



ASSOCIAÇÃO  
MOÇAMBICANA  
DE JUÍZES

POR UMA MAGISTRATURA DIGNA E RESPEITADA



# Estudo exploratório sobre o acesso à justiça e o desempenho funcional dos tribunais em Moçambique



Fevereiro de 2019



Financiado por



FUNDAÇÃO  
**MASC**  
Mecanismo de Apoio  
à Sociedade Civil



**ces**

Centro de Estudos Sociais  
Universidade de Coimbra



**ESTUDO EXPLORATÓRIO SOBRE O ACESSO À JUSTIÇA E  
O DESEMPENHO FUNCIONAL DOS TRIBUNAIS EM  
MOÇAMBIQUE**

**Ficha Técnica**

Título: Estudo exploratório sobre o acesso à justiça e o desempenho funcional dos tribunais em Moçambique

Autor/es/as: Paula Fernando, André Cristiano José, Carla Soares e Conceição Gomes

Editor: Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

Local de publicação: Coimbra

Ano de publicação: 2019

ISBN: 978-989-8847-11-9

ISBN Digital: 978-989-8847-12-6

Depósito Legal nº 455527/19

# OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA DO CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

\*\*\*

## ASSOCIAÇÃO MOÇAMBICANA DE JUÍZES

Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra  
Boaventura de Sousa Santos (Director Científico)

Associação Moçambicana de Juízes  
Carlos Mondlane (Presidente)

### **Título**

Estudo exploratório sobre o acesso à justiça e o desempenho funcional dos tribunais em Moçambique

### **Equipa de investigação:**

**CES-OPJ:** Conceição Gomes, Paula Fernando, André Cristiano, Carla Soares

**AMJ:** Carlos Mondlane, José Macaringue, Hermenegildo Chambal, Elisa Samuel, Virgínia Madeira, Berta Morais Tiane, Luís António Mondlane.

**Coordenação do trabalho de campo:** Conceição Gomes, Paula Fernando

### **Relatório elaborado por**

Paula Fernando, André Cristiano José, Carla Soares e Conceição Gomes

**Data:** Fevereiro de 2019

Estudo realizado pelo Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, por solicitação e em articulação com a Associação Moçambicana de Juízes



## ÍNDICE

Acrónimos .....	11
Prefácio.....	13
Introdução .....	17
Metodologia .....	21
Análise documental.....	21
Análise estatística .....	22
Entrevistas .....	24
Painéis de discussão.....	25
Inquérito.....	26
Consulta de processos.....	29
1. Processo(s) (d)e construção do sistema de justiça.....	33
1.1. As etapas mais significativas da evolução da construção do sistema de justiça moçambicano .....	35
1.1.1. De 1975 a 1989: a implementação do sistema de justiça popular .....	38
1.1.2. De 1990 a 2003: a adaptação à estrutura económica capitalista e a organização judiciária do Estado de Direito.....	41
1.1.3. A partir de 2004: a consolidação do poder judicial.....	44
1.2. Os diferentes objectivos estratégicos do processo de reforma .....	49
1.2.1. A procura da eficiência dos tribunais judiciais .....	52
1.2.2. A procura de segurança e certeza .....	60
1.2.3. A procura pelo aprofundamento do acesso ao direito e à(s) justiça(s) .	63
2. O acesso ao direito e à(s) justiça(s).....	69
2.1. A pluralidade e a relevância social das instâncias extrajudiciais de resolução de conflitos.....	71
2.1.1. O papel particular da COMAL .....	75
2.1.2. O papel dos tribunais comunitários.....	84
2.2. O acesso aos tribunais judiciais .....	93
2.2.1. As distâncias social e geográfica dos tribunais judiciais.....	99
2.2.2. O desencontro entre as expectativas e a resposta – justificação para a especialização? .....	108
2.2.3. A assistência jurídica e judiciária .....	109
3. A administração e gestão dos tribunais judiciais: que impacto na independência do poder judicial?.....	125
3.1. A estrutura da governação e administração dos tribunais assegura a independência externa?.....	126
3.1.1. A estrutura da governação dos tribunais a nível central: o receio da cooptação política dos órgãos de cúpula do sistema judicial.....	129
3.1.2. A estrutura da administração e gestão ao nível do tribunal: a impreparação para o exercício de funções de gestão .....	138
3.1.3. A gestão do orçamento e dos recursos materiais .....	142
3.2. A independência interna do poder judicial .....	154
4. A valorização dos recursos humanos no sistema de justiça.....	159
4.1. Os magistrados judiciais.....	160
4.1.1. Breve retrato da magistratura judicial .....	160

4.1.2.	Os desafios do recrutamento e da formação inicial de magistrados...	166
4.1.3.	A planificação da formação inicial em linha com as necessidades do país 174	
4.1.4.	A formação contínua como componente da progressão na carreira...	176
4.2.	Os magistrados do Ministério Público .....	180
4.2.1.	Breve retrato da magistratura do Ministério Público.....	180
4.2.2.	O desígnio da formação por cumprir .....	184
4.3.	Os advogados.....	186
4.4.	Os funcionários judiciais .....	189
4.5.	O Centro de Formação Jurídica e Judiciária: os desafios a uma formação profissionalizante e profissionalizada .....	195
5.	A mobilização dos tribunais judiciais.....	199
5.1.	Breve panorama da mobilização dos tribunais judiciais.....	201
5.2.	A justiça cível nos tribunais judiciais de distrito e de província.....	208
5.2.1.	A justiça cível nos tribunais judiciais de Província.....	210
5.2.2.	A justiça cível nos tribunais judiciais de Distrito.....	219
5.3.	A justiça criminal nos tribunais judiciais de distrito e de província .....	224
6.	Tempo, forma e imagem: um roteiro de (alguns) bloqueios ao desempenho funcional dos tribunais judiciais .....	229
6.1.	O tempo dos tribunais .....	231
6.1.1.	As pendências processuais.....	233
6.1.2.	Alguns exemplos de morosidade.....	244
6.2.	Há excesso de decisões de forma?.....	259
6.3.	A imagem pública dos tribunais e as percepções sobre a corrupção no campo do judiciário.....	268
	Notas conclusivas e agenda estratégica de investigação para a justiça .....	275
1.	Notas conclusivas .....	275
2.	Agenda estratégica de investigação para a justiça.....	279
Pilares de Compromisso.....		281
Desafios do sistema de justiça .....		282
Áreas de estudo e intervenção prioritárias .....		284
	Referências bibliográficas .....	297
	Anexo 1- Inquérito.....	309
	Anexo 2 – Email do inquérito .....	323
	Anexo 3 – Grelhas de análise de processos.....	325
	Anexo 4 - Niassa .....	327
	Anexo 5 – Cabo Delgado .....	331
	Anexo 6 - Nampula .....	335
	Anexo 7 – Zambézia .....	339
	Anexo 8 - Tete .....	343
	Anexo 9 – Manica .....	347
	Anexo 10 – Sofala.....	351
	Anexo 11 – Inhambane .....	355
	Anexo 12 – Gaza .....	359
	Anexo 13 – Província de Maputo .....	363
	Anexo 14 – Cidade de Maputo .....	367

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Principais etapas da evolução do sistema de justiça.....	37
Figura 2 – Introdução dos Tribunais Superiores de Recurso na estrutura judiciária .	55
Figura 3 – Competência das secções de recurso dos Tribunais Judiciais de Província .....	57
Figura 4 – Competências das secções comerciais dos Tribunais Judiciais de Província .....	58
Figura 5 – Participação dos juízes eleitos (2007 e 2018).....	67
Figura 6 – Principais atribuições da COMAL.....	77
Figura 7 – Panfleto da COMAL com explicação de como funciona a mediação (frente) .....	80
Figura 8 - Panfleto da COMAL com explicação de como funciona a mediação (verso) .....	80
Figura 9 – Tramitação pré-judicial em caso de reivindicação de créditos salariais ....	83
Figura 10 – Número de processos entrados em 2017, por província, por 1.000 habitantes (população 2017 projectada) .....	101
Figura 11 - Número de processos cíveis entrados em 2017, por província, por 1.000 habitantes (população 2017 projectada) .....	102
Figura 12 – Evolução das competências dos Tribunais Judiciais de Distrito.....	104
Figura 13 – Ficha inicial preenchida pelo CPJ no primeiro contacto com o cidadão	111
Figura 14 – Ficha de actividades desenvolvidas no processo do CPJ .....	112
Figura 15 – <i>Roll up</i> do IPAJ com o mapa de cobertura territorial do IPAJ .....	115
Figura 16 – Exemplo da publicidade a uma Caravana da Justiça do IAJ .....	116
Figura 17 – Órgãos de governação, administração, gestão e disciplina dos tribunais judiciais .....	128
Figura 18 – Composição e competências dos órgãos da direcção do aparelho judiciário .....	130
Figura 19 – Centralidade do Presidente do Tribunal Supremo na relação com os restantes órgãos do poder judicial .....	132
Figura 20 – Composição e competências do CSMJ e do Serviço de Inspeção Judicial .....	133
Figura 21 – Competência dos juízes presidentes do TSR, TJP e TJD.....	139
Figura 22 - Juízes colocados nos Tribunais Superiores de Recurso (2018) .....	164
Figura 23 – Juízes colocados nos tribunais judiciais de Província (2018) .....	165
Figura 24 - Juízes colocados nos tribunais judiciais de Distrito (2018) .....	165
Figura 25 – Magistrados do MP colocados por PPR (2018) .....	184
Figura 26 – Advogados inscritos por Província (2018) .....	187
Figura 27 – Categorias das carreiras de oficial de justiça e de assistente de oficial de justiça.....	190
Figura 28 – Tribunais Distritais em funcionamento da Província do Niassa (2018).	327
Figura 29 - Tribunais Distritais em funcionamento da Província de Cabo Delgado	331
Figura 30 - Tribunais Distritais em funcionamento da Província de Nampula.....	335
Figura 31 – Tribunais Distritais em funcionamento da Província da Zambézia .....	339
Figura 32 - Tribunais Distritais em funcionamento da Província de Tete.....	343

Figura 33 - Tribunais Distritais em funcionamento da Província de Manica .....	347
Figura 34 - Tribunais Distritais em funcionamento da Província de Sofala.....	351
Figura 35 - Tribunais Distritais em funcionamento da Província de Inhambane .....	355
Figura 36 - Tribunais Distritais em funcionamento da Província de Gaza .....	359
Figura 37 - Tribunais Distritais em funcionamento da Província de Maputo .....	363
Figura 38 - Tribunais Distritais em funcionamento da Cidade de Maputo .....	367

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Processos crime e cível entrados nos tribunais judiciais de Distrito e de Província (2012, 2014, 2015 e 2017).....	94
Gráfico 2 – Resposta à questão: “Na sua opinião, diria que o acesso dos cidadãos aos tribunais é, no geral:” .....	96
Gráfico 3 – Número de processos entrados nos tribunais judiciais de Província e de Distrito (2012, 2014, 2015 e 2017).....	105
Gráfico 4 – Número de casos atendidos no IAJ (2014-2017).....	117
Gráfico 5 – Evolução do número de magistrados judiciais por sexo (2008-2018) .....	160
Gráfico 6 – Distribuição dos magistrados judiciais por categoria e por sexo (2018). .....	161
Gráfico 7 – Evolução do número de magistrados por categoria (2008-2018).....	163
Gráfico 8 – Resposta à questão: “Frequentou algum curso de formação inicial antes de ingressar na magistratura?” .....	168
Gráfico 9 – Resposta à questão: “Durante o último ano, em quantas acções de formação contínua participou?” .....	176
Gráfico 10 – Resposta à questão: “Ao longo da sua carreira enquanto magistrado judicial, antes de mudar de área ou de nível de tribunal, frequentou alguma acção de formação específica sobre a matéria em que passou a exercer funções” .....	178
Gráfico 11 – Evolução do número de magistrados do Ministério Público por sexo (2007-2016).....	181
Gráfico 12 – Evolução do número de magistrados do Ministério Público por estrutura (2010-2016) .....	182
Gráfico 13 – Oficiais de justiça e assistentes de oficiais de justiça dos tribunais, por sexo (2018) .....	191
Gráfico 14 – Oficiais de justiça e assistentes de oficiais de justiça do Ministério Público, por sexo (2018) .....	191
Gráfico 15 – Peso relativo dos processos entrados nos TJP e nos TJD (2012, 2014, 2015 e 2017).....	202
Gráfico 16 – Total de processos entrados nos tribunais de Distrito e de Província (2012, 2014, 2015 e 2017).....	203
Gráfico 17 – Evolução do número de processos entrados, por tribunal e jurisdição (2012, 2014, 2015 e 2017) .....	204
Gráfico 18 – Processos cíveis entrados nos TJD e nos TJP por natureza (2012, 2014, 2015 e 2017).....	208
Gráfico 19 – Peso relativo dos processos cíveis entrados nos TJD e TJP (2012, 2014, 2015 e 2017).....	209
Gráfico 20 – Processos cíveis entrados nos TJP, por natureza (2012, 2014, 2015 e 2017) .....	212

Gráfico 21 – Peso relativo dos processos de natureza comercial entrados nos TJP por espécie (2012, 2014, 2015 e 2017).....	213
Gráfico 22 - Peso relativo dos processos de natureza cível entrados nos TJP por espécie (2012, 2014, 2015 e 2017) .....	215
Gráfico 23 - Peso relativo dos processos de natureza laboral entrados nos TJP por espécie (2012, 2014, 2015 e 2017).....	216
Gráfico 24 - Peso relativo dos processos relativos a menores entrados nos TJP por espécie (2012, 2014, 2015 e 2017).....	218
Gráfico 25 – Processos cíveis entrados nos TJD, por natureza (2012-2017).....	221
Gráfico 26 - Peso relativo dos processos relativos a menores entrados nos TJD por espécie (2012-2017) .....	222
Gráfico 27 - Peso relativo dos processos de natureza cível entrados nos TJD por espécie (2012-2017).....	223
Gráfico 28 - Peso relativo dos processos crime entrados nos TJD e TJP (2012, 2014, 2015 e 2017).....	225
Gráfico 29 - Peso relativo dos processos criminais entrados nos TJP por espécie (2012, 2014, 2015 e 2017).....	227
Gráfico 30 – Movimento processual nos tribunais judiciais de Província e de Distrito (2012, 2014, 2015 e 2017) .....	234
Gráfico 31 – Movimentos dos processos cíveis nos tribunais judiciais de Província (2012, 2014, 2015 e 2017) .....	235
Gráfico 32 – Movimento dos processos cíveis nos tribunais judiciais de Província, por tipo (2012, 2014, 2015 e 2017) .....	236
Gráfico 33 – Movimento dos processos cíveis nos tribunais judiciais de Distrito (2012-2017).....	237
Gráfico 34 - Movimento dos processos cíveis nos tribunais judiciais de Distrito, por tipo (2012-2017).....	238
Gráfico 35 – Movimento dos processos crime (com e sem transgressões) nos tribunais judiciais de Província (2012, 2014, 2015 e 2017).....	239
Gráfico 36 – Movimento dos processos crime nos tribunais judiciais de Distrito (2012-2017).....	239
Gráfico 37 – Movimento processual no Tribunal Supremo (2012-2017).....	241
Gráfico 38 – Movimento processual nos TSR (2012-2017) .....	242
Gráfico 39 – Movimento processual nos TSR por tribunal (2012-2017) .....	243
Gráfico 40 – Peso relativo dos processos findos por sentença e processos findos por despacho nos tribunais judiciais de Província e de Distrito (2012, 2014, 2015 e 2017) .....	261
Gráfico 41 – Peso relativo dos processos findos por sentença e processos findos por despacho nos tribunais judiciais de Província (2012, 2014, 2015 e 2017).....	262
Gráfico 42 - Peso relativo dos processos findos por sentença e processos findos por despacho nos tribunais judiciais de Província, por natureza do processo (2012, 2014, 2015 e 2017).....	263
Gráfico 43 - Peso relativo dos processos findos por sentença e processos findos por despacho nos tribunais judiciais de Distrito (2012-2017).....	264
Gráfico 44 - Peso relativo dos processos findos por sentença e processos findos por despacho nos tribunais judiciais de Distrito, por natureza de processo (2012-2017).....	264

Gráfico 45 – Recursos humanos na Província de Niassa (2018).....	327
Gráfico 46 – Juízes na Província de Niassa por categoria (2018) .....	328
Gráfico 47 – Processos entrados nos tribunais de Província e de Distrito da Província de Niassa (2012,2014,2015 e 2017) .....	328
Gráfico 48 – Movimento processual do Tribunal Provincial de Niassa (2012,2014, 2015 e 2017).....	329
Gráfico 49 – Movimento processual dos Tribunais de Distrito da Província de Niassa (2012-2017) .....	329
Gráfico 50 – Processos entrados no Tribunal Provincial de Niassa por jurisdição (2012, 2014, 2015 e 2017).....	330
Gráfico 51 – Processos entrados nos tribunais de Distrito da Província de Niassa por jurisdição (2012-2017).....	330
Gráfico 52 – Recursos humanos na Província de Cabo Delgado (2018) .....	331
Gráfico 53 – Juízes na Província de Cabo Delgado por categoria (2018).....	332
Gráfico 54 – Processos entrados nos tribunais de Província e de Distrito da Província de Cabo Delgado (2012, 2014, 2015 e 2017).....	332
Gráfico 55 – Movimento processual do Tribunal de Província de Cabo Delgado (2012, 2014, 2015 e 2017).....	333
Gráfico 56 – Movimento processual nos Tribunais de Distrito da Província de Cabo Delgado (2012-2017) .....	333
Gráfico 57 – Processos entrados no Tribunal de Província de Cabo Delgado por jurisdição (2012, 2014, 2015 e 2017) .....	334
Gráfico 58 – Processos entrados nos Tribunais de Distrito da Província de Cabo Delgado por jurisdição (2012-2017).....	334
Gráfico 59 - Recursos humanos na Província de Nampula (2018) .....	335
Gráfico 60 – Juízes na Província de Nampula (2018).....	336
Gráfico 61 – Processos entrados nos tribunais de Província e de Distrito da Província de Nampula (2012, 2014, 2015 e 2017) .....	336
Gráfico 62 – Movimento processual do Tribunal de Província de Nampula (2012, 2014, 2015 e 2017).....	337
Gráfico 63 – Movimento processual dos Tribunais de Distrito da Província de Nampula (2012-2017) .....	337
Gráfico 64 – Processos entrados no Tribunal de Província de Nampula por jurisdição (2012, 2014, 2015 e 2017) .....	338
Gráfico 65 – Processos entrados nos Tribunais de Distrito da Província de Nampula (2012-2017) .....	338
Gráfico 66 – Recursos humanos na Província da Zambézia (2018).....	339
Gráfico 67 – Juízes na Província da Zambézia (2018).....	340
Gráfico 68 – Processos entrados nos tribunais de Província e de Distrito da Província da Zambézia (2012, 2014, 2015 e 2017).....	340
Gráfico 69 – Movimento processual do Tribunal de Província da Zambézia (2012, 2014, 2015 e 2017).....	341
Gráfico 70 – Movimento processual dos Tribunais de Distrito da Província da Zambézia (2012-2017).....	341
Gráfico 71 – Processos entrados no Tribunal de Província da Zambézia por jurisdição (2012, 2014, 2015 e 2017) .....	342

