



Documento estratégico sobre a consolidação da ação da UE em matéria de direitos processuais

Deliverable 4.4

Autor(es):

Carolina Nogueira (IPS)
Beatriz Martins (IPS)
João Gomes (IPS)

Data:

setembro de 2026

Nível de divulgação		
PU	Público	X
SEN	Sensível	

Ficha de controlo do documento

Número da deliverable	D4.4
Responsável pela deliverable	IPS
Work package	WP4
Editor principal	Carolina Nogueira (IPS)
Colaboradores	Beatriz Martins (IPS)
Revisor	João Gomes (IPS)
Nível de divulgação	Público
Data	Setembro de 2026

Histórico de revisões do documento			
Modificações introduzidas			
Versão	Data	Motivo	Editor
V1	07/08/2026	1.ª versão	IPS
V2	26/08/2026	2.ª versão	PPHS, IPS

Aviso legal

O presente relatório foi elaborado enquanto exposição de trabalhos cofinanciados pela Comissão Europeia. O conteúdo deste documento é disponibilizado «TAL COMO ESTÁ», não sendo prestada qualquer garantia de que a informação seja adequada a fins específicos.

Cofinanciado pela União Europeia. As opiniões e os pontos de vista expressos são, contudo, exclusivamente os do(s) autor(es) e não refletem necessariamente os da União Europeia ou da Comissão Europeia. Nem a União Europeia nem a Comissão Europeia podem ser responsabilizadas por esses pontos de vista.

Aviso de direitos de autor

© 2024 – 2026 Consórcio FULL-PROOF

Índice

1. Introdução.....	8
2. Finalidade	8
3. Metodologia	9
4. Ponto de situação: conformidade formal versus eficácia funcional.....	12
4.1. Transposição e aplicação.....	12
4.2. Análise de cada diretiva relativa a direitos processuais	13
4.2.1. Direito à informação (Diretiva 2012/13)	13
4.2.2. Direito de acesso a um advogado (Diretiva 2013/48)	14
4.2.3. Direito a apoio judiciário (Diretiva 2016/1919)	14
4.3. Pessoas vulneráveis	15
4.4. O desfasamento de perceção entre polícias, advogados e magistrados do Ministério Público.....	16
5. Temas transversais, lacunas e oportunidades.....	17
5.1. O estatuto de suspeito.....	17
5.2. Vias de reação e monitorização	18
5.3. Formação interprofissional e reforço de competências	19
5.4. Cooperação e comunicação interprofissionais	20
5.5. Apoio judiciário	20
6. Orientações sobre normas mínimas europeias para a aplicação prática dos direitos processuais	21
6.1. Para polícias e órgãos de polícia criminal.....	21
6.2. Para advogados	22
6.3. Orientações gerais	23
7. Replicar boas práticas: viabilidade jurídica e prática.....	24
8. Consolidar as garantias processuais na futura ação da UE.....	26
8.1. Reforçar a aplicação e a monitorização	27
8.2. Apoiar os Estados-Membros.....	27
8.3. Reforçar os dados disponíveis	27
8.4. Reforçar as competências profissionais	28
9. Conclusão	30

Abreviaturas e siglas

CA	Consortium Agreement
D	Deliverable
DoA	Description of Action
EC	Comissão Europeia
EU	União Europeia
GA	Grant Agreement
G.A	Assembleia Geral
GDPR	Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados
IPRs	Direitos de Propriedade Intelectual
KO	Kick-off
LEAs	Órgãos de polícia criminal
M	Mês
PC	Coordenador do Projeto
PO	Project Officer (Comissão Europeia)
R&D	Research and Development
RFI	Pedido de Informação
RP	Período de Reporte
T	Tarefa
TOC	Índice
TRL	Technology Readiness Levels
WP	Work Package
WPL	Work Package Leader

Sumário executivo

O presente documento estratégico sintetiza a informação recolhida, as conclusões e as recomendações produzidas ao longo da execução do projeto FULL-PROOF (*"Ensuring the due course of criminal proceedings via strengthened respect for the procedural rights of the suspect and accused"*, Grant Agreement n.º 101160524, EU Justice Programme, outubro de 2024 – setembro de 2026). O projeto reuniu dados qualitativos e quantitativos - **59 entrevistas, um inquérito com 138 respostas, sete mesas-redondas nacionais, dois workshops internacionais para órgãos de polícia criminal (LEA), um workshop internacional para advogados e um seminário internacional interprofissional** sobre a aplicação prática do *acquis* essencial da UE em matéria de direitos processuais, em especial a Diretiva 2012/13 (direito à informação), a Diretiva 2013/48 (direito de acesso a um advogado) e a Diretiva 2016/1919 (direito a apoio judiciário), em sete Estados-Membros: Bulgária, Itália, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia e Eslovénia.

A informação recolhida ao longo do projeto aponta sistematicamente para o mesmo diagnóstico: **a transposição formal das três diretivas está essencialmente concluída, mas a eficácia funcional falha nas fases iniciais do processo penal** (detenção, custódia policial e primeiro interrogatório). Os dados sugerem que os principais desafios não se prendem com o quadro jurídico em si, mas com a sua aplicação, sobretudo no que respeita a recursos, formação, cultura profissional e monitorização.

A análise dos dados evidencia quatro conclusões transversais: (1) desfasamento persistente de perceção, com os polícias a relatarem cumprimento, enquanto os advogados e os profissionais de direitos humanos identificam obstáculos estruturais, adotando os magistrados do Ministério Público uma posição intermédia; (2) vulnerabilidade diferenciada, estando os cidadãos estrangeiros, as pessoas que não dominam a língua, as crianças e as pessoas em situação de desvantagem socioeconómica particularmente expostos a violações dos seus direitos processuais; (3) apoio judiciário como a garantia processual estruturalmente mais frágil, comprometida por remuneração tardia ou insuficiente e por critérios de elegibilidade restritivos; e (4) preferência consistente dos profissionais por formação interprofissional

baseada em cenários práticos como meio mais promissor para colmatar as lacunas na aplicação dos direitos processuais.

