COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 3.6.2025
COM(2025) 267 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

sobre a avaliação *ex post* do Programa Justiça 2014-2020 e a avaliação intercalar do Programa Justiça 2021-2027

{SWD(2025) 134 final}

1. Introdução

O presente relatório apresenta as conclusões da avaliação[1] do Programa Justiça realizada pela Comissão Europeia. A avaliação é constituída por duas componentes. A primeira componente é a avaliação *ex post* do Programa Justiça 2014-2020[2], que avalia o seu impacto a longo prazo e os seus efeitos em termos de sustentabilidade, com base nos resultados da primeira parte da avaliação[3] *ex post* concluída em 2022. A segunda componente é a avaliação intercalar do Programa Justiça 2021-2027[4], que avalia as suas realizações preliminares. Em conformidade com as orientações para legislar melhor[5], a avaliação analisa os dois programas em função dos critérios de eficácia, eficiência, coerência, valor acrescentado da UE e pertinência.

Desde 2014, o Programa Justiça tem contribuído para o desenvolvimento de um espaço europeu de justiça assente no Estado de direito. Entre 2014 e 2020, o Programa Justiça contribuiu para o desenvolvimento de um espaço de justiça da União Europeia assente no reconhecimento e na confiança mútuos: i) promovendo a cooperação judiciária civil e criminal, e ii) ajudando a formar juízes e outros profissionais da justiça. Desde 2021, o Programa Justiça tem continuado a contribuir para o desenvolvimento de um espaço europeu de justiça assente no Estado de direito, incluindo a independência e imparcialidade do poder judicial, no reconhecimento e na confiança mútuos, e na cooperação judiciária. Este programa visa reforçar a democracia, o Estado de direito e a proteção dos direitos fundamentais.

A avaliação baseia-se em dados recolhidos através de um estudo de apoio realizado por peritos externos[6]. A avaliação: i) faz o balanço de uma avaliação de impacto anterior[7] para analisar uma proposta de programa europeu sobre cultura, direitos e valores, e ii) reconhece tanto a avaliação intercalar do programa de 2014-2020 [8]como a primeira parte da avaliação *ex post*[9] do programa de 2014-2020. A avaliação intercalar do Programa Justiça 2021-2027 baseia-se nas conclusões tanto da primeira parte como da segunda parte da avaliação *ex post* do programa de 2014-2020[10].

A avaliação *ex post* abrange a execução do Programa Justiça 2014-2020, de 1 de janeiro de 2014 a 31 de dezembro de 2020, e todas as atividades do programa realizadas em todos os países participantes durante esse período. A avaliação intercalar abrange a execução do Programa Justiça 2021-2027, de 1 de janeiro de 2021 a 31 de dezembro de 2023, e todas as atividades realizadas em todos os países participantes durante esse período.

Para a preparação desta avaliação foi consultado um vasto leque de partes interessadas, incluindo representantes de: i) Estados-Membros da UE que são membros dos comités dos

[1] Ver documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o relatório.
[2] Regulamento (UE) n.º 1382/2013, de 17 de dezembro de 2013, JO L 354 de 28.12.2013, p. 73, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1382/oj.
[3] Tendo em conta que um número significativo de projetos ainda estava em curso em 2021, a primeira parte da avaliação *ex post* do Programa Justiça 2014-2020 (COM/2022/121 final) forneceu uma panorâmica da distribuição do financiamento e avaliou as realizações preliminares. O presente relatório apresenta a segunda parte da avaliação *ex post* e centra-se nos impactos a longo prazo e na sustentabilidade dos efeitos do Programa Justiça 2014-2020.
[4] Regulamento (UE) n.º 2021/693, de 28 de abril de 2021, JO L 156 de 5.5.2021, p. 21, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/693/oj.
[5] Legislar melhor: orientações e ferramentas.
[6] Foram identificados alguns desafios em matéria de qualidade dos dados, em especial no que diz respeito à disponibilidade e análise de dados para o Programa Justiça 2014-2020, e atenuados na medida do possível a fim de produzir conclusões sólidas.
[7] SWD(2018) 290 final.
[8] COM(2018) 507 final.
[9] COM/2022/121 final.
[10] Embora as atividades de recolha de dados para a avaliação *ex post* do Programa Justiça 2014-2020 (segunda parte) e a avaliação intercalar do Programa Justiça 2021-2027 tenham sido realizadas em paralelo, o exercício de avaliação global foi concebido e planeado de modo a permitir que as conclusões da avaliação *ex post* alimentassem a análise da avaliação intercalar.

programas pertinentes, ii) candidatos e beneficiários do programa, iii) agências, iv) organizações da sociedade civil, e v) público em geral[11].

O presente relatório resume as principais conclusões da avaliação e inclui uma avaliação das sinergias entre os dois programas (ou seja, o programa de 2014-2020 e o programa de 2021-2027). Destaca as observações e os domínios a melhorar que a Comissão poderá ter em conta para o período de programação de 2021-2027, bem como para o próximo ciclo de financiamento.

2. Principais conclusões da avaliação

Os principais resultados da avaliação apresentados nas secções seguintes estão estruturados de acordo com os cinco critérios de avaliação, com subsecções para cada programa[12].

2.1. Eficácia

Programa Justiça 2014-2020

A avaliação *ex post* confirmou que a execução do programa produziu os resultados esperados em todos os seus objetivos específicos.

O número e a percentagem de magistrados e de funcionários e agentes de justiça que participaram em atividades de formação financiadas pelo programa foram definidos como um indicador do objetivo específico relacionado com a formação judiciária. O limiar de 16 000 estagiários foi atingido em 2017, enquanto o limiar de 13 %[13] foi atingido em 2020, presumivelmente devido à expansão do grupo-alvo do Programa Justiça e à evolução do contexto jurídico. O financiamento contínuo do Programa Justiça 2014-2020 neste domínio foi, por conseguinte, eficaz, uma vez que ajudou os profissionais da justiça a participar em ações de formação contínua.

Globalmente, o programa contribuiu para o número cumulativo de 800 000 profissionais da justiça que receberam formação sobre direito da UE em 2020 antes do calendário previsto[14]. Embora esta realização não possa ser inteiramente atribuída ao Programa Justiça, a consulta das partes interessadas confirmou que a formação era a atividade mais frequentemente mencionada juntamente com os projetos financiados. Quase todos os beneficiários inquiridos (96 %) indicaram que a formação conduziu à aquisição de novas competências e conhecimentos.

O programa de 2014-2020 alcançou um número significativo de objetivos, embora nem todos estejam relacionados com a promoção da cooperação judiciária. Embora as realizações neste domínio não possam ser inteiramente atribuídas ao Programa Justiça, os dados qualitativos forneceram provas sólidas para confirmar a sua eficácia.

O programa de 2014-2020 também cumpriu o seu objetivo relativo ao número total de intercâmbios de informações realizados através do Sistema Europeu de Informação sobre os Registos Criminais (ECRIS)[15, 16, 17]. Os dados qualitativos da avaliação *ex post* mostraram que tanto a confiança mútua entre os membros do sistema judiciário nos diferentes países da UE

[11] Em função do grupo de partes interessadas identificado, foram utilizados métodos e instrumentos específicos para realizar as consultas: consultas públicas em linha com base em questionários, entrevistas e inquéritos específicos. Estas consultas complementaram os dados e as informações recolhidos através de outros métodos, como a investigação documental e os estudos de caso.
[12] O presente relatório refere-se igualmente ao Programa Justiça 2014-2020 como «programa anterior» e ao Programa Justiça 2021-2027 como «programa atual».
[13] Rácio entre o número de participantes apoiados e o número total de profissionais da justiça.
[14] Já em 2016, este número tinha atingido 820 000 pessoas.
[15] Decisão 2009/316/JAI do Conselho.
[16] O ECRIS é um sistema informático descentralizado gerido pelas autoridades centrais dos Estados-Membros para o intercâmbio de informações relativamente a criminosos.
[17] O objetivo final de 3 500 000 intercâmbios em 2020 foi excedido em mais de 500 000, com um total de 4 136 249 intercâmbios.

como a aplicação coerente do direito da UE são fundamentais para a eficácia do programa. As partes interessadas consultadas para a avaliação afirmaram que os investimentos na cooperação judiciária promoveram a aplicação eficaz e abrangente do direito da UE. Os projetos que promovem o apoio judicial aos profissionais da justiça e as práticas de liberdade condicional revelaram-se particularmente adequados para facilitar a aprendizagem. As atividades de consulta revelaram que o programa foi eficaz na divulgação de boas práticas para abordar questões cruciais como a violência baseada no género e a saúde mental nos sistemas de justiça penal. No entanto, não foi alcançado um dos objetivos, o de reduzir para 10 dias, até 2020, o tempo médio necessário para entregar uma pessoa procurada a um país requerente ao abrigo do mandado de detenção europeu. Este objetivo não foi atingido por uma margem de 11 dias[18] (ou seja, este procedimento ainda demora, em média, 21 dias). A tendência observável em todos os Estados-Membros para o aumento do tempo necessário para o processo de entrega, juntamente com os efeitos da pandemia de COVID-19, são explicações prováveis para esta tendência.

O programa de 2014-2020 também excedeu largamente o seu objetivo em termos de número de «visitas» (ou seja, o número de visitas ao sítio Web) ao Portal Europeu da Justiça[19], que era o critério estabelecido pelo programa para o acesso à justiça. Tal como confirmado pela análise, o Portal Europeu da Justiça foi considerado pelas partes interessadas consultadas como um instrumento importante para disponibilizar informações. Além disso, os resultados das atividades de consulta salientaram que o programa de 2014-2020 aumentou efetivamente a sensibilização para o importante papel dos profissionais que apoiam as vítimas da criminalidade. Os projetos executados pelo programa ajudaram a sublinhar o papel destes profissionais enquanto companheiros de confiança para as vítimas de crimes durante os processos judiciais.

