

RELATÓRIO E PROPOSTA
DO ANTEPROJECTO DA
LEI DOS JULGADOS DE PAZ

DESAFIOS À JUSTIÇA DE PROXIMIDADE: OS JULGADOS DE PAZ



Luanda, Maio de 2012

**Observatório da Justiça de Angola – Faculdade de Direito da
Universidade Agostinho Neto**

**Observatório Permanente da Justiça Portuguesa – Centro de Estudos
Sociais da Universidade de Coimbra**

Coordenação

Raul Araújo

Conceição Gomes

Equipa

João André Pedro

Marina Henriques

Miguel Aguiar Cardoso

Paula Fernando

Artur Manjata

Carla Soares

ÍNDICE GERAL

Sumário executivo.....	7
Proposta do Anteprojecto da Lei dos Julgados de Paz.....	11
<i>Desafios à justiça de proximidade: os Julgados de Paz</i>	
Relatório da Proposta do Anteprojecto da Lei dos Julgados de Paz	43

SUMÁRIO EXECUTIVO

PROPOSTA DO ANTEPROJECTO DA LEI DOS JULGADOS DE PAZ

OBJECTIVOS

A previsão constitucional da possibilidade de criação de Julgados de Paz para a resolução de conflitos de menor relevância veio permitir um novo enquadramento dos mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos, num contexto em que os tribunais judiciais resolvem uma pequeníssima percentagem dos conflitos sociais. A criação dos Julgados de Paz pode, assim, revelar-se um instrumento fundamental para a prossecução de uma política pública de justiça mais próxima dos cidadãos, mais acessível, mais rápida e mais eficaz, tendo como objectivos fundamentais o reforço da coesão e da pacificação social e do acesso ao direito e à justiça.

PRINCIPAIS LINHAS ORIENTADORAS

a) Parceria entre o Poder Executivo e organizações da sociedade civil

Tratando-se de uma inovação a integrar na política pública de justiça é ao Estado a quem compete garantir, em primeiro lugar, as condições de efectivo exercício das funções dos Julgados de Paz. Contudo, a justiça de paz tem como principal vantagem permitir uma maior proximidade na resolução dos litígios emergentes na comunidade. Esta proximidade concretiza-se, no modelo proposto, na participação activa da comunidade organizada na criação e desenvolvimento dos Julgados de Paz. Assim, tendo presente estes dois vectores, por um lado, a raiz comunitária desta justiça e, por outro, a obrigação primeira do Estado, enquanto garante da política pública de justiça, que, no modelo proposto, os Julgados de Paz surgem como uma parceria entre

organizações da sociedade civil e o Poder Executivo. A parceria entre o Poder Executivo e a comunidade ocorre, essencialmente, a quatro níveis: (a) quanto ao processo de criação dos Julgados de Paz; (b) quanto à gestão de recursos humanos; (c) quanto ao financiamento; d) e quanto à avaliação do desempenho funcional dos juízes e dos Julgados de paz. Na divisão de responsabilidades que se propõe, é à comunidade, através das suas organizações com experiência em mediação, aconselhamento jurídico ou na resolução de conflitos, a quem compete, em primeiro lugar, apresentar uma proposta de criação e de desenvolvimento de um Julgado de Paz. Ao Poder Executivo cabe a sua certificação, a definição de regras mínimas, a selecção dos Juízes e a viabilização de uma estrutura independente (Comissão de Acompanhamento e de Avaliação dos Julgados de Paz) que permita uma rigorosa avaliação, quer dos Juízes, quer do Julgado de Paz. A responsabilidade pela sustentabilidade financeira do Julgado é igualmente repartida entre a associação proponente e o Poder executivo, competindo a este último garantir, não só o pagamento dos juízes, como o apoio ao Julgado de Paz nas suas despesas correntes.

b) Informalidade com garantias

Propõe-se a criação de estruturas com elevados padrões de informalidade organizacional e procedimental. A Lei dos Julgados de Paz tem, nesta vertente, uma função de assegurar um padrão mínimo de formalidade e, ao nível processual, garantir o cumprimento de princípios constitucionais, como o princípio do contraditório e da igualdade de armas.

c) Formação

Os recursos humanos constituem um factor fundamental no sucesso das políticas públicas de justiça em especial quando se trata de uma inovação institucional, como é o caso dos Julgados de Paz. Consideramos, por isso, fundamental que o exercício de funções de todos os elementos do Julgado seja precedida da frequência de formação adequada, que deve ter um carácter permanente e multidisciplinar, tratando, não só de matérias relacionadas com o direito e a justiça, em especial de natureza constitucional, mas também de

outras áreas fundamentais para o bom funcionamento desta justiça, como a ética, a cidadania, os direitos humanos, mas também a gestão.

d) Experimentação, avaliação e monitorização da Lei

O carácter inovador, decorrente sobretudo do desenho institucional proposto de parceria entre o Estado e a comunidade, coloca especiais desafios a esta reforma, exigindo uma adequada preparação, acompanhamento e monitorização de modo a que, por um lado, se criem as condições que potenciem os objectivos da inovação proposta e, por outro, se evitem bloqueios ou problemas na sua aplicação prática. Mas, a dimensão de mudança e de inovação que a Lei proposta incorpora recomenda, ainda, que o seu alargamento a todo o País seja precedido de uma fase de experimentação, de modo a testar e a aperfeiçoar as soluções propostas. Nesse sentido, prevemos um período de experimentação, a ocorrer nas Províncias de Bié e de Benguela, até final de 2015.

PROPOSTA DO

ANTEPROJECTO DA

LEI DOS JULGADOS DE PAZ

Índice

Capítulo I - Princípios e Disposições Gerais	15
Artigo 1.º - Âmbito	15
Artigo 2.º - Definição	15
Artigo 3.º - Eficácia das decisões.....	16
Artigo 4.º - Partes.....	16
Artigo 5.º - Proximidade e Acesso aos Julgados de Paz	16
Artigo 6.º - Garantia dos Juízes	16
Artigo 7.º - Cumprimento das decisões dos Julgados de Paz	17
Artigo 8.º - Dever de cooperação e apoio	17
Artigo 9.º - Circunscrição territorial e sede	17
Capítulo II - Criação, Avaliação e Financiamento dos Julgados de Paz	18
Secção I - Criação, Instalação e Avaliação dos Julgados de Paz	18
Artigo 10.º - Iniciativa	18
Artigo 11.º - Entidades proponentes da sociedade civil	18
Artigo 12.º - Proposta	19
Artigo 13.º - Apreciação da proposta	20
Artigo 14.º - Fundamentação da decisão	20
Artigo 15.º - Diploma de criação do Julgado Paz.....	21
Artigo 16.º - Avaliação dos Julgados de Paz	21
Artigo 17.º - Formação Obrigatória	22
Secção II - Financiamento.....	23
Artigo 18.º - Encargos do Ministério da Justiça	23
Artigo 19.º - Requisitos para atribuição de verba anual	23
Artigo 20.º - Custas pagas pelas partes.....	24
Artigo 21.º - Gestão financeira	24
Capítulo III - Competência.....	25
Artigo 22.º - Competência em razão do valor e da matéria	25
Artigo 23.º - Competência Territorial	26
Capítulo IV - Composição e Funcionamento	26
Artigo 24.º - Disposição geral	26
Artigo 25.º - Composição	26
Artigo 26.º - Horário de Funcionamento.....	27
Artigo 27.º - Língua.....	27
Capítulo V - Procedimento	27
Artigo 28.º - Disposição Geral.....	27
Artigo 29.º - Princípios Fundamentais	28
Artigo 30.º - Prevalência da oralidade e informalidade	28
Artigo 31.º - Apresentação de requerimento	28
Artigo 32.º - Mediação.....	29
Artigo 33.º - Conciliação	29
Artigo 34.º - Julgamento	30

Artigo 35º - Audiência de Julgamento	30
Artigo 36º - Meios de Prova	30
Artigo 37º - Representação e acompanhamento das partes.....	31
Artigo 38º - Falta das partes	31
Artigo 39º - Sentença do Juiz de Paz	32
Artigo 40º - Sanções em caso de delitos criminais	32
Artigo 41º - Execução das decisões dos Julgados de Paz	33
Artigo 42º - Recurso	33
Capítulo VI - Juízes de Paz	34
Artigo 43º - Funções	34
Artigo 44º - Requisitos	34
Artigo 45º - Recrutamento	35
Artigo 46º - Formação obrigatória	35
Artigo 47º - Nomeação	35
Artigo 48º - Remuneração.....	36
Capítulo VII - Mediadores	36
Artigo 49º - Funções	36
Artigo 50º - Requisitos	36
Artigo 51º - Certificação de Mediadores.....	37
Artigo 52º - Formação Contínua	37
Artigo 53º - Remuneração.....	37
Capítulo VIII - Acompanhamento e avaliação.....	38
Artigo 54º - Comissão de Acompanhamento e Avaliação dos Jugados de Paz	38
Capítulo XIX - Prazo de criação dos Julgados de Paz e Regime Experimental.....	39
Artigo 55º - Prazo dos Julgados de Paz e sua renovação	39
Artigo 56º - Período Experimental	39
Artigo 57º - Províncias experimentais	40
Capítulo X - Disposições Finais	40
Artigo 58º - Preparação da Reforma	40
Artigo 59º - Avaliação da Lei.....	40
Artigo 60º - Entrada em vigor	41

Capítulo I

Princípios e Disposições Gerais

Artigo 1.º

Âmbito

A presente lei define os termos e as condições de criação dos Julgados de Paz, bem como as suas características estruturais e funcionais.

Artigo 2.º

Definição

1. Os Julgados de Paz são órgãos extrajudiciais com competência para a mediação, conciliação, julgamento e decisão de conflitos sociais menores, previstos na presente lei.
2. A procura de um Julgado de Paz para a resolução de um conflito é facultativa para o autor.
3. Uma vez aberto o processo, a competência do Julgado de Paz torna-se obrigatória e a pessoa contra quem o requerimento, oral ou escrito, é apresentado, bem como os demais intervenientes processuais são obrigados a comparecer no Julgado.

Artigo 3º

Eficácia das decisões

Os casos pendentes ou decididos pelo Julgado de Paz não podem ser apreciados por outro Julgado de Paz ou por Tribunal Judicial, tendo a mesma força de caso julgado, sem prejuízo do disposto no artigo 44.º do presente diploma.

Artigo 4º

Partes

Apenas podem ser partes nos Julgados de Paz, quer como autores, quer como demandados, as pessoas singulares com capacidade judiciária.

Artigo 5º

Proximidade e Acesso aos Julgados de Paz

1. Os Julgados de Paz devem estar organizados de modo a que territorial e socialmente estejam próximos dos cidadãos.
2. Para a prossecução daqueles objectivos, o Estado deve promover a criação de uma rede de Julgados de Paz adequada ao País e assegurar a gratuidade tendencial desta justiça.

Artigo 6º

Garantia dos Juízes

1. No exercício das suas funções, os Juízes dos Julgados de Paz gozam das mesmas garantias de independência, imparcialidade e irresponsabilidade dos magistrados judiciais.

2. A concretização das garantias previstas no número anterior e demais condições do exercício das funções de Juízes dos Julgados de Paz são definidos em Estatuto próprio.

Artigo 7º

Cumprimento das decisões dos Julgados de Paz

As decisões dos Julgados de Paz têm o mesmo valor das decisões proferidas pelos tribunais judiciais e são de cumprimento obrigatório para todos os cidadãos e entidades públicas e privadas.

Artigo 8º

Dever de cooperação e apoio

Todas as entidades públicas e privadas e os cidadãos em geral têm o dever de cooperar e de apoiar os Julgados de Paz no exercício das suas funções.

Artigo 9º

Circunscrição territorial e sede

1. A área de jurisdição territorial dos Julgados de Paz pode estar incluída nos limites de um município ou abranger outro município contíguo.

2. Os Julgados de Paz têm a sede no município onde se encontrem instalados.

Capítulo II

Criação, Avaliação e Financiamento dos Julgados de Paz

Secção I

Criação, Instalação e Avaliação dos Julgados de Paz

Artigo 10º

Iniciativa

1. Os Julgados de Paz são criados por Decreto Presidencial, por iniciativa e sob proposta de associações sem fins lucrativos, organizações não-governamentais ou órgãos do poder local que preencham os requisitos previstos no artigo seguinte.
2. O Ministério da Justiça abre, anualmente, um período de candidaturas para a apresentação de propostas de criação de Julgados de Paz a nível nacional.
3. Sempre que em determinado município se mostre necessária a criação de um Julgado de Paz e não tenha sido apresentada proposta de qualquer das entidades referidas no número um ou as propostas apresentadas não preencham os requisitos previstos na presente lei, o Julgado de Paz pode ser criado por iniciativa do Ministério da Justiça ou de órgãos do poder local.

Artigo 11º

Entidades proponentes da sociedade civil

Podem submeter propostas de criação de Julgados de Paz ao Ministério da Justiça as associações sem fins lucrativos, organizações não governamentais, que cumpram os seguintes requisitos:

- a) prossigam exclusivamente fins não lucrativos;
- b) estejam legalmente constituídas;
- b) tenham uma implantação reconhecida em determinado município, bairro ou localidade, há pelo menos três anos, no exercício de funções de mediação, de aconselhamento jurídico ou de resolução extrajudicial de conflitos;
- d) possuam instalações próprias ou arrendadas, que possibilitem a instalação de um Julgado de Paz.

Artigo 12º

Proposta

As entidades que pretendam criar um Julgado de Paz na área geográfica em que possuam uma implantação reconhecida devem submeter uma proposta ao Ministério da Justiça, que contenha os seguintes elementos:

- a) identificação da associação ou organização não governamental requerente e seus estatutos;
- b) descrição da actividade desenvolvida nos últimos três anos, com destaque para a sua actividade ao nível da resolução extrajudicial de conflitos, de mediação ou de aconselhamento jurídico;
- c) identificação da área geográfica, dentro do município ou abrangendo mais que um município, de implantação da sua actividade;
- e) lista de membros ou de colaboradores que possuam experiência no exercício de funções de conciliação, mediação e ou aconselhamento jurídico, respectivo currículo com a indicação do número e tipo de casos em que tenham tido intervenção e declaração de aceitação de exercício de tais funções no Julgados de Paz proposto;

f) proposta de regulamento do Julgado de Paz, que contenha, entre outros elementos, a composição do Julgado, o horário de funcionamento, a organização e funcionamento e os procedimentos aplicáveis à tramitação dos casos, com respeito pela Constituição e pelas regras imperativas constantes do presente diploma.

Artigo 13º

Apreciação da proposta

1. Recebida a proposta, o Ministério da Justiça avalia, no prazo de 30 dias, se a mesma preenche os requisitos e as condições previstas nos artigos 11º e 12º do presente diploma.
2. O Ministério da Justiça pode solicitar à entidade proponente a apresentação de elementos em falta ou sugerir alterações à proposta apresentada, devendo a entidade requerente, no prazo de 30 dias, apresentar os elementos em falta e as alterações sugeridas.
3. Se a entidade proponente, até ao termo do prazo referido no número anterior, não responder cabalmente à solicitação, a proposta de criação de Julgado de Paz é indeferida.
4. Recebida a resposta referida no número anterior ou ultrapassado o prazo para tal, o Ministério da Justiça, no prazo de 30 dias, profere decisão fundamentada de criação ou não do Julgado de Paz.

Artigo 14º

Fundamentação da decisão

A decisão sobre a criação ou não de Julgado de Paz deve ser devidamente fundamentada, ponderando o número de habitantes, a existência ou não no

Município de Julgado e Paz e ou de Tribunal Judicial e a real capacidade da entidade proponente para desenvolver o projecto.

Artigo 15º

Diploma de criação do Julgado Paz

1. O diploma de criação do Julgado de Paz define:

a) as matérias que pode julgar dentro dos limites constantes do Capítulo III do presente diploma;

b) a circunscrição territorial;

c) os factores que determinam a sua competência territorial;

d) o horário de funcionamento;

e) a quantia a pagar pelas partes como custas;

o prazo máximo para a instalação e colocação em funcionamento do Julgado de Paz;

g) o prazo da sua primeira avaliação.

2. O diploma que cria o Julgado de Paz homologa o seu Regulamento.

3. As matérias previstas nas alíneas a) a e) do número 1 do presente artigo podem constar apenas do Regulamento homologado.

Artigo 16º

Avaliação dos Julgados de Paz

1. Os Julgados de Paz são obrigatoriamente avaliados no prazo máximo de dois anos, após a sua instalação.

2. A avaliação é feita, directamente ou em colaboração com outras entidades, pela Comissão Nacional de Acompanhamento e Avaliação dos Julgados de Paz.
3. O relatório de avaliação pode propor recomendações de cumprimento obrigatório.
4. O não cumprimento das recomendações propostas pode determinar o encerramento, pelo Ministério da Justiça, do Julgado de Paz, depois de ouvidos os Juízes e demais pessoal ao serviço.
5. O relatório fixa ainda o prazo da avaliação seguinte.

Artigo 17º

Formação Obrigatória

1. A entrada em funcionamento do Julgado de Paz depende da frequência, com aproveitamento, de curso de formação por parte juízes, mediadores e pessoal administrativo.
2. Para o cumprimento do previsto no número anterior, o Ministério da Justiça assegura a existência de cursos de formação.

Secção II

Financiamento

Artigo 18º

Encargos do Ministério da Justiça

1. O salário dos juízes e demais encargos inerentes ao exercício da função de Juiz de Julgado de Paz constituem encargo do Ministério da Justiça.
2. É fixada anualmente, por Decreto Presidencial conjunto do Ministério da Justiça e do Ministério das Finanças, uma verba a atribuir a cada Julgado de Paz, destinada a co-financiar as despesas relacionadas com mediadores e outros recursos humanos.

Artigo 19º

Requisitos para atribuição de verba anual

1. Para o cálculo da verba prevista no n.º2 do artigo anterior, o Juiz do Julgado de Paz deve remeter ao Ministério da Justiça, até 31 de Março, um relatório detalhado da actividade desenvolvida pelo Julgado de Paz no ano civil anterior, onde conste, designadamente, o número e tipo de casos recebidos e resolvidos por mediação, conciliação ou em julgamento, a quantia global de custas recebidas, bem como a previsão de despesas para o ano seguinte.
2. A atribuição de verba depende, ainda, da apresentação, no mesmo prazo, de um relatório de contas onde constem demonstradas as receitas e financiamentos do Julgado, as despesas por rúbricas e os bens e equipamentos que estejam afectos ao seu funcionamento.

Artigo 20º

Custas pagas pelas partes

1. Nas causas submetidas à apreciação do Julgado de Paz há lugar ao pagamento de uma quantia única a título de custas, a fixar no diploma de criação do Julgado de Paz, até ao limite de 3 UCF.
2. A mesma quantia é fixada para o autor e para o demandado, podendo, contudo, ser fixada por acordo outra repartição dos encargos ou fixada em sentença a total responsabilidade daquele que perder a causa.
3. Os Julgados de Paz têm que manter um registo atualizado dos valores cobrados a título de custas.

Artigo 21º

Gestão financeira

1. As custas constituem receitas próprias dos Julgados de Paz.
2. Os Julgados de Paz estão sujeitos às regras gerais da contabilidade pública, devendo o Regulamento de cada Julgado de Paz determinar as condições de mobilização das receitas próprias e dos financiamentos e os responsáveis pela gestão administrativa e financeira.

Capítulo III

Competência

Artigo 22º

Competência em razão do valor e da matéria

1. Os Julgados de Paz são competentes para proceder à mediação, conciliação, julgamento e decisão:

a) das causas, cujo valor da dívida, dos danos invocados, da indemnização ou da pensão pedida não seja superior a 100.000,00 kwanzas ou, no caso de prestações mensais, não seja superior a 300.000,00 kwanzas ano;

b) dos crimes de furto, de dano contra bens patrimoniais e de injúrias, desde que o prejuízo causado não seja superior a 100.000,00 kwanzas e não se tenha verificado a prática de qualquer outro crime.

2. Independentemente do valor, estão excluídos da competência dos Julgados de Paz as causas que digam respeito ao estado e à capacidade das pessoas, à validade e interpretação de testamentos, à dissolução dos casamentos e à adopção.

3. Fora dos delitos criminais previstos na alínea b) é proibido aos Julgados de Paz conhecer de qualquer outro delito criminal.

4. O diploma de criação de cada Julgado de Paz pode, dentro dos limites estabelecidos no presente artigo, restringir o âmbito de competência em razão do valor e da matéria.

Artigo 23º

Competência Territorial

Os factores determinantes da competência territorial de cada Julgado de Paz, nos termos do previsto no artigo 9º da presente lei, são fixados no diploma que os cria.

Capítulo IV

Composição e Funcionamento

Artigo 24º

Disposição geral

A composição, a organização e o funcionamento de cada Julgado de Paz são definidos no Regulamento do Julgado com respeito pelo disposto na presente lei.

Artigo 25º

Composição

Os Julgados de Paz devem ter um serviço de apoio administrativo, um serviço de mediação, composto por mediadores certificados para o exercício da função, e um ou mais Juízes de Paz.

Artigo 26º

Horário de Funcionamento

O horário de atendimento, bem como das audiências é determinado em cada Julgado de Paz tendo em conta os usos e práticas locais.

Artigo 27º

Língua

1. Os Julgados de Paz poderão funcionar em língua portuguesa ou em qualquer outra língua nacional, devendo privilegiar-se a língua que as partes melhor dominem, sempre que a mesma seja igualmente dominada pelos mediadores e pelo Juiz.
2. Sempre que tal se revele necessário, o Julgado de Paz assegura o serviço de intérprete.

Capítulo V

Procedimento

Artigo 28º

Disposição Geral

Os procedimentos são definidos no Regulamento de cada Julgado de Paz com respeito pelo disposto na presente lei.

Artigo 29º

Princípios Fundamentais

O procedimento nos Julgados de Paz deve respeitar os seguintes princípios fundamentais:

- a) as partes são tratadas com igualdade em todas as fases do processo, dando-lhes as mesmas oportunidades de defesa dos seus direitos;
- b) a parte contra quem é apresentado requerimento tem de ser notificada pessoalmente sendo-lhe entregue cópia do requerimento ou, se tal não for possível, o Julgado dá-lhe conhecimento integral do seu conteúdo, bem como do dia fixado para a mediação.

Artigo 30º

Prevalência da oralidade e informalidade

1. O processo nos Julgados de Paz orienta-se pelos princípios da oralidade, simplicidade, informalidade e celeridade, procurando-se, sempre que possível, a resolução do litígio por acordo das partes.
2. Os actos e os procedimentos sujeitos a formalidade obrigatória, bem como os que devem ser reduzidos a escrito são os previstos na presente lei.

Artigo 31º

Apresentação de requerimento

1. Os cidadãos podem apresentar o seu caso no Julgado de Paz por escrito ou oralmente no horário de atendimento.
2. O requerimento deve conter o nome e a residência do autor, bem como da pessoa contra quem é apresentado, uma descrição resumida dos factos, a

descrição do que se pretende obter do Julgado e, se for caso disso, o valor que quer ver pago pela contraparte.

3. Se o requerimento for apresentado oralmente é o mesmo reduzido escrito devendo conter os elementos referidos no número anterior.

Artigo 32º

Mediação

1. É obrigatória uma fase de mediação prévia à audiência de julgamento, com o objectivo de proporcionar às partes a possibilidade de resolverem o litígio de forma amigável.

2. O processo de mediação é conduzido por um mediador de entre a lista de mediadores do Julgado de Paz.

3. As declarações verbais ou escritas proferidas no decurso da mediação são confidenciais, não podendo o mediador ser testemunha de qualquer das partes.

4. Se as partes chegarem a acordo, o mesmo é reduzido a escrito e, depois de homologado pelo Juiz de Paz, passa a ter o valor de sentença.

5. Se as partes não chegarem a acordo ou apenas o atingirem parcialmente, o processo transita para audiência de julgamento.

Artigo 33º

Conciliação

Antes do início da audiência de julgamento, o Juiz de Paz deve tentar conciliar as partes.

Artigo 34º

Julgamento

Os juízes julgam de acordo com os princípios constitucionais, a equidade, os usos e os costumes locais e os valores sociais e culturais existentes na sociedade, desde que não contrariem o disposto na Constituição e na presente lei.

Artigo 35º

Audiência de Julgamento

1. A audiência de julgamento inicia-se com apresentação por cada uma das partes da sua posição, quanto aos factos e quanto ao pedido, bem como, se for esse o caso, das provas documentais.
2. Além das pessoas a ouvir como testemunhas, o Juiz pode, por sua iniciativa convocar familiares, vizinhos ou outras pessoas com importância para a boa decisão da causa.
3. Quando qualquer das partes o solicitar, o Juiz pode decidir limitar o acesso do público à audiência.
4. Se durante a audiência as partes chegarem a acordo o mesmo é reduzido a escrito aplicando-se o disposto no n.º4 do artigo 33º.

Artigo 36º

Meios de Prova

1. Toda a prova é produzida na audiência de julgamento.

2. As testemunhas ou outras pessoas, cuja audição as partes solicitem ao tribunal, são por si apresentadas na audiência sem necessidade de convocação.
3. Sempre que tal não se mostre necessário ou útil para o conhecimento da causa, o tribunal pode limitar a audição das pessoas referidas no número anterior a um máximo de dez por cada parte.
4. Se houver necessidade de continuação da audiência, a mesma deve ocorrer na semana seguinte.

Artigo 37º

Representação e acompanhamento das partes

1. As partes têm que comparecer pessoalmente nas audiências de mediação e de julgamento.
2. No caso de impedimento, devidamente justificado, as partes podem fazer-se representar por familiar ou por qualquer outra pessoa em quem confiem, desde que, pessoalmente ou por escrito, dêem essa indicação ao Julgado de Paz.
3. Podem, ainda, fazer-se acompanhar de qualquer das pessoas referidas no número anterior, que, sendo Advogado, não pode intervir na audiência nessa qualidade.

Artigo 38º

Falta das partes

1. Quando o autor não comparecer na audiência de julgamento e não tenha indicado representante, nem apresentado justificação no prazo de 5 dias, considera-se a falta como desistência da causa.

2. Se a falta for da pessoa contra quem é apresentado requerimento e esta não indicar representante ou não apresentar justificação no prazo de 5 dias, é marcada nova audiência, tendo a mesma lugar, com a respectiva produção de prova, ainda que a parte não esteja presente ou não se faça representar.

3. A audiência adiada por falta justificada das partes ou por iniciativa do Julgado deve ter lugar no prazo máximo de 30 dias.

Artigo 39º

Sentença do Juiz de Paz

A sentença do Juiz de Paz é anunciada e explicada em audiência de julgamento devendo constar de documento escrito os seguintes elementos:

- a) a identificação das partes e das pessoas que intervieram na audiência;
- b) a decisão, os termos e o prazo da sua execução;
- c) a assinatura do Juiz de Paz;
- d) a indicação de que se pode recorrer, o Tribunal de recurso, o prazo limite e o procedimento que as partes podem adoptar.

Artigo 40º

Sanções em caso de delitos criminais

Os Juízes de Paz tomam as decisões que consideram adequadas à resolução do litígio e podem aplicar, nos casos em que tenha havido a prática de um crime previsto no artigo 22º, as seguintes medidas:

- a) admoestação pública na audiência de julgamento;

- b) prestação de serviços à comunidade por período não superior a sessenta dias;
- d) multa, cujo valor não exceda 10.000,00 kwanzas;
- e) indemnização dos prejuízos causados em valor não superior a 100.000,00 kwanzas, podendo esta medida ser aplicada autonomamente ou acompanhada de qualquer das outras.