Gráfico 72 – Processos entrados nos Tribunais de Distrito da Província da Zambézia (2012-2017).....	342
Gráfico 73 – Recursos humanos na Província de Tete (2018).....	343
Gráfico 74 – Juízes na Província de Tete (2018).....	344
Gráfico 75 – Processos entrados nos tribunais de Província e de Distrito da Província de Tete (2012, 2014, 2015 e 2017).....	344
Gráfico 76 – Movimento processual do Tribunal de Província de Tete (2012, 2014, 2015 e 2017).....	345
Gráfico 77 – Movimento processual dos Tribunais de Distrito da Província de Tete (2012-2017).....	345
Gráfico 78 – Processos entrados no Tribunal de Província de Tete por jurisdição (2012, 2014, 2015 e 2017).....	346
Gráfico 79 – Processos entrados nos Tribunais de Distrito da Província de Tete por jurisdição (2012-2017).....	346
Gráfico 80 – Recursos humanos na Província de Manica (2018).....	347
Gráfico 81 – Juízes na Província de Manica (2018).....	348
Gráfico 82 – Processos entrados nos tribunais de Província e de Distrito da Província de Manica (2012, 2014, 2015 e 2017).....	348
Gráfico 83 – Movimento processual do Tribunal de Província de Manica (2012, 2014, 2015 e 2017).....	349
Gráfico 84 – Movimento processual dos Tribunais de Distrito da Província de Manica (2012-2017).....	349
Gráfico 85 – Processos entrados no Tribunal de Província de Manica por jurisdição (2012, 2014, 2015 e 2017).....	350
Gráfico 86 – Processos entrados nos Tribunais de Distrito da Província de Manica por jurisdição (2012-2017).....	350
Gráfico 87 – Recursos humanos na Província de Sofala (2018).....	351
Gráfico 88 – Juízes na Província de Sofala (2018).....	352
Gráfico 89 – Processos entrados nos tribunais de Província e de Distrito da Província de Sofala (2012, 2014, 2015 e 2017).....	352
Gráfico 90 – Movimento processual do Tribunal de Província de Sofala (2012, 2014, 2015 e 2017).....	353
Gráfico 91 – Movimento processual dos Tribunais de Distrito de Sofala (2012-2017).....	353
Gráfico 92 – Processos entrados no Tribunal de Província de Sofala por jurisdição (2012, 2014, 2015 e 2017).....	354
Gráfico 93 – Processos entrados nos Tribunais de Distrito da Província de Sofala (2012-2017).....	354
Gráfico 94 – Recurso humanos na Província de Inhambane (2018).....	355
Gráfico 95 – Juízes na Província de Inhambane (2018).....	356
Gráfico 96 – Processos entrados nos tribunais de Província e de Distrito da Província de Inhambane (2012, 2014, 2015 e 2017).....	356
Gráfico 97 – Movimento processual do Tribunal de Província de Inhambane (2012, 2014, 2015 e 2017).....	357
Gráfico 98 – Movimento processual dos Tribunais de Distrito da Província de Inhambane (2012-2017).....	357

Gráfico 99 – Processos entrados no Tribunal de Província de Inhambane por jurisdição (2012, 2014, 2015 e 2017) .....	358
Gráfico 100 – Processos entrados nos Tribunais de Distrito da Província de Inhambane por jurisdição (2012-2017).....	358
Gráfico 101 – Recursos humanos na Província de Gaza (2018).....	359
Gráfico 102 – Juizes na Província de Gaza (2018) .....	360
Gráfico 103 – Processos entrados nos tribunais de Província e de Distrito da Província de Gaza (2012, 2014, 2015 e 2017) .....	360
Gráfico 104 – Movimento processual do Tribunal de Província de Gaza (2012, 2014, 2015 e 2017).....	361
Gráfico 105 – Movimento processual dos Tribunais de Distrito da Província de Gaza (2012-2017) .....	361
Gráfico 106 – Processos entrados no Tribunal de Província de Gaza por jurisdição (2012, 2014, 2015 e 2017) .....	362
Gráfico 107 – Processos entrados nos Tribunais de Distrito da Província de Gaza (2012-2017).....	362
Gráfico 108 – Recursos humanos na Província de Maputo (2018).....	363
Gráfico 109 – Juizes na Província de Maputo (2018) .....	364
Gráfico 110 – Processos entrados nos tribunais de Província e de Distrito da Província de Maputo (2012, 2014, 2015, 2017) .....	364
Gráfico 111 – Movimento processual do Tribunal de Província de Maputo (2012, 2014, 2015 e 2017).....	365
Gráfico 112 – Movimento processual dos Tribunais de Distrito da Província de Maputo (2012-2017) .....	365
Gráfico 113 – Processos entrados no Tribunal de Província de Maputo por jurisdição (2012, 2014, 2015 e 2017) .....	366
Gráfico 114 – Processos entrados nos Tribunais de Distrito da Província de Maputo (2012-2017) .....	366
Gráfico 115 – Recursos humanos na Cidade de Maputo (2018).....	368
Gráfico 116 – Juizes na Cidade de Maputo (2018) .....	368
Gráfico 117 – Processos entrados no Tribunal da Cidade e nos Tribunais de Distrito da Cidade de Maputo (incluindo o Tribunal de Polícia e o Tribunal de Menores) (2012, 2014, 2015 e 2017).....	369
Gráfico 118 – Processos entrados no Tribunal da Cidade e nos Tribunais de Distrito da Cidade de Maputo (excluindo o Tribunal de Polícia e incluindo o Tribunal de Menores) (2012, 2014, 2015 e 2017) .....	369
Gráfico 119 – Movimento processual do Tribunal da Cidade de Maputo (incluindo o Tribunal de Polícia e o Tribunal de Menores) (2012, 2014, 2015 e 2017).....	370
Gráfico 120 – Movimento processual do Tribunal da Cidade de Maputo (excluindo o Tribunal de Polícia e incluindo o Tribunal de Menores) (2012, 2014, 2015 e 2017)...	370
Gráfico 121 – Movimento processual dos Tribunais de Distrito da Cidade de Maputo (2012-2017).....	371
Gráfico 122 – Processos entrados no Tribunal da Cidade de Maputo por jurisdição (incluindo o Tribunal de Polícia e o Tribunal de Menores (2012, 2014, 2015 e 2017)	371

Gráfico 123 – Processos entrados no Tribunal da Cidade de Maputo por jurisdição (excluindo o Tribunal de Polícia e incluindo o Tribunal de Menores (2012, 2014, 2015 e 2017).....	372
Gráfico 124 – Processos entrados nos Tribunais de Distrito da Cidade de Maputo por jurisdição (2012-2017).....	372

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Respondentes do inquérito por sexo e grupo etário.....	28
Tabela 2 – Respondentes do inquérito por sexo e por tribunal em que exercem funções .....	29
Tabela 3 – Processos consultados no TSR por Sala, estado do processo e tribunal de primeira instância de origem .....	30
Tabela 4 – Resposta à questão “Qual a importância que atribui às seguintes instâncias no que diz respeito à resolução de conflitos” .....	74
Tabela 5 – Actividade de mediação da COMAL entre Janeiro de Junho de 2018 .....	78
Tabela 6 – Resposta à questão “Na sua opinião, qual a importância dos tribunais comunitários para” .....	92
Tabela 7 – Peso relativo dos processos civis entrados nos tribunais judiciais de Distrito e de Província por natureza (2012,2014, 2015 e 2017).....	95
Tabela 8 – Resposta à questão “Qual a importância que atribui a cada um dos seguintes factores para o acesso dos cidadãos aos tribunais” .....	97
Tabela 9 – Resposta à questão “Das seguintes possibilidades, indique as três que considera como especialmente importantes para aumentar o acesso aos tribunais judiciais, ordenando de 1 a 3” .....	98
Tabela 10 – Respostas às questões: “Como avalia a evolução da carreira judicial nos últimos dez anos relativamente à independência no exercício profissional face ao poder político” e “Indique, por favor, em que medida concorda com a seguinte afirmação: “O poder político/governo interfere na justiça” .....	135
Tabela 11 – Resposta à questão: “Indique, por favor, em que medida concorda com as seguintes afirmações: ‘Os tribunais necessitam de se apetrechar com novas ferramentas de organização e gestão’” .....	140
Tabela 12 – Resposta à questão: “A carreira judicial depende de vários factores. Considerando a sua experiência pessoal, indique o grau de importância que cada um dos factores abaixo indicados assume actualmente para a progressão na carreira:”	155
Tabela 13 – Resposta à questão: “Indique, por favor, em que medida concorda com a seguinte afirmação: ‘O sistema de inspecções de juizes é eficiente e imparcial’” .....	156
Tabela 14 – Resposta à questão: “Como avalia o grau de preparação que lhe conferiu a formação inicial no CFJJ para o exercício das suas funções, no que diz respeito aos aspectos seguintes” .....	173
Tabela 15 – Distribuição dos magistrados do Ministério Público por categoria (2018) .....	183
Tabela 16 – Peso relativo dos processos entrados, por província, tribunal e jurisdição (2017) .....	206
Tabela 17 – Peso relativo dos processos cíveis entrados nos TJP, por província (2012, 2014, 2015 e 2017).....	210

Tabela 18 - Peso relativo dos processos cíveis entrados nos TJD, por província (2012-2017).....	220
Tabela 19 - Peso relativo dos processos criminais entrados nos TJP, por província, incluindo os processos entrados no Tribunal de Polícia (2012, 2014, 2015 e 2017) ...	225
Tabela 20 - Peso relativo dos processos criminais entrados nos TJP, por província, excluindo os processos entrados no Tribunal de Polícia (2012, 2014, 2015 e 2017)...	226
Tabela 21 - Peso relativo dos processos criminais entrados nos TJD por espécie (2012-2017).....	228

## ÍNDICE DE CASOS

Caso 1 – Agravo em procedimento cautelar não especificado.....	245
Caso 2 – Apelação em acção especial de restituição de posse.....	248
Caso 3 – Recurso penal em processo de querela.....	253

## ACRÓNIMOS

- AGO – Apoio Geral ao Orçamento
- AMJ – Associação Moçambicana de Juízes
- AOJ – Assistente de Oficial de Justiça
- AR – Assembleia da República
- CAPJ – Centro de Assistência e Práticas Jurídicas do Instituto Politécnico Universitário
- CEA – Centro de Estudos Africanos da Universidade Eduardo Mondlane
- CEJ – Centro de Estudos Judiciários
- CEMAL – Centro de Mediação e Arbitragem Laboral
- CES – Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra
- CFJJ – Centro de Formação Jurídica e Judiciária
- CJ – Conselho Judicial
- COMAL – Comissão de Mediação e Arbitragem Laboral
- CPJ – Centro de Práticas Jurídicas da Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane
- CSMJ – Conselho Superior da Magistratura Judicial
- CSMJA – Conselho Superior da Magistratura Judicial Administrativa
- CSMMP – Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público
- EMJ – Estatuto dos Magistrados Judiciais
- EOJAOJ – Estatuto dos Oficiais de Justiça e de Assistentes de Oficiais de Justiça dos Tribunais, do Conselho Constitucional e do Ministério Público
- GCCC – Gabinete Central de Combate à Corrupção
- GPCC – Gabinetes Provinciais de Combate à Corrupção
- IAJ – Instituto do Acesso à Justiça
- IGT – Inspeção-Geral do Trabalho
- INAJ – Instituto Nacional de Assistência Jurídica
- INE – Instituto Nacional de Estatística
- IPAJ – Instituto do Patrocínio e Assistência Jurídica
- LDH – Liga Moçambicana dos Direitos Humanos

LOJ – Lei de Organização Judiciária

LOMP – Lei Orgânica do Ministério Público

MASC – Fundação Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil

MdE – Memorando de Entendimento entre o Governo da República de Moçambique  
e os Parceiros de Apoio Geral ao Orçamento

MP – Ministério Público

OAM – Ordem dos Advogados de Moçambique

OPJ – Observatório Permanente da Justiça

OJ – Oficial de Justiça

PDR – Procuradorias Distritais da República

PGR – Procuradoria-Geral da República

PIC – Polícia de Investigação Criminal

PPR – Procuradorias Provinciais da República

PR – Presidente da República

PRM – Polícia da República de Moçambique

QUAD – Quadro de Avaliação de Desempenho

SERNIC – Serviço Nacional de Investigação Criminal

SISTAFE – Sistema de Administração Financeira do Estado

SNCAJ – Serviço Nacional de Consulta e Assistência Jurídica

SPGR – Sub-Procuradorias-Gerais da República

TD ou TJD – Tribunal Judicial de Distrito

TJ – Tribunais Judiciais

TM – Tribunal de Menores

TP ou TJP – Tribunal Judicial de Província

TPol – Tribunal de Polícia

TS – Tribunal Supremo

TSR – Tribunal Superior de Recurso

TT – Tribunal do Trabalho

## PREFÁCIO

O presente estudo surge por iniciativa da Associação Moçambicana de Juízes (AMJ), a qual, com o apoio da Fundação Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil (MASC), se propôs desenvolver um estudo exploratório de diagnóstico sobre o sistema de justiça moçambicano, centrado, essencialmente, na avaliação do desempenho funcional dos tribunais e do acesso ao direito e à justiça. A realização desse estudo obedeceu a um duplice objectivo estratégico: levantamento e análise exploratórias da situação actual do sistema de justiça moçambicano e identificação de uma agenda estratégica de investigação para a justiça que incluía áreas prioritárias de estudo e de intervenção no âmbito das políticas públicas de justiça. Tratando-se de um estudo que se pretendia desenvolver com recurso a metodologias científicas adequadas, a AMJ celebrou com o Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra, Portugal, um acordo de cooperação, a executar pelo Observatório Permanente da Justiça (OPJ) do CES, tendente ao desenvolvimento das actividades necessárias à realização daquele diagnóstico. Apresentamos, assim, desde já, o nosso penhorado agradecimento à AMJ, na pessoa do seu Presidente, pela confiança depositada no OPJ do CES para a realização deste trabalho.

Este relatório apresenta os principais resultados do estudo exploratório evidenciando-se relevante por duas razões principais. A primeira porque proporciona à comunidade científica e judicial e à sociedade em geral um leque particularmente alargado de dados, quantitativos e qualitativos, recolhidos de acordo com metodologias científicas e submetidos a uma análise crítica exigente. A disponibilização dos dados com algum grau de detalhe tem também o propósito de, a partir deles, permitir outras reflexões analíticas. A segunda porque ao apresentar, a partir do diagnóstico realizado, uma proposta de agenda estratégica de investigação e, em certa medida, de intervenção das políticas públicas ajuda à dinamização do debate informado no sector da justiça, permitindo também à AMJ aprofundar o seu compromisso com a construção do Estado de Direito democrático.

A abrangência do objecto de estudo e a exiguidade de tempo disponível para a realização do projecto (trabalho de campo e escrita do relatório) obrigou à definição de um rigoroso programa de investigação e à sua constante avaliação, o que permitiu a sua readaptação e reconfiguração sempre que se evidenciou necessário. A execução do trabalho de campo decorreu entre Maio e Outubro de 2018, tendo-se inicialmente previsto a adopção de cinco técnicas metodológicas: a análise documental, a análise estatística, a realização de entrevistas semiestruturadas e de grupos focais. A avaliação dos primeiros dados, constante do relatório preliminar, mostrou a relevância da utilização de outras técnicas de investigação para robustecer a análise. Assim, a complexidade metodológica e analítica do estudo aumentou ao se juntar às técnicas programadas a realização de um inquérito a magistrados judiciais e a consulta de processos judiciais.

A utilização das metodologias adequadas e o esforço de adaptação metodológica foram cruciais para atingir os resultados aqui apresentados. Mas não teriam sido suficientes sem a verificação das seguintes quatro condições. Em primeiro lugar, a experiência da equipa de investigação na realização de estudos similares aliada ao conhecimento acumulado do sistema de justiça moçambicano, dada a participação de parte da equipa em projectos anteriores, com destaque para o estudo "Conflito e Transformação Social: uma paisagem das justiças em Moçambique" (B. de S. Santos & Trindade, 2003a, 2003b).

Em segundo lugar, a proficiente relação estabelecida com os diferentes membros da AMJ e, em particular, com o seu Presidente – Senhor Dr. Carlos Pedro Mondlane – que se mostrou sempre disponível para o debate construtivo em torno dos resultados parcelares, sendo igualmente de destacar a disponibilidade e o envolvimento com o estudo do Senhor Juiz Conselheiro Venerando Luís Mondlane e da Senhora Directora do Centro de Formação Jurídica e Judiciária Dr.<sup>a</sup> Elisa Samuel. A sua colaboração foi muito importante para o resultado final aqui apresentado. A acção da AMJ, em especial através do seu secretário Senhor Dr. Filomeno Rodrigues e da equipa administrativa, foi igualmente muito relevante no desenvolvimento do trabalho de

campo, designadamente apoiando na recolha documental e na marcação das entrevistas e painéis.

Uma terceira condição foi a total adesão, por parte dos responsáveis e elementos das diferentes estruturas do sistema de justiça, ao estudo, tendo-se revelado sempre disponíveis para a partilha de informações e de dados solicitados. Deixamos, assim, um agradecimento especial ao Tribunal Supremo e ao seu Gabinete de Informação Judicial e Estatística, ao Conselho Superior da Magistratura Judicial, à Procuradoria-Geral da República, ao Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público, ao Tribunal Superior de Recurso de Maputo, ao Centro de Formação Jurídica e Judiciária, à Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane, ao Instituto de Patrocínio e Assistência Jurídica, à Ordem dos Advogados de Moçambique e à Comissão de Mediação e Arbitragem Laboral.