Consórcio

IPS_Innovative Prison Systems	Portugal
Polish Platform for Homeland Security	Polónia
Alma Mater Studiorum - Universita Di Bologna	Itália
Bulgarian Helsinki Committee Association	Bulgária
Academia De Politie Alexandru Ioan Cuza	Roménia
Peace Institute	Eslovénia
Academy of the Police Force in Bratislava	Eslováquia

1. Introdução

O quadro da União Europeia em matéria de direitos processuais dos suspeitos e arguidos foi delineado pela [Resolução do Conselho, de 30 de novembro de 2009, sobre um Roteiro para o reforço dos direitos processuais dos suspeitos ou arguidos em processos penais](#).

O Roteiro abrange seis diretivas: a [Diretiva 2010/64, relativa ao direito à interpretação e tradução](#), a [Diretiva 2012/13, relativa ao direito à informação](#), a [Diretiva 2013/48, relativa ao direito de acesso a um advogado](#), a [Diretiva 2016/343, relativa à presunção de inocência](#), a [Diretiva 2016/800, relativa a garantias processuais para os menores](#) e a [Diretiva 2016/1919, relativa ao apoio judiciário](#). Em conjunto, estes instrumentos constituem o quadro jurídico da UE em matéria de direitos processuais.

Mais de uma década após a adoção destas diretivas, os relatórios de implementação da Comissão Europeia relativos às Diretivas [2012/13](#) (direito à informação), [2013/48](#) (direito de acesso a um advogado) e [2016/1919](#) (direito a apoio judiciário) continuam a identificar um desfasamento entre a transposição formal das diretivas e a sua aplicação prática. Embora tenham sido feitos progressos consideráveis na transposição formal, subsistem lacunas e, em alguns casos, graves, incluindo atrasos na concessão de apoio judiciário em 22 Estados-Membros.

O projeto FULL-PROOF foi concebido para responder às violações de direitos processuais que ocorrem nas fases iniciais do processo penal, em especial as relativas às Diretivas 2012/13, 2013/48 e 2016/1919 (direito à informação, de acesso a um advogado e a apoio judiciário, respetivamente), com os objetivos de sensibilizar, gerar conhecimento e fornecer orientação prática.

2. Finalidade

O presente documento estratégico procura apoiar a consolidação da abordagem da União Europeia aos direitos processuais em processo penal, convertendo a evidência, as aprendizagens e as recomendações produzidas no âmbito do projeto FULL-PROOF num quadro estratégico coerente para a ação futura. Partindo dos resultados da investigação do projeto e tendo em conta os resultados de outras iniciativas financiadas pela UE, o documento identifica oportunidades para reforçar a aplicação prática de três das diretivas relativas a direitos processuais nos Estados-Membros. Propõe recomendações estratégicas destinadas a melhorar a aplicação das garantias processuais, promovendo a adoção de boas práticas e informando a evolução de políticas futuras, tanto a nível da UE como nacional, contribuindo para um sistema de justiça penal mais coerente e garantístico.

3. Metodologia

O documento baseia-se nas conclusões e nos resultados do projeto FULL-PROOF, em especial:

- **Entrevistas sobre violações e práticas** – foram realizadas 59 entrevistas qualitativas a profissionais da justiça penal (magistrados do Ministério Público, advogados, polícias) e a outros *stakeholders* relevantes nos sete países da parceria (Bulgária, Itália, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia e Eslovénia) sobre a aplicação da Diretiva 2012/13 (direito à informação), da Diretiva 2013/48 (direito de acesso a um advogado) e da Diretiva 2016/1919 (direito a apoio judiciário). Foram realizadas três entrevistas adicionais a *stakeholders* ao nível da UE (Agência dos Direitos Fundamentais da UE [FRA], Direção-Geral da Justiça e dos Consumidores [DG JUST] e Fair Trials), a fim de integrar uma perspetiva europeia mais ampla.
- **Inquérito da UE** – o inquérito recebeu 138 respostas válidas de profissionais da justiça penal nos sete países do Consórcio. Os participantes representavam um leque variado de profissionais, incluindo polícias, advogados, profissionais da

área dos direitos humanos, juízes, magistrados do Ministério Público e outros profissionais do setor da justiça. O inquérito analisou o conhecimento e a experiência prática dos participantes quanto à aplicação das Diretivas 2012/13, 2013/48 e 2016/1919, com ênfase na identificação de dificuldades de aplicação e de áreas a melhorar. Realizado em inglês, o questionário incluía perguntas fechadas e abertas. Uma vez que algumas perguntas eram condicionais ou não foram respondidas por todos os participantes, o número de respostas varia consoante as questões. Os resultados são, por isso, apresentados com base no número de respostas a cada pergunta.