Artigo 41º

Execução das decisões dos Julgados de Paz

1. Quando a decisão do Julgado de Paz não seja voluntariamente cumprida, a parte lesada pode requerer ao Julgado que a mande cumprir, podendo o Juiz, em caso de necessidade, recorrer à força policial para o efeito.
2. As diligências necessárias à execução da decisão são sempre presididas por um juiz do Julgado de Paz.

Artigo 42º

Recurso

1. As sentenças proferidas pelos Julgados de Paz podem ser impugnadas por meio de recurso, com fundamento na sua desconformidade constitucionais, a interpor para o Tribunal Judicial de primeira instância que for competente.
2. O recurso tem efeito suspensivo da decisão do Julgado de Paz.

Capítulo VI

Juízes de Paz

Artigo 43º

Funções

Compete ao Juiz de Paz proferir, no respeito pela Constituição, pela presente Lei e pelo Regulamento do Julgado, as decisões relativas a questões que sejam submetidas aos Julgados de Paz, devendo, previamente, procurar conciliar as partes.

Artigo 44º

Requisitos

1. Só pode ser Juiz de Paz quem reunir, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- a) ter nacionalidade angolana;
- b) possuir, pelo menos o ensino médio;
- c) ter idade superior a 30 anos;
- d) estar no pleno gozo dos direitos civis e políticos;
- e) não ter sofrido condenação, nem estar pronunciado por qualquer tipo de crime;
- f) residir, há pelo menos 3 anos, na Província onde irá ser instalado o Julgado de Paz para que concorre.

2. Além dos requisitos referidos nas alíneas anteriores, a tomada de posse como Juiz de Paz só pode ocorrer depois do Juiz seleccionado ter cessado, ou

fazer cessar imediatamente antes da assunção das funções como Juiz de Paz, a prática de qualquer outra actividade pública ou privada.

Artigo 45º

Recrutamento

1. O recrutamento e a selecção de Juizes de Paz é feita por concurso público aberto para o efeito, mediante avaliação curricular e provas públicas.
2. O júri é composto por cinco membros, devendo ser assegurada a diversidade da sua origem profissional e académica.
3. O regulamento do concurso é aprovado por portaria do Ministro da Justiça.

Artigo 46º

Formação obrigatória

1. Antes da colocação em qualquer Julgado de Paz, os Juizes frequentam um curso de formação, com uma duração mínima de 3 meses, certificado para o efeito pelo Ministério da Justiça.
2. Os Juizes de Paz deverão frequentar, obrigatoriamente, uma acção de formação contínua por ano, certificadas pelo Ministério da Justiça, por ano.

Artigo 47º

Nomeação

1. Os Juizes de Paz são nomeados por períodos de cinco anos, renováveis, podendo concorrer para qualquer Julgado de Paz da Província.

2. A renovação depende da avaliação positiva da Comissão de Avaliação e Acompanhamento a que se refere o artigo 54º da presente lei.

Artigo 48º

Remuneração

Os Juízes de Paz são remunerados pelo Ministério da Justiça e o seu estatuto remuneratório é regulado por Portaria.

Capítulo VII

Mediadores

Artigo 49º

Funções

1. Cada Julgado de Paz possui uma lista de mediadores certificados para o exercício de funções.
2. No desempenho das suas funções, os mediadores devem ser imparciais, independentes e diligentes, pautando o seu desempenho pela credibilidade, competência e confidencialidade.

Artigo 50º

Requisitos

O mediador tem de reunir os seguintes requisitos:

- a) Ter mais de 25 anos de idade;

- b) Estar no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos;
- c) Possuir, pelo menos, o ensino médio;
- e) Não ter sofrido condenação nem estar pronunciado por qualquer crime;
- f) Possuir experiência profissional em resolução extrajudicial de conflitos ou em aconselhamento jurídico.

Artigo 51º

Certificação de Mediadores

1. A certificação de mediadores é feita pelo Ministério da Justiça, por proposta da entidade proponente da criação do Julgado de Paz, mediante avaliação curricular.
2. A certificação de mediadores tem a duração de três anos, renováveis por iguais períodos.

Artigo 52º

Formação Contínua

Os mediadores deverão frequentar, obrigatoriamente, uma acção de formação contínua por ano, certificada pelo Ministério da Justiça.

Artigo 53º

Remuneração

Os mediadores são remunerados pela entidade proponente da criação do Julgado de Paz.

Capítulo VIII

Acompanhamento e avaliação

Artigo 54º

Comissão de Acompanhamento e Avaliação dos Julgados de Paz

1. É constituída uma Comissão de Avaliação e Acompanhamento dos Julgados de Paz, na dependência do Ministério da Justiça, com mandato de legislatura, constituída por:

- a) uma personalidade designada pelo Ministro da Justiça, que preside;
- b) um representante do Conselho Nacional Judicial;
- c) um representante das Unidades de Gestão Provinciais dos Tribunais da Jurisdição Comum;
- d) duas personalidades de reconhecido mérito nomeadas pelo Ministério da Justiça, de preferência com formação na áreas das ciências sociais;

2. Compete à Comissão de Avaliação e Acompanhamento dos Julgados de Paz:

- a) exercer sobre os juízes de paz o poder disciplinar;
- b) acompanhar a criação, instalação e funcionamento dos Julgados de Paz;
- c) apresentar um relatório anual de avaliação dos Julgados de Paz à Assembleia Nacional e ao Poder Executivo;

Capítulo XIX

Prazo de criação dos Julgados de Paz e Regime Experimental

Artigo 55º

Prazo dos Julgados de Paz e sua renovação

1. Os Julgados de Paz são criados pelo prazo de dez anos, dependendo a sua renovação de avaliação positiva.
2. Mediante requerimento fundamentado da entidade proponente da criação do Julgado de Paz e com base nos relatórios da Comissão de Avaliação e Acompanhamento dos Julgados de Paz, o Ministério da Justiça decide sobre a renovação do funcionamento de cada Julgado de Paz.
3. A renovação do funcionamento de cada Julgado de Paz é publicada em Decreto Executivo.

Artigo 56º

Período Experimental

1. A entrada em vigor da presente lei em todas as Províncias é precedida de um período experimental.
2. O período experimental abrange as seguintes fases:
 - a) A primeira fase, de experimentação, acompanhamento e avaliação da Lei parcialmente aplicada, decorre até ao final do ano de 2014;
 - b) A segunda fase, de avaliação, ajustamento e entrada em vigor definitiva da Lei em todas as províncias, decorre até ao final do ano de 2015.

Artigo 57º

Províncias experimentais

A experimentação a que se refere o artigo anterior ocorrerá nas Províncias de Bié e de Benguela.

Capítulo X

Disposições Finais

Artigo 58º

Preparação da Reforma

O Poder Executivo, através do Ministério da Justiça, deve assegurar as condições necessárias à entrada em vigor da presente Lei, designadamente, a preparação dos diplomas de que depende a sua entrada em vigor.

Artigo 59º

Avaliação da Lei

Independentemente da avaliação de cada Julgado de Paz, a execução da presente Lei deve ser acompanhada e monitorizada, por uma entidade externa e independente, com recurso a metodologias adequadas, devendo ser produzidos relatórios anuais de avaliação, pelo menos, nos três primeiros anos seguintes à sua entrada em vigor, a entregar à Assembleia Nacional e ao Poder Executivo.

Artigo 60º

Entrada em vigor

A presente Lei entra em vigor no prazo de 30 dias, após a publicação do Estatuto dos Juízes de Paz e a constituição da Comissão a que se refere o artigo 54º.

Aprovada em

O Presidente da Assembleia Nacional, Paulo Kassoma.

O Presidente da República, José Eduardo dos Santos

**RELATÓRIO DA PROPOSTA
DO ANTEPROJECTO DA LEI
DOS JULGADOS DE PAZ**

ÍNDICE

Agradecimentos.....	47
Introdução	51
Nota Metodológica	57
I. Instâncias extrajudiciais de resolução de conflitos: dos conceitos de pluralismo jurídico e de meios de alternativos de resolução de conflitos	61
O pluralismo jurídico	62
Os Meios Alternativos de Resolução de Litígios	65
A importância da articulação entre os sistemas de justiça formal e informal	69
II. Pluralidade de instâncias de resolução de conflitos em Angola	73
Os Centros Sociais de Referência do Julgado de Menores (CSRJM).....	81
O Gabinete Jurídico da Sala de Aconselhamento da OMA no município do Cazenga	83
A Secção da Família e Promoção da Mulher do Município do Kilamba Kiaxi	84
As ‘Mãos Livres’ no Cazenga.....	85
As Comissões de Moradores	86
III. Instâncias extrajudiciais de resolução de conflitos: algumas experiências	89
Botswana	89
Namíbia	96
Moçambique	101
Brasil	108
Colômbia	115
Os Julgados de Paz em Portugal	119
Considerações gerais sobre a experiência comparada	123
IV. Caminhos da reforma em debate.....	125

V. Discussão da Proposta do Anteprojecto de Lei dos Julgados de Paz: principais notas	137
VI. Principais linhas orientadoras para a criação dos julgados de paz	143
Julgados de paz: uma parceria entre organizações da sociedade civil e o Poder executivo	144
O processo de criação e de sustentação dos julgados de paz	147
A gestão dos recursos humanos	147
A avaliação e monitorização dos Julgados de Paz	148
Entre a Informalidade e o Estabelecimento de Garantias Mínimas: a Lei dos Julgados de Paz	149
Formação	150

AGRADECIMENTOS

Apresentam-se, neste relatório, os resultados do trabalho de campo, a análise e a reflexão levadas a cabo com o objectivo de enquadramento e fundamentação da proposta do Anteprojecto da Lei dos Julgados de Paz. Este trabalho, que culminou com a redacção da proposta do anteprojecto, foi realizado, entre Julho de 2011 e Maio de 2012, pela Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto (FDUAN), no âmbito do Observatório da Justiça de Angola (OJA), em colaboração com o Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (OPJ-CES) do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, ao abrigo de um protocolo celebrado entre o Ministério da Justiça de Angola e a FDUAN. No âmbito daquele protocolo, encontra-se em fase de conclusão um conjunto de trabalhos sobre o sistema de justiça em Angola que têm como fim último a produção de quatro propostas de anteprojectos de lei, a saber: a Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum, Lei de Bases da Política Criminal, a Lei de Acesso à Justiça e a Lei dos Julgados de Paz.

A escassez de estudos empíricos sobre a sociedade civil angolana tornou particularmente difícil a recolha e a sistematização de dados enquadradores que permitissem uma reflexão sustentada sobre esta temática, o que obrigou ao aprofundamento das metodologias qualitativas, com destaque para os painéis de discussão e para as entrevistas. A execução deste trabalho não teria, por isso, sido possível sem a disponibilidade e a generosa colaboração de várias pessoas e entidades, quer fornecendo dados, quer, sobretudo, aceitando debater connosco vários aspectos do tema da resolução extrajudicial de conflitos.

Cumpre-nos agradecer, em primeiro lugar, a Sua Excelência, a Senhora Ministra da Justiça, Dr.^a Guilhermina Prata, pela confiança depositada no Observatório da Justiça de Angola e no Observatório Permanente da Justiça Portuguesa para a execução deste projecto. Um segundo agradecimento é dirigido a todos os senhores Magistrados Judiciais e do Ministério Público, Advogados e representantes de organizações da sociedade civil, que connosco colaboraram, aceitando, nalguns casos, mais que uma vez, reunir connosco. O seu contributo e a participação nos painéis e nas entrevistas foi fundamental para a realização deste trabalho.

Este relatório é, conforme acima foi mencionado, parte de um conjunto de trabalhos em preparação ao abrigo do Protocolo celebrado entre a FDUAN e o Ministério da Justiça. Algumas das entrevistas e painéis de discussão realizados versaram sobre todos os temas que integraram o conjunto de trabalhos, pelo que reafirmamos aqui os nossos agradecimentos às pessoas que se disponibilizaram para essa discussão mais ampla.

Assim, agradecemos aos Ex.mos Senhores Presidente do Tribunal Constitucional, Dr. Rui Ferreira; Presidente do Tribunal Supremo, Dr. Cristiano A. André; e Bastonário da Ordem dos Advogados, Dr. Manuel Vicente Inglês Pinto, toda a disponibilidade e riqueza da reflexão que nos proporcionaram.

Um especial agradecimento é também devido aos senhores magistrados e advogados que participaram nos painéis de discussão, Senhores Magistrados Judiciais Dr. Adão Chiova, Dr. Francisco Bernardo, Dr. Félix Sebastião, Dr. Leonardo Chitungo e Dr. Ngyalu Afonso; aos Senhores Magistrados do Ministério Público Dr. António Binza, Dr. António Neto, Dr. Bundo Vita, Dr. Celestino Paulo Benguela, Dr. Justo Bartolomeu e Dra. Selma Cunha; e aos Senhores Advogados Dr. António Joaquim, Dr. Arão Mbula Tembo, Dr. Hermenegildo Cachimbombo, Dra. Ludmila Sousa, Dr. Mário Alberto Muaxingue, Dra. Marylene de Freitas, Dra. Pulquéria Van-Dúnem e Dr. Samuel João.

Pela disponibilidade manifestada em ceder as instalações do INEJ para o efeito, agradecemos ao seu Director, Dr. Norberto Capeça.

Cumpre-nos, ainda, agradecer aos senhores representantes das organizações da sociedade civil Dr. Alberto Sivi e Dr. André Augusto, da SOS Habitat; Dr. Belarmino Jelembi, da Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente (ADRA) e Dr. Gaspar Sampaio, da Liga de Apoio ao Desenvolvimento Social (LADS), ao Sr. Aurélio António, Assistente de Programa da NCC (Centro Nacional de Aconselhamento), ao Dr. Paul Karl da CCG e ao Dr. José Patrocínio, Coordenador da OMUNGA pela disponibilidade em connosco reflectirem acerca das potencialidades e limites da criação de uma justiça de paz em Angola.

Agradecemos, ainda, pelo contributo dado especificamente para a produção deste trabalho, as entrevistas que nos concederam as Senhoras Dra. Alda Cardoso, Dra. Sónia Rocha e Dra. Clarisse Carvalho, do Gabinete de Resolução Alternativa de Litígios do Ministério da Justiça.

A proposta do Anteprojecto da Lei dos Julgados de Paz beneficiou da prestimosa reflexão e opinião crítica de personalidades que participaram num painel de discussão de análise da versão preliminar, que contribuiu para o aperfeiçoamento da proposta que se apresenta. Agradecemos, assim, de forma muito especial ao Senhor Bastonário da Ordem dos Advogados, Dr. Manuel Inglês Pinto; às Senhoras Procuradoras Dra. Margarida Gonçalves e Dra. Vladimira Frederico; ao Senhor Procurador Dr. Gabriel Cristódio; à Dra. Alda Cardoso do Gabinete de Resolução Alternativa de Resolução de Litígios do Ministério da Justiça; à Dra. Domingas Damião, da OMA; à Dra. Yollanda dos Santos, da MAPESS; ao Dr. Júlio Cordeiro, da MOSAIKO; e ao Dr. Domingos Major, da ADRA.

Agradecemos, também, à Dra. Hélia Pimentel, Coordenadora Administrativa e Financeira do OJA e à Alice Furtado, responsável pelo secretariado, todo o apoio prestado na realização do trabalho de campo.

O trabalho de investigação, de produção do relatório e de elaboração da proposta do Anteposta da Lei contou com a colaboração, em momentos distintos, de vários colaboradores do OJA e de investigadores do OPJ, cujo contributo se agradece: Artur Manjata, Carla Soares, Catarina Trincão, Fátima de Sousa, João André Pedro, Marina Henriques, Miguel Aguiar Cardoso, Paula Fernando, Tiago Ribeiro, a quem agradecemos toda a colaboração.

Os Coordenadores

Raul Araújo

Conceição Gomes

INTRODUÇÃO

Os tribunais judiciais têm enfrentado, em muitos países, um contexto social de crise decorrente, entre outros factores, da dificuldade de corresponderem ao crescimento exponencial da procura de tutela judicial que lhes é dirigida. Neste contexto, os meios alternativos de resolução de conflitos constituem instrumentos essenciais para a universalização do acesso à justiça, redução dos custos e busca de maior proximidade, eficiência e qualidade na resolução dos conflitos. Daí que em muitos países¹ se assiste a um crescente investimento na criação de alternativas institucionais de celeridade e desburocratização na prestação de serviços jurídicos, procurando-se, para além da garantia de uma resolução célere e económica dos litígios, assegurar uma resolução de conflitos sustentada na proximidade, na simplificação e na pacificação social.

No caso de Angola, à semelhança do que ocorre por todo o mundo, a justiça não é uma função exclusiva dos tribunais judiciais, pelo contrário, o direito e a justiça concretizam-se num contexto alargado e complexo de instâncias várias de resolução de conflitos, sendo a mobilização dos tribunais judiciais, não só muito reduzida, como altamente selectiva. Perante esta realidade, é fundamental actuar em função do contexto de pluralidade judicial e de

¹ Desenvolve-se, no ponto três deste relatório, uma reflexão a partir da experiência comparada.

interlegalidade existente na sociedade e reconhecer que a política pública a desenvolver nesta matéria não pode deixar de ter em conta esse contexto.

As reformas com impacto no alargamento do acesso ao direito e à justiça são as que encerram maior potencial de fazer do direito e da justiça instrumentos de mudança social (Santos, 2007)². Assim, procurando assegurar a garantia de direitos através da universalização do acesso, as políticas de reforma da justiça têm procurado integrar, em países diversos, diferentes concepções do perfil do acesso à justiça, desde uma visão mais restrita – centrada na informação e na consulta jurídica em função de um problema individual e no recurso aos tribunais judiciais para obter a resolução de um litígio –, até uma ideia de justiça plural – que convoca, para além do acesso aos tribunais judiciais, a utilização formas de justiça alternativas ou complementares aos tribunais e de outros mecanismos de informação, divulgação e educação para os direitos³.

As políticas de acesso ao direito e à justiça devem, pois, procurar uma abordagem multi-direccionada. Em contextos de forte pluralidade jurídica, como é o caso de Angola, essa abordagem revela-se ainda mais premente. A construção do Estado e do Direito, incluindo as instituições que o aplicam, está envolta num conjunto de possibilidades que, à partida, não se podem reduzir à visão do direito-Estado inscrita na matriz política liberal. As políticas, nesta matéria, têm que ir para lá do cânone da intervenção do Estado e dos tribunais

² Santos, Boaventura de Sousa (2007), *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez Editora.

³ No que especificamente diz respeito à discussão sobre a ampliação do acesso ao direito e à justiça e a pluralidade de instâncias em Angola, a reflexão aqui desenvolvida beneficia do trabalho anteriormente realizado no âmbito do projecto de investigação “Luanda e Justiça: Pluralismo Jurídico numa Sociedade em Transformação”, que decorreu entre 2007 e 2009 e foi co-coordenado pela Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto e pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, publicado em 3 volumes, coordenados por Boaventura de Sousa Santos e José Octávio Serra Van Dúnem.

judiciais, procurando articular Estado e comunidade nas suas diferentes formas de organização (Santos, 2011)⁴.

Nessa articulação entre o Estado e a comunidade, os modelos estruturados em parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade que promovem os direitos individuais e colectivos, prestam serviços de informação, consulta e patrocínio jurídico ou que resolvem conflitos têm-se revelado, em diferentes países, boas alternativas. No caso de Angola, a abordagem sobre outras formas de normatividade social, para além do direito oficial, é relevante em estudos vários sobre esta temática⁵. Realçam-se os problemas do acesso à justiça formal por parte da maioria da população, problemas de funcionamento das “outras” justiças, a possibilidade de integrar os valores, conceitos e legados das “culturas africanas” nos sistemas legais, as relações entre o Estado e a pluralidade de sistemas de justiça que estão na base da resolução da maioria dos conflitos e que mantêm a ordem social, com a conseqüente falta de correspondência entre a unidade de controlo político e a unidade de controlo administrativo, traduzindo-se no que Boaventura de Sousa Santos designa de fragmentação e heterogeneização do Estado (2003: 48)⁶ e na ilusão da centralidade do sistema judicial.

⁴ Santos, Élida Lauris (2012), “O acesso aos tribunais: um olhar para o futuro”, Conceição Gomes e Raul Araújo (org.), *A Luta pela Relevância Social e Política: os tribunais judiciais em Angola – Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação*. Coimbra: Almedina.

⁵ Cfr. Santos, Boaventura de Sousa (2012), “Direito e justiça num país libertado há pouco do colonialismo e ainda há menos da guerra civil, em transição democrática, em desenvolvimento, rico em petróleo (por alguns anos) e diamantes, pobre para a grande maioria dos cidadãos, cultural, étnica e regionalmente muito diverso”, Santos, Boaventura de Sousa e Van Dúnen, José Octávio (orgs.), Santos, Boaventura de Sousa; Van Dúnen, José Octávio Serra (org.), *Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação. Sociedade e Estado em Construção: Desafios do direito e da democracia em Angola nas multinacionais*. Vol. I. Coimbra: Almedina.

⁶ Santos, Boaventura de Sousa e Trindade, João Carlos (orgs.) (2003), *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. 2 vol. Porto: Afrontamento.

Conforme já referimos em estudo anterior⁷, e que o trabalho de campo desenvolvido no âmbito do presente projecto confirmou, sendo a presença dos tribunais judiciais em Angola territorialmente muito concentrada, existindo mesmo vastas áreas do território sem instâncias oficiais, a acção das instituições da comunidade, quer na resolução de conflitos, quer como instâncias de informação, divulgação e aconselhamento de direitos, tem sido muito importante para o acesso dos cidadãos ao direito e à justiça. Consideramos, por isso, fundamental que o desenvolvimento das políticas públicas de justiça reconheça e actue em função do contexto de pluralidade judicial e de interlegalidade existentes na sociedade angolana. Uma nova concepção de acesso à justiça em Angola, mais eficiente e com mais qualidade, dependerá da construção de uma relação virtuosa de articulação entre o Estado e as diferentes instâncias de resolução de conflitos ou de promoção do acesso ao direito e à justiça a actuar na sociedade.

A alteração constitucional de 2010, que passou a prever no seu artigo 197.º a possibilidade da resolução de conflitos sociais menores por julgados de paz, constitui um passo decisivo no reconhecimento dos mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos abrindo caminho para uma nova etapa da justiça comunitária em Angola.

A reflexão em torno da emergência de uma nova forma de resolução extrajudicial de conflitos – os julgados de paz - foi estruturada neste relatório a partir de cinco pontos. No primeiro ponto apresenta-se um enquadramento teórico desta temática, destacando-se os conceitos de pluralismo jurídico e de meios de alternativos de resolução de conflitos e salientando-se a importância da articulação entre os sistemas de justiça formal e informal. No segundo

⁷ Gomes, Conceição; Araújo, Raul (2011), *Desafios à mudança do sistema judicial: para uma nova geografia da justiça*. Relatório da proposta do anteprojecto da lei de organização e funcionamento dos tribunais judiciais da jurisdição comum. Luanda: OPJ/CES e OJA/FDUAN.

ponto, faz-se uma breve reflexão acerca da pluralidade de instâncias de resolução de conflitos em Angola e do seu papel no acesso ao direito e à justiça. No terceiro ponto analisamos as tendências de reforma na experiência comparada e os principais desafios que se colocam ao reconhecimento da pluralidade de instâncias de resolução de litígios, a partir de várias experiências concretas. Este ponto mereceu particular atenção e desenvolvimento por considerarmos que o debate sobre a solução mais adequada para a sociedade angolana deve também ancorar-se no conhecimento de outras experiências. O ponto quatro apresenta os principais resultados da reflexão promovida nos painéis de discussão realizados no âmbito da preparação da proposta de reforma, protagonizada a partir das experiências dos diferentes operadores judiciais e representantes da sociedade civil.

Terminamos este relatório com a apresentação das linhas orientadoras da proposta de reforma e dos principais desafios que se colocam à criação dos julgados de paz em Angola, nomeadamente, no que diz respeito à concretização de princípios constitucionais, à definição do desenho institucional, à sustentabilidade financeira do projecto, à gestão dos recursos humanos e materiais e, sobretudo, à articulação entre o Poder executivo e as organizações da sociedade civil.

NOTA METODOLÓGICA

A proposta do Anteprojecto da Lei dos Julgados de Paz em Angola assenta num trabalho de análise e reflexão levado a cabo por uma equipa constituída por investigadores do Observatório da Justiça de Angola da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto e do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. A amplitude do trabalho e a escassez de literatura disponível sobre a problemática em análise determinaram a adaptação das metodologias, que se centraram em métodos qualitativos, envolvendo na reflexão uma assinalável pluralidade de actores judiciais e da sociedade civil, procurando-se realizar um diagnóstico sólido a partir de uma perspectiva analítica multidisciplinar acerca do trabalho das instâncias extrajudiciais de acesso ao direito e à justiça e de resolução de conflitos.

O plano de trabalho foi estruturado em dois eixos analíticos principais. O primeiro eixo, essencial para o desenvolvimento de uma reforma que possibilite a construção de um sistema de resolução de conflitos e de acesso ao direito e à justiça eficiente e eficaz e que mais se adegue à sociedade angolana, refere-se à caracterização sociojurídica da resolução de conflitos, quer através do sistema judicial, quer no seio da comunidade. O segundo eixo diz respeito à identificação dos desafios que se colocam à criação dos julgados de paz em Angola, considerando diferentes modelos da experiência comparada e as expectativas, motivações e experiências dos actores sociais da comunidade e do sistema judicial.

A análise que se neste relatório decorre da utilização combinada de diferentes metodologias, que nos permitiram, por um lado, apreender tendências gerais e, por outro, as especificidades da resolução extrajudicial de conflitos em Angola. Para tal, socorremo-nos de duas metodologias principais: a recolha e análise de documentação e a realização de entrevistas e painéis de discussão a actores vários.

No que diz respeito à primeira, a investigação centrou-se na selecção, recolha e análise de estudos e dados relevantes disponíveis em várias fontes, desde bibliografia, documentos de referência, relatórios internacionais, etc., tendo em vista o enquadramento da problemática em causa. A primeira dimensão da análise de dados consistiu, assim, na selecção de bibliografia relevante para o estado da arte do acesso ao direito e à justiça, do pluralismo jurídico e das justiças alternativas aos tribunais judiciais a nível global e no contexto angolano. Em segundo lugar, procurou-se recolher elementos que possibilitassem um conhecimento detalhado sobre a pluralidade de instâncias de resolução de conflitos em Angola. Para esta análise foi essencial o estudo sobre as instâncias extra-judiciais de resolução de conflitos em Luanda⁸.

Após conhecer o contexto e as especificidades da resolução de conflitos em Angola, justificou-se, em terceiro lugar, o estudo da experiência comparada que, para além de situar esta temática no contexto internacional através da análise crítica de diferentes soluções e modelos de resolução extrajudicial de conflitos, assume neste relatório um carácter justificativo e ilustrativo de algumas opções em termos de soluções de justiça alternativa aos tribunais judiciais noutros países – Botswana, Brasil, Colômbia, Moçambique, Namíbia e

⁸ Meneses, Maria Paula; Lopes, Júlio (orgs.) (2012), *Luanda e Justiça: Pluralismo Jurídico numa Sociedade em Transformação. O Direito por Fora do Direito: As instâncias extra-judiciais de resolução de conflitos em Luanda*. Vol. III. Coimbra: Almedina.

Portugal. Após o enquadramento teórico-conceitual, a análise da situação de Angola no que diz respeito ao papel da sociedade civil na resolução de conflitos e a descrição crítica da experiência comparada, impôs-se, em quarto lugar, o tratamento dos dados recolhidos durante o trabalho de campo.