No entanto, no que diz respeito ao objetivo específico do programa de apoiar iniciativas no domínio da política de luta contra a droga no que diz respeito aos aspetos da cooperação judiciária e da prevenção da criminalidade, o programa não cumpriu o seu objetivo de avaliar um determinado número de novas substâncias psicoativas[20]. De acordo com a Agência da União Europeia sobre Drogas, a razão para a diminuição observada do número de substâncias avaliadas é incerta. As potenciais explicações para a diminuição são o aumento dos controlos e das intervenções para reduzir a venda e o consumo destas substâncias.

A conceção do programa permitiu a flexibilidade necessária para a realização de projetos que abrangiam vários países. Os projetos foram também eficazes na divulgação de conhecimentos e boas práticas entre os países participantes. As redes transnacionais de participantes nos projetos criadas com a ajuda do financiamento do programa continuaram a funcionar após o termo dos projetos. As parcerias duradouras criadas pelo programa aumentaram a aprendizagem mútua, aumentando assim a capacidade operacional das organizações financiadas e a sustentabilidade dos resultados. O financiamento foi distribuído por todos os Estados-Membros, sendo as organizações em Itália, Bélgica e Espanha mais frequentemente incluídas nos projetos financiados.

De forma muito significativa, o Programa Justiça 2014-2020 foi também eficaz na promoção da digitalização. Embora a promoção da digitalização não tenha sido um objetivo do programa, quando confrontado com a pandemia de COVID-19, os condicionalismos associados suscitaram a necessidade de encontrar formas alternativas de formação e cooperação no âmbito

[18] Os dados mostraram que o tempo médio aumentou de 16,7 dias em 2019 para 21,26 dias em 2020.
[19] O indicador estabeleceu um objetivo de aumento anual de 20 % a partir da base de referência de 441 000 visitas. Em 2020, o número total de visitas ascendeu a 4 619 548.
[20] A partir de 2015, o número de novas substâncias avaliadas diminuiu. Entre 2016 e 2020, o número de substâncias avaliadas foi de cerca de 50. Em 2020, o programa previa a avaliação de 95 novas substâncias, mas avaliou apenas 46.

de consórcios de projetos. Por conseguinte, o programa acelerou a digitalização através do financiamento de diferentes tipos de atividades, incluindo atividades relacionadas com as tecnologias da informação (TI) que eram da sua competência. No entanto, os dados dos projetos mostraram que a adoção de ferramentas digitais tem sido desigual. Os diferentes níveis de literacia digital dos participantes, bem como as diferenças nas infraestruturas digitais nos Estados-Membros, colocaram obstáculos aos profissionais da justiça.

Por último, a consulta das partes interessadas salientou que o Programa Justiça 2014-2020 poderia ter prestado mais apoio aos cidadãos, ajudando-os a aceder aos serviços de apoio social oferecidos pelas organizações da sociedade civil (OSC). Outro desafio foi a participação limitada dos juízes enquanto grupo-alvo dos projetos, o que pode ser explicado principalmente pelo tempo limitado que os juízes têm normalmente à sua disposição para exercer atividades para além das suas funções em tribunal.

Programa Justiça 2021-2027

A avaliação intercalar do Programa Justiça 2021-2027 revelou que o programa tem sido eficaz até à data na consecução dos seus objetivos. Por exemplo, ultrapassou os seus objetivos em matéria de formação e cooperação judiciais, apesar do impacto negativo de fatores externos, como a pandemia de COVID-19 e a situação política em alguns Estados-Membros. De um modo geral, as conclusões recolhidas para esta avaliação intercalar indicam que o programa está a ter um bom desempenho, tendo a maioria das partes interessadas manifestado confiança tanto no seu êxito como no seu alinhamento com os objetivos globais da agenda da UE em matéria de justiça.

Em comparação com o seu antecessor, e com base nas conclusões da avaliação *ex post*, o Programa Justiça 2021-2027 integrou: i) uma melhor gestão dos programas e procedimentos administrativos, e ii) melhores mecanismos de acompanhamento[21] e ferramentas de recolha de dados para acompanhar a eficácia dos projetos financiados.

A consulta das partes interessadas salientou igualmente que os beneficiários do Programa Justiça 2021-2027 consideram que os seus projetos contribuíram mais para os objetivos do programa do que os projetos anteriores no âmbito do programa de 2014-2020. Os mesmos domínios continuaram a ser significativos em ambos os programas (ou seja, a melhoria da aplicação da legislação da UE, a formação e a sensibilização do público). No entanto, os beneficiários do Programa Justiça 2021-2027 comunicaram que as suas atividades contribuíram ainda mais para melhorar o acesso aos serviços das OSC e tornar os sistemas transfronteiriços mais interoperáveis do que os projetos e atividades do programa anterior. Isto indica que foram realizados progressos em domínios que anteriormente tinham sido considerados mais difíceis. De um modo geral, através da sua abordagem abrangente e de iniciativas específicas, o Programa Justiça 2021-2027 promoveu uma melhoria significativa dos conhecimentos, das competências e do comportamento dos seus grupos-alvo, sugerindo um forte potencial para efeitos a longo prazo. Os inquéritos realizados junto dos beneficiários indicaram que o Programa Justiça 2021-2027 sensibilizou os participantes para a importância do Estado de direito e da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, com uma diferença acentuada nos níveis de conhecimento em comparação com o público em geral. Tal sugere que os participantes das atividades do programa aumentam o seu conhecimento e compreensão do direito da UE e do Estado de direito. Os aspetos do Estado de direito abordados pelos projetos

[21] O quadro de acompanhamento do desempenho foi desenvolvido para ter em conta as sugestões salientadas na avaliação de impacto de 2018 e na primeira parte da avaliação *ex post* do programa anterior.

continuaram a aumentar a sua importância, fundando-se numa base estabelecida no período de programação anterior.

As partes interessadas e os beneficiários manifestaram confiança na sustentabilidade dos resultados do programa[22]. A influência do Programa Justiça 2021-2027 já é visível através das ligações e redes que construiu, o que indica uma forte probabilidade de efeitos a longo prazo. A disponibilização de materiais de formação em várias línguas também contribuiu para um impacto ainda maior, assegurando que os benefícios do programa são acessíveis a um público mais vasto e serão de utilização duradoura no setor da justiça. Uma maioria significativa dos beneficiários considerou que os seus projetos têm potencial para: i) elaborar legislação futura (por exemplo, no domínio dos direitos das vítimas), ii) melhorar as práticas judiciais, e iii) estabelecer novas normas da UE para a cooperação judiciária e o acesso à justiça. Ao mesmo tempo, alguns beneficiários manifestaram igualmente preocupação com a sua dependência do financiamento da UE para a continuação das suas iniciativas. Esta dependência pode limitar a contribuição destes beneficiários para a análise de temas emergentes e a sua capacidade de resposta a alterações recentes[23], limitando assim o impacto a longo prazo do programa.

As atividades de comunicação financiadas através do programa demonstraram a sua capacidade significativa para informar e envolver as partes interessadas, tal como demonstrado pelas muitas pessoas alcançadas através de várias iniciativas[24]. As páginas Web do Portal Europeu da Justiça que tratam de questões penais registaram um aumento de 76 % nas visitas entre 2021 e 2022, com 2,25 milhões de visitas em 2022, o que reflete um interesse crescente pelo sistema judicial em todos os Estados-Membros. O Portal Financiamento e Concursos da UE[25] continua a ser a principal fonte de informação sobre o Programa Justiça e as suas oportunidades de financiamento. Com base nos dados recolhidos através das consultas das partes interessadas, verificou-se que as atividades de comunicação destinadas a sensibilizar os governos nacionais, regionais ou locais para o programa diminuíram de 8,7 % no período de financiamento anterior para 3,7 % no atual período de financiamento. No entanto, 71,6 % dos candidatos selecionados e não selecionados afirmaram que o Programa Justiça 2021-2027 era bem conhecido entre os potenciais candidatos, refletindo os resultados do anterior período de financiamento de 2014-2020. No entanto, os dados recolhidos para esta avaliação evidenciaram uma disparidade de sensibilização entre os diferentes grupos de partes interessadas. As partes interessadas do ensino superior e as autoridades públicas comunicaram uma maior sensibilização para o programa do que as OSC. Isto sugere que, embora as atividades de comunicação do programa sejam eficazes, podem não chegar a todos os setores da mesma forma. Tal pode ser explicado pela natureza técnica do programa, que se centra principalmente nas necessidades especializadas dos magistrados e dos funcionários e agentes de justiça. Além disso, poderá ser necessário intensificar os esforços de comunicação em algumas regiões da UE para aumentar ainda mais a eficácia global do programa e a diversidade das parcerias entre os Estados-Membros. Com efeito, embora o equilíbrio geográfico não seja, por si só, um objetivo do programa, os dados mostraram que, até ao final de 2023, as organizações sediadas em alguns Estados-Membros aplicaram e receberam fundos com maior frequência do que as organizações sediadas noutros Estados-Membros.