- **Relatório de análise cruzada** – reúne os resultados das atividades de investigação do projeto numa análise comparada do modo como os direitos processuais são transpostos, interpretados e aplicados na prática nas sete jurisdições da parceira. O relatório assenta em três fontes de evidência complementares: os relatórios nacionais, as entrevistas a profissionais da justiça penal e o inquérito.
- **Quadro de replicabilidade de boas práticas** – indexa 36 boas práticas e práticas promissoras desenvolvidas e aplicadas no domínio da proteção dos direitos processuais em processo penal e avalia o seu potencial de replicabilidade nos Estados-Membros.
- **Mesas-redondas nacionais** – 7 mesas-redondas nacionais (em Portugal, Roménia, Eslováquia, Eslovénia, Bulgária, Polónia e Itália), onde foi debatido o Quadro de replicabilidade de boas práticas e o seu potencial no trabalho quotidiano dos profissionais, e onde se avaliou a disponibilidade dos participantes para reforçar a comunicação interprofissional. Os eventos decorreram com êxito, envolvendo magistrados do Ministério Público, advogados, polícias e profissionais na área dos direitos humanos. No total, reuniram 56 participantes – 6 magistrados do Ministério Público, 28 polícias, 18 advogados e 4 profissionais na área dos direitos humanos.
- **Workshops internacionais para órgãos de polícia criminal** - dois workshops transfronteiriços para órgãos de polícia criminal (LEA). O primeiro decorreu em Bratislava, Eslováquia, e o segundo em Bucareste, Roménia. Reuniram polícias, parceiros do projeto e especialistas do consórcio FULL-PROOF, centrando-se

na aplicação prática dos direitos processuais, nas práticas nacionais comparadas e nas dificuldades encontradas pelas autoridades durante as primeiras fases do processo penal. Nos dois eventos participaram 27 polícias, a par de representantes dos parceiros do projeto. O workshop de Bratislava envolveu 12 polícias da Eslováquia, Polónia e Roménia, apoiados por 14 representantes dos parceiros. O workshop de Bucareste envolveu 21 participantes no total, incluindo 15 polícias e 6 membros do projeto. O formato combinado de apresentações de especialistas, debates, exercícios de simulação e visitas de estudo criou um enquadramento prático para o diálogo transfronteiriço e o intercâmbio profissional.

- **Workshop Internacional para Advogados** - o workshop internacional decorreu em Sófia, Bulgária, e centrou-se nas perspetivas dos advogados sobre as dificuldades relacionadas com a aplicação das diretivas do Roteiro relativas ao direito à informação, ao acesso a um advogado e ao apoio judiciário nos sete países parceiros: Bulgária, Itália, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia e Eslovénia. O evento reuniu 33 participantes no primeiro dia e 32 no segundo. Entre os participantes contaram-se 19 profissionais - 12 búlgaros, 2 italianos, 3 portugueses e 2 eslovenos - bem como 11 representantes dos parceiros do projeto e oradores convidados da FRA e da DG JUST.

O presente documento assenta na evidência produzida ao longo das atividades acima referidas e, como tal, reflete as características metodológicas da investigação subjacente. Embora o projeto se apoie num conjunto substancial de evidência qualitativa e quantitativa recolhida em sete Estados-Membros (Bulgária, Itália, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia, Eslovénia) e junto de vários grupos de *stakeholders*, importa reconhecer certas limitações. Alguns resultados poderão refletir mais as perspetivas de determinados grupos profissionais do que as de outros. Além disso, a base de evidência assenta sobretudo nas opiniões e experiências dos profissionais da justiça penal e não na experiência direta de suspeitos, arguidos ou outros titulares de direitos. O documento deve, por isso, ser lido como uma apreciação fundamentada em evidência das experiências e perspetivas dos profissionais nas jurisdições participantes, fornecendo uma base comparativa para

identificar dificuldades recorrentes de aplicação, boas práticas e áreas de ação futura.

4. Ponto de situação: conformidade formal versus eficácia funcional

A distinção entre conformidade formal (transposição de uma diretiva para o direito nacional) e eficácia funcional (saber se o direito que protege está assegurado na prática) foi adotada como quadro organizador do presente capítulo.

4.1. Transposição e aplicação

Todos os sete Estados-Membros analisados – Bulgária, Itália, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia, Eslovénia - transpuseram, sob alguma forma, as Diretivas 2012/13, 2013/48 e 2016/1919. Contudo, o inquérito do projeto, com 138 respondentes, revelou perceções díspares quanto à aplicação, dividindo-se os respondentes entre os que consideravam as diretivas “plenamente aplicadas” e os que relatavam uma aplicação apenas “parcial”, tendo uma proporção menor manifestado incerteza.

Esta perceção é corroborada ao nível da UE: o [relatório de implementação da Comissão relativo à Diretiva 2012/13](#) identifica problemas de conformidade em vários Estados-Membros, em especial quanto à Carta de Direitos, à prestação de informação sobre a acusação e ao acesso aos elementos do processo. O [relatório de implementação relativo à Diretiva 2013/48](#) conclui, de igual modo, que “progressos consideráveis” na transposição coexistem com dificuldades persistentes na aplicação prática de disposições essenciais. Do mesmo modo, o [relatório relativo à Diretiva 2016/1919](#) detetou falhas de conformidade em 22 Estados-Membros,

designadamente quanto à exigência de conceder apoio judiciário sem demora injustificada.

Os resultados do projeto indicam que as dificuldades de implementação não se confinam a uma única garantia processual ou jurisdição. Nos países parceiros, os profissionais identificaram sistematicamente dificuldades relativas à concessão atempada de apoio judiciário, ao acesso a interpretação e tradução, à comunicação dos direitos processuais e à efetividade prática do acesso a um advogado. Embora a natureza e a intensidade destas dificuldades variem entre Estados-Membros, no seu conjunto ilustram um desfasamento persistente entre a conformidade jurídica formal e o gozo efetivo dos direitos processuais na prática.

Considerados em conjunto, os resultados do projeto e os relatórios de implementação da Comissão Europeia indicam que o principal desafio já não reside na transposição formal das diretivas relativas a direitos processuais, mas em assegurar a sua aplicação coerente e efetiva na prática. As secções seguintes analisam, por isso, cada direito processual individualmente, a fim de identificar com maior detalhe as principais dificuldades de aplicação e formular recomendações concretas.

