

Bruxelas, 22.10.2019
COM(2019) 499 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO
sobre os progressos realizados pela Roménia no âmbito do Mecanismo de Cooperação e
de Verificação

{SWD(2019) 393 final}

1. INTRODUÇÃO

O Mecanismo de Cooperação e de Verificação (MCV) foi criado em 2007, quando a Roménia aderiu à União Europeia, a título de medida transitória para facilitar a prossecução dos esforços da Roménia no sentido de reformar o sistema judicial e intensificar a luta contra a corrupção¹. Constitui um compromisso conjunto do Estado romeno e da UE. Em conformidade com a decisão que cria o mecanismo e tal como sublinhado pelo Conselho, o MCV termina quando todos os objetivos de referência aplicáveis à Roménia forem cumpridos de forma satisfatória².

O MCV, operacional desde 2007, visa incentivar e acompanhar o processo de reforma no que toca a estas questões. Em janeiro de 2017, a Comissão realizou uma avaliação exaustiva dos progressos realizados ao longo dos dez anos do Mecanismo³. Esta perspetiva deu uma imagem mais clara dos progressos significativos alcançados desde a adesão, tendo a Comissão conseguido apresentar doze recomendações cuja realização seria suficiente para pôr termo ao processo do MCV e que poderiam ser cumpridas no âmbito do atual mandato da Comissão. A conclusão do MCV dependeria do cumprimento das recomendações de forma irreversível, mas também da condição de os desenvolvimentos não serem de molde a inverter claramente os progressos realizados.

Desde então, a Comissão realizou duas avaliações dos progressos na aplicação das recomendações. Em novembro de 2017⁴, a Comissão registou progressos no que diz respeito a algumas das recomendações, mas salientou igualmente que a dinâmica de reforma se tinha perdido no decorrer de 2017. Alertou para o risco de reabertura de questões que o relatório de janeiro de 2017 tinha considerado encerradas. Estas preocupações foram reiteradas pelo Conselho⁵.

No relatório de novembro de 2018⁶, a Comissão concluiu que a evolução da situação tinha invertido ou posto em causa a irreversibilidade dos progressos realizados. Em consequência, as doze recomendações formuladas no relatório de janeiro de 2017 deixaram de ser suficientes para encerrar o MCV, tendo sido necessário acrescentar oito recomendações. O relatório insta as principais instituições da Roménia a demonstrarem um forte compromisso no que diz respeito à independência do poder judicial e à luta contra a corrupção enquanto pedras angulares incontornáveis e a restabelecerem a capacidade das salvaguardas e dos controlos e equilíbrios nacionais para agirem quando existe um risco de retrocesso. O Parlamento Europeu e o Conselho apoiaram este ponto de vista. O Parlamento Europeu emitiu uma resolução apelando à cooperação e mencionando o risco que existe para o Estado de direito⁷.

¹ No seguimento das conclusões do Conselho de Ministros de 17 de outubro de 2006 (13339/06), o Mecanismo foi criado pela Decisão da Comissão de 13 de dezembro de 2006 (C(2006) 6569).

² Conclusões do Conselho sobre o Mecanismo de Cooperação e de Verificação, 12 de dezembro de 2017 - <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15587-2017-INIT/pt/pdf>. Os quatro objetivos de referência aplicáveis à Roménia são apresentados na primeira página do relatório técnico de acompanhamento.

³ COM (2017) 44 - https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-44_pt.

⁴ COM (2017) 751 - https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-44_pt.

⁵ Conclusões do Conselho sobre o Mecanismo de Cooperação e de Verificação, 12 de dezembro de 2017 - https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587_en.pdf.

⁶ COM(2018) 851 final - https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/progress-report-romania-2018-com-2018-851_en.pdf

⁷ Resolução não legislativa do Parlamento Europeu sobre o Estado de Direito na Roménia, de 13 de novembro de 2018, P8_TA-PROV (2018) 0446. Exortou o Parlamento e o Governo romenos a abordarem as questões com base num processo transparente e inclusivo, a cooperarem com e a aplicarem plenamente

As conclusões do Conselho de dezembro de 2018 apelaram especificamente à Roménia para que aplicasse as recomendações adicionais⁸.

O presente relatório faz o ponto da situação desde novembro de 2018. Durante esse período, a Comissão teve de colocar uma série de questões relacionadas com o Estado de direito, manifestando especificamente a sua preocupação quanto ao retrocesso em relação aos progressos realizados nos anos anteriores. Durante grande parte deste período, houve pouca ou nenhuma vontade da parte das autoridades romenas de dar seguimento às recomendações adicionais de novembro de 2018, ou até mesmo às recomendações da Comissão de Veneza e do Grupo de Estados do Conselho da Europa contra a Corrupção⁹. Os esforços dos que procuram inverter a tendência negativa, que incluíram não só vozes políticas mas também a sociedade civil e os magistrados, não conseguiram prevalecer. Esta situação deu origem a dúvidas fundamentais sobre a questão de saber se o equilíbrio de poderes reconhecido no relatório de janeiro de 2017 estava a funcionar. Em maio de 2019, a Comissão enviou uma carta às autoridades romenas indicando a forma como a evolução recente tinha exacerbado ainda mais os problemas existentes no que diz respeito ao respeito do Estado de direito em geral. Suscitou a possibilidade de, caso a situação não melhorasse, a Comissão ter de tomar medidas no âmbito do quadro do Estado de direito¹⁰. Em junho de 2019, numa reunião com o Presidente Juncker e o Primeiro Vice-Presidente Timmermans, o Primeiro-Ministro da Roménia comprometeu-se a não prosseguir as controversas reformas judiciais e a retomar imediatamente o diálogo no âmbito do MCV, a fim de progredir em matéria de reformas judiciais e de luta contra a corrupção. Esta abordagem alterada esteve também em sintonia com os resultados de um referendo realizado em maio de 2019, solicitado pelo Presidente da Roménia, no qual uma esmagadora maioria de cidadãos romenos apoiou propostas para reforçar as salvaguardas contra a corrupção e a utilização arbitrária de decretos de emergência¹¹.

Tal como em anos anteriores, este relatório é o resultado de uma análise cuidada da Comissão, em estreita cooperação com as instituições romenas, bem como dos contributos de outros Estados-Membros, da sociedade civil e de outras partes interessadas.

todas as recomendações da Comissão Europeia, do Grupo de Estados do Conselho da Europa contra a Corrupção (GRECO) e da Comissão de Veneza, e a absterem-se de proceder a qualquer reforma que ponha em risco o respeito pelo Estado de direito, nomeadamente a independência do poder judicial.

⁸ As conclusões do Conselho de 12 de dezembro de 2018 instaram a Roménia a «devolver a dinâmica positiva ao processo de reformas e tomar medidas imediatas, inclusive no que toca às principais recomendações adicionais formuladas pela Comissão relativamente à independência do poder judicial e à reforma do sistema judicial, à luta contra a corrupção a todos os níveis, bem como a outras questões de integridade destacadas no relatório» (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-st15187_en.pdf/n0:).

⁹ Nomeadamente, os pareceres 924/2018 da Comissão de Veneza sobre as alterações às leis sobre a justiça e 930/2018 sobre as alterações ao Código Penal. GRECO AdHocRep (2018) 2 sobre as alterações à legislação em matéria de justiça. O Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO) foi criado em 1999 pelo Conselho da Europa para acompanhar o cumprimento das normas anticorrupção desta organização.

¹⁰ O quadro do Estado de direito foi estabelecido pela Comissão em 2014 para evitar a emergência de uma ameaça sistémica ao Estado de direito, o que requereria o lançamento de um procedimento ao abrigo do artigo 7.º do TUE. Esse enquadramento prevê um processo faseado de diálogo com o Estado-Membro em causa, estruturado com pareceres e recomendações da Comissão. O âmbito do quadro do Estado de direito é mais amplo do que os objetivos de referência do MCV e abrange todos os aspetos do Estado de direito.

