(fonte: Comissão Europeia⁷⁹)



(*) Máximo possível: 14 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. Outras formações em matéria de comunicação incluem: cursos destinados a melhorar as competências de comunicação em público e a comunicação com os meios de comunicação social (**BE, BG, EE, LV, NL, PL, RO, SK**); cursos de competências de interrogatório (**DE e AT**), cursos de gestão de pessoas (**BE, ES, PL**) e formações em competências interpessoais para melhorar a clareza das decisões judiciais e os métodos de apresentação (**CZ, DK, LV, HU, PL, SK**).

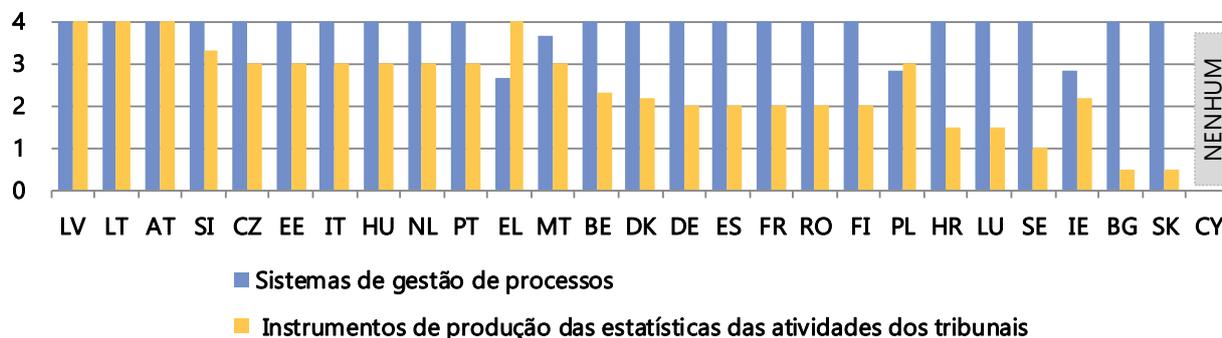
3.2.3. Instrumentos de avaliação

O acompanhamento e a avaliação das atividades judiciais ajudam a detetar deficiências 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. A utilização de ferramentas informáticas adequadas permitiria 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 de alerta precoce automáticos. 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 das conclusões dos inquéritos é um requisito prévio para melhorar a qualidade dos sistemas judiciais.

⁷⁹ Dados de 2019 recolhidos em cooperação com o grupo de pessoas de contacto nos sistemas judiciais nacionais.

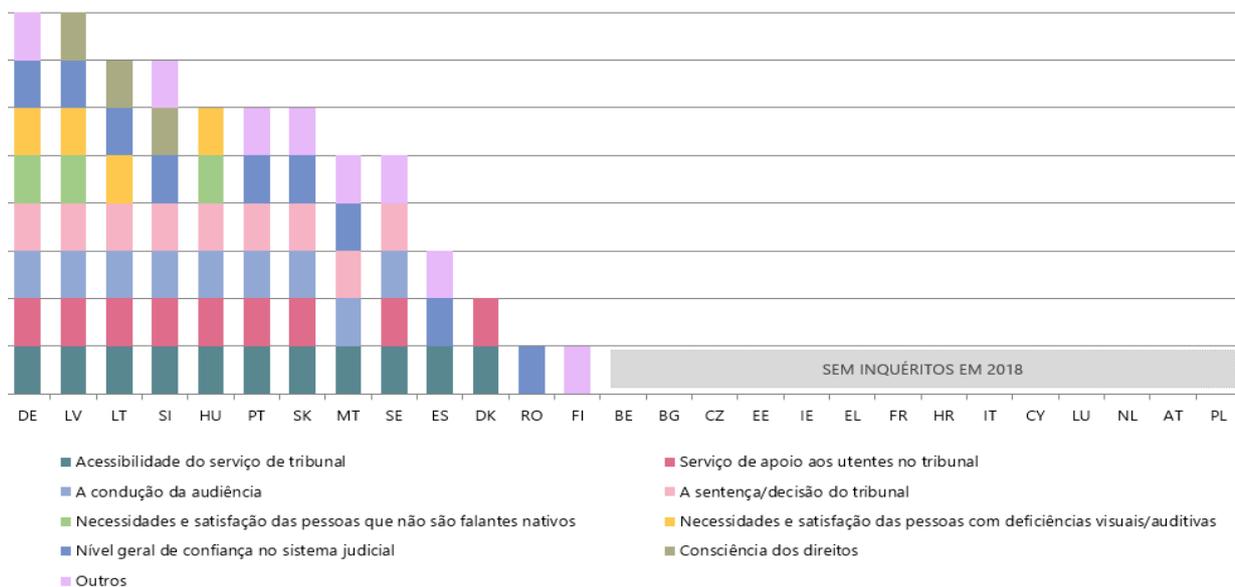
Gráfico 40: disponibilidade de ferramentas informáticas para gerir os processos e elaborar estatísticas das atividades dos tribunais, 2018 (*)

[0 = disponível em 0 % dos tribunais, 4 = disponível em 100 % dos tribunais ⁽⁸⁰⁾] (fonte: estudo da CEPEJ)



(*) Metodologia nova, os dados não podem ser comparados com os dados de anos anteriores.

Gráfico 41: temas dos inquéritos realizados junto dos utentes dos tribunais ou dos profissionais da justiça, 2018 (*) (fonte: Comissão Europeia⁸¹)



(*) 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: inquéritos a advogados sobre o funcionamento de determinados tribunais (ES); consciencialização para as medidas em matéria de TIC por forma a melhorar a acessibilidade dos utilizadores (MT); recursos e condições materiais dos tribunais (PT); questões relativas a um projeto sobre equidade processual (SI); possibilidades de melhoria do funcionamento dos tribunais (SK); conceções sobre a publicação adequada (FI); e satisfação dos profissionais da justiça e dos utentes dos tribunais com os serviços prestados pelo sistema judicial (SE). Na DE, foram realizados diferentes inquéritos ao nível dos Estados federados.

⁸⁰ Dados de 2018. A taxa de equipamentos, de 100 % (dispositivo completamente implantado) a 0 % (dispositivo inexistente), indica a presença funcional em tribunais do dispositivo abrangido 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 ponto 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 específicos dizem respeito ao tipo de litígios a dirimir (civil/comercial, criminal, administrativo ou outro).

⁸¹ Dados de 2018 recolhidos em cooperação com o grupo de pessoas de contacto nos sistemas judiciais nacionais.

Gráfico 42: acompanhamento dos inquéritos realizados junto dos utentes dos tribunais ou de profissionais da justiça, 2018 (*) (fonte: Comissão Europeia⁸²)



(*) Os Estados-Membros receberam um ponto por tipo de acompanhamento. A categoria «outro acompanhamento específico» incluiu: inspeção (ES); utilização como orientação para o desenvolvimento de políticas internas (MT); publicação de ferramentas informativas para o público em geral (SI); e relatórios de autoavaliação dos tribunais (SK).

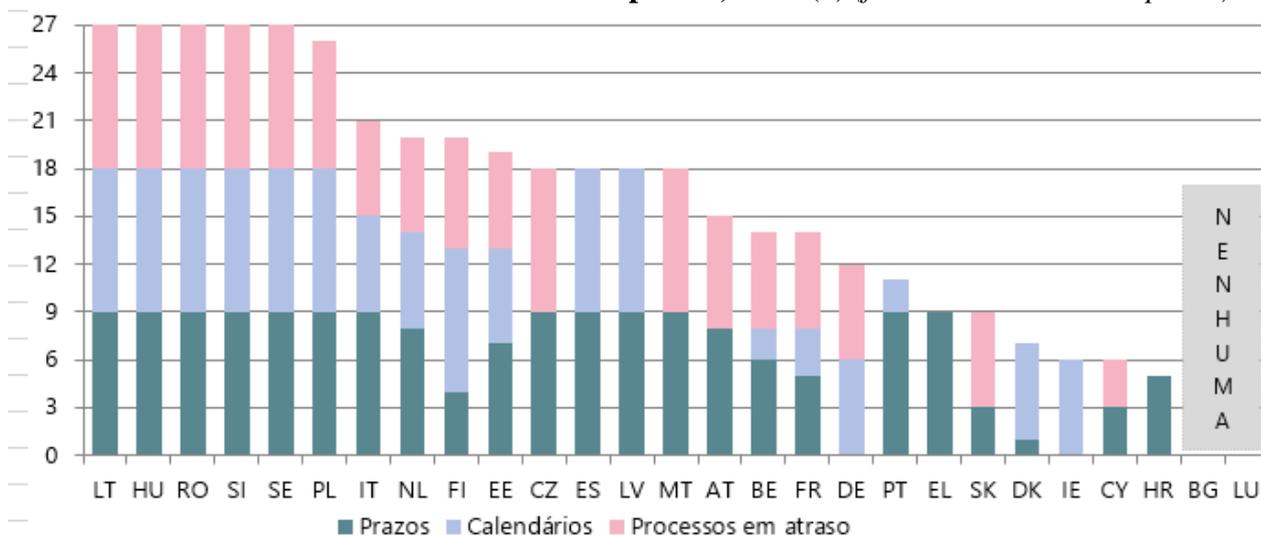
3.2.4. Normas

As normas podem melhorar a qualidade dos sistemas judiciais. Na sequência da panorâmica, nas edições anteriores, das normas em matéria de prazos e de prestação de informações às partes, o Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2020 centra-se nos prazos, nos processos em atraso e nos calendários enquanto ferramenta de gestão para o sistema judicial⁸³. O gráfico 43 mostra uma panorâmica dos Estados-Membros que utilizam medidas normalizadas em matéria de prazos, calendários e processos em atraso e inclui pela primeira vez informações repartidas por ramos do direito e instâncias em que existem essas normas. 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 objetivos/práticas quantificáveis, por exemplo uma percentagem predefinida de processos que devem ser concluídos dentro de um determinado prazo.

⁸² Dados de 2018 recolhidos em cooperação com o grupo de pessoas de contacto nos sistemas judiciais nacionais.

⁸³ 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.

Gráfico 43: normas existentes em matéria de prazos, 2019 (*) (fonte: Comissão Europeia⁸⁴)



(*) Os Estados-Membros receberam 1 ponto por instância (primeira, segunda, última) por cada ramo do direito (civil/comercial, administrativo e penal) se tiver sido definida uma norma. Máximo possível: 27 pontos. 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.

⁸⁴ Dados de 2019 recolhidos em cooperação com o grupo de pessoas de contacto nos sistemas judiciais nacionais.

3.2.5. Resumo sobre a qualidade dos sistemas judiciais

Facilidade de acesso, recursos suficientes, instrumentos de avaliação eficazes e normas e práticas adequadas são fatores que contribuem para a elevada qualidade dos sistemas judiciais. Os cidadãos e as empresas esperam decisões de alta qualidade de um sistema judicial eficaz. O Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2020 aprofunda a sua análise comparativa destes fatores.

Acessibilidade

A presente edição debruça-se novamente sobre alguns 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 22). Verificam-se diferenças quanto ao conteúdo das informações e à adequação destas para dar resposta às necessidades das pessoas. Por exemplo, apenas um número limitado de Estados-Membros (nove) permite aos cidadãos saber se podem beneficiar de apoio judiciário através de uma simulação interativa em linha. No entanto, a maioria dos Estados-Membros disponibiliza informações para as pessoas que não são falantes nativos, bem como informações especificamente destinadas a pessoas com deficiências visuais ou auditivas.
- A **disponibilidade do 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 23 mostra que, em alguns Estados-Membros, os consumidores com rendimentos inferiores ao limiar de pobreza fixado pelo Eurostat não beneficiam de apoio judiciário. Comparativamente ao ano anterior, a acessibilidade do apoio judiciário permaneceu estável. Ao mesmo tempo, noutros Estados-Membros, o apoio judiciário tornou-se ao longo dos anos menos acessível. O nível das custas judiciais (gráfico 24) manteve-se em larga medida estável desde 2016, embora o peso das custas judiciais continue a ser proporcionalmente mais elevado para as causas de baixo valor. A dificuldade em beneficiar de apoio judiciário, conjugada com custas judiciais elevadas em alguns Estados-Membros, pode ter um efeito dissuasivo no acesso à justiça por parte das pessoas em situação de pobreza.
- Pela primeira vez, o Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2020 também inclui informações sobre as **custas judiciais e a possibilidade de recuperação dos honorários num processo comercial**. O nível das custas judiciais para um litígio comercial (gráfico 25) varia amplamente entre Estados-Membros (desde 0,1 % a 6 % do valor da causa), e apenas dois Estados-Membros não têm quaisquer custas judiciais. O gráfico 26 mostra, pela primeira vez, em que medida a parte vencedora pode recuperar os honorários num processo comercial. No que diz respeito à possibilidade de recuperação dos honorários referentes à fase de contencioso, observam-se grandes diferenças quer entre os Estados-Membros que têm ou não um sistema de honorários legal, quer nestes grupos (sobretudo entre os sistemas de honorários legais mais e menos generosos). Além disso, em vários Estados-Membros, a recuperação dos honorários depende do critério do tribunal. O nível de generosidade do sistema para a recuperação dos honorários pode ter efeitos de incentivo ou desincentivo que afetam a probabilidade de instauração de um processo e, como tal, o acesso geral à justiça.
- 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 27 revela que em mais de metade dos Estados-Membros a apresentação de requerimentos por via eletrónica e a transmissão de citações ainda não são possíveis ou são possíveis numa medida limitada, tal como apresentado no Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2019. Continuam a existir grandes lacunas, sobretudo no que diz respeito à possibilidade de acompanhar os processos judiciais em linha, constatando-se que nenhum Estado-Membro atingiu a plena implantação em todos os tribunais e em todos os ramos do direito.
- Em comparação com anos anteriores, o **acesso em linha a sentenças judiciais** (gráfico 28)

permaneceu estável, sobretudo no que diz respeito à publicação de sentenças da mais alta instância: 19 Estados-Membros publicam todas as sentenças de direito civil/comercial e administrativo e o mesmo número de Estados-Membros publica sentenças penais da mais alta instância. Estes números positivos incentivam todos os Estados-Membros a continuarem a progredir neste domínio, uma vez que as sentenças da mais alta instância dão um importante contributo para a coerência da jurisprudência. Em instâncias mais baixas, o número de Estados-Membros que publicam todas as sentenças continua a ser significativamente inferior, quer para as sentenças de direito penal e civil/comercial quer para as sentenças de direito administrativo, um número que permaneceu estável desde 2017.