Por último, gostaríamos de salientar a enorme relevância para o acervo de dados e para a sua análise crítica das percepções e reflexões de mais de uma centena de actores sociais e judiciais que connosco acederam a partilhar as suas perspectivas sobre diferentes dimensões do sistema de justiça moçambicano. Foram 40 as pessoas entrevistadas e participaram nos nossos painéis de discussão 64 actores judiciais e sociais. Para assegurar o seu anonimato não os identificamos. Mas, a todos queremos expressar o nosso profundo agradecimento e dizer-lhes que a sua participação foi crucial para este trabalho. A participação activa das instituições e dos actores sociais e judiciais valoriza a aposta em estudos de diagnóstico que possam informar a definição de políticas públicas de justiça e reforça as expectativas positivas na transformação do sistema de justiça. Esperemos que o presente estudo funcione como acelerador desse processo.



## INTRODUÇÃO

Volvidas quase duas décadas sobre a realização do último estudo sistemático sobre a justiça em Moçambique – estudo desenvolvido sob os auspícios do Tribunal Supremo, através de uma parceria científica entre o Centro de Estudos Africanos (CEA) da Universidade Eduardo Mondlane e o CES<sup>1</sup> –, surge o presente estudo exploratório que tem aquele primeiro como referencial teórico, conformando, assim, a perspectiva analítica da equipa de investigação sobre o sistema de justiça moçambicano. A análise, realizada à luz de uma teoria crítica das ciências sociais, assume a sociedade moçambicana como uma sociedade cultural e juridicamente plural em que as situações de hibridação jurídica (B. de S. Santos, 2012a) e de interlegalidade (B. de S. Santos, 2003)<sup>2</sup> têm forte presença, quer considerado o quadro legal e institucional, quer as práticas judiciais. Procura-se, assim, reflectir sobre o contexto social, histórico, político e cultural das instâncias de resolução de conflitos (que não só os tribunais), evidenciando a interdependência funcional entre elas. O rigor analítico e metodológico deste estudo, apesar da sua natureza exploratória, permite estabelecer algumas comparações com o estudo publicado em 1997.

Apesar da natureza assumidamente exploratória, este estudo tem como objectivo central a criação de bases sólidas de conhecimento sobre o acesso ao direito e à justiça e sobre o desempenho funcional da justiça moçambicana, com destaque para os tribunais judiciais. O diagnóstico realizado permite avançar com algumas recomendações que consideramos relevantes no quadro da política pública de justiça

---

<sup>1</sup> O projecto de investigação iniciou-se em 1997 e foi financiado pelo Instituto da Cooperação Portuguesa (actual Instituto Camões) e pela Agência Internacional Dinamarquesa de Desenvolvimento da Cooperação Internacional, DANIDA. A equipa de investigação foi composta por investigadores moçambicanos e portugueses e dirigida por dois coordenadores, um moçambicano – Carlos Serra, entre 1997 e Julho de 1999, e João Trindade, a partir desta última data – e um português, Boaventura de Sousa Santos. Esse projecto de investigação deu origem a um relatório com 8 volumes que foi apresentado em sessão pública no Tribunal Supremo, em Agosto de 2000. Mais tarde (em 2003), o mesmo foi transformado em livro, sob o título “Conflito e transformação social: uma paisagem das justiças em Moçambique”, e publicado em dois volumes (B. de S. Santos & Trindade, 2003a, 2003b).

<sup>2</sup> Para mais desenvolvimentos sobre o conceito de interlegalidade, ver, também (B. de S. Santos, 2014a, 2017)

e sobretudo com uma proposta de uma agenda de investigação para o conhecimento do desempenho específico das diferentes organizações da justiça, bem como da diversidade de realidades e de práticas sociais que requerem a atenção diferenciada do direito e do sistema judicial globalmente considerado.

Partindo daquele objectivo geral, o estudo encerra três objectivos específicos particularmente ambiciosos, especialmente considerando as condicionantes de tempo e financeiras que envolveram este trabalho. Em primeiro lugar, procura analisar o sentido das reformas legais mais emblemáticas no âmbito da organização e administração da justiça, identificando rupturas e continuidades, as dinâmicas que estiveram no seu lastro e as tensões eventualmente criadas pelo movimento de reforma. Neste sentido, além da importância da análise documental, é especialmente relevante a reflexão em torno das narrativas dos entrevistados, enquanto componente de capital humano essencial para o sucesso de qualquer reforma legislativa, perscrutando as suas expectativas, dinâmicas e frustrações, mas também as ausências nos seus discursos.

Em segundo lugar, o estudo procura caracterizar, quantitativa e qualitativa, a procura e o desempenho funcional dos tribunais com especial enfoque, no que respeita à caracterização qualitativa, na cidade de Maputo, incluindo, na medida do possível, considerando os constrangimentos de tempo e financeiros, a diversidade nacional. À luz do referencial teórico que orienta este estudo, o sistema de justiça é analisado numa perspectiva holística, considerando os tribunais judiciais como componentes centrais desse sistema, mas que inclui outras instâncias também relevantes, quer como instâncias de resolução de conflitos, quer de acesso ao direito e à justiça.

Por último e como resultado dos dois anteriores objectivos específicos, procura-se avaliar, ainda que de forma exploratória, o grau de convergência da organização do sistema judicial com as dinâmicas da sociedade moçambicana.

Considerando o objectivo geral do estudo e os seus três objectivos específicos, a análise aqui apresentada está estruturada em seis principais dimensões. A primeira, constante

do ponto 1, respeita à contextualização histórica do sistema de justiça tendo como marcos principais a evolução político-constitucional do país. Ainda neste ponto, procuramos identificar os principais temas em debate nos últimos processos de reforma, procurando analisar criticamente as tendências emergentes e ausentes.

Uma segunda dimensão (abordada no ponto 2.), relaciona-se com os mecanismos de acesso ao direito e à justiça. Procura-se trazer para o debate as seguintes três principais questões: a) a divisão do trabalho de resolução de conflitos; b) a articulação entre as diversas estruturas que daquele se ocupam como interfaces de acesso às instâncias de resolução de conflitos; e c) a identificação das principais barreiras que se colocam ao acesso ao direito e à justiça.

Uma terceira dimensão prende-se com a governação e administração do sistema judicial, que constitui um barómetro essencial de avaliação tanto do grau de independência do poder judicial como da qualidade e da eficiência do desempenho funcional do sistema de justiça. Neste plano, procuramos analisar, necessariamente de forma breve, aquela questão considerando a governação a nível central e a nível local de cada tribunal. Procuramos analisar, ainda, o impacto das alterações introduzidas no ordenamento jurídico na autonomia e independência do poder judicial.

A quarta dimensão relaciona-se com o capital humano dos tribunais e, em especial, com a sua formação. Esta é a preocupação mais transversal aos diversos entrevistados, além de constituir o desafio mais exigente para qualquer política pública de justiça que tenha em visto a emancipação do sistema judicial. Neste plano, além de realizarmos alguma contextualização sobre cada grupo profissional, centramo-nos na identificação dos principais bloqueios e desafios com que se confronta a formação profissional, inicial e complementar, com destaque para a formação de magistrados, procurando os traços que poderão robustecer o sistema de justiça.

A quinta dimensão de análise diz respeito à evolução do volume e do tipo de procura de tutela judicial, considerando as diferentes regiões do território. Neste plano, procuramos conhecer a mobilização dos tribunais judiciais, bem como olhar para a

procura ausente, suprimida e emergente do sistema de justiça globalmente considerado.

O desempenho do sistema de justiça constitui a sexta e última dimensão de análise abordada. Nesse ponto pretende-se, fundamentalmente, elaborar um roteiro dos principais bloqueios identificados ao longo do trabalho de campo.

Após a abordagem daquelas dimensões analíticas, o presente relatório apresenta breves notas conclusivas e uma agenda de investigação que encerra o compromisso com a consolidação e aprofundamento do Estado de Direito democrático e que constitui o resultado do diagnóstico realizado ao longo do trabalho de campo.

## METODOLOGIA

A realização do estudo, cujos principais resultados agora se apresentam, exigiu a opção por metodologias de investigação quantitativas e qualitativas que se mantiveram em permanente diálogo ao longo do trabalho de campo. Como já referimos, as técnicas metodológicas primeiramente seleccionadas foram as seguintes: pesquisa e análise documental; levantamento e análise estatística; entrevistas exploratórias e semiestruturadas; e painéis de discussão ou *focus groups*. A análise dos primeiros dados, constantes do relatório preliminar, permitiu reorientar o trabalho de campo através de duas novas técnicas: aplicação de um inquérito *online* com vista a aferir as representações dos actores judiciais sobre o sistema de justiça; e a consulta e recolha de dados a partir de processos judiciais.

### Análise documental

A pesquisa e análise documental tiveram como objectivo central contextualizar o objecto de estudo, reconhecer as principais tendências reformistas no sector da justiça e sinalizar os problemas e bloqueios com que se confronta o sistema de justiça moçambicano já anteriormente identificados, quer por parte das organizações da justiça, quer de estudos ou de outras reflexões publicadas. Numa primeira fase do trabalho, a recolha e análise documental centraram-se na legislação e documentos oficiais produzidos, quer por entidades nacionais (Tribunal Supremo, Procuradoria-Geral da República, Instituto de Patrocínio e Assistência Jurídica, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Ordem dos Advogados de Moçambique, entre outras), quer por entidades internacionais, como o Banco Mundial. A selecção e análise da legislação teve o propósito, em primeiro lugar, de caracterizar a evolução da arquitectura do sistema judicial moçambicano e, em segundo lugar, de enquadrar juridicamente a análise desenvolvida a partir dos dados empíricos. A recolha documental beneficiou, ainda, do contributo de alguns entrevistados que, durante as entrevistas, identificaram legislação relevante e outros documentos importantes, quer para o enquadramento

jurídico das análises desenvolvidas, quer para a compreensão de algumas práticas no sector da justiça.

Uma dificuldade encontrada pela equipa de investigação prendeu-se precisamente com a pesquisa de legislação, que não se encontra livremente acessível e consultável através de acesso digital gratuito. Mais do que uma dificuldade, que foi rapidamente ultrapassada mediante o acesso a bases de dados pagas, aquela circunstância constituiu uma perplexidade e o mote para uma primeira reflexão em torno da seguinte questão: cumpre-se os desígnios de um Estado de direito democrático quando não se assegura o direito básico de acesso fácil, livre, universal e gratuito dos cidadãos aos documentos normativos que regem, formalmente, as relações entre si e com o Estado? É possível garantir a capacitação profissional dos actores judiciais e a qualidade da justiça se não é garantido o acesso livre e gratuito à legislação em vigor, obrigando à aquisição de bases de dados pagas?

Os documentos produzidos pelas entidades acima referidas foram muito relevantes, quer para conhecer a sua actividade e desempenho funcional, bem como a sua perspectiva sobre o sistema de justiça globalmente considerado. A maioria daqueles documentos não só divulga as actividades desenvolvidas por cada instituição, como também reflecte a ideia prospectiva do seu papel, a qual emerge tanto nos planos estratégicos das instituições como nos relatórios de actividades, o que permite melhor compreender o desempenho e as dinâmicas do sistema judicial globalmente considerado.

### **Análise estatística**

A avaliação do desempenho funcional do sistema de justiça moçambicano e, em particular, dos tribunais judiciais passa necessariamente pela recolha e análise de um conjunto de dados estatísticos que permitam caracterizar o movimento processual dos tribunais judiciais e do Ministério Público, os recursos humanos existentes, a actividade da Comissão de Mediação e Arbitragem Laboral (COMAL), as actividades prestadas pelas instituições que promovem o acesso ao direito à justiça, como o

Instituto de Patrocínio e Assistência Jurídica (IPAJ), a Ordem dos Advogados de Moçambique (OAM) ou os centros de práticas jurídicas das faculdades de direito, entre outros aspectos relevantes. A equipa de investigação solicitou às várias entidades acima referidas a disponibilização de dados quantitativos, o mais desagregados possível, quer sobre a sua actividade no âmbito da administração da justiça, quer sobre os recursos humanos existentes, tendo tido o especial cuidado de pedir estes últimos desagregados por género. Para cada instituição foi elaborada uma lista com a identificação de todos os dados a recolher e respectiva delimitação temporal, procurando-se criar condições que viessem a permitir estabelecer algumas comparações entre os diversos dados. As diferentes instituições foram muito colaborativas, procurando, dentro das suas disponibilidades, corresponder o mais possível ao solicitado, fornecendo tais dados em formatos distintos e com diferentes níveis de desagregação, o que dificulta o objectivo de correlação e de comparação. Foram disponibilizados dados em papel e em ficheiros informáticos em formato Word, PDF e Excel.

A dispersão de dados e de formatos obrigou, em primeiro lugar, à inserção manual em ficheiros Excel dos dados não fornecidos em tal formato. Em segundo lugar, importou a validação de eventuais incoerências que se registassem nos ficheiros Excel fornecidos e a sua transformação em formato que permitisse realizar contagens automáticas. É de destacar, em especial, pelo que representa em termos de esforço de construção de indicadores estatísticos, num contexto de generalizada escassez de meios, de grande dispersão geográfica dos tribunais e de forte limitação tecnológica, o trabalho relevante, nesta matéria, do Tribunal Supremo e do seu Gabinete de Informação Judicial e Estatística. Do Gabinete obtivemos um conjunto de dados pertinentes sobre o número de processos entrados e findos entre 2012 e 2017 nos tribunais judiciais, com excepção do ano 2013 e 2016, nos tribunais judiciais de Província. A ausência de dados relativamente àqueles dois anos (2013 e 2016) não permite apresentar uma evolução anual do volume da litigação. No entanto, os anos apresentados conferem algum grau de fiabilidade, principalmente no que diz respeito aos valores do movimento total, que permitem análises com alguma sistematização. Por outro lado, apesar do esforço de

organização e sistematização dos dados estatísticos por parte do Gabinete de Informação Judicial e Estatística do Tribunal Supremo, a verdade é que, tendencialmente, os dados mais detalhados são aqueles que se revelam mais imprecisos, o que dificulta análises mais finas. O curto período de tempo previsto para a realização deste estudo não permitiu, nem a procura de outros dados, nem a realização de testes de validação dos dados que nos foram disponibilizados, nomeadamente no que diz respeito aos critérios adoptados em cada tribunal para o preenchimento dos mapas estatísticos, ao cumprimento por estes das orientações definidas e ao método de agregação dos dados recolhidos. Assim, a análise que se apresenta tem por base os dados apresentados tal como foram fornecidos pelo Tribunal Supremo, procedendo-se, apenas, a pequenas correcções de erros visíveis nos ficheiros de Excel relativos à inserção de fórmulas automáticas. Ao longo do presente relatório, aquando da apresentação dos diferentes dados, são aditadas algumas notas metodológicas que possibilitam uma melhor compreensão do seu conteúdo.

As análises mais complexas de dados, relativos às diferentes organizações, foram realizadas com recurso a tabelas dinâmicas através do *software* Excel.

## **Entrevistas**

Uma das técnicas metodológicas fundamentais utilizadas no estudo em curso foi a de entrevistas exploratórias e semiestruturadas, que constituem uma janela de observação privilegiada sobre as percepções e representações dos entrevistados relativamente aos temas abordados. A equipa de investigação desenhou um primeiro guião de entrevistas que submeteu a teste, com a realização de 2 entrevistas exploratórias, que permitiram colher as primeiras apreciações sobre os temas constantes do guião, bem como afinar a estruturação das restantes entrevistas. Assim, as entrevistas foram conduzidas tendo presente um guião pré-elaborado, mas dotado da flexibilidade suficiente para garantir aos entrevistados espaço para a abordagem de novos temas. As entrevistas foram, depois, submetidas a uma análise de conteúdo com uma dupla preocupação: procurar os temas presentes e ausentes do discurso espontâneo, enfatizando as questões (des)valorizadas por aqueles e as posições

convergentes e divergentes sobre os temas centrais em análise, colocando em diálogo diferentes perspectivas.

Participaram nas entrevistas, realizadas quer individual quer colectivamente, 40 pessoas, entre juizes, magistrados do Ministério Público, advogados, docentes universitários, funcionários judiciais, técnicos do IPAJ, funcionários da administração pública e juizes comunitários. Na selecção dos actores entrevistados prestou-se especial atenção à necessidade de assegurar a representatividade, não só dos vários grupos profissionais, mas também dos grupos etários, sexo, tribunal de colocação, entre outras variáveis. Todas as entrevistas foram anonimizadas, tendo sido atribuído a cada entrevistado um código, com uma numeração aleatória, por forma a garantir a confidencialidade de todas as informações prestadas. Ao longo do relatório, as citações de entrevistas são identificadas com recurso a esse código precedido do prefixo *Ent.* (por exemplo, Ent. 30).

### **Painéis de discussão**

Os *focus groups* ou painéis de discussão assumem um duplo objectivo: a) captar as percepções dos participantes (geralmente, um grupo de pessoas em número não superior a catorze) acerca das questões em análise, colocando diferentes perspectivas em confronto, através da introdução de temas e questões (mais consensuais ou mais controversas); e b) submeter, antes da conclusão do estudo, à sua apreciação crítica alguns resultados e recomendações preliminares, permitindo, por um lado, testar algumas soluções a recomendar e, por outro, envolver os participantes na construção dessas soluções. Os *focus groups* constituem, assim, não só uma metodologia de investigação, mas também uma ferramenta de disseminação e divulgação do estudo desenvolvido.

Inicialmente previu-se a realização de apenas dois *focus groups* constituídos por actores chave do sistema de justiça, escolhidos tendo em atenção não só o seu conhecimento e experiência, mas também a sua capacidade de influência entre seus pares. Após a primeira análise dos dados emergentes do trabalho de campo realizado durante a

primeira fase, optou-se pela realização de cinco painéis de discussão, organizados de acordo com o grupo profissional dos actores convidados, por forma a criar um ambiente mais propício à partilha de experiências e opiniões, evitando-se constrangimentos que poderiam surgir da presença simultânea de grupos antagónicos ou subalternos/dominantes. Por outro lado, atendendo ao potencial difusor dos painéis de discussão, o desdobramento do número de painéis exponenciaria a possibilidade de os seus participantes servirem de agentes multiplicadores do conhecimento que foi disseminado e produzido em tais encontros.

Assim, entre 19 e 28 de Setembro de 2018, realizaram-se cinco painéis de discussão: a) um participado por membros do IPAJ e do Centro de Práticas Jurídicas da Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane, onde se procurou colocar em confronto a visão de técnicos com largos anos de experiência com o olhar de jovens estudantes; b) um participado por advogados, com diversos perfis etários e de exercício da profissão; c) um participado por membros da sociedade civil organizada actuante em diversos sectores da sociedade; d) um participado por magistrados do Ministério Público com diferentes percursos profissionais, idade, sexo e local de exercício da profissão; e e) por último, um participado por juizes de tribunais judiciais, em diferentes níveis da carreira judicial e com diferentes trajectórias profissionais.