¹¹ O referendo sobre a justiça, solicitado pelo Presidente da Roménia, teve lugar em 26 de maio, com uma taxa de participação superior a 40 %. Mais de 80 % dos eleitores votaram a favor da proibição da amnistia e do perdão por crimes de corrupção e 81 % votaram a favor da proibição da adoção pelo Governo de decretos de emergência no domínio da criminalidade, das sanções e da organização judicial, bem como o alargamento do direito de contestar os decretos diretamente no Tribunal Constitucional.

2. SITUAÇÃO GERAL

O relatório de janeiro de 2017 constata que houve fatores sociais, jurídicos e políticos mais vastos que, embora não no âmbito do MCV e não abrangidos pelas recomendações, «têm impacto direto na capacidade de levar a cabo as reformas e dificultam a demonstração pela Roménia de que as reformas se enraizaram de forma permanente». Os pontos salientados incluem uma prática legislativa em que falta ainda elaborar os princípios de uma melhor regulamentação, um clima de confronto entre intervenientes estatais e um ambiente mediático difícil. Os relatórios subsequentes confirmaram que estes fatores têm um claro impacto negativo no avanço da reforma judicial e na luta contra a corrupção.

A evolução registada desde o último relatório mostrou, uma vez mais, que as grandes alterações legislativas, igualmente fora do domínio da justiça, realizadas apressadamente com recurso a procedimentos de urgência com uma consulta mínima, prejudicaram tanto a qualidade da legislação como a confiança do público na elaboração das políticas. Os juízes e os procuradores continuaram a estar sujeitos a uma cobertura enganosa e a ataques pessoais indevidos nos meios de comunicação social, com mecanismos de reparação insuficientes, afetando, em última análise, a reputação e a credibilidade do sistema judicial no seu conjunto. Diferentes ramos do Estado estiveram de novo em conflito - sendo estas divisões cada vez mais apresentadas ao Tribunal Constitucional - aumentando ainda mais as tensões e demonstrando que a cooperação leal é insuficiente.

Os debates sobre os acordos de cooperação entre as instituições judiciais e os Serviços de Informações romenos («protocolos secretos»)¹² continuam a ser um fator de divisão. Uma decisão do Tribunal Constitucional abriu caminho para que os tribunais tratem os processos em curso e futuros, mas subsistem incertezas quanto ao impacto real. A Comissão só pode reiterar que o objetivo deve ser garantir um quadro em que os serviços secretos estejam sujeitos a uma supervisão adequada, em que os crimes possam ser efetivamente objeto de investigação e de sanções, respeitando plenamente os direitos fundamentais, e em que o público possa confiar que a independência do poder judicial está assegurada. A Comissão recorda a sua sugestão anterior de que as competências especializadas de outros Estados-Membros podem ser muito úteis para a criação de um sistema reforçado para medidas de vigilância utilizado pelo Ministério Público e para a colaboração entre os serviços de informações e o Ministério Público, essencial para a ação penal em caso de formas graves de criminalidade, como o terrorismo e a cibercriminalidade¹³.

A abordagem da UE ao Estado de direito, para além do âmbito do MCV, também influencia o ambiente em geral a nível da UE. O artigo 19.º, n.º 1, do TUE exige uma tutela jurisdicional efetiva por tribunais independentes enquanto expressão concreta do valor do Estado de direito, tal como confirmado pela jurisprudência recente do Tribunal de Justiça Europeu. A Comunicação da Comissão de julho de 2019¹⁴ estabelece ações concretas para reforçar a capacidade da União no sentido de promover e defender o Estado de direito, evitar o surgimento de problemas em matéria de Estado de direito mediante a criação de um ciclo de análise do mesmo para acompanhar a evolução nos Estados-Membros e dar uma resposta eficaz. As orientações políticas para a próxima Comissão definiram a intenção de criação de um mecanismo abrangente para o Estado de direito com um âmbito de aplicação a nível da

¹² Ver relatório intercalar de 2018, p.2.

¹³ O funcionamento dos serviços de informações não é uma questão da competência da UE e não se insere no âmbito do MCV.

¹⁴ *Reforçar o Estado de direito na União - Plano de Ação*, COM/2019/343 final. Tal virá complementar o quadro do Estado de direito de 2014.

UE e relatórios objetivos para todos os Estados-Membros¹⁵. O aprofundamento desses processos horizontais de acompanhamento do Estado de direito em todos os Estados-Membros, bem como a perspetiva da sua evolução futura, sublinham a natureza específica do MCV como um processo de acompanhamento limitado, tanto em termos dos Estados-Membros em causa como das questões abrangidas. Estes processos horizontais de acompanhamento do Estado de direito em todos os Estados-Membros servirão de base para um maior apoio da UE à reforma na Roménia, logo que a Comissão considere que os progressos realizados são suficientes para cumprimento dos compromissos assumidos aquando da adesão da Roménia à UE. Entretanto, as questões relevantes para o Estado de direito, mas fora do âmbito do MCV, serão tratadas no âmbito do novo mecanismo.

3. AVALIAÇÃO DOS PROGRESSOS NO CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES

A presente secção avalia os progressos realizados em relação às 12 recomendações de janeiro de 2017 e às oito recomendações adicionais de novembro de 2018. O cumprimento destas recomendações adicionais é essencial para repor o processo de reforma no bom caminho, corrigir os efeitos negativos do retrocesso identificado em novembro de 2017 e novembro de 2018 e retomar o trabalho no sentido de concluir o MCV.

3.1. Objetivo de referência n.º 1: Independência dos tribunais e reforma judicial

3.1.1. Recomendações de novembro de 2018: relançar o processo de reforma

Leis sobre a justiça e garantias legais para a independência judicial

O relatório de novembro de 2018 observou que as leis alteradas sobre a justiça, que entraram em vigor em julho e outubro de 2018, poderiam resultar em pressões sobre os juizes e os procuradores e, em última análise, prejudicar a independência, a eficiência e a qualidade do sistema judiciário. Em vez de abordar as questões levantadas em relatórios anteriores do MCV, as leis introduziram novos riscos, nomeadamente através da Secção Especial encarregada de investigar os magistrados, bem como do regime disciplinar e de responsabilidade. Em consequência, a Comissão concluiu que as leis representam um retrocesso em relação à avaliação de janeiro de 2017 e propôs uma pausa para apreciação, tendo para o efeito congelado a entrada em vigor das alterações.

O relatório de novembro de 2018 recomendava:

- *Suspender imediatamente a aplicação das leis sobre a justiça e dos subsequentes decretos de emergência.*
- *Rever as leis sobre a justiça, tendo em plena consideração as recomendações no âmbito do MCV e emitidas pela Comissão de Veneza e pelo GRECO.*

Esta recomendações não foram seguidas pelas autoridades romenas, tendo estas indicado igualmente que as leis sobre a justiça produziram efeitos jurídicos que não podem ser parados.

O objetivo da recomendação era resolver os problemas criados pelas leis e os passos subsequentes exacerbaram esses problemas. Para além dos três decretos de emergência adotados em setembro e outubro de 2018, o Governo adotou no início de 2019 dois outros

¹⁵ Orientações políticas para a próxima Comissão Europeia (2019-2024) - «Uma União mais ambiciosa: O meu programa para a Europa», p. 14-15, ver https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_pt.pdf.

decretos de emergência que alteraram as leis sobre a justiça¹⁶. Tal como em casos anteriores, a rapidez da adoção, a ausência de consulta e a falta de clareza em relação à justificação para estes decretos de emergência afetaram a segurança jurídica e a previsibilidade do processo judicial. As alterações destinadas a acelerar a criação da Secção Especial para investigar crimes cometidos por magistrados e alargar a sua competência, ou as sucessivas alterações aos requisitos e regras processuais para a nomeação de procuradores (incluindo gestão) para a Direção Nacional Anticorrupção (DNA) intensificaram ainda mais as preocupações e a falta de confiança nestas alterações¹⁷. Algumas alterações em especial parecem ter alterado a lei para servir os interesses de pessoas específicas^{18,19}. Estes decretos de emergência suscitaram reações muito negativas que contribuíram para uma reação concreta do público, no referendo de 26 de maio de 2019, à alteração das leis sobre a justiça através de decretos de emergência.