Desde a pandemia de COVID-19, o programa colocou mais ênfase na digitalização. Os beneficiários têm recorrido cada vez mais a ferramentas digitais nas suas atividades, aumentando assim a sua eficácia. Ao mesmo tempo, desde a pandemia, o programa também se

[22] Uma elevada percentagem de beneficiários (94 %) considera que o impacto dos seus projetos se prolongará para além da sua conclusão.
[23] Como é o caso da adoção de nova legislação (por exemplo, a adoção do Regulamento da Inteligência Artificial).
[24] Os dados de acompanhamento do programa indicam que 201 888 pessoas foram alcançadas com êxito através de atividades de sensibilização, enquanto 379 atividades de aprendizagem mútua envolveram um número notável de 2 288 580 pessoas.
[25] Portal Financiamento e Concursos da UE | Comissão Europeia

centrou cada vez mais na integração da perspetiva de género. Esta tónica inclui: i) a aplicação de uma metodologia para acompanhar os dados sobre a forma como as atividades financiadas afetam a igualdade de género, ii) requisitos mais explícitos em matéria de igualdade de género nos documentos dos convites à apresentação de propostas e nos critérios de avaliação, e iii) uma análise específica da dimensão de género das propostas de projetos. O requisito de uma maior ênfase na integração da perspetiva de género nos projetos cofinanciados pelo Programa Justiça melhorou a eficácia do programa, uma vez que as intervenções estavam mais bem alinhadas com as necessidades dos grupos-alvo. Mais de 80 % dos projetos financiados incorporaram medidas para promover a igualdade de género e conseguiram integrar eficazmente a igualdade de género nas suas propostas. No entanto, os dados recolhidos para esta avaliação salientaram que alguns candidatos continuariam a beneficiar de orientações adicionais, como exemplos de boas práticas adaptados aos objetivos específicos do Programa Justiça.

De um modo geral, o Programa Justiça 2021-2027 intensificou os esforços para assegurar a inclusividade, combater a discriminação e apoiar os grupos vulneráveis. Isto indica que o programa adotou uma abordagem prospetiva para a criação de um sistema judicial justo e equitativo em toda a UE[26]. Garantir um acesso não discriminatório à justiça para todos é uma nova componente do atual programa, que já está a registar bons progressos, em parte através do apoio à integração da perspetiva de género e da não discriminação em todas as suas atividades, tal como exigido pela base jurídica do programa.

2.2. Eficiência

Programa Justiça 2014-2020

De um modo geral, a avaliação concluiu que o Programa Justiça 2014-2020 foi eficaz em termos de custos[27] na consecução dos seus objetivos.

As observações dos beneficiários confirmaram, em grande medida, que os benefícios da participação no programa compensaram os custos associados. Os benefícios prendem-se principalmente com a formação de novas parcerias que promovam: i) confiança mútua entre os intervenientes judiciais, ii) execução e aplicação do Direito da UE, e iii) sensibilização e promoção da proteção dos direitos fundamentais.

Apesar de uma avaliação globalmente positiva do programa pelas partes interessadas, o processo de candidatura e os encargos administrativos decorrentes da candidatura a projetos financiados pelo programa constituem um desafio exigente em termos de recursos e de tempo para os candidatos e, em particular, para quem se candidata pela primeira vez. Os candidatos mais experientes continuam a considerar o processo oneroso, embora em menor medida do que quem se candidata pela primeira vez. As partes interessadas consultadas também mencionaram frequentemente os encargos administrativos como um problema devido aos amplos requisitos de comunicação de informações, com os custos de pessoal mais elevados atribuídos às atividades administrativas.

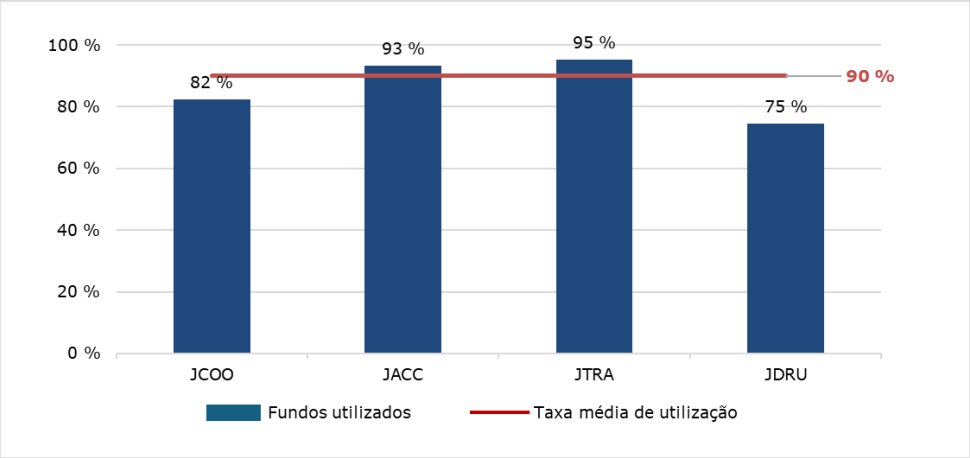
Não obstante estes desafios, as partes interessadas valorizaram as ações da Comissão para simplificar o processo administrativo. A digitalização do processo de candidatura com a introdução do Portal Financiamento e Concursos da UE foi considerada pelas partes interessadas consultadas como a simplificação mais significativa efetuada pela Comissão.

[26] Entre 2021 e 2023, cerca de 32 % dos projetos financiados pelo programa abordaram as necessidades dos migrantes, refugiados, pessoas LGBTI e pessoas com deficiência; 13 % dos projetos centraram-se na proteção dos direitos das crianças em processos judiciais.
[27] Medição do valor previsto para o investimento realizado.

O Regulamento (UE) n.º 1382/2013[28] fixou um orçamento de 377 604 000 EUR para o período de 2014-2020, com montantes anuais fixados nos programas de trabalho. Com base nos dados recolhidos para esta avaliação, mais de 90 % do orçamento previsto para subvenções e contratos públicos (ou seja, 332 125 700 EUR) foi autorizado (ou seja, mais de 304 000 000 EUR).

A nível dos objetivos específicos, o financiamento executado no âmbito dos objetivos específicos relativos ao acesso à justiça e à formação judiciária foi ligeiramente superior à «taxa de consumo» média (a «taxa de consumo» ou a «taxa de utilização» é a percentagem do financiamento previsto atribuído a um programa que foi efetivamente atribuído a atividades no âmbito desse programa). Em contrapartida, os fundos executados no âmbito da cooperação judiciária e da política de luta contra a droga registaram taxas de consumo inferiores à média.

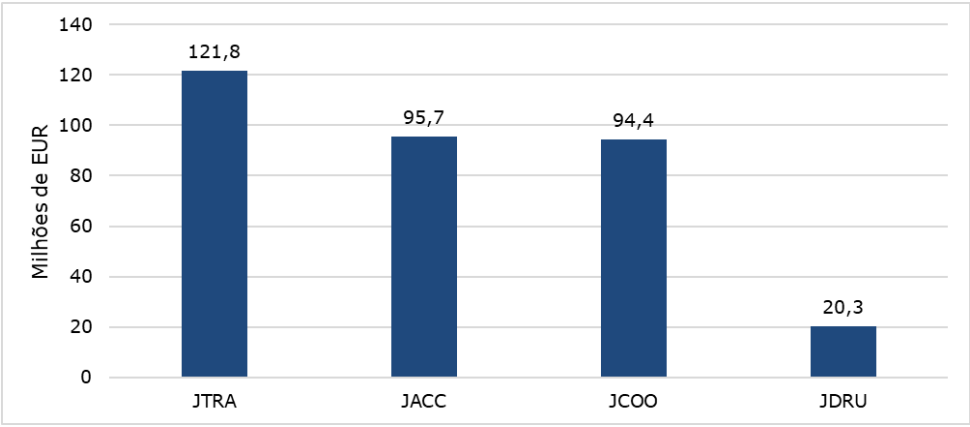
Figura 1: Taxa de consumo dos orçamentos disponíveis por objetivo específico



Fonte: elaboração dos dados do programa (DG JUST). Os acrónimos referem-se aos objetivos específicos do Programa Justiça 2014-2020: 1) Facilitar e apoiar a cooperação judiciária em matéria civil e penal (JCOO); 2) Apoiar e promover a formação judiciária (JTRA); 3) Facilitar o acesso efetivo à justiça para todos (JACC); 4) Apoiar iniciativas no domínio da política de luta contra a droga no que diz respeito aos aspetos da cooperação judiciária e da prevenção da criminalidade (JDRU).

A justaposição da taxa relativa de consumo de financiamento face aos orçamentos previstos dá uma imagem mais matizada.

Figura 2: Orçamentos previstos por objetivo específico



Fonte: elaboração dos dados do programa (DG JUST)

[28] Regulamento (UE) n.º 1382/2013, de 17 de dezembro de 2013, JO L 354 de 28.12.2013, p. 73, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1382/oj.