- O Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2020 aprofunda a análise das **modalidades implementadas nos Estados-Membros que podem facilitar a produção de decisões judiciais em formato legível por máquina** (gráfico 29). Todos os Estados-Membros têm pelo menos algumas modalidades implementadas para processos civis/comerciais, administrativos e penais. Contudo, é possível observar uma variação considerável entre os Estados-Membros. Afigura-se que os tribunais administrativos são relativamente mais avançados na criação dos fatores que permitem um sistema judicial propício aos algoritmos. Os sistemas judiciais onde foram implementadas as modalidades para a modelação das sentenças de acordo com as normas que permitem a sua legibilidade por máquina parecem ter potencial para atingir melhores resultados no futuro.
- Em comparação com anos anteriores, o número de Estados-Membros que promovem a utilização voluntária de **métodos de resolução alternativa de litígios (RAL)** (gráfico 30) em litígios privados continuou a aumentar uma vez mais. Tal é conseguido sobretudo com a introdução de mais incentivos à utilização da RAL em diferentes ramos do direito. Pelo segundo ano consecutivo, foram tidos em consideração os litígios de natureza administrativa, os quais mostraram uma ligeira expansão, uma vez que agora mais de metade dos Estados-Membros permitem a RAL neste domínio.
- Pela primeira vez, o Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2020 apresenta uma visão global das medidas tomadas pelos Estados-Membros para implementar um **sistema judicial adaptado às crianças** (gráfico 31). Quase todos os Estados-Membros adaptam de alguma forma o sistema judicial às crianças, destacando-se as medidas para audiências adaptadas às crianças (incluindo as instalações) e para evitar a presença das crianças em várias audiências. Contudo, menos de metade dos Estados-Membros têm sítios Web adaptados a crianças com informações sobre o sistema judicial.

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 2020 revela o seguinte:

- Em **termos de recursos financeiros**, os dados mostram que, de um modo geral, em 2018, as despesas totais das administrações públicas em tribunais judiciais mantiveram-se, uma vez mais, 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 32 e 33). Quase todos os Estados-Membros aumentaram as suas despesas *per capita* em 2018 (relativamente a 2017) e a maioria dos Estados-Membros também aumentou as suas despesas em percentagem do PIB.
- Tal como em 2019, o Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2020 também apresenta a **repartição das despesas totais em diferentes categorias**, com base nos dados recolhidos pelo Eurostat. O gráfico 34 revela grandes diferenças nos padrões de despesa entre os Estados-Membros. Por um lado, os salários e vencimentos dos juízes 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 geralmente muito reduzido e inclusive inexistente em alguns Estados-Membros. Por outro lado, as despesas de funcionamento (por exemplo, aluguer de edifícios, apoio judiciário e outros consumíveis) são significativamente mais elevadas num conjunto reduzido de Estados-Membros. Esta repartição permaneceu relativamente estável de um ano para o outro (gráfico 34).

- As **mulheres** continuam a representar menos de metade dos juízes ao **nível dos supremos tribunais** na maioria dos Estados-Membros (gráfico 36). A evolução ocorrida no período de três anos de 2017 a 2019 mostra que as tendências divergem entre Estados-Membros, mas a proporção de juízas nos supremos tribunais aumentou desde 2010 na maioria dos Estados-Membros.
- Em relação à **formação dos juízes**, embora quase todos os Estados-Membros ofereçam pelo menos alguma formação contínua sobre a arte de julgar, poucos disponibilizam formação em competências informáticas, gestão dos tribunais e ética judicial, e a percentagem de juízes que recebem essa formação permanece baixa na maioria dos países (gráfico 38). Em relação à formação para comunicar com partes de grupos vulneráveis, existe uma tendência contínua de melhoria, sobretudo no que diz respeito às pessoas com deficiências visuais ou auditivas, às vítimas de violência baseada no género e aos requerentes de asilo (gráfico 39). A formação para sensibilizar e capacitar as pessoas para lidar com a desinformação está mais amplamente disponível comparativamente ao ano anterior.

Instrumentos de avaliação

- Embora a maioria dos Estados-Membros tenha aplicado na íntegra **sistemas informáticos de gestão dos processos** (com algumas exceções), continuam a existir lacunas em relação aos instrumentos de produção das estatísticas das atividades dos tribunais (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 novamente, havendo um número crescente de Estados-Membros a optar por não realizar inquéritos. Contudo, parece existir alguma variação quanto aos Estados-Membros que não realizaram inquéritos, o que indica que, por vezes, os inquéritos são realizados a cada dois ou mais anos. A acessibilidade, o serviço prestado aos utentes, as audiências em tribunal e as sentenças, bem como a confiança geral no sistema judicial, continuaram a ser temas recorrentes dos inquéritos. Todavia, apenas alguns Estados-Membros realizaram inquéritos sobre a satisfação dos grupos com necessidades especiais ou sobre a consciência dos cidadãos quanto aos seus direitos. Quase todos os Estados-Membros que recorreram a inquéritos também garantiram acompanhamento (gráfico 42), embora com alcance ainda muito diverso. Por norma, os resultados foram tidos em conta nos relatórios anuais ou específicos e, em muitos Estados-Membros, foram tidos em conta numa avaliação ou foram utilizados para identificar a necessidade de alterar a legislação.

Normas

As normas podem contribuir para a melhoria da qualidade dos sistemas judiciais. A presente edição do Painel de Avaliação da Justiça na UE continua a analisar de forma mais pormenorizada determinadas normas destinadas a melhorar o calendário dos processos e reparte estas normas de uma forma mais granular, tendo em conta a instância e os ramos do direito onde essas normas existem.

- Quase todos os Estados-Membros utilizam normas relativas aos prazos, embora nem sempre estejam desenvolvidas de igual forma em todas as instâncias e em todos os ramos do direito. As normas que definem prazos (por exemplo, período fixo desde o registo do processo até à realização da primeira audiência) continuam a generalizar-se, ao passo que as normas que definem calendários (por exemplo, especificando uma percentagem predefinida de processos que devem ser concluídos dentro de um determinado período) e atrasos continuam a ser, comparativamente, menos comuns (gráfico 43). No entanto, alguns Estados-Membros que se deparam com desafios específicos em termos de eficiência não aplicam, de momento, essas normas ou aplicam-nas apenas numa medida limitada.

3.3. Independência

A independência judicial, que é essencial para a missão de tomar decisões judiciais, 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 perante um tribunal, consagrado na Carta dos Direitos Fundamentais da UE (artigo 47.º)⁸⁵. Esse requisito pressupõe a) independência externa, segundo a qual o órgão exerce as suas funções com total autonomia, sem estar submetido a nenhum vínculo hierárquico ou de subordinação em relação a nenhuma entidade e sem receber ordens ou instruções de nenhuma proveniência, estando assim protegido contra intervenções ou pressões externas suscetíveis de afetar a independência de julgamento dos seus membros e influenciar as suas decisões e b) independência interna e imparcialidade, que implica manter igual distanciamento em relação às partes no litígio e aos respetivos interesses, tendo em conta o respetivo objeto⁸⁶. A independência judicial garante a proteção do conjunto dos direitos que o direito da União confere aos particulares e a preservação dos valores comuns aos Estados-Membros, enunciados no artigo 2.º do TUE, designadamente do valor do Estado de direito⁸⁷. A preservação da ordem jurídica da UE é fundamental para todos os cidadãos e empresas cujos direitos e liberdades são protegidos ao abrigo do direito da UE.

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 da Justiça na UE de 2020 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 do Grupo de Peritos sobre Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo, o Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2020 apresenta indicadores atualizados em relação às garantias jurídicas em matéria de processos disciplinares relativos a juízes e de nomeação de membros dos Conselhos Superiores da Magistratura, bem como duas novas panorâmicas em matéria de processos disciplinares relativos a procuradores.

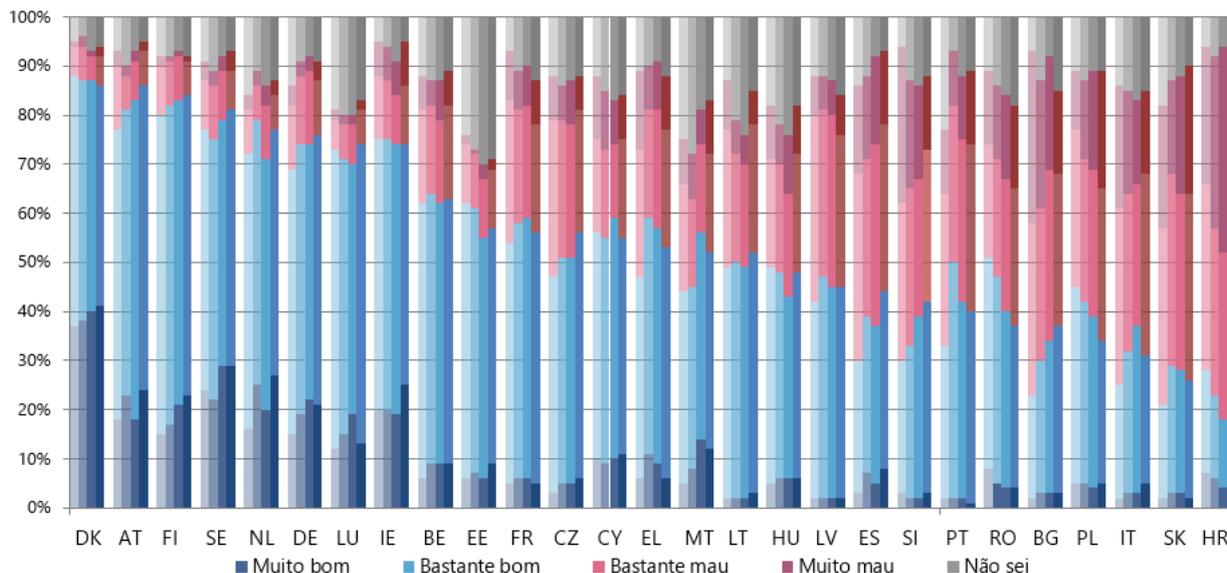
⁸⁵ Ver <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=PT>.

⁸⁶ Tribunal de Justiça da União Europeia, acórdão de 19 de novembro de 2019, A. K. e o., C-585/18, C-624/18 e C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, n.ºs 121 e 122; acórdão de 24 de junho de 2019, Comissão/Polónia, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, n.ºs 73 e 74; acórdão de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, n.º 44; acórdão de 25 de julho de 2018, Ministério da Justiça e Igualdade, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, n.º 65.

⁸⁷ Tribunal de Justiça da União Europeia, acórdão de 24 de junho de 2019, Comissão/Polónia, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, n.º 44.

3.3.1. Percepção da independência judicial

Gráfico 44: percepção da independência dos tribunais e juízes entre o público em geral (*)
(fonte: Eurobarómetro⁸⁸ – cores claras: 2016, 2018 e 2019, cores escuras: 2020)



(*) 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 positivo); se alguns Estados-Membros tiverem a mesma percentagem de total positivo, 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 positivo e negativo, 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 positivo e negativo e de muito bom, são ordenados pela percentagem de inquiridos que afirmaram que a independência dos tribunais e dos juízes é muito má.