Como acima já referimos, os dados recolhidos no decurso do trabalho de campo e a reflexão a partir deles assentou, sobretudo, na realização de várias entrevistas semi-estruturadas a membros de organizações da sociedade civil e a operadores judiciários e de painéis de discussão em que intervieram representantes de organizações da sociedade civil, magistrados judiciais, magistrados do Ministério Público e advogados. Interessou-nos a opinião e a posição, no confronto orientado, de diferentes perspectivas acerca do papel das instâncias extrajudiciais de resolução de conflitos na sociedade angolana, da criação dos julgados de paz e da sua interacção com os tribunais judiciais. Foram realizadas mais de uma dezena de entrevistas em profundidade e vários painéis de discussão, questionando os actores sociais e os responsáveis de organizações da sociedade civil relativamente àqueles temas.

Importa salientar que este trabalho beneficiou, de forma assinalável, do trabalho pioneiro que resultou em conhecimento acumulado do trabalho de investigação “Luanda e Justiça: Pluralismo Jurídico numa Sociedade em Transformação”⁹, que decorreu entre 2007 e 2009 e foi co-coordenado pela

⁹ Este estudo encontra-se publicado em três volumes.

Santos, Boaventura de Sousa; Van Dúnen, José Octávio Serra (org.) (2012), Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação. Sociedade e Estado em Construção: Desafios do direito e da democracia em Angola nas multinacionais. Vol. I. Coimbra: Almedina.

Gomes, Conceição; Araújo, Raul (orgs.) (2011), Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação. A Luta pela Relevância Social e Política: os tribunais judiciais em Angola. Vol. II. Coimbra: Almedina.

Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto e pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Este trabalho analisou o direito e a justiça à luz do pluralismo jurídico centrando-se, tanto na investigação do desempenho funcional dos tribunais judiciais, como de outras instâncias de resolução extrajudicial de conflitos.

A par das dimensões da análise enunciadas, os múltiplos momentos de reflexão e de discussão interna das equipas do Observatório da Justiça de Angola da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto e do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra foram decisivos para o resultado final que se aqui apresenta, designadamente para a formulação de propostas e a identificação dos desafios que se apresentam nos últimos dois pontos deste relatório.

Meneses, Maria Paula; Lopes, Júlio (orgs.) (2012), Luanda e Justiça: Pluralismo Jurídico numa Sociedade em Transformação. O Direito por Fora do Direito: As instâncias extra-judiciais de resolução de conflitos em Luanda. Vol. III. Coimbra: Almedina.

I. INSTÂNCIAS EXTRAJUDICIAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: DOS CONCEITOS DE PLURALISMO JURÍDICO E DE MEIOS DE ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Neste ponto procuramos reflectir sobre a pluralidade de instâncias de resolução de litígios existentes nas sociedades que, reconhecidas oficialmente ou não, garantem, ao lado dos tribunais, a ordem social e regem os conflitos entre os indivíduos. O propósito deste relatório não permite uma reflexão teórica desenvolvida sobre esta temática. Contudo, consideramos importante abordar, ainda que forma muito breve, a teoria do pluralismo jurídico e o movimento dos meios alternativos de resolução de conflitos, este último conhecido pela sigla ADR (*alternative dispute resolutions*). Embora com dimensões teórico-práticas muito diferenciadas, em ambos os casos mostra-se como as sociedades são plurais e multifacetadas com um leque vasto de alternativas no que respeita à função de resolução de conflitos. Sociologicamente, os tribunais judiciais, apesar do peso que o Estado moderno lhes confere, emergem como uma das várias instâncias possíveis de resolução de litígios, para muita da conflitualidade nem sequer a mais importante. Damos conta, ainda, das dificuldades de acesso dos cidadãos à justiça oficial em Angola (dos tribunais judiciais), o que coloca especiais desafios ao desenvolvimento de políticas e de soluções baseadas em meios extrajudiciais de resolução de conflitos.

O PLURALISMO JURÍDICO

Como ensina Boaventura de Sousa Santos, apesar do paradigma normativo do Estado moderno pressupor a unidade do direito, do ponto de vista sociológico circulam na sociedade várias ordens normativas e o sistema jurídico estatal nem sempre é, sequer, o mais importante na gestão normativa do quotidiano da grande maioria dos cidadãos. O Estado nunca manteve, nem o monopólio da regulação social, nem de resolução de litígios na sociedade. Pelo contrário, mesmo nas sociedades contemporâneas em que os tribunais judiciais assumem maior centralidade, elas são jurídica e judicialmente plurais contando com formas diversas de regulação de litígios na família, na vizinhança, nas relações laborais, nos negócios e nas estruturas comunitárias (Santos, 2003: 48)¹⁰. Esta abordagem contrapõe dois conceitos: o de centralismo jurídico e o de pluralismo jurídico. O centralismo jurídico traduz-se na ideia de um Estado como centro produtor de justiça, como única instância capaz de fazer face à procura de justiça, enquanto o pluralismo jurídico incorpora uma ideia oposta, isto é, ao Estado – através dos tribunais judiciais – deixa de pertencer a capacidade única de resolver em exclusivo os conflitos de dimensão jurídica.

A pluralidade jurídica e judicial das sociedades é hoje uma realidade reconhecida e amplamente estudada, com a teoria do pluralismo jurídico a ser alvo de um intenso debate ao longo das últimas décadas. Abandonada a concepção de *legal centralism* (Griffiths, 1986)¹¹, segundo a qual “a lei é a lei do Estado”, vive-se, hoje, um entendimento generalizado de que o pluralismo jurídico não descreve um tipo de sociedade, mas é uma condição que se

¹⁰ Santos, Boaventura de Sousa (2003); “O Estado heterogéneo e o pluralismo jurídico”, Santos, Boaventura de Sousa e Trindade, João Carlos (org.), *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento.

¹¹ Griffiths, John (1986), “What is Legal Pluralism?”, *Journal of Legal Pluralism*, n.º 24, pp.1-55.

encontra, em maior ou menor grau, na maioria das sociedades (Merry, 1988)¹². O interesse nesta teoria levou ao desenvolvimento de um vasto leque de estudos sociojurídicos que permitiram ampliar a conceptualização de direito. O pluralismo jurídico passou a ser reconhecido numa vertente dinâmica, na medida em que considera a pluralidade legal a par do pluralismo social, isto é, reconhece a heterogeneidade normativa e encara a organização jurídica da sociedade como congruente face à sua organização social¹³.

Boaventura Sousa Santos avança significativamente no desenvolvimento da teoria ao propor o conceito de interlegalidade procurando, com ele, apreender a interface entre os vários actores e instâncias envolvidos na resolução de conflitos. Chama a atenção para o facto de vivermos num mundo de hibridações jurídicas, uma condição a que não escapa o próprio direito nacional estatal, considerando que “se, por um lado, esta maior densidade de relações torna mais provável a ocorrência de conflitos e tensões entre as diferentes ordens jurídicas, por outro faz com que estas sejam mais abertas e permeáveis a influência mútuas” (Santos, 2003)¹⁴. O Mas, o autor mostra como a hibridação jurídica não existe apenas ao nível macro, mas também ao nível micro, das vivências, experiências e representações jurídicas dos cidadãos e dos grupos sociais, na medida em que a personalidade jurídica concreta destes é cada vez mais composta e híbrida, incorporando em si diferentes representações. Os cidadãos e os vários grupos e comunidades organizam as suas experiências segundo o direito oficial estatal, os direitos locais/tradicionais, normas comunitárias, locais, ou o próprio direito oficial, e, na

¹² Merry, Sally Engle (1988); “Legal Pluralism”, *Law and Society Review*, 22, pp. 869-896.

¹³ Esta análise dinâmica do pluralismo jurídico foi aprofundada, entre outros autores, por Santos (1988).

¹⁴ Santos, Boaventura de Sousa (2003); “O Estado heterogéneo e o pluralismo jurídico”, Santos, Boaventura de Sousa e Trindade, João Carlos (org.), *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento.

maioria dos casos, segundo complexas combinações entre estas diferentes ordens jurídicas (Santos, 2003: 49-50) chama a atenção para o facto de vivermos num mundo de hibridações jurídicas, uma condição a que não escapa o próprio direito nacional estatal, reiterando que “se, por um lado, esta maior densidade de relações torna mais provável a ocorrência de conflitos e tensões entre as diferentes ordens jurídicas, por outro faz com que estas sejam mais abertas e permeáveis a influência mútuas” (Santos, 2003)¹⁵. A fechar esta brevíssima referência à teoria do pluralismo jurídico, importa referir que se ela permite reconhecer outras ordens normativas e instâncias de resolução de conflitos a funcionar na sociedade, interagindo com o direito e a justiça estatal, o seu carácter emancipatório não é inquestionável. Boaventura de Sousa Santos ressalva que não há nada de intrinsecamente bom, progressista e emancipatório no pluralismo jurídico, reconhecendo exemplos de pluralismo jurídico reaccionários de que foram exemplos os estados coloniais e a África do Sul no tempo do *apartheid*, preferindo, portanto, a expressão *pluralidade de ordens jurídicas* (2003: 52, 53)¹⁶. Importa, por isso, avaliar se o pluralismo jurídico contribui para a redução da desigualdade nas relações de poder, assim reduzindo a exclusão social ou elevando a qualidade da inclusão, ou se, pelo contrário, agrava as desigualdades e reproduz a exclusão (Santos, 2003)¹⁷.

¹⁵ Santos, Boaventura de Sousa (2003); “O Estado heterogéneo e o pluralismo jurídico”, Santos, Boaventura de Sousa e Trindade, João Carlos (org.), *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento.

¹⁶ Santos, Boaventura de Sousa (2003); “O Estado heterogéneo e o pluralismo jurídico”, Santos, Boaventura de Sousa e Trindade, João Carlos (org.), *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento.

¹⁷ Santos, Boaventura de Sousa (2003); “Poderá o direito ser emancipatório?”; *Revista Crítica de Ciências Sociais*; n.º 65; Maio; pp. 3- 76.

No caso de Angola, como se analisa no estudo acima já referido sobre o pluralismo jurídico em Angola¹⁸, a enorme riqueza e diversidade de ordens normativas e de instâncias de resolução de conflitos em presença na sociedade deve levar a que se desenvolvam políticas públicas de justiça considerando o contexto em que a justiça oficial, à semelhança do que ocorre em muitos países, não é uma função exclusiva dos tribunais judiciais. Sendo a mobilização dos tribunais judiciais, não só muito reduzida, como altamente selectiva, o direito e a justiça devem concretizar-se num contexto alargado de instâncias várias de resolução de conflitos.

OS MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS

Os meios alternativos de resolução de conflitos (ADR) situam-se, de um ponto de vista conceptual, num contexto diferente do pluralismo jurídico. O movimento dos ADR consiste, essencialmente, na criação, na maioria das vezes pelo Estado, de instâncias não judiciais, orientadas pelos princípios de informalização, descentralização e desjudicialização da justiça, visando tornar a justiça, em geral, mais célere, mais barata e mais acessível. Este movimento de política pública de justiça incorpora duas ideias aparentemente contraditórias. Por um lado, os ADR configuravam-se como solução para o descongestionamento dos tribunais judiciais. Por outro, o movimento dos ADR constitui um meio de contestação da centralidade do monopólio estatal, procurando valorizar o espaço comunitário estimulando a participação activa da comunidade na solução dos conflitos (Falsarelli, 2003).

¹⁸ Cf., nomeadamente o terceiro volume deste estudo: Meneses, Maria Paula; Lopes, Júlio (orgs.) (2012), *Luanda e Justiça: Pluralismo Jurídico numa Sociedade em Transformação. O Direito por Fora do Direito: As instâncias extra-judiciais de resolução de conflitos em Luanda*. Vol. III. Coimbra: Almedina.

Como já referimos, nas últimas décadas, em diversos países, o crescimento da procura judicial mostrou a fragilidade dos tribunais judiciais em responder, com eficiência e celeridade, à demanda dos cidadãos. Face a esta realidade, a crise da justiça e as reformas para a combater passaram a estar no centro do debate político. Destaca-se, entre outras reformas, a aposta em meios de resolução alternativa de litígios. Em face das dificuldades dos tribunais judiciais em responder à pressão social, as sociedades viram-se para os ADR, que tendem a ser vistos não tanto como instâncias de promoção do acesso ao direito e à justiça, captando procura social que não estava a ser canalizada para os tribunais, mas, sobretudo, como vias para o descongestionamento do sistema formal de resolução de conflitos (Gomes, 2011: 20)¹⁹.

Esta perspectiva dos ADR, enquanto alternativa aos tribunais judiciais, sobretudo como resposta à incapacidade de resolver a procura que lhes é dirigida, parece desadequada em países onde os tribunais judiciais são responsáveis apenas por uma proporção reduzida da conflitualidade social, como é o caso de Angola. Daí a importância de enquadrar estas inovações de modo a que sejam vistas como entidades promotoras do acesso ao direito e à justiça. Nesta segunda aceção mostra-se fundamental a articulação com a teoria do pluralismo jurídico, de modo a tornar visível o trabalho da sociedade nesta matéria e a integrar no desenvolvimento desta política pública instâncias comunitariamente consolidadas (Gomes, 2011: 20)²⁰.

Os estudos mostram que os ADR têm permitido, entre outros aspectos, responder com vantagem à procura de soluções céleres e eficazes, nomeadamente, em conflitos de menor relevância social. Destacam-se três

¹⁹ Gomes, Conceição (2011), *Os atrasos da justiça*. Ensaios da Fundação. Fundação Francisco Manuel dos Santos Lisboa: Relógio d'Água Editores.

²⁰ Gomes, Conceição (2011), *Os atrasos da justiça*. Ensaios da Fundação. Fundação Francisco Manuel dos Santos Lisboa: Relógio d'Água Editores.

mecanismos de resolução alternativa de litígios: a conciliação, a mediação e a arbitragem. Na conciliação, a intervenção de uma terceira parte, alheia ao conflito, ajuda os litigantes a encontrarem uma plataforma de acordo tendo em vista resolver a disputa. Na mediação, a intervenção do terceiro neutro faz-se através da apresentação às partes de uma recomendação ou proposta de acordo da sua autoria. Enquanto o conciliador se limita a pôr as partes em contacto e a facilitar a comunicação ente elas, mas sem avançar qualquer proposta de consenso, o mediador vai mais além e sugere activamente o conteúdo do acordo a celebrar pelas partes. Por isso, o controlo do processo pelas partes é maior na conciliação do que na mediação. A arbitragem representa a submissão de um litígio de facto ou de direito, ou de ambos, a um tribunal arbitral, composto por uma ou mais pessoas, ao qual as partes atribuem o poder de emitir uma decisão vinculante. O árbitro decide com base no direito ou segundo juízos de equidade (Pedroso, 2001)²¹.

Quando devidamente integrados na política pública de justiça, os ADR possibilitam libertar os tribunais judiciais de muitos processos, reservando-os para a apreciação de causas mais complexas e juridicamente mais exigentes, aumentando, deste modo, a qualidade da própria produção judicial e, em certa medida, reforçando o papel social desempenhado pelos tribunais. É na menor formalidade processual e no acordo voluntário das partes que reside boa parte da mais-valia dos ADR. Celeridade, informalidade, menor custo, consideração dos interesses e dos sentimentos das partes e procura de uma solução em que todos os lados ganham algo são características consideradas mais adequadas à resolução de certos litígios (familiares, de consumo, de vizinhança). Esta componente está quase sempre associada a uma rede de relações humanas de extrema complexidade ou de grande proximidade, que habitualmente se

²¹ Pedroso, João (2001), "A construção de uma justiça de proximidade: o caso dos Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 60, 33-60.

pretende preservar, o que nem sempre é possível no quadro de uma solução judicial que tem por base um processo de natureza adversarial (Frade, 2000).

Deste debate, o que é importante reter é, assim, a ideia de que nas sociedades contemporâneas, os tribunais judiciais, apesar de constituírem a principal instância de resolução de conflitos, confrontam-se com diversos meios alternativos, criados pelo Estado ou pela própria sociedade, como é o caso dos tribunais arbitrais, dos serviços de mediação ou dos julgados de paz (Gomes, 2011: 20)²².

No actual contexto angolano de consolidação democrática, em que se regista algum crescimento da procura dos tribunais, é expectável uma maior centralidade da justiça oficial. Esta circunstância, ao lado da reconhecida ineficiência dos tribunais judiciais, torna urgente repensar o sistema oficial de administração da justiça. Nesta reconstrução, importa ter presente a dimensão institucional da experiência ampla e diversa do trabalho de acesso à justiça e de resolução de conflitos existente na sociedade angolana, sendo urgente tornar visíveis as iniciativas, movimentos e experiências alternativas para lhes dar credibilidade²³ de modo a potenciar a relação entre direito, justiça e sociedade civil como um sistema complexo, integrando múltiplas instâncias, instituições e agentes (Santos, 2012)²⁴.

²² Gomes, Conceição (2011), *Os atrasos da justiça*. Ensaios da Fundação. Fundação Francisco Manuel dos Santos Lisboa: Relógio d'Água Editores.

²³ Santos, Boaventura de Sousa (2002), "Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 62, 237-280.

²⁴ Santos, Boaventura de Sousa; Van Dúnen, José Octávio Serra (org.) (2012), *Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação. Sociedade e Estado em Construção: Desafios do direito e da democracia em Angola nas multinacionais*. Vol. I. Coimbra: Almedina.

A IMPORTÂNCIA DA ARTICULAÇÃO ENTRE OS SISTEMAS DE JUSTIÇA FORMAL E INFORMAL

A presença de instâncias de justiça informal no quadro do sistema de justiça, longe de representar uma perspectiva concorrencial e de exclusão mútua face à justiça formal, deve ser encarada como via complementar de promoção do acesso ao direito e à justiça, a par dos tribunais judiciais como recurso fundamental da política pública de justiça e instrumento crucial da construção do Estado de direito democrático. Para tal, revela-se fundamental a construção de uma política pública de justiça que preveja a coordenação e articulação entre as diferentes instituições com papel significativo na resolução de conflitos, promoção e mobilização de direitos (Santos, 2007)²⁵. É que, apesar do direito de acesso de todos os cidadãos aos tribunais judiciais estar previsto nos ordenamentos jurídicos da maioria dos países, existem fortes restrições ao exercício deste direito. Desde logo, a falta de recursos económicos dos cidadãos para suportarem os custos, quer com advogados, quer com as deslocações ao tribunal e, nalguns casos, a larga distância entre os tribunais e as zonas rurais. A distância social entre a linguagem e os ritos da justiça formal e os cidadãos, bem como a cultura adversarial subjacente à justiça formal, enfatizando a punição enquanto a justiça de raiz comunitária privilegia a mediação e o acordo entre as partes para restaurar a coesão social, pode constituir, face à natureza dos litígios e ao carácter complexo das relações sociais, igualmente um obstáculo. As vantagens da justiça informal, para além da celeridade, da proximidade geográfica e cultural, também residem no seu carácter comunitário e participativo, sempre que envolvam pessoas que assumem uma relevância social para as partes.

²⁵ Santos, Boaventura de Sousa (2007), *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez Editora.

A importância da articulação dos modelos de justiça é também salientada pelas próprias Organizações Internacionais a actuar neste campo que, reconhecendo o papel social das instâncias extrajudiciais de resolução de litígios, apelam a que a influência entre os sistemas, formal e informal, seja reciprocamente transformadora, de modo a permitir que a administração profissionalizada da justiça (tribunais judiciais) também seja influenciada e transformada pelos princípios que regem a justiça informal²⁶.

No caso da criação dos julgados de paz em Angola, como justiça informal patrocinada pelo Estado, é expectável que o potencial transformador da justiça seja tanto maior quanto possibilite a participação da comunidade neste processo, aumentando a identidade entre o mecanismo de resolução do litígio e os actores sociais envolvidos. O reconhecimento, por parte do Estado, do papel das organizações da sociedade civil na resolução de conflitos de menor gravidade – sempre com base no respeito pelos direitos constitucionais pelo princípio da igualdade das partes – deve ser perspectivado, não como substituto do sistema formal de justiça, mas como um mecanismo complementar de importância relevante na pacificação social. Por esta via, o Estado aprofunda o seu papel fundamental de formular e implementar políticas públicas que valorizem a resolução pacífica de conflitos no seio da comunidade

Nesta concepção ampla, a política pública de justiça, no que respeita aos ADR, deve apostar em quatro dimensões fundamentais. Em primeiro lugar, na consciencialização dos direitos e dos deveres através de uma efectiva

²⁶ Por exemplo, o relatório da ONG *Penal Reform International* (2000) sobre o acesso à Justiça na África Subsaariana adverte que, como regra geral, deve-se evitar incorporar sistemas tradicionais e informais dentro da hierarquia dos tribunais formais, sempre que tal incorporação seja passível de contaminar os aspectos positivos dos sistemas tradicionais e informais, sem um ganho efectivo. Mas, refere também que é possível incorporar muitos aspectos da justiça tradicional dentro do sistema de justiça criminal formal de forma a facilitar o acesso dos tribunais às populações mais pobres e com baixa escolaridade como, por exemplo, a maior proximidade cultural, e o envolvimento da vítima através da introdução de mecanismos restaurativos.

informação jurídica disponível para todos. Em segundo lugar, na promoção de instâncias e de mecanismos simples, informais e céleres de resolução de litígios. Em terceiro lugar, na previsão legal e na disponibilidade prática de meios que garantam o cumprimento das decisões de forma a credibilizar as instâncias extrajudiciais. Por fim, na proximidade desses mecanismos à comunidade, fazendo com que ela confie e legitime a instância de promoção da justiça ali presente.

A criação dos julgados de paz com o objectivo de garantir mais acesso ao direito e à justiça, desde que incorpore as dimensões acima referidas, pode inaugurar um novo marco na concepção e desenvolvimento da política pública de justiça no País, sustentado na proximidade, simplificação e pacificação social, contribuindo, entre outros aspectos, para a construção de uma sociedade com uma protecção judicial mais equilibrada e ajudando a corrigir a excessiva desigualdade social no acesso ao direito e à justiça que caracteriza a sociedade angolana.

O distanciamento social dos tribunais, as barreiras económicas, sociais, culturais e geográficas no acesso à justiça formal funciona como mecanismo de diferenciação e de exclusão social face à garantia de direitos e de acesso aos tribunais e, simultaneamente, fortalece o papel da justiça informal, em regra mais próxima e mais acessível. No caso de Angola, esta dimensão é de crucial importância, dado que, como acima já se referiu, a procura efectiva dos tribunais judiciais é muito reduzida e concentrada em determinado tipo de conflitos²⁷. Na maioria dos casos, as partes só recorrem aos tribunais depois de

²⁷ Gomes, Conceição; Araújo, Raul (org.) (2012), *A Luta pela Relevância Social e Política: os tribunais judiciais em Angola – Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação*. Vol. II. Coimbra: Almedina.

terem falhado os mecanismos informais de resolução de conflitos (Gomes e Araújo, 2012)²⁸.

Mas, os conflitos, ou pelo menos alguns conflitos, tendem a transitar entre instâncias formais e informais e vice-versa. Se as partes recorrem aos tribunais como instância de "recurso" depois de terem falhado mecanismos informais de resolução de conflitos, inversamente, os conflitos não resolvidos ou "mal" resolvidos pelo sistema judicial podem ser "devolvidos" às instâncias não-oficiais para resolução/pacificação. Como se demonstrou no estudo acima referido, este trajecto pode ser fatal para alguns direitos dos cidadãos, redundando na sua limitação ou mesmo caducidade, para além dos custos associados a todo este percurso. É, pois, fundamental, a densificação da articulação entre as diferentes instâncias de modo tornar a divisão do trabalho jurídico mais eficiente e com mais qualidade.

²⁸ Idem.

II. PLURALIDADE DE INSTÂNCIAS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS EM ANGOLA

Não é aqui o lugar para se proceder a uma análise crítica global desta temática. Desde logo, quanto à questão de saber em que medida essas instâncias promovem o acesso efectivo à justiça e se a sua actuação é ou não democratizadora²⁹. Partindo das conclusões dos estudos conhecidos, que evidenciam a riqueza e a complexidade da pluralidade judicial em Angola, procuramos apenas evidenciar o papel das instâncias de resolução de conflitos que, para além dos tribunais judiciais, actuam no país, promovendo o acesso ao direito e à justiça e a resolução de conflitos, em especial através da mediação e da conciliação.

As instâncias extrajudiciais de resolução de conflitos e as organizações da sociedade (muitas delas apoiadas por ONGs ou por agências das Nações Unidas, do Banco Mundial ou da União Europeia e do Estado), que actuam na promoção do acesso ao direito e à justiça devem ser vistas, como já foi dito noutra local (Santos *et al.*, 2012)³⁰, como partes da política pública a

²⁹ Cfr. sobre esta temática, Meneses, Maria Paula e Lopes, Júlio (orgs.) (2012), *O Direito por fora do direito: as instâncias extra-judiciais de resolução de conflitos em Luanda*. Santos, Boaventura de Sousa; Van Dúnen, José Octávio Serra (dir.), Vol. III, *Luanda e Justiça: Pluralismo Jurídico numa sociedade em transformação*. Coimbra: Almedina.

³⁰ Santos, Boaventura de Sousa; Van Dúnen, José Octávio Serra (org.) (2012), *Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação. Sociedade e Estado em Construção: Desafios do direito e da democracia em Angola nas multinacionais*. Vol. I. Coimbra: Almedina.

desenvolver em matéria de acesso ao direito e à justiça de modo a construir-se uma relação virtuosa de articulação entre as diferentes instâncias na busca de uma nova concepção de acesso à justiça e de resolução de conflitos. A proposta de criação dos julgados de paz, que se apresenta neste trabalho, ao procurar o modelo mais adequado à realidade sociojurídica angolana não perde de vista esta abordagem ³¹.

Como melhor se verá no ponto três deste relatório, da análise da experiência comparada resulta que se contrapõem, no essencial, duas perspectivas: a de criação, pelo Estado, de novas instâncias ou o reconhecimento, de acordo com critérios pré-definidos, de organizações da sociedade civil a trabalhar neste campo. Os julgados de paz podem, assim, ser criados *ex novo* ou corresponder a organizações da sociedade civil que já existam no terreno e pretendam "institucionalizar-se" através de certificação por parte do Estado.

Para melhor se compreender os fundamentos da nossa proposta, orientada pela ideia de dar visibilidade às sinergias existentes na sociedade, fazemos, neste ponto, uma breve reflexão em torno da relação entre a justiça formal e a justiça informal mapeando e salientando o desempenho funcional de algumas organizações da comunidade com trabalho desenvolvido na promoção do acesso à justiça e na prevenção e resolução de conflitos³².

³¹ Ainda de acordo com o mesmo estudo, a análise da evolução dos modelos de acesso ao direito e à justiça aponta, em vários países, para um modelo mantido pelo Estado e estruturado em parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade que promovem os direitos individuais e colectivos, prestam serviços de informação, consulta e patrocínio jurídico e resolvem conflitos. Estas articulações podem ser mais ou menos formais, articuladas com instâncias comunitárias com um papel social reconhecido na resolução de conflitos ou com organizações da sociedade civil ou do Estado, que apenas actuem como interface facilitadoras de acesso ao direito e à justiça.

³² Esta reflexão beneficiou e segue de perto Meneses, Maria Paula e Lopes, Júlio (orgs.) (2012), *O Direito por fora do direito: as instâncias extra-judiciais de resolução de conflitos em Luanda. Luanda e Justiça: Pluralismo Jurídico numa sociedade em transformação*. Vol. III, Coimbra: Almedina.