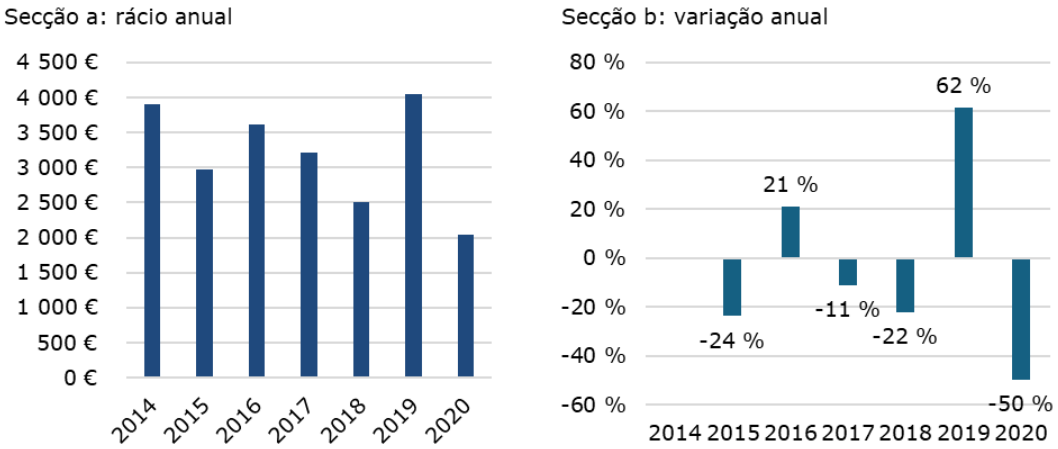
O Programa Justiça 2014-2020 foi eficaz na consecução dos seus objetivos e a taxa de consumo mostra que foi eficaz na mobilização de quase todos os fundos previstos. Por um lado, esta elevada taxa de consumo ajudou a garantir que o financiamento foi amplamente mobilizado. Por outro lado, o orçamento não utilizado, embora não tão elevado comparativamente, poderia ter sido utilizado para promover os objetivos do programa. As entrevistas realizadas para esta avaliação confirmaram que os novos beneficiários subestimaram, em especial, os recursos de que necessitavam para executar o seu projeto, conduzindo assim a pedidos de financiamento inferiores aos previstos a nível do programa. Esta constatação está em consonância com os dados da primeira parte da avaliação *ex post* do programa de 2014-2020, que identificou a subestimação dos custos dos projetos como uma das principais razões para a não utilização da totalidade do orçamento do programa.

O critério de avaliação da eficiência foi igualmente analisado através de rácios custo-eficácia[29], que medem os custos anuais totais em relação às realizações no âmbito de um objetivo específico do programa. Por exemplo, a avaliação examinou os investimentos do programa em atividades de formação e dois sistemas informáticos importantes e de grande dimensão, que, em conjunto, acompanham o desempenho do programa em matéria de cooperação judiciária, acesso à justiça e formação judiciária. Estes investimentos nos dois grandes e importantes sistemas informáticos e em atividades de formação são, por conseguinte, bons indicadores para a relação custo-eficácia do programa.

Em primeiro lugar, a avaliação analisou as sessões de formação e produziu um rácio custo-eficácia com base nesta análise[30]. O rácio custo-eficácia anual apresentou uma tendência decrescente até 2018, tendo depois diminuído ainda mais, atingindo o seu nível mais baixo em 2020. O número de pessoas formadas atingiu o seu número mais baixo em 2019 e o mais elevado em 2020. A rápida mudança no número de pessoas formadas e a correspondente alteração dos custos associados podem ser explicadas, em grande medida, pelo impacto da pandemia de COVID-19. Desencadeada pelo início da pandemia em 2020, a digitalização dos cursos de formação aumentou. Através do financiamento de ações de formação organizadas à distância, o programa melhorou a sua relação custo-eficácia. No entanto, estes números devem ser contextualizados, como demonstra o trabalho da Rede Europeia de Formação Judiciária (REFJ)[31] centrado nos intercâmbios presenciais. A ligação em rede e os intercâmbios presenciais continuaram a ser características importantes que contribuem para a qualidade dos cursos de formação judiciária.

[29] Embora os rácios sejam apenas uma aproximação da relação custo-eficácia (devido à variação dos orçamentos anuais), continuam a proporcionar uma visão longitudinal da eficiência do programa.
[30] O orçamento total anual do programa foi ponderado pelo número total de pessoas formadas em cursos de formação para produzir o rácio custo-eficácia.
[31] O Regulamento n.º 2021/693, que cria o Programa Justiça 2021-2027, prevê que o programa apoie as despesas da REFJ e que qualquer subvenção de funcionamento para esse efeito seja concedida sem convite à apresentação de propostas.

Figura 3: Rácios custo-eficácia do número de magistrados formados (2014-2020)

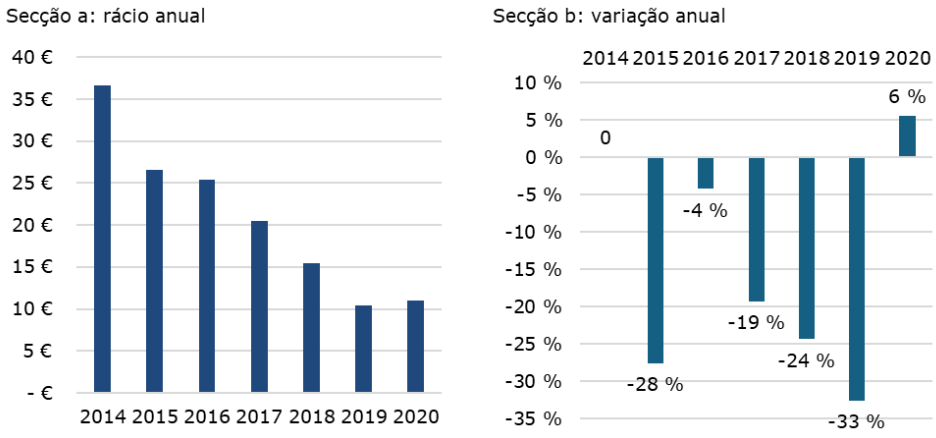


Fonte: elaboração dos dados do programa (DG JUST)

Outro fator que contribuiu para a relação custo-eficácia do programa foram as atividades da REFJ a nível europeu que geraram economias de escala. A REFJ criou um ambiente propício à formação judiciária em grande escala e com impacto. Consequentemente, o programa conseguiu apoiar sessões de formação a um custo inferior.

O número de intercâmbios no ECRIS foi outro dos indicadores utilizados para medir a forma como o programa promoveu a cooperação judiciária. É, por conseguinte, uma boa forma de avaliar a relação custo-eficácia. O custo de cada intercâmbio diminuiu continuamente entre 2014 e 2019. O número de intercâmbios através do ECRIS também aumentou ao longo dos anos, contribuindo assim para um bom rácio entre custos e resultados. A pandemia também teve um efeito no número de intercâmbios através do ECRIS (aumentando ligeiramente os custos), embora em grau muito reduzido.

Figura 4: Rácios custo-eficácia dos intercâmbios do ECRIS (2014-2020)



Fonte: elaboração dos dados do ECRIS (DG JUST)

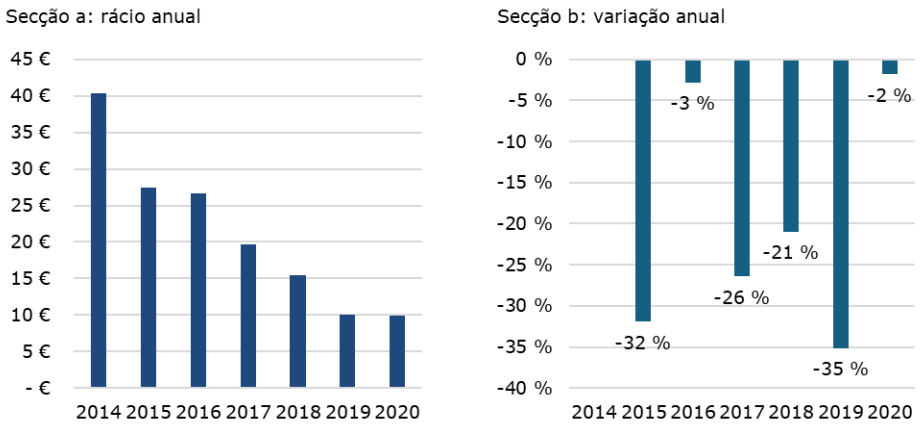
O ligeiro aumento dos custos em 2020 pode ser principalmente atribuído à redução da atividade das autoridades nacionais competentes[32]. Entre outros fatores, o teletrabalho e a falta de pessoal qualificado foram os fatores subjacentes. No entanto, após um curto período de transição, as atividades voltaram à normalidade. Consequentemente, a atividade reduzida aumentou apenas ligeiramente o custo de funcionamento do ECRIS. Numa perspetiva longitudinal, o custo marginal (ou seja, o custo de um intercâmbio adicional) diminuiu significativamente entre 2014

[32] Com base nos dados da Eurojust. Disponível em: https://db.eurocrim.org/db/en/doc/3528.pdf.

e 2020. A diminuição substancial dos custos marginais ilustra a utilidade do ECRIS — e, por extensão, a sua relação custo-eficácia.

O número de visitas ao Portal Europeu da Justiça[33] foi utilizado como indicador na avaliação de impacto do programa[34] para medir a forma como o programa proporcionou acesso à justiça. Tal como os investimentos no ECRIS, o custo das visitas ao Portal Europeu da Justiça diminuiu durante o período em que o programa estava a ser executado. O programa investiu na expansão, manutenção e sensibilização para o Portal Europeu da Justiça. O impacto destas ações é ilustrado pelo aumento do número de visitas ao portal. Por conseguinte, o aumento da utilização do Portal Europeu da Justiça revelou a relação custo-eficácia da construção de uma estrutura digital mais vasta.

Figura 5: Rácios custo-eficácia das visitas ao Portal Europeu da Justiça (2014-2020)



Fonte: elaboração dos dados do Portal Europeu da Justiça (DG JUST)

Em conclusão, as três avaliações da relação custo-eficácia ilustram a relação custo-eficácia a longo prazo do programa através da formação e do aumento da utilização dos sistemas informáticos estabelecidos.

Programa Justiça 2021-2027

Os dados recolhidos para a avaliação mostraram que o Programa Justiça 2021-2027 tem sido globalmente eficaz em termos de custos, o que significa que o programa está a produzir os melhores resultados para o investimento realizado. As observações das partes interessadas corroboram igualmente este ponto de vista, uma vez que a maioria dos inquiridos confirmou que os benefícios do Programa Justiça 2021-2027 são superiores aos seus custos. Quanto ao Programa Justiça 2014-2020, a colaboração e as parcerias a longo prazo geraram vários benefícios principais para os grupos-alvo, tais como: i) uma maior sensibilização e conhecimento das questões abordadas pelo programa, ii) um aumento das competências, e iii) uma maior cooperação.