4.2. Análise de cada diretiva relativa a direitos processuais

4.2.1. Direito à informação (Diretiva 2012/13)

As violações identificadas dizem sobretudo respeito à tempestividade e à clareza da informação, e não a uma recusa pura e simples: a informação é frequentemente prestada tarde, numa língua que os suspeitos não compreendem, ou numa forma (linguagem jurídica técnica) demasiado complexa e pouco acessível. Esta conclusão é coerente com o [relatório de 2019 da Agência dos Direitos Fundamentais «Rights in practice: access to a lawyer and procedural rights in criminal and European Arrest Warrant proceedings»](#), que também concluiu que os arguidos recebem frequentemente pouca informação ou informação pouco clara sobre as acusações contra si deduzidas nos oito Estados-Membros analisados.

4.2.2. Direito de acesso a um advogado (Diretiva 2013/48)

É descrito no [relatório de análise cruzada](#) como “a linha de fratura de aplicação mais recorrente e politicamente significativa”. Em toda a amostra, o acesso é mais vezes adiado do que formalmente recusado - a Bulgária é a exceção registada, onde os advogados relataram casos de pessoas interrogadas na qualidade de “testemunhas” quando eram, na prática, suspeitas, sem advogado presente. A Polónia foi assinalada por duas vezes no Workshop Internacional para Advogados pelo desfasamento entre as garantias formais e o acesso imediato e efetivo durante o interrogatório da polícia. A evidência revela ainda uma distinção institucional sistémica: o *giudice per le indagini preliminari* italiano (juiz de instrução, com regras estritas de proibição de valoração da prova obtida ilicitamente) e, em Portugal, o estatuto de *arguido* e a figura do *juiz de instrução* foram repetidamente apontados como modelos comparativamente robustos de supervisão judicial, por contraste com a arquitetura búlgara da fase preliminar, mais centrada no Ministério Público. Isto acompanha a jurisprudência consolidada do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos ao abrigo do artigo 6.º da CEDH, com início em [Salduz c. Turquia](#), acórdão de 27 de novembro de 2008, que declarou que **o acesso a um advogado deve, em regra, estar assegurado a partir do primeiro interrogatório do suspeito, salvo se existirem razões imperiosas para o restringir**, tendo sido aprofundado em [Ibrahim e Outros c. Reino Unido](#), acórdão de 13 de setembro de 2016, e [Beuze c. Bélgica](#), acórdão de 9 de novembro de 2018, esclarecendo ambos que qualquer restrição não pode prejudicar irremediavelmente a equidade global do processo.

4.2.3. Direito a apoio judiciário (Diretiva 2016/1919)

O [relatório de análise cruzada](#) identifica o apoio judiciário como “a componente estruturalmente mais vulnerável” das três diretivas. Embora o quadro jurídico que rege o apoio judiciário esteja, em geral, estabelecido nos Estados-Membros participantes,

os resultados do projeto revelam dificuldades persistentes que afetam o seu funcionamento efetivo na prática.

Portugal ilustra a distinção entre conformidade formal e eficácia funcional. Embora o regime do apoio judiciário seja geralmente considerado adequadamente estabelecido no plano normativo, a sua eficácia prática é comprometida pela remuneração baixa e tardia dos advogados que atuam ao abrigo do apoio judiciário.

De igual modo, a mesa-redonda nacional italiana salientou preocupações quanto ao limiar rígido de elegibilidade por rendimento de 13 659,64 euros, que os participantes consideraram excluir pessoas com necessidades reais de apoio judiciário.

Estes resultados de terreno são coerentes com o [relatório de implementação da Comissão](#) relativo a esta diretiva, que identificou insuficiências de conformidade em 22 Estados-Membros, sobretudo quanto à exigência de conceder apoio judiciário sem demora injustificada. Considerada no seu conjunto, a evidência sugere que os principais desafios do apoio judiciário não residem na existência do quadro jurídico em si, mas em assegurar a sua aplicação atempada, acessível e efetiva.

4.3. Pessoas vulneráveis

Os resultados do projeto indicam que a aplicação prática dos direitos processuais não é vivida de igual modo por todos os grupos de suspeitos e arguidos. Os cidadãos estrangeiros, as pessoas que não dominam a língua e as pessoas em situação de desvantagem socioeconómica foram repetidamente identificados como estando mais expostos a violações de direitos processuais, o que reflete as barreiras adicionais que estes grupos podem enfrentar no acesso à informação, à assistência jurídica e a outras garantias processuais.

Entre estes grupos, os cidadãos estrangeiros destacaram-se como motivo particular de preocupação. Os profissionais relataram uma representação desproporcionada

na prisão preventiva, em parte porque as avaliações de risco têm habitualmente em conta fatores como residência estável, emprego e laços familiares no país, que os cidadãos estrangeiros têm menor probabilidade de reunir. Em algumas jurisdições, os profissionais descreveram ainda o recurso à prisão preventiva de não nacionais como quase automático.

A evidência aponta também para outras dimensões de vulnerabilidade. Embora tenham sido assinaladas disparidades relacionadas com o género, foram reconhecidas de forma menos consistente nos Estados-Membros participantes do que as vulnerabilidades associadas à nacionalidade, à língua ou à situação de desvantagem socioeconómica.

Quanto às pessoas não binárias, os profissionais referiram, em geral, ter pouca ou nenhuma experiência neste tipo de casos. Por conseguinte, esta dimensão da vulnerabilidade assinala uma área em que seria útil dispor de mais evidência.

As crianças foram abordadas sobretudo através da análise de boas práticas realizada pelo projeto, e não através de investigação empírica dedicada. Isto reflete uma lacuna relativa na investigação e sublinha a necessidade de mais estudos sobre a aplicação das garantias estabelecidas pela Diretiva 2016/800.