Participaram ao todo nos painéis de discussão 64 pessoas. A todos foi atribuído um código, com uma numeração aleatória, por forma a não permitir a sua identificação. Ao longo do relatório, as citações de painéis são identificadas com recurso a esse código precedido do prefixo *P* (por exemplo, P5). Os painéis de discussão foram, também, sujeitos a análise de conteúdo com os mesmos objectivos referidos quanto à análise de conteúdo das entrevistas.

## Inquérito

A equipa de investigação realizou, ainda, um inquérito aos magistrados judiciais dos tribunais judiciais com o objectivo de conhecer as suas percepções sobre quatro temas centrais: a) as suas necessidades formativas; b) o acesso ao direito e à justiça; e c) a

carreira judicial; d) a avaliação do sistema de justiça. O inquérito permitiria, também, conhecer, ainda que pela perspectiva dos respondentes e em traços gerais, a diversidade geográfica da realidade social subjacente aos vários tribunais em que os agentes se encontram colocados e as suas condições de trabalho. O inquérito foi construído tendo por base os resultados da primeira fase do trabalho de campo. Após a elaboração de uma versão pré-final, que contou com a colaboração e intenso diálogo entre todos os membros da equipa de investigação, aplicou-se o pré-teste junto de sete magistrados judiciais de diferentes jurisdições. As suas opiniões e contributos foram considerados na revisão efectuada para a construção da versão final do inquérito.

O inquérito está estruturado em sete secções (a caracterização sociográfica do magistrado; tribunal em que se encontra colocado; caracterização do tribunal em que está colocado; condições físicas e materiais desse tribunal; representações e necessidades formativas dos magistrados; atitudes e expectativas em relação à carreira judicial; avaliação do sistema de justiça), conforme consta do Anexo 1.

O inquérito, anónimo, foi aplicado electronicamente através da sua disponibilização online, alojado no site do Centro de Estudos Sociais, e podia ser acedido através do seguinte *link*: <http://inqueritos.ces.uc.pt/index.php/856977?lang=pt>. Para dar a conhecer a existência do inquérito aos senhores juízes e solicitar o seu preenchimento foi solicitada e obtida a colaboração do CSMJ, que enviou, por *email*, para todos os magistrados judiciais, um convite à participação no inquérito (ver Anexo 2). O inquérito esteve disponível entre 2 e 22 de Outubro de 2018, depois de ter sido concedida uma prorrogação da data limite para o seu preenchimento. A AMJ diligenciou, também, no sentido de mobilizar os magistrados judiciais para o seu preenchimento, apelando, através dos seus grupos do *WhatsApp*, à participação dos magistrados e enfatizando a sua relevância para os resultados do estudo.

Foram submetidas 62 respostas ao inquérito, o que constitui uma adequada taxa de resposta num inquérito *online*, com um tempo de disponibilização pública relativamente limitado. Duas daquelas respostas, no entanto, apresentavam a quase totalidade dos seus campos com informação inválida, pelo que foram eliminadas.

Além destas, foram realizadas 155 respostas sem submissão, com níveis diferentes de preenchimento. A título de exemplo, 92 destas respostas responderam a mais de 50% do inquérito, sem, todavia, o submeter. Uma vez que não teríamos como, com rigor, distinguir aquelas respostas que foram dadas apenas para testar a plataforma (sem uma verdadeira vontade de submeter a resposta) ou aquelas que correspondem a tentativas de pessoas que efectivamente submeteram, posteriormente, a sua resposta, optámos por as desconsiderar, apresentando, apenas, os resultados das respostas submetidas, ou seja, considerámos, para efeitos de análise no presente estudo, um total de 60 respostas. A taxa de resposta corresponde a cerca de 16,5% do total de magistrados judiciais. A amostra alcançada é, assim, relevante. Propositadamente não foram introduzidas, no inquérito, questões relacionadas com a localização do tribunal em que o magistrado se encontrava colocado, por forma a não suscitar qualquer desconfiança relativamente à possibilidade de identificação do respondente. A diversidade da amostra é, no entanto, possível verificar através de outros indicadores como o sexo, o grupo etário, o tipo de tribunal em que se encontram a exercer e o ano em que ingressaram na magistratura.

Assim, cerca de 62% dos respondentes são magistradas judiciais do sexo feminino, sendo a maioria correspondente aos grupos etários mais baixos (até aos 39 anos de idade), valor que pode estar influenciado pelo meio utilizado para a aplicação do inquérito (sendo de prever uma maior adesão e mobilização dos grupos etários mais baixos a um inquérito online), bem como pela actual composição da magistratura, a que se fará referência com maior detalhe no ponto 4.1. deste relatório.

**Tabela 1 – Respondentes do inquérito por sexo e grupo etário**

	Mulheres	Homens	Total
entre 29 e 34 anos	12	5	17
entre 35 e 39 anos	15	10	25
entre 40 e 44 anos	7	5	12
45 ou mais anos	1	3	4
não respondeu	2	0	2
<b>Total</b>	37	23	60

Fonte: CES-OPJ

Em linha com os grupos etários da maioria dos respondentes, cerca de 77% dos respondentes estavam colocados em tribunais judiciais de Distrito – aqueles em que, tendencialmente, os magistrados são colocados no início de carreira (Tabela 2).

**Tabela 2 – Respondentes do inquérito por sexo e por tribunal em que exercem funções**

	Mulheres	Homens	Total
Tribunal Judicial de Distrito	27	19	46
Tribunal Judicial de Província	10	2	12
não respondeu		2	2
<b>Total</b>	37	23	60

Fonte: CES-OPJ

Não obstante, a dispersão dos respondentes de acordo com o ano em que foram primeiramente colocados como magistrados é significativa, tendo sido possível obter respostas por parte de magistrados que iniciaram a profissão entre 2000 e 2018.

### Consulta de processos

Além das técnicas metodológicas referidas nos pontos anteriores, revelou-se igualmente importante proceder à consulta de processos judiciais, cujo objectivo central é conhecer em detalhe as vicissitudes da tramitação processual, desde que a acção entra no sistema judicial, num tribunal judicial de Distrito ou num tribunal judicial de Província, até ao último acto registado no tribunal de recurso em que se consultaram os processos. Esta metodologia permite, ainda, aferir a existência de outras questões importantes para a reflexão no âmbito deste estudo e que não emergiram das restantes técnicas metodológicas.

A limitação de tempo e os constrangimentos financeiros obrigaram à restrição do número de processos a consultar. Optou-se por consultar processos que estivessem no Tribunal Superior de Recurso de Maputo, dada a possibilidade de consultar quer processos que já foram objecto de decisão (ainda que de mera forma) por parte do Tribunal Supremo e que, por qualquer vicissitude, desceram ao TSR, quer processos que, mais recentemente, foram objecto de recurso de decisões tomadas em primeira instância. Assim, em Agosto e em Setembro de 2018, procedemos à consulta de 17

processos das Secções Cível, Criminal e Laboral do Tribunal Superior de Recurso de Maputo, procurando consultar processos, quer pendentes quer findos (entendendo-se como tal, processos já com acórdão proferido), das espécies processuais mais significativas. Os processos foram seleccionados de forma aleatória, pedindo ao responsável por cada cartório o fornecimento de dois processos relativos às espécies processuais estatisticamente mais significativas que se encontrassem em fases diferentes (com acórdão do TSR já proferido ou não; que já tivesse passado pelo TS ou não; etc). A caracterização do tipo de processos consultados consta da Tabela 3.

**Tabela 3 – Processos consultados no TSR por Sala, estado do processo e tribunal de primeira instância de origem**

	Cível	Crime	Laboral	Total
<b>Com Acórdão do TSR</b>	2	4	4	10
<b>Cidade de Maputo</b>	2		2	4
<b>Gaza</b>	0	3	0	3
<b>Província de Maputo</b>	0	1	2	3
<b>Sem Acórdão do TSR</b>	6	0	1	7
<b>Cidade de Maputo</b>	5	0	1	6
<b>Inhambane</b>	1	0	0	1
<b>Total</b>	8	4	5	17

Fonte: CES-OPJ

Dos 17 processos consultados, 4 tinham sido remetidos pelo Tribunal Supremo ao Tribunal Superior de Recurso aquando da instalação deste, atentas as regras definidas para a redistribuição de processos pendentes no Tribunal Supremo. Daqueles 4, dois encontravam-se ainda pendentes, sem acórdão proferido.

Os dados recolhidos foram inscritos numa grelha de análise (ver Anexo 3), previamente construída de forma a recolher, por um lado, dados que possibilitassem uma caracterização geral do processo e, por outro, todos os actos praticados no processo. A partir da consulta dos processos, identificámos e descrevemos sumariamente todos os actos do processo e as respectivas datas. Os dados recolhidos foram, depois, analisados e tratados graficamente. Apresenta-se, no presente relatório,

alguns dos dados recolhidos sob a forma de *timelines*, articulando a sua análise com os elementos resultantes das restantes metodologias utilizadas.



## 1. PROCESSO(S) (D)E CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA

A reforma do sistema judicial tem vindo a assumir centralidade política quer nos programas de desenvolvimento dos diversos países quer nas estratégias de mobilização da própria sociedade. Em vários países de todo o mundo, a justiça transformou-se nas últimas décadas num pólo central da atenção de actores políticos e sociais, percebida como via para alcançar objectivos distintos e, por vezes, antagónicos, como a criação de um ambiente propício ao investimento económico; a luta contra a corrupção; a efectivação de liberdades e garantias e de direitos sociais, económicos e políticos; a manutenção da ordem social; a transformação e emancipação social, entre outros. O peso dos diferentes objectivos nas agendas de reforma evidencia o campo de luta prevaemente na definição do papel da justiça<sup>3</sup> bem como o significado e o rumo das funções, quer dos tribunais judiciais quer das restantes instâncias de resolução de conflitos.

Se a história recente da construção do papel dos tribunais nos diversos países poderia, até há algumas décadas, ser descrita com relativa linearidade, dividindo-se, tradicionalmente, em períodos de afirmação, expansão e consolidação progressivos, hodiernamente, as influências em sentidos opostos de diferentes estímulos ao sistema de justiça complexifica, sobremaneira, a análise dos objectivos e das características inerentes às reformas actuais e, *pour cause*, do papel dos tribunais judiciais. Assistimos ao que podemos designar de reformas vacilantes de tendências bipolares ou de movimento centrífugo (Lauris & Fernando, 2010), com o centro das reformas a ser ocupado por dois principais vectores – a eficiência (e, como seu corolário, a celeridade) e o controlo social (valorizando a resposta penal do sistema) – e a periferia preenchida por soluções de alargamento do acesso ao direito e à justiça com recurso a respostas multi-sistémicas, frequentemente fora do sistema judicial. Os movimentos de força,

---

<sup>3</sup> Boaventura de Sousa Santos divide aqueles campos de luta em dois: a) o campo hegemónico, que reclama celeridade, eficiente e segurança jurídica dos tribunais como facilitador de um ambiente de negócios saudável; e b) o campo contra-hegemónico, que percebe os tribunais como instrumentos para atingir a mudança social (B. de S. Santos, 2015).

entre aquelas tendências reformistas, influenciarão determinadamente o papel social assumido, em determinado momento ou contexto, pelos tribunais judiciais. Em geral, os sistemas judiciais, independentemente da posição do país no sistema mundo e do seu contexto social e político, confrontam-se com aquelas tensões reformistas e com uma sociedade que reclama da justiça mais acesso, mais celeridade, mais eficiência e mais qualidade.

Moçambique não foge a essa tendência mundial, tendo que fazer escolhas num contexto de urgências múltiplas e de recursos ou opções limitadas. Ao longo deste relatório, é possível identificar várias dimensões dessa tensão.

A compreensão das principais características estruturais e funcionais do sistema de justiça moçambicano e das tensões que o habitam exige, em primeiro lugar, que se identifique, ainda que de forma breve, as principais etapas do seu desenvolvimento pós-independência. As características de qualquer sistema de justiça decorrem sempre do acumular de sucessivas intervenções e transformações que marcam o seu desenvolvimento, daí a importância de considerar o sistema hodierno no seu contexto histórico. Como refere Boaventura de Sousa Santos, recorrendo à metáfora do palimpsesto, segundo a qual, na história, “os diferentes períodos se vão acomodando em diferentes e imprevisíveis formas, mas sempre sem desaparecer” (B. de S. Santos, 2012b, p. 44), as diferentes culturas políticas e jurídicas que povoaram o Estado Moçambicano (a colonial, a socialista, a democrática, as tradicionais e comunitárias, etc) ao longo do tempo continuam presentes na realidade política e judiciária do país (B. S. De Santos, 2006, p. 47). Neste ponto pretendemos, assim, evidenciar as principais etapas da construção do sistema de justiça vigente e reflectir sobre algumas da influências e condicionamentos, que consideramos relevantes, da reforma da justiça, procurando indagar sobre os objectivos que estão no seu lastro e que impulsionam os movimentos de mudança.

## 1.1. AS ETAPAS MAIS SIGNIFICATIVAS DA EVOLUÇÃO DA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA MOÇAMBICANO

Para a análise desenvolvida neste estudo é importante ter presente, ainda que em traços gerais, a evolução da construção do sistema de justiça moçambicano, dando particular destaque à organização judiciária<sup>4</sup>. Tendo como referencial os principais marcos político-constitucionais e o seu impacto na organização do sistema judicial podemos identificar três períodos<sup>5</sup>:

- de 1975 a 1989, com o estabelecimento das bases necessárias à construção do sistema judiciário e a implementação do sistema de justiça popular;
- de 1990 a 2003, com a aprovação da Constituição de 1990 e a criação de uma arquitectura judiciária compatível com o Estado de Direito, baseada na separação de poderes e independência do poder judicial;
- e o período actual, pós-Constituição de 2004, de consolidação do poder judicial.

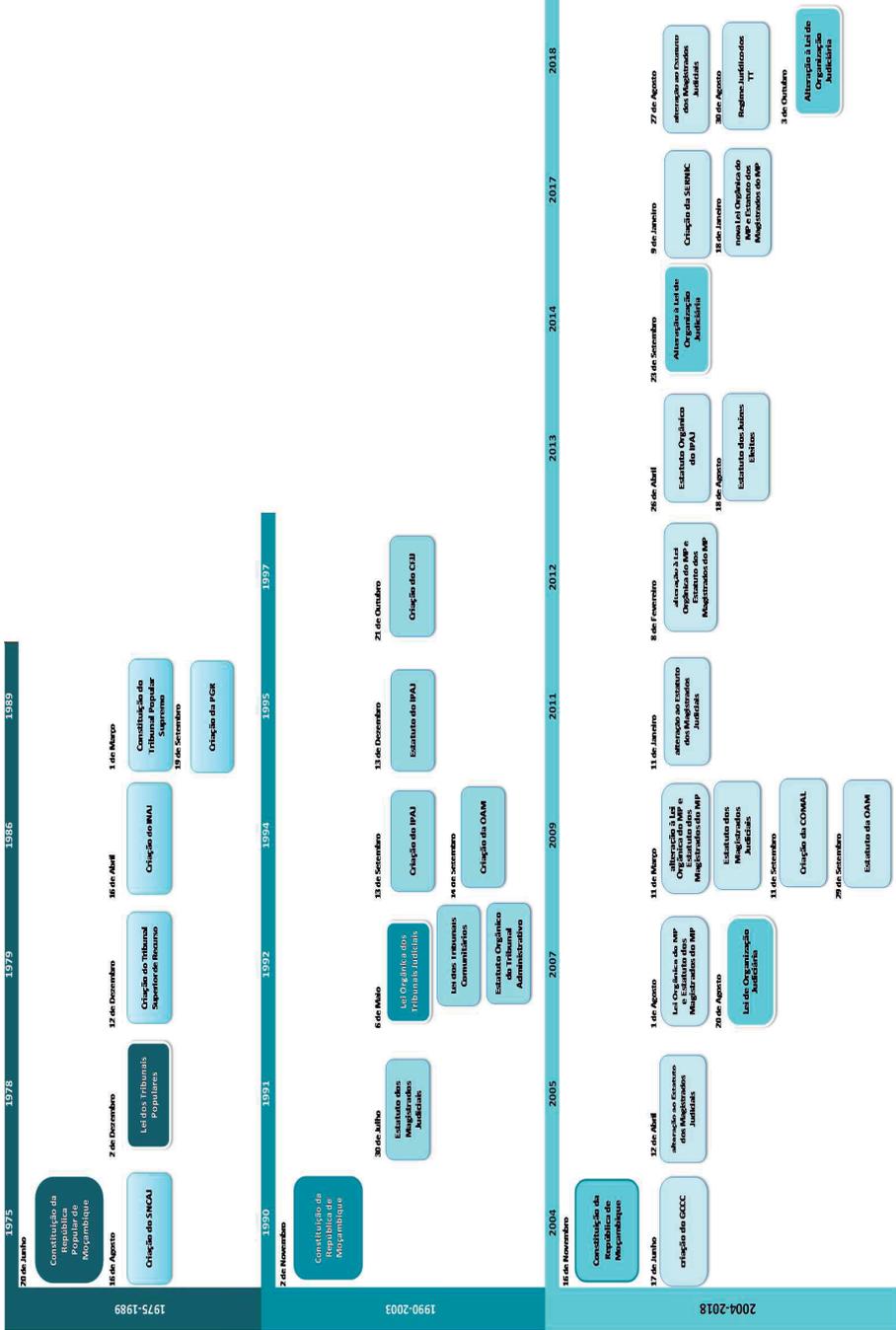
---

<sup>4</sup> Para uma breve descrição do sistema anterior à proclamação da independência, veja-se (J. C. Trindade, 2003).