A aplicação prática das leis alteradas sobre a justiça também confirmou as preocupações suscitadas no relatório de novembro em termos de danos causados ao sistema judicial. Em especial, o funcionamento da Secção Especial para a investigação dos crimes cometidos por magistrados confirmou o receio manifestado dentro e fora da Roménia de que essa secção poderia ser utilizada como um instrumento de pressão política²⁰. Há vários exemplos em que a Secção Especial exerceu o seu poder para alterar o curso das investigações criminais de uma forma que suscita sérias dúvidas quanto à sua objetividade²¹. Estes exemplos incluem os casos em que a Secção Especial lançou investigações contra juízes e procuradores que se opuseram às atuais alterações do sistema judicial, bem como a alterações abruptas na abordagem seguida em processos pendentes, tais como a desistência de recursos interpostos anteriormente pela DNA em processos de corrupção de alto nível²². As nomeações para cargos de direção na Secção Especial foram também causa da controvérsia. Os resultados foram os apelos de muitas partes interessadas da Roménia para que a Secção Especial fosse dissolvida²³.

¹⁶ Decretos de emergência n.º 7/2019 de 20 de fevereiro de 2019 e n.º 12/2019 de 5 de março de 2019.

¹⁷ Ver também o relatório técnico para mais pormenores sobre as alterações.

¹⁸ Exemplos disso são: aumentar, com efeitos retroativos, os requisitos de antiguidade para os procuradores, o que impedia determinadas pessoas de ocupar determinados cargos; reduzir os requisitos e alterar os procedimentos de nomeação para a gestão da Secção Especial que permitiram a nomeação de determinadas pessoas; aprovar as nomeações dos principais procuradores pelo Plenário do Conselho Superior da Magistratura, o que evitou um parecer negativo da secção do Ministério Público.

¹⁹ Comissão de Veneza, Parecer 950/2019, ponto 49.

²⁰ Neste contexto, deve igualmente referir-se que a Secção Especial registou uma investigação criminal contra vários membros da Comissão e do seu pessoal na sequência de uma denúncia apresentada em 30 de janeiro de 2019, acusando-os de abusos em serviço, de falsas comunicações e falsas informações e da criação de um grupo criminoso organizado no âmbito da elaboração do relatório do MCV de novembro de 2018. Essa investigação tinha também como alvo o Procurador-Geral em funções. A Comissão recorda que, no território de cada Estado-Membro, os membros da Comissão e o seu pessoal gozam de imunidade de jurisdição no que respeita aos atos praticados na sua qualidade oficial, por força do Protocolo relativo aos Privilégios e Imunidades anexo aos Tratados. Por conseguinte, apesar de as autoridades romenas não terem competência nestas matérias, a Secção Especial registou o processo em 11 de fevereiro e encerrou-o apenas em 27 de março, invocando a falta de elementos de prova. http://www.mpublic.ro/ro/content/c_28-03-2019-13-03

²¹ Um exemplo importante dizia respeito a um processo penal contra a antiga Procuradora-Geral da Direção Nacional Anticorrupção quando era candidata à Procuradoria Europeia. Os prazos de abertura do processo penal e de convocatória para comparecer foram especificamente concebidos para impedir esta candidatura e uma decisão do Supremo Tribunal de Cassação e Justiça sobre as medidas preventivas aplicadas considerou que o processo era ilegal. O facto de ter sido registado outro processo envolvendo a Procuradora-Geral parecia confirmar o padrão das medidas tomadas contra os altos magistrados críticos da Secção.

²² Ver o relatório técnico para exemplos e dados pormenorizados.

²³ Tal inclui associações de magistrados, organizações da sociedade civil e partidos da oposição.

A Comissão de Veneza emitiu um parecer sobre os decretos de emergência em junho de 2019,²⁴ confirmando as suas preocupações adicionais suscitadas pelas novas alterações²⁵ e pelo funcionamento da Secção Especial. Em dois outros relatórios de junho de 2019, o GRECO colocou questões semelhantes²⁶.

Em julho de 2019, o Ministro da Justiça manifestou vontade de encontrar soluções legislativas adequadas, em consulta com o poder judicial e o Parlamento, o que faz parte de um novo processo de consulta estruturada²⁷. No entanto, declarações posteriores do Governo sugeriram que não seriam propostas quaisquer alterações à Secção Especial. Por conseguinte, as questões levantadas pela Comissão Europeia, pela Comissão de Veneza e pelo GRECO não resultaram em novas alterações.

Nomeações no sistema judicial e pressão sobre as instituições judiciais

A evolução registada desde novembro de 2018 confirmou a pertinência da recomendação de longa data do MCV no sentido de tornar o processo de nomeação dos altos magistrados mais sólido e independente. O relatório do MCV de 2018 exprimiu preocupações, nomeadamente no que se refere aos atuais procedimentos de destituição/nomeação do Procurador-Geral da Direção Nacional Anticorrupção (DNA) e do Procurador-Geral.

O relatório de novembro de 2018 recomendava:

- *Suspender imediatamente todos os processos de nomeação e de destituição de altos magistrados.*
- *Relançar o processo de nomeação de um procurador-geral da DNA com experiência provada em ação penal contra crimes de corrupção e com um mandato claro conferido à DNA para continuar a conduzir investigações profissionais, independentes e isentas em matéria de corrupção.*
- *Respeitar as opiniões negativas do Conselho Superior em matéria de nomeação ou de destituição de procuradores em lugares de gestão, até que exista um novo quadro legislativo em conformidade com a recomendação 1 de janeiro de 2017.*

Inicialmente não houve um seguimento destas recomendações. O então Ministro da Justiça manteve a sua escolha de candidato ao cargo de procurador-geral da DNA. O Presidente da Roménia recusou-se a nomear esse candidato pela segunda vez em janeiro de 2019. Desde então, o procedimento está suspenso *de facto*, sendo a DNA gerida *ad interim*. O então Ministro da Justiça prosseguiu igualmente o processo de destituição contra o Procurador-Geral, apesar de um parecer negativo do Conselho Superior da Magistratura. O Presidente da Roménia recusou a destituição em janeiro de 2019. No entanto, uma vez que o lugar devia ser renovado em maio de 2019, o Ministro organizou um processo de nomeação em abril. Tal como no caso do processo do Procurador-Geral da DNA em julho de 2018, o Ministro rejeitou todos os candidatos como inadequados para o cargo, apesar de muitos serem altos magistrados no ativo, incluindo o Procurador-Geral em exercício. Em consequência, o

²⁴ Parecer sobre os decretos de emergência Geo n.º 7 e Geo n.º 12 que altera as leis de justiça, CDL-AD(2019) 014, 21-22 de junho de 2019) — [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)014-e)

²⁵ ... O parecer chama a atenção para questões sérias sobre a solidez e a justificação de algumas das alterações.

²⁶ GRECO AdHocRep(2019) 1 e GRECO RC4(2019) 11.

²⁷ Um grupo de trabalho no Ministério da Justiça, com a consulta de todos os organismos judiciais e associações profissionais de magistrados, está a elaborar uma avaliação. Em 17 de setembro de 2019, o Ministro da Justiça anunciou que as conclusões preliminares a nível dos serviços não apoiam o funcionamento da Secção Especial na sua forma atual.

Procurador-Geral decidiu reformar-se e esta função é agora igualmente exercida *ad interim*²⁸. O então Ministro lançou um novo processo de nomeação para o cargo de Procurador-Geral, mas esse processo foi cancelado pelo novo Ministro da Justiça, que tomou posse em abril de 2019. A abordagem do atual Ministro evitou uma nova deterioração da situação e deu margem para melhorar o procedimento. Este objetivo deve ser prosseguido com caráter prioritário pelo Governo romeno, uma vez que a experiência dos últimos anos confirma o risco de influência política no processo em detrimento da qualidade das nomeações e a necessidade de uma solução sustentável a longo prazo.

A Inspeção Judicial desempenha um papel fundamental para garantir a confiança do público na independência, no profissionalismo e na integridade do sistema judicial. Após anos de avaliação positiva, o relatório de novembro de 2018 chamou a atenção para grandes preocupações sobre a inspeção: um padrão de processos disciplinares contra magistrados que se opõem publicamente à direção da reforma do sistema judicial, fugas de documentos — que foram depois utilizados pelos políticos para atacar as instituições judiciais — e a prorrogação do mandato da equipa de gestão pelo Governo.