Como foi amplamente demonstrado no estudo “Luanda e Justiça: Pluralismo Jurídico numa Sociedade em Transformação”, publicado em 2012, e desenvolvido pela Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto e pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, sob a coordenação de Boaventura de Sousa Santos e José Octávio Van-Dúnem³³, a fraqueza estrutural dos tribunais judiciais angolanos encontra paralelo na sua mobilização, ainda muita reduzida. Concorrem para esta realidade uma multiplicidade de factores: a morosidade e a ineficiência das respostas judiciais; a concentração territorial dos tribunais judiciais; os métodos de decisão adoptados pela justiça formal, raramente envolvendo medidas restaurativas; a falta de consciência e de conhecimento dos direitos previstos na lei que é aplicada na justiça formal; a linguagem que é utilizada nos tribunais; e a falta de recursos económicos dos cidadãos para suportarem os custos, quer com advogados, com as taxas de justiça, quer com as deslocações ao tribunal (Fernando *et al.*, 2011)³⁴. A grande maioria dos cidadãos angolanos não procura os tribunais judiciais para resolver os seus conflitos, preferindo outros sistemas de justiça que tendem a restaurar a coesão social dentro do grupo e da comunidade, promovendo a reconciliação entre as partes (Gomes e Araújo, 2012)³⁵. Destaca-se, assim, a acção de organizações da comunidade, quer no desempenho do papel de resolução de conflitos, quer como instâncias de informação, divulgação e aconselhamento de direitos.

³³ Santos, Boaventura de Sousa e Van-Dúnem, José Octávio (coord) (2010), *Luanda e Justiça: Pluralismo Jurídico numa Sociedade em Transformação*. Luanda e Coimbra: FDUAN/CES.

³⁴ Fernando, Paula; Gomes, Conceição; Araújo, Raul; Fatato, Maymona Kuma (2012), “Uma Caracterização da Procura nos Tribunais Judiciais em Luanda”, Conceição Gomes e Raul Araújo (org.), *A Luta pela Relevância Social e Política: os tribunais judiciais em Angola – Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação*. Coimbra: Almedina.

³⁵ Gomes, Conceição; Araújo, Raul (orgs.) (2011), *Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação. A Luta pela Relevância Social e Política: os tribunais judiciais em Angola*. Vol. II. Coimbra: Almedina.

No que especificamente diz respeito à análise da diversidade de instâncias envolvidas na resolução de conflitos em Angola, seguimos perto o trabalho de Meneses e Lopes (2012)³⁶, incluído naquele estudo mais amplo sobre o direito e a justiça em Angola, que, no caso de Luanda, mostra que há "uma presença dinâmica e complexa de diversas instâncias que intervêm, nos vários municípios de Luanda (nas zonas sub e peri-urbanas), na resolução de conflitos, colmatando os espaços que as estruturas formais não conseguem abranger, encontrando soluções para os problemas que afectam as populações, em especial as questões do quotidiano, ligadas às más condições de vida em bairros com deficientes infra-estruturas, onde também as questões da violência doméstica vão ganhando cada vez mais visibilidade" (Meneses e Lopes, 2012: 375-376). Concluindo-se que a diversidade de instâncias envolvidas na resolução de conflitos configura um autêntico *'forum shopping'* de instâncias a que os cidadãos acorrem, procurando identificar a que melhor corresponde às suas expectativas (Meneses e Lopes, 2012: 376).

Não obstante, a riqueza e diversidade das instâncias extra-judiciais de resolução de conflitos em Angola, muitas destas organizações enfrentam algumas fragilidades inerentes ao associativismo angolano em geral, nomeadamente, a falta de independência, dado que "particularmente as de âmbito nacional, permanecem intimamente ligadas a interesses políticos, funcionando como antenas de partidos e instituições políticas angolanas, situação que vários autores designam de *'sociedade civil íntima'* do poder. Ou seja, uma sociedade civil criada e mantida pelas estruturas detentoras do poder político, sendo possível identificar uma forte presença de vectores de continuidade e de recomposição das formas de exercício de poder e de

³⁶ Meneses, Maria Paula e Lopes, Júlio (orgs.) (2012), *O Direito por fora do direito: as instâncias extra-judiciais de resolução de conflitos em Luanda*. Santos, Boaventura de Sousa; Van Dúnen, José Octávio Serra (dir.), Vol. III, *Luanda e Justiça: Pluralismo Jurídico numa sociedade em transformação*. Coimbra: Almedina.

governança de cariz autoritário, não participativo e excludente” (Meneses e Lopes, 2012: 202-203)³⁷. A fragilidade das ONG em geral revela-se ainda pela influência exercida pelas várias correntes externas que veiculam influências – religiosa, humanista, humanitária, ambientalista, desenvolvimentista. Por outro lado, a presença da guerra durante décadas conduziu a que a maioria das ONG angolanas se orientasse para a assistência de emergência e/ou humanitária. Mais recentemente, a orientação vai no sentido de uma maior convergência de esforços no apoio multidireccionado aos cidadãos³⁸, assinalando-se já algumas ONG angolanas mais consolidadas que desenvolvem acção no sentido de oferecer apoio e formação às mais recentes³⁹.

³⁷ Ainda segundo o estudo citado, do ponto de vista do relacionamento com o Estado, as organizações da sociedade civil angolanas podem ser categorizadas de acordo com três grupos. O primeiro tem uma ligação estreita ao Estado, dificultando mesmo a definição os limites entre as ONG e as próprias instituições do Estado. Em segundo lugar, as ONG que, em algumas circunstâncias, cooperam com o Estado em tudo o que for necessário para a reconstrução do país, para a luta contra a pobreza, para a melhoria da democracia e para os caminhos que nos conduzirão ao desenvolvimento, embora não se coibindo de usar a crítica pública sempre que julgarem conveniente e necessário para se afirmarem contrariamente às posições governamentais ou outras com as quais discordem. Finalmente, o terceiro grupo corresponde às ONG que rejeitam qualquer contacto com instituições do Estado, por considerarem que a sua autonomia só pode ser preservada se efectivamente tomarem esta posição de não terem contactos ou terem o mínimo de contactos com as instituições do Estado.

³⁸ No que concerne à necessidade de promover o diálogo e a troca de experiências entre as diversas organizações da sociedade civil, destaca-se a realização da Conferência Angolana da Sociedade Civil, desde 2007, congregando várias organizações e activistas da sociedade civil, procurando contribuir para o aprofundamento da coordenação e diálogo entre estas e as instituições do Estado, doadores e demais actores sociais.

³⁹ A este propósito, é importante referir as iniciativas de associação e interligação entre ONG que alguns projectos preconizam, anteriormente identificadas, como é o caso do FONGA ou do Projecto NOVA VISÃO (Rede de informação das ONG), uma iniciativa da AJUDECA, que até à data engloba 36 ONG angolanas.

Contudo, o que importa salientar é que a sociedade civil angolana, organizada em cerca de duas centenas organizações⁴⁰, tem vindo a desenvolver diversas iniciativas e a reforçar a sua actuação em vários domínios da sociedade, designadamente, no âmbito da prevenção e resolução de conflitos. Neste sentido, destaca-se a formação de plataformas e redes de ONG e de organizações cívicas ou religiosas. A aprovação de legislação de reconhecimento de diversos de direitos, designadamente a liberdade de associação ou de imprensa, potenciou um crescimento assinalável das ONG angolanas, incluindo grupos de bairro, organizações de artes e ofícios, associações de mulheres e organizações de caridade⁴¹. Em 1991, existiam já duas redes de coordenação de ONG – o FONGA (Fórum de ONG Angolanas) e o CONGA (Comité de ONG em Angola, que integrava também ONG internacionais).

O CONGA foi criado em 1988 como um comité para debate de questões de interesse mútuo entre as ONG que trabalhavam em Angola. Com a criação do FONGA para as ONG nacionais, esta rede passou a englobar exclusivamente as organizações não-estatais internacionais que intervêm em Angola,

⁴⁰ O *Directório das ONG Nacionais e Internacionais*, publicado em 2011, pelo Ministério da Assistência e Reinserção Social – Unidade Técnica de Coordenação da Ajuda Humanitária, identifica 181 ONG nacionais legalizadas e 79 internacionais. No caso de Luanda, por sector de actividade, a mesma fonte identifica as seguintes ONG com acção no domínio dos direitos humanos: Associação dos Amigos de Ajuda ao desenvolvimento Rural (AAADR); Associação de Crianças Desfavorecidas de Angola (ACDA); Aliança Nacional para as ACM's de Angola (ACM-YMCA); Associação de Moradores e Amigos da Comuna Havemos de Voltar (AMAC); Associação de Solidariedade e Saúde Comunitária (ASSC); Friedrich Ebert Stiftung (FES); Grupo Afrika da Suécia (GAS); e Serviços Jesuítas aos Refugiados (JRS).

⁴¹ A Lei Constitucional consagra a instituição e operacionalização do acesso e uso efectivo e universal de determinados direitos para possibilitar o exercício formal da cidadania, a influência sobre os processos de tomada de decisão e as políticas públicas. Entre estes direitos encontramos os direitos relativos à reprodução cultural (liberdade de pensamento e de expressão, de imprensa e de comunicação); os direitos relacionados com a integração social (liberdade de associação e de reunião); e os direitos que asseguram a socialização (protecção da intimidade e da privacidade, e da integridade pessoal).

principalmente na área humanitária. O FONGA foi criado em 1991 e tem tentado funcionar como organismo coordenador das ONG locais. Este mecanismo associativo promoveu, por exemplo, uma reunião dos “sobas” angolanos, um encontro dos líderes tradicionais da sociedade Angolana. Em 1997, os seus membros decidiram reforçar a estrutura através do estabelecimento de diversos grupos de trabalho temáticos responsáveis pela coordenação com o FONGA, o Governo e a ONU relativamente a assuntos específicos. A partir de 2000, foi criado o Grupo de Ligação do CONGA, que realiza reuniões semanais com o organismo das Nações Unidas responsável pelas acções humanitárias (OCHA), no sentido de melhorar a coordenação entre as diversas organizações que operam nesta área.

Embora identificando alguns problemas na estrutura e no funcionamento das instâncias extra-judiciais analisadas naquele projecto de investigação, o estudo concluiu que “no seu conjunto, a rede de justiças disponíveis ao nível local em Luanda desempenha um papel fundamental no acesso à justiça, constituindo referências centrais para um processo de criação de um ‘novo’ direito angolano, incorporando outros espaços materiais e metafóricos, reflectindo outros saberes e experiências” (Meneses e Lopes, 2012: 376).

A resolução de conflitos e a promoção do acesso ao direito e à justiça em Angola, concretiza-se através de várias instâncias comunitárias, como Comissões de Moradores, organizações da sociedade civil (OMA, Mãos Livres, Associação Justiça, Paz e Democracia), Centros de apoio, Centros Sociais de Referência do Julgado de Menores, Sobas, etc., ou integradas na estrutura do Estado, como as instituições oficiais de controlo social com actuação local e de proximidade (polícias), gabinetes juntos do Ministério da Família e da Mulher (MIFAMU) e do Ministério da Administração Pública Emprego e Segurança Social (MAPESS), etc.

De entre as principais ONG, destaca-se a Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente (ADRA). É a maior ONG Angolana e, apesar de não ser uma

organização cívica na sua natureza, tem desempenhado um papel importante. Para além desta, outras ONG merecem destaque. É o caso da Associação Justiça Paz e Democracia (AJPD), uma organização cívica que tem actuado na área da justiça, nomeadamente na educação dos cidadãos para os direitos constitucionais, sobre o sistema prisional angolano e sobre a forma como é aplicado o direito penal. A AJPD conta com a colaboração activa de vários advogados e está também associada ao movimento pacifista.

A AJPD, no seu *Relatório sobre Os direitos humanos e a administração da justiça penal em Angola 2006-2009*, identifica diversas organizações da sociedade civil que elegeram o poder judicial como um dos focos do seu trabalho, seja de forma primária ou secundária, isto é, enquanto algumas organizações levam directamente a tribunal casos que violam direitos humanos como estratégia de acção principal, outras apoiam os casos no âmbito da sua acção que são levados à justiça. Assinala-se, a este propósito, a percepção de que nos casos em que as ONG estão presentes nas audiências de julgamento, ou quando os advogados patrocinados pelas ONG representam uma das partes no processo, “a tendência dos juízes tem sido uma maior preocupação com o processo em causa, um cuidado maior com o rigor que os procedimentos legais exigem”, identificando um maior comprometimento na administração da justiça quando parte da sociedade civil está sentada nos bancos da sala de audiência.

Consideramos que para problemática aqui em análise seria importante conhecer mais em detalhe a mobilização das várias das instâncias extrajudiciais de resolução de conflitos, isto é, a identificação do tipo de conflitos presentes (habitação, violência doméstica, regulação do poder paternal, direito de alimentos, roubos, conflitos entre vizinhos, etc.). Para tal, socorremo-nos da reflexão e problematização feita no único estudo

sociojurídico⁴² aprofundado (do nosso conhecimento) sobre as instâncias extra-judiciais que, na cidade de Luanda, participam na mediação e resolução de conflitos, a saber: os Centros Sociais de Referência do Julgado de Menores; o Gabinete Jurídico da Sala de Aconselhamento da OMA, no município do Cazenga; a Secção da Família e Promoção da Mulher, no Município do Kilamba Kiaxi; As 'Mãos Livres', no Cazenga; e as Comissões de Moradores. Os dados e a reflexão que a seguir se apresentam, de forma breve, constam daquele estudo⁴³.

OS CENTROS SOCIAIS DE REFERÊNCIA DO JULGADO DE MENORES (CSRJM)

Os Centros Sociais de Referência do Julgado de Menores, inseridos num vasto programa de reconciliação comunitária, são estruturas que integram o Julgado de Menores assumindo como objectivos: a protecção e melhoria das condições de vida dos menores, especialmente daqueles precisam de protecção especial ou que se encontram em conflito com a lei; a divulgação da Lei 9/96, do Julgado de Menores; a sensibilização das comunidades para a violação dos direitos da criança bem como a divulgação e informação sobre a sua existência; a recepção e encaminhamento de casos, se necessário, para a Comissão Tutelar e Julgado de Menores; o acompanhamento da execução das medidas de protecção social decretadas pelo juiz; e divulgação e acompanhamento dos casos de localização familiar e de crianças colocadas em famílias substitutas. Recebem queixas de conflitos familiares com as

⁴² Meneses, Maria Paula; Lopes, Júlio (orgs.) (2012), *Luanda e Justiça: Pluralismo Jurídico numa Sociedade em Transformação. O Direito por Fora do Direito: As instâncias extra-judiciais de resolução de conflitos em Luanda*. Vol. III. Coimbra: Almedina.

⁴³ Meneses, Maria Paula; Lopes, Júlio (orgs.) (2012), *Luanda e Justiça: Pluralismo Jurídico numa Sociedade em Transformação. O Direito por Fora do Direito: As instâncias extra-judiciais de resolução de conflitos em Luanda*. Vol. III. Coimbra: Almedina. pp. 51-328.

crianças e as famílias, procurando solucioná-los, sobretudo, pela via da mediação. A sua acção tem como objectivo central colmatar um vazio no sistema jurídico angolano, ao incidir especificamente sobre a defesa e a promoção dos direitos das crianças e dos jovens. A criação deste projecto implicou um envolvimento ministerial, institucional e de diversas ONG, tendo decorrido campanhas de promoção dos direitos da criança, através dos meios de comunicação social.

O papel dos CSRJM dentro da comunidade consiste, assim, em favorecer a promoção e sensibilização para os direitos das crianças e a concreta protecção dos menores, sobretudo no que se refere a casos de abuso, violação, e exploração. Recebem e acompanham os casos e, quando necessário, reencaminham-nos para o Julgado de Menores no Tribunal Provincial de Luanda ou para outras instituições com capacidade de resposta adequada. As suas principais actividades são: o acolhimento e atendimento dos casos em situação de risco; a localização familiar; a mediação com as crianças e as famílias; os inquéritos e encaminhamento dos casos para o Julgado de Menores; o registo de nascimento; o acompanhamento de crianças colocadas em famílias substitutas; contactos com líderes comunitários; e reuniões entre educadores e activistas sociais do Centro, de modo a avaliar o trabalho desenvolvido e a desenvolver.

Nos primeiros anos de actividade os casos que mais atendiam em ambos os Centros eram os de maus-tratos físicos e psicológicos, que incluem acusações de feitiçaria e violações sexuais, e a falta de escolaridade dos menores, pelo facto de não possuírem registo de nascimento. No Cazenga, os maus-tratos, na altura identificados como um dos problemas principais, eram causados essencialmente às crianças acusadas pelos familiares de serem feiticeiras. De acordo com os activistas, nos primeiros anos de actividade deste CSRJM os casos de crianças acusadas de feitiçaria ascenderam a mais de 200, tendo começado a diminuir a partir de 2005, fruto do trabalho feito por este Centro. No CSRJM do Kilamba Kiaxi, tal como no Cazenga, os casos de maus-tratos

são maioritariamente de crianças acusadas de feitiçaria e foi, igualmente, feito um trabalho em conjunto com várias instituições para que este tipo de casos diminuísse.

O GABINETE JURÍDICO DA SALA DE ACONSELHAMENTO DA OMA NO MUNICÍPIO DO CAZENGA

O Gabinete Jurídico da Sala de Aconselhamento da OMA é uma instância especializada na mediação de conflitos familiares, destacando-se os casos de violência doméstica. A OMA tem estado na linha da frente, impulsionando acções de luta contra a violência de género. O início da sua acção data dos finais da década de 1980 e visa a promoção, protecção e divulgação dos direitos das camadas sociais mais vulneráveis, sobretudo de mulheres envolvidas em conflitos domésticos. Neste contexto, tem tido um papel importante na luta contra as diferentes formas de violência doméstica, bem como garantindo o acesso à Justiça por parte dos cidadãos que procuram este Gabinete.

O Gabinete Jurídico assume-se, assim, como uma instância de promoção do acesso aos direitos e à justiça por parte da população, designadamente, do acesso à educação, saúde e demais serviços, e de igual modo para denunciar as violações dos direitos dos cidadãos pelas entidades públicas (policia, militares) e também por outros cidadãos. A maioria das queixas está relacionada com conflitos conjugais, constituindo as mulheres o principal grupo mobilizador.

A SECÇÃO DA FAMÍLIA E PROMOÇÃO DA MULHER DO MUNICÍPIO DO KILAMBA KIAXI

As organizações de defesa dos direitos das mulheres têm contribuído significativamente para um debate aberto do problema, possibilitando o alerta e a divulgação da informação sobre a violência doméstica. Contudo, o estudo que aqui seguimos de perto⁴⁴ aponta para a persistência de enormes dificuldades na interpretação e na acção sobre este problema social. Estas dificuldades prendem-se, por um lado, com a existência de poucos estudos sobre o tema e, por outro, com a prevalência das ideias que o senso comum veícula sobre a violência doméstica e o lugar das mulheres na família. Apesar de suscitar um forte interesse das políticas públicas, bem como uma crescente atenção na esfera privada, dentro da própria família, este tema é ainda considerado um assunto de carácter privado, dominando a ideia de que a busca de soluções para este problema deve ser feita ao nível do fórum familiar, o que significa que, muitas vezes, as vítimas de violência, e com necessidade de apoio e protecção, não encontram a ajuda institucional necessária para a resolução do problema, o que as torna vulneráveis e dependentes, em certos casos, dos próprios agressores.

Conforme se demonstra no estudo supracitado (Meneses e Lopes, 2012: 127-171), a Secção da Família e Promoção da Mulher no Município Kilamba Kiaxi é exemplo de uma experiência que procura mobilizar esforços e processos legais para defender os interesses das mulheres, envolvendo actores estatais e não-estatais, cuja acção visa lutar contra a violência de que as mulheres são alvo, incluindo o direito à saúde e à família (violência doméstica, feminização do HIV-Sida e o impacto da violência sobre a saúde e a família, etc.). A precariedade económica que afecta as mulheres reflecte-se nos principais tipos de casos

⁴⁴ Idem.

que demandam a Secção: desalojamento; desentendimentos; incumprimento, por parte do pai, do pagamento da mesada; e a violência física. Embora a violência física e psicológica constituam o panorama de fundo no qual se desenvolvem os conflitos, outros argumentos são usados para dar mais força a outras denúncias consideradas mais 'legítimas': tutela parental, direito a alimentos, herança e partilha de bens. Num contexto em que a questão da violência experimenta dificuldades em passar da teoria à prática, esta Secção constitui um exemplo do que é possível fazer no campo da educação e promoção dos direitos da mulher e da família.

As 'MÃOS LIVRES' NO CAZENGA

No quadro da transição que marcou o ressurgimento de organizações da sociedade civil, a associação 'Mãos Livres' surgiu oficialmente em 5 de Abril de 2000, com o estatuto de organização não governamental (ONG) de utilidade pública, apartidária, independente e sem fins lucrativos, de âmbito nacional, com sede em Luanda e representações em várias províncias. Os seus estatutos definem que a sua missão é: 1) promover e divulgar normas jurídicas, bem como acções informativas, formativas, educativas e culturais com vista a formar e sensibilizar a sociedade para a defesa e respeito dos direitos humanos e de cidadania; 2) auxiliar as pessoas desprovidas de conhecimento e recursos financeiros na defesa e exercício dos seus direitos; 3) participar na formação e capacitação dos agentes dos órgãos da administração do Estado, dos órgãos de soberania e da polícia nacional; e 4) participar no fomento de acções para melhorar as condições de tratamento dos presos e para aumentar o respeito pelo próximo e por uma cultura de paz e tolerância.

Quanto aos seus objectivos específicos, assentam em: 1) prestar maior atenção à divulgação e defesa de casos concretos de violação dos direitos humanos e de cidadania, bem como no auxílio a grupos sociais locais na defesa e denúncia dos seus direitos; 2) prestar maior atenção aos problemas

ligados à violência no lar, discriminação da mulher no ensino, no emprego e no meio social, bem como auxiliá-la na interposição de acções judiciais com vista à salvaguarda dos seus direitos; e 3) contribuir para a defesa dos direitos de propriedade, do direito à terra e dos recursos naturais, assim como para a promoção de acções que visem a resolução de conflitos por uma via pacífica.

A 'Mãos Livres' é, assim, uma associação que se propõe lutar pela promoção, divulgação e defesa dos direitos humanos, prestar assistência jurídica aos cidadãos mais desfavorecidos, ao mesmo tempo que divulga informações sobre os direitos humanos e o acesso à justiça. Implantada nas várias províncias de Angola, manteve até há pouco tempo um Centro no Município do Cazenga, sobre o qual incidiu a pesquisa no âmbito do estudo acima referido⁴⁵. O tipo de conflitos processados depende, em larga medida, da procura pelos cidadãos e dos casos remetidos por outras instâncias (Polícia, OMA, etc.). Os principais casos que o Centro atende incluem: a falta de assistência dos pais aos filhos; situações de burlas; despedimentos, com maior incidência para as empresas de segurança e transporte público; violência doméstica; despejos habitacionais e apropriação de terrenos com indemnizações reduzidas.

AS COMISSÕES DE MORADORES

De acordo com o estudo que temos vindo a citar, as primeiras Comissões surgiram em Angola em meados dos anos 1970, no bairro Dr. Agostinho Neto, mas apenas se implantaram alguns anos depois, já na década de 1980. Com a chegada crescente de novos habitantes ao bairro, importava criar espaços onde os moradores pudessem colocar os seus problemas e projectos. A

⁴⁵ Idem.

emergência e o desenvolvimento destas Comissões por todo o tecido urbano da cidade de Luanda deverão ser vistas como práticas de alargamento de cidadania, momentos decisivos de um política mais abrangente e inclusiva de administração democrática de uma cidade marcada pela fractura colonial.

O estudo sobre o papel desempenhado por estas Comissões⁴⁶ permitiu alargar a discussão sobre o sentido da ‘modernização’ destes espaços. As Comissões de Moradores, assim como as igrejas, a polícia ou as autoridades tradicionais, até agora pouco estudadas no contexto angolano enquanto instâncias de mediação e resolução de conflitos, podem ser consideradas como exemplos de instâncias negadas pela experiência da modernidade. Longe de funcionarem e existirem separadas do Estado⁴⁷, as Comissões de Moradores são parte integrante do panorama político de Luanda, dialogando e colaborando com instituições formais, como os Centros de Referência do Julgado de Menores ou a polícia e com organizações não-governamentais, como as ‘Mãos Livres’, entre outros. Todavia, apesar de a figura ‘oficiosa’ da Comissão de Moradores estar presente na maioria dos bairros e sectores de Luanda, ela está ausente da estrutura formal do Estado a nível local. Se, por um lado, a Comissão de Moradores constitui a representação mais próxima da autoridade e força do Estado junto das populações que habitam os municípios de Luanda, jogando um papel ubíquo; por outro, não está representada no Organigrama da Administração do Território. A principal preocupação está ligada à delinquência

⁴⁶ Cf. o estudo que aqui seguimos de perto (Meneses e Lopes, 2012).

⁴⁷ Se para os legisladores, a Comissão de Moradores cumpria a função de representar o poder do Estado ao nível mais da base, onde Estado não está presente; já para os moradores do Sector, a Comissão é um órgão de gestão da esfera pública, de resolução de conflitos e combate à criminalidade e à delinquência juvenil que se fazia sentir no local. Como tal, para os moradores a Comissão de Moradores está intimamente associada à figura do Estado. Concebida como representação local do Estado, tem como função informar os moradores sobre as políticas e projectos que contribuirão que acontece no bairro, zelando pelos interesses da comunidade, auscultando-a para tal e procurando resolver os problemas que a afectam.

juvenil. Para além deste problema, registam-se outros conflitos na procura das Associações, como sejam ligados à disputa de terrenos, conflitos familiares, acusações de feitiçaria, problemas de saneamento (água, luz, lixo), entre outros.

Resulta do que se deixou dito que se, por um lado, a sociedade civil angolana tem vindo a aprofundar a sua acção em vários domínios, designadamente, no âmbito do acesso ao direito e à justiça e na resolução de conflitos, por outro, são muitas ainda as limitações ao exercício desse papel, decorrentes, designadamente, da fragilidade da democracia, da desigualdade de condições e de oportunidades, da ausência de uma cultura política capaz de romper com relações clientelistas, do distanciamento das instituições do Estado em relação aos cidadãos. O aprofundamento da interacção entre as ONG, por um lado, e entre estas e instituições do Estado, por outro, constitui igualmente um outro desafio, aprofundando experiências já em curso.

É no quadro desta fragilidade que se inserem as preocupações de alguns dos entrevistados relativamente à proposta que se apresenta de criação dos julgados de paz. Embora a criação dos julgados de paz configure uma solução enaltecida pela grande maioria dos actores sociais ouvidos no âmbito deste projecto de investigação, alguns não deixaram de manifestar a sua preocupação relativamente a possíveis efeitos perversos dessa institucionalização, desde logo, por considerarem que este processo anula o carácter informal e comunitário das organizações da sociedade civil. Podendo, ainda, constituir uma oportunidade para o surgimento ou consolidação do que apelidam de organizações “fabricadas”. É, assim, fundamental que a criação desta inovação institucional e, sobretudo, o seu acompanhamento esteja muito atento a possíveis efeitos perversos, de modo a actuar sobre eles logo que se manifestem.

III. INSTÂNCIAS EXTRAJUDICIAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: ALGUMAS EXPERIÊNCIAS

Como já referimos, é hoje consensualmente aceite que os tribunais não são, nem o único, nem sempre o mais frequente mecanismo de resolução de litígios, sendo, apenas, aquele que reveste maior oficialidade, formalidade e especialização, mas também o mais inacessível. Esta concorrência de diversos mecanismos de resolução de litígios é vivida em diferentes graus pelos países, centrando-se a discussão na questão de saber de que forma se deverão articular as várias instâncias de resolução de conflitos entre si e, em especial, com os tribunais judiciais.