<sup>5</sup> João Carlos Trindade e João Pedroso, em um trabalho de 2003, estabelecem uma outra periodização, embora próxima, tendo por base a evolução da organização judiciária, identificando-a com a evolução do sistema político e da ordem jurídico-constitucional: a) um primeiro período pós-independência (1975-1978); b) um segundo período que denominam da “nova legalidade” (1978-1992); c) e um terceiro período que se inicia em 1992, que denominam de uma “nova organização judiciária da paz, do pluralismo político e da economia de mercado em consequência da Constituição de 1990, que consagra a separação dos poderes e a independência do judiciário” (Trindade & Pedroso, 2003, 259). Com um outro propósito – o de evidenciar as rupturas e continuidades nos processos políticos e jurídicos, João Carlos Trindade divide o período histórico pós-independência em quatro fases: a) entre 1974 e 1975, com o Governo de Transição até à proclamação da independência; b) entre 1975 e 1978, olhando para este ano como o da aprovação da primeira Lei de Organização Judiciária; c) entre 1978 e 1992, período relativo à implementação da justiça popular até ao ano do Acordo de Paz e da reforma judiciária; d) entre 1992 e 2002, correspondente ao momento vivido na data da escrita do documento (J. C. Trindade, 2003). André Cristiano José, por sua vez, divide a evolução da organização judiciária em três etapas: a) de 1978 a 1992, com a implantação do sistema de Justiça Popular; b) de 1992 a 2004, correspondente ao período de adopção de uma organização judiciária do pluralismo político; e c) a partir de 2004, com “a nova organização judiciária, no contexto do reconhecimento constitucional do pluralismo jurídico” (José, 2010, p. 7). Pelo critério que enunciámos acima, optamos uma divisão temporal distinta, assumindo como marcos inauguradores de um novo período as revisões constitucionais que dão lastro às reformas de organização judiciária.

A Figura 1 mostra as principais etapas da evolução da construção do sistema de justiça moçambicano, tomando em consideração aqueles três períodos e a adoção dos diplomas normativos fundacionais de cada fase.

Figura 1 – Principais etapas da evolução do sistema de justiça



### 1.1.1. De 1975 a 1989: a implementação do sistema de justiça popular

O primeiro período inicia-se com a aprovação da Constituição da República Popular de Moçambique de 1975, que enuncia os seguintes princípios, remetendo para a lei ordinária a sua concretização:

- reserva da função judicial para os tribunais;
- independência dos juízes e obediência à lei no exercício das suas funções;
- criação do Tribunal Popular Supremo que, enquanto órgão mais alto da hierarquia do sistema judicial, seria o garante da Constituição e da aplicação uniforme da lei nos tribunais.

Neste período, a principal preocupação era adequar a estrutura do sistema judiciário à nova realidade político-constitucional do Estado moçambicano. Apesar de a orientação política fundamental residir na imposição de uma ruptura com o direito colonial-capitalista e com a sua estrutura judicial (J. C. Trindade, 2003, p. 107), o sistema continuou a comportar “elementos do direito estatutário herdado do colonialismo, elementos trazidos pela prática da aplicação da justiça nas zonas libertadas durante a luta armada e certamente alguns elementos de direito costumeiro” (Welch, 1991, p. 107)<sup>6</sup>.

A estrutura dos tribunais constitui um dos barómetros de medição da orientação política do sector da justiça. A institucionalização da orientação constitucional neste campo surge com a aprovação da Lei nº 12/78, de 2 Dezembro (Lei da Organização Judiciária de Moçambique ou Lei dos Tribunais Populares), que constitui a linha de partida da edificação de um sistema de administração da justiça no país, caracterizado, no essencial, por prever uma estrutura unitária na qual coexistiam o direito costumeiro e o direito estadual e, ainda, por passar a prever que a divisão judicial “tanto quanto possível e tendo em conta as necessidades da função judicial, [deve] coincidir com a

---

<sup>6</sup> Sobre esta matéria, ver, em particular, (B. de S. Santos, 2003).

divisão administrativa”<sup>7</sup>. Nos termos desta lei de 1978, encontrava-se, no topo da pirâmide, o Tribunal Popular Supremo, cujas funções foram interinamente exercidas pelo Tribunal Superior de Recurso, criado pela Lei n.º 11/79, de 12 de Dezembro<sup>8</sup>. A entrada em funcionamento dos tribunais populares de base foi mais célere. Contemplava:

- os tribunais populares provinciais que vieram substituir os tribunais de comarca<sup>9</sup>;
- os tribunais populares distritais que vieram substituir os julgados municipais<sup>10</sup>; e
- os tribunais populares de localidade e os tribunais populares de bairro, que foram instalados onde tinham funcionado os julgados de paz<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Cf. artigo 9.º da Lei n.º 12/78, de 2 Dezembro.

<sup>8</sup> Este diploma procedeu à extinção do Tribunal da Relação, à criação do Tribunal Superior de Recurso (cujas funções cessariam com a constituição e entrada em funcionamento do Tribunal Popular Supremo) e à transferência dos meios humanos e materiais afectos ao Tribunal da Relação para o tribunal recém-criado.

<sup>9</sup> Os tribunais populares provinciais, com uma competência residual quer em matéria cível como criminal, conheciam também em sede de recurso das decisões dos tribunais populares distritais (cf. artigo 23.º da Lei n.º 12/78, de 2 Dezembro).

<sup>10</sup> Os tribunais populares distritais, para além de funcionarem como tribunal de recurso de todas as decisões preferidas pelos tribunais de base, conheciam, em matéria criminal, por regra, das infracções susceptíveis de serem punidas com pena privativa da liberdade até dois anos e, em matéria cível, dos litígios ligados às relações de família e todas as demais até ao valor de cinquenta mil escudos (cf. artigos 32.º e 33.º da Lei n.º 12/78, de 2 Dezembro).

<sup>11</sup> Aos tribunais de localidade e de bairro competia, em matéria criminal, conhecer das infracções de pequena gravidade e, em matéria cível, das acções de valor de não superior a dez mil escudos. Os tribunais populares de bairro seriam apenas criados nas cidades em que a densidade populacional ou outras circunstâncias o justificassem (artigo 10.º, n.º 2, da Lei n.º 12/78, de 2 de Dezembro).

A entrada em funcionamento do Tribunal Popular Supremo<sup>12</sup> ocorreria, no entanto, apenas em 1989<sup>13</sup>, depois da nomeação, no ano anterior, dos juízes que o comporiam. Nesse mesmo ano foi criada, ainda, a Procuradoria-Geral da República<sup>14</sup>, que

“passará a representar, juntamente com os demais órgãos de administração da justiça, um marco fundamental no processo de criação de um sistema judiciário concebido para servir o Povo, proteger os seus direitos e salvaguardar os seus legítimos interesses no desenvolvimento da democracia e no fortalecimento do Estado da legalidade” (preâmbulo da Lei n.º 6/89, de 19 de Setembro)<sup>15</sup>.

No campo da governação e administração do sistema judiciário, verificava-se uma forte centralização no Ministério da Justiça que a exercia através de directivas emitidas pelo Ministro ou por intermédio do Tribunal Superior de Recurso ou da Procuradoria da República (J. C. Trindade, 2003).

A proibição da advocacia privada e a possibilidade de as partes praticarem, por si próprias, todos os actos processuais que lhes dissessem respeito constituem características do modelo de justiça socialista adoptado neste período. Assim, em 1975, foram revogadas todas as disposições legais que exigiam a constituição de mandatário judicial para a prática de qualquer acto ou a intervenção em qualquer processo. Na mesma altura era criado o Serviço Nacional de Consulta e Assistência Jurídica (SNCAJ), na dependência da Procuradoria-Geral da República<sup>16</sup>, entretanto

---

<sup>12</sup> O Tribunal Popular Supremo conhecia, em recurso, das decisões dos tribunais populares provinciais e das questões que julgava em primeira instância. Tinha ainda por função uniformizar jurisprudência, entre outros, decidir conflitos de jurisdição.

<sup>13</sup> Com a publicação e entrada em vigor do Diploma Ministerial n.º 33/89, de 1 de Março, que determinou que o Tribunal Popular Supremo seria organizado em 4 secções (duas criminas, uma cível e uma militar) e que estabelece a transição para este Tribunal de todos os meios humanos e materiais até então afectos ao Tribunal Superior de Recurso.

<sup>14</sup> Cf. Lei n.º 6/89, de 19 de Setembro.

<sup>15</sup> A Lei nº 12/78, de 2 Dezembro, previa algumas disposições específicas relativas ao Ministério Público, nomeadamente, a subordinação hierárquica da respectiva magistratura ao Procurador-Geral da República. Em 1982, no entanto, é publicada a Lei n.º 3/82, de 6 de Abril, que defende a necessidade de se avançar na organização de uma Procuradoria-Geral da República e que estabelece que “para que esse projecto se materialize, enquanto não for nomeado o Procurador-Geral da República, a competência que por lei lhe é atribuída, deverá ser efectivamente exercida pelo Procurador da República”. Assim, até 1989, a Procuradoria da República manteve a estrutura herdada do período colonial.

<sup>16</sup> Cf. Decreto-Lei n.º 4/75, de 16 de Agosto.

substituído, em 1986, pelo Instituto Nacional de Assistência Jurídica (INAJ)<sup>17</sup>, subordinado ao Ministério da Justiça.

Este primeiro período é marcado por duas ideias fortes: “participação popular na administração da justiça e justiça de proximidade” (José, 2010, p. 7). A participação popular era promovida, em primeiro lugar, pela colegialidade da formação de todos os tribunais. Em segundo lugar, pela participação de juízes não profissionais em todos os tribunais – os tribunais de localidade ou de bairro eram compostos exclusivamente por juízes eleitos, sem formação técnico-jurídica<sup>18</sup>; e os demais tribunais integravam juízes profissionais e juízes eleitos, participando estes, inclusivamente, na decisão em matéria de direito, na jurisdição criminal, gozando de um estatuto de plena igualdade.

### **1.1.2. De 1990 a 2003: a adaptação à estrutura económica capitalista e a organização judiciária do Estado de Direito**

A aprovação da Constituição de 1990 veio introduzir mudanças profundas no sistema político, sobretudo com a implementação da democracia multipartidária, e na organização dos poderes do Estado. No que respeita ao poder judicial, destaca-se a consagração da independência e da autonomia dos tribunais judiciais em face do poder executivo como uma prioridade política. A direcção dos tribunais judiciais passou a ser da exclusiva responsabilidade do Tribunal Supremo e do Conselho Judicial e o poder judicial passou a ter um órgão próprio de gestão e disciplina – o Conselho Superior da Magistratura Judicial (CSMJ). A Constituição consagrou os seguintes princípios estruturantes do Estado de Direito democrático:

- tribunais como órgãos de soberania (artigo 109.º);
- autonomia dos tribunais em relação aos demais poderes do Estado (artigo 161.º);

---

<sup>17</sup> Cf. Lei n.º 3/86, de 16 de Abril. Este diploma vem, ainda, revogar as disposições que proibiam a advocacia privada.

<sup>18</sup> Cf. artigo 36.º da Lei n.º 12/78, de 2 de Dezembro. O Tribunal Popular de Localidade deveria julgar “de acordo com o bom senso e com a justiça e tendo em conta os princípios que presidem à construção da sociedade socialista” (artigo 38.º, n.º 2, da Lei n.º 12/78, de 2 de Dezembro).

- cumprimento obrigatório das decisões dos tribunais (artigo 163.º);
- prevalência das decisões dos tribunais sobre as de outras autoridades (artigo 163.º);
- independência dos juízes no exercício das suas funções, devendo obediência à lei e à Constituição (artigos 162.º e 164.º, n.º 1);
- imparcialidade, irresponsabilidade e inamovibilidade dos juízes (artigos 164.º, n.º 2, e 165.º, n.º 2).

A Constituição de 1990 surge, assim, como perscrutora da nova lei de organização judiciária, aprovada em 1992<sup>19</sup>, baseada, no essencial, nos princípios da separação de poderes e independência do poder judicial, com a previsão expressa da submissão da direcção do aparelho judicial ao Presidente do Tribunal Supremo (TS) e ao Conselho Judicial (CJ) – órgão dirigido pelo Presidente do TS e constituído por este, por juízes e pelo Secretário-Geral do TS<sup>20</sup>. A nova Lei Orgânica incorporou todos aqueles princípios constitucionais e acrescentou ainda alguns novos, como decorrência daqueles:

- a publicidade das audiências<sup>21</sup>;
- o dever de cooperação de todas as entidades públicas e privadas para com os tribunais<sup>22</sup>;
- o recurso único em decisões sobre a matéria de facto<sup>23</sup>; e
- a coincidência, na medida do possível, entre a divisão judicial e a administrativa<sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> Lei n.º 10/92, de 6 de Maio (Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais).

<sup>20</sup> Cf. artigo 65.º a 67.º da Lei n.º 10/92, de 6 de Maio. Nos termos do artigo 13.º, n.º 1, deste diploma legal, era ainda ao Tribunal Supremo e aos tribunais judiciais de província que competia “emitir instruções e directivas de carácter organizativo e metodológico, de cumprimento obrigatório para os tribunais de escalão inferior, a fim de assegurar a sua operacionalidade e a eficiência na administração da justiça”.

<sup>21</sup> Cf. artigo 6.º da Lei n.º 10/92, de 6 de Maio.

<sup>22</sup> Cf. artigo 8.º da Lei n.º 10/92, de 6 de Maio.

<sup>23</sup> Cf. artigo 11.º da Lei n.º 10/92, de 6 de Maio.

<sup>24</sup> Cf. artigo 15.º da Lei n.º 10/92, de 6 de Maio.

Uma alteração significativa desta nova lei de organização judiciária, com impacto na justiça de proximidade, diz respeito à saída dos tribunais de localidade e de bairro, entretanto transformados em tribunais comunitários, do sistema judicial, passando a ser regulados por lei própria, a Lei n.º 4/92, de 6 de Maio (Lei dos Tribunais Comunitários)<sup>25</sup> <sup>26</sup>. Formalmente, a pirâmide judicial passou a ter apenas três níveis: Tribunal Supremo<sup>27</sup>, tribunais judiciais de Província<sup>28</sup> e tribunais judiciais de Distrito<sup>29</sup>, que poderiam ser classificados atendendo às suas competências como tribunais judiciais de Distrito de 1.ª ou de 2.ª classe<sup>30</sup>. No desenho do sistema judicial, previa-se ainda, por um lado, que

“sempre que o volume e complexidade da actividade judicial ou outras circunstâncias o justifiquem, poderiam ser criados tribunais judiciais de nível distrital nas capitais de Província” (cf. n.º 2 do artigo 19.º)

e, por outro, em matéria de especialização, que

“sempre que circunstâncias o justifiquem poderão ser criados tribunais judiciais de competência especializada” (cf. n.º 3 do artigo 19.º).

Os tribunais, em termos de organização interna, podiam organizar-se em secções, sendo que a entrada em funcionamento quer dos tribunais, quer das secções, caberia ao Presidente do Tribunal Supremo, depois de ouvir o Conselho Superior da Magistratura Judicial<sup>31</sup>. Uma segunda alteração relevante reporta-se à participação popular na administração da justiça. Apesar de os tribunais judiciais continuarem a

---

<sup>25</sup> Sobre esta matéria, ver (Gomes et al., 2003).

<sup>26</sup> No mesmo dia da aprovação da nova Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais e da Lei dos Tribunais Comunitários é, ainda, aprovada a Lei n.º 5/92, de 6 de Maio, que aprova o estatuto orgânico do Tribunal Administrativo. No ano anterior é aprovado o estatuto dos magistrados judiciais, através da Lei n.º 10/91, de 30 de Julho.

<sup>27</sup> O Tribunal Supremo manteve-se como instância máxima de recurso e uniformizadora de jurisprudência (cf. artigo 33.º a 35.º da Lei n.º 10/92, de 6 de Maio).

<sup>28</sup> Os tribunais judiciais de Província conheciam tanto em matéria criminal como em matéria cível, tudo o que não fosse da competência de outros tribunais (cf. artigo 51.º e 52.º da Lei n.º 10/92, de 6 de Maio)

<sup>29</sup> Os tribunais judiciais de Distrito conheciam, em matéria cível, das causas cujo valor não excedesse um milhão e meio de meticais. Em matéria criminal, podiam conhecer das infracções puníveis com pena não superior a oito anos de prisão (cf. artigo 59.º e 60.º da Lei n.º 10/92, de 6 de Maio).

<sup>30</sup> Cf. n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 10/92, de 6 de Maio.

<sup>31</sup> Cf. artigo 20.º e 21.º da Lei n.º 10/92, de 6 de Maio.

ter uma formação colegial, os juízes eleitos viram a sua acção restringida aos julgamentos em primeira instância e exclusivamente na decisão sobre a matéria de facto<sup>32</sup>.

É neste período, também, que a assistência jurídica assume novos contornos. Em Setembro de 1994 era extinto o INAJ e criada a Ordem dos Advogados de Moçambique (OAM)<sup>33</sup> e o Instituto do Patrocínio e Assistência Jurídica (IPAJ), este último subordinado ao Ministério da Justiça para onde foram transferidos os meios humanos e o património do antigo INAJ<sup>34</sup>. Particularmente relevante foi, ainda, a criação, através do Decreto n.º 34/97, de 21 de Outubro, do Centro de Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ), como instrumento de formação profissionalizante institucionalizada, para a especialização de conhecimentos na área do direito notarial e do judiciário e ao serviço da consolidação do Estado de Direito democrático (cf. preâmbulo do Decreto n.º 34/97, de 21 de Outubro).

### 1.1.3. A partir de 2004: a consolidação do poder judicial

Um novo período é inaugurado com a aprovação da Constituição de 2004 e, subsequentemente, com a entrada em vigor da Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto – Lei de Organização Judiciária – e do Estatuto dos Magistrados Judiciais, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 11 de Março. Trata-se de um período de consolidação do poder judicial, destacando-se as seguintes importantes inovações constitucionais:

- a previsão da possibilidade de criação de uma instância intermédia de recurso entre o Tribunal Supremo e os tribunais judiciais de Província (artigo 223º, n.º 3);
- o reconhecimento do pluralismo jurídico (artigo 4º);

---

<sup>32</sup> Cf. artigo 10.º da Lei n.º 10/92, de 6 de Maio.

<sup>33</sup> Lei n.º 7/94, de 14 de Setembro. A Comissão Instaladora da Ordem dos Advogados de Moçambique foi nomeada através do Despacho Ministerial do Ministro da Justiça de 7 de Março de 1995. As primeiras eleições para os órgãos sociais da OAM realizaram-se em 1996.

<sup>34</sup> Lei n.º 6/94, de 13 de Setembro. O seu Estatuto Orgânico viria a ser aprovado pelo Decreto n.º 54/95, de 24 de Janeiro.

- a dotação de dignidade constitucional aos órgãos de disciplina das magistraturas – Conselho Superior da Magistratura Judicial (CSMJ); Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público (CSMMP); e Conselho Superior da Magistratura Judicial Administrativa (CSMJA);
- a definição de regras de nomeação dos juízes do Tribunal Supremo, do Procurador-Geral da República e dos Procuradores Gerais-Adjuntos.