O relatório de novembro de 2018 recomendava:

- *O Conselho Superior da Magistratura deve nomear imediatamente uma equipa provisória para a gestão do Serviço de Inspeção Judicial e, no prazo de três meses e através de concurso, nomear uma nova equipa de gestão do mesmo.*

O Conselho Superior da Magistratura não nomeou uma nova equipa de gestão provisória e, por conseguinte, o inspetor principal permaneceu *ad interim* até maio de 2019, quando o Conselho Superior renomeou o mesmo inspetor principal, apesar das controvérsias. Ao mesmo tempo, desde o último relatório, prosseguiram os processos disciplinares contra magistrados,²⁹ incluindo os chefes das instituições judiciais que se opõem às reformas do sistema judicial, bem como a fuga de documentos³⁰. A recomendação de novembro de 2018 foi, por conseguinte, ultrapassada pelos acontecimentos, mas as preocupações subjacentes continuam a ser plenamente aplicáveis.

Os sucessivos relatórios do MCV chamaram a atenção para a pressão exercida nos magistrados e instituições judiciais por ataques públicos do mundo político e dos meios de comunicação social. Desde o início de 2018, esta situação foi agravada pelas ações das autoridades responsáveis pela investigação disciplinar e penal dos magistrados. A Direção Nacional Anticorrupção tem sido desde há muito um alvo específico deste tipo de pressão, bem como a Procuradoria-Geral. O período de referência registou igualmente um forte aumento da pressão sobre o Supremo Tribunal de Cassação e Justiça, que é competente em muitos processos de corrupção de alto nível. O Governo lançou dois conflitos constitucionais contra o Supremo Tribunal no que diz respeito à sua interpretação das normas processuais

²⁸ Em 2 de outubro de 2019, o Procurador-Geral da Direção para a Investigação da Criminalidade Organizada e do Terrorismo (DIICOT) demitiu-se na sequência dos escândalos relacionados com as investigações em curso e devido a pressão política. Todas as funções de altos magistrados são agora exercidas *ad interim*.

²⁹ Exemplos de investigação disciplinar relacionada com declarações públicas críticas das reformas em curso: <https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=2be852a5-365b-44e2-990d-47696231789a|InfoCSM> ; <https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=38b70eb6-641a-4794-9109-e6805dfd778e|InfoCSM>, <http://www.inspectiajudiciara.ro/Download.aspx?guid=7c561595-2efe-4ce4-abd7-3150b5d52274|InfoCSM> http://portal.just.ro/36/SitePages/Dosar.aspx?id_dosar=200000000361685&id_inst=36 <https://cursdegovernare.ro/asociatia-initiativa-pentru-justitie-inspectia-judiciara-incearca-sa-i-intimideze-pe-magistratii-care-lupta-pentru-apararea-independentei-justitiei.html>;

³⁰ Um exemplo recente diz respeito ao relatório da Inspeção Judicial sobre a utilização das modalidades de colaboração entre o Ministério Público e os serviços de informações para escutas telefónicas. O relatório foi transmitido à imprensa antes de o Conselho Superior o poder analisar.

relativas à constituição de painéis de juízes criminais³¹.³² Além disso, o Serviço de Inspeção Judicial apresentou uma queixa disciplinar contra o seu Presidente e a secção dos juízes do Conselho Superior pediu a revogação da mesma. Estas medidas combinadas parecem ter o objetivo de pressionar o Supremo Tribunal e, quando o Presidente do mesmo anunciou a sua intenção de não se candidatar a um segundo mandato, deixou claro que era esse o motivo³³.

O Conselho Superior nomeou recentemente um novo Presidente do Supremo Tribunal. Será particularmente importante que o Supremo Tribunal mantenha a independência e um elevado profissionalismo, nomeadamente na luta contra a corrupção de alto nível, sob a nova liderança.

Estes desenvolvimentos confirmam a avaliação efetuada pela Comissão no relatório de novembro de 2018, segundo a qual o Conselho Superior da Magistratura não está a desempenhar o seu papel de assegurar controlos e equilíbrios efetivos para defender a independência das instituições judiciais sob pressão. (ver Recomendação 7).

Códigos Penais

Em julho de 2018, o Parlamento romeno adotou, num procedimento de urgência, alterações ao Código Penal e ao Código de Processo Penal. Estas alterações foram fortemente criticadas, nomeadamente pela Comissão Europeia e pela Comissão de Veneza³⁴. Uma fonte de preocupação específica foi a alteração abrupta do equilíbrio entre os direitos dos acusados, os direitos das vítimas e o dever do Estado de iniciar ações eficazes contra os crimes. As alterações estavam claramente em conflito com a recomendação do MCV no sentido de aumentar a estabilidade dos códigos e de proceder a alterações somente nos casos em que tal seja especificamente exigido pelas decisões do Tribunal Constitucional e a transposição das diretivas da UE. Muitas alterações revelaram-se incompatíveis com o direito da UE ou com as obrigações internacionais da Roménia. Em outubro de 2018, o Tribunal Constitucional declarou que muitas das alterações eram inconstitucionais.

O relatório de novembro de 2018 recomendava:

- *Congelar a entrada em vigor das alterações ao Código Penal e ao Código de Processo Penal.*
- *Reabrir a revisão do Código Penal e do Código de Processo Penal, tendo em plena consideração a necessidade de compatibilidade com o direito da UE e com os instrumentos internacionais de luta contra a corrupção, bem como as recomendações do MCV e o parecer da Comissão de Veneza.*

Estas recomendações não foram seguidas. Houve uma pausa, mas não o reconhecimento dos problemas, e esse tempo não foi utilizado para aprofundar a reflexão e a consulta. Em abril, o Parlamento adotou alterações modificadas dos dois códigos, bem como a lei especial sobre a corrupção, através de um processo legislativo urgente. Muitas das alterações continuaram a suscitar preocupações devido ao seu impacto na capacidade de aplicação da lei e de o sistema

³¹ Estes conflitos constitucionais foram remetidos para o Tribunal Constitucional pelo Governo que invoca um conflito entre o Parlamento (como legislador) e o Supremo Tribunal, devido ao facto de este último ter excedido os seus poderes constitucionais na sua interpretação da lei e de se ter substituído ao legislador.

³² Foram manifestadas dúvidas quanto ao facto de o Tribunal Constitucional se ter pronunciado sobre a interpretação jurídica dada pelo Supremo Tribunal.

³³ <https://www.mediafax.ro/social/tarcea-despre-refuzul-de-a-mai-candida-la-inalta-curte-m-a-facut-sa-imi-fie-dor-sa-traiesc-printre-oameni-cu-bun-simt-18218170>

³⁴ Comissão de Veneza, Parecer 930/2018

judicial investigar e sancionar os crimes em geral e os crimes relacionados com a corrupção em particular. A justificação apresentada pela maioria que apoia as alterações no Parlamento consistiu em manter apenas as alterações que não foram consideradas inconstitucionais pelas decisões do Tribunal Constitucional de outubro de 2018. Os partidos da oposição e o Presidente da Roménia contestaram estas alterações junto do Tribunal Constitucional, tendo este decidido em julho de 2019 que as alterações no seu conjunto são inconstitucionais e não estão em conformidade com as suas decisões anteriores³⁵.

Embora a intervenção do Tribunal Constitucional tenha efetivamente posto termo a este processo legislativo e implique que as alterações não entrem em vigor por razões de constitucionalidade, as preocupações da Comissão Europeia e de muitos outros observadores basearam-se nas escolhas políticas subjacentes às alterações. Por conseguinte, continua a ser preocupante que a escolha política adotada não tenha sido explicitamente abandonada³⁶.

3.1.2. Recomendações de janeiro de 2017: Independência dos tribunais e reforma judicial

3.1.2.1 Independência do poder judicial

Recomendação n.º 1: Criar um sistema sólido e independente para a nomeação de altos magistrados do Ministério Público, com base em critérios claros e transparentes, tirando partido do apoio da Comissão de Veneza.