A definição do papel das diferentes instâncias de resolução de litígios está presente no debate sobre a reforma do sistema de justiça em países de todo o mundo, particularmente em África, com reflexos na reforma constitucional. Vejamos, de forma breve, alguns exemplos no que respeita a formas de justiça alternativa aos tribunais judiciais.

BOTSWANA

Convoquemos, em primeiro lugar, pela sua expressividade, o caso do Botswana que tem um sistema legal dual, coexistindo o direito costumeiro, que

não seja incompatível com lei escrita ou contrário aos princípios da moralidade, da humanidade e do direito natural, e o direito formal emanado do poder legislativo⁴⁸. O direito costumeiro⁴⁹ é aplicado pelos tribunais tradicionais⁵⁰ (*customary courts*⁵¹), que são constituídos segundo o direito costumeiro⁵², após decisão ministerial⁵³. O processo de reconhecimento parte dos Chefes Tribais (*Chief*), a quem é conferida a competência de submeter à consideração do poder executivo (*The Minister*) a proposta para a criação ou reconhecimento de instâncias de resolução de conflitos já existentes na comunidade, bem como para a supressão ou alteração de tribunais tradicionais dentro da sua área de jurisdição. É, portanto, o poder executivo (*The Minister*)⁵⁴ que, por proposta de

⁴⁸ A Constituição da República prevê, expressamente, no seu artigo 15.º, a proibição de discriminação baseada na raça, tribo, naturalidade, ideologia política, orientação religiosa ou sexo. Define, no entanto, não se tratar de acto discriminatório lei que regule questões relacionadas com a adopção, casamento, divórcio, partilhas por morte ou qualquer outra lei pessoal ou a aplicação do direito costumeiro a membros de uma determinada raça, comunidade ou tribo.

⁴⁹ Além do direito costumeiro, os tribunais tradicionais podem aplicar lei escrita, desde que expressamente autorizados para o efeito (c. artigo 15.º e 16.º do *Customary Courts' Act*).

⁵⁰ Regulado pelo *Customary Courts' Act*, aprovado pelo Proc. 19, 1961, e alterado pelos seguintes diplomas: HMC Order 1, 1963, L.N. 84, 1966, Act 57, 1968, Act 6, 1972, S.I. 71, 1975, Act 2, 1977, S.I. 12, 1977, Act 25, 1986, Act 13, 1997, Act 1, 2002, Act 7, 2005, Act 1, 2006.

⁵¹ Segundo o artigo 2.º do *Customary Courts' Act*, por *Customary Courts* entende-se os *lower customary courts* e os *higher customary courts*.

⁵² Cf. artigo 8.º do *Customary Courts' Act*.

⁵³ Trata-se de uma decisão ministerial através da qual se podem criar ou reconhecer a existência destes tipo de tribunais, determinar qual a sua composição e competências funcionais dos seus membros.

⁵⁴ O poder executivo (*The Minister*), no âmbito destas atribuições, é assessorado por uma estrutura administrativa denominada Administração Tribal (*Tribal Administration*), que é composta por um Director, um Vice-Director e assistentes do director, todos funcionários públicos nomeados pelo Ministro. Ao Director da Administração Tribal (*Director of the Tribal Administration*) compete aconselhar o Ministro quanto à constituição, limites de jurisdição e composição (dos tribunais tradicionais, supervisionar os tribunais tradicionais e exercer outros poderes atribuídos ministerialmente⁵⁴. Para o efeito, todos os tribunais tradicionais deverão enviar-lhe, periodicamente, um relatório dos casos submetidos.

um chefe tribal, define os limites de jurisdição e território de cada tribunal⁵⁵. A regulamentação dos procedimentos a adoptar nos tribunais tradicionais, das custas aplicáveis, destino a dar às multas aplicadas, entre outros, é também de competência ministerial.⁵⁶

A lei (*Customary Courts' Act*) subtrai expressamente à jurisdição dos tribunais tradicionais o conhecimento de um conjunto alargado de matérias. Assim, na jurisdição criminal, os tribunais tradicionais não podem conhecer de casos em que o suspeito seja acusado de traição, de envolvimento em motim ou qualquer acto ofensivo da segurança nacional, da prática de acto que tenha como resultado a morte, de bigamia, de actos contra a administração pública, de corrupção, contrafacção de moeda, roubo (quando o suspeito seja maior de 21 anos), extorsão, crime contra a lei da insolvência ou a lei das empresas, violação e da prática de crimes relacionados com metais preciosos. Na jurisdição civil, os tribunais tradicionais não podem conhecer de qualquer causa em que se pretenda obter a dissolução de casamento não celebrado de acordo com o direito costumeiro, dos processos relacionados com disposições testamentárias, com a lei da insolvência, dos casos relativos a questões em que o direito costumeiro não seja aplicável ou relacionados com feitiçaria, sem o consentimento do Ministério Público⁵⁷.

Assim, nos processos cíveis, é possível o recurso aos tribunais tradicionais quando não esteja em causa as matérias expressamente excluídas, o valor da causa esteja dentro dos limites fixados pelo acto de criação do tribunal e o réu seja residente na área de jurisdição do tribunal⁵⁸. Nos processos-crime, os

⁵⁵ Cf. artigo 7.º do *Customary Courts' Act*.

⁵⁶ Cf. artigo 49.º do *Customary Courts' Act*.

⁵⁷ Cf. artigo 13.º do *Customary Courts' Act*.

⁵⁸ Cf. artigo 11.º do *Customary Courts' Act*.

tribunais tradicionais, ressalvadas as matérias expressamente afastadas da sua jurisdição, apenas poderão decidir dentro dos limites fixados no acto de constituição de cada tribunal, que define, ainda, a pena máxima que o mesmo poderá aplicar, que poderá compreender uma multa, pena de prisão, castigos corporais ou uma combinação daquelas penas⁵⁹. Nestes processos, os tribunais tradicionais poderão decidir tendo como orientação as normas previstas no Código Penal, sendo que a acusação pode ser efectuada, quer pela vítima, quer pelo Ministério Público⁶⁰.

Nos termos do artigo 32.º do *Costumary Courts' Act*, as partes não são representadas por advogados em tribunais tradicionais ou em tribunais de jurisdição comum, sempre que a decisão seja de acordo com o direito costumeiro.

O *Costumary Courts' Act* estabelece, ainda, a possibilidade de qualquer parte pedir a transferência de processo que corra em tribunal tradicional para outro tribunal, nomeadamente, por atraso injustificado na resolução do processo ou por denegação de justiça, devendo tal pedido ser reportado ao tribunal tradicional de apelação. Este deverá analisar o pedido e, concordando com o mesmo, deverá ordenar a sua transferência para outro tribunal tradicional ou para um tribunal de jurisdição comum⁶¹.

Podem, ainda, ser criados, a par dos tribunais tradicionais de base (*lower customary courts*) e dos tribunais tradicionais superiores (*higher customary courts*), os tribunais tradicionais de apelação (*customary courts of appeal*)⁶².

⁵⁹ Cf. artigo 18.º do *Customary Courts' Act*.

⁶⁰ Cf. artigo 12.º do *Customary Courts' Act*.

⁶¹ Cf. artigo 37.º do *Customary Courts' Act*.

⁶² Cf. artigo 41.º do *Customary Courts' Act*

Das decisões proferidas pelos tribunais tradicionais de base cabe recurso para os tribunais tradicionais superiores, ou, na sua ausência, para um tribunal tradicional de apelação. Das decisões proferidas pelos tribunais tradicionais superiores cabe recurso para os tribunais tradicionais de apelação. Por sua vez, para o *High Court* apenas cabe recurso de um conjunto delimitado de decisões previstas na lei⁶³ ou, fora desses casos, sempre que um juiz daquele tribunal assim o determine⁶⁴.

Segundo o direito costumeiro (*Customary Law Act*)⁶⁵, os tribunais tradicionais do Botswana devem, dentro dos limites de sua jurisdição, aplicar o direito consuetudinário sempre que a lei assim o determine⁶⁶, bem como, por regra, em todos os casos cíveis em que as partes sejam pessoas da mesma tribo⁶⁷ ou caso exista um acordo escrito entre as partes nesse sentido⁶⁸. Prevêem-se várias excepções a este princípio geral. Desde logo, no que respeita à custódia de crianças, prevendo-se que é o seu bem-estar que determinará, em primeira linha, a lei aplicável ao caso concreto⁶⁹. Além desta disposição, existem outras com carácter especial em matéria de sucessão e em matéria de indemnização decorrente de lesões corporais e de morte⁷⁰. Esta lei determina igualmente qual o direito costumeiro aplicável em caso de conflito de leis consuetudinárias,

⁶³ É sempre possível recurso quando estejam em causa decisões relacionadas com o estado das pessoas; quando estejam em causa decisões cuja sentença exceda a quantia de BWP 200; ou quando estejam em causa decisões em que se condene em pena de prisão superior a seis meses ou em castigos corporais superiores a 8 golpes.

⁶⁴ Cf. artigo 42.º do *Costumary Courts' Act*.

⁶⁵ Regulado pelo Act 51, 1969.

⁶⁶ Cf. artigo 3.º do *Costumary Law Act*.

⁶⁷ Cf. artigo 4.º do *Costumary Law Act*.

⁶⁸ Cf. artigo 5.º do *Costumary Law Act*.

⁶⁹ Cf. artigo 6.º do *Costumary Law Act*.

⁷⁰ Cf. artigo 7.º e 8.º do *Costumary Law Act*.

estabelecendo, por exemplo, que, em questões de terras a lei aplicável é a lei costumeira do lugar onde a terra se situe, não afastando todavia a possibilidade de o tribunal aplicar o direito consuetudinário determinado por acordo das partes⁷¹.

Para além dos tribunais tradicionais, prevê-se, no Botswana, a figura do Juíze de Paz. Segundo o *Justices of the Peace Act*⁷², o Presidente do Botswana pode, sempre que as circunstâncias assim o exigirem e durante um prazo determinado, nomear qualquer residente no Botswana Juiz de Paz (*Justices of the Peace*)⁷³. O Juiz de Paz nomeado deverá, após prestar juramento perante o Tribunal Supremo (*High Court*), exercer os poderes em que foi instituído, dentro dos limites estabelecidos em concreto aquando da nomeação, designadamente, no que respeita à jurisdição em que pode actuar⁷⁴.

A estes juízes podem ser atribuídas competência para tomar e certificar juramentos e declarações solenes, nomeadamente para receber denúncias⁷⁵; para prender ou dar ordem de prisão, devendo, de seguida, apresentar o infractor perante o magistrado judicial competente; e, ainda, para a prática de actos preparatórios de processos-crime⁷⁶. A lei determina, contudo, que um Juiz de Paz apenas deverá exercer tais competências quando esteja convencido da existência de motivos suficientes que determinarão o

⁷¹ Cf. artigo 10.º do *Costumary Law Act*

⁷² Diploma legal aprovado pelo Proc. Proc. 29, 1952, Cap. 49, 1959, e alterado pelos seguintes diplomas: HMC Order 1, 1963; L.N. 55, 1965; L.N. 84, 1966.

⁷³ Cf. artigo 2.º do *Justices of the peace Act*.

⁷⁴ Cf. artigo 4.º do *Justices of the peace Act*.

⁷⁵ As denúncias que forem apresentadas ao Juiz de Paz devem ser tomadas sob juramento do denunciante e posteriormente redigidas e assinadas, quer por este, quer pelo próprio Juiz de Paz (cf. artigo 13.º do *Justices of the peace Act*).

⁷⁶ Cf. artigo 5.º a 9.º do *Justices of the peace Act*.

prosseguimento do processo, quando este for apresentado ao magistrado competente, ou quando considere que a sua actuação se justifica por existirem fortes probabilidades de o infrator tentar fugir ou não comparecer mediante prévia notificação⁷⁷.

O Juiz de Paz, após tomar conhecimento das situações que lhe são reportadas pelo denunciante ou das quais tomou conhecimento por uma qualquer outra via, designadamente através dos órgãos policiais ou por conhecimento directo, deve, fazer, desde logo, um juízo de *prognose postume*, e, caso conclua pela viabilidade do prosseguimento do processo, comunicar imediatamente a situação ao magistrado competente, remetendo, se for o caso, o juramento ou as declarações solenes escritas que perante si foram prestadas, bem como todos os demais elementos, designadamente relatórios policiais, que serviram de base à sua tomada de decisão. Caso contrário, ou seja, se concluir pela não viabilidade do prosseguimento do processo, deve reencaminhar de imediato toda aquela documentação para Tribunal Supremo (*High Court*)⁷⁸. Por sua vez, qualquer juiz do Tribunal Supremo (*High Court*) ao examinar o processo que lhe foi remetido pelo Juiz de Paz, pode, se assim o entender, ordenar a qualquer tribunal judicial a realização de mais diligências de investigação⁷⁹. Prevê-se, ainda, que qualquer pessoa que se sinta prejudicada por uma decisão proferida por um Juiz de Paz que tenha recusado dar seguimento a uma denúncia apresentada, pode recorrer para o Tribunal Supremo (*High Court*)⁸⁰.

⁷⁷ Cf. artigo 10.º do Justices of the peace Act.

⁷⁸ Cf. artigo 14.º e 15.º do *Justices of the peace Act*.

⁷⁹ Cf. artigo 17.º do Justices of the peace Act.

⁸⁰ Cf. artigo 18.º do Justices of the peace Act.

A lei estabelece, ainda, que cada Juiz de Paz deve manter um registo actualizado de todas as taxas de justiça e dos valores que lhe forem entregues no âmbito do exercício das competências de Juiz de Paz, devendo, ainda, entregar os montantes em causa no prazo que lhe seja ordenado⁸¹.

NAMÍBIA

Os tribunais comunitários da Namíbia, regulados pelo *Community Courts Act 10 of 2003*, exercem a sua autoridade jurisdicional sobre uma determinada área geográfica, habitada por uma dada comunidade tradicional⁸². O reconhecimento ou criação destes tribunais está dependente de um pedido escrito, apresentado por uma ou mais autoridades tradicionais, reconhecidas de acordo com o *Traditional Authorities Act, 25 of 2000*⁸³, dirigido ao Ministro da Justiça, para uma determinada circunscrição territorial⁸⁴. Este pedido deve conter, entre outros elementos, o nome da comunidade tradicional onde deverá

⁸¹ Cf. artigo 20.º do Justices of the peace Act.

⁸² As comunidades tradicionais são definidas neste diploma como um agrupamento social indígena, homogéneo e endogâmico, organizado em famílias derivadas de clãs exógamos que partilham antepassados, língua, herança cultural, costumes, tradições, reconhecendo uma autoridade tradicional comum, enquanto habitantes da mesma área comunal. Inclui igualmente membros dessa comunidade residentes fora da respectiva área comunal (cf. artigo 1.º do *Community Courts Act*).

⁸³ Este diploma legal define e regula as Autoridades Tradicionais, estabelecendo que cada comunidade pode, nos termos aí previstos, fazer-se representar por uma *Traditional Authority*, devendo o seu *Cheif* ser designado e reconhecido de acordo com esta lei. Além do *Cheif*, devem ser eleitos os *Traditional Councillors*, formando, assim, em conjunto a *Traditional Authority*. Resulta igualmente da lei que esta *Traditional Authority* deve promover a paz e o bem estar entre os membros da comunidade; bem como supervisionar e assegurar o cumprimento da *Customary Law* de cada comunidade. Para o efeito, entre outros poderes, são-lhes conferidas atribuições para determinar, após consulta de um qualquer membro da comunidade, a *customary law* aplicável aos diferentes casos, bem como para administrar e executar a *customary law* na comunidade.

⁸⁴ Cf. artigo 2.º e 3.º do *Community Courts Act*.

ser criado o tribunal comunitário; a área geográfica da comunidade sobre a qual o tribunal terá competência jurisdicional⁸⁵; a menção se antes da aprovação do diploma já existia alguma instância; e o nome das pessoas habilitadas que possam ser apontadas como juízes ou assessores, de acordo com os critérios definidos na lei⁸⁶.

A lei estabelece, ainda, que o Ministro da Justiça, com a anuência do Ministro das Finanças, após reconhecer ou autorizar a constituição de um determinado tribunal comunitário, deve, em coordenação com o seu órgão de gestão, promover uma adequada assistência financeira⁸⁷, no sentido de assegurar o funcionamento dos tribunais comunitários, estando, todavia, tais verbas consignadas a rúbricas específicas, designadamente salários, previamente aprovadas.

Prevê-se a abertura de uma conta junto de uma instituição financeira através da qual deverão ser pagos todos os valores devidos ao tribunal, designadamente, taxas de justiça ou outras e encargos a suportar com o processo. Estas receitas deverão ser utilizadas para custear as despesas de gestão corrente do tribunal, devendo todos os movimentos ficar devidamente registados em suporte próprio, de modo a permitir que toda a movimentação de dinheiros possa ser examinada e auditada anualmente pelo *Auditor-Genera*⁸⁸.

⁸⁵ Note-se que, numa área geográfica delimitada, apenas poderá existir um tribunal comunitário.

⁸⁶ No person shall be eligible for appointment as a Justice of a community Cf. artigo 8.º do *Community Courts Act*.

⁸⁷ Cf. artigo 5.º do *Community Courts Act*.

⁸⁸ Cf. artigo 6.º do *Community Courts Act*. Trata-se de uma entidade nomeado pelo Presidente, por um período de 5 anos, sob recomendação da Comissão de Serviço Público (Public Service Commission) e aprovação da Assembleia Nacional (National Assembly, tendo como atribuições as que lhe foram conferidas pelo State Finance Act, 1991 (Act 31 of 1991), designadamente a realização de auditorias às contas dos Ministérios do Governo Central e dos demais órgãos do Governo ao nível das regiões, municípios e aldeias.

Após a realização destas auditorias, os resultados são apresentados à Assembleia Nacional, podendo, ainda, fazer-se recomendações com vista a uma melhor gestão financeira e uso dos recursos.

Os tribunais comunitários poderão ser compostos por um ou mais juízes, nomeados pelo Ministro da Justiça⁸⁹, podendo, ainda, contar com um ou mais assessores, que funcionam como conselheiros do tribunal, a seleccionar da lista de pessoas indicadas no pedido de reconhecimento ou de criação apresentado⁹⁰. Estes assessores, bem como os Juízes e demais pessoal, devem ser pagos com as verbas provenientes da assistência financeira, aprovada pelo Ministro das Finanças, a que acima de fez referência.

Os requisitos legais para que uma pessoa possa ser nomeada como juiz ou assessor são os seguintes: conhecer o direito consuetudinário da área de jurisdição; ser-lhe reconhecida integridade adequada para o cargo; não ser membro do Parlamento, Conselho Regional, conselho de Autoridade Local, nem líder de partido político (cf. artigo 8.º do *Community Courts Act*).

Os tribunais comunitários têm competência jurisdicional para apreciar casos que envolvam pedidos de indemnização, restituição ou qualquer outra queixa reconhecida pelo direito costumeiro, desde que os factos ocorram no contexto da respectiva área de jurisdição ou que as pessoas acordem nesse sentido, independentemente da área de jurisdição do tribunal. No caso de as partes não partilharem o mesmo sistema de direito costumeiro, o tribunal deverá aplicar aquele que considere mais justo e adequado à resolução do conflito⁹¹. Sempre que ocorram dúvidas sobre a interpretação do direito costumeiro a aplicar,

⁸⁹ Estas pessoas devem respeitar os requisitos que acima já foram identificados e que se encontram previstos no artigo 8.º do *Community Courts Act*.

⁹⁰ Cf. artigo 7.º do *Community Courts Act*.

⁹¹ Cf. artigo 12.º do *Community Courts Act*.

depois de apreciadas as provas e atendendo aos factos apresentados pelas partes, poderão ser consideradas na tomada de decisão outras decisões anteriores, doutrina ou outras fontes relevantes, incluindo a consulta de pessoas, de forma oral ou escrita. As informações obtidas com recurso a estas fontes devem ser disponibilizadas às partes.

No que diz respeito aos procedimentos, prevalece o princípio de equidade e da justiça natural, nomeadamente em matéria de produção de prova e das decisões ou multas a aplicar⁹². Nestes tribunais, tanto pode ser utilizada a língua oficial, como qualquer língua nacional ou não, incluindo a linguagem gestual, prevendo-se a possibilidade de recurso a intérpretes⁹³. Ambas as partes devem comparecer pessoalmente perante o Juiz, podendo representar-se a si mesmo ou fazerem-se representar por qualquer pessoa de sua escolha⁹⁴. Os processos entrados nos tribunais comunitários devem ser registados, sendo que uma cópia desses registos deverá ser enviada para o tribunal comum (*Magistrate's court*)⁹⁵. As forças policiais poderão, também, ser requisitadas para colaborar com o tribunal em qualquer processo.⁹⁶

As decisões dos tribunais comunitários⁹⁷ podem consistir no pagamento de um indemnização, reparação de dano ou restituição de objecto, acordo com as normas do direito costumeiro. Os pagamentos poderão ser realizados em

⁹² Cf. artigo 19.º do *Community Courts Act*.

⁹³ Cf. artigo 15.º do *Community Courts Act*.

⁹⁴ Cf. artigo 16.º do *Community Courts Act*.

⁹⁵ Cf. artigo 18.º do *Community Courts Act*.

⁹⁶ Cf. artigo 13.º e 14.º do *Community Courts Act*.

⁹⁷ Segundo a lei, qualquer ordem, aviso, intimação ou outro escrito emitida nos termos da Lei por um tribunal comunitário tem força em todo o República da Namíbia (artigo 17.º do *Community Courts Act*).

dinheiro ou em géneros de montante equivalente⁹⁸. Em caso de incumprimento das decisões no período estipulado, a parte poderá reconduzir o caso para o tribunal judicial competente, entregando uma cópia da decisão do Tribunal Comunitário⁹⁹. Cabe ao tribunal judicial a execução da decisão proferida em sede comunitária. Contudo, a apreciação do caso por um tribunal comunitário impede a sua nova reapreciação por um tribunal judicial. Também não poderão decorrer, em simultâneo, processos em tribunais judiciais e comunitários¹⁰⁰.

As decisões dos tribunais comunitários são passíveis de recurso para os tribunais judiciais, desde que esgotados todos os meios de recurso disponíveis no interior da respectiva jurisdição comunitária. Até à decisão do recurso, a execução da decisão do tribunal comunitário é suspensa. Reserva-se ainda a possibilidade de, durante as audiências de recurso, a decisão do tribunal comunitário sofrer alterações, em função das circunstâncias específicas. Na apreciação do recurso pelo tribunal judicial, o magistrado responsável deve escolher dois assessores do tribunal comunitário que produziu a decisão a fim de o aconselharem sobre a dinâmica do processo. Caso os registos constantes do processo se revelem insuficientes para a decisão judicial, o magistrado deverá proceder à obtenção de novas provas que lhe permitam decidir. A decisão de recurso pode confirmar a decisão previamente proferida, alterá-la ou devolver o caso ao tribunal comunitário, com o objectivo de aprofundar as averiguações, de acordo com instruções precisas. Desta decisão pode, ainda, caber recurso para o *High Court*, devendo, nesta situação, o caso ser tratado

⁹⁸ Cf. artigo 22.º do *Community Courts Act*

⁹⁹ Cf. artigo 23.º do *Community Courts Act*

¹⁰⁰ Cf. artigo 24.º do *Community Courts Act*

de acordo com as regras aplicáveis a qualquer processo da justiça comum civil¹⁰¹.

O diploma em análise prevê, ainda, um catálogo de penalizações que visam censurar o desrespeito pela dignidade, ritualismo, procedimentos e formalidades dos tribunais comunitários¹⁰². A preocupação com a legitimação do social do tribunal está também no lastro da previsão legal da possibilidade de emissão de ordem de detenção em caso de incumprimento da notificação para comparecer no tribunal comunitário, sem fundamentação razoável. Sempre que tal se verificar, o detido deverá ser acompanhado pelo oficial de diligências do tribunal comunitário em causa, ou sempre que se justifique, por um oficial de diligências de um tribunal judicial ou de um elemento das forças policiais. Nestes dois últimos casos em que são requisitados, para efeitos de detenção, elementos de outras instâncias que não os tribunais comunitários, a ordem de detenção deverá ser validada por um magistrado judicial. A pessoa detida, depois de ouvida sobre as razões da sua não comparência no tribunal comunitário que a notificou, pode ser condenada, por este mesmo tribunal, no pagamento de uma multa que não exceda N\$100.¹⁰³

MOÇAMBIQUE

Em consequência das alterações constitucionais de 1990, os tribunais de localidade e de bairro deixaram de fazer parte do sistema judicial e passaram a ser regulados por lei própria – Lei dos Tribunais Comunitários (Lei n.º 4/92, de

¹⁰¹ Cf. artigo 26.º, 27.º, 28.º e 29.º do *Community Courts Act*

¹⁰² Cf. artigo 31.º do *Community Courts Act*

¹⁰³ Cf. artigo 20.º do *Community Courts Act*

6 de Maio) ¹⁰⁴. Segundo consta da breve exposição de motivos desta lei, o objectivo da consagração legal destes tribunais foi o da “*criação de instrumentos que, envolvendo a comunidade, permitam uma sã e harmoniosa convivência social entre os cidadãos*”, um vez que as experiências recolhidas por uma justiça de tipo comunitário no país “*apontam para a necessidade da sua valorização e aprofundamento, tendo em conta a diversidade étnica e cultural da sociedade moçambicana*”. Concluindo-se, assim, que se impõe a criação de “*órgãos que permitam aos cidadãos resolver pequenos diferendos no seio da comunidade, contribuam para a harmonização das diversas práticas de justiça e para o enriquecimento das regras, usos e costumes*”.

Acontece que a referida Lei n.º 4/92, de 6 de Maio, ainda em vigor, para além de estar desactualizada, nunca chegou a ser regulamentada. A inexistência de regulamentação é apontada na Exposição de motivos da Anteproposta da Lei de Bases da Organização Judiciária, publicada Portal do Governo de Moçambique¹⁰⁵, como a consequência da falta de apoio a estes tribunais, quer em termos materiais, quer em termos de formação. Salienta-se, ainda, que tal se traduziu “*numa difícil comunicação entre estes e os tribunais judiciais, dificultando, entre outras coisas, a possibilidade das partes procurarem outra solução para os problemas, no caso de considerarem injusta a decisão do tribunal comunitário*”¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Esta lei foi publicada no Boletim da República de 6 de Maio de 1992 (I série, n.º 19).

¹⁰⁵ Esta Anteproposta de lei resulta de um trabalho de investigação levado a cabo pelo Centro de Formação Jurídica e Judiciária de Moçambique, em parceria com o Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, no âmbito do acordo de cooperação entre ambas as instituições. In http://www.portaldogoverno.gov.mz/Legisla/legisSectores/judiciaria/lei_bases_org_judiciaria.pdf (Março 2012).

¹⁰⁶ Cf. Exposição de Motivos da Anteproposta da Lei de Bases.

Os Tribunais Comunitários podem funcionar, de acordo com a Lei, nas sedes do posto administrativo ou de localidade, nos bairros ou nas aldeias¹⁰⁷. Sempre que accionados, deverão tentar, em primeiro lugar, obter a reconciliação das partes e, só quando não o conseguirem ou não sendo esta possível, é que deverão julgar o caso, devendo fazê-lo de acordo com a equidade e o bom senso¹⁰⁸. Todas as questões submetidas à apreciação destes tribunais implicam o pagamento de um imposto de justiça, não, tendo, contudo, sido previsto os critérios para a sua determinação, ou, ainda, para quem revertem tais quantias, deixando-se tal matéria para ser regulamentada posteriormente – o que, como já foi referido, nunca chegou a acontecer.