A revisão constitucional espoletou um conjunto de reformas legislativas, nomeadamente no que respeita à orgânica dos tribunais, ao sistema de carreiras dos magistrados e à administração e gestão dos tribunais. Entrou em vigor a Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto<sup>35</sup>, que, entre outras novidades:

- consagra a existência de Tribunais Superiores de Recurso (TSR)<sup>36</sup>, enquanto instâncias intermédias entre os tribunais judiciais de Província e o Tribunal Supremo, reconfigurando o desenho do mapa e da organização judiciária e, em particular, a distribuição de competências entre os vários tribunais em matéria de recursos<sup>37</sup>;

---

<sup>35</sup> Posteriormente alterada pela Lei n.º 24/2014, de 23 de Setembro, e pela Lei n.º 11/2018, de 3 de Outubro. As alterações introduzidas por estas leis serão objecto de maior debate no ponto seguinte.

<sup>36</sup> Estes tribunais são, na letra da lei, “por essência, tribunais de recurso” (cf. artigo 58.º da Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto).

<sup>37</sup> Os tribunais judiciais de Província continuam, enquanto tribunais de segunda instância, a conhecer dos recursos interpostos das decisões dos tribunais judiciais de Distrito, bem como dos conflitos de competência entre tribunais judiciais de Distrito da sua área de jurisdição. Mas a estas competências juntam-se duas novas: conhecer dos pedidos de *habeas corpus* que lhe devam ser remetidos nos termos da lei de processo e dos recursos interpostos das decisões dos tribunais arbitrais e de outros órgãos de mediação de conflitos. Por sua vez, as Secções do Tribunal Supremo, que conheciam em segunda instância, deixam de apreciar os recursos das decisões proferidas pelos tribunais judiciais de Província e de julgar os conflitos de competência entre os tribunais de judiciais Província, passando estas competências a ser atribuídas aos Tribunais Superiores de Recurso quando a funcionar em segunda instância (cf. artigo 62.º da Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto). Quando a funcionar em primeira instância, passa este tribunal a ter competências para julgar processos-crime em que sejam arguidos juízes profissionais e magistrados do Ministério Público dos tribunais de Província ou quando sejam arguidos juízes eleitos de tribunais judiciais de Província por actos relacionados com o exercício das suas funções, bem como para apreciar acções de perdas e danos instauradas contra juízes profissionais e magistrados do Ministério Público dos tribunais judiciais de Província por actos praticados no exercício das suas funções e, ainda para conhecer pedidos de *habeas corpus* e a exercer todas as demais competências que lhe sejam atribuídas por lei (cf. artigo 63.º da Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto). Também estas competências são, desta forma, retiradas ao Tribunal Supremo.

- institui a figura do administrador judicial<sup>38</sup>;
- devolve ao Governo a responsabilidade pela construção das infra-estruturas necessárias ao adequado funcionamento dos tribunais<sup>39</sup>;
- alarga as competências dos tribunais judiciais de Distrito<sup>40</sup>;
- consagra como princípio geral que a divisão judicial deve ser determinada “por critérios que atendam ao número de habitantes, ao volume e à natureza da procura de tutela judicial, à proximidade da justiça ao cidadão e às necessidades do sistema de administração da justiça” e determina que “a divisão coincide com a divisão administrativa”<sup>41</sup>. Talvez por antecipar a impossibilidade de concretização desse objectivo máximo de expansão da rede judiciária, o legislador, aquando da revisão da Lei de Organização Judiciária, operada pela Lei n.º 24/2014, de 23 de Setembro, recuou na

---

<sup>38</sup> Cf. artigo 105.º da Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto.

<sup>39</sup> Cf. artigo 110.º da Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto.

<sup>40</sup> Estes tribunais passaram a poder decidir enquanto tribunais de primeira e segunda instância, sendo que, enquanto tribunais de primeira instância, continuaram a poder classificar-se em tribunais judiciais de Distrito de 1.º ou em tribunais judiciais de Distrito de 2.º classe, em conformidade com as competências que lhe são atribuídas (cf. artigo 78.º da Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto). Os tribunais judiciais de Distrito, quando conhecem em primeira instância, enquanto tribunais classificados como de 2.º classe, em matéria cível, são competentes para julgar acções cujo valor não exceda cinquenta vezes o salário mínimo nacional e para as quais não sejam competentes outros tribunais e ainda para conhecer todas as demais questões cujo conhecimento não seja atribuído a outros tribunais. Em matéria criminal, tem competência para julgar as infracções criminais cujo conhecimento não seja atribuído a outros tribunais e aquelas a que não corresponda pena superior a oito anos de prisão maior (cf. artigo 85.º da Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto). Enquanto tribunais classificados como de 1.º classe, é-lhes reconhecida competência para julgarem agora as seguintes questões: (i) em matéria cível, as respeitantes às relações de família e os processos jurisdicionais de menores; as de valor não superior a cem vezes o salário mínimo nacional e para as quais não sejam competentes outros tribunais; todas as demais cujo conhecimento não seja atribuído a outros tribunais; (ii) em matéria criminal, as infracções criminais cujo conhecimento não seja da competência de outros tribunais e as infracções criminais a que corresponda pena não superior a doze anos de prisão maior (cf. artigo 84.º da Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto). Mais recentemente a já referida Lei n.º 24/2014, de 23 de Setembro, que veio fazer uma revisão pontual da Lei de Organização Judiciária, introduzindo uma nova alínea ao n.º 1 do artigo 85.º onde se estabelece a competência dos tribunais judiciais de Distrito de 2.º classe, passando a reconhecer-lhes competência para “julgar questões respeitantes a relações de família e os processos jurisdicionais de menores”, que até aqui estavam reservados aos tribunais classificados como tribunais judiciais de 1.º classe, excluindo, todavia, do seu conhecimento as questões da “adopção, da tutela e do acolhimento que envolvam a transferência do menor para fora do país”. A Lei n.º 11/2018, de 3 de Outubro, por sua vez, revogou o disposto no artigo 85.º, pondo termo, assim, à existência de tribunais judiciais de Distrito de segunda classe, e acrescentando competência aos tribunais judiciais de Distrito para decidir sobre pedidos de liberdade condicional. Estas alterações serão objecto de maior análise no ponto subsequente.

<sup>41</sup> Cf. artigo 25.º da Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto.

assertividade do princípio da coincidência geográfica, consagrando uma redacção muito menos ambiciosa: “a divisão judicial pode coincidir com a divisão administrativa do país”;

- consagra formalmente a competência dos tribunais judiciais de Distrito para julgar os recursos das decisões dos tribunais comunitários<sup>42</sup>;
- abre a porta à possibilidade de especialização nos diversos níveis da pirâmide judicial<sup>43</sup>.

A reforma constitucional de 2004 atribuiu, como se referiu, dignidade constitucional ao Ministério Público (MP), definindo a sua natureza, a sua organização hierárquica (tendo a Procuradoria-Geral da República como seu órgão superior), as suas funções, as regras de nomeação do Procurador-Geral da República e dos Procuradores-Gerais Adjuntos, e o Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público (CSMMP)<sup>44</sup>. Este novo quadro político-constitucional teve um impacto muito significativo na estrutura e organização do Ministério Público. Logo nesse ano, foi criado, na dependência da PGR, o Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC) – órgão especializado na prevenção e no combate aos crimes de corrupção, peculato e concussão<sup>45</sup>. Em 2007, foi aprovada, pela Lei n.º 22/2007, de 1 de Agosto, a Lei Orgânica do Ministério Público e o Estatuto dos Magistrados do Ministério Público, que veio a

---

<sup>42</sup> Cf. artigo 86.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto.

<sup>43</sup> A Lei de Organização Judiciária de 2007 continuou a estabelecer que os tribunais judiciais podem organizar-se em secções (cf. artigo 30.º da Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto) e que, à semelhança do que acontece para a entrada em funcionamento dos tribunais, a sua organização em secções é determinada pelo Presidente do Tribunal Supremo, sob proposta do Conselho Superior da Magistratura Judicial (cf. 31.º). Por sua vez, o artigo 60.º relativamente aos Tribunais de Recurso, à semelhança do artigo 69.º para os tribunais de Província, estabelece que os tribunais podem organizar-se em secções de competência genérica ou especializada sempre que o volume, a complexidade ou outras circunstâncias o determinem. O mesmo vale para os tribunais judiciais de Distrito, ainda que estes, por regra, sejam tribunais de competência genérica podendo, contudo, quando também aqui o volume, a natureza dos conflitos ou “outras razões ponderosas o justificar” ser organizados em secções de competência especializada (cf. artigo 80.º da Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto).

<sup>44</sup> Até então, a Constituição da República continha regras muito escassas sobre o Ministério Público, limitando-se a definir a sua natureza e da função e regras nomeação do Procurador-Geral da República e dos Procuradores Gerais-Adjuntos.

<sup>45</sup> O GCCC foi criado pela Lei n.º 6/2004 de 17 de Junho. A sua estrutura foi inicialmente estabelecida pelo Decreto 22/2005, de 22 de Junho, entretanto revogado pela Lei n.º 14/2012 de 8 de Fevereiro. Esta lei foi revogada pela Lei n.º 4/2017 de 18 de Janeiro que aprova a Lei Orgânica do Ministério Público e o Estatuto dos Magistrados do Ministério Público.

ser sucessivamente alterada em 2009<sup>46</sup> e 2012<sup>47</sup>, e revogada em 2017, pela Lei n.º 4/2017, de 18 de Janeiro, que aprovou a nova Lei Orgânica do Ministério Público e o novo Estatuto dos Magistrados do MP, num crescendo de consolidação institucional daquela magistratura.

Também o Estatuto dos Magistrados Judiciais sofreu alterações. Logo após a entrada em vigor da nova Constituição foram aprovadas alterações ao Estatuto de 1991, no sentido da adequação à nova realidade constitucional da composição do CSMJ<sup>48</sup>. O novo Estatuto dos Magistrados Judiciais surgiria, apenas, em 2009<sup>49</sup>, sofrendo alterações em 2011<sup>50</sup> e em 2018<sup>51</sup>, fundamentalmente no que respeita à carreira da magistratura, à promoção e aos direitos e regalias dos seus membros.

O novo quadro constitucional teve igualmente impacto em outros estatutos e actores judiciais. O novo Estatuto da OAM foi aprovado em 2009<sup>52</sup>, o do IPAJ em 2013<sup>53</sup> e, no mesmo ano, o dos Juízes Eleitos para o Tribunal Supremo, Tribunais Superiores de Recurso e Tribunais Judiciais<sup>54</sup>. No âmbito dos litígios laborais, realça-se dois momentos relevantes, a que daremos mais atenção no ponto 2.1., a criação da Comissão de Mediação e Arbitragem Laboral (COMAL), em 2009<sup>55</sup>, e, em 2018, a

---

<sup>46</sup> Cf. Lei n.º 8/2009, de 11 de Março, que procede à criação da categoria de Sub Procurador-Geral Adjunto da Magistratura do MP.

<sup>47</sup> Cf. Lei n.º 14/2012, de 1 de Agosto, que procede a alterações às competências de alguns órgãos do MP, e à composição do seu Conselho Coordenador e do Conselho Consultivo.

<sup>48</sup> Cf. Lei n.º 1/2005, de 12 de Abril.

<sup>49</sup> Cf. Lei n.º 7/2009, de 11 de Março

<sup>50</sup> Cf. Lei n.º 3/2011, de 11 de Janeiro.

<sup>51</sup> Cf. Lei n.º 8/2018, de 27 de Agosto. As alterações mais significativas introduzidas por este diploma serão objecto de análise ao longo deste relatório.

<sup>52</sup> Cf. Lei n.º 28/2009, de 29 de Setembro. Em 2014 é aprovado o regime jurídico aplicável às sociedades de advogados a operar no território da República de Moçambique, pela Lei n.º 5/2014, de 5 de Fevereiro.

<sup>53</sup> Cf. Decreto n.º 15/2013, de 26 de Abril.

<sup>54</sup> Cf. Lei n.º 15/2013, de 12 de Agosto.

<sup>55</sup> Cf. Decreto n.º 50/2009, de 11 de Setembro. Este diploma foi, subsequentemente, revogado pelo Decreto 30/2016, de 27 de Julho, que aprovou o novo Regulamento da COMAL.

aprovação do Regime Jurídico da Organização, Composição, Funcionamento e Competências do Tribunal do Trabalho (TT), pela Lei n.º 10/2018, de 30 de Agosto.

O novo contexto político, constitucional e social deu lastro e impulsionou um conjunto de reformas legais, com objectivos, influências, internas e externas, condições e impactos muito diferenciados, que, ainda que de forma breve, analisamos de seguida.

## 1.2. OS DIFERENTES OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS DO PROCESSO DE REFORMA

Os processos de reforma, sobretudo quando não integrados numa agenda estratégica, experimentam tensões entre diferentes objectivos, estímulos, condições de implementação e adesão, etc. Essas tensões, por um lado, tornam complexa a identificação, num dado momento, das tendências dos processos de reforma; e, por outro, obrigam as políticas públicas a fazer escolhas. Por exemplo, no campo do acesso ao direito e à justiça, podem sobrepor-se processos de reforma com propósitos díspares: aprofundar o acesso ao direito e à justiça por parte da população mais carenciada ou propiciar às empresas um sistema judicial amigável que melhore o ambiente de negócios. A opção pelo aprofundamento de um ou outro objectivo estratégico depende dos factores que mais influenciam o processo de reforma num determinado momento, que vão desde a orientação político-ideológica, as condições socioeconómicas do país, a cultura judicial, até à posição do país no sistema mundo, entre muitos outros. As políticas públicas, neste ou em outro sector, implicam sempre escolhas, opções de priorização. A posição do país no sistema mundo pode constituir um factor central na definição estratégica de prioridades e de escolhas. Nos países periféricos, as agências de assistência internacional e as instituições financeiras internacionais assumem, neste processo, um papel essencial.

Como refere Boaventura de Sousa Santos, nos países periféricos, o primado do direito e as reformas dos tribunais constituem processos de globalização de alta intensidade<sup>56</sup>, em que as reformas são essencialmente conduzidas pelos países doadores, pelas

---

<sup>56</sup> Sobre a globalização das reformas do direito e da justiça, cf. Santos (2002, 2003).

agências de assistência internacional e pelas instituições financeiras internacionais. São eles que definem as prioridades, impõem a orientação e a sequência das reformas e, evidentemente, providenciam os recursos para a sua realização (B. de S. Santos, 2000, p. 23). Na verdade, desde os anos 90 que as agências de cooperação internacional estabelecem como prioridade da sua intervenção a criação do Estado de Direito e de um sistema judicial independente e eficiente nos países africanos em desenvolvimento, por o considerarem necessário à estabilidade governativa e ao desenvolvimento do mercado (B. de S. Santos, 2000, p. 28), seguindo os termos do consenso neoliberal sobre o Estado de Direito e a reforma judicial<sup>57</sup>, segundo o qual "a tarefa fundamental do sistema judicial é garantir a certeza e a previsibilidade das relações jurídicas, clarificar e proteger os direitos de propriedade, exigir o cumprimento das obrigações contratuais, etc" (Santos, 2014b: 31)<sup>58</sup>.

Em Moçambique, reconhecendo-se a importância das reformas pós-Constituição de 2004, do trabalho de campo realizado evidencia-se o consenso de que as reformas da justiça mais relevantes têm um impacto parcial, desde logo, porque continuam a deixar de fora do seu espectro de acção a grande maioria da população que não acede aos tribunais. Emergem do trabalho de campo realizado dois tipos de percepções gerais quanto às reformas desenvolvidas. Por um lado, a percepção de que as reformas procuram sobretudo satisfazer as necessidades do mercado, ficando de fora muitas outras matérias igualmente legítimas e urgentes.

Isso está tudo ligado ao ranking do *Doing Business*. Estamos a assumir que a ineficiência é para os negócios e estamos a esquecer o estudo que foi feito por vocês. Até podemos pintar a casa por fora, mas as infiltrações continuam lá. Os problemas de infiltração nos tribunais são os tribunais de Distrito (Ent .9).

Por outro, são salientadas duas características negativas dos processos de reforma: a ausência de participação dos actores judiciais; e a fragilidade na preparação das reformas, nomeadamente no que respeita à criação das condições necessárias,

---

<sup>57</sup> Sobre as diferentes dimensões do consenso hegemónico global, ver Santos (2009: 454-505).

<sup>58</sup> Para uma análise sobre os desafios que se colocam aos tribunais numa perspectiva de aprofundamento do Estado de direito democrático e na construção de uma sociedade mais justa e inclusiva, ver (Gomes, 2012, 2017)

designadamente no campo da formação, para a sua entrada em vigor, com consequências negativas para a eficiência da aplicação da lei.

A justiça parou no tempo. A legislação é maioritariamente portuguesa, aprovada no período colonial. O Código de Processo do Trabalho é um exemplo. Quando ocorre alguma alteração legislativa, os juizes não são consultados e quando somos chamados a aplicar a lei é preciso fazermos uma ginástica desgraçada (Ent. 23).

Foi, ainda, muito acentuada uma outra característica negativa do processo de reforma, presente também em muitos outros países, que é a cultura reformista de *reforma atrás de reforma* (Gomes, 2011) sem que as alterações sejam devidamente monitorizadas e preparadas com base em diagnósticos credíveis assentes em metodologias adequadas. Também em Moçambique, o dinamismo do processo de reforma e as dificuldades de articulação emergentes anunciam a importância da realização de diagnósticos sociológicos credíveis que contribuam para a definição de políticas públicas e das reformas devidamente documentada e fundamentada.

Não podemos estar sempre a mexer na legislação sem que essa legislação tenha ainda produzido os seus efeitos práticos ou se tenha estudados esses efeitos. Nós ficamos muito apreensivos quando legislação recente está a ser alterada sem se fazer um diagnóstico prévio (Ent. 1).

Apesar da importância dos diagnósticos realizados pelos actores judiciários, sempre influenciados pelas suas experiências pessoais, e dos diagnósticos políticos, condicionados pelos “temas quentes”, por vezes mobilizados pela comunicação social e pela mediatização da justiça, os diagnósticos sociológicos, com recurso a metodologias científicas e ao contributo de diferentes campos disciplinares das ciências sociais e humanas (como o direito, a sociologia, a antropologia, a gestão, a geografia, entre outras), abrem a possibilidade de adopção de modelos de análise que permitem uma análise extensiva e multi-sistémica da realidade<sup>59</sup>.