O gráfico 45 mostra os principais motivos indicados pelos inquiridos para a percepção de falta de independência dos tribunais e dos juízes. Os inquiridos entre o grande público 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 44.

⁸⁸ Inquérito Eurobarómetro FL483, realizado entre 7 e 11 de janeiro de 2020. 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/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_pt.

Gráfico 45: principais motivos, segundo o grande público, para a perceção de falta de independência (percentagem de todos os inquiridos — o valor mais elevado significa mais influência) (fonte: Eurobarómetro⁸⁹)

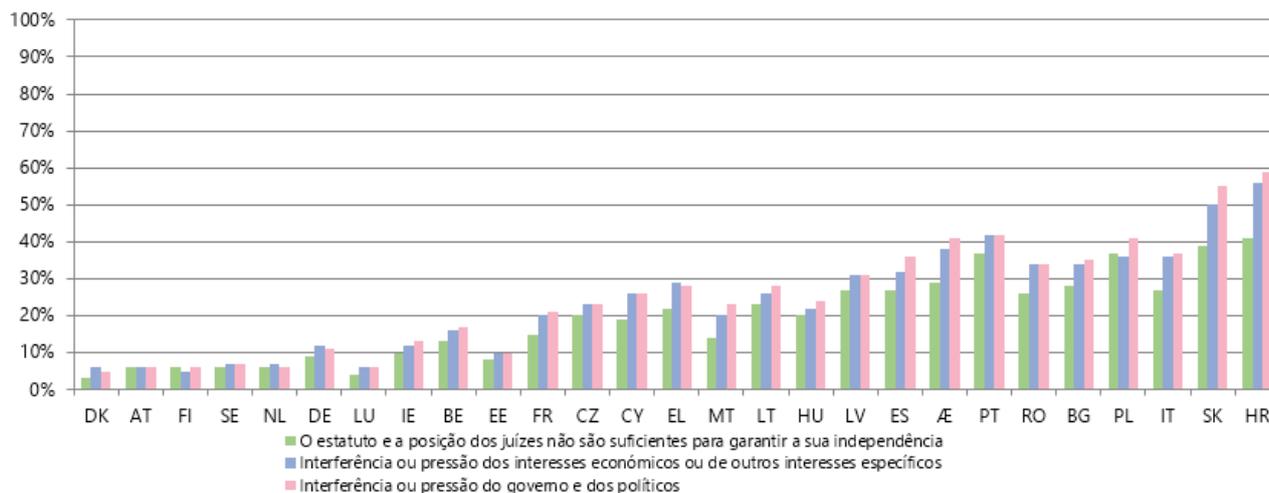
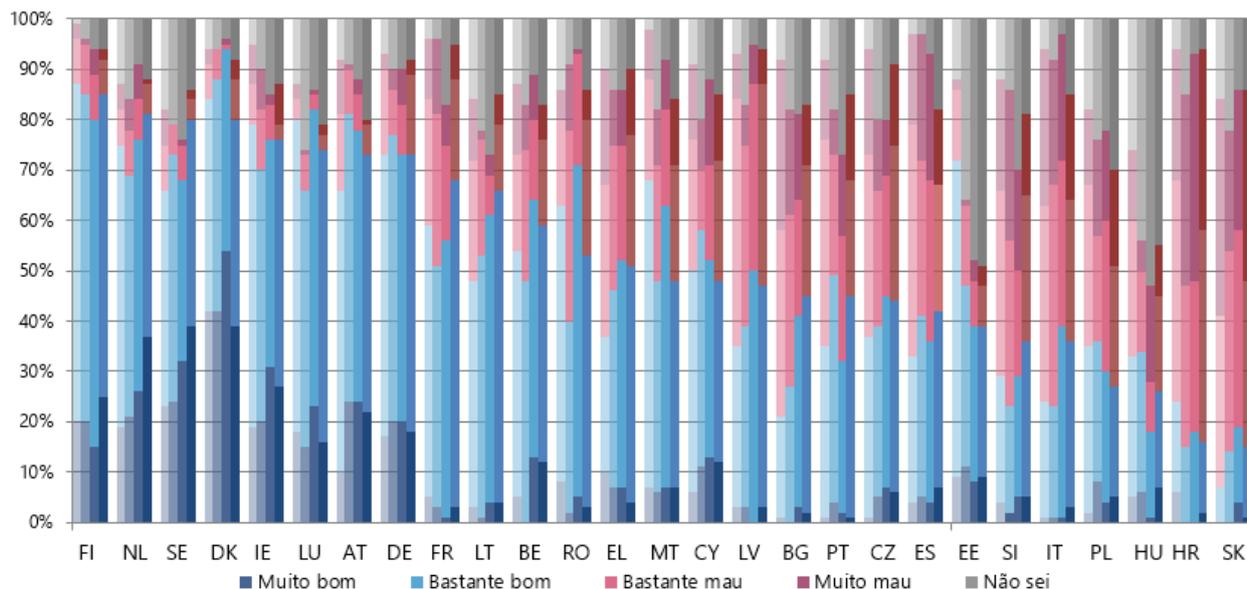


Gráfico 46: perceção das empresas quanto à independência dos tribunais e juizes (*) (fonte: Eurobarómetro⁹⁰ — cores claras: 2017, 2018 e 2019, cores escuras: 2020)



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

⁸⁹ Inquérito Eurobarómetro FL483, 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?».

⁹⁰ Inquérito Eurobarómetro FL484, realizado entre 7 e 20 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/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_pt.

O gráfico 47 mostra os principais motivos indicados pelos inquiridos para a percepção de falta de independência dos tribunais e dos juizes. Os inquiridos entre as empresas que avaliaram a independência do sistema judicial 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 46.

Gráfico 47: principais motivos das empresas para a percepção de falta de independência (taxa de todos os inquiridos — o valor mais elevado significa mais influência) (fonte: Eurobarómetro⁹¹)

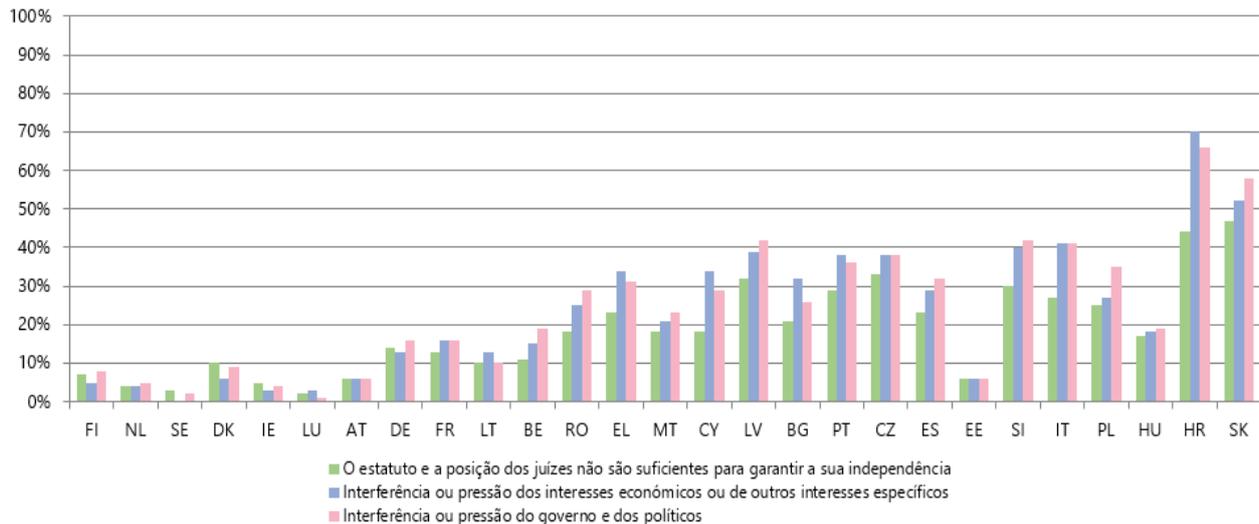
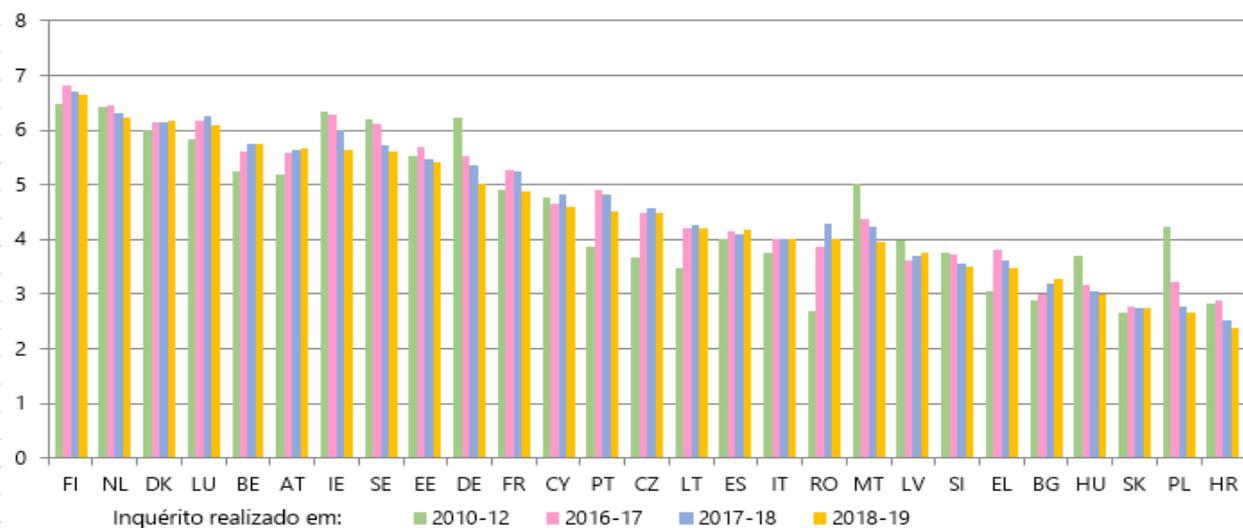


Gráfico 48: FEM: percepção das empresas quanto à independência judicial, 2010-2019 (percepção — o valor mais elevado indica uma melhor percepção) (fonte: Fórum Económico Mundial⁹²)



⁹¹ Inquérito Eurobarómetro FL484; 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?».

⁹² 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/global-competitiveness-report-2019>.

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 confronto⁹³. Essas regras devem, em especial, permitir excluir não só qualquer influência direta, sob a forma de instruções, mas também as formas de influência mais indireta suscetíveis de orientar as decisões dos juízes em causa⁹⁴.

Foram desenvolvidas normas, sobretudo pelo Conselho da Europa, por exemplo na *Recomendação relativa aos juízes: independência, eficiência e responsabilidade*⁹⁵. O Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2020 apresenta uma série de indicadores sobre a forma como os sistemas judiciais estão organizados para garantir a independência judicial.

Esta edição do Painel de Avaliação da Justiça na UE inclui indicadores atualizados sobre os órgãos e autoridades envolvidos em processos disciplinares relativos a juízes (gráficos 49 e 50) e a nomeação dos membros dos Conselhos Superiores da Magistratura (gráficos 51 e 52)⁹⁶. O Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2020 também apresenta informações sobre os órgãos e as autoridades envolvidos em processos disciplinares relativos a procuradores (gráficos 53 e 54) e um gráfico atualizado e mais pormenorizado sobre as instruções para os procuradores em processos individuais (gráfico 55)⁹⁷. Os gráficos refletem os quadros nacionais vigentes em dezembro de 2019.

Os gráficos apresentados no Painel de Avaliação não fornecem uma avaliação nem dados quantitativos sobre a eficácia das garantias. Não se destinam a refletir a complexidade e os pormenores das garantias. Dispor de mais garantias 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

⁹³ Ver Tribunal de Justiça, acórdão de 19 de novembro de 2019, A. K. e o. (Independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal), C-585/18, C-624/18 e C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, n.ºs 121 e 122; acórdão de 24 de junho de 2019, Comissão/Polónia, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, n.ºs 73 e 74; acórdão de 25 de julho de 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, n.º 66. Ver igualmente os n.ºs 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 a 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.

⁹⁴ Ver Tribunal de Justiça, acórdão de 19 de novembro de 2019, A. K. e o. (Independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal), C-585/18, C-624/18 e C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, n.º 123; acórdão de 24 de junho de 2019, Comissão/Polónia, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, n.º 112.

⁹⁵ 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 (a seguir designada «Recomendação CM/Rec(2010)12»).

⁹⁶ 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.

⁹⁷ Os gráficos têm por base as respostas a um questionário atualizado elaborado pela Comissão em estreita cooperação com o Grupo de Peritos sobre Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo.