A composição destes tribunais comunitários, segundo resulta da lei, faz-se com oito membros, sendo cinco deles efectivos e três suplentes, elegendo entre si o presidente¹⁰⁹, a quem são atribuídas competências próprias, designadamente para ordenar a comparência de pessoas junto do tribunal, sob pena de aplicação de uma multa; para receber as queixas; para introduzir as questões em Tribunal e para assegurar que, sempre que possível, seja elaborada uma acta das deliberações tomadas pelo tribunal¹¹⁰. Os tribunais comunitários não podem deliberar sem que estejam presentes pelo menos dois dos seus membros, para além do seu Presidente, que, em caso de falta ou impedimento, será sempre substituído pelo membro mais velho que componha o Tribunal¹¹¹.

Poderão ser membros dos tribunais comunitários quaisquer cidadãos nacionais em pleno gozo de direitos políticos e cívicos, com idade não inferior a 25 anos,

¹⁰⁷ Cf. artigo 1.º da Lei n.º 4/92, de 6 de Maio.

¹⁰⁸ Cf. artigo 2.º da Lei n.º 4/92, de 6 de Maio.

¹⁰⁹ Cf. artigo 7.º da Lei n.º 4/92, de 6 de Maio.

¹¹⁰ Cf. artigo 6.º da Lei n.º 4/92, de 6 de Maio.

¹¹¹ Cf. artigo 7.º, n.º 3 e 8.º da Lei n.º 4/92, de 6 de Maio.

eleitos pelos órgãos representativos locais¹¹². Os membros eleitos¹¹³ exercerão funções por um período de três anos, sendo permitida a sua reeleição¹¹⁴. A compensação devida pelo exercício de funções será fixada pelos respectivos Governos Provinciais, mediante proposta dos Tribunais Judiciais de Província, em função das receitas apuradas¹¹⁵.

Aos tribunais comunitários compete-lhes deliberar sobre pequenos conflitos de natureza civil e sobre questões emergentes de relações familiares que resultem de uniões constituídas segundo os usos e costumes; conhecer de delitos de pequena gravidade, que não sejam passíveis de penas privativas de liberdade e a que se ajustem medidas como a crítica pública, a prestação de serviço à comunidade por período não superior a trinta dias, multa cujo valor não exceda 10 000,00 MT, a privação por período não superior a trinta dias do exercício do direito cujo uso imoderado originou o delito, ou indemnização de prejuízos causados pela infracção, podendo esta medida, ser aplicada autonomamente ou acompanhada de qualquer das outras; e, ainda, praticar todos os actos de que sejam incumbidos pelos tribunais judiciais¹¹⁶. Dispõe igualmente a Lei que, quando houver discordância em relação à medida adoptada pelo Tribunal Comunitário, qualquer das partes poderá introduzir a questão no tribunal judicial competente, sendo que, em matéria penal, quando tal acontecer deverá

¹¹² Cf. artigo 9.º da Lei n.º 4/92, de 6 de Maio.

¹¹³ A este respeito a lei apenas dispõe que compete ao Governo estabelecer os mecanismos e prazos para a sua eleição, cabendo aos Tribunais Judiciais de distrito o controlo do processo eleitoral, e, ainda que, os juizes dos tribunais de localidade e de bairro à data da entrada em vigor desta lei serão os Membros dos Tribunais Comunitários até que se mostrem concluídas as primeiras eleições - cf. artigo 13.º, 14.º e 15.º, n.º 2.º da Lei n.º 4/92, de 6 de Maio.

¹¹⁴ Cf. artigo 10.º da Lei n.º 4/92, de 6 de Maio.

¹¹⁵ Cf. artigo 11.º da Lei n.º 4/92, de 6 de Maio.

¹¹⁶ Cf. artigo 3.º da Lei n.º 4/92, de 6 de Maio.

o próprio Tribunal Comunitário elaborar auto e remetê-lo ao competente tribunal judicial de Distrito¹¹⁷.

Segundo a Avaliação do Impacto do Plano de acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA II), efectuada pelo Centro de Integridade Pública (CIP), em 2010, no que em especial respeita ao Acesso à Justiça em Moçambique, o afastamento dos Tribunais Comunitários do sistema de justiça formal e a falta de actualização e de regulamentação da Lei n.º 4/92, de 6 de Maio, tiveram as seguintes consequências: (1) a inserção institucional dos tribunais comunitários tornou-se muito dúbia, não estando devidamente definido em que estrutura orgânica se situam, nem quem os coordena; (2) desde 1987 que o corpo de juízes não é renovado através de um processo eleitoral e o que aconteceu foi que muitos juízes foram substituídos por diversos motivos (morte, doença, mudança de residência) e outros tantos não chegaram ser substituídos, esvaziando-se os tribunais; (3) na ausência de regras de recrutamento, as substituições têm sido feitas de acordo com soluções locais, muitas vezes tendo em conta a afinidade político-partidária ou vínculos de outra natureza – assim se questionando a legitimidade dos juízes; (4) os tribunais em funções encontram-se em instalações precárias, sem material básico de trabalho, partilhando espaço com outras entidades com graves consequências para a sua autonomização funcional; (5) ao contrário do estabelecido os juízes não recebem qualquer compensação; (6) ambiguidade institucional e organizativa; (6) juízes sem qualquer formação e que desconhecem os limites constitucionais. Assim, acaba por aí se concluir que os Tribunais Comunitários estão entregues a si próprios e às capacidades locais

¹¹⁷ Cf. artigo 4.º da Lei n.º 4/92, de 6 de Maio.

de improvisação e reprodução, reclamando como prioridade máxima a instalação e colocação em funcionamento dos Tribunais Comunitários¹¹⁸.

Como resulta das páginas do livro em que se insere o estudo sobre os tribunais comunitários em Moçambique¹¹⁹, coordenado por Conceição Gomes, todos aqueles problemas tinham sido identificados naqueles termos no âmbito daquele estudo, o que mostra que uma inovação com grande potencial de cidadania e de promoção do acesso ao direito e à justiça redundará em fracasso se não for devidamente integrada na política pública de justiça e apoiada pelo Estado.

A reforma constitucional de Moçambique de 2004 abriu a porta ao novo enquadramento da justiça de cariz comunitário ao reconhecer no texto constitucional o pluralismo jurídico¹²⁰. Foi neste contexto novo constitucional que surgiu a já acima mencionada Anteproposta da Lei de Bases que, em síntese, veio propor a institucionalização dos tribunais comunitários como instâncias de resolução de conflitos, independentes, e que devem julgar de modo informal e desprofissionalizado, de acordo com a equidade e o bom senso, privilegiando a oralidade e atendendo aos valores sociais e culturais existentes na sociedade moçambicana, com respeito pela Constituição¹²¹. Esta anteproposta incorpora algumas inovações de cariz organizacional, destacando-se a criação dos Conselhos Provinciais Coordenadores das

¹¹⁸ Cf. Avaliação do Impacto do PARPA II no Acesso à Justiça em Moçambique, Centro de Integridade Pública, Maputo 2010.

¹¹⁹ Sousa Santos, Boaventura; Fumo, Joaquim; Mbilana, Guilherme; Gomes, Conceição (2003), “Os Tribunais Comunitários”, in Boaventura de Sousa Santos e João Carlos Trindade (org.), *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento.

¹²⁰ Cf. artigo 4.º da Constituição: “O Estado reconhece os vários sistemas normativos e de resolução de conflitos que coexistem na sociedade moçambicana, na medida em que não contrariem os valores e os princípios fundamentais da Constituição”.

¹²¹ Cf. artigo 3.º, n.º 3 da Anteproposta da Lei de Bases.

Justiças Comunitárias, órgãos de gestão e disciplina da justiça comunitária, e a proposta no sentido de que os tribunais comunitários passem a constituir jurisdição obrigatória para determinados conflitos, constituindo, assim, a base do sistema de administração da justiça.

Nos termos da proposta, podem ser eleitos juízes, cidadãos moçambicanos, eleitores recenseados na jurisdição territorial do respectivo tribunal comunitário, com idade superior a trinta e cinco anos, que estejam no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos, desde que não exerçam qualquer das seguintes funções ou actividades: magistrado judicial ou do Ministério Público; advogado; técnico jurídico ou profissional integrado no sistema de acesso à justiça e ao direito; representante ou funcionário de qualquer partido político; e representante das autarquias ou dos órgãos centrais e locais do Estado. Os candidatos a juízes podem ser propostos pelas associações cívicas, organizações sociais, culturais e profissionais em funcionamento na respectiva circunscrição ou por grupos de cidadãos. Os candidatos eleitos assumem funções por um período de 5 anos e apenas devem poder cumprir um segundo mandato consecutivo¹²².

De acordo com o projecto de anteproposta, os tribunais comunitários não podem condenar em indemnização superior a dois salários mínimos nacionais, em multa superior a um salário mínimo nacional, nem em sanções privativas da liberdade¹²³. O julgamento é da competência de um colectivo de três juízes e os procedimentos são orientados pelos princípios da informalidade e desprofissionalização, privilegiando-se a oralidade¹²⁴. Os despachos e as sentenças têm o mesmo valor dos despachos e das sentenças proferidas pelos

¹²² Cf. artigo 48.º da Anteproposta da Lei de Bases.

¹²³ Cf. artigo 51.º da Anteproposta da Lei de Bases.

¹²⁴ Cf. artigo 55.º da Anteproposta da Lei de Bases.

tribunais judiciais, podendo ser executadas pelo próprio Tribunal Comunitário que a proferiu¹²⁵. Das decisões dos tribunais comunitários há recurso para o tribunal judicial de distrito em cuja área de jurisdição esteja sediado o tribunal comunitário¹²⁶.

Em matéria de financiamento e de gestão, a proposta é que o orçamento dos tribunais judiciais de província inclua uma verba, a decidir anualmente, afecta aos tribunais comunitários situados na área da sua jurisdição para financiamento dos recursos humanos e despesas materiais correntes, devendo a afectação e a gestão dos edifícios, equipamentos e demais recursos materiais ser asseguradas pelos Governos Provinciais¹²⁷.

BRASIL

Em diferentes regimes políticos, o ordenamento jurídico brasileiro previu a existência de uma justiça de paz¹²⁸, consagrada já em 1824 na Constituição do Império. Em 1827, a lei regulamentadora da justiça de paz veio conferir a estes juízes amplos poderes, inclusive jurisdicionais. Posteriormente, na Constituição de 1946, a proposta de uma justiça de paz foi retomada, enquanto instituição electiva e temporária, com competência para o processo de habilitação e celebração de casamentos. A actual Constituição retomou a tradição da justiça de paz no país, prevendo-a como actividade remunerada, exercida por cidadãos eleitos pelo voto directo, universal e secreto, com mandatos de quatro

¹²⁵ Cf. artigo 52.º da Anteproposta da Lei de Bases.

¹²⁶ Cf. artigo 53.º da Anteproposta da Lei de Bases.

¹²⁷ Cf. artigo 58.º e 59.º da Anteproposta da Lei de Bases.

¹²⁸ Neste ponto, segue-se a reflexão apresentada no Relatório do Observatório Permanente da Justiça “Desafios à justiça de proximidade: avaliação do funcionamento dos Julgados de Paz”.

anos. Assim, de acordo com a Constituição de 1988, a justiça de paz tem competência para, na forma da lei, celebrar casamentos, verificar, de ofício ou em face de impugnação apresentada, o processo de habilitação e exercer atribuições conciliatórias, sem carácter jurisdicional, além de outras actividades que podem ser previstas na legislação.

Apesar desta longa tradição ao nível constitucional, o cenário de implementação e funcionamento da justiça de paz no Brasil, de um ponto de vista normativo, é caótico. A maioria dos Estados da federação não tem esta matéria regulamentada, não existindo regras comuns a todos os Estados, nem tão pouco uniformidade no que se refere à remuneração dos Juízes de Paz. Com o objectivo de fortalecer o papel do Juiz de Paz, o Conselho Nacional de Justiça publicou uma recomendação orientando todos os tribunais a procederem à regulamentação da função de juízes de paz (regras relativas a eleições, remuneração, actuação perante as varas de família, actuação na função conciliatória, etc.).

A par da justiça de paz, nos últimos 20 anos, mudanças operadas no ordenamento jurídico brasileiro têm resultado, dentro do aparelho judiciário, em inovações institucionais e processuais várias com impacto significativo na ampliação do acesso ao direito e à justiça e no incremento da proximidade e da melhoria da prestação de serviços jurídicos, sobretudo às populações de baixos recursos económicos. Referimo-nos, em especial, à criação dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, inovação que, atendendo às suas características, é próxima de uma justiça de paz e que, por isso, consideramos importante trazer para este debate.

A criação do sistema de Juizados Especiais remonta ao início da década de 80 do século passado. Relaciona-se, por um lado, com a experiência pioneira do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul de criação de um Conselho de Conciliação e Arbitragem para o julgamento das pequenas causas. Por outro, com a política de investimento do então Ministério da Desburocratização no

sentido do otimizar a justiça, enquanto serviço ao cidadão¹²⁹. Em 1995, a Lei 9099, de 26 de Setembro, veio regulamentar, no âmbito dos Estados, a anterior justiça de pequenas causas, convertendo-a em Juizados Especiais Cíveis e Criminais.

Subjaz a esta inovação o propósito de criação de um micro sistema judicial destinado à conciliação, ao julgamento e à execução de causas cíveis de menor complexidade e de infracções penais de menor potencial ofensivo com os seguintes objectivos: (a) desburocratizar os serviços públicos melhorando a prestação de serviço da justiça; e (b) contribuir para a universalização e melhoria do acesso à justiça, aproximando a justiça da comunidade e convertendo-a em instrumento de paz social, local privilegiado para a solução dos conflitos sociais, judicializáveis ou não. A criação dos Juizados serviu igualmente como instrumento de gestão da crise da justiça. Face à verificação de um aumento exponencial da procura judicial e dada a impossibilidade de ampliação das estruturas judiciais, os Juizados oferecem uma proposta de solução mais rápida e económica para os conflitos¹³⁰.

Na esfera cível, os Juizados têm competência para a resolução de causas de menor complexidade e de valor até 40 salários mínimos (por exemplo, no âmbito de direitos do consumidor, cobranças, conflitos de vizinhança, acidentes de trânsito, despejo para uso próprio, etc.). Actualmente têm também competência na esfera criminal, compreendendo infracções penais de menor potencial ofensivo (contravenções e crimes com moldura penal abstracta

¹²⁹ Cf. Cunha, Luciana Gross (2008). Juizado Especial: criação, instalação, funcionamento e a democratização do acesso à justiça. São Paulo: Saraiva. Pedrosa, João et al. (2001). Percursos da informalização e da desjudicialização. Relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.

¹³⁰ Scuro Neto, Pedro. Os Juizados Especiais Cíveis do Rio Grande do Sul: processo de trabalho e cultura organizacional. Relatório de Pesquisa. Porto Alegre: AJURIS/Escola Superior de Magistratura.

máxima até um ano de agora prisão), bem como para a execução das próprias decisões e execução de títulos executivos extrajudiciais. Todavia, o Juizado não tem competência para questões relativas ao direito da família, laboral, sucessões, direitos das crianças e adolescentes, falências, de pessoas colectivas de direito público e privado, e causas que sejam de interesse público ou tenham o Estado como autor ou réu¹³¹.

Em 2001, a Lei 10.259, de 12 de Julho, regulamentou a implementação dos Juizados cíveis e criminais na justiça federal criando um sistema mais abrangente. Os Juizados Especiais federais têm competência para causas até 60 salários mínimos, permitindo ainda que pessoas colectivas de direito público (fundações, autarquias, empresas públicas federais) figurem como partes do lado passivo da acção. No âmbito criminal, o máximo da moldura penal abstracta dos crimes que o Juizado tem competência para julgar, vai até 2 anos de prisão.

Apesar de integrarem o sistema judicial, os Juizados são concebidos como um micro sistema judicial autónomo, com primeira instância e instância de recurso própria¹³². Estes procuram agregar uma nova filosofia e estratégia na resolução de conflitos¹³³, que compreende, desde logo, a gratuidade e dispensa da presença de advogado na primeira instância. Em regra, o acesso ao Juizado Especial, em primeiro grau de jurisdição, não depende do pagamento de custas, taxas ou outras despesas. Nos processos de valor até 20 salários

¹³¹ Cf. Cunha, Luciana Gross (2008). Juizado Especial: criação, instalação, funcionamento e a democratização do acesso à justiça. São Paulo: Saraiva, p. 57.

¹³² Da sentença, exceptuada a homologatória de conciliação ou laudo arbitral, cabe recurso para o próprio Juizado. O recurso é Julgado por um colectivo composto por três juízes togados, em exercício no primeiro grau de jurisdição, reunidos na sede do Juizado. (art. 41 e art. 41 § 1º da Lei 9099, de 26 de Setembro).

¹³³ Cf. Secretaria da Reforma do Judiciário. Juizados Especiais Cíveis: estudo. Brasília: Ministério da Justiça.

mínimos, na Justiça Estadual, e 40 salários mínimos na Justiça Federal, é dispensada a presença de advogado¹³⁴. Outra linha orientadora é a de celeridade e simplicidade. O processo orienta-se por critérios de oralidade, informalidade, economia processual e celeridade, objectivando, sempre que possível, a reparação dos danos sofridos pela vítima e a aplicação de pena não privativa de liberdade¹³⁵. Além daquelas duas linhas, a estas instâncias subjaz a tendência crescente para a promoção da utilização dos meios alternativos de resolução de conflitos e de incentivo à participação popular na administração da justiça. Exemplo disso é a imposição legal da tentativa de conciliação, a ser dirigida por um juiz togado ou leigo, em fase preliminar à audiência de instrução e julgamento, mas é também facultada às partes a possibilidade de elegerem um juízo arbitral.

A partir de meados da década de 90 do século passado, com a promulgação da Lei 9099, de 26 de Setembro, e a par das determinações da Constituição de 1988, acelerou-se o ritmo de implantação dos Juizados Especiais. Contudo, a forma de funcionamento dos julgados no âmbito do sistema de justiça varia muito de Estado para Estado e de tribunal para tribunal. Independentemente desta heterogeneidade funcional, o facto é que os Juizados Especiais conheceram uma explosão de litigiosidade, em grande parte atribuída ao

¹³⁴ De acordo com recente estudo sobre o funcionamento dos Juizados Especiais estaduais, a maioria expressiva dos reclamantes (60,2%) comparece sem assistência de um advogado. Cf. Secretaria da Reforma do Judiciário. Juizados Especiais Cíveis: estudo. Brasília: Ministério da Justiça.

¹³⁵ Em diversas passagens, a lei que regulamenta os Juizados Especiais estaduais tenta privilegiar os princípios de oralidade, simplicidade, economia processual e celeridade: (1) os actos processuais serão públicos e poderão realizar-se em horário nocturno e em qualquer dia da semana (art. 64); (2) os actos processuais serão válidos sempre que preencherem as finalidades para as quais foram realizados (art. 65); (3) o processo instaurar-se-á com a apresentação do pedido, escrito ou oral, à Secretaria do Juizado, o pedido deve ser formulado de forma simples e em linguagem acessível (art. 14, art. 14 § 1º); (4) possibilidade interposição oral de recurso e contestação; (5) Serão objecto de registro escrito exclusivamente os actos havidos por essenciais, os actos realizados em audiência de instrução e julgamento poderão ser gravados em fita magnética ou equivalente (art. 65, § 3º).

elevado valor das custas judiciais nos tribunais comuns. Os Juizados passaram a absorver grande parte da procura das varas comuns e, em alguns casos, o movimento processual dos Juizados pode vir a ultrapassar o movimento dos juízos comuns¹³⁶, o que estará a colocar em causa os princípios e os objectivos desta justiça, desde logo, o objectivo da celeridade.

Daí que os principais bloqueios ao funcionamento dos Juizados se relacionem com a sobrecarga de trabalho e a morosidade processual¹³⁷. A explosão e a ampliação da procura de tutela judicial confrontaram o funcionamento dos Juizados com o desafio de conjugar a implantação e afirmação de uma nova cultura judicial nas causas individuais com a resolução célere e uniforme dos litígios de massa. As análises de desempenho desta Justiça, mostram, ainda, outras dificuldades induzidas pela falta de preparação dos conciliadores e pela confusão de papéis entre estes e os juízes. Ao reforçar a importância de diferentes formas de prática judiciária, os Juizados entram num dilema de “dupla institucionalização” dos seus membros: por um lado, a socialização profissional de conciliadores e juízes dentro da lógica de decisão da justiça formal e, por outro, os princípios, como os de auto-composição, pacificação social e flexibilização de procedimentos, que orientam os Juizados. Estudos de avaliação do seu funcionamento têm apontado, por exemplo, que o princípio de informalidade processual se confundem, muitas vezes, com uma informalidade organizacional, faltando um poder de direcção e coordenação que garanta a gestão adequada dos recursos humanos e a estabilidade dos procedimentos.

¹³⁶ “De acordo com o Banco Nacional de Dados sobre o Poder Judiciário, todos os estados do país possuem Juizados Cíveis e Criminais. Os estados menores são os que, em relação ao juízo comum, possuem o maior número de acções”. Cf. Cunha, Luciana Gross (2008). *Juizado Especial: criação, instalação, funcionamento e a democratização do acesso à justiça*. São Paulo: Saraiva, p. 67.

¹³⁷ Cf. Secretaria da Reforma do Judiciário. Juizados Especiais Cíveis: estudo. Brasília: Ministério da Justiça.

Salientam, ainda, a falta de cuidado na sua instalação, que ficou condicionada às possibilidades de cada Tribunal ou secção judiciária. Assim, por exemplo, muitos juízes e funcionários passaram a actuar nos Juizados com acumulação de competências em outras funções. A não previsão de cargos próprios para magistrados e outros elementos dos Juizados logo se revelou uma importante deficiência funcional. Parte dos juízes mais experientes ofereceram resistências a trabalhar nos Juizados, pelo que juízes empossados com pouca experiência foram designados para a função, em alguns casos, resultando em prejuízo na prestação do serviço ao cidadão.

Perante um cenário de dificuldades, têm sido avançadas algumas propostas para o aperfeiçoamento dos Juizados Especiais Cíveis, designadamente, a avaliação completa dos Juizados e um forte investimento na sua melhoria; colocação de um Juiz em exercício exclusivo de funções, com formação adequada e comprometido com o perfil e com as finalidades básicas dos Juizados; necessidade de retirar das competências do Juizado a execução de títulos executivos extrajudiciais, que têm comprometido o seu desempenho, sobrecarregando-o e induzindo a burocratização das práticas; investimento no recurso a Juizados itinerantes para superar os problemas de infra-estruturas e sobrelotação dos serviços; e investimento na qualificação do recrutamento e na formação permanente dos vários intervenientes no âmbito dos Juizados¹³⁸.

¹³⁸ Cf. Secretaria da Reforma do Judiciário. Juizados Especiais Cíveis: estudo. Brasília: Ministério da Justiça e Conselho da Justiça Federal (2003). Diagnóstico da estrutura e funcionamento dos Juizados Especiais federais. Brasília: CJF.

COLÔMBIA

A *Constitución Política de Colombia* de 1991, com as revisões de 2002, 2003 e 2009 reconheceu os Juízes de Paz e as Autoridades Indígenas como duas jurisdições especiais da administração da justiça (cf. artigo 246.º e 247.º). A *Ley Estatutaria de la Administración de Justicia* – Lei 270 de 1996, de 07 de Março, entretanto reformada pela Lei 1285 de 2009, de 22 de Janeiro – sobre os princípios e a estrutura geral da administração da justiça determina no artigo 8.º que a lei poderá estabelecer mecanismos alternativos ao processo judicial para resolver os conflitos¹³⁹.

De acordo com aquela norma, pode, ainda, excepcionalmente, atribuírem-se funções jurisdicionais a determinados órgãos para conhecer de questões que, pela sua natureza ou valor, possam ser resolvidos por aquelas entidades de forma adequada e eficaz. Nestes casos, a lei deverá especificar os poderes, as garantias e demais condições necessárias para proteger adequadamente os direitos das partes. Destas decisões caberá sempre recurso para os órgãos do Poder Judicial do Estado, nos termos e condições a determinar em lei própria. Diz-se, ainda, nesse mesmo normativo, que os cidadãos podem, temporariamente, ser investidos com a função de administrar a justiça, enquanto conciliadores ou árbitros. O Conselho Superior da Magistratura, em coordenação com o Ministério da Justiça, deverá monitorizar e avaliar as medidas a serem adoptadas no cumprimento do previsto na lei devendo, ainda, apresentar um relatório a cada dois anos ao Congresso da República¹⁴⁰.

¹³⁹ cf. Rama Judicial del Poder Publico, Colômbia:

http://www.ramajudicial.gov.co/csj/index.jsp?cargaHome=50&id_seccion=1269&id_subcategoria=430&id_categoria=33)

¹⁴⁰ Por força da Lei n.º 1444 de 2011, de 04 de Maio, o *Ministerio del Interior y de Justicia* foi reorganizado, tendo sido criados os *Ministerio del Interior* e o *Ministerio de Justicia y del Derecho*.

Com o caminho aberto pela *Constitución Política de Colombia* de 1991 que, no artigo 247.º, estabelece que a lei poderá criar Juízes de Paz encarregados de resolver com equidade conflitos individuais e comunitários, a Lei 270 de 1996 – *Ley Estatutaria de la Administración de Justicia* – no artigo 11.º veio incorporar os Juízes de Paz na estrutura geral da Administração da Justiça, que passaram, assim, a fazer parte da organização judiciária. A reforma da *Ley Estatutaria*, em 2009, manteve essa incorporação (o mesmo não aconteceu relativamente às autoridades dos povos indígenas).

A Lei 497 de 1999, de 10 de Fevereiro regulamentou a organização e o funcionamento dos Juízes de Paz, que se regem pelos seguintes princípios: avaliação integral dos conflitos comunitários e particulares que voluntariamente sejam levados ao seu conhecimento; decisão de acordo com critérios de equidade; eficiência de procedimentos; oralidade; autonomia e independência dos juízes; gratuidade da justiça; e garantia dos direitos (cf. artigos 1.º a 7.º). O financiamento dos juízes de paz é assegurado pelo Conselho Superior da Magistratura.

A responsabilidade pela instalação e funcionamento dos juízes de paz é repartida por várias instituições: o Ministério de Justiça e do Direito e as *Alcaldías Municipales*, com a colaboração do Conselho Superior da Magistratura, o Ministério da Educação e as universidades, responsáveis pelos programas de divulgação e de capacitação da comunidade sobre a justiça de paz; o Conselho Nacional Eleitoral, responsável pela regulamentação do procedimento de eleição dos juízes de paz e de reconciliação; o então Ministério do Interior, *Alcaldías*, Conselhos Municipais e organizações comunitárias, responsáveis pelo processo de eleição; e o Conselho Superior da Magistratura, responsável pela distribuição dos recursos para o funcionamento da Justiça de Paz, pelo programa de acompanhamento e pelo controlo disciplinar dos Juízes.

A competência material dos Juízes de Paz estende-se aos conflitos que as partes de comum acordo lhes submetam e que versem sobre questões passíveis de transação, conciliação ou desistência, que não sejam sujeitas a determinadas formalidade legais e que não impliquem quantias superiores a 100 salários mínimos. Os Juízes de Paz não dispõem de competência para conhecer matérias de natureza constitucional e no âmbito do contencioso administrativo, assim como acções cíveis sobre a capacidade e o estado civil das pessoas, com excepção do reconhecimento voluntário de filhos fora do casamento.

A lei determina, quanto à competência territorial, que será competente para conhecer os conflitos o Juiz de Paz do lugar em que residem as partes ou, na falta deste, o Juiz de Paz da zona em que ocorreram os factos ou o Juiz de Paz do lugar que as partes designem de comum acordo. O Projecto de Lei 248 de 2011 refere que o Conselho Superior da Magistratura, com a colaboração do Ministério da Justiça, determinará o número de juízes de paz para cada distrito judicial, devendo existir pelo menos um Juiz de Paz por município ou por distrito.