A gestão dos programas e os procedimentos administrativos melhoraram ao longo dos anos no programa de 2021-2027 em comparação com o programa de 2014-2020. Subsistem desafios para os beneficiários e os candidatos no que diz respeito à conclusão das tarefas administrativas associadas ao processo de candidatura e à apresentação de relatórios. Estas tarefas administrativas continuam a ser onerosas e morosas. No entanto, várias partes interessadas

[33] Em vez disso, o Portal Europeu da Justiça permite aos cidadãos aceder a informações em linha quando tentam obter informações sobre questões jurídicas, procedimentos ou profissionais da justiça para os ajudar.
[34] SWD(2018) 290 final.

reconheceram igualmente as melhorias decorrentes dos procedimentos simplificados introduzidos pela Comissão.

De um modo geral, e mesmo que seja demasiado cedo para tirar conclusões definitivas, as partes interessadas afirmaram que as medidas de simplificação introduzidas no período de programação de 2021-2027 foram positivas e reduziram largamente os encargos administrativos em comparação com o período de programação anterior. Estes procedimentos simplificados incluem a utilização de contribuições de montante fixo, uma apresentação de relatórios mais simples e a introdução do sistema de subvenções eletrónicas. Estas alterações simplificaram os procedimentos administrativos e de candidatura.

A introdução de montantes fixos deve também contribuir para simplificar — e aumentar a qualidade — dos relatórios finais, o que continua a ser difícil para alguns beneficiários. No entanto, a introdução, a nível institucional da Comissão, de custos unitários normalizados para viagens e alojamento foi avaliada de forma menos positiva pelas partes interessadas. Tal deveu-se ao facto de estes custos unitários muitas vezes não refletirem as taxas reais de mercado. Além disso, no que se refere ao relato financeiro, continua a ser difícil manter dois registos contabilísticos separados (um baseado nos custos reais e outro nos custos unitários normalizados). Isto acrescenta um nível de complexidade, especialmente para as autoridades públicas.

Além disso, graças a uma abordagem mais estruturada para avaliar o desempenho das atividades financiadas, o atual programa está mais bem equipado do que o programa de 2014-2020 para garantir uma utilização eficiente dos fundos. Trata-se de uma melhoria significativa em comparação com o período de financiamento anterior. O quadro de acompanhamento do desempenho do programa de 2021-2027 apoia os esforços para assegurar que o programa continua a responder às necessidades dos beneficiários e aos desafios emergentes.

A colaboração com as redes existentes, como a REFJ, continuou a demonstrar potencial para melhorar a relação custo-eficácia do programa. Conforme salientado na avaliação *ex post* do programa de 2014-2020, estas redes permitem que os beneficiários organizem eventos de grande escala e com custos reduzidos, alcançando assim economias de escala.

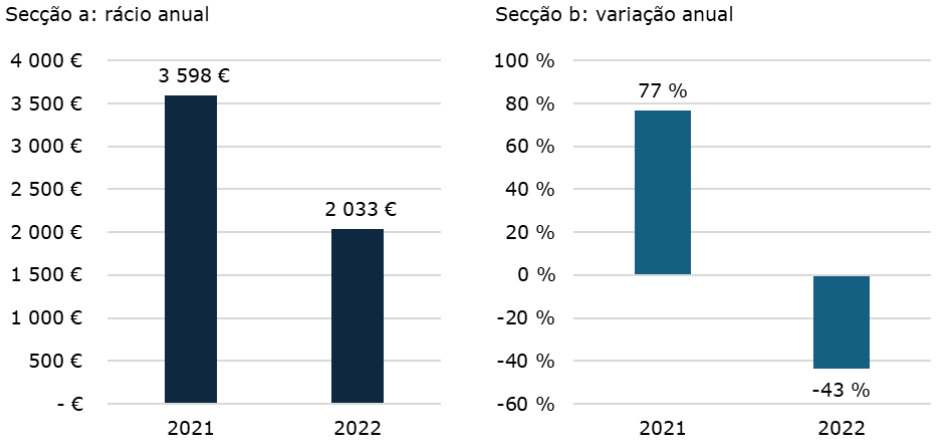
Houve também vários fatores externos que influenciaram a eficiência do programa. As partes interessadas destacaram, em especial, fatores económicos e políticos (por exemplo, pressões inflacionistas causadas pela guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia). Os desafios relacionados com a pandemia de COVID-19 deixaram de ser considerados uma questão após o início de 2022, uma vez que o programa tinha sido rápido e flexível na adoção de medidas de atenuação. A longo prazo, a COVID-19 aumentou inclusive a eficiência dos projetos financiados ao abrigo do Programa Justiça, acelerando a adoção da digitalização[35].

Quanto ao número de funcionários judiciais formados no âmbito do atual Programa Justiça, as conclusões indicam que, de um modo geral, a relação custo-eficácia melhorou entre 2021 e 2022[36].

[35] Cerca de 29 % dos projetos financiados durante o período em análise reorientaram os fundos para apoiar a transição para plataformas digitais e cobrir o aumento dos custos de apoio informático.

[36] Em 2021, um aumento acentuado do rácio inverteu a tendência para uma melhor relação custo-eficácia. As razões para tal podem ser variadas, incluindo potenciais alterações na execução do programa, aumento dos custos ou fatores externos. A subsequente diminuição em 2022 fez baixar o rácio para um nível muito semelhante ao de 2020, recuperando essencialmente do pico de 2021 e regressando a um estado mais eficaz em termos de custos.

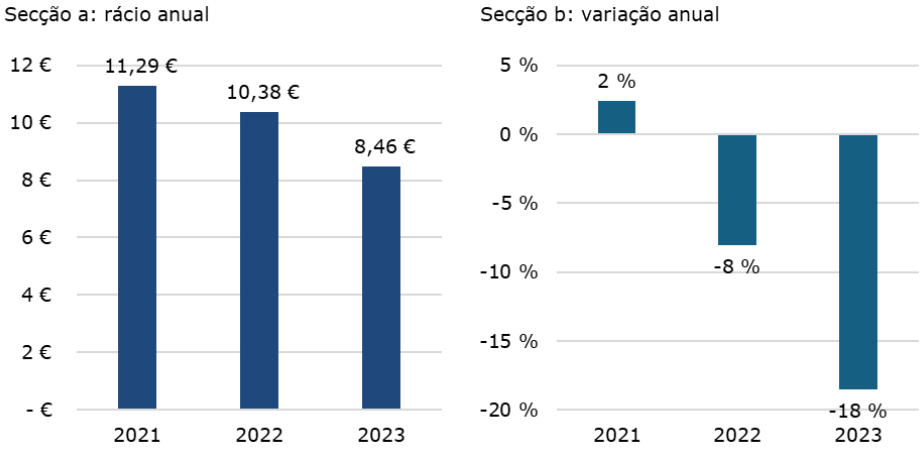
Figura 6: Rácio custo-eficácia para o número de magistrados formados (2021-2027)



Fonte: elaboração dos dados do programa (DG JUST). Nota: os dados de 2023 ainda não estavam disponíveis no momento da realização da análise

No que diz respeito aos intercâmbios de informações no ECRIS, os dados revelaram um aumento da relação custo-eficácia durante o período de 2021-2023. Os dados combinados de 2014 a 2023 revelaram uma tendência predominante de aumento da relação custo-eficácia, dada a diminuição constante do custo por intercâmbio de informações sobre o ECRIS.

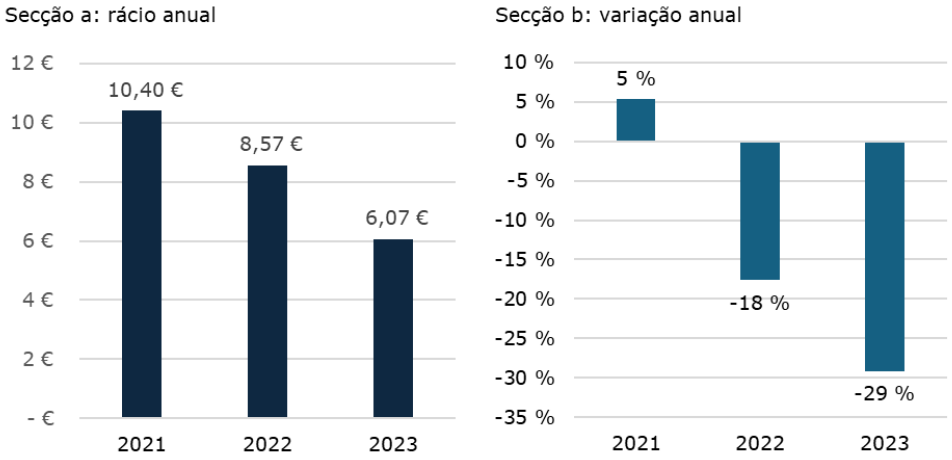
Figura 7: Rácio custo-eficácia dos intercâmbios do ECRIS (2021-2027)



Fonte: elaboração dos dados do ECRIS (DG JUST)

Por último, tendo em conta o número de visitas ao Portal Europeu da Justiça, apesar de um ligeiro aumento dos custos em 2021, o programa demonstrou uma forte capacidade para melhorar a sua relação custo-eficácia no que diz respeito a este indicador nos anos seguintes, culminando numa redução significativa dos custos por cada uma das visitas até 2023. Isto sugere que o programa se tornou cada vez mais eficiente na obtenção dos resultados pretendidos ao longo do tempo, com o custo por impacto no Portal Europeu da Justiça a diminuir substancialmente.