Recomendação n.º 2: Assegurar que o código de conduta dos deputados que está a ser elaborado pelo Parlamento contenha disposições claras sobre o respeito mútuo entre as diferentes instituições e enuncie de forma inequívoca que os deputados e o processo parlamentar devem respeitar a independência do poder judicial. Poderia ser adotado um código de conduta semelhante para os ministros.

Nomeações

Em janeiro de 2017, a Comissão reiterou a sua recomendação no sentido de criar um sistema transparente de nomeação dos mais altos magistrados do Ministério Público com base no mérito, capaz de dar garantias suficientes contra a politização. O relatório de novembro de 2018 concluiu que a situação se tinha deteriorado e esta tendência manteve-se (ver *supra*)³⁷.

A transparência do procedimento foi melhorada, nomeadamente com a publicação de critérios de seleção e com a avaliação pelo Ministério da Justiça. O atual Ministro da Justiça reconheceu a necessidade de melhorias. No entanto, o facto de ter havido quatro alterações em menos de seis meses ilustra que as melhorias úteis a curto prazo não equivalem a uma solução a longo prazo. Tal como estabelecido anteriormente nos relatórios do MCV, os problemas são de tão longa data que é necessário encontrar alterações que se baseiem num consenso e sejam consagradas na lei. A participação da Comissão de Veneza continua a ser a melhor forma de encontrar um equilíbrio entre o envolvimento do Governo e das autoridades judiciais que possa suscitar a confiança dos cidadãos.

³⁵ [Ainda não foi publicada a fundamentação das decisões.](#)

³⁶ Em agosto de 2019, o Parlamento rejeitou formalmente uma lei de amnistia e perdão a partir de fevereiro de 2017, que tinha permanecido na mesa parlamentar.

³⁷ COM(2018) 851 e SWD(2018) 551. Ver também a Comissão de Veneza, Parecer 924/2018 de 20 de outubro de 2018.

Códigos de conduta

No período abrangido pelo relatório, prosseguiram as críticas ao sistema judicial e aos magistrados nos meios de comunicação social, bem como por parte de representantes do Governo e do Parlamento.

Está em vigor um código de conduta para os deputados desde o final de 2017. No entanto, os dados disponíveis demonstram que, com a falta de disposições explícitas sobre o respeito da independência do poder judicial, o código ainda não desempenha a sua função. Desde o relatório de novembro de 2018, em determinados casos a Câmara de Deputados impôs sanções por infrações ao código, mas esses casos não parecem estar relacionados com casos de críticas ao poder judicial suscetíveis de comprometer a sua independência.³⁸

A Comissão sugeriu igualmente que seria vantajoso dispor de um código ministerial e, em abril de 2019, o Governo alterou o código de conduta ministerial de modo a incluir uma referência explícita à necessidade de respeitar a independência judicial. Ainda não é claro se este código pode funcionar como um instrumento eficaz de responsabilização.

3.1.2.2 Reforma do sistema judicial

Recomendação n.º 3: Deve ser concluída a presente fase da reforma dos códigos de direito penal da Roménia, devendo o Parlamento avançar com os planos para adotar as alterações apresentadas pelo Governo em 2016, após consulta das autoridades judiciais. O Ministro da Justiça, o Conselho Superior da Magistratura e o Supremo Tribunal de Cassação e Justiça deverão finalizar um plano de ação para garantir o cumprimento do novo prazo para a aplicação das restantes disposições do Código de Processo Civil.

Recomendação n.º 4: A fim de melhorar a transparência e a previsibilidade do processo legislativo e de reforçar as salvaguardas internas no interesse da irreversibilidade, o Governo e o Parlamento devem garantir a plena transparência e ter em devida conta as consultas efetuadas junto das autoridades competentes e das partes interessadas no processo de tomada de decisão e nas medidas legislativas relativamente ao Código Penal e ao Código de Processo Penal, à legislação anticorrupção e em matéria de integridade (incompatibilidades, conflitos de interesse e enriquecimento injustificada), às leis sobre a justiça (relativas à organização do sistema judicial) e ao Código Civil e Código de Processo Civil, inspirando-se na transparência do processo de tomada de decisões criado pelo Governo em 2016.

Código de Processo Civil

A recomendação 3 abrange a finalização da reforma do Código de Processo Civil, que criou uma etapa de «câmara do conselho» no processo civil. Em 2018, esta reforma foi abandonada³⁹. Isto significa que não serão tomadas medidas para aumentar a eficiência da justiça civil, mas este passo deverá constituir uma oportunidade para um período de estabilidade neste ramo do sistema judicial.

Transparência e previsibilidade do processo legislativo para legislação sobre reforma judicial e combate à corrupção (para os Códigos Penais, ver supra)

³⁸ <http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?id=1046>

³⁹ As leis alteradas entraram em vigor em dezembro de 2018. Lei n.º 310/2018, de 17 de dezembro de 2018, que altera e complementa a Lei n.º 134/2010 relativa ao Código de Processo Civil.

O relatório de janeiro de 2017 deixou claro que o *processo* utilizado para legislar era importante em si mesmo. Esta situação continuou a suscitar preocupações. O processo de alteração das leis sobre a justiça através de uma série de decretos de emergência foi fortemente criticado pela Comissão de Veneza⁴⁰, devido ao impacto do mesmo sobre a qualidade da legislação, a segurança jurídica, os controlos externos do Governo e o princípio da separação de poderes⁴¹. Do mesmo modo, como acima referido, o processo legislativo no Parlamento, de abril de 2019, que altera o Código Penal e o Código de Processo Penal e a lei especial relativa à corrupção, durou apenas cerca de uma semana.

Trata-se de um ponto importante citado na carta da Comissão de maio de 2019, manifestando a sua preocupação com os riscos para o Estado de direito. Esta preocupação foi também refletida no referendo de maio de 2019, que mostrou um forte apoio público a um processo mais ordenado. O Primeiro-Ministro declarou que o Governo seguiria os resultados e se absteria de adotar decretos de emergência no domínio da justiça. Em setembro de 2019, o Parlamento dissolveu também a Comissão Parlamentar Especial sobre sistematização, unificação e garantia da estabilidade legislativa no sistema judicial, que foi responsável por alguns dos procedimentos mais abruptos utilizados.

Desde o relatório de novembro de 2018, a evolução legislativa em relação ao quadro jurídico em matéria de integridade suscitou preocupações semelhantes. As sucessivas alterações à legislação em matéria de integridade aumentaram significativamente a falta de clareza e de segurança jurídica (ver objetivo de referência n.º 2).

Recomendação n.º 5: O Governo deve adotar um plano de ação adequado para resolver os problemas constatados a nível da execução das decisões judiciais e do respeito pela jurisprudência por parte da administração pública, nomeadamente criando um mecanismo que faculte dados estatísticos fiáveis que permitam um acompanhamento futuro. Deve criar igualmente um sistema interno de acompanhamento que envolva o Conselho Superior da Magistratura e o Tribunal de Contas, a fim de assegurar a correta execução do plano de ação.

Recomendação n.º 6: A gestão estratégica judicial, nomeadamente o Ministro da Justiça, o Conselho Superior da Magistratura, o Supremo Tribunal de Cassação e Justiça e o Procurador-Geral, devem assegurar a implementação do plano de ação tal como adotado e prestar contas, de forma regular e coordenada, quanto à sua execução, incluindo no que se refere à resolução dos problemas da escassez de oficiais de justiça, da carga de trabalho excessiva e dos atrasos na fundamentação das decisões judiciais.

Respeito pelas decisões judiciais

O Governo romeno aprovou, em 3 de abril de 2019, um memorando sobre «Medidas destinadas a assegurar a execução das sentenças contra um devedor público, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem relativa à não execução ou

⁴⁰ Comissão de Veneza, Parecer 950/2019.