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 juízes* –

Os processos disciplinares relativos a juízes constituem das situações mais sensíveis no que se refere à independência judicial. Segundo o Tribunal de Justiça, as regras que regem o regime disciplinar daqueles que têm a missão de julgar devem apresentar as garantias necessárias para evitar qualquer risco de utilização deste regime disciplinar como sistema de controlo político do conteúdo das decisões judiciais⁹⁸. O conjunto de garantias identificado pelo Tribunal de Justiça como essencial para salvaguardar a independência do poder 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 disciplinares⁹⁹. 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»¹⁰⁰. Segundo o Tribunal de Justiça, 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»¹⁰¹. Posteriormente, o Tribunal também declarou que «[c]onstitui 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»¹⁰².

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 adequada¹⁰³. 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 grosseira¹⁰⁴. 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 proporcionadas¹⁰⁵.

⁹⁸ Ver Tribunal de Justiça, acórdãos de 5 de novembro de 2019, Comissão/Polónia, C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924, n.º 114; de 24 de junho de 2019, Comissão/Polónia, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, n.º 77, e de 25 de julho de 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, n.º 67.

⁹⁹ Ver Tribunal de Justiça da União Europeia, acórdão de 24 de junho de 2019, Comissão/Polónia, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, n.º 77, e acórdão de 25 de julho de 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, n.º 67.

¹⁰⁰ Ver Tribunal de Justiça, acórdão de 5 de julho de 2016, Ognyanov, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, n.º 17. Ver ainda Tribunal de Justiça da União Europeia, acórdão de 19 de novembro de 2019, A. K. e o. (Independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal), C-585/18, C-624/18 e C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, n.º 103.

¹⁰¹ Ver Tribunal de Justiça, acórdão de 5 de julho de 2016, Ognyanov, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, n.º 25.

¹⁰² Ver Tribunal de Justiça, despacho de 12 de fevereiro de 2019, RH, C-8/19, ECLI:EU:C:2019:110, n.º 47.

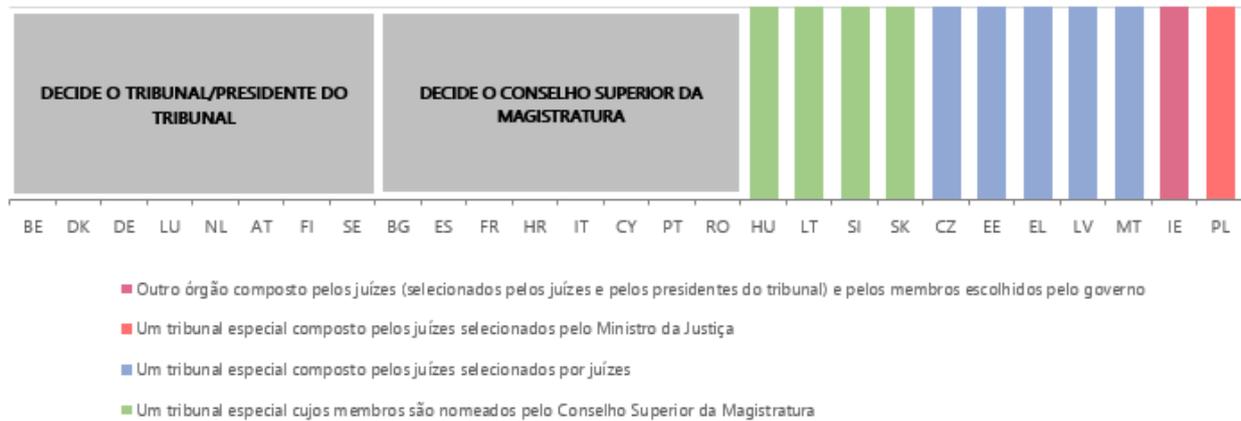
¹⁰³ Ponto 69 da Recomendação CM/Rec(2010)12.

¹⁰⁴ Ponto 66 da Recomendação CM/Rec(2010)12.

¹⁰⁵ Ponto 69 da Recomendação CM/Rec(2010)12.

O gráfico 49 apresenta uma panorâmica atualizada 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.

Gráfico 49: autoridade que decide das sanções disciplinares relativas aos juízes (*)¹⁰⁶



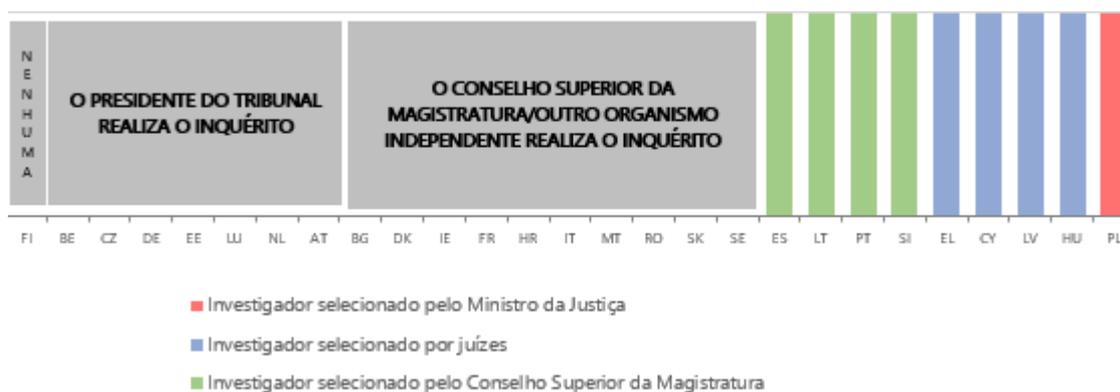
(*) **BG**: o presidente do Tribunal pode impor sanções disciplinares mais leves. Todas as decisões relativas às medidas disciplinares são suscetíveis de recurso judicial perante o Supremo Tribunal Administrativo. **CZ**: os processos disciplinares são examinados por secções disciplinares do Supremo Tribunal Administrativo. Os membros são propostos pelo presidente do Tribunal com base numa lista de juízes e são selecionados por sorteio. **DK**: as sanções disciplinares são decididas pelo Tribunal de Acusação e Revisão, composto por cinco membros, formalmente nomeados pelo Ministro da Justiça, mas designados respetivamente pelo Supremo Tribunal, pelos Tribunais Superiores, pela Associação de Juízes e pela Associação das Ordens, bem como por um académico reconhecido. O presidente de um tribunal de primeira instância pode emitir um aviso. **DE**: as medidas disciplinares podem ser aplicadas em processos disciplinares formais (ver artigo 63.º da Lei do Sistema Judiciário para os juízes federais e a disposição equivalente ao nível dos Länder) pelos tribunais de serviço («Dienstgericht des Bundes» para os juízes federais e «Dienstgerichte der Länder» para os juízes de cada Estado federado), que são painéis especiais nos tribunais comuns. Os membros destes painéis são nomeados pelos juízes («Präsidium») do tribunal em causa (o Tribunal Federal de Justiça ou tribunal regional superior ou tribunal regional). As medidas disciplinares menos severas, como a repreensão, podem ser emitidas através de uma ordem disciplinar (ver artigo 64.º da Lei do Sistema Judiciário para juízes federais e as disposições equivalentes ao nível dos Länder) por um presidente do tribunal ou pelo Ministério da Justiça (tanto a nível dos Estados federados como a nível federal). **EE**: os processos disciplinares são examinados pela Secção Disciplinar dos Juízes, nomeada pelo Supremo Tribunal e pela Assembleia Geral de todos os juízes estónios. **IE**: decide o Comité de Conduta Judicial, que é estabelecido pelo Conselho da Magistratura e é composto por três juízes eleitos pelos respetivos pares, cinco presidentes do tribunal (membros por inerência de funções) e por cinco membros leigos nomeados pelo governo. Ao abrigo da Constituição, um juiz pode ser destituído 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. **IT**: as decisões do Conselho Superior da Magistratura relativas às medidas disciplinares são suscetíveis de recurso judicial perante o 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 (Alto Tribunal de Justiça, Tribunal Nacional e Supremo Tribunal) e até mesmo pelos presidentes do Supremo Tribunal, Audiência Nacional e Supremo Tribunal de Justiça, onde o juiz disciplinado tem assento, de acordo com o ponto 421.1., alínea a) da Lei Orgânica do Sistema Judiciário). **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 da Magistratura Nacional. O presidente do tribunal pode impor uma sanção mais leve («aviso») que pode ser contestado perante o Tribunal de Serviço. **MT**: decide o Comité de Juízes e Magistrados, que é um subcomité da Comissão para a Administração da Justiça. O Comité é composto por três juízes ou magistrados eleitos pelos respetivos pares. **PL**: o Ministro da Justiça seleciona juízes disciplinares após uma consulta não vinculativa do Conselho da Magistratura Nacional. A Secção Disciplinar do Supremo Tribunal, incumbida de decidir sobre os processos disciplinares dos juízes na segunda instância, foi declarado um tribunal não independente na aceção da legislação da UE em três decisões do Supremo Tribunal, que aplicam o acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de novembro de 2019. **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 presidentes dos tribunais de primeira instância têm o poder de impor a sanção disciplinar de um «aviso por escrito». 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 destituído 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. A decisão pode

¹⁰⁶ 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.

ser contestada de forma independente pelo juiz no tribunal da comarca ou com o apoio do sindicato no tribunal de trabalho como tribunal de primeira instância.

O gráfico 50 apresenta uma panorâmica atualizada dos órgãos de inquérito, que levam a cabo o inquérito 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 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 50: investigador responsável pelos processos disciplinares formais relativos a juízes
(*)¹⁰⁷



(*) **BG**: o inquérito é levado a cabo pela chefia administrativa competente do tribunal (no caso de acontecimentos que poderão conduzir à sanção ou repreensão) ou pelo Colégio de Juízes (painel disciplinar) do Conselho Superior da Magistratura da Bulgária. O Inspetor do Conselho Superior da Magistratura realiza os inquéritos e, com base nestes, pode efetuar propostas para processos disciplinares. **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**: qualquer pessoa pode apresentar uma queixa ao Tribunal Especial de Acusação e Revisão, que se situa no Supremo Tribunal e é administrado por este, e toma uma decisão depois de ouvir ambas as partes. O inquérito também pode ser 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 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 destituído por manifesto incumprimento ou incapacidade se as duas Câmaras do Parlamento (Oireachtas) emitirem resoluções em que apelam para a sua destituição. **EL**: tribunais cíveis 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. **FR**: o presidente do Conselho Superior da Magistratura escolhe um ou dois membros do Conselho Superior da Magistratura para levar a cabo os inquéritos em causa. O ministério pode solicitar um relatório ao Organismo de Controlo Judicial antes da decisão de apresentar o caso ao Conselho. **IT**: o Procurador-Geral do Supremo Tribunal tem o direito de conduzir o inquérito. A Inspeção-Geral do Ministério da Justiça tem o direito de realizar os inquéritos administrativos. **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 composto por quatro juízes nomeados pelo Conselho Superior da Magistratura, dois membros nomeados pelo Presidente da República e um membro nomeado 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

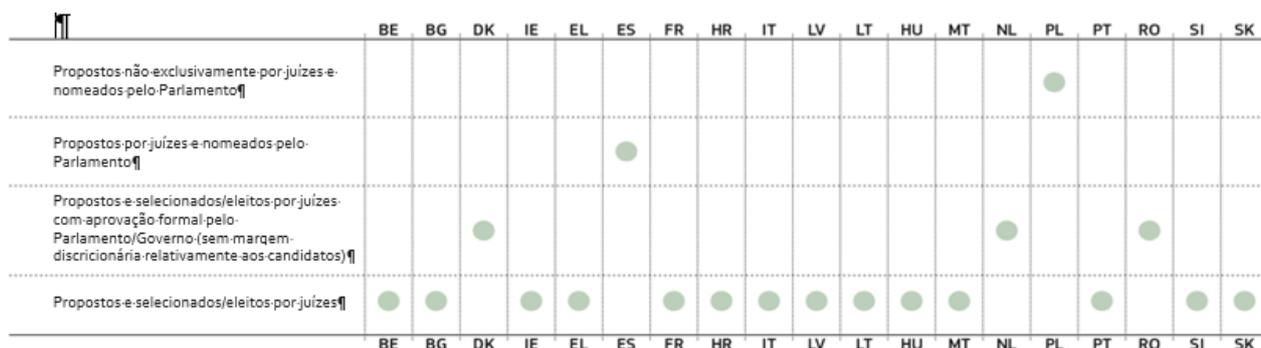
¹⁰⁷ Dados recolhidos através de um questionário atualizado elaborado pela Comissão em estreita associação com a RE CJ. As respostas ao questionário atualizado fornecidas pelos Estados-Membros que não dispõem de Conselhos Superiores da Magistratura, não são membros da RE CJ ou cuja participação foi suspensa foram obtidas através da cooperação com a NPSC.

tribunal superior, a realização do inquérito e a apresentação dos respetivos resultados. **MT**: o inquérito é realizado pelo Comité de Juízes e Magistrados. **NL**: o inquérito é realizado pelo Procurador-Geral. **PL**: no caso dos juízes dos tribunais comuns, o Ministro da Justiça nomeia o agente disciplinar encarregado de proceder ao inquérito e os seus dois adjuntos (que, por sua vez, nomeiam os seus próprios adjuntos de entre os juízes). 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 Superior da Magistratura nomeia o Organismo de Controlo Judicial, que realiza o inquérito. **RO**: o Organismo de Controlo Judicial realiza o inquérito. **SI**: o Conselho da Magistratura designa um procurador disciplinar de entre os candidatos propostos pelo Supremo Tribunal para investigar. **SK**: o painel disciplinar, nomeado 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.