4.4. O desfasamento de perceção entre polícias, advogados e magistrados do Ministério Público

Uma conclusão consistente nas entrevistas, no [relatório de análise cruzada](#) e nas mesas-redondas nacionais é a divergência de perceções profissionais quanto à aplicação prática dos direitos processuais. Os polícias relataram, em geral, que as garantias processuais são respeitadas por rotina na prática, ao passo que os advogados identificaram sistematicamente obstáculos estruturais e recorrentes à sua aplicação efetiva. Os magistrados do Ministério Público adotaram tipicamente uma posição intermédia.

Estas diferenças de perceção profissional são relevantes porque condicionam o modo como as dificuldades de aplicação são compreendidas e priorizadas.

Considerados em conjunto, os resultados do projeto indicam que as fragilidades na aplicação dos direitos processuais têm implicações que vão além da proteção dos direitos individuais. Os respondentes associaram sistematicamente a aplicação ineficaz à diminuição da confiança no sistema de justiça, a atrasos no processo penal, a litigância desnecessária, a recursos evitáveis e, em alguns casos, a um risco acrescido de condenações injustas. Estes resultados reforçam a conclusão de que o reforço das garantias processuais contribui não só para a proteção dos direitos fundamentais, mas também para a eficiência, a legitimidade e a eficácia global dos sistemas de justiça penal. Neste contexto, o capítulo seguinte identifica os principais temas transversais, lacunas sistémicas e oportunidades que emergem da evidência.

5. Temas transversais, lacunas e oportunidades

Para além da análise de cada direito processual, o projeto identificou seis temas estruturais recorrentes. O facto de surgirem de forma consistente em vários métodos de investigação - entrevistas, inquéritos, mesas-redondas nacionais e workshops internacionais - e em diferentes contextos nacionais demonstra que não se trata de resultados isolados, mas de questões transversais que apontam para lacunas comuns e oportunidades de reforço da aplicação dos direitos processuais nos Estados-Membros.

5.1. O estatuto de suspeito

O projeto identificou a definição de “suspeito” como uma questão transversal com implicações significativas para a aplicação efetiva das diretivas relativas a direitos processuais. Em particular, a investigação nacional búlgara identificou preocupações quanto ao momento a partir do qual uma pessoa passa a ter direito

às garantias processuais. Os profissionais búlgaros relataram que a ausência de uma definição jurídica clara e autónoma de “suspeito” pode atrasar, na prática, a aplicação destas garantias, ao permitir que pessoas tratadas de facto como suspeitas sejam interrogadas ou sujeitas a medidas coercivas antes de os direitos processuais pertinentes serem acionados. Esta preocupação é coerente com o acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) no [processo C-209/22, Rayonna prokuratura Lukovit, acórdão de 7 de setembro de 2023](#), que se debruçou sobre as implicações do quadro jurídico búlgaro para o exercício efetivo dos direitos de defesa na fase preliminar do processo.

O projeto identificou também exemplos de medidas nacionais destinadas a responder a esta questão. Na Eslováquia, uma ordem interna do Presidente da Polícia adotada em 2025 clarifica o momento em que uma pessoa adquire o estatuto de suspeito.

5.2. Vias de reação e monitorização

O [relatório de análise cruzada](#) observa que os mecanismos nacionais de monitorização assentam predominantemente em “indicadores de cumprimento administrativo”, como a verificação de que a documentação exigida foi preenchida, e não em instrumentos capazes de aferir a eficácia prática das garantias processuais.

Uma prática promissora surgiu na Eslovénia, onde o Provedor de Justiça, na qualidade de Mecanismo Nacional de Prevenção (MNP), desenvolveu uma abordagem abrangente de monitorização das garantias processuais. Ao longo de vários anos, o Provedor de Justiça acompanhou o respeito pelos direitos processuais mediante a análise da documentação de processos selecionados aleatoriamente. Mais recentemente, o MNP alargou esta abordagem, combinando entrevistas a pessoas recentemente detidas pela polícia com visitas a 7 esquadras da polícia e a análise de 50 processos. Esta abordagem permitiu que o processo de monitorização avaliasse não apenas a conformidade formal, mas também o funcionamento prático das garantias processuais na perspetiva das pessoas diretamente afetadas.

Este exemplo ilustra o valor potencial de mecanismos de monitorização independentes e baseados em evidência, que combinam a análise documental com o testemunho direto de pessoas que foram detidas pela polícia. Abordagens desta natureza poderiam reforçar a supervisão nacional, fornecer indicadores mais significativos da aplicação efetiva dos direitos processuais e contribuir para um quadro mais sólido de monitorização da conformidade à escala da UE.

5.3. Formação interprofissional e reforço de competências

Todas as atividades dirigidas a profissionais convergem na mesma conclusão: a formação recorrente, baseada em cenários e centrada na aplicação prática é a reforma avaliada de forma mais consistente e mais positiva. O [relatório de análise cruzada](#) designa-a como “o conjunto de reformas mais importante”. Os workshops internacionais do projeto validam empiricamente esta abordagem: os participantes registaram níveis de satisfação consistentemente elevados, com classificações globais de 4,6 a 4,7 em 5 nos workshops para órgãos de polícia criminal e níveis de satisfação superiores a 90% no workshop para advogados. Além disso, 73% dos participantes no workshop para advogados afirmaram sentir-se “muito mais confiantes” na identificação dos direitos previstos nas três diretivas centrais após a formação, ainda que 41% já estivessem “muito familiarizados” com as diretivas antes. Isto sugere que o valor deste tipo de formação reside mais no reforço da confiança dos profissionais na aplicação prática dos direitos processuais do que no conhecimento jurídico de base.