Procuramos, nos subpontos seguintes, analisar, em traços gerais, as principais reformas do sector da justiça dos últimos 10 anos. Podemos agrupar essas reformas em três tipos, considerando os objectivos estratégicos que, de forma mais marcante, se

---

<sup>59</sup> Sobre os conceitos aqui utilizados de diagnóstico sociológico, diagnóstico político e diagnóstico dos actores judiciários e a sua influência nos processos de reforma, ver (B. de S. Santos, 2005).

propunham alcançar: eficiência, segurança e certeza jurídicas e aprofundamento do acesso ao direito e à justiça-

### 1.2.1. A procura da eficiência dos tribunais judiciais

Um dos objectivos estratégicos das reformas da justiça, nos últimos 10 anos, foi o aumento da eficiência da justiça, com destaque para a justiça comercial e para as instâncias de recurso. As reformas em causa estão ancoradas na ideia de que o investimento privado só é possível ou viável na medida em que o sistema de justiça garanta maior previsibilidade e segurança jurídica aos cidadãos e, sobretudo às empresas, assegurando a resolução de litígios em tempo útil. Para o Banco Mundial, ao contexto político e económico do país, acresce a morosidade judicial, o que faz com que a realização de negócios no país continue a ser cara, imprevisível, lenta e restritiva. De acordo com o Banco Mundial, na última década, o tempo necessário para concluir um processo cível/comercial em Moçambique permaneceu praticamente em cerca de 950 dias (contra uma média de 650 dias para a África Subsaariana no geral) (World Bank, 2018). Não surpreende, por isso, que algumas das principais reformas introduzidas no sector da justiça tenham sido altamente influenciadas pelo programa *Doing Business*<sup>60</sup> e pela necessidade de corresponder às expectativas do posicionamento de Moçambique no *ranking* mundial de avaliação sobre o ambiente de negócios. A administração da justiça é uma das variáveis daquela avaliação, a par de outras relacionadas com a criação de empresas, licenciamento, registo, acesso ao crédito, legislação laboral, etc. A avaliação, no campo da justiça, gravita em torno de questões sobre os tempos, a qualidade e os custos da resolução de conflitos nos tribunais. A título de exemplo, um dos indicadores de avaliação – o *enforcing contracts* – procura medir o tempo, os custos e a qualidade da resolução de litígios comerciais em primeira instância (World Bank, 2017a, pp. 19–53). O país tem desenvolvido algumas acções tendentes a melhorar a classificação anual no *Doing Business*,

---

<sup>60</sup> *Doing Business* é um projecto do Banco Mundial, lançado em 2002. Procura analisar de forma comparativa o ciclo de vida de pequenas e médias empresas de 190 países e os respectivos quadros jurídico-institucionais (World Bank, 2017a).

encetando um conjunto de reformas legislativas e institucionais que procuram favorecer o mercado. É nesse contexto que foi aprovada, através da Resolução nº 3/2008, de 29 de Maio, a Estratégia para a Melhoria do Ambiente de Negócios, cujo objectivo expresso consiste precisamente em “implementar um conjunto de medidas que constituem uma preocupação constante dos investidores e que contribuem para o melhoramento do ambiente de negócios”. Neste contexto, o Plano Quinquenal do Governo 2015-2019<sup>61</sup> elege a melhoria do ambiente de negócios como um dos objectivos estratégicos (o terceiro do Pilar de Suporte I – Consolidar o Estado de Direito democrático, boa governação e descentralização). No dia 21 de Maio de 2018, o Ministério da Indústria e Comércio lançou o projecto “*Doing Business* sub-nacional” que procura fazer uma avaliação comparativa do ambiente de negócios nas diferentes capitais provinciais<sup>62</sup>.

O movimento de consolidação da estrutura judiciária procura também responder aos ideários de celeridade e eficiência, como valores necessários à criação de um ambiente propício ao investimento económico privado, concretizando-se, essencialmente, em quatro medidas:

- criação dos Tribunais Superiores de Recurso;
- criação de secções especializadas de recurso e em matéria comercial <sup>63</sup>, nos tribunais judiciais de Província;
- criação de meios alternativos de resolução de litígios de natureza comercial, com a aprovação, pelo Conselho Judicial, do Regulamento dos Serviços de Mediação nos Tribunais Judiciais;

---

<sup>61</sup> Aprovado pela Resolução n.º 12/2015, de 14 de Abril.

<sup>62</sup> Na verdade, as reformas no sentido de melhorar o ambiente de negócios vão para além do sector da justiça. A título de exemplo, está em curso o processo de revisão da Lei do Trabalho e da Lei da Electricidade, esta última expressamente identificada pelo Banco Mundial como uma condição para o apoio ao sector privado (World Bank, 2017b, p. 45).

<sup>63</sup> O primeiro grande momento de especialização dos tribunais judiciais de Província ocorre em 2004, através do Despacho do Tribunal Supremo de 28 de Maio, que declara a “necessidade de se proceder à reorganização e designação das novas secções dos tribunais por forma a adequá-las à nova realidade” e determina a criação de secções especializadas em cada um dos tribunais judiciais de Província.

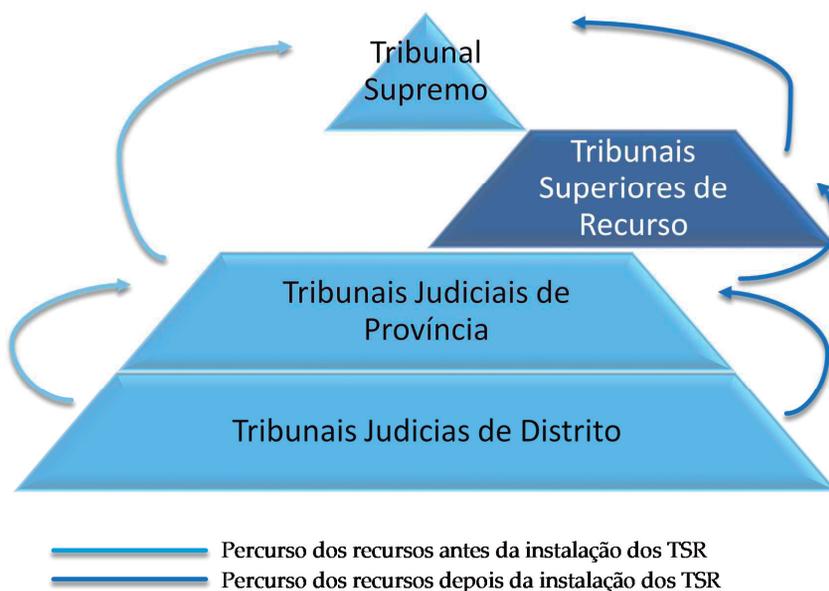
- implementação de sistemas de informatização dos tribunais judiciais.

Assim, o sistema foi reforçado no topo, com a efectiva instalação de Tribunais Superiores de Recurso (TSR) em Maputo, Beira e Nampula, visando responder com maior celeridade aos recursos dos Tribunais de Província (face aos conhecidos atrasos do Tribunal Supremo)<sup>64</sup> (cf. Figura 2).

---

<sup>64</sup> Os Tribunais Superiores de Recurso de Maputo, da Beira e de Nampula foram criados pela Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto, fixando-se no artigo 114.º, constante do capítulo relativo às disposições finais e transitórias, a sua jurisdição transitória (para Maputo, a relativa aos tribunais judiciais das províncias de Maputo, Gaza, Inhambane e Cidade de Maputo; para Beira, a relativa aos das províncias de Sofala, Manica e Tete; e para Nampula, a relativa aos das províncias da Zambézia, Nampula, Cabo Delgado e Niassa) e a previsibilidade da sua entrada em funcionamento – um ano após a publicação da identificada lei. A entrada em funcionamento viria a verificar-se, no entanto, bastante mais tarde. Através do Despacho do Tribunal Supremo publicado no Boletim da República I Série Número 45, 10 de Novembro de 2010, o Presidente do Tribunal Supremo determinou a criação e entrada em funcionamento de sete secções nos TSR de Maputo (3 secções), Beira (2 secções) e Nampula (2 secções). No entanto, o mesmo despacho refere que só produzirá efeitos com a “efectiva tomada de posse dos respectivos juizes”, o que só viria a acontecer (e em situações precárias e bastante limitadas) em 2012.

Figura 2 – Introdução dos Tribunais Superiores de Recurso na estrutura judiciária



Este processo de consolidação do topo da hierarquia da estrutura judiciária não foi, no entanto, isento de disrupturas na sua efectivação que colocam em crise a confiança na adequada implementação dos objectivos reformistas. Como se referiu, apesar de os Tribunais Superiores de Recurso estarem já previstos na Lei de Organização Judiciária de 2007, o despacho do Tribunal Supremo que procedeu à sua criação data de Outubro de 2010 e o seu efectivo funcionamento ocorreu bastante mais tarde e, ainda assim, com fortes limitações associadas a constrangimentos orçamentais na adequada instalação dos tribunais e dos próprios magistrados.

Excepto o TSR de Maputo, os TSR começaram a funcionar apenas em 2015. Isto deveu-se às dificuldades de instalação dos magistrados. Não era possível assegurar que os juizes reunissem de forma regular. Ainda hoje não funcionam na plenitude. Por exemplo, uma das secções (a secção cível) da Beira ainda funciona na cidade de Maputo. O crime já está lá. A secção cível ainda funciona na Procuradoria. Beira e Nampula entraram em funcionamento “entre aspas”. As pessoas estavam espalhadas pelo país inteiro. Em Nampula as instalações são arrendadas e não são adequadas, mas a habitação é o mais difícil de resolver. Os cofres dos tribunais estão a adquirir habitações. Até ao próximo ano vamos ter

imóveis. A expectativa é que no próximo ano todos os TSR funcionem em pleno (Ent. 10).

Além dos problemas associados à instalação dos Tribunais Superiores de Recurso, a sua entrada em funcionamento foi marcada pelas opções tomadas quanto à distribuição dos recursos pendentes. Criados como forma de responder ao congestionamento do Tribunal Supremo (além de garantir um terceiro grau de recurso e a concentração do Tribunal Supremo na sua função de uniformizador da jurisprudência), os TSR terão iniciado funções, eles próprios, já congestionados, atenta a remessa dos processos pendentes no Tribunal Supremo para os novos tribunais criados.

Antes da criação dos TSR havia muitos processos pendentes no TS. Com a criação dos TSR foi possível aumentar o desempenho dos tribunais. Todos os processos que estavam pendentes no TS foram remetidos para os TSR. Isso fez com que os TSR tivessem começado com um certo estrangulamento (Ent. 10).

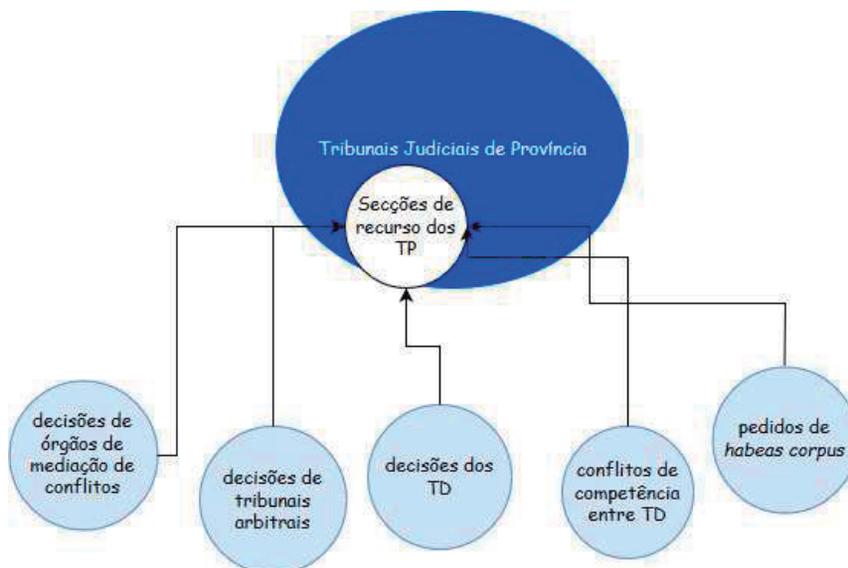
Ainda com o objectivo de dotar o sistema de maior celeridade, em finais de 2016, foram instaladas as secções de recurso, compostas por juizes desembargadores, no Tribunal Judicial da Cidade de Maputo, e nos tribunais judiciais das províncias de Maputo e Nampula<sup>65</sup>, que passam a conhecer de todos os processos em que o Tribunal Judicial de Província conhece em segunda instância<sup>66</sup> (Figura 3).

---

<sup>65</sup> Através do Despacho do Tribunal Supremo publicado em 30 de Junho de 2016, no Boletim da República, I, Série, 2.º Suplemento, número 77, que cria a 1.ª secção de recurso especializada em matéria cível do Tribunal Judicial da Cidade de Maputo; a 2.ª secção de recurso especializada em matéria criminal do Tribunal Judicial da Cidade de Maputo; a 1.ª secção de recurso especializada em matéria cível do Tribunal Judicial da Província de Maputo; a 2.ª secção de recurso especializada em matéria criminal do Tribunal Judicial da Província de Maputo; e a 1.ª secção de recurso de competência genérica da Província de Nampula.

<sup>66</sup> Nos termos do artigo 74.º, n.º 1, da Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto, “ao tribunal judicial de província, funcionando como tribunal de segunda instância, compete: a) conhecer dos recursos interpostos das decisões dos tribunais judiciais de distrito e dos demais, que por lei, lhe devam ser submetidos; b) conhecer dos conflitos de competência entre tribunais judiciais de distrito da sua área de jurisdição; c) julgar, nos termos da lei, os recursos interpostos de decisões proferidas pelos tribunais arbitrais ou de outros órgãos de mediação de conflitos; d) conhecer dos pedidos de habeas corpus que lhe devam ser remetidos, nos termos da lei processual”.

Figura 3 – Competência das secções de recurso dos Tribunais Judiciais de Província

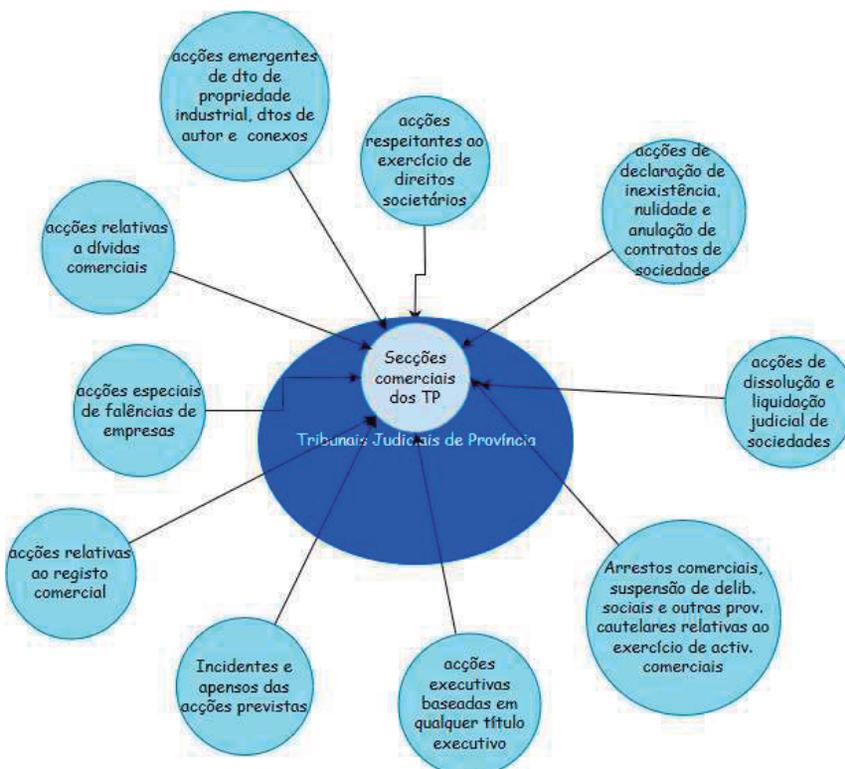


Entraram, ainda, em funcionamento secções comerciais nos tribunais judiciais de Província (TJP)<sup>67</sup> dos três maiores centros urbanos do país – Maputo, Beira e Nampula – com competência para julgar as acções representadas na Figura 4<sup>68</sup>.

<sup>67</sup> A primeira manifestação de preocupação com a necessidade de criação de secções especializadas em matéria comercial surgiu em 2005, através do Decreto n.º 53/2005, de 22 de Dezembro, que refere a “necessidade de se proceder à autonomização da jurisdição comercial ao nível dos tribunais judiciais de província, como forma de adequá-los à nova realidade e imprimir uma nova dinâmica e maior eficiência na gestão das acções de natureza comercial”. Em 2006 são criadas, formalmente, as primeiras secções de comércio: no tribunal judicial da Cidade de Maputo (1.ª e 2.ª Secção), através do Despacho de 14 de Março do Tribunal Supremo e nos tribunais judiciais da Província de Nampula e Sofala (uma secção em cada um destes tribunais), ambos através de Despacho de 31 de Julho de 2006 do Tribunal Supremo. No entanto, mais uma vez, aquelas secções só entraram em funções em 2017.

<sup>68</sup> Cf. artigo 2.º do Decreto n.º 53/2005, de 22 de Dezembro.

Figura 4 – Competências das secções comerciais dos Tribunais Judiciais de Província



Estas secções de competência especializada em matéria comercial tiveram destaque na Estratégia para a Melhoria do Ambiente de Negócios, dirigindo-se-lhes acções estratégicas específicas. Segundo aquele documento “são inúmeras as reclamações que são colocadas pelos investidores, no sentido de que acções dos processos comerciais levam muito tempo a serem dirimidas, o que desvaloriza o efeito útil da acção”. Perante tal constatação, são apontadas as seguintes acções estratégicas, focadas, essencialmente, na operacionalização daqueles tribunais:

- “Uma maior divulgação e disseminação, por forma que sejam conhecidos por todos os interessados;
- O empenho no sentido de que os processos que neles dê entrada, sejam mais expeditos de modo a que se verifique o almejado melhoramento em termos

de redução de tempo e da eficácia dos processos de execução” (Estratégia para a Melhoria do Ambiente de Negócios, aprovada pela Resolução nº 3/2008, de 29 de Maio).

Mais recentemente, na sequência da aprovação, pelo Conselho Judicial, do Regulamento dos Serviços de Mediação nos Tribunais Judiciais<sup>69</sup>, está em curso o processo de instalação dos primeiros serviços de mediação na cidade de Maputo, com o apoio da Fundação para a Melhoria do Ambiente de Negócios (FAN)<sup>70</sup>.