Figura 8: Rácio custo-eficácia das visitas ao Portal Europeu da Justiça (2021-2027)



Fonte: elaboração dos dados do Portal Europeu da Justiça (DG JUST)

2.3. Coerência

Programa Justiça 2014-2020

A avaliação *ex post* revelou que o programa de 2014-2020 alcançou os seus objetivos em geral e de forma coerente. Em especial, o programa conseguiu: i) reforçar a proteção dos direitos fundamentais, ii) assegurar vias de recurso eficazes, iii) promover a formação judiciária, e iv) promover a cooperação sem duplicar outros programas de financiamento da UE. Os resultados do inquérito indicaram que o programa tem sido único na oferta de financiamento que atendeu às necessidades específicas das partes interessadas. 70 % dos beneficiários inquiridos afirmaram que não teria sido possível obter outros financiamentos da UE sem o Programa Justiça.

A nível da programação, a avaliação da Estratégia da UE de Luta contra a Droga[37] confirmou a complementaridade do Programa Justiça 2014-2020 no domínio da política da UE em matéria de droga. As intervenções financiadas pelo Programa Justiça centraram-se especificamente na cooperação judiciária e na prevenção da criminalidade, abordando assim domínios não abrangidos pelo Fundo para a Segurança Interna da UE[38] [39]. No entanto, embora as intervenções financiadas através do programa não se sobreponham a iniciativas financiadas pelo Fundo para a Segurança Interna da UE, as partes interessadas no Programa Justiça confirmaram que as intervenções relacionadas com a política da UE em matéria de droga se enquadram muito melhor no âmbito do Fundo para a Segurança Interna (validando assim a solidez da sua transferência para esse fundo no âmbito do Programa Justiça 2021-2027).

Além disso, os projetos centrados na digitalização da justiça foram efetivamente acrescentados às iniciativas nacionais de digitalização. A avaliação identificou sinergias neste domínio com o Mecanismo Interligar a Europa (MIE)[40]: o financiamento para projetos de infraestruturas digitais no âmbito do MIE foi alinhado com os projetos que promovem a formação judiciária em linha financiados ao abrigo do Programa Justiça.

[37] Avaliação final da Estratégia da UE de Luta contra a Droga de 2013 disponível em: https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/daf5ddf5-cd52-11ea-adf7-01aa75ed71a1.
[38] Regulamento (UE) 2021/1149.
[39] A complementaridade entre o Programa Justiça 2014-2020 e o Fundo para a Segurança Interna foi ainda confirmada pela avaliação intercalar do fundo [SWD (2018) 341].
[40] Regulamento (UE) n.º 1316/2013.

Por último, verificaram-se também importantes sinergias entre o Programa Justiça e o Programa «Direitos, Igualdade e Cidadania» (REC) da UE[41], em parte graças à estreita coordenação entre os serviços da Comissão responsáveis pelos dois programas. Esta estreita coordenação ajudou a alinhar as abordagens do Programa Justiça e do Programa REC na avaliação das propostas de financiamento.

Programa Justiça 2021-2027

As ações financiadas ao abrigo do Programa Justiça 2021-2027 e os objetivos destas ações mostraram-se coerentes com as políticas da UE no domínio da justiça. As ações financiadas ao abrigo do atual programa centram-se mais na justiça eletrónica, na digitalização dos sistemas judiciais e nos instrumentos de intercâmbio de informações transfronteiras do que as ações financiadas ao abrigo do programa anterior para 2014-2020. A consulta das partes interessadas confirmou que, até à data, o atual programa também está bem alinhado com as políticas nacionais nestes domínios[42].

Graças, em parte, à sua ênfase em três objetivos específicos[43], o Programa Justiça 2021-2027 é coerente e criou sinergias com outros programas de financiamento, como o programa Cidadãos, Igualdade, Direitos e Valores[44], em especial no que diz respeito ao apoio prestado às vítimas da criminalidade e a outros grupos vulneráveis. Além disso, uma vez que o atual programa desempenha um papel importante para ajudar os Estados-Membros a interligarem-se com os instrumentos e sistemas informáticos existentes da UE, existe complementaridade e sinergias entre o Programa Justiça 2021-2027 e os programas que tratam tanto dos sistemas informáticos a nível da UE como da digitalização dos sistemas judiciais nacionais (como o Programa Europa Digital[45], o instrumento de assistência técnica[46] e o Mecanismo de Recuperação e Resiliência)[47].

O Programa Justiça 2021-2027 é igualmente coerente com os compromissos e objetivos internacionais da UE, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, especificamente o objetivo 16[48].

Por último, apenas uma pequena percentagem dos beneficiários afirmou que acreditava conseguir obter financiamento alternativo da UE se o Programa Justiça não estivesse disponível — sendo as autoridades públicas e as instituições de ensino superior as mais otimistas em relação a esta possibilidade. As organizações da sociedade civil afirmaram ser muito pouco provável conseguirem encontrar fontes alternativas de financiamento se o programa fosse interrompido.

2.4. Valor acrescentado da UE

Programa Justiça 2014-2020

A consulta das partes interessadas indicou que os beneficiários não teriam sido capazes de executar os seus projetos na ausência do Programa Justiça[49]. Os beneficiários chamaram especificamente a atenção para o âmbito geográfico dos projetos, que teria sido menor se tivesse sido baseado num financiamento nacional. O âmbito temático dos projetos também teria sido limitado se tivesse dependido apenas do financiamento nacional. De acordo com os

[41] Regulamento (UE) n.º 1381/2013.
[42] Com base nas observações dos membros do comité do programa, que geralmente pertencem aos ministérios da Justiça dos Estados-Membros.
[43] Regulamento (UE) n.º 2021/693, artigo 3.º, n.º 2.
[44] Regulamento (UE) n.º 2021/692.
[45] O Programa Europa Digital [Regulamento (UE) 2021/694].
[46] Instrumento de assistência técnica (IAT) [Regulamento (UE) 2021/240].
[47] O Mecanismo de Recuperação e Resiliência [Regulamento (UE) 2021/241].
[48] ODS 16: «promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar acesso à justiça para todos e criar instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis».
[49] Esta conclusão é confirmada pelos resultados do inquérito em linha. Apenas 9 % dos beneficiários inquiridos estavam confiantes de que, se o Programa Justiça não existisse, os Estados-Membros teriam sido uma fonte alternativa viável de financiamento.

beneficiários, o financiamento nacional é normalmente adaptado a grupos específicos, como as vítimas de um tipo específico de criminalidade. Em contrapartida, o Programa Justiça foi considerado mais flexível. Por último, as organizações beneficiárias afirmaram que a sua capacidade para executar projetos de maior alcance não teria sido suficiente se não tivessem acesso ao financiamento da UE.

As autoridades públicas, como os tribunais, os ministérios e as instituições de ensino superior, estiveram entre as partes interessadas que comunicaram com maior frequência que teriam conseguido obter financiamento nacional na ausência de financiamento do Programa Justiça. Em contrapartida, as organizações da sociedade civil estavam menos confiantes de que teriam conseguido encontrar fontes de financiamento alternativas. As razões subjacentes para os beneficiários recorrerem ao financiamento da UE proveniente do Programa Justiça 2014-2020 incluíam a especificidade dos instrumentos de financiamento nacionais[50], que era excessivamente restritiva na opinião das partes interessadas.

As observações dos membros do comité do programa contextualizaram estas limitações, identificando dois domínios em que o Programa Justiça 2014-2020 ajudou a criar condições de concorrência equitativas entre os Estados-Membros. O primeiro é o valor acrescentado das sessões de formação cofinanciadas pelo programa, que foram consideradas muito valiosas e impactantes para as partes interessadas do programa. O segundo é o contributo do programa para a digitalização dos sistemas judiciais e para os tornar interoperáveis com os sistemas judiciais de outros Estados-Membros. A digitalização revelou-se particularmente importante para superar as questões suscitadas pela pandemia de COVID-19.

Programa Justiça 2021-2027

O Programa Justiça 2021-2027 continua a proporcionar um valor acrescentado único que é difícil de reproduzir a nível nacional. O programa acrescenta valor para além do criado pelos Estados-Membros agindo isoladamente. Os beneficiários continuam a considerar que, embora existam fontes de financiamento alternativas[51], o apoio oferecido pelo Programa Justiça não tem paralelo no seu âmbito e impacto. Até à data, o programa permitiu às organizações realizar atividades de grande envergadura que, de outro modo, demorariam anos a realizar ou teriam sido significativamente reduzidas. Na maioria dos casos, não estava disponível financiamento nacional para prestar o mesmo tipo de apoio às políticas de justiça da UE, como a digitalização transfronteiras ou atividades intrinsecamente transnacionais. Os beneficiários reconheceram o papel do programa na aceleração dos processos e na facilitação de projetos transfronteiras, que seriam limitados em termos de âmbito e escala sem o seu apoio. Por conseguinte, o Programa Justiça 2021-2027 colmata um défice de financiamento crucial, especialmente em domínios que exigem: i) cooperação internacional, e 2) apoio às vítimas.