As mesas-redondas nacionais chegaram à mesma conclusão. Em todos os Estados-Membros participantes, os profissionais identificaram a necessidade de formação contínua, estruturada e orientada para a prática dirigida a polícias, advogados, magistrados do Ministério Público, juízes e outros profissionais da justiça penal. Foi dada ênfase à formação interdisciplinar, à aplicação prática das garantias processuais, à cooperação entre grupos profissionais e ao desenvolvimento de materiais de formação de qualidade. Ao mesmo tempo, os participantes salientaram

a importância de assegurar que a formação capacite os profissionais com as competências e os conhecimentos especializados necessários em áreas específicas.

5.4. Cooperação e comunicação interprofissionais

O desfasamento de perceção acima referido é agravado pela ausência de um entendimento operacional partilhado entre polícia, advogados e magistrados do Ministério Público. As diferenças de papéis profissionais e de perspetivas institucionais podem conduzir a interpretações divergentes das obrigações processuais, criando lacunas e incoerências na sua aplicação. A evidência sugere, por isso, que reforçar os direitos processuais exige não só formação profissional, mas também uma cooperação e comunicação mais estreitas entre os diferentes intervenientes no processo penal.

As mesas-redondas nacionais salientaram a importância da coordenação e da cooperação interinstitucionais. Os participantes sublinharam que a aplicação efetiva das garantias processuais depende de um diálogo contínuo entre profissionais da justiça penal e identificaram a formação interprofissional como mecanismo importante para melhorar a comunicação. Assim, o reforço da cooperação interprofissional exige um compromisso institucional sustentado e deve ser encarado como elemento central da aplicação efetiva dos direitos processuais nos Estados-Membros.

5.5. Apoio judiciário

A informação recolhida evidencia lacunas relacionadas com os critérios de elegibilidade, a nomeação atempada de advogados e a remuneração dos prestadores de apoio judiciário, que surgem como desafios interligados que comprometem o exercício efetivo do direito a assistência jurídica. Estes resultados sugerem que o apoio judiciário não deve ser tratado através de reformas isoladas. Medidas como alargar a elegibilidade, aumentar a remuneração ou acelerar a

nomeação de advogados dificilmente produzirão melhorias duradouras se prosseguidas isoladamente. A eficácia do apoio judiciário depende antes da robustez dos sistemas de apoio judiciário e do seu financiamento adequado.

Reforçar o apoio judiciário exige, por isso, uma abordagem sistémica que assegure acesso atempado a representação jurídica, mecanismos de financiamento justos e sustentáveis e critérios de elegibilidade que permitam a quem deles necessita beneficiar de assistência jurídica.

Como já referido, o apoio judiciário não é uma garantia isolada, mas uma condição habilitante do exercício efetivo de outros direitos processuais.

6. Orientações sobre normas mínimas europeias para a aplicação prática dos direitos processuais

O presente capítulo converte a evidência em orientações concretas, concebidas para apoiar a aplicação efetiva dos direitos processuais por polícias e advogados no seu trabalho quotidiano.

6.1. Para polícias e órgãos de polícia criminal

1. Prestar informação sobre os direitos processuais com prontidão e de forma clara e acessível.
2. Entregar a Carta de Direitos em tempo útil, em linguagem clara e simples. Assegurar que as pessoas recebem a Carta de Direitos numa língua que compreendam e dispõem de oportunidade adequada para ler e compreender o seu conteúdo. Sempre que os procedimentos nacionais o permitam, reforçar a informação essencial à medida que o processo avança.

3. Assegurar o acesso atempado a um advogado, em conformidade com o direito nacional e as diretivas relativas a direitos processuais.
4. Estabelecer procedimentos que assegurem o acesso atempado a intérpretes qualificados, incluindo o recurso a serviços de interpretação à distância ou em regime de disponibilidade permanente, sempre que adequado, em especial nas fases iniciais do processo penal.
5. Adaptar a comunicação às necessidades de cada pessoa, em especial das pessoas vulneráveis e das que não dominam a língua.
6. Promover formação regular e baseada em cenários sobre a aplicação prática dos direitos processuais. Os programas de formação devem dar prioridade aos primeiros contactos com os suspeitos, à condução dos interrogatórios e à identificação e tratamento de pessoas vulneráveis, incluindo crianças, cidadãos estrangeiros e pessoas com deficiência.
7. Assegurar procedimentos de documentação claros para as fases processuais essenciais, incluindo a detenção, a prestação de informação sobre os direitos processuais e o acesso a um advogado, de modo a apoiar uma monitorização e uma responsabilização efetivas.
8. Promover a comunicação e a cooperação efetivas com advogados, magistrados do Ministério Público e outras autoridades competentes, nomeadamente através do desenvolvimento de orientações operacionais conjuntas.

6.2. Para advogados

1. Assegurar uma consulta confidencial e efetiva com os clientes na fase mais precoce possível do processo, permitindo aconselhamento jurídico informado antes do interrogatório ou de outros atos processuais.
2. Verificar se os clientes receberam e compreenderam a informação sobre os seus direitos, prestando explicações adicionais quando necessário para permitir decisões informadas.

3. Acompanhar a aplicação efetiva das garantias processuais ao longo de todo o processo e impugnar prontamente qualquer violação suscetível de afetar os direitos do cliente ou a equidade do processo.
4. Manter a comunicação com polícias, magistrados do Ministério Público e outros profissionais relevantes, de modo a facilitar a resolução atempada de questões processuais, salvaguardando os direitos do cliente.
5. Participar em desenvolvimento profissional contínuo e em formação sobre direitos processuais, incluindo direito da UE e processos penais transfronteiriços, bem como sobre os conhecimentos e competências necessários para prestar assistência jurídica efetiva a clientes vulneráveis.