– Garantias 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 Superiores 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»¹⁰⁸. O gráfico infra mostra se o poder judicial participa na nomeação dos juízes membros dos Conselhos Superiores da Magistratura.

Gráfico 51: nomeação de juízes membros dos Conselhos Superiores da Magistratura: envolvimento do poder judicial (*)¹⁰⁹



(*) Os Estados-Membros aparecem por ordem alfabética da respetiva denominação na língua original. O gráfico reflete os quadros nacionais vigentes em dezembro de 2019. **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 judiciais). Todos os membros do Conselho são formalmente nomeados por decreto real – um ato administrativo relativamente ao qual o poder 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

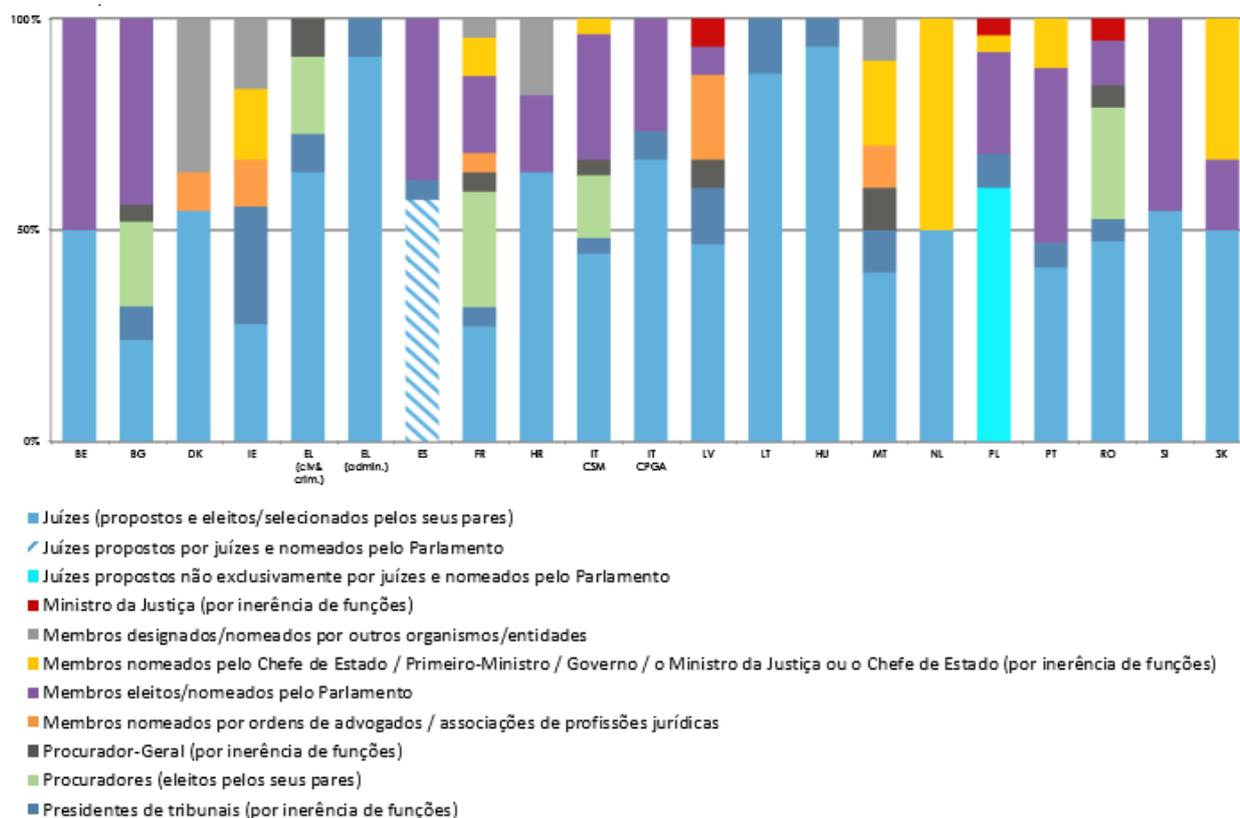
¹⁰⁸ Recomendação CM/Rec(2010)12, n.º 27; ver também o Plano de ação do Conselho da Europa de 2016, ponto C (ii); Parecer n.º 10 (2007) do Conselho Consultivo dos Juízes Europeus (CCJE) à atenção do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre o Conselho da Magistratura ao serviço da sociedade, n.º 27; e Relatório – *Conselhos de Justiça 2010-2011*, da RECJ, n.º 2.3.

¹⁰⁹ 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.

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.

O gráfico mostra a composição dos Conselhos Superiores da Magistratura¹¹⁰, de acordo com o processo de nomeação. Mostra, em especial, se os membros dos Conselhos são juízes/procuradores propostos e escolhidos/eleitos pelos respetivos pares, membros nomeados pelo poder executivo ou legislativo ou membros nomeados por outras instâncias e autoridades. Pelo menos metade dos membros dos Conselhos devem ser juízes escolhidos pelos seus pares de entre todos os níveis do sistema judicial, respeitando o pluralismo no interior do sistema judicial¹¹¹. O gráfico é uma representação factual da composição dos Conselhos Superiores da Magistratura e não efetua qualquer avaliação qualitativa da eficácia do seu funcionamento.

Gráfico 52: composição dos Conselhos Superiores da Magistratura, de acordo com o processo de nomeação (*)



(*) **BE:** os membros judiciais são juízes ou procuradores; **BG:** o Conselho Superior da Magistratura é composto pela Secção de Juízes (catorze membros, dos quais os presidentes do Supremo Tribunal de Cassação e do Supremo Tribunal Administrativo, seis membros eleitos diretamente pelos juízes e seis membros eleitos pela Assembleia Nacional) e pela Secção dos Procuradores (onze membros dos quais o Procurador-Geral, quatro membros eleitos diretamente pelos procuradores, um membro eleito diretamente pelos investigadores e cinco membros eleitos pela Assembleia Nacional); **DK:** todos os membros do conselho de Administração dos Tribunais Nacionais são formalmente nomeados pelo ministro da Justiça; a categoria «Nomeado/indicado por outros órgãos/autoridades» inclui dois representantes judiciais (indicados pelo sindicato do pessoal administrativo e pelo sindicato da polícia). Existe ainda um Conselho de Nomeações Judiciais, que prepara as propostas para as nomeações judiciais (metade dos seus membros são juízes selecionados pelos respetivos pares); **IE:** o gráfico reflete a composição do Serviço de Tribunais, membro da Rede Europeia dos Conselhos de Justiça, de acordo com o quadro em vigor desde o início de dezembro de 2019. Em 17 de dezembro de 2019, foi formalmente criado um novo Conselho da Magistratura, ao abrigo da Lei do Conselho da Magistratura de 2019. A primeira sessão plenária do Conselho da Magistratura, composto por todos os juízes da Irlanda, foi realizada em 7 de fevereiro de 2020. **ES:** os membros do Conselho provenientes do sistema judicial são nomeados pelo Parlamento – o Conselho comunica ao Parlamento a lista de candidatos que tenham recebido o apoio de uma associação de juízes ou de 25 juízes; **EL (poder judicial cível e penal):** o Conselho tem no total 11/15 membros, dos quais 7/11 são juízes. Os juízes e os procuradores são selecionados por sorteio. **EL (poder judicial administrativo):** o Conselho tem no total 11/15 membros, dos quais 10/14 são juízes, que são selecionados por sorteio. **FR:** o Conselho tem duas formações – uma

¹¹⁰ Os Conselhos Superiores da Magistratura são órgãos independentes, estabelecidos por lei ou por força da Constituição, que procuram salvaguardar a independência da justiça e dos juízes e, ao fazê-lo, promover o funcionamento eficaz do sistema judicial.

¹¹¹ Ver Recomendação CM/Rec(2010)12 do Comité de Ministros aos Estados-Membros relativa aos juízes: independência, eficiência e responsabilidade (n.ºs 26-27).

com jurisdição sobre os juízes em funções e outra com jurisdição sobre os procuradores; o Conselho inclui um membro do Conselho de Estado eleito pelo plenário deste órgão; **IT-CSM**: Consiglio Superiore della Magistratura (que abrange os tribunais cíveis e penais e os serviços do Ministério Público); segundo a Constituição, o Presidente da República, o primeiro presidente do Supremo Tribunal de Cassação e o Procurador-Geral do Supremo Tribunal de Cassação são membros por inerência de funções. **IT-CPGA**: Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa (que abrange os tribunais administrativos); **MT**: o líder da oposição nomeia um membro leigo. **NL**: os membros são nomeados formalmente por decreto real sob proposta do Ministro da Segurança e da Justiça. **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. Em 23 de janeiro de 2020, o Supremo Tribunal, em aplicação da decisão prejudicial do Tribunal de Justiça emitida nos processos apensos C-585/18, C-624/18 e C-625/18, decidiu que, na sua composição atual, o Conselho não é independente dos poderes executivo e legislativo e que os juízes nomeados a seu pedido não podem julgar causas. Em 17 de setembro de 2018, uma Assembleia Geral Extraordinária da Rede Europeia dos Conselhos de Justiça decidiu suspender a participação do Conselho da Magistratura Nacional (KRS) porque este já não cumpria os requisitos da Rede Europeia dos Conselhos de Justiça, que é independente do poder executivo e do poder legislativo de forma a assegurar a independência do sistema judicial polaco. **PT**: o gráfico diz respeito à composição do Conselho Superior da Magistratura. Além disso, também existe um Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e um Conselho Superior do Ministério Público. **RO**: a eleição dos magistrados é validada pelo Senado; **SI**: os membros que não são juízes são eleitos pela Assembleia Nacional, sob proposta do Presidente da República.

– Garantias 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 entre os Estados-Membros em matéria penal. O funcionamento adequado dos serviços do Ministério Público nacionais é crucial para uma luta eficaz contra a criminalidade, incluindo os crimes económicos e financeiros, tais como o branqueamento de capitais e a corrupção. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, no contexto da Decisão-Quadro relativa ao Mandado de Detenção Europeu¹¹², o Ministério Público pode ser considerado uma autoridade judiciária de um Estado-Membro para efeitos de emissão de um mandado de detenção europeu sempre que possa atuar de forma independente, sem correr o risco de estar sujeita, direta ou indiretamente, às ordens ou instruções individuais da parte do poder executivo, como um Ministro da Justiça¹¹³.

A organização dos serviços do Ministério Público 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 executivo¹¹⁴. De acordo com o Conselho Consultivo dos Procuradores Europeus, tendo em vista uma luta eficaz contra a corrupção e o branqueamento de capitais e a criminalidade económica e financeira conexa, uma maior independência e autonomia dos serviços do Ministério Público, bem como a sua responsabilização, podem ser uma garantia adicional do respeito do Estado de direito¹¹⁵. Independentemente do modelo do sistema judicial nacional ou da tradição jurídica no qual este se encontre alicerçado, as normas europeias exigem que os Estados-Membros adotem

¹¹² Decisão-Quadro 2002/584/JAI do Conselho relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-Membros (JO L 190 de 18.7.2002, p. 1).

¹¹³ Tribunal de Justiça, acórdão de 27 de maio de 2019, OG e PI (Procuradorias de Lübeck e Zwickau), processos apensos C-508/18 e C-82/19 PPU, n.ºs 73, 74 e 88, ECLI:EU:C:2019:456; acórdão de 27 de maio de 2019, C-509/18, n.º 52, ECLI:EU:C:2019:457; ver ainda acórdãos de 12 de dezembro de 2019, *Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg e Openbaar Ministerie (procuradores de Lyon e de Tours)*, nos processos apensos C-566/19 PPU e C-626/19, ECLI:EU:C:2019:1077; *Openbaar Ministerie (Ministério Público sueco)*, C-625/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1078, e *Openbaar Ministerie (Procurador do Rei de Bruxelas)*, C-627/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1079. Ver ainda acórdão de 10 de novembro de 2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, n.ºs 34 e 36, ECLI:EU:C:2016:861 e acórdão de 10 de novembro de 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, n.º 35, ECLI:EU:C:2016:858 em relação ao termo «judiciário», que «deve ser distinguido do poder executivo, em conformidade com o princípio da separação de poderes que caracteriza o funcionamento de um Estado de direito». Ver também o Parecer n.º 13 (2018) – Independência, responsabilidade e ética dos procuradores, adotado pelo Conselho Consultivo dos Procuradores Europeus (CCPE), recomendação xii.