As partes interessadas e os participantes valorizam particularmente o Programa Justiça para promover a criação e a sensibilização para as redes a nível da UE e permitir que os Estados-Membros de menor dimensão realizem projetos que, de outro modo, ultrapassariam as suas capacidades. A colaboração transfronteiras aumentou de 69 % de todos os projetos financiados no período de 2014-2020 para 78 % no período de 2021-2023, o que demonstra que a tónica continua a ser colocada no aumento da cooperação entre os diferentes profissionais da justiça nos Estados-Membros da UE. A participação institucional também aumentou, tendo 69 % dos projetos do Programa Justiça 2014-2020 envolvido universidades, academias nacionais de formação e autoridades judiciárias, contra 78 % em 2021-2023[52]. Tal sugere que a cessação do

[50] As entrevistas esclareceram que este âmbito limitado de financiamento nacional estava relacionado com orçamentos específicos afetados ao abrigo de programas de financiamento nacionais específicos.
[51] Tais como entidades privadas, projetos de investigação regionais e nacionais ou outras oportunidades a nível da UE (entre as mais frequentemente mencionadas nas consultas).
[52] Com base nos resultados da análise de prospeção de texto.

programa, provavelmente, reduziria significativamente o âmbito das atividades relacionadas com a justiça, em especial as que envolvem iniciativas transfronteiras.

Os argumentos baseados no princípio da subsidiariedade, apresentados no âmbito da avaliação de impacto de 2018, continuam a ser válidos. Os objetivos estabelecidos na avaliação de impacto continuam a ser mais bem abordados a nível da UE, devido: i) à natureza persistente das dificuldades com que se depara a cooperação transfronteiras no domínio da justiça, ii) à mudança de paradigma necessária para uma verdadeira mudança nas culturas jurídicas dos Estados-Membros, a fim de cooperar com os respetivos sistemas judiciais, e iii) à necessidade de o direito da UE ser aplicado de forma coerente pelos órgãos jurisdicionais nacionais.

O valor acrescentado do Programa Justiça 2021-2027 reside igualmente na sua abordagem mais direcionada, numa maior ênfase na digitalização e na utilização de sistemas de acompanhamento melhorados. Estas melhorias tornam o atual programa ainda mais eficaz na resposta à evolução das necessidades de justiça da UE e dos seus cidadãos.

2.5. Pertinência

Programa Justiça 2014-2020

A avaliação confirmou a pertinência do Programa Justiça 2014-2020 anteriormente identificado na avaliação intercalar do programa de 2014-2020 e na primeira parte da avaliação *ex post* do programa de 2014-2020. As consultas das partes interessadas confirmaram que o programa satisfazia suficientemente as necessidades dos seus grupos-alvo. Tanto os candidatos selecionados como os não selecionados concordaram, em inquéritos, que o programa era pertinente, sem qualquer ligação estatisticamente significativa entre perceções baseadas na localização geográfica ou no tipo de organização do candidato. Os beneficiários confirmaram igualmente que o programa ajudou a dar resposta às necessidades a nível nacional[53].

Um terço de todos os beneficiários participou num projeto de acompanhamento ou num projeto diferente, salientando a relevância do programa para as partes interessadas ao longo do tempo. Esta importância duradoura deve-se, em parte, à capacidade do programa para ajustar as suas prioridades e responder às necessidades emergentes, também na sequência da fusão do antigo programa «Justiça civil»[54], do programa «Justiça penal»[55] e do programa «Informação e prevenção em matéria de droga»[56].

O programa demonstrou ainda mais a sua flexibilidade ao longo da pandemia de COVID-19. A prorrogação dos prazos de comunicação de informações, a reafetação de fundos e a transição de atividades de projetos presenciais para atividades em linha e híbridas possibilitaram a execução de projetos ao longo da pandemia.

Não obstante as suas reações positivas e o seu elevado nível de participação, as partes interessadas afirmaram que gostariam de ter tido um apoio adicional na divulgação dos resultados dos projetos.

A primeira parte da avaliação *ex post* identificou a necessidade de alargar o grupo-alvo do Programa Justiça, em especial apoiando ativamente as organizações da sociedade civil que trabalham no domínio dos direitos das vítimas. No entanto, esta avaliação não encontrou provas

[53] 84 % dos beneficiários inquiridos consideraram que o Programa Justiça 2014-2020 correspondia às necessidades do setor da justiça no seu país.
[54] Decisão n.º 1149/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de setembro de 2007, que cria, para o período de 2007 a 2013, o programa específico «Justiça Civil» no âmbito do Programa Geral «Direitos Fundamentais e Justiça» (JO L 257 de 3.10.2007, p. 16).
[55] Decisão 2007/126/JAI, de 12 de fevereiro de 2007, que cria, para o período de 2007 a 2013, no âmbito do Programa Geral sobre Direitos Fundamentais e Justiça, o programa específico «Justiça penal» (JO L 58 de 24.2.2007, p. 13).
[56] Decisão n.º 1150/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de setembro de 2007, que cria, para o período de 2007 a 2013, o programa específico «Informação e prevenção em matéria de droga» no âmbito do programa geral «Direitos fundamentais e Justiça» (JO L 257 de 3.10.2007, p. 23).

sólidas desta necessidade, uma vez que apenas observações dispersas sugeriram a necessidade de incluir melhor os serviços correcionais e o pessoal prisional nos grupos-alvo. Estas conclusões divergentes indicam que o atual Programa Justiça deve acompanhar de perto a sua relevância para as organizações da sociedade civil que trabalham no domínio dos direitos das vítimas.

Programa Justiça 2021-2027

Alguns dos desafios e necessidades identificados na lógica de intervenção do Programa Justiça 2021-2027 continuam a existir e têm de ser abordados, apesar de alguns dos recentes progressos realizados neste domínio. Por exemplo, as informações do Painel de Avaliação da Justiça na UE[57] e os dados recolhidos através de recentes inquéritos Eurobarómetro[58] evidenciaram progressos nos esforços dos Estados-Membros para criar sistemas judiciais nacionais eficazes, mas estas informações sugerem igualmente que continua a haver necessidade de melhorias[59]. Persistem vários desafios, tais como variações na eficiência judicial, aplicação desigual das reformas judiciais e obstáculos no acesso dos cidadãos à justiça. Além disso, questões como a cooperação judiciária transfronteiras e a coerência na formação judiciária continuam a exigir uma atenção constante. Estas necessidades atuais e em evolução demonstram que os objetivos do programa de promoção da cooperação judiciária, da formação judiciária e do acesso à justiça continuam a ser pertinentes em toda a UE.

Tal como aconteceu no âmbito do programa de 2014-2020, os dados recolhidos para esta avaliação confirmaram que o Programa Justiça 2021-2027 satisfaz as necessidades das principais partes interessadas, ou seja, os beneficiários e potenciais beneficiários. O programa não só alinha as expectativas, como também desempenha um papel crucial na resposta às necessidades do setor da justiça a nível nacional. Além disso, os beneficiários confirmaram que os resultados do seu projeto correspondem às necessidades dos grupos-alvo em questão no setor da justiça e às necessidades da sociedade em geral.

Tudo isto sublinha que os objetivos específicos do Programa Justiça continuam a ser pertinentes[60]. A arquitetura do atual programa trouxe um valor acrescentado significativo em comparação com o programa anterior a este respeito, em especial através da sua conceção mais racional e direcionada. Com efeito, a supressão da política de luta contra a droga do Programa Justiça 2021-2027 conduziu a uma maior concentração do programa através dos três objetivos específicos do Programa Justiça 2021-2027, que são fundamentais para o domínio da justiça, permitindo um maior impacto nos domínios fundamentais dos programas.

Outro elemento fundamental da capacidade do programa para manter a sua importância para os respetivos beneficiários e grupos-alvo nos últimos anos foi a sua capacidade de tirar partido das tecnologias digitais. Este aspeto é particularmente importante tendo em conta os progressos desiguais e, por vezes, a abordagem fragmentada dos esforços dos Estados-Membros para digitalizar os seus sistemas judiciais nacionais. Embora a digitalização dos sistemas judiciais nacionais na UE não seja um dos objetivos específicos dos programas no domínio da justiça, a

[57] Ver Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2024/*O Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2024,* Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, COM(2024) 950.

[58] Eurobarómetro Flash 540 — *perceção de independência dos sistemas judiciais nacionais na UE entre o grande público*, fevereiro de 2024. Para este Eurobarómetro Flash, foi entrevistada uma amostra representativa de cidadãos da UE, com idade igual ou superior a 15 anos, em cada um dos 27 Estados-Membros da UE, Albânia, Montenegro, Macedónia do Norte e Sérvia. Entre 14 e 27 de fevereiro de 2024, foram realizadas 29 484 entrevistas por telefone.

[59] As melhorias possíveis incluem: i) a necessidade de reduzir o ónus das custas judiciais, ii) a disponibilização de apoio judiciário, iii) a promoção da utilização voluntária de métodos alternativos de resolução de litígios (RAL), iv) o apoio à participação de pessoas com deficiência como profissionais no sistema judicial, e v) a facilitação do acesso à justiça por via eletrónica, uma vez que a adoção da digitalização nos sistemas judiciais nacionais nos Estados-Membros da UE continua a ser desigual. Além disso, a criminalidade transfronteiras tem continuado a aumentar desde 2020, sugerindo que a cooperação judiciária transfronteiras se tornará cada vez mais importante.

[60] Regulamento (UE) n.º 2021/693, artigo 3.º, n.º 2.

digitalização da justiça informa os três objetivos específicos de forma transversal e permite processos judiciais mais acessíveis, eficientes e interligados em toda a UE.

A digitalização dos sistemas judiciais tem potencial para criar ecossistemas de justiça mais resilientes, adaptáveis e alinhados com os objetivos mais abrangentes da UE em matéria de transformação digital. Isso reforçará, em última análise, a confiança do público no sistema judicial e apoiará uma maior coesão no espaço europeu de justiça. A digitalização está a trazer novas oportunidades e desafios no domínio da justiça e as necessidades neste domínio estão a evoluir devido à transição digital. Em especial, a crescente dependência de ferramentas digitais exige que se abordem os desafios relacionados com a cibersegurança, a proteção de dados, as aplicações de inteligência artificial e as implicações éticas associadas às ferramentas de justiça digital.