Os Juízes de Paz são eleitos por cinco anos, reelegíveis por tempo indeterminado, devendo ser maiores de idade¹⁴¹, cidadãos com pleno gozo dos seus direitos civis e políticos e residirem na comunidade há, pelo menos, um ano à data da eleição (cf. artigos 13.º e 14.º). O Governo, em Abril de 2011, apresentou um Projecto de Lei com vista a profissionalizar esta Justiça. Nesse sentido, prevê-se a eleição precedida de selecção a realizar através de concurso em que se avalia o mérito dos candidatos, e a obrigatoriedade de

¹⁴¹ O Projecto de Lei 248 de 2011 propõe que os juízes de paz tenham a idade mínima de 25 anos e tenham exercido de forma activa como conciliadores em equidade durante pelo menos dois anos (cf. artigo 13.º), acrescentando, ainda, que o mandato seja de cinco anos, e apenas possam ser reeleitos uma vez (cf. artigo 17.º).

frequência de um programa de formação adequada previamente ao início de funções, bem como de formação contínua em cada seis meses.

O procedimento para a resolução dos conflitos submetidos ao Juiz de Paz é composto por duas etapas – uma etapa de conciliação ou autocompositiva e uma posterior resolutive, de sentença. Não sendo possível a conciliação, o Juiz de Paz profere uma sentença com base na equidade, devendo a decisão ser comunicada às partes e ficar registada por escrito. As decisões são susceptíveis de reconsideração sempre que a parte manifeste essa intenção por escrito ou oralmente, no prazo de cinco dias. A decisão do Juiz de Paz será avaliada e decida num prazo de 10 dias por um órgão colegial composto pelo Juiz da causa e pelos designados *Juízes de reconsideração*.

Os Juízes de Paz têm competência para sancionar o não cumprimento do definido no acordo conciliatório ou na sentença, e podem aplicar sanções de admoestação privada ou pública, multa não superior a 15 salários mínimos e penas a favor da comunidade por período não superior a dois meses. Está proibida a aplicação de penas privativas da liberdade, de trabalhos degradantes para a condição humana ou que violem os direitos humanos. A acta da audiência de conciliação onde conste o acordo das partes e a sentença terá os mesmos efeitos das sentenças proferidas pelos juízes dos tribunais comuns (cf. artigo 29.º da Lei 497 de 1999).

OS JULGADOS DE PAZ EM PORTUGAL¹⁴²

Os Julgados de Paz em Portugal têm previsão constitucional¹⁴³, são órgãos independentes não integrados a organização judiciária¹⁴⁴, com competência para administrar a justiça, sendo as suas decisões obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas, visando a obtenção da composição definitiva do litígio através da conciliação/mediação¹⁴⁵ (instrumento alternativo de resolução de litígios) ou através do julgamento (função contenciosa) das questões que lhe forem submetidas. Os Julgados de Paz pautam-se pelos princípios da celeridade, simplicidade, proximidade e acessibilidade e surgiram com o objectivo principal de contribuir para a diminuição da pendência processual e descongestionamento dos tribunais, numa lógica de pacificação social assente na justa composição dos litígios, na participação dos interessados e na simplificação de procedimentos.

¹⁴² Nesta análise seguimos de muito perto o estudo do Observatório Permanente da Justiça, de 2009, Boaventura de Sousa Santos, Conceição Gomes (coord.); Santos, Élida; Henriques, Marina (2009), *Desafios à justiça de proximidade: avaliação do funcionamento dos julgados de paz*, Coimbra: Centro Estudos Sociais. Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.

¹⁴³ Os Julgados de Paz voltaram a constar no texto da Constituição da República Portuguesa na Revisão Constitucional de 1997, a partir de uma iniciativa parlamentar do Partido Comunista, responsável pela apresentação dos projectos de lei que deram lugar à lei-quadro dos Julgados de Paz (Lei n.º 78/2001, de 13 de Julho).

¹⁴⁴ Os Julgados de Paz em Portugal não pertencem nem estão subordinados ao Ministério da Justiça. No que diz respeito à dotação de meios humanos e técnicos, resultam de uma repartição entre o Ministério da Justiça e as Autarquias locais, competindo à administração local a disponibilização das instalações, equipamento informático, água, electricidade, telefone e pago a respectiva manutenção. O Ministério da Justiça tem suportado sobretudo encargos decorrentes da actividade dos Mediadores e relativos à remuneração dos Juizes de Paz.

¹⁴⁵ A introdução da mediação como fase voluntária no âmbito do procedimento nos Julgados de Paz permite aos indivíduos, auxiliados por um terceiro neutral e independente – o Mediador – experimentarem a auto gestão do conflito, participando activamente na construção de uma solução aceitável e justa.

Nos Julgados de Paz não podem litigar pessoas colectivas, incluindo as sociedades, por via de acções destinadas a efectivar o cumprimento de obrigações pecuniárias de que sejam credoras a título originário ou derivado, estão excluídas as acções de despejo, as acções emergentes de contrato de trabalho e de arrendamento rural. Foram ainda afastadas todas as matérias relacionadas com o direito da família e com o direito sucessório¹⁴⁶. A competência é, ainda, limitada em função do valor da causa tendo como referência a alçada do tribunal de primeira instância, ou seja, 5.000,00 euros. A taxa de justiça é bastante inferior à praticada nos tribunais judiciais, sendo de 70,29 euros, com possibilidade de ser reduzida para 50 euros caso na fase de mediação exista acordo entre as partes. Os cidadãos que recorram aos Julgados de Paz podem ainda beneficiar de apoio judiciário e fazer-se acompanhar de advogado.

¹⁴⁶ A competência dos Julgados de Paz (art.º 9º, nº 1 da Lei dos Julgados de Paz) consubstancia-se em diferentes matérias: (a) acções destinadas a efectivar o cumprimento de obrigações, com excepção das que tenham por objecto prestação pecuniária e de que seja ou tenha sido credor originário uma pessoa colectiva; (b) acções de entrega de coisas móveis; (c) acções resultantes de direitos e deveres de condóminos, sempre que a respectiva assembleia não tenha deliberado sobre a obrigatoriedade de compromisso arbitral para a resolução de litígios entre condóminos ou entre condóminos e o administrador; (d) acções de resolução de litígios entre proprietários de prédios relativos a passagem forçada momentânea, escoamento natural de águas, obras defensivas das águas, comunhão de valas, regueiras e valados, sebes vivas; abertura de janelas, portas, varandas e obras semelhantes; estilicídio, plantação de árvores e arbustos, paredes e muros divisórios; (e) acções possessórias, usucapião e acessão; (f) acções que respeitem ao direito de uso e administração da compropriedade, da superfície, do usufruto, de uso e habitação e ao direito real de habitação periódica; (g) acções que digam respeito ao arrendamento urbano, excepto as acções de despejo; (h) acções que respeitem à responsabilidade civil contratual e extracontratual; (i) acções que respeitem a incumprimento contratual, excepto contrato de trabalho e arrendamento rural; (j) acções que respeitem à garantia geral das obrigações.

Os Julgados de Paz são também competentes para apreciar os pedidos de indemnização cível, quando não haja sido apresentada participação criminal ou após desistência da mesma, emergentes de: (a) ofensas corporais simples; (b) ofensa à integridade física por negligência; (c) difamação; (d) injúrias; (e) furto simples; (f) dano simples; (g) alteração de marcos; (h) burla para obtenção de alimentos, bebidas ou serviços.

No que diz respeito à organização e funcionamento dos Julgados de Paz em Portugal, estes podem dispor de uma ou mais secções dirigidas cada uma por um Juiz de Paz. Dispõem, ainda, de serviços de mediação; de serviço de apoio administrativo e de serviço de atendimento definindo-se, em regra, no diploma de criação dos Julgados, que o seu funcionamento é assegurado por funcionários e agentes das autarquias locais por destacamento ou por pessoal para o efeito contratado.

Tratando-se de uma estrutura assente numa parceria pública-pública entre o Ministério da Justiça e os municípios, cabe ao Ministério da Justiça assegurar o pagamento da actividade desempenhada pelos Juízes de Paz e mediadores, dar formação aos funcionários municipais indicados pelas autarquias, instalar o sistema informático que permita a gestão integrada do Julgado de Paz, bem como proceder ao acompanhamento da sua instalação e funcionamento. Por sua vez, compete cabe aos municípios disponibilizar as respectivas instalações, que têm de ser consentâneas com a dimensão e realidade inerente aos próprios municípios, suportar as obras destas instalações, com o mobiliário e equipamento e ainda disponibilizar os meios humanos para os serviços de Atendimento e de Apoio Administrativo e suportar os encargos inerentes à sua remuneração.

O debate que sucedeu à consagração no ordenamento jurídico português dos Julgados de Paz centrou-se na discussão acerca da estrutura de funcionamento e de controlo mais adequadas, das suas competências, da relação com os tribunais judiciais, do papel da mediação e do estatuto das carreiras profissionais, entre outros. Estas questões mantêm-se, actualmente, no centro da discussão, consistindo algumas em obstáculos ao bom funcionamento daquele mecanismo de resolução de conflitos. Considera-se, por exemplo, que a criação dos julgados através de parcerias público-público, entre o poder central e as autarquias, pode suscitar constrangimentos na manutenção do Julgado, uma vez que as autarquias suportam os encargos

com recursos humanos (com exceção dos juízes) e recursos materiais sem retirar qualquer contrapartida económica.

As questões levantados sobre o estatuto do Juiz de Paz, a sua autonomia e independência, bem como quanto às regras de composição do Conselho de Acompanhamento dos Julgados de Paz face ao princípio de separação dos poderes continuam em debate com reflexos no funcionamento quotidiano do Julgado, na auto-representação profissional dos Juízes de paz e no sentimento de instabilidade do exercício das funções, bem como na sua legitimação social e poder simbólico. O diagnóstico do funcionamento dos Julgados de Paz em Portugal, levado a cabo no âmbito do estudo acima referido, realizado pelo Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, identifica no funcionamento dos Julgados de Paz obstáculos estruturais, organizacionais e de inter-relacionamento e escassez de recursos materiais e humanos ¹⁴⁷. Destaca-se, no âmbito dos recursos humanos, a importância da formação, como elemento fundamental de afirmação desta justiça e de fortalecimento da sua autonomia face ao judiciário. Salienta-se a necessidade de a formação ter um carácter permanente e multidisciplinar, tratando, não só de matérias jurídicas, em especial de natureza processual e substantiva, mas também de outras áreas fundamentais para o bom funcionamento desta justiça. Diferentes propostas têm sido avançadas no sentido de procurar densificar este modelo de justiça, nomeadamente ao nível da ampliação de competências, da previsão de competência exclusiva para determinados tipos de conflitos, da execução das próprias decisões, entre outras. O fortalecimento da sua autonomia e da sua

¹⁴⁷ Esta análise realizada pelo Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (2009) resulta fundamentalmente da aplicação de metodologias de investigação complementares entre si, nomeadamente, a observação nos Julgados de Paz, a realização de entrevistas semi-estruturadas a Juízes de Paz, técnicos de atendimento e técnicos administrativos e de painéis de discussão, com a intervenção daqueles corpos profissionais.

legitimação social também implica a discussão sobre as condições de ampliação das suas competências e da sua relação com os tribunais judiciais, designadamente, sobre as vantagens e inconvenientes da obrigatoriedade da jurisdição.

CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A EXPERIÊNCIA COMPARADA

De acordo com as experiências analisadas, a criação dos julgados de paz em Angola parece apontar para três desafios principais: definição de critérios que potenciem o seu reconhecimento e legitimação social; criação de condições que permitam a sua consolidação na prática; e promoção da articulação entre as organizações da sociedade civil, que já desempenham funções de aconselhamento jurídico, de prevenção e de resolução de conflitos e o Estado. No quadro que perfilhamos de rejeição do desperdício de experiências, o reconhecimento da acção das instituições da comunidade, quer no desempenho do papel de resolução de conflitos, quer como instâncias de informação, divulgação e aconselhamento de direitos, é crucial no desenvolvimento das políticas públicas de acesso à justiça, sobretudo por parte dos cidadãos mais carenciados. Consideramos, por isso, fundamental actuar em função do contexto de pluralidade judicial e de interlegalidade existentes na sociedade angolana, reconhecendo que a política pública de justiça a desenvolver não pode deixar de ter em conta esse contexto. Consideramos, por isso, que uma nova concepção de acesso à justiça em Angola dependerá da construção de uma relação virtuosa entre as diferentes instâncias da sociedade civil e o Estado.

A análise da experiência comparada apresentada suscita as seguintes notas principais. A primeira e principal nota a salientar é a diversidade de modelos e soluções. O que significa que é importante conhecer outras experiências, mas que cada sociedade tem que criar a sua própria, definindo um modelo que melhor responda ao seu contexto socio-cultural. A segunda nota prende-se

com a interação entre a justiça comunitária e a justiça formal com várias vias e momentos e que tal articulação pode ocorrer. Em regra, a justiça de cariz comunitário tem natureza facultativa, podendo, assim, o autor recorrer à jurisdição da justiça comunitária ou da justiça formal, sendo que, e esta é a terceira nota a salientar, há várias matérias que são excluídas da jurisdição comunitária. É sempre uma justiça intrinsecamente informal, desprofissionalizada, privilegiando a oralidade e que julga segundo a equidade e, nalguns casos, segundo os costumes de determinada região, tendo como limite sempre os princípios e as normas constitucionais. Privilegia-se, assim, o princípio da actuação local, isto é, as organizações a certificar têm uma forte implementação local, o que permite uma maior aproximação à comunidade e aos seus usos e costumes. No desenvolvimento do caso, dá-se preferência, sempre que possível, à conciliação e à justiça restaurativa.

Já antes referimos que as instâncias extrajudiciais de resolução de litígios não são necessariamente, só por si, soluções positivas e emancipatórias. A sua criação deve, por isso, ter subjacente o desenvolvimento dos princípios da promoção do multiculturalismo, da cooperação, do respeito pelos diferentes costumes, tradições, crenças, línguas e práticas religiosas e, sobretudo, dos princípios da dignidade da pessoa humana e do reconhecimento dos demais direitos humanos e de cidadania, constitucionalmente consagrados.

IV. CAMINHOS DA REFORMA EM DEBATE

A previsão constitucional da possibilidade de criação de julgados de paz para a resolução de conflitos de menor relevância foi uma matéria discutida, desde logo, no âmbito da reforma do mapa e da organização judiciária, na perspectiva da divisão do trabalho de resolução de conflitos por instâncias oficialmente reconhecidas pelo Estado. Apresentam-se, neste ponto, as principais reflexões que resultaram das discussões desenvolvidas no âmbito das entrevistas e dos painéis realizados no decurso do trabalho de campo.

A principal temática em discussão prendeu-se com a identificação do modelo mais adequado à realidade socio-cultural do país. Ao analisarmos a experiência comparada no que respeita à justiça oficial extra-judicial de cariz comunitário, contrapõem-se, no essencial, duas perspectivas: a de criação, pelo Estado, de novas instâncias ou o reconhecimento, de acordo com critérios pré-definidos, de organizações da sociedade civil a trabalhar neste campo. Os julgados de paz podem, assim, ser criados de raiz, por iniciativa do Estado ou corresponderem a organizações da sociedade civil existentes a quem o Estado confere competência para o exercício destas funções. Neste caso, as instâncias candidatam-se e o Estado certifica-as como julgados de paz.

As entrevistas e os painéis realizados tiveram, ainda, como objectivo debater outras vertentes importantes desta matéria, desde logo, o potencial de uma instância desta natureza em contribuir para a promoção do acesso à justiça. Com este pano de fundo, procurou-se reflectir, com base em experiências concretas, em torno da natureza e do funcionamento de algumas organizações

da sociedade angolana e a importância que têm na prevenção e resolução de conflitos.

Penso que a criação dos Julgado de Paz vai contribuir para o acesso ao direito e a justiça que deve ser geral e universal. (Ent. P53 A)

Há que ter em conta que em Angola há uma tradição de respeito pelas instituições criadas nas comunidades, pelas autoridades locais. Por exemplo, o SOS Cazenga é um centro de acolhimento e de encaminhamento de crianças perdidas. Antigamente era muito comum as pessoas encontrarem crianças e ficarem com elas durante muito tempo sem informar a polícia ou a comissão de moradores. Desde que se constituiu o SOS Cazenga, fizeram um grande trabalho de divulgação e actualmente é um sítio de referência, as pessoas já sabem que se aparecer uma criança perdida vão directamente ao centro. (Ent. P31 A)

Estamos envolvidos em processos de justiça alternativa. Em função da nossa implantação, confrontamo-nos permanentemente com conflitos de terra. Há diversos níveis de conflitos, por exemplo, ao nível intrafamiliar, entre a comunidade, entre a comunidade e o privado, entre a comunidade e os projectos públicos, entre os privados e os projectos públicos, entre projectos públicos e ainda os conflitos entre os privados e a lei ou mesmo entre projectos públicos e a própria lei. Há uma diversidade enorme de conflitos e as nossas equipas procuram fazer alguma mediação e resolução de conflitos, resolvendo a maioria dos conflitos lá no local. Ou seja, são raríssimos os casos que chegam ao tribunal. As pessoas procuram-nos para resolver esses conflitos mais nas províncias, em Luanda não temos intervenção em questões de terrenos, temos uma intervenção mais institucional, quer com os nossos parceiros, quer com as instituições públicas. Nestes municípios há uma relação de confiança entre as pessoas e as associações que se foi estabelecendo ao longo dos anos. Quando as pessoas nos procuram, nós procuramos intervir, mas já tivemos casos em que solicitamos a intervenção de um advogado. (Ent. P29 A)

A nossa organização trabalha na área de educação cívica, saúde preventiva, educação específica para comunidades carentes onde construímos escolas e

trabalhamos também em capacitação institucional de algumas ONG, trabalhamos com a polícia em questões de insegurança e temos uma grande actuação nas comissões de moradores, que são os nossos parceiros directos nas acções que realizamos. Em termos de ligação com a justiça, realço o elo que temos com as comissões de moradores, às administrações e à polícia, e às comissões eleitorais municipais. (Ent. P30 A)

O debate enfatizou, igualmente, a existência, na sociedade angolana, de uma grande pluralidade de organizações da comunidade que promovem a mediação e a resolução de conflitos e, nessa media, funcionam como instâncias de administração de justiça. Considera-se, por isso, que a criação dos julgados de paz deve ter em contas estas experiências. O debate avançou, ainda, para as possíveis matérias a atribuir a esta justiça, bem como para a sua interacção com o sistema de justiça formal.

Acho bem que o Estado venha intervir criando os julgados de paz. Agora, como há-de ser isto? Talvez criando centros de resolução de conflitos nos bairros. Talvez algumas das questões devam passar para o tribunal para homologar. (Ent. P2 J)

Por exemplo, no caso da intervenção do soba, ele já sabe que se tiver havido derramamento de sangue tem que encaminhar às autoridades competentes. Mas o que é que acontece? Por vezes, a forma como decide lesa alguns direitos fundamentais, daí a necessidade de intervenção do Estado. A intervenção do Estado seria para acautelar a violação de direitos fundamentais. (Ent. P1 J)

Eu concordo com uma intervenção do Estado nesse sentido, criando centros de resolução de conflitos nos bairros, se possível com pessoas licenciadas em direito, alguns casos devem ir ao tribunal judicial para serem homologados. O que é preciso é criarmos um mecanismo para que o cidadão não fique muito tempo à espera da sua decisão. (Ent. P4 J)

Eu penso que os julgados de paz poderão ser a solução adequada para resolver problemas entre vizinhos cuja moldura penal não seja severa, por exemplo. (Ent. P20 ADV)

Não sei exactamente qual a dimensão. Mas, conheço vários casos de pessoas cujos assuntos foram a tribunal devido à intermediação das organizações. Mas é preciso ver o seguinte: algumas destas organizações são financiadas e é com base nesse financiamento que os seus quadros apoiam essas pessoas a levar esses assuntos a tribunal. (Ent. P32 A)

Não me ocorre como é que isso pode acontecer na prática [institucionalizar estas organizações que trabalham junto das comunidades como primeira forma de acesso ao direito e à justiça], mas parece-me que, nesse caso, se estariam a introduzir outros elementos nas instituições do poder tradicional. Não vejo isso como muito complicado. Aliás, a institucionalização é importante para conferir legitimidade às organizações perante a população. Mas tem que ser pensado com cuidado porque, por exemplo, o poder que tem a autoridade tradicional no leste de Angola sobre a terra é muito diferente do poder que tem a autoridade tradicional sobre a terra no planalto central. Ao contrário do leste, no planalto central, o soba quase não tem poder em relação à terra. A lei de terras fez já uma tentativa nesse sentido do reconhecimento de algumas instituições. (Ent. P29 A)

Eu penso que a institucionalização das organizações no sentido de lhes conferir força vinculativa é importante e urgente. Porque, neste momento, por exemplo, uma pessoa “condenada” por uma decisão da OMA só cumpre se quiser. Os julgados de paz seriam uma forma do Estado dar força vinculativa às organizações que estão no terreno a resolver problemas. (Ent. P27 ADV)

A pluralidade de instâncias de administração de justiça e a sua importância no controle e pacificação social foi discutida em contraponto com a fraca representatividade dos tribunais judiciais na resolução de conflitos, que recebem e tratam uma ínfima percentagem da conflitualidade que tem lugar na sociedade. Acresce ainda que, apesar de contarem com uma fraca

percentagem da procura judicial, os tribunais judiciais são morosos o que acarreta graves consequências para a vida dos cidadãos e das empresas.

Seria importante que se reconhecesse que uma percentagem importante das pessoas não vai ao tribunal. O pobre só vai na condição de réu então a nossa pressão seria para galvanizar estes tais julgados de paz que, na prática, já existem. (Ent. P54 A)

Eu penso que 90% das pessoas no meio rural são julgadas em instâncias próximas da solução de julgados de paz. Eles não têm acesso ao tribunal formal então quem emite parecer sobre seus actos e litígios é a família, é a comunidade. Não se reconhecem outros mecanismos e, estando na informalidade, também produzem muitos abusos porque não são escrutinados. Por exemplo: o fulano bate na mulher, vão queixar ao pastor. Percebe-se que a primeira instância é a família e o tribunal é das últimas instituições a recorrer. Então, eu entendo que há que conceber uma espécie de julgados de paz partindo desta realidade. O segredo não é abrir tribunal em cada comuna, em cada aldeia, em cada município. (Ent. P55 A)

A nossa justiça está com muitos problemas. Os processos chegam a tribunal e é outro problema. Um processo de alimentos ou de exercício de autoridade paternal, pode demorar três, quatro, cinco anos, se não for mais! E muitos dos problemas - por exemplo as questões dos alimentos e do exercício da autoridade paternal - podiam ser resolvidos nessas instâncias. Mas tem que haver pessoas que entendam como resolver essas questões e que saibam aconselhar tanto um lado como o outro. Depois é preciso que se dê uma certeza a esse documento que se vai ali firmar. Na OMA eu fiz um modelo bonito como se fosse de tribunal, e até hoje há muita gente que cumpre isso, que vai levar à OMA o dinheiro, ou deposita numa conta, mas amanhã quando houver problemas, aquele documento não tem força. (Ent. P56 A)

Embora a criação dos julgados de paz configure uma solução enaltecida por todos os actores envolvidos, alguns não deixaram de manifestar o seu cepticismo relativamente a possíveis efeitos perversos da

institucionalização/certificação das organizações a actuar neste âmbito, desde logo, por considerarem que este processo anula o carácter informal e comunitário das organizações da sociedade civil. Podendo mesmo significar uma oportunidade para o surgimento ou consolidação do que alguns representantes de organizações da sociedade civil apelidam de organizações “fabricadas”.

A minha experiência diz-me que esse processo exigirá muita cautela, desde logo, têm de ser criadas instâncias de acompanhamento para garantir que as organizações estão a prestar um serviço de qualidade e útil para os cidadãos. (Ent. P29A)

Eu fico muito preocupado com o risco que isto representa. Se não houver um processo rigoroso de distinção entre as organizações da sociedade civil de facto e da sociedade civil “fabricada”, podemos estar a institucionalizar organizações com interesses que não são os de prestar um serviço de qualidade aos cidadãos. (Ent. P31 A)

Eu considero a criação do Julgado de paz uma ideia interessante, mas chamo a atenção para o modelo de gestão tendo em conta a experiência que está acontecer com o Conselho de Auscultação e Concertação Social que depende da Administração municipal. Este último convoca a reunião e o membro que contrarie as suas ideias, mesmo que a realidade seja contrária... (Ent. P51A)

Uma outra componente discutida foi a possibilidade de, à semelhança do que ocorre noutros países, a instalação dos julgados de paz ser de responsabilidade partilhada entre o Estado central, os Governos provinciais e a própria comunidade. A articulação com o Ministério da Justiça mereceu, neste aspecto, particular preocupação por parte dos actores sociais ouvidos.

Portanto, deve ter-se cuidado com a descentralização, neste caso os Julgados de Paz sobretudo em termos de relações de dependência. Os julgados de paz devem ou deviam estar sob tutela de uma instituição que pode responder sobre o funcionamento e gestão desta instância ou que tivesse uma Comissão dirigida

pelo representante do Ministério da Justiça na localidade e vários outros actores sociais. (Ent. P51A)

Esta instituição deve ter uma dependência do Ministério da Justiça, agora como serão nomeados os juízes deste tribunal não sei. Se calhar pode ser nomeado pelo Ministério da Justiça, pode ser nomeado também pela autarquia local, porque entendo que Angola está caminhar paulatinamente para a descentralização. O país é grande, nem tudo devia depender de Luanda porque não há capacidade para isso. As nomeações podem ser feitas também pelos governos provinciais, também pode ser pelas representações do Ministério a nível municipal, etc. (Ent. P52A)

Na actual situação, a criação de julgados de paz vai depender do orçamento de cada Província. Portanto, isso não é um problema se as coisas funcionarem bem. Portanto, o orçamento é um pressuposto na língua espanhola, que quer dizer que estamos a supor já os fundos disponíveis para as diferentes rubricas orçamentais. Algo que já temos a suposição, algo que assumimos. (Ent. P53A)

No que diz respeito ao processo, na prática, de implementação desta instância alternativa de resolução de litígios, alguns entrevistados mostraram uma certa preocupação com a legitimação necessária ao bom funcionamento dos julgados de paz, designadamente, na fase inicial de implementação e divulgação das suas competências e modo de funcionamento.

Esta instituição devia ter a componente social no sentido de dar a conhecer o que fazem. Quais os tipos de conflitos que resolvem. Devem igualmente trabalhar na prevenção de conflitos.. (Ent. P51A)

Relativamente às competências, registou-se um franco consenso em torno da previsão de conflitos de reduzida complexidade e valor económico, salientando-se também a valorização, por parte de alguns entrevistados, das soluções de conciliação e de mediação, nalguns casos já muito utilizadas para resolver conflitos na comunidade.

Os tipos de problemas que devem ser resolvidos por esta instância devem ser de índole simples, cujos custos não sejam avultados. Por exemplo roubar galinha, discussão com o vizinho ou vizinha, etc. (Ent. P51A)

Esta instituição deve ter a função de filtro de pequenos conflitos, caso as partes decidam que o diferendo que vivem deve ser tratado nesta instância. Isto é, antes de passar para o Juiz deve-se fazer uma mediação. Por exemplo ,o carro do vizinho passou sobre o teu cão, o senhor bate a mulher, o filho bate o pai, alguém corta a árvore e o ramo desta cai sobre o muro do vizinho. Estas coisinhas são problemas do Juiz de Paz e você para lá apresentar queixa e no fim faz-se uma mediação e ali termina. (Ent. P52A)

Vou dar um exemplo: uma das coisas que nós fazemos muito é a negociação e a mediação entre o cidadão e as estruturas do Estado. Por exemplo: falta de bilhete de identidade há uma mediação não na perspectiva de entre as pessoas em conflito entre as pessoas, é mediação entre as pessoas e as próprias instituições. Os tribunais não funcionam. O procurador não consegue avançar no processo de queixa mas, entretanto, eu com a mediação consigo o compromisso do administrador, consigo resolver o problema de identidade dos miúdos.