¹¹⁴ 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.

¹¹⁵ Parecer n.º 14 (2019), «The role of prosecutors in fighting corruption and related economic and financial crime» (O papel dos procuradores no combate à corrupção e à criminalidade económica e financeira conexa), adotado pelo Conselho Consultivo dos Procuradores Europeus (CCPE), recomendação iii.

medidas eficazes para garantir que os procuradores do Ministério Público podem cumprir os seus deveres e responsabilidades profissionais em condições jurídicas e organizacionais adequadas¹¹⁶ e sem interferências indevidas¹¹⁷. 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 adequado¹¹⁸. Sempre que o governo dispuser de competência para dar instruções no sentido de intentar uma ação relativamente a um caso específico, tais instruções devem ser acompanhadas de garantias adequadas¹¹⁹. De acordo com a Recomendação de 2000 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, as instruções para não deduzir acusação devem ser proibidas¹²⁰. As partes interessadas (incluindo as vítimas) devem poder impugnar a decisão de um procurador do Ministério Público de não deduzir acusação¹²¹.

Os gráficos *infra* apresentam uma panorâmica meramente factual de determinados aspetos do quadro aplicável aos serviços do Ministério Público, mas não avalia o seu funcionamento efetivo, o que exige uma avaliação qualitativa que tome em conta as circunstâncias específicas de cada Estado-Membro.

O gráfico 53 apresenta uma panorâmica das autoridades que decidem sobre as sanções disciplinares relativas aos procuradores de primeiro grau. Estas autoridades podem ser a) autoridades independentes, como tribunais ou Conselhos Superiores da Magistratura ou Conselhos do Ministério Público ou b) outros órgãos ou autoridades, como o Procurador-Geral ou um procurador superior, órgãos independentes, órgãos especiais compostos por procuradores ou o Ministro da Justiça. Salvo indicação em contrário na explicação por baixo do gráfico, uma decisão da autoridade sobre as medidas disciplinares relativas a um procurador é suscetível de recurso judicial¹²².

¹¹⁶ 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.

¹¹⁷ Recomendação de 2000, n.ºs 11 e 13. Ver também: Parecer n.º 13 (2018) – Independência, responsabilidade e ética dos procuradores, adotado pelo Conselho Consultivo dos Procuradores Europeus (CCPE), recomendações i e iii; Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO), quarta avaliação «Corruption prevention – Members of Parliament, Judges and Prosecutors» (Prevenção da corrupção – deputados, juízes e Ministério Público); num grande número de recomendações, solicita-se a introdução de mecanismos para proteger os serviços do Ministério Público da influência e interferência indevidas na investigação de processos penais.

¹¹⁸ Recomendação de 2000, n.º 13, alínea c).

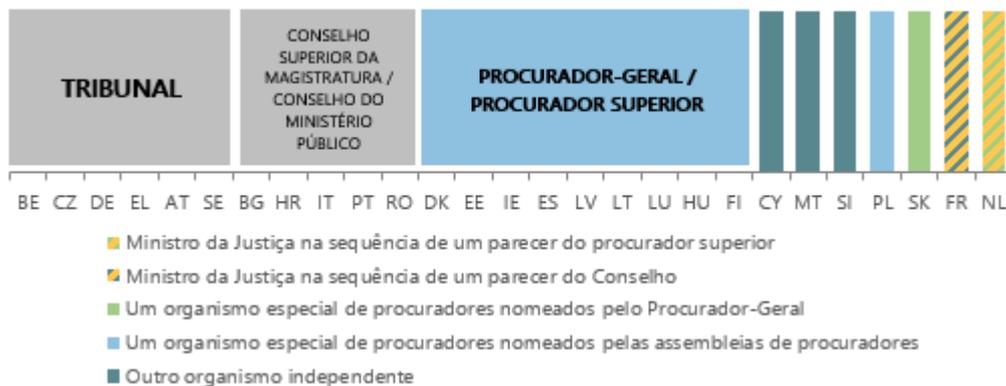
¹¹⁹ Recomendação de 2000, n.º 13, alínea d).

¹²⁰ Recomendação de 2000, n.º 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.

¹²¹ Recomendação de 2000, n.º 34.

¹²² Recomendação de 2000, n.º 5, alínea e).

Gráfico 53: autoridade que decide sobre as sanções disciplinares relativas aos procuradores (*) (fonte: Comissão Europeia e Grupo de Peritos sobre Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo)

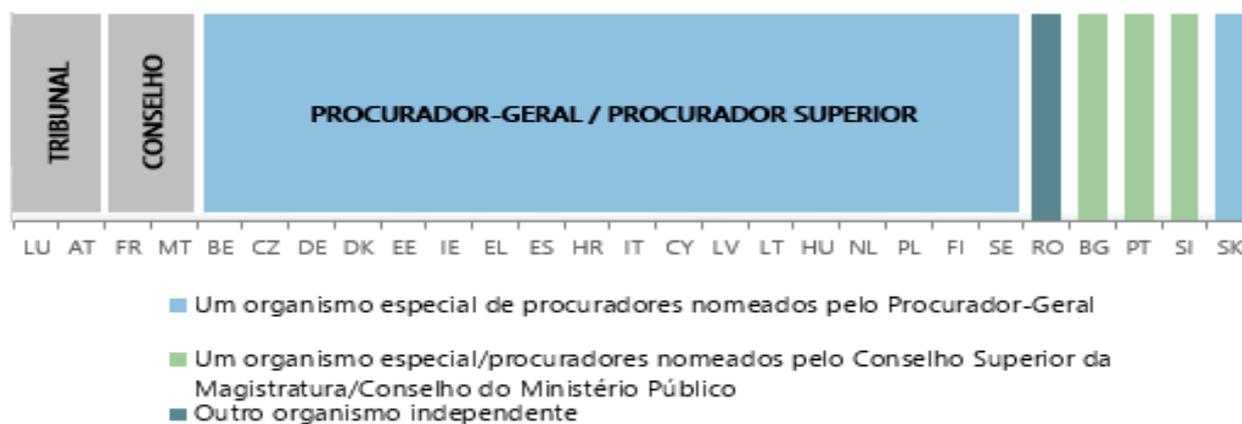


(*) **BE:** o procurador superior (responsável do Ministério Público) tem o poder de decidir sobre sanções disciplinares menores, ao passo que as sanções importantes são impostas pelo tribunal disciplinar da primeira instância. As decisões sobre medidas disciplinares são suscetíveis de recurso perante um tribunal de recurso disciplinar. **BG:** a secção do Ministério Público do Conselho Superior da Magistratura é composta pelo Procurador-Geral, por quatro membros eleitos pelos procuradores, por um membro eleito pelos juízes de instrução e por cinco membros eleitos pela Assembleia Nacional. As suas decisões sobre as medidas disciplinares relativas a um procurador são suscetíveis de recurso judicial perante o Supremo Tribunal Administrativo. A chefia administrativa do Ministério Público apenas pode impor uma repreensão, notificando esta sanção à secção do Ministério Público, que a pode confirmar ou revogar. **CZ:** os processos disciplinares são examinados por uma Secção Disciplinar do Supremo Tribunal Administrativo. A secção é composta por dois juízes (um juiz do Supremo Tribunal Administrativo e um juiz do Supremo Tribunal), dois procuradores, um advogado e uma pessoa de outra profissão jurídica. Os membros da secção são selecionados por sorteio pelo presidente do Supremo Tribunal Administrativo de entre listas de candidatos facultadas pelos representantes das diferentes profissões jurídicas (pelo Supremo Tribunal Administrativo, pelo presidente do Supremo Tribunal, pelo Procurador-Geral, pelo presidente da Ordem dos Advogados e pelos diretores das faculdades de direito). Não pode ser interposto recurso contra a decisão da secção disciplinar. **DK:** o Ministério da Justiça dinamarquês tem o poder de decidir as medidas disciplinares específicas contra os procuradores. Contudo, na prática, o Ministério da Justiça confere poderes aos serviços do Ministério Público para tratar as medidas disciplinares contra os procuradores. Todas as decisões sobre medidas disciplinares tomadas pelos serviços do Ministério Público podem ser objeto de recurso junto do Ministério da Justiça. É possível abrir recurso judicial contra as medidas disciplinares tomadas pelo Ministério da Justiça e um procurador pode apresentar uma queixa à Provedoria Parlamentar. **DE:** o procurador superior pode impor uma medida disciplinar mais leve. Devido à competência dos Estados para regular a legislação disciplinar dos funcionários públicos, existem vários elementos especiais nas legislações dos Estados. **EE:** o Procurador-Geral decide as medidas disciplinares, incluindo a destituição, mediante proposta da Comissão Disciplinar dos procuradores. As decisões sobre medidas disciplinares são suscetíveis de recurso perante um tribunal administrativo. **IE:** o Procurador-Geral Adjunto decide as medidas disciplinares relativas aos procuradores de primeiro grau. A recomendação do gestor competente sobre a necessidade de adotar uma medida disciplinar é suscetível de recurso perante a Câmara de Recurso Disciplinar externa, antes de a decisão disciplinar ser adotada. **EL:** os Conselhos Disciplinares compostos por cinco membros dos Tribunais de Recurso são primeiramente responsáveis por punir as infrações disciplinares e impor todas as sanções disciplinares aos procuradores, à exceção da destituição, que é decidida pela sessão plenária do Tribunal de Cassação. As decisões tomadas pelos Conselhos Disciplinares compostos por cinco membros são suscetíveis de recurso perante uma Câmara Disciplinar composta por sete membros do Supremo Tribunal. **ES:** os Procuradores-Gerais dos vários órgãos da Procuradoria decidem as medidas disciplinares, que podem ser objeto de recurso junto do Consejo Fiscal. Este órgão é composto pelo Procurador-Geral, pelo Procurador-Geral Adjunto, pelo Inspetor Principal e por seis outros procuradores. As suas decisões são suscetíveis de recurso judicial perante a Audiencia Nacional. **FR:** o Ministério da Justiça decide a medida após o Conseil Supérieur de la Magistrature emitir um parecer não vinculativo. As decisões sobre medidas disciplinares podem ser objeto de recurso perante o Conseil d'Etat. **HR:** o Conselho dos Procuradores-Gerais decide as medidas disciplinares, que podem ser apreciadas nos tribunais administrativos. **IT:** as decisões do Conselho Superior da Magistratura relativas às medidas disciplinares são suscetíveis de recurso judicial perante o Supremo Tribunal. **CY:** as medidas disciplinares são adotadas pela Comissão do Serviço Público, um órgão constitucional composto por cinco membros nomeados pelo Presidente da República para um período de seis anos. As decisões sobre medidas disciplinares são suscetíveis de recurso perante o tribunal administrativo e, subsequentemente, perante o Supremo Tribunal. **LV:** o Procurador-Geral pode decidir quaisquer medidas disciplinares contra qualquer procurador. Os Procuradores-Chefes podem emitir um aviso ou uma repreensão para os procuradores que estão sob a sua alçada. Caso se verifique uma infração mais grave, o Procurador-Chefe pode apresentar uma proposta ao Procurador-Geral para aplicar outra medida disciplinar. As decisões sobre medidas disciplinares adotadas por um Procurador-Chefe podem ser objeto de recurso junto do Procurador-Geral. As decisões sobre medidas disciplinares adotadas pelo Procurador-Geral são suscetíveis de recurso perante um tribunal disciplinar. **LT:** o Procurador-Geral decide as medidas disciplinares. As decisões sobre medidas disciplinares são suscetíveis de recurso perante um tribunal administrativo. **LU:** o Procurador-Geral decide as medidas disciplinares. **HU:** o Procurador-Geral decide as medidas com vista à revogação de uma distinção, à descida de categoria ou grau ou à destituição. O chefe de unidade (procurador superior) pode adotar medidas mais leves (repreensão, censura) relativas a um procurador sob a sua supervisão. As decisões sobre medidas disciplinares são suscetíveis de recurso perante um tribunal de trabalho. **MT:** o Comité de Advogados e Procuradores Legais é composto por um advogado nomeado pela Comissão para a Administração da Justiça, um advogado nomeado pelo Procurador-Geral e três procuradores legais nomeados pela Secção de Procuradores Legais. O Comité pode impor uma coima, emitir uma admoestação e fazer recomendações ao procurador. O Comité pode solicitar à Comissão que recomende ao Primeiro-Ministro que aconselhe o Presidente de Malta a suspender ou destituir um procurador. As medidas adotadas pelo Comité podem ser objeto de recurso junto da Comissão para a Administração da Justiça. **NL:** o procurador hierarquicamente superior pode impor determinadas medidas mais leves (repreensão por escrito, redução da licença anual, horário de trabalho complementar). O Ministro da Justiça pode decidir sobre a transferência sem consentimento, a suspensão, uma coima e medidas relativas ao vencimento, depois de o procurador hierarquicamente superior ter proposto esta medida ou emitido uma recomendação. O governo tem o poder de destituir um procurador, depois de o procurador hierarquicamente superior ter proposto a destituição ou ter emitido uma recomendação. As decisões sobre medidas disciplinares são suscetíveis de recurso perante a Centrale Raad van Beroep. **AT:** a secção especial de um tribunal decide as medidas disciplinares. **PL:** na primeira instância, as medidas disciplinares são normalmente decididas por um órgão disciplinar na Procuradoria-Geral, composto por três procuradores nomeados por assembleias de procuradores. Estas medidas são suscetíveis de recurso perante a Secção Disciplinar do Supremo Tribunal, que, em determinados casos, atua como autoridade que decide na primeira instância. Ao atuar como tribunal de segunda instância, esta secção é composta por dois juízes da Secção Disciplinar e um juiz leigo. Um procurador que tenha sido sancionado duas vezes com uma sanção que não uma repreensão pode ser destituído pelo Procurador-Geral (que também é o Ministro da Justiça) caso tenha cometido uma nova infração disciplinar (que não deve ser determinada pelo tribunal disciplinar e não prevê a possibilidade de recurso judicial da decisão do Procurador-Geral). **PT:** a Secção Disciplinar do Conselho Superior dos serviços do Ministério Público decide sobre a adoção das medidas disciplinares. As suas decisões podem ser objeto de recurso junto da sessão plenária do Conselho Superior dos Serviços do Ministério Público e, subsequentemente, junto do Supremo Tribunal Administrativo. **RO:** o Conselho Superior da Magistratura decide as medidas disciplinares. As decisões sobre medidas disciplinares são suscetíveis de recurso perante o Supremo Tribunal. **SI:** o tribunal disciplinar nomeado pelo Conselho do Ministério Público decide as sanções disciplinares. O tribunal disciplinar de primeira instância é composto por seis procuradores públicos propostos pelo Procurador-Geral e três juízes propostos pelo presidente do tribunal disciplinar para juízes de primeira instância de entre os membros deste tribunal. O tribunal disciplinar de segunda