⁴¹ O parecer conclui que: é bastante alarmante o facto de o Governo continuar a introduzir alterações legislativas com recurso a decretos de emergência. Embora a Constituição indique claramente que se trata de uma medida excecional, legislar através de decretos governamentais de emergência passou a constituir uma rotina. As regras fundamentais do funcionamento das principais instituições do Estado são alteradas com demasiada rapidez e com demasiada frequência, sem preparação e consulta, o que levanta questões legítimas sobre a solidez dos resultados e os verdadeiros motivos subjacentes a algumas dessas alterações. Os textos jurídicos daí resultantes não são claros. Esta prática enfraquece os controlos externos ao Governo, é contrária ao princípio da separação de poderes e perturba a segurança jurídica.

execução de sentenças proferidas contra um devedor público». Esta iniciativa surge no seguimento do grupo de processos do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem «Săcăleanu contra Roménia»⁴².

As propostas contidas no memorando, incluindo as medidas regulamentares necessárias, estão agora sujeitas a uma análise por parte das autoridades romenas, a fim de preparar a sua aplicação. O Ministério da Justiça e o Conselho Superior da Magistratura estão nas últimas fases de desenvolvimento da aplicação informática «ECRIS», que será utilizada para identificar o número de decisões definitivas em que as instituições públicas são devedoras ou credoras⁴³.

Reformas estruturais do sistema judicial

A gestão estratégica judicial não funcionou como previsto durante a maior parte do período de referência⁴⁴. As reuniões foram retomadas em setembro de 2019, sendo também apoiadas por novos mecanismos de coordenação e esforços para estabelecer um diálogo com a magistratura, as associações profissionais e a sociedade civil⁴⁵. Tendo em conta os desafios atuais, é essencial que a gestão estratégica judicial desenvolva um fórum capaz de abordar questões estratégicas importantes para o sistema judicial. Desta forma, poderá funcionar como uma forma de restabelecer a confiança entre as principais instituições judiciais e governamentais. O facto de as alterações fundamentais no funcionamento e na organização do sistema judicial terem sido aplicadas através de decretos de emergência e não de decisões consensuais da gestão estratégica judicial só pode reduzir a eficácia e a sustentabilidade dessas alterações⁴⁶.

Recomendação n.º 7: O novo Conselho Superior da Magistratura deve elaborar um programa coletivo para o seu mandato, incluindo medidas destinadas a promover a transparência e a responsabilização. Esse programa deve prever uma estratégia de sensibilização, que contemple a realização de reuniões abertas e regulares com assembleias de juízes e procuradores a todos os níveis, e também com as organizações profissionais e a sociedade civil, bem como a apresentação de um relatório anual a debater nas assembleias gerais dos juízes e procuradores.

Transparência e responsabilização do Conselho Superior da Magistratura

Embora o Conselho Superior da Magistratura indique que continua a implementar as prioridades para o seu mandato⁴⁷, o período desde o relatório de novembro de 2018 foi marcado pela divisão e controvérsias no Conselho Superior. Além disso, foi muitas vezes

⁴² O plano de ação relativo às medidas estruturais em relação ao grupo de processos Săcăleanu pode ser consultado no seguinte endereço:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dda63>

⁴³ Ver Relatório Técnico – Recomendação 5.

⁴⁴ A gestão estratégica judicial inclui o Ministro da Justiça, o Conselho Superior de Magistratura, o Supremo Tribunal e o Procurador-Geral. Foi criado em 2016 como um fórum para facilitar o debate e a tomada de decisões consensual sobre orientações estratégicas e recursos para o sistema judicial. Supervisiona também a implementação da estratégia para o desenvolvimento do sistema judicial.

⁴⁵ Em 17 de setembro realizou-se uma reunião do Conselho de Gestão Estratégica. O atual Ministro da Justiça prevê que se realizem reuniões de seis em seis semanas. Em paralelo, reuniram-se grupos de trabalho e realizaram-se consultas sobre a Secção Especial para investigar as infrações cometidas por magistrados e os códigos penais.

⁴⁶ Tais como os decretos de emergência sobre as leis sobre a justiça adotados entre setembro de 2018 e março de 2019.

⁴⁷ Para o período de 2017–2022

marginalizado quando decisões essenciais sobre a organização e o funcionamento do sistema judiciário foram tomadas pelo Governo ou pelo Parlamento. As posições no âmbito do Conselho Superior da Magistratura sobre questões fundamentais para o funcionamento do sistema judicial romeno, como a Secção Especial para investigar magistrados, nomeações essenciais ou a defesa da independência da justiça, suscitam preocupações quanto à sua independência e autoridade institucionais. Esta situação foi agravada pelas alterações às leis sobre a justiça, que permitiram que as decisões sobre questões fundamentais fossem determinadas apenas por um pequeno número de membros do Conselho Superior da Magistratura (ver *supra*). Tal é igualmente evidenciado por declarações emitidas em nome do Conselho Superior da Magistratura mas aprovadas apenas por parte dos seus membros. Este padrão é também ilustrado pela falta de apoio das associações profissionais ou de concertação com os magistrados nos tribunais e nos gabinetes do Ministério Público. O Conselho Superior estava dividido quanto à forma de reagir às recomendações da Comissão Europeia, da Comissão de Veneza e do GRECO e, de um modo mais geral, quanto ao momento oportuno para intervir na defesa da independência da justiça, uma vez que o atual Presidente do Conselho Superior e parte dos seus membros continuam a defender os textos das leis sobre a justiça na sua versão atual. O Conselho Superior reagiu a algumas queixas que lhe foram comunicadas relativamente à defesa da independência, da reputação e da imparcialidade dos magistrados, mas numa proporção bastante modesta face à dimensão do problema. Nos casos em que o Conselho Superior citou uma defesa da independência do poder judicial, levantou por vezes questões de uma possível parcialidade política.⁴⁸

Continuaram a registar-se progressos relativamente à recomendação 5 (execução das sentenças) e à recomendação 3 (apenas em relação ao Código de Processo Civil). As recomendações 1, 3 e 4 não foram implementadas. As recomendações 2, 6 e 7 não registaram progressos rumo a resultados significativos. Quanto às recomendações adicionais de novembro de 2018, a situação deteriorou-se ainda mais, e uma abordagem positiva mais recente ainda não deu frutos em termos de medidas concretas para corrigir a situação. Foram confirmadas as preocupações quanto aos riscos para a eficácia e a independência do sistema judicial. Em consequência, a Comissão considera que o objetivo de referência n.º 1 não pode ser considerado preenchido e que as autoridades romenas devem tomar medidas para dar resposta a todas as recomendações de janeiro de 2017 e de novembro de 2018.

⁴⁸ Por exemplo, afirmações condenando as declarações do Presidente do Parlamento Europeu que criticam as medidas preventivas tomadas pela Secção Especial para investigar os magistrados, o que impediu a candidata à Procuradoria Europeia de participar na audição no Parlamento Europeu; e do Presidente da Roménia rejeitando a proposta para Ministro da Justiça apresentada pelo Primeiro-Ministro em agosto de 2019.

3.2. Objetivo de referência n.º 2: Quadro da integridade e Agência Nacional da Integridade

Previsibilidade e segurança jurídica no que respeita ao quadro jurídico em matéria de integridade

Os anteriores relatórios do MCV salientaram os desafios persistentes ao quadro jurídico em matéria de integridade e a necessidade de estabilidade e clareza. Nos últimos dois anos e meio, foram adotadas cinco propostas legislativas que alteram a legislação em matéria de integridade. Além de enfraquecer determinadas disposições e a capacidade da Agência Nacional da Integridade (ANI) para continuar a realizar o seu trabalho, esta sucessão de alterações contribuiu para manter um panorama jurídico fragmentado.