As partes interessadas e os beneficiários observaram que já existem vários domínios em que o financiamento da digitalização da justiça seria altamente pertinente, tanto em termos de domínios temáticos (regulamentação da inteligência artificial, violação dos direitos de autor, combate ao ciberassédio e garantia da transparência no espaço digital) como de tipos de atividades, como a formação em competências digitais para profissionais da justiça[61].

Continua a haver margem para assegurar uma visão mais estratégica e direcionada a fim de abordar: i) os desafios de um nível desigual de digitalização da justiça nos Estados-Membros, e ii) todas as oportunidades oferecidas pelo panorama digital em rápida evolução.

3. Conclusões e ensinamentos

Globalmente, o Programa Justiça 2014-2020 alcançou os seus objetivos. Com base nas conclusões combinadas desta avaliação, o programa de 2021-2027 está também a progredir bem na consecução dos seus objetivos.

Até à data, ambos os programas contribuíram com êxito para apoiar o reconhecimento mútuo das decisões judiciais em todos os Estados-Membros e para melhorar a cooperação transfronteiras. A contribuição dos programas ajudou a criar um impacto a longo prazo no desenvolvimento de um espaço europeu de justiça coeso, assente na confiança mútua e na cooperação entre os Estados-Membros. A **ênfase** conjunta dos programas na **formação judiciária cria sinergias.** O programa 2014-2020 promoveu uma cultura jurídica partilhada entre os Estados-Membros, através da formação de milhares de juízes, advogados e funcionários judiciais, tanto no direito nacional como no direito da UE. O programa de 2021-2027 baseia-se nestas realizações para continuar a desenvolver e unificar o panorama jurídico em toda a UE. **Garantir o acesso à justiça, em especial para os grupos vulneráveis, tem sido um objetivo fundamental de ambos os programas**. No período de financiamento de 2014-2020, foram envidados esforços substanciais para reduzir os obstáculos no acesso à justiça, o que resultou na melhoria dos quadros e no aumento da proteção das pessoas marginalizadas. Estes progressos contribuem para a abordagem do programa de 2021-2027, assegurando que os ensinamentos retirados continuam a impulsionar um sistema jurídico da UE mais justo e inclusivo. **A digitalização dos sistemas judiciais é também um domínio em que os dois programas se complementam mutuamente**. No período de 2014-2020, assistiu-se a uma melhoria das ferramentas digitais, como o Portal Europeu da Justiça, que se mantém no programa de 2021-2027, o que facilita o acesso à informação jurídica e à cooperação transfronteiras. O programa de 2021-2027 assenta nesta base, continuando a expandir as iniciativas digitais e a modernizar os mecanismos de cooperação judiciária. Esta continuidade

[61] Isto inclui: i) desenvolver ferramentas digitais (por exemplo, para melhorar a comunicação, o acesso à informação e a recolha de dados comparável), ii) apoiar a aplicação prática de ferramentas digitais, iii) melhorar a interoperabilidade, e iv) sensibilizar para as oportunidades e os benefícios da digitalização no setor da justiça.

apoia os objetivos mais abrangentes da UE em matéria de transformação digital, tornando o sistema judicial mais eficiente e acessível.

Ambos os programas contribuíram para a aplicação correta, coerente e consistente do direito da UE. Ao facilitar o intercâmbio de boas práticas, o programa de 2014-2020 promoveu a colaboração entre os Estados-Membros, o que resultou numa aplicação mais uniforme do direito da UE pelos profissionais da justiça. Esta sinergia em curso aumenta a integridade da legislação da UE e promove a coerência jurídica transfronteiras, uma abordagem reforçada no atual programa. Por último, **o apoio às redes europeias e à sociedade civil no domínio da justiça continua em ambos os programas.** A disponibilização de financiamento para redes como a REFJ permite uma colaboração sustentada e o reforço das capacidades em toda a UE. Isto garante que os projetos têm um impacto a longo prazo e reforça a cooperação entre os Estados-Membros. Este apoio contínuo ajuda a assegurar que os profissionais da justiça e as organizações jurídicas possam participar numa colaboração sustentada e de elevada qualidade em matéria de justiça em toda a UE.

Com base numa avaliação da sua eficiência, os **benefícios dos programas superaram os seus custos.** O financiamento direto aos beneficiários gerou benefícios imediatos e tangíveis para os grupos-alvo das atividades dos projetos.

A racionalização dos processos administrativos com a introdução do Portal Financiamento e Concursos na UE e do sistema de subvenções eletrónicas para o Programa Justiça 2014-2020 tornou o processo de candidatura e de gestão das subvenções mais fácil para os candidatos. As novas medidas de simplificação aplicadas ao Programa Justiça 2021-2027 apresentam resultados promissores, embora seja demasiado cedo para avaliar todo o seu impacto e subsista margem para melhorias. **É importante que a Comissão mantenha o atual nível de apoio e orientação** e aumente a visibilidade dos materiais de formação existentes antes de desenvolver novos materiais. Poderá também ser considerada a possibilidade de prestar apoio específico adicional.

A pandemia de COVID-19 promoveu a adoção de tecnologias digitais para a execução de projetos. **O aumento da utilização de ferramentas digitais ajudou os programas a chegar a um público mais vasto** através das suas atividades financiadas. Assim, gerou economias de escala que permitiram que as ações financiadas alcançassem melhor os seus grupos-alvo a um custo inferior.

Os objetivos do programa foram coerentes com as políticas e prioridades da UE ao longo do período de programação de 2014-2020 **e estes objetivos continuam a ser coerentes atualmente**, **com uma maior ênfase na digitalização.** As ações financiadas são igualmente coerentes com as políticas a nível nacional e com outros compromissos e objetivos internacionais da UE, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

O Programa Justiça assegura um elevado nível de coerência entre os diferentes instrumentos de financiamento da UE disponíveis. Uma maior coerência deve-se também à concentração do atual programa em três objetivos específicos. Em retrospetiva, e com base nas observações das partes interessadas, a transferência do objetivo específico relacionado com a política de luta contra a droga do Programa Justiça para o Fundo para a Segurança Interna foi uma medida adequada.

O programa de 2021-2027 desempenha um papel importante para ajudar os Estados-Membros a desenvolver instrumentos nacionais para criar as interfaces necessárias entre os sistemas à escala da UE e os sistemas nacionais. A este respeito, as sinergias mais alargadas identificadas foram entre o Programa Justiça, por um lado, e o Programa Europa Digital e os investimentos do Fundo de Recuperação e Resiliência no domínio da digitalização,

por outro. O financiamento de projetos digitais poderia beneficiar de uma identificação clara das necessidades a nível da UE e a nível nacional e local em termos de infraestruturas informáticas e de formação, a fim de assegurar a realização de todo o potencial dos investimentos atuais e futuros.

Apenas uma pequena percentagem de beneficiários considera que poderia obter financiamento alternativo da UE se o Programa Justiça não estivesse disponível. **Seria muito pouco provável que as organizações da sociedade civil encontrassem fontes alternativas de financiamento se o programa fosse interrompido.**

O Programa Justiça 2014-2020 financiou atividades que produziram um impacto que os Estados-Membros não teriam alcançado sozinhos. No atual período de programação, e ao abordar questões e necessidades a nível da UE, **o Programa Justiça proporciona um valor acrescentado único que seria difícil de reproduzir a nível nacional**.

O valor acrescentado europeu do Programa Justiça 2014-2020 foi evidente no âmbito geográfico, no conteúdo e na dimensão das atividades. Sem o financiamento do programa, as partes interessadas teriam necessitado de muito mais tempo e esforços para reforçar e desenvolver as suas capacidades. **O programa conseguiu contribuir para condições de concorrência mais equitativas nos domínios da formação judiciária, da interoperabilidade dos sistemas informáticos e da digitalização**. Os funcionários judiciais e os magistrados nacionais beneficiaram, em grande medida, de formação e de investimentos em capacidades digitais.

Atualmente, o programa de 2021-2027 desempenha um papel importante na aceleração dos processos e na facilitação dos projetos transfronteiras. De acordo com alguns beneficiários, estes projetos transfronteiras teriam um âmbito e uma escala limitados sem o apoio do programa e, em alguns casos, poderiam mesmo não existir. O Programa Justiça é também particularmente apreciado pelo facto de **contribuir para a criação de redes a nível da UE — e de aumentar a sensibilização para estas redes — e de permitir que os Estados-Membros de menor dimensão realizem projetos que, de outro modo, não poderiam realizar**.

A cessação do programa resultaria provavelmente numa redução significativa do âmbito das atividades relacionadas com a justiça na UE, em especial as que envolvem iniciativas transfronteiras, uma vez que o programa está a colmatar um défice de financiamento crucial. **O valor acrescentado do Programa Justiça 2021-2027 reside igualmente na sua abordagem mais direcionada, numa maior ênfase na digitalização e na melhoria de sistemas de acompanhamento**. Estas melhorias permitem que o atual programa seja eficaz na resposta à evolução das necessidades de justiça da UE e dos seus cidadãos.

Em parte graças à sua conceção mais racional e direcionada, o Programa Justiça 2021-2027 mantém um elevado grau de pertinência, uma conclusão em consonância com os resultados da avaliação intercalar e da avaliação *ex post* do programa anterior. **Os objetivos específicos do programa continuam a ser altamente relevantes para as necessidades dos seus beneficiários e grupos-alvo** no setor da justiça em geral.

O programa poderá desempenhar um papel fundamental para colmatar as lacunas ainda existentes no próximo período de financiamento, aumentando ainda mais o seu valor acrescentado da UE.