6.3. Orientações gerais

- Promover sessões de formação interprofissional para polícias, advogados, magistrados do Ministério Público e outros profissionais da justiça penal.
- Desenvolver modelos ao nível da UE para a Carta de Direitos e promover o uso de linguagem clara na comunicação, tirando partido das boas práticas identificadas.
- Estabelecer normas mínimas comuns para o registo de dados processuais essenciais (prestação de informação, acesso a um advogado, intervenção de intérprete e prazos de tramitação do apoio judiciário), de modo a apoiar a monitorização nacional e da UE da aplicação efetiva dos direitos processuais.
- Reforçar os mecanismos de monitorização independentes, combinando a análise documental com avaliações qualitativas, a fim de avaliar a aplicação efetiva dos direitos processuais.
- Promover sistemas de apoio judiciário adequadamente dotados de recursos, tratando os critérios de elegibilidade, a nomeação atempada dos prestadores de apoio judiciário e uma remuneração sustentável como elementos interligados de um acesso efetivo à justiça.
- Estabelecer medidas que assegurem o acesso atempado a assistência jurídica através de sistemas eficazes de advogado de escala e de disponibilidade

permanente, em especial em zonas rurais e fora do horário normal de funcionamento.

- Assegurar a disponibilidade de serviços de interpretação qualificados, incluindo, quando adequado, em regime remoto e de disponibilidade permanente, a fim de facilitar uma comunicação efetiva desde as fases mais iniciais do processo penal.

7. Replicar boas práticas: viabilidade jurídica e prática

Enquanto o capítulo anterior identificou orientações práticas para reforçar a aplicação quotidiana dos direitos processuais, o presente capítulo analisa de que modo as práticas bem-sucedidas identificadas no projeto podem ser realisticamente replicadas noutros Estados-Membros.

O projeto desenvolveu o [Quadro de Replicabilidade de Boas Práticas](#), que avalia se uma boa prática identificada num Estado-Membro é realisticamente transponível para outro. A metodologia posiciona cada uma das 36 práticas catalogadas numa matriz 3×3 (replicabilidade: fácil/média/difícil; impacto: baixo/médio/elevado), pontuada em função de cinco critérios de replicabilidade - a amplitude da alteração legislativa exigida para além do patamar mínimo da UE; as implicações orçamentais; as necessidades de criação ou integração de sistemas informáticos; a complexidade dos *stakeholders*; e as exigências de coordenação transfronteiriça - e de seis critérios de impacto - o momento (com base na jurisprudência *Salduz*); a cobertura; a conformidade; o efeito sobre grupos vulneráveis (com base nas normas da FRA e do Conselho da Europa sobre justiça adaptada às crianças); a qualidade da defesa; e as garantias em matéria de MDE.

A avaliação demonstra que muitas práticas promissoras são suscetíveis de ser transferidas entre Estados-Membros, embora a sua aplicação exija níveis diferentes de investimento e de empenho institucional. Das 36 práticas avaliadas, cinco foram

classificadas como de replicação “fácil” e três destas revelaram igualmente um elevado potencial de impacto. As práticas que não exigem alteração legislativa e implicam um investimento financeiro modesto, como orientações operacionais, iniciativas de formação ou documentação normalizada, revelaram, em geral, o maior potencial de replicação. Em contrapartida, as práticas dependentes de reformas estruturais, de financiamento adicional ou de ampla coordenação institucional foram sistematicamente avaliadas como de aplicação mais difícil.

Entre as dificuldades recorrentes contam-se os custos orçamentais (empregar pessoal numa linha de apoio, financiar defesa gratuita universal, criar ou integrar sistemas digitais de gestão processual), a escassez de profissionais especializados (intérpretes qualificados, psicólogos infantis) e a complexidade da coordenação entre polícia, ordens de advogados, autoridades judiciais e outros *stakeholders* relevantes. A coordenação transfronteiriça e a específica do MDE acrescentam um nível adicional, por exigirem articulação entre diferentes ordenamentos jurídicos.

A avaliação sugere ainda que as boas práticas não devem ser vistas isoladamente. Medidas relativamente simples de aplicar podem fornecer as bases institucionais e operacionais para reformas mais complexas ao longo do tempo. Uma abordagem faseada, que tenha em conta os quadros jurídicos nacionais, os recursos disponíveis e a capacidade institucional, é, por isso, suscetível de facilitar uma aplicação mais sustentável.

Uma mensagem consistente emergente das mesas-redondas nacionais é a de que **a aplicação efetiva das diretivas relativas a direitos processuais deve continuar a ser a principal prioridade dos Estados-Membros**. Assegurar a aplicação plena e correta das normas da UE em vigor é condição prévia para a adoção, bem-sucedida, de boas práticas. O projeto considera, por isso, que a aplicação e o cumprimento prático constituem o alicerce essencial sobre o qual devem assentar reformas futuras.

O objetivo não é promover soluções uniformes em todos os Estados-Membros, mas facilitar a adaptação de práticas bem-sucedidas a diferentes contextos jurídicos e institucionais, mantendo as normas mínimas estabelecidas pelo direito da União Europeia.

O projeto demonstrou que a transferência bem-sucedida de boas práticas depende não só da sua eficácia, mas também da sua compatibilidade com os quadros jurídicos nacionais, a capacidade institucional e os recursos disponíveis. Embora nenhum modelo único sirva a todos os Estados-Membros, a evidência sugere que uma aplicação faseada, começando por práticas de elevado impacto que exijam poucas alterações estruturais, oferece o maior potencial para reforçar a aplicação efetiva dos direitos processuais em toda a União Europeia. Em última análise, a aplicação plena e efetiva das diretivas relativas aos direitos processuais continua a constituir a base essencial sobre a qual deverão assentar reformas futuras e a replicação de boas práticas.