instância é composto por seis membros nomeados pelo Conselho do Ministério Público: o presidente, o adjunto do presidente e os dois membros são propostos pelo presidente do tribunal disciplinar para juízes de segunda instância de entre os membros deste tribunal; dois procuradores do Supremo Tribunal são propostos pelo Procurador-Geral. **SK**: uma câmara disciplinar composta por três procuradores, nomeados pelo Procurador-Geral a partir de uma base de dados com pelo menos 40 pessoas propostas pelo Conselho dos Procuradores, decide as medidas disciplinares. Estas decisões são suscetíveis de recurso perante uma Câmara Disciplinar de Recurso na Procuradoria-Geral, composta por cinco procuradores nomeados pelo Procurador-Geral a partir de uma base de dados de pessoas propostas pelo Conselho dos Procuradores. As decisões da Câmara Disciplinar de Recurso podem ser objeto de recurso judicial perante os tribunais regionais. **FI**: o Procurador-Geral decide as medidas disciplinares. As decisões de adoção de medidas disciplinares são suscetíveis de recurso perante um tribunal administrativo.

O gráfico 54 apresenta uma panorâmica dos órgãos de inquérito que levam a cabo o inquérito durante os processos disciplinares relativos aos procuradores. Salvo indicação em contrário na nota de rodapé do gráfico, os dados não dizem respeito aos inquéritos preliminares para decidir dar ou não início a um processo disciplinar formal. A fase de inquérito é um passo importante nos processos disciplinares, que pode ter impacto na autonomia dos serviços do Ministério Público. O poder de inquérito pode ser exercido quer a) pelas autoridades independentes regulares, como um tribunal ou o Conselho Superior da Magistratura ou o Ministério Público, quer b) pelo Procurador-Geral ou por um procurador superior, quer c) por outros órgãos.

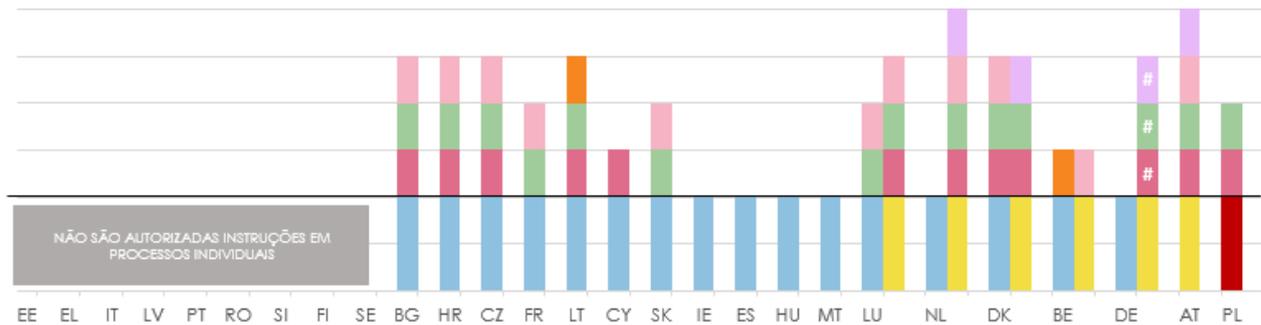
Gráfico 54: investigador responsável pelos processos disciplinares formais relativos a procuradores (*) (fonte: Comissão Europeia e Grupo de Peritos sobre Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo)



(*) **BE**: o procurador hierarquicamente superior conduz o inquérito. **BG**: a chefia administrativa do procurador investiga em caso de repreensão. No caso das restantes sanções, o inquérito é conduzido por um painel disciplinar composto por três membros eleitos pelos membros da Secção dos Procuradores do Conselho Superior da Magistratura. A secção do Ministério Público do Conselho Superior da Magistratura é composta pelo Procurador-Geral, por quatro membros eleitos pelos procuradores, por um membro eleito pelos juízes de instrução e por cinco membros eleitos pela Assembleia Nacional. O Inspetor do Conselho Superior da Magistratura realiza os inquéritos e, com base nestes, pode efetuar propostas para processos disciplinares. **CZ**: o Procurador-Geral e o Procurador-Chefe podem analisar o dossiê do procurador e pedir uma declaração deste último. **DK**: os serviços do Ministério Público conduzem o inquérito. **DE**: a chefia da Procuradoria não só decide se são tentados processos disciplinares contra um procurador do Ministério Público, mas também conduz os processos disciplinares. Devido à competência dos Estados para regular a legislação disciplinar dos funcionários públicos, existem vários elementos especiais nas legislações dos Estados. **EE**: o procurador hierarquicamente superior ou o Procurador-Geral conduz o inquérito, tendo em conta quem instaurou os processos disciplinares. Podem ainda atribuir a tarefa de reunir provas e exigir explicações a outro procurador, que não é um membro da comissão disciplinar, nem o procurador contra o qual os processos foram tentados ou um subordinado desse procurador. O processo inclui uma audição pela comissão disciplinar dos procuradores, que é composta por dois procuradores da Procuradoria-Geral, dois procuradores da Procuradoria-Distrital e por um juiz. **IE**: um procurador hierarquicamente superior conduz o inquérito. Nos casos em que os factos sejam complexos ou a falta suspeita seja grave, o departamento de recursos humanos organiza um inquérito. **EL**: o procurador hierarquicamente superior conduz o inquérito. **ES**: o procurador hierarquicamente superior conduz o inquérito. **FR**: na sequência de um inquérito administrativo, o Ministro da Justiça pode decidir recorrer ao Conseil Supérieur de la Magistrature para investigar o processo. **HR**: o Procurador-Geral Principal realiza o inquérito. **IT**: o Procurador-Geral do Supremo Tribunal tem o direito de conduzir o inquérito. A Inspeção-Geral do Ministério da Justiça tem o direito de realizar os inquéritos administrativos. **CY**: o Procurador-Geral nomeia um ou mais agentes de grau superior ao do agente em questão, que conduzem o inquérito e elaboram um relatório. Em seguida, o Procurador-Geral decide, com base nas provas, se pretende encaminhar a questão para a Comissão do Serviço Público. **LV**: um agente, que tem o direito de aplicar uma sanção disciplinar (o Procurador-Geral ou os procuradores-chefe), deve analisar todos os materiais recebidos e pedir uma explicação a um procurador e, se necessário, organizar o inquérito sobre uma infração disciplinar. O inquérito pode ser conduzido pelo procurador da Procuradoria-Geral ou pelos procuradores-chefe. **LT**: a Divisão de Inquérito Interno da Procuradoria-Geral ou a comissão de inquérito oficial nos termos da ordem do Procurador-Geral. **LU**: uma secção do Conselho do Supremo Tribunal de Justiça conduz o inquérito. **HU**: o Comissário Disciplinar que investiga o processo é um procurador nomeado pelo Chefe de Unidade (procurador superior) para investigar o procurador sob investigação. **MT**: o Comité de Advogados e Procuradores Legais investiga o processo. Este órgão é composto por um advogado nomeado pela Comissão para a Administração da Justiça, um advogado nomeado pelo Procurador-Geral e três procuradores legais nomeados pela Secção de Procuradores Legais. **NL**: o procurador hierarquicamente superior conduz o inquérito. **AT**: a secção especial de um tribunal conduz o inquérito. **PL**: o processo é investigado por um agente disciplinar, que é um procurador nomeado para essa função pelo Procurador-Geral (que também é o Ministro da Justiça). O Ministro da Justiça também pode nomear, «ad hoc», um procurador como agente disciplinar do Ministro da Justiça com poderes para assumir a condução de qualquer inquérito disciplinar em curso ou instaurar um inquérito ou processo disciplinar. **PT**: a Inspeção dos Procuradores do Ministério Público conduz o inquérito. Este órgão é composto por procuradores do Ministério Público nomeados pelo Conselho Superior dos Serviços do Ministério Público. **RO**: o Organismo de Controlo Judicial está inserido no Conselho Superior da Magistratura. A secção que investiga as medidas disciplinares relativas aos procuradores é composta por 13 procuradores, nomeados pelo Inspetor Principal do Organismo de Controlo Judicial na sequência de um concurso. **SI**: um procurador disciplinar e o seu adjunto, que são procuradores do Supremo Tribunal nomeados pelo Conselho do Ministério Público sob proposta do Procurador-Geral, investigam com o seu consentimento. **SK**: uma câmara disciplinar composta por três procuradores, nomeados pelo Procurador-Geral a partir de uma base de dados com pelo menos 40 pessoas propostas pelo Conselho dos Procuradores. **FI**: o Procurador-Geral conduz o inquérito. **SE**: o Ministério Público sueco conduz o inquérito.

O gráfico 55 mostra em que Estados-Membros o Procurador-Geral ou o Ministro da Justiça podem dar instruções aos procuradores em processos individuais (autoridade com poder para emitir instruções) e apresenta algumas das garantias em vigor se essas instruções forem dadas num processo individual. Para além das garantias apresentadas no gráfico¹²³, podem ser aplicadas outras garantias. Nos países em que, de acordo com a legislação, as instruções do Ministro da Justiça são permitidas, este poder pode ter sido ou é raramente exercido (ver a nota de rodapé explicativa por baixo do gráfico).