Duas propostas que entraram em vigor em 2019 suscitam especial preocupação. A primeira fixa um prazo de prescrição de três anos para os factos que determinam a existência da situação de conflito de interesses ou de incompatibilidades. Trata-se, em primeiro lugar, de um impacto concreto nos processos em curso, devendo a ANI ter de encerrar cerca de 200 inquéritos até ao final do corrente ano. Em segundo lugar, cria uma incoerência com outras disposições do quadro em matéria de integridade, pelo que não é claro se uma sanção pode ainda ser imposta na sequência de uma decisão judicial transitada em julgado se esta (e não o relatório da ANI) for posterior ao final do período de três anos. A segunda proposta altera o regime de sanções no que diz respeito aos conflitos de interesses dos funcionários eleitos locais, introduzindo um novo regime administrativo de sanções. Esta situação é menos exigente do que a atual e a ANI considera que não permite a aplicação de sanções dissuasivas. Sanções suficientemente dissuasivas em caso de incompatibilidade e de conflito de interesses constituem um elemento importante na prevenção da corrupção. Estas duas propostas aumentam a incerteza jurídica no que se refere ao regime de integridade aplicável e criam um risco de retrocesso relativamente ao objetivo de referência n.º 2 caso deixem de poder ser impostas «sanções dissuasivas» (apesar de uma decisão judicial definitiva).

Recomendação n.º 8: Assegurar a entrada em funcionamento do sistema PREVENT. A Agência Nacional da Integridade e o organismo responsável pela adjudicação dos contratos públicos devem criar um mecanismo de prestação de contas quanto aos controlos ex ante da adjudicação de contratos públicos e ao respetivo seguimento, incluindo os controlos ex post realizados, bem como sobre os casos de conflitos de interesses ou de corrupção detetados. Deve ainda organizar debates públicos em que o Governo, as autoridades locais, o poder judicial e a sociedade civil possam manifestar as suas posições.

Recomendação n.º 9: O Parlamento deve mostrar transparência no processo decisório quanto ao seguimento dado às decisões definitivas e irrevogáveis contra qualquer deputado em matéria de incompatibilidades, conflitos de interesse ou riqueza injustificada.

O sistema PREVENT

O relatório de novembro de 2018 tinha considerado que esta recomendação estava cumprida. O sistema PREVENT continua a estar plenamente operacional e a ANI comunica resultados positivos. De modo mais geral, os resultados da ANI continuaram estáveis no que diz respeito a investigações de incompatibilidades e conflitos de interesses administrativos⁴⁹.

Seguimento das decisões judiciais relativas a membros do Parlamento

⁴⁹ Ver ainda o Relatório técnico – objetivo de referência n.º 2

O relatório de novembro de 2018 sublinhou atrasos e incoerências aparentes na aplicação de sanções aos deputados considerados em situação de incompatibilidade ou conflito de interesses por decisão judicial transitada em julgado, proferida com base num relatório da ANI. Salientou uma possível divergência de interpretação das regras (nomeadamente quando o incidente em questão em matéria de integridade era referente a um mandato ou cargo anterior). Este facto sugere a necessidade de clareza sobre as regras em matéria de incompatibilidades e conflitos de interesses de uma forma que satisfaça o objetivo de referência do MCV de garantir «decisões vinculativas, com base nas quais podem ser aplicadas sanções dissuasivas». Desde o relatório de novembro de 2018 não se registaram novos desenvolvimentos a este respeito. Em julho de 2019, o Ministro da Justiça sugeriu a organização de uma reunião com todas as autoridades competentes para abordar esta questão. Tal poderia ser um primeiro passo construtivo. O objetivo deve ser uma solução duradoura que proporcione a clareza necessária.

A recomendação 8 continua a estar cumprida. A recomendação 9 exige que seja resolvida a atual falta de clareza sobre as regras. A evolução legislativa sobre a legislação relativa à integridade terá de ser clarificada, a fim de evitar o risco de que as sanções dissuasivas deixem de poder ser aplicadas na sequência de uma decisão judicial transitada em julgado, o que constituiria um retrocesso em relação ao objetivo de referência n.º 2. Por conseguinte, o objetivo de referência n.º 2 não está ainda preenchido.

3.3 Objetivo de referência n.º 3: Luta contra a corrupção de alto nível

Sustentabilidade da Direção Nacional Anticorrupção e irreversibilidade da luta contra a corrupção

Desde o relatório de novembro de 2018 e apesar das circunstâncias muito difíceis, as instituições judiciais envolvidas na luta contra a corrupção de alto nível continuaram a investigar alegações e a sancionar crimes de corrupção de alto nível.

O relatório de novembro de 2018 assinalou um padrão de pressão sobre as principais instituições de luta contra a corrupção, nomeadamente a Direção Nacional Anticorrupção (DNA) e o Supremo Tribunal de Cassação e Justiça, bem como uma preocupação crescente quanto à sua capacidade para continuar a desempenhar as suas funções, com um impacto na irreversibilidade da luta contra a corrupção. Embora o historial continue a ser forte, há sinais de que a pressão contínua sobre estas instituições teve um impacto negativo.

As leis alteradas da justiça incluem alterações abruptas em requisitos de antiguidade, com um impacto na capacidade de funcionamento da DNA. O tratamento efetivo dos processos de corrupção de alto nível foi também negativamente afetado pela transferência de responsabilidades, em muitos casos para a Secção Especial, que não só é competente para investigar infrações cometidas por magistrados, como também infrações conexas cometidas por outras pessoas. Materializou-se o risco identificado em novembro de 2018 de que a Secção Especial poderia ser utilizada como um meio para alterar o curso dos processos de corrupção de alto nível e para pressionar os magistrados (ver o critério de referência n.º 1). Com a interrupção do processo de nomeação, a DNA continua sem Procurador-Geral. Embora a sua atual liderança *ad interim* tenha mantido o seu trabalho com êxito, a natureza temporária das nomeações *ad interim* acrescenta um elemento de incerteza e de vulnerabilidade.

O forte aumento da pressão exercida sobre o Supremo Tribunal (ver critério de referência n.º 1) teve também um impacto na eficácia da justiça nos processos de corrupção de alto nível. Em especial, o Supremo Tribunal remeteu para o Tribunal Constitucional dois processos de conflito constitucional iniciados pelo Governo em relação à sua interpretação das regras processuais sobre a constituição dos painéis de recurso de 5 juízes e em relação à composição

dos painéis de 3 juízes para julgamentos de casos de corrupção em primeira instância. Embora os acórdãos do Tribunal Constitucional não se apliquem a processos judiciais encerrados, o seguimento da decisão sobre os painéis de 5 juízes tem dado origem a uma grande incerteza. No início de 2019, foi considerada a adoção de um decreto de emergência que, se adotado, poderia ter permitido reabrir todos os processos de corrupção de alto nível encerrados por um parecer final do Supremo Tribunal, proferido desde 2014, por um painel de 5 juízes. Embora as críticas nacionais e internacionais à proposta tenham contribuído para impedir a adoção desse decreto de emergência, seria importante que as autoridades romenas renunciassem à prossecução dos objetivos da referida medida e deixassem claro que a legislação que afeta os processos anteriores não é necessária, na sequência dos acórdãos do Tribunal Constitucional, reiterando o seu empenho em combater eficazmente a corrupção.

Os acórdãos do Tribunal Constitucional têm um impacto direto nos processos de corrupção de alto nível em curso, implicando atrasos e reinício de julgamentos, e permitiram a reabertura de vários processos finais, sob determinadas condições. As consequências ainda não se fizeram sentir na sua totalidade. Esta clara repercussão no processo de justiça suscitou também dúvidas mais amplas sobre a sustentabilidade dos progressos realizados até à data pela Roménia na luta contra a corrupção — tanto mais quando se verificam ao mesmo tempo que as alterações do Código Penal e do Código de Processo Penal, que não tiveram em conta a recomendação de novembro de 2018 sobre a necessidade de compatibilidade com o direito da UE e os instrumentos internacionais de luta contra a corrupção (ver também o objetivo de referência n.º 1).

Recomendação n.º 10: Adotar critérios objetivos para a apreciação e a fundamentação do levantamento da imunidade dos deputados, a fim de garantir que a imunidade não é utilizada para impedir a investigação e a ação penal contra crimes de corrupção. O Governo pode igualmente equacionar a possibilidade de alterar a legislação a fim de limitar a imunidade dos ministros ao período em que exercem funções. A adoção de medidas desse tipo poderia beneficiar do apoio da Comissão de Veneza e do Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO). O Parlamento deve criar um sistema para prestar regularmente contas das decisões tomadas pelas respetivas câmaras quanto aos pedidos de levantamento da imunidade e poderia organizar um debate público a fim de que o Conselho Superior da Magistratura e a sociedade civil se pudessem exprimir.