8. Consolidar as garantias processuais na futura ação da UE

Os capítulos anteriores centraram-se nos resultados do projeto e nas suas implicações para a aplicação nacional. Partindo dessa análise, o presente capítulo expõe considerações estratégicas para a futura ação da UE destinada a reforçar a aplicação efetiva das garantias processuais em toda a União Europeia.

A [Resolução de 2009 relativa ao Roteiro](#) reconhece que a confiança mútua entre os Estados-Membros depende não só da existência de normas da União Europeia em matéria de direitos processuais, mas também da sua aplicação efetiva na prática. A evidência reunida ao longo do projeto, considerada em conjunto com a evolução da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e com as atividades de implementação e de execução da Comissão Europeia, indica que subsistem lacunas importantes entre a conformidade formal e o gozo efetivo dos direitos processuais.

A futura ação da UE deve, por isso, dar prioridade ao reforço da aplicação efetiva das diretivas relativas a direitos processuais em vigor, apoiando simultaneamente os Estados-Membros na resposta a dificuldades práticas e estruturais persistentes.

8.1. Reforçar a aplicação e a monitorização

- Deslocar o enfoque da monitorização da aplicação da transposição formal para indicadores que aferem a eficácia prática dos direitos processuais.
- Continuar a promover ações destinadas a assegurar o cumprimento sempre que os Estados-Membros não cumpram as obrigações das diretivas relativas aos direitos processuais.
- Promover normas mínimas comuns para o registo de dados processuais, de modo a apoiar uma monitorização comparável a nível nacional e da UE.
- Incentivar o desenvolvimento e a dotação de recursos para mecanismos de monitorização independentes, incluindo os mecanismos nacionais de prevenção e outros órgãos de supervisão.
- Desenvolver metodologias de monitorização que integrem múltiplas perspetivas, incluindo as dos profissionais do direito e da sociedade civil, a par dos dados oficiais de aplicação.

8.2. Apoiar os Estados-Membros

- Facilitar a aprendizagem entre pares e a troca de boas práticas, de forma estruturada e com financiamento da UE.
- Desenvolver orientações não vinculativas e instrumentos práticos, como modelos de Carta de Direitos, listas de verificação operacionais e orientações de comunicação.
- Apoiar os Estados-Membros na adaptação das boas práticas aos respetivos contextos jurídicos e institucionais nacionais, em vez de promover soluções uniformes.

8.3. Reforçar os dados disponíveis

- Apoiar a investigação comparada sobre a aplicação das diretivas dos direitos processuais não abrangidas pelo presente projeto, em especial as Diretivas 2010/64 e 2016/800, com enfoque nos serviços de interpretação e nas garantias processuais para os menores.
- Incentivar o desenvolvimento de indicadores comparáveis e de metodologias de avaliação baseadas em evidência, para apoiar a evolução de futuras políticas.
- Melhorar a disponibilidade de dados desagregados sobre grupos sub-representados, incluindo pessoas não binárias e outras pessoas LGBTQ+, para apoiar uma melhor compreensão das suas experiências e do seu acesso às garantias processuais.

8.4. Reforçar as competências profissionais

- Apoiar formação contínua, financiada pela UE e orientada para a prática, sobre direitos processuais, nas línguas da UE.
- Promover formação conjunta interprofissional que envolva polícias, advogados, magistrados do Ministério Público e outros profissionais de justiça penal.
- Assegurar que a formação apoiada pela UE inclui módulos dedicados às pessoas vulneráveis, à cooperação transfronteiriça e à aplicação prática dos direitos processuais.

Estas recomendações apontam para uma consolidação do quadro da UE em matéria de direitos processuais já existente. A evidência sugere que a ação futura da UE deve centrar-se em assegurar que as garantias estabelecidas são aplicadas de forma coerente e são efetivas na prática, respondendo simultaneamente às condições institucionais, profissionais e práticas que influenciam a sua aplicação. Tal exige uma combinação de medidas eficazes de fiscalização nos casos em que as obrigações mínimas não sejam cumpridas, de um reforço do apoio à aplicação e à

capacitação dos profissionais, de mecanismos de monitorização baseados em evidência e supervisão independente, bem como da partilha de práticas entre os Estados-Membros. Esta abordagem reforçaria o funcionamento prático do quadro existente, respeitando os princípios da harmonização mínima e a diversidade dos sistemas nacionais de justiça penal.

9. Conclusão

Os dados recolhidos no âmbito do projeto FULL-PROOF permitem concluir que a União Europeia conseguiu estabelecer um quadro abrangente de direitos processuais mínimos, mas que a sua eficácia prática continua a depender do modo como esses direitos são aplicados nos Estados-Membros.

Colmatar esse desfasamento não exige uma reformulação do quadro legislativo existente nem do modelo de harmonização mínima em que assenta. Exige antes um reforço da aplicação efetiva das garantias em vigor, através de monitorização baseada em evidência, formação profissional contínua, sistemas de apoio judiciário adequadamente dotados de recursos, cooperação interprofissional e partilha de boas práticas. A futura ação da UE deve, por isso, encarar a aplicação efetiva dos direitos existentes e a promoção de práticas inovadoras como objetivos complementares e sequenciais.

As recomendações constantes do presente documento estratégico visam contribuir para esse objetivo e apoiar a evolução das futuras políticas e da investigação neste domínio.



FULL-PROOF.EU

Co-funded by the European Union.

Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Commission. Neither the European Union nor the European Commission can be held responsible for them.



Co-funded by
the European Union