Gráfico 55: instruções para os procuradores em processos individuais: autoridade com poder para dar instruções e garantias (*) (fonte: Comissão Europeia e Grupo de Peritos sobre Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo)



Autoridade que pode dar instruções aos procuradores em processos individuais:

- Ministro da Justiça, que é igualmente Procurador-Geral
- Ministro da Justiça
- Procurador-Geral

Garantias selecionadas caso sejam dadas instruções num processo individual:

- Possibilidade de apresentar um pedido de reexame
- O Parlamento deve ser notificado
- As partes podem ter acesso às instruções e apresentar observações
- As instruções devem ser emitidas por escrito
- As instruções devem ser fundamentadas

(*) **BE:** o Ministro da Justiça tem poder para dar instruções relativamente à ação penal em processos 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). As instruções são anexadas ao ficheiro do processo, mas a leitura pelas partes depende da decisão e da fase atual do processo. **BG:** é possível recorrer, exceto dos atos do Procurador-Geral. **CZ:** o Procurador-Geral tem poder para dar instruções em matéria de ação penal em processos individuais apenas no âmbito da Procuradoria-Geral e em relação a altas delegações do Ministério Público. **DE:** #: as garantias variam consoante o nível federal ou estatal. O Procurador-Geral Federal é o procurador a nível federal sob a supervisão e orientação do Ministro da Justiça Federal e da Defesa dos Consumidores e os procuradores-gerais dos 16 Estados alemães estão sob a supervisão e orientação dos respetivos departamentos estatais de justiça. O direito à supervisão e orientação inclui o poder de dar instruções ao respetivo Procurador-Geral, mas é limitado pelo princípio de legalidade (isto é, o princípio de ação penal obrigatória). Quase nunca ocorrem instruções em processos individuais. A título de exemplo, o Ministério Federal e as entidades governamentais da Saxónia emitiram compromissos de não exercício dos seus direitos de dar instruções. O Ministério da Turíngia comprometeu-se a não dar instruções em processos individuais, o Ministério da Renânia do Norte-Vestefália e o governo da Baixa Saxónia comprometeram-se a dar instruções individuais apenas em casos excecionais. Não existem leis federais, mas existem determinadas leis estatais, bem como regulamentos e orientações federais e estatais, que estabelecem regras em matéria de instruções. A título de exemplo, as instruções do Ministério Federal e dos ministérios da Renânia do Norte-Vestefália e da Turíngia devem ser efetuadas por escrito. Na Turíngia as instruções também devem ser fundamentadas, na Baixa Saxónia as instruções devem ser emitidas por escrito se não for celebrado nenhum acordo e em Schleswig-Holstein as instruções devem ser documentadas por escrito e comunicadas ao presidente do Parlamento. Ao nível federal e estatal, as instruções de um agente superior só são vinculativas no âmbito da relação profissional interna do procurador e os atos que violam as instruções continuam em vigor. O procurador é obrigado a cumprir as leis e deve recusar seguir instruções ilegais. O procurador deve poder recorrer e solicitar que as instruções sejam analisadas pelo agente superior do grau seguinte. Se a instrução for confirmada e o procurador continuar com dúvidas sobre a sua legalidade, pode solicitar uma análise ao agente do grau seguinte. Se a instrução voltar a ser confirmada, o procurador deve seguir a instrução. Neste caso, não estará a violar os seus deveres se a instrução for ilegal. Contudo, a título excecional, os procuradores nunca devem cumprir as instruções se os atos em causa constituírem um crime, uma infração administrativa ou uma violação da dignidade humana. Não existe uma via de recurso especial para solicitar a análise das instruções por um tribunal. Contudo, os tribunais podem analisar a legalidade das instruções durante os processos disciplinares contra os procuradores, por exemplo, se forem obrigados a decidir se o incumprimento das instruções constitui uma violação dos deveres profissionais. **DK:** o Ministro da Justiça tem o

¹²³ Ver a Recomendação de 2000, n.º 13, alíneas d) e e).

poder para dar instruções em matéria de ação penal em processos individuais (Lei da Administração da Justiça, secção 98, n.º 3). Contudo, os diferentes Ministros da Justiça têm-se mostrado bastante relutantes em utilizar esta opção e a referida instrução não é dada desde a década de 1990. O presidente do Parlamento da Dinamarca deve ser informado das instruções por escrito (Lei da Administração da Justiça, secção 98, n.º 3). Os procuradores regionais podem analisar as decisões das circunscrições e o diretor do Ministério Público pode analisar as decisões dos procuradores regionais. **IE:** não especificado na secção 4.1 da Lei de Ação Penal, 1974. **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. **LT:** as instruções do Procurador-Geral podem ser objeto de recurso junto do tribunal. O Procurador-Geral não pode ordenar a decisão a tomar. **LU:** o Procurador-Geral e o Ministro da Justiça podem ordenar que os serviços do Ministério Público instaurem uma ação em casos específicos (mas não pode ordenar o oposto). Contudo, o Ministro da Justiça não emite instruções há mais de vinte anos. Não há um requisito jurídico de consultar um procurador ou solicitar o parecer do Procurador-Geral relativamente a tal instrução. **HR:** as instruções do Procurador-Geral podem ser analisadas relativamente à sua legalidade, eficiência, etc. **HU:** De acordo com a secção 53 da Lei n.º CLXIV de 2011 relativa à carreira dos procuradores e ao estatuto jurídico do procurador-geral, dos procuradores e dos outros agentes judiciais, o procurador pode pedir ao Procurador-Geral para receber uma confirmação por escrito da instrução num processo individual. O procurador pode rejeitar explicitamente a instrução, caso constitua uma infração penal ou administrativa ou coloque em risco o procurador, e se o procurador não concordar com a instrução, pode pedir a transferência do processo para outro procurador e esse pedido não pode ser recusado. **MT:** no que diz respeito às questões relativas ao papel dos procuradores individuais, por oposição ao papel do Procurador-Geral, a Constituição de Malta estabelece o gabinete do próprio Procurador-Geral. Também confere ao Procurador-Geral os direitos e as obrigações e dá-lhe a garantia do cargo, conforme estabelecido nos artigos 91.º e 97.º da Constituição. Na aceção do capítulo 90 das Leis de Malta – Portaria do Procurador-Geral, o Procurador-Geral emprega agentes para o representar nas suas funções e deveres em conformidade com a legislação. Esses agentes representam o Procurador-Geral nas suas funções e poderes de apreciação. Ao representarem o Procurador-Geral nas suas funções, os agentes gozam da mesma proteção ao abrigo da lei. Desta forma, nos termos da lei de Malta, os procuradores não recebem garantias específicas porque, nos termos da lei, nas suas funções profissionais são considerados representantes do próprio Procurador-Geral e, nessas funções, gozam da proteção concedida pela lei ao próprio Procurador-Geral. **NL:** o Ministro da Justiça pode instruir os serviços do Ministério Público a instaurarem, 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 em caso de instruções para não deduzir acusação. Contudo, até à data, tal só aconteceu uma vez, há mais de vinte anos. Não existem regulamentos especiais relativos às instruções dadas pelo Procurador-Geral nos processos individuais. O Colégio dos Procuradores-Gerais pode dar instruções a um procurador num processo específico. Este órgão é composto por três a cinco membros e decide por maioria com pelo menos três membros presentes. Não existem garantias específicas nos casos em que o Colégio dá instruções num processo específico. **AT:** o Ministro da Justiça tem o poder de dar instruções em matéria de ação penal em processos individuais, na sequência de um parecer não vinculativo de um órgão independente (Weisungsrat) inserido na Procuradoria-Geral. O Ministro da Justiça apresenta um relatório anual ao Parlamento sobre todas as instruções emitidas nos processos individuais, depois de os processos em causa terem sido concluídos, que inclui a justificação para não seguir um parecer do Weisungsrat, se aplicável (artigo 29.º-A, n.º 3) da Lei dos Serviços do Ministério Público). Durante o período de 2012 a 2017, foram comunicadas 54 instruções em processos individuais (Weisungsbericht 2018). **PL:** o Procurador-Geral também é o Ministro da Justiça. Se um Procurador-Geral discordar de uma instrução num processo individual, este pode solicitar a alteração da instrução ou pode solicitar ser excluído da administração do ato ou da participação no processo. A exclusão é finalmente adjudicada pelo Procurador-Geral imediatamente superior ao Procurador-Geral que deu a ordem. **SK:** As instruções dos processos individuais devem ser anexadas ao ficheiro do processo para que as outras partes as possam ler e fazer comentários apenas em condições específicas.

3.3.3. Resumo sobre a independência judicial

A independência judicial constitui um elemento fundamental de um 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 jurídico. Por este motivo, qualquer reforma da justiça deve preservar o Estado de direito e cumprir as normas europeias em matéria de 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 procuradores. 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 2020 apresenta a evolução da **perceção da independência** a partir de inquéritos ao público em geral (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 48), apresentado pela oitava vez, indica que a perceção da independência por parte das empresas *melhorou* ou *permaneceu estável*, em cerca de dois terços dos Estados-Membros, tanto comparativamente com o ano anterior como com 2010. Também entre os Estados-Membros que enfrentam desafios específicos¹²⁴, a perceção da independência *melhorou* ou *permaneceu estável* em quase três quintos deles, ao longo do período de nove anos.
 - O inquérito Eurobarómetro entre o público em geral (gráfico 44), apresentado pela quinta vez, indica que a perceção da independência *melhorou* em cerca de dois terços dos Estados-Membros, em comparação com 2016. A perceção da independência do público em geral *melhorou* em mais de dois terços dos Estados-Membros que enfrentam desafios específicos ao longo do período de cinco anos. No entanto, em comparação com o ano passado, a perceção da independência do público em geral neste domínio *diminuiu* em cerca de dois quintos de todos os Estados-Membros e em cerca de metade dos Estados-Membros que enfrentam desafios específicos e, em alguns Estados-Membros, o nível de perceção da independência permanece particularmente baixo.
 - O inquérito Eurobarómetro realizado junto das empresas (gráfico 46), apresentado pela quinta vez, mostra que a perceção da independência *melhorou* em mais de metade dos Estados-Membros, em comparação com 2016, e em cerca de três quintos dos Estados-Membros em comparação com o ano passado (em comparação com o ano passado, este foi o caso em cerca de três quintos dos Estados-Membros que enfrentam desafios específicos e em mais de dois terços de outros Estados-Membros). Contudo, em alguns Estados-Membros, o nível de perceção da independência permanece particularmente baixo.
 - 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. Em comparação com os anos anteriores, ambos os motivos continuam a ser importantes para vários Estados-Membros onde a perceção da independência é muito baixa

¹²⁴

Ver nota de rodapé 18.

(gráficos 45 e 47).

- Entre os motivos para uma boa percepção de independência dos tribunais e dos juizes, quase quatro quintos das empresas e do público em geral (o que equivale a 43 % e 44 % de todos os inquiridos, respetivamente) indicaram as *garantias proporcionadas pelo estatuto e pela posição dos juizes*.
- O Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2020 apresenta panorâmicas atualizadas das autoridades disciplinares que tratam dos processos relativos aos juizes, bem como a competência do poder judicial, do executivo e do parlamento na seleção dos juizes membros dos Conselhos Superiores da Magistratura, bem como algumas panorâmicas relativas aos serviços do Ministério Público:
- O gráfico 49 apresenta uma panorâmica atualizada das autoridades responsáveis pelos **processos disciplinares relativos a juizes**. Na maioria dos Estados-Membros, a autoridade que decide das sanções disciplinares é uma autoridade independente, como um tribunal (Supremo Tribunal, Tribunal Administrativo ou presidente do Tribunal) ou um Conselho Superior da Magistratura, enquanto em alguns Estados-Membros é um tribunal especial cujos membros são especificamente selecionados ou nomeados (pelo Conselho Superior da Magistratura, pelos juizes ou, num Estado-Membro, pelo Ministro da Justiça) para atuar em processos disciplinares.
- O gráfico 50 apresenta uma panorâmica atualizada de quem é o **investigador responsável pelas investigações disciplinares relativas aos juizes**. Na maioria dos Estados-Membros, o investigador é um presidente do Tribunal ou um Conselho Superior da Magistratura. Em alguns Estados-Membros, o investigador é especificamente selecionado quer pelos juizes quer pelo Conselho Superior da Magistratura ou, no caso de um Estado-Membro, pelo Ministro da Justiça.
- Os gráficos 51 e 52 mostram panorâmicas atualizadas da participação do sistema judicial na **nomeação de juizes membros do Conselho Superior da Magistratura** e da **composição dos Conselhos Superiores da Magistratura**. Cabe aos Estados-Membros organizar os seus sistemas judiciais e decidir, nomeadamente, criar (ou não) um Conselho Superior 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 juizes membros dos Conselhos são propostos e eleitos ou selecionados por juizes.
- Os gráficos 53 e 54 apresentam panorâmicas das **autoridades disciplinares que tratam os processos relativos aos procuradores**. O gráfico 55 mostra uma panorâmica atualizada e mais pormenorizada dos organismos que podem dar **instruções aos procuradores em processos individuais** e apresenta algumas das garantias em vigor se essas instruções forem dadas num processo específico.

4. CONCLUSÕES

O Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2020 mostra que a eficácia dos sistemas judiciais continuou a melhorar na grande maioria dos Estados-Membros. 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 juizes e, por conseguinte, a sua independência podem estar em risco.

O Painel de Avaliação da Justiça na UE fornece dados objetivos e comparáveis sobre a independência, a qualidade e a eficiência dos sistemas judiciais nacionais e é utilizado como referência no Semestre Europeu, sendo uma das fontes do próximo relatório sobre o Estado de direito. Conforme anunciado na Comunicação intitulada «Reforçar o Estado de direito na União –

Plano de Ação», o Painel de Avaliação da Justiça na UE continuará a ser desenvolvido nos domínios relacionados com o Estado de direito.