A recomendação 10 diz respeito à responsabilidade do Parlamento nas decisões sobre pedidos da acusação para autorizar medidas preventivas, como buscas ou detenções, e sobre pedidos de autorização para investigar a atuação de deputados que também tenham sido ou sejam ministros. A falta de explicação das decisões tomadas pelo Parlamento, bem como o número de ocasiões em que o Parlamento não permitiu o seguimento da investigação, suscitou preocupações quanto à objetividade destas decisões.

Em 5 de junho de 2019, a Câmara de Deputados alterou o seu regulamento interno sobre a ação penal contra membros ou antigos membros do Governo que são membros da Câmara dos Deputados. Em especial, foi feita especificamente referência aos critérios estabelecidos no relatório da Comissão de Veneza sobre a finalidade e o levantamento da imunidade parlamentar⁵⁰. Esta alteração deve ser acolhida favoravelmente e a Comissão aguarda com expectativa a sua aplicação efetiva, também à luz da recomendação no sentido de envolver as autoridades judiciais e a sociedade civil no debate.

⁵⁰ CDL-AD(2014) 011

O Senado é encorajado a adotar regras semelhantes. No início de junho, foi rejeitado um pedido do Ministério Público para levantar a imunidade do Presidente do Senado. Em setembro, o Senado rejeitou um pedido de instauração de um processo contra um senador que fora anteriormente Ministro da Saúde.

A Comissão reitera as suas conclusões de novembro de 2018, segundo as quais a Roménia reabriu a base para a avaliação positiva alcançada quanto ao objetivo de referência n.º 3 em janeiro de 2017. Apesar de tanto a DNA como o Supremo Tribunal de Cassação e Justiça terem continuado a investigar e sancionar a corrupção de alto nível e a demonstrar profissionalismo em circunstâncias muito difíceis, os ataques às suas atividades, as sucessivas alterações ao quadro jurídico aplicável e o eventual desafio à autoridade da sentença final suscitam questões sobre a sustentabilidade dos resultados alcançados pela Roménia na luta contra a corrupção de alto nível. Por conseguinte, a recomendação 10, apesar de alguns desenvolvimentos positivos recentes, não pode ser considerada suficiente para encerrar o objetivo de referência.

3.4 Objetivo de referência n.º 4: Luta contra a corrupção a todos os níveis

Recomendação n.º 17: Continuar a aplicar a estratégia nacional de luta contra a corrupção, cumprindo os prazos definidos pelo Governo em agosto de 2016. O Ministério da Justiça deverá criar um sistema para divulgar informações sobre a aplicação efetiva da Estratégia Nacional de Luta contra a Corrupção (incluindo dados estatísticos sobre incidentes de integridade na administração pública, pormenores dos processos disciplinares e das sanções aplicadas, bem como informações sobre as medidas estruturais aplicadas nos domínios mais vulneráveis).

Recomendação n.º 12: Assegurar que a Agência Nacional de Gestão dos Bens Apreendidos esteja plenamente operacional, de modo a poder emitir um primeiro relatório anual com dados estatísticos fiáveis sobre o confisco de bens de origem criminosa. A Agência deve criar um sistema de elaboração de relatórios periódicos sobre o desenvolvimento das capacidades administrativas, os resultados em matéria de confisco e a gestão dos bens de origem criminosa.

Estratégia Nacional de Luta contra a Corrupção

Prosseguiu a execução da estratégia nacional de luta contra a corrupção a nível técnico. Foram postas em andamento medidas de prevenção da corrupção, como as auditorias internas efetuadas por cada uma das instituições públicas participantes e as missões de avaliação interpares previstas em 2018, tanto em instituições centrais como a nível local (conselhos distritais e câmaras municipais). As plataformas de cooperação interinstitucional reuniram-se em abril de 2019. As autoridades também referem a prossecução de medidas e atividades de prevenção da corrupção nos ministérios centrais e nas instituições públicas em domínios vulneráveis, incluindo a educação, o Ministério do Interior e o setor das finanças. No entanto, a prevenção da corrupção não foi considerada uma prioridade política importante.

Um dos objetivos da estratégia é a melhoria do desempenho em matéria de luta contra a corrupção mediante a aplicação de sanções penais e administrativas. Desde o relatório de novembro de 2018, o Ministério Público manteve uma ação penal eficaz contra os crimes de corrupção que não são da competência da DNA⁵¹. No entanto, a pressão exercida sobre estas instituições fundamentais acima descrita⁵², bem como as alterações legislativas em vigor ou

⁵¹ Os resultados das instituições são apresentados no relatório técnico.

⁵² Ver objetivos de referência n.º 1 e n.º 3.

adotadas pelo Parlamento, tiveram inevitavelmente um impacto negativo na luta contra a corrupção, nomeadamente por terem dado um sinal contraditório em termos de apoio político à ação continuada para prevenir e sancionar a corrupção. Tal inclui as alterações ao Código Penal e ao quadro jurídico em matéria de integridade, com o risco de um impacto a todos os níveis da administração pública.

Agência Nacional para a Gestão dos Bens Apreendidos

A Agência Nacional para a Gestão dos Bens Apreendidos (ANABI) está agora plenamente operacional e continuou a desenvolver o seu trabalho, apresentando-o de forma clara nos seus relatórios anuais. Este é um exemplo positivo de que a tomada em consideração das boas práticas noutros Estados-Membros (Bélgica, França, Itália e Países Baixos), e não só, contribuiu para a elaboração de uma estratégia bem-sucedida.

Com base numa análise do objetivo de referência n.º 4, a Comissão confirma a sua conclusão de novembro de 2018 de que é necessário trabalhar mais para a realização de progressos na concretização do objetivo de referência. A prevenção da corrupção é entravada por acontecimentos políticos que comprometem a credibilidade dos progressos (recomendação 11). Em relação à recomendação 12, a Comissão confirma que a mesma foi cumprida.

4. CONCLUSÃO

Desde o último relatório, a Comissão teve de debruçar-se frequentemente sobre a evolução da situação na Roménia em matéria de reforma judicial e de luta contra a corrupção. Em cada uma destas ocasiões, a Comissão confirmou um retrocesso em relação aos progressos alcançados em anos anteriores e referidos no relatório de novembro de 2018.

A evolução da situação nos primeiros meses de 2019 foi fonte de grande preocupação. Em consequência, a Comissão teve de informar as autoridades romenas, em maio de 2019, de que, caso não fossem rapidamente introduzidas as melhorias necessárias, ou se fossem tomadas novas medidas negativas, a Comissão tomaria medidas no âmbito do quadro do Estado de direito, que prevê um diálogo para dar resposta às preocupações em matéria de Estado de direito (e que pode, por conseguinte, ir além dos parâmetros do MCV).

A Comissão congratulou-se com o facto de, em junho, o Governo romeno ter manifestado o desejo de redefinir a abordagem, tendo sido envidados esforços em novos mecanismos de consulta e no diálogo com o poder judicial. A Comissão aguarda com expectativa que as autoridades romenas competentes traduzam este compromisso em medidas legislativas e outras medidas concretas. Os progressos exigirão medidas concretas, legislativas e administrativas, para dar resposta às recomendações resumidas no presente relatório. As principais instituições da Roménia devem demonstrar um forte empenhamento no que diz respeito à independência do poder judicial e à luta contra a corrupção, enquanto pedras angulares incontornáveis, e garantir a capacidade de atuação das salvaguardas e dos controlos e equilíbrios nacionais.

A Comissão continuará a acompanhar de perto a evolução no âmbito do MCV. Lamenta que a Roménia não tenha respeitado as recomendações formuladas em novembro de 2018, que eram plenamente conformes com as posições das outras instituições da UE. Estas recomendações devem ser seguidas se se pretende recolocar o processo de reforma no bom caminho e na via para a conclusão do MCV, tal como estabelecido no relatório de janeiro de 2017. A Comissão está convicta de que a Roménia poderá dar uma nova dinâmica ao cumprimento dos objetivos do MCV e está pronta a ajudar as autoridades romenas a alcançarem esse objetivo.