A articulação, por um lado, com a comunidade e, por outro, com o sistema de justiça oficial mereceu alguns comentários dos entrevistados identificando possíveis bloqueios.

Geralmente o Juiz de Paz trabalha em colaboração com as esquadras da polícia porque trabalham no mesmo nível, mas deve depender sempre do Ministério da Justiça e também com uma ligação com um tribunal caso não haja Juiz ou se tiver uma outra forma de organização diferente dos tribunais judiciais. (Ent. P53A)

Eu penso que o suporte devia ser os governos locais. Os próprios administradores das províncias são pouco sensíveis, porque a Associação de Mulheres Juristas oferece parceria com alguns municípios, e disseram que era muito bonito, mas até hoje estamos à espera que nos arranjem um gabinete para nós

funcionarmos. E mais, a título gratuito atendíamos a população e ajudávamos na resolução dos conflitos que a própria Administração tem. O que é mais grave é que o administrador até pode ser jurista, mas não tem sensibilidade para a justiça, tentar ajudar... porque é um bichinho que depois entra, começamos a trabalhar nisso e numa determinada altura não se consegue, por questões de dinheiro, deixar uma pessoa sem resolver o seu problema.. (Ent. P56A)

A formação dos Juízes de Paz foi uma das vertentes mais discutida e enfatizada pelos actores sociais convidados a reflectir em torno desta matéria. Embora com algumas variações, a formação foi um aspecto considerado muito importante para a garantia da prestação de serviços de justiça de qualidade, que se devem pautar por preocupações de cidadania.

Acho que deve ter uma formação em direito, mas não é necessário que seja um Magistrado porque jurista é diferente de Magistrado. A minha preocupação consiste em saber como vamos colocar uma pessoa que não tem formação nenhuma. Pode ter assistido a um seminário, ter participado numa conferência, mas não é uma formação que se pode comparar com alguém que cumpriu com um plano curricular académico. Esta pessoa tem um certificado, mas não um diploma. A par da formação, a colocação de um jurista também é uma forma de granjear respeito. (Ent. P52A)

Têm que ser especialistas, não precisam de ser só advogados, podem ser psicólogos, sociólogos, etc., mas têm que ter uma formação específica, e deve também haver juristas, por causa dos prazos de prescrição, de caducidade, etc., porque senão, ficamos na mesma. Este é um dos critérios. (Ent. P56A)

A formação pode ser da faculdade, que cede umas salas. O Estado é que tem que suportar isso. A formação pode ser em qualquer sítio, no INEJ, na faculdade, num instituto superior. Não vejo que tenha de ser só no INEJ, até porque na mediação, conciliação, etc., o modelo não é o modelo de tribunal, precisamente para não intimidar as partes. Tem de haver certificação. (Ent. P56A)

Os entrevistados, designadamente, os que têm uma acção mais próxima da comunidade e se confrontam no seu quotidiano com o desconhecimento generalizado dos direitos por parte dos cidadãos salientaram, ainda, o importante papel que as instâncias alternativas de resolução de litígios podem desempenhar no âmbito da consulta e informação jurídica.

O desafio é perceber como os conflitos são geridos. São geridos em favor dos direitos humanos ou não. E tentar moralizar, sensibilizar, educar estas partes. Nisso eu sou de opinião que é melhor um bom acordo na comunidade do que uma boa sentença judicial porque eu posso ganhar no tribunal, mas na zona onde eu vivo as pessoas com quem vou viver acharem que aquilo não foi correcto... Eu não preciso de discurso para reconhecer a autoridade desta ou daquela instituição ou seja não preciso meter uma beca para ter autoridade. Não é preciso. (Ent. P55A)

Em Angola há um problema muito grande: a desinformação, a educação jurídica inexistente. A título de exemplo, se morre o marido, a mulher, mesmo tendo formação superior - não jurista - desconhece completamente os direitos que tem. E os direitos são, por exemplo, se o marido era funcionário público e morreu, e há filhos menores, o Instituto Nacional de Segurança Social tem que dar uma pensão de sobrevivência aos filhos, até à sua maioridade. Acredito que 90% da população angolana desconhece isso, o resultado é que perdem. E se não tiverem um advogado a resolver isso, acaba por perder, porque a burocracia é tão grande, tão grande, e o prazo é tão curto, que as pessoas acabam por perder... Esse é um dos grandes problemas! (Ent. P56A)

A criação dos julgados de paz em Angola tem, assim, como grande desafio procurar agregar uma nova filosofia e estratégia da política pública de resolução de conflitos, que inclua, entre outros aspectos, a discussão sobre: (1) o reconhecimento de organizações já existentes na comunidade ou a criação de instâncias *ex novo*; (2) a promoção do acesso à justiça de modo a eliminar barreiras de natureza económica, cultural ou outras; (3) a proximidade e inserção comunitária; (4) o perfil e formação do Juiz de paz; (4) a definição das

competências e da natureza da conflitualidade; (6) e o tipo de interacção com a justiça formal.

V. DISCUSSÃO DA PROPOSTA DO ANTEPROJECTO DE LEI DOS JULGADOS DE PAZ: PRINCIPAIS NOTAS

A realização de dezenas de entrevistas semi-estruturadas e de painéis de discussão com actores judiciais e da sociedade civil foi crucial para o desenvolvimento deste trabalho. Procedemos a essa auscultação em dois momentos: entre Outubro de 2011 e Março de 2012 e, mais recentemente, já com uma versão preliminar da proposta do anteprojecto de lei, considerámos importante conhecer a opinião dos actores sobre o modelo em preparação. Como esse objectivo, realizámos um painel de discussão, cuja reflexão foi orientada em torno dos seguintes pontos principais: (1) a possibilidade de certificação, por parte do Poder executivo, de organizações da comunidade como instâncias de resolução de conflitos; (2) os critérios para o exercício das funções de Juiz de Paz; (3) a possibilidade de recurso das decisões dos Julgados de Paz; (4) e a experimentação ou não da Lei. Apresenta-se, de seguida, as principais notas dessa discussão.

A proposta que se apresenta é orientada por dois princípios fundamentais: a adequação de um modelo de justiça comunitária ao contexto sócio-cultural do País e o aproveitamento das sinergias existentes na sociedade. Relativamente a este aspecto, foi consensual o reconhecimento, por parte dos participantes no painel, das vantagens associadas a esta opção, enfatizando a importância de se reconhecer o papel das instâncias de resolução extrajudicial de conflitos na pacificação social, num quadro de ausência e distância social dos tribunais judiciais.

(...) não se pode fazer tábua rasa do que existe nas sociedades, até porque Angola é um país extraordinariamente rico em instâncias alternativas de resolução de conflitos. (Ent. 60P)

A nossa situação judiciária, sobretudo a capacidade processual está insustentável, portanto eu vejo esta solução comum satisfação. Desde logo porque é uma solução que não tem formalismo processual moroso que arrasta as decisões judiciais por anos e anos. (Ent. 64P)

Se as decisões dos julgados de paz são vinculativas, a não ser que sejam inconstitucionais, concordo totalmente com a proposta. (Ent. 61P)

No que diz respeito à definição dos critérios de recrutamento dos Juizes de paz, a questão que levantou mais controvérsia prendeu-se com a exigência ou não do requisito da licenciatura, que, a fazer-se, excluiria, à partida, cidadãos que poderiam ser bons juizes de paz. Se para alguns, a licenciatura teria que constituir requisito, para a maioria, tratando-se de uma justiça comunitária, que não julga segundo a normatividade positivista, a licenciatura não constitui requisito fundamental.

Relativamente ao critério da licenciatura para ser juiz de paz, eu não concordo com a vossa proposta, porque no meu entendimento uma pessoa que vai julgar tem que ser licenciado. (Ent. 61P)

Eu concordo totalmente com a proposta, sobretudo porque constitui uma alternativa com poder vinculativo. Os juizes não carecem de nenhuma licenciatura, muito menos em direito. Julgar de acordo com o direito é assunto dos tribunais. (Ent. 60P)

Esta última opção vai ao encontro da previsão de recurso apenas para averiguar da conformidade com os princípios constitucionais. O Juiz de Paz tem que conhecer os limites constitucionais, mas não tem que conhecer a lei ordinária.

Se a exigência de licenciatura não constitui factor determinante, a formação prévia ao exercício de funções mereceu amplo assentimento.

Claro que será fundamental a formação, essa deve ser a prioridade. No que diz respeito aos juízes de paz, eu penso que estes juízes não têm necessariamente de ser licenciados. Mas, o juiz de paz terá que ter uma formação adequada, sobretudo em termos constitucionais. (Ent. 64P)

Ainda no que respeita à definição dos critérios de selecção dos Juízes de Paz, uma outra questão enfatizada prende-se com a necessidade de ligação do Juiz à comunidade que a proposta apresentada prevê ao exigir aos candidatos um período de três anos de residência na Província a que se candidatam para o exercício de funções de Juiz de Paz.

Há outro aspecto que eu considero muito importante: a residência na comunidade há algum tempo que lhe permita o conhecimento e a ligação à comunidade. Estes factores podem ser muito subjectivos. (Ent. 65P)

Eu penso que este é um ponto central, porque há muita gente à procura de emprego e se não se estabelecer o tal critério de especial ligação à comunidade, podem gerar-se problemas de falta de reconhecimento e credibilidade dos julgados de paz. (Ent. 63P)

Esse é um ponto central e não podem acontecer situações de descredibilização dos juízes de paz. Estas pessoas têm que ser socialmente legitimadas, têm que reconhecer o valor daquelas pessoas. (Ent. 60P)

Eu penso que nesse caso deve haver uma formação sobre a história e cultura do próprio lugar para onde se candidata. (Ent. 61P)

Eu penso que estamos novamente a cair no erro do direito positivo. Se queremos reconhecer as instâncias das comunidades não podemos limitar demasiado, basta que a comunidade reconheça as pessoas como credíveis. (Ent. 63P)

Quanto ao exercício de funções de Juiz de Paz, a dedicação exclusiva e a definição de um regime de incompatibilidade, no caso de se permitir o exercício de outras funções profissionais, foram aspectos enfatizados pelos participantes no painel.

Outro comentário que eu gostaria de deixar refere-se à obrigatoriedade de dedicação exclusiva. Talvez a acumulação apenas com certas actividades, por exemplo, os professores primários. Nesse caso, estamos a aproximar-nos do que se passa no judicial, em que os juízes só podem acumular funções de docência ou investigação científica. (Ent. 65P)

A minha proposta seria para estender para outras profissões. Mas, neste caso, há que ter em atenção as incompatibilidades e os conflitos de interesses. E definir concretamente quando é que existe conflitos de interesses. Em alguns casos, a dificuldade está em definir e avaliar quando estão em causa conflitos de interesses. Por isso, talvez seja mais seguro que o exercício da profissão seja em regime de exclusividade (Ent. 64P)

A possibilidade de recurso das decisões dos julgados de paz foi um tópico sujeito a alguma controvérsia, registando-se a preocupação dos participantes quanto a esta matéria.

Preocupa-me quem aprecia a constitucionalidade das decisões. Se é o tribunal judicial, penso que fica assegurado. E haverá sempre a possibilidade de recurso para o tribunal judicial de primeira instância. (Ent. 64P)

O que pode tornar o processo moroso é depois o recurso, nos casos em que houver recurso. É preciso, por isso, evitar que tal aconteça (Ent. 65P)

Finalmente, a experimentação foi um aspecto que mereceu particular destaque na discussão da versão preliminar da anteproposta. Esta opção foi consensualmente aplaudida, tanto pelo seu potencial de identificação de problemas e bloqueios, como de boas práticas, mas também porque permite

que se testem diferentes possibilidades antes de proceder ao alargamento a todo o País.

Para além de todos estes aspectos, penso que se deve apostar num período experimental em duas ou três províncias e depois equacionar o seu alargamento.
(Ent. 64P)

Mas, a experimentação não pode ser um fim em si mesmo, residindo a sua mais-valia na possibilidade de monitorização e avaliação da Lei em todas as vertentes. Consideramos, por isso, que o alargamento da rede de julgados de paz não deve ser feito a outras Províncias sem que seja levada a cabo uma avaliação rigorosa da fase experimental.

VI. PRINCIPAIS LINHAS ORIENTADORAS PARA A CRIAÇÃO DOS JULGADOS DE PAZ

A ineficiência e ineficácia que, em vários países, os tribunais judiciais enfrentam, fez emergir os meios alternativos de resolução de conflitos como instrumentos essenciais na universalização do acesso à justiça, na redução de custos e na busca de celeridade e proximidade na resolução dos litígios. Os movimentos de informalização e desjudicialização da justiça surgem, deste modo, com o objectivo duplo de, por um lado, inaugurar um outro marco de resolução de conflitos sustentado na proximidade, simplificação e pacificação social e, por outro, garantir a resolução rápida e mais económica dos litígios através da pluralização das estruturas de justiça. Vimos essa tendência nos exemplos da experiência comparada de que demos conta neste relatório.

A criação dos julgados de paz em Angola pode, assim, revelar-se um instrumento fundamental para a prossecução de uma política pública de justiça, dinamizada e assumida pelo Estado, mais próxima do cidadão, mais acessível, mais rápida e mais eficaz, desviando dos tribunais judiciais aqueles litígios que devem ser resolvidos por uma justiça de proximidade, tendo como objectivo central o reforço da coesão e da pacificação social.

Para que seja possível alcançar aqueles objectivos, a justiça de paz em Angola deverá responder a desafios vários e obedecer a princípios fundamentais na sua constituição, implementação, execução e avaliação. Neste ponto, procuraremos dar conta das principais linhas orientadoras e recomendações para uma adequada implementação desta inovação da administração da justiça.

JULGADOS DE PAZ: UMA PARCERIA ENTRE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E O PODER EXECUTIVO

Como referimos, a justiça de paz tem como primeira grande vantagem permitir uma maior proximidade na resolução dos litígios emergentes na comunidade. Esta proximidade, não se circunscreve à mera proximidade geográfica. Se, por um lado, se pretende garantir que a resolução do litígio seja o mais possível realizada no seio da comunidade onde o mesmo emerge, por outro, pretende-se uma activa participação da comunidade, através dos mecanismos que a própria comunidade organizada oferece para a pacificação social.

No ponto 1 deste relatório, reflectimos sobre a diversidade e a pluralidade de estruturas, formais e informais, de resolução de litígios em que a sociedade civil angolana é rica e às quais os cidadãos conferem legitimidade para a resolução dos seus litígios, sendo, frequentemente, escolhidas como uma primeira via de acesso para a composição de interesses conflitantes. Esta vitalidade da sociedade civil e o reconhecimento público do seu papel na composição de litígios, no controlo e pacificação social não pode, nem deve ser desperdiçada, no momento em que se quer construir uma justiça de paz vinculada ao Estado.

Mas, como já acima referimos, se é verdade que é para as justiças comunitárias que é canalizada a maioria da procura de tutela judicial, também é igualmente verdade que, em determinado tipo de matérias e de conflitos, a não intervenção atempada da justiça formal ou de uma justiça comunitária reconhecida pelo Estado pode ter efeitos perniciosos, nomeadamente quanto à preclusão de direitos em consequência do tempo despendido com a tentativa de resolução informal do litígio. É fundamental, por isso, determinar o papel de uma e de outra justiça. A integração de uma justiça de paz na política pública de justiça constitui um espaço privilegiado para aproveitar as sinergias criadas na própria comunidade na resolução de litígios, conferindo-lhes força legal e, por essa via, também segurança jurídica.

O potencial emancipatório do modelo de justiça de paz que aqui se propõe revela-se, assim, em primeira linha, pela opção fundamental assumida de uma justiça com forte enraizamento na própria comunidade e que se impõe de baixo para cima. No modelo adoptado de justiça de paz – em que a mesma nasce preferencialmente no seio da própria comunidade e se apropria do reconhecimento social que já alcançou – o Estado assume o papel fundamental de assegurar a manutenção da legitimação social já garantida pelas estruturas de resolução e composição de litígios existentes.

Efectivamente, no modelo que defendemos na Proposta de Anteprojecto de Lei, a legitimação social e o poder simbólico que se pretende ver atribuído aos julgados de paz, por forma a que os cidadãos os percepcionem como alternativa credível aos tribunais judiciais, encontra-se, em grande parte, garantido pela exigência de experiência comprovada em mediação e composição de conflitos, por parte da organização que se propõe actuar como julgado de paz, de há, pelo menos, três anos. É, assim, a comunidade, ao recorrer a estas estruturas para a resolução dos seus conflitos, que confere autoridade e legitimação para a assunção daquele estatuto.

Tratando-se de uma inovação a integrar na política pública de justiça é ao Estado a quem compete garantir, em primeiro lugar, as condições de efectivo exercício das funções dos julgados de paz, de modo a que as expectativas geradas nos cidadãos e na comunidade em geral não sejam frustradas. Assim, tendo presente aqueles dois vectores, por um lado, a raiz comunitária desta justiça e, por outro, a obrigação primeira do Estado, enquanto garante da justiça, que, no modelo proposto, os julgados de paz surgem como uma parceria entre organizações da sociedade civil e o Poder Executivo, recuperando, agora num contexto normativo definido, as experiências de administração da justiça de proximidade.

Este desenho institucional dos julgados de paz não é isento de possíveis constrangimentos estruturais e de dificuldades de articulação e de coordenação que poderão reflectir-se negativamente no seu funcionamento.

A principal dificuldade do modelo reside na dupla dependência a que vota os julgados: da organização da sociedade civil proponente e do Poder executivo. Mas, é também nesta circunstância que reside uma das suas virtualidades ao permitir um melhor equilíbrio funcional, até porque uma excessiva dependência do Poder Executivo pode ter um potencial negativo na afirmação da autonomia e independência desta justiça.

O equilíbrio desta *parceria* entre as associações da sociedade civil e o Poder Executivo não pode ficar comprometido em casos em que a expansão e o crescimento dos julgados possam representar um aumento significativo dos custos. Os julgados de paz, como justiça comunitária integrada na política pública de justiça, devem ser encarados, em especial no actual contexto angolano de grande distância social da justiça oficial, como instâncias fundamentais de acesso ao direito e à justiça. Na sua criação e expansão não deverá, por isso, prevalecer uma visão economicista estrita, mas sim a do benefício social que representam para toda a comunidade.

Mas, também, uma sujeição exagerada ou uma identificação total dos julgados de paz com a organização criadora e a que se encontram vinculados pode condicionar as lógicas de funcionamento das diversas componentes, em especial o exercício da função do Juiz, que prejudicaria os princípios da transparência, autonomia e independência, fundamentais ao exercício da função de resolução dos litígios. O Julgado de Paz tem que ter condições, quer do lado da organização a que se encontra vinculado, quer do lado do Poder Executivo, para construir uma imagem institucional própria, permitindo a distinção clara entre os serviços prestados por este e os serviços prestados pela associação que o criou.

O modelo proposto garante, assim, uma adequada ponderação e divisão de tarefas, assegurando uma interdependência funcional entre as diversas estruturas e contribuindo para a consolidação do Julgado de Paz como instância autónoma. A interacção entre o Poder Executivo e a comunidade revela-se, essencialmente, a quatro níveis: (a) quanto ao processo de criação dos julgados de paz; (b) quanto à gestão de recursos humanos; (c) quanto ao

financiamento; d) e quanto à avaliação e monitorização do desempenho funcional dos julgados de paz.

O PROCESSO DE CRIAÇÃO E DE SUSTENTAÇÃO DOS JULGADOS DE PAZ

O processo de criação dos julgados de paz prevê uma dupla legitimação. Em primeiro lugar, exige-se que a organização ou associação proponente comprove a experiência de composição de litígios ou de aconselhamento jurídico há mais de três anos. É, assim, à comunidade que cabe a primeira fiscalização sobre as condições que determinada associação ou organização não governamental tem para assumir o exercício de funções da justiça de paz.

Em segundo lugar, compete ao Poder executivo avaliar e certificar aquela primeira triagem realizada pela própria comunidade.

A sustentabilidade financeira do projecto é igualmente repartida entre a associação proponente e o Poder executivo, competindo a este último garantir, não só o pagamento dos juízes, como apoiar o Julgado de Paz nas suas despesas correntes.

A GESTÃO DOS RECURSOS HUMANOS

No que respeita à gestão de recursos humanos, assegura-se uma estrutura do poder partilhado entre a organização à qual o Julgado de Paz está vinculado e o Poder Executivo. Se, por um lado, é a organização proponente do Julgado de Paz a quem compete assegurar a existência de um quadro adequado de funcionários administrativos e de mediadores, por outro é ao Poder Executivo que compete assegurar a nomeação e remuneração dos Juízes de paz, promover a formação e qualificação profissionais, quer de Juízes de paz, quer de mediadores e assegurar o acompanhamento do bom funcionamento do Julgado.

São duas, fundamentalmente, as razões da atribuição da competência ao Poder Executivo para o recrutamento dos Juízes e para a formação profissional de Juízes de paz e de mediadores. Em primeiro lugar, porque retirar do poder das associações proponentes da criação de julgados de paz a competência para recrutar Juízes é uma garantia da autonomia e independência destes em face da associação. Em segundo lugar, porque tratando-se de uma política pública, promover e assegurar a formação dos profissionais que a executam deve constituir uma das dimensões da função do Estado.

A atribuição de competências ao Poder Executivo para a avaliação dos Juízes de paz poderia, no entanto, fazer emergir dificuldades quanto à sua autonomia e independência. Por essa razão, propõe-se a criação de um órgão próprio, constituído por membros do Poder Executivo e do Poder Judicial, para a avaliação e acompanhamento dos Juízes e dos julgados de paz como um todo – a Comissão de Acompanhamento e Avaliação dos Julgados de Paz.

A eficiência e o sucesso de uma organização tutelada por diferentes entidades dependem, em grande medida, da capacidade que as diferentes instituições tutelares mostrem na procura de equilíbrios e de regras de funcionamento. Para tal, revela-se fundamental promover mecanismos de articulação entre as diferentes entidades que, a nível macro, integram a estrutura de gestão do Julgado, num esforço de concertação e permanente diálogo.

A AVALIAÇÃO E MONITORIZAÇÃO DOS JULGADOS DE PAZ

Um quarto nível de interdependência entre o Poder Executivo e as associações – a avaliação e monitorização dos julgados de paz – resulta já do que anteriormente referimos, ou seja, da criação de um órgão própria, composto por elementos do poder judicial e do poder executivo – com competências, não só para o exercício do poder disciplinar sobre os Juízes, mas ainda para o acompanhamento e avaliação do Julgado como um todo: a Comissão de Acompanhamento e Avaliação dos Julgados de Paz.

ENTRE A INFORMALIDADE E O ESTABELECIMENTO DE GARANTIAS MÍNIMAS: A LEI DOS JULGADOS DE PAZ

Os Julgados de Paz em Angola têm a sua legitimidade primeira assente na Lei Fundamental do País. A Constituição consagra-os como verdadeiros tribunais, a par das demais jurisdições, comuns e administrativas. Na Proposta do Anteprojecto de Lei que apresentamos, os Julgados de Paz emergem como tribunais com características particulares, quer quanto ao modelo institucional, quer quanto ao modelo processual, tendo como fim último a procura da pacificação comunitária através de decisões compreendidas e acolhidas pelas populações e provenientes de uma autoridade socialmente legitimada.

Como já referimos, o modelo proposto tem como princípio orientador o de aproveitar as sinergias existentes na própria comunidade relativamente à composição de litígios. É, assim, fundamental impedir que ocorra qualquer espécie de mimetismo dos Julgados de Paz face aos Tribunais Judiciais, que os tornaria num espelho do formalismo jurídico que, a acontecer, desvirtuava os objectivos de proximidade da justiça de paz. Assim, à semelhança do que se passa em outros países, propõe-se a criação de estruturas com elevados padrões de informalidade organizacional e procedimental. A Lei dos Julgados de Paz tem, nesta vertente, uma função de assegurar um padrão mínimo de formalidade e, ao nível processual, garantir o cumprimento de princípios constitucionais, como o princípio do contraditório e da igualdade de armas.

O desenho da proposta do Anteprojecto de Lei obedece, pois, a uma forte heterogeneidade na divisão funcional. Isto é, cada Julgado possui autonomia suficiente para, dentro dos limites fixados na Lei, adaptar o seu modo de funcionamento ao que se revelar mais adequado à comunidade em que se encontra inserido. E, atendendo à sua estrutura e organização, fazer a sua própria gestão funcional dos técnicos de acordo com as suas características, recursos disponíveis e necessidades da comunidade.

A par da heterogeneidade organizacional, não se exclui algum grau de diversidade procedimental. A Lei dos Julgados de Paz tem como objectivo único, neste âmbito, por um lado, assegurar o cumprimento dos princípios

constitucionais fundamentais a uma boa administração da justiça (limiar mínimo a que cada Julgado de Paz deve obedecer) e, no extremo oposto, impedir derivas miméticas do funcionamento dos Julgados de Paz relativamente aos Tribunais Judiciais, impondo procedimentos de informalização e fases de consensualização. Expressão deste último ponto é, por um lado, a assunção do princípio da oralidade e da informalidade e, por outro, a obrigatoriedade de criação de momentos de mediação e composição amigável dos conflitos. Assim, dentro das balizas criadas pela Lei dos Julgados de Paz, caberá a cada organização criar o seu campo de actuação organizacional e procedimental adequado.

A heterogeneidade que se pretende incentivar, quer no âmbito da organização e funcionamento, quer em termos de procedimento, não deve ser perspectivada de forma negativa pelos profissionais, nem colocar em causa a afirmação e legitimação social desta justiça. Pelo contrário, os procedimentos diferenciados podem constituir uma mais-valia, acentuando o carácter de proximidade e de adequação que se pretende conferir a esta justiça.

FORMAÇÃO

Os recursos humanos constituem um factor fundamental no sucesso das políticas públicas de justiça e, em especial, quando se trata de uma inovação institucional, como é o caso dos julgados de paz. É, por isso, necessário investir na qualificação dos profissionais que irão assegurar esta justiça. Na execução desta política destaca-se, assim, a importância da formação, como elemento fundamental de afirmação desta justiça e de fortalecimento da sua autonomia face ao judiciário.

A formação deve preceder o exercício de funções de todos os elementos e deve ter, igualmente, um carácter permanente e multidisciplinar, tratando, não só de matérias relacionadas com o direito e a justiça, em especial de natureza constitucional, mas também de outras áreas fundamentais para o bom

funcionamento desta justiça, como a ética, a cidadania, os direitos humanos, mas também a gestão. A autonomia e independência dos Juízes de paz, bem como a consolidação de outras funções profissionais previstas exercer no âmbito desta justiça, alcançar-se-ão, em grande medida, através de programas de formação inicial e contínua, adequados à afirmação de uma justiça de proximidade. A formação assume, ainda, um papel crucial no aprofundamento de uma cultura organizacional própria que distinga e fortaleça o papel desta instância de resolução de conflitos dentro do sistema público de justiça. Deve, assim, orientar-se por objectivos que tenham como fim último, não só colmatar deficiências de conhecimento técnico, mas, também, a introdução de outros conteúdos que reforcem a consolidação projecto dos julgados de paz dentro do sistema público de justiça e do princípio de justiça de proximidade que lhe está subjacente.