Os propósitos de celeridade e eficiência estão ainda presentes em outras reformas em curso, como o projecto de informatização dos tribunais judiciais, financiado pelo Banco Mundial, tendo como unidades de experimentação as secções comerciais da cidade de Maputo, ou o também em curso projecto de informatização dos tribunais, financiado pela União Europeia. Contudo, esta dimensão da reforma na procura de eficiência do sistema judicial – a implementação de sistemas de informação nos tribunais – revela-se em si mesma ineficiente, evidenciando também a desarticulação do processo reformista com elevados desperdícios. Segundo os entrevistados, aqueles dois programas distintos de informatização dos tribunais – um financiado pelo Banco Mundial e um outro financiado pela União Europeia – que obedecerão ao mesmo objectivo, parecem concorrer entre si. Os depoimentos seguintes são expressivos desse potencial de desperdício e de ineficiência.

Com o apoio da União Europeia está a ser finalizada a instalação de um centro de dados e a construção de um sistema de gestão processual para 19 tribunais da Cidade e Província de Maputo, incluindo o Tribunal Supremo. Há outro projecto financiado pelo Banco Mundial (através do Ministério da Indústria e Comércio) que concebeu um programa de gestão processual para as secções comerciais de Maputo, que se estava a pensar expandir para as secções cíveis. Trata-se de projectos diferentes porque o da União Europeia já vem acompanhado do respectivo equipamento.

---

<sup>69</sup> Resolução nº 1/CJ/2017, de 25 de Agosto.

<sup>70</sup> A FAN é uma entidade sem fins lucrativos, formalmente constituída e reconhecida pelo Governo de Moçambique através da Resolução n.º 33/2016 do Conselho de Ministros, que tem por objectivo contribuir para a melhoria do ambiente de negócios em Moçambique, de modo sustentável, responsável e socialmente equilibrado.

O projecto do Banco Mundial é um sistema muito avançado. Primeiro não funcionava, não tinha condições para avançar porque não tinha equipamento adequado. Apetrecámos os tribunais com computadores e agora os magistrados e funcionários estão satisfeitos com o equipamento. Este projecto foi imposto pelo Banco Mundial no âmbito do programa *Doing Business*. Na altura era só uma secção, agora é que se está a pensar ampliar. O da União Europeia é mais abrangente (Ent. 10).

Essa desarticulação do processo reformista e desperdício de experiências é muito induzida pelo condicionamento externo em que o sistema de justiça se encontra face à necessidade de obtenção de financiamento fora do orçamento do Estado, nomeadamente através do auxílio e do incentivo de organizações internacionais e de países doadores, para determinados programas de reforma.

No interesse da melhoria do ambiente de negócios, tem igualmente sido aprovada legislação substantiva e processual que desafia a capacidade de resposta das instituições do Estado, incluindo os tribunais, tendo em consideração, não só a complexidade técnica das matérias, mas também a capacidade de mobilização de recursos, como resulta dos dados que adiante se apresentam.

### **1.2.2. A procura de segurança e certeza**

O combate à corrupção emerge, no plano da lei – diferentemente é o plano da prática –, também como um dos objectivos estratégicos do programa de reformas. Este objectivo integra-se num contexto mais alargado, de reforço da transparência e da integridade, enquanto umas das componentes essenciais para a promoção da estabilidade política, económica e social, e para o reforço da segurança e certezas jurídicas. Aliás, as reformas do quadro regulador, no geral, têm sido entendidas como instrumento e condição para o apoio às políticas de desenvolvimento, como acontece na Estratégia de Parceria do Banco Mundial para Moçambique, para os anos 2017-2021 (World Bank, 2017b). O Banco Mundial descreve do seguinte modo o actual contexto de Moçambique na área da governação:

Os indicadores de governação de Moçambique apontam para um declínio gradual da eficácia do governo, do controlo da corrupção, do estado de direito e da responsabilização nos últimos anos. A crise da dívida descortinou uma série de desafios concretos de governação, nomeadamente no que respeita à administração

do erário público, à gestão da dívida e dos mecanismos de supervisão das empresas públicas (SOEs). Esta situação também gerou uma crise de confiança em relação ao governo e à sua capacidade para gerir as receitas provenientes da exploração de recursos naturais. Percepções de corrupção dentro do serviço público são creditadas por organizações da sociedade civil, que expressaram preocupações com relação à falta de responsabilidade pública suficiente no uso das receitas do Estado.

[...]

A classificação do país foi baixando nas agências de “rating”, à medida que os níveis de endividamento aumentaram, diminuindo a confiança do investidor. O investimento estrangeiro directo registou um declínio anual de 20% até o final de 2016. Essa redução é resultado de uma desaceleração no investimento imobiliário, na construção e nos serviços financeiros. A redução das exportações, a fraca consolidação do sector público e as restrições monetárias também contribuem para a desaceleração do crescimento (World Bank, 2017b, p. 3).

A aposta no combate à corrupção é mais visível na reestruturação do Ministério Público e respectivo órgão auxiliar, a polícia (actualmente, o serviço) de investigação criminal. A reforma constitucional de 2004 atribuiu, como se referiu, dignidade constitucional ao Ministério Público, definindo a sua natureza, a sua organização hierárquica, as suas funções, as regras de nomeação do Procurador-Geral da República e dos Procuradores-Gerais Adjuntos, e o Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público (CSMMP). No processo de reestruturação do Ministério Público foi criado o Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC), entendido como o órgão do Ministério Público especializado na prevenção e no combate aos crimes de corrupção, peculato e concussão.<sup>71</sup> O GCCC é de âmbito nacional, tendo por isso poderes de actuação em todo o país. Embora a lei preveja a existência de Gabinetes Provinciais de Combate à Corrupção, até ao momento foram criados gabinetes apenas nas províncias de Nampula, Sofala e Inhambane<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> O GCCC foi criado pela Lei n.º 6/2004 de 17 de Junho. A sua estrutura foi inicialmente estabelecida pelo Decreto 22/2005, de 22 de Junho, entretanto revogado pela Lei n.º 14/2012 de 8 de Fevereiro. Esta lei foi revogada pela Lei n.º 4/2017 de 18 de Janeiro que aprova a Lei Orgânica do Ministério Público e o Estatuto dos Magistrados do Ministério Público.

<sup>72</sup> Os primeiros dois gabinetes foram criados através do Decreto nº 22/2005, de 22 de Junho; e o último pelo Decreto nº 18/2010, de 27 de Maio.

Como é sabido, a actuação do Ministério Público é condicionada pelo desempenho dos órgãos ou instituições de investigação criminal. Desde a década de 90 do século XX que vinha sendo reclamada a reforma da então Polícia de Investigação Criminal (PIC), quer em relação à sua inserção institucional (dada a subordinação hierárquica em relação ao Ministério do Interior), quer quanto às condições de funcionamento e valorização dos respectivos quadros – posição veiculada pela PGR na sua informação de 2000 à Assembleia da República<sup>73</sup>.

A reforma da PIC veio a acontecer quase 20 anos mais tarde. Em 2017, foi criado o Serviço Nacional de Investigação Criminal (SERNIC), em substituição da PIC (Lei nº 2/2017, de 9 de Janeiro). O SERNIC é dotado de autonomia, técnica e tática, não estando sob o comando da Polícia da República de Moçambique (PRM). A autonomia tática consiste na escolha do tempo, lugar e modo adequados à prática dos actos correspondentes ao exercício das atribuições legais dos órgãos de polícia criminal, com respeito à subordinação funcional ao Ministério Público. O Ministro do Interior exerce a tutela sobre o SERNIC, nos seguintes termos: i) homologar as propostas do plano e do orçamento anuais; ii) submeter a proposta do Plano Estratégico do SERNIC e da Política de Investigação Criminal à aprovação do órgão competente; iii) submeter o Estatuto Orgânico, o Estatuto do Pessoal e o Quadro de Pessoal do SERNIC ao órgão competente para o aprovar; iv) verificar o cumprimento das leis, regulamentos e programas por parte dos órgãos do SERNIC; v) revogar os actos de natureza administrativa ilegais; vi) aprovar o Regulamento Interno do SERNIC; vii) homologar

---

<sup>73</sup> “Reafirmamos que a dependência da PIC ao Ministério do Interior e a estrutura hierárquica da PRM tem suscitado inúmeros problemas relativos à instrução preparatória dos processos-crime, tantas são as interferências dos comandos a que estão subordinados os agentes de investigação criminal as ordens e instruções muitas vezes díspares que devem acatar, o que redundará em consequências perniciosas como sejam o atraso e lentidão da instrução dos processos e, não raras as vezes, no seu arquivamento, em obediência a outros critérios que não os da legalidade e objectividade que informam o processo penal.

Assim, mais uma vez, renovamos o apelo para a urgente necessidade de regulamentação do princípio da dependência institucional e funcional da Polícia de Investigação Criminal” (Informação da PGR de 2000 à Assembleia da República *apud* (Pedroso, Trindade, José, & Santos, 2003, pp. 592–593).

o plano de actividades anual; viii) nomear directores de nível central; ix) nomear chefes de departamento de nível central; x) nomear directores provinciais<sup>74</sup>.

O carácter exploratório do presente estudo e o tempo limitado disponível para o seu desenvolvimento impediu o alargamento do seu objecto às questões relacionadas com a investigação e política criminal. Este é, no entanto, uma vertente do sistema de justiça que, atento, por um lado, o seu impacto na sociedade e, por outro, a atenção que tem merecido, quer no quadro nacional, que internacional, justifica uma reflexão e análise autónoma em futuros estudos de diagnóstico.

### **1.2.3. A procura pelo aprofundamento do acesso ao direito e à(s) justiça(s)**

Embora os discursos e reformas mais recentes apontem para a priorização do reforço institucional com vista à promoção e protecção dos investimentos, com ênfase para as questões relacionadas com a especialização, a eficácia, a celeridade e a produtividade, no plano político e legislativo, emerge igualmente a referência às necessidades de construção de um sistema mais integrado, acessível a todos os cidadãos e articulado com os mecanismos não-judiciais de resolução de litígios, particularmente os tribunais comunitários.

A nível político salienta-se a importância conferida às acções destinadas ao alargamento do acesso à justiça<sup>75</sup>. Por exemplo, um dos objectivos estratégicos da Prioridade 4 (Consolidar o Estado de Direito Democrático) do Plano de Acção para a Redução da Pobreza 2011-2014 consistia precisamente em “garantir o acesso à Justiça a todos os cidadãos, em particular os economicamente desfavorecidos” (Conselho de

---

<sup>74</sup> Antes da criação do SERNIC tinha sido aprovado o Estatuto Orgânico da PIC (Decreto n.º 106/2014, de 31 de Dezembro).

<sup>75</sup> Alguns documentos de realce: Programa Quinquenal do Governo 2015-2019 (aprovado pela Resolução n.º 12/2015 de 14 de Abril); Plano de Acção para a Redução da Pobreza II, 2006-2009 (Conselho de Ministros do Governo de Moçambique, 2006); Plano de Acção para a Redução da Pobreza - 2011-2014 (Conselho de Ministros do Governo de Moçambique, 2011).

Ministros do Governo de Moçambique, 2011, p. 37), prevendo-se que o mesmo seja concretizado através das seguintes acções prioritárias:

- “Prosseguir o alargamento da rede judiciária com particular realce nos Palácios de Justiça a nível provincial e distrital;
- Expandir a cobertura da rede do Instituto de Patrocínio e Assistência Jurídica;
- Consolidar os mecanismos de acesso à Justiça de todos os níveis, incluindo os canais de atendimento e resolução de conflitos e reclamações dos cidadãos;
- Prosseguir com as reformas legislativas;
- Elevar o grau de operatividade da polícia na garantia da ordem e segurança de pessoas e bens” (Conselho de Ministros do Governo de Moçambique, 2011, p. 37)

O Plano Quinquenal do Governo 2015-2019<sup>76</sup> elege como primeiro pilar de suporte a consolidação do Estado de Direito democrático, boa governação e descentralização, assumindo como objectivo estratégico “assegurar uma justiça ao alcance de todos, mais próxima e mais justa, com enfoque na efectividade dos direitos, deveres e liberdades fundamentais dos cidadãos” (objectivo iv do Pilar de Suporte I), priorizando, entre outras, as seguintes acções:

- “(...) expandir a cobertura da rede da Justiça;  
(...)”
- Consolidar o papel dos Tribunais Comunitários na pacificação e resolução de conflitos nas comunidades;
- Promover a divulgação da legislação como forma de elevar a cultura jurídica do cidadão;
- Prestar assistência jurídica e judiciária à população economicamente desfavorecida;

---

<sup>76</sup> Aprovado pela Resolução n.º 12/2015, de 14 de Abril.

- Promover o maior acesso dos cidadãos à Justiça e ao Direito;
- Fortalecer a articulação entre o Estado e as organizações da sociedade civil (...)" (Plano Quinquenal do Governo 2015-2019).

A aposta foi, num primeiro momento, na institucionalização das estruturas de administração da justiça e de assistência jurídica e judiciária e, ultimamente, no alargamento da rede judiciária e na expansão dos serviços de assistência jurídica, adoptando o princípio da coincidência entre a divisão judicial e a divisão administrativa, segundo o qual, independentemente das características de cada circunscrição territorial – nomeadamente, área, população, desenvolvimento económico, níveis e tipologia de conflitualidade, etc. – deverá ser instalado um tribunal de província para cada província; e um tribunal de distrito para cada distrito, funcionando todos nas respectivas capitais ou sede administrativa. Este é o princípio orientador da última reforma do mapa e da organização judiciária, não obstante a lei da organização judiciária também prever que “a divisão judicial do país é determinada por critérios que atendam ao número de habitantes, ao volume e à natureza da procura de tutela judicial, à proximidade da justiça ao cidadão e às necessidades do sistema de administração da justiça”<sup>77</sup>. Estes processos de reforma serão objecto de maior análise no ponto 2.2., analisando-se o diálogo entre o processo de mudança e as principais barreiras identificadas ao acesso ao direito e à justiça.

Como factor de valorização da proximidade social, salienta-se o recrudescimento da importância atribuída aos juízes eleitos. Na verdade, a mais recente alteração da Lei da Organização Judiciária, de certo modo, reverte a tendência de afastamento dos juízes eleitos nos tribunais judiciais. Desde a revisão constitucional de 2004 que a intervenção dos juízes eleitos nos julgamentos deixou de ser obrigatória, estando dependente da promoção do Ministério Público ou do requerimento das partes, ou, ainda, se assim a lei ou o juiz determinar<sup>78</sup>. Desde então, o discurso e a prática judiciária dominante têm sido no sentido de afastar os juízes eleitos alegadamente *por inúteis*

---

<sup>77</sup> Artigo 25.º, 1, da Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto..

<sup>78</sup> Artigo 216º da Constituição da República.

para o processo decisório. Contudo, alguns actores reconhecem-lhe relevância. O depoimento de um dos entrevistados, abaixo transcrito, evidencia a tensão entre a afirmação da relevância do papel dos juízes eleitos na qualidade e na proximidade social da justiça e os critérios ou as características partidárias inerentes à sua selecção, que consideram deverem ser revistos, alargando a base de recrutamento por forma a impedir a interferência do poder político no poder judicial.

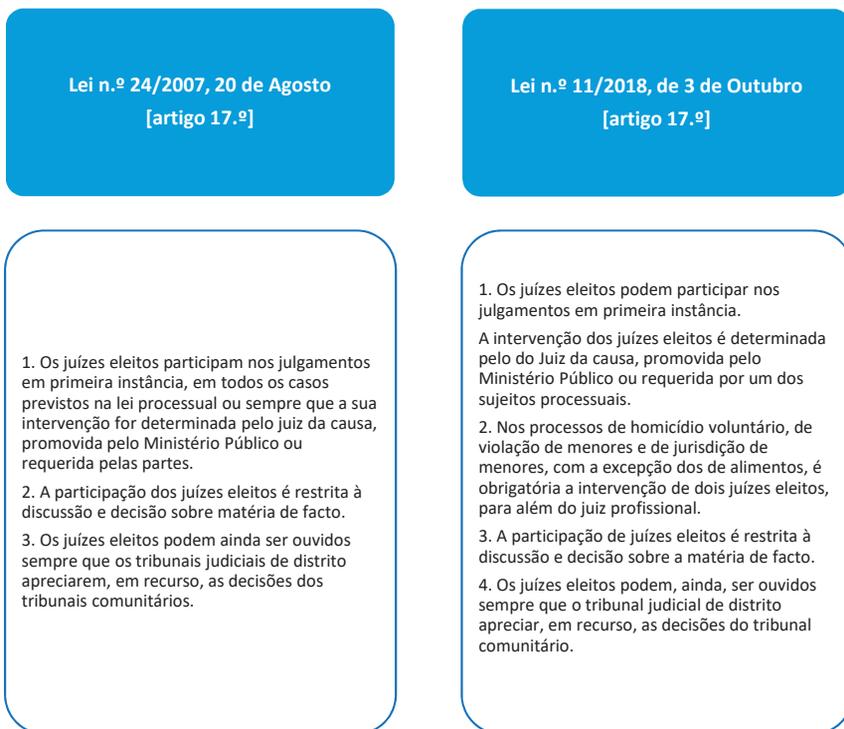
Os juízes eleitos só intervêm na discussão da matéria de facto. O nosso país é vastíssimo. Para não haver um choque muito grande entre lei e os costumes das pessoas temos esta ajuda do juiz eleito. Isto acaba por ajudar o juiz de direito a fazer uma avaliação para não ser demasiadamente duro. Alguns acabam por dar um grande auxílio mostrando como as coisas funcionam. Por exemplo, em Inhambane, o homem traído pode ir exigir do outro um conjunto de coisas para resolver a situação. Se isso não acontecer, o homem traído pode ir queimar a casa do outro. Para nós, isso é crime. Mas os juízes eleitos acabam por explicar que isso é o costume. Isso ajuda a ponderar e a encontrar uma solução mais equilibrada. (...) Todos os juízes eleitos deste país são quadros da Frelimo. Foi uma forma que encontraram de nos vigiar. Era importante abrir a pessoas com outras formações, até pessoas de outras áreas. Tirando esta parte dos costumes, não trazem mais nada ao sistema. (Ent. 37)

Em 2013, é aprovado o Estatuto dos Juízes Eleitos para o Tribunal Supremo, Tribunais Superiores de Recurso e tribunais judiciais, pela Lei n.º 15/2013, de 12 de Agosto, que vem regular os requisitos de elegibilidade<sup>79</sup>, o procedimento para a eleição e o estatuto dos juízes eleitos. Em 2018, as alterações introduzidas à Lei de Organização Judiciária reforçam a importância da presença dos juízes eleitos, alargando o âmbito dos processos em que têm intervenção (cf. Figura 5).

---

<sup>79</sup> O identificado diploma legal identifica como requisitos específicos para se ser juiz eleito: “a) conhecer a geografia e a história da zona de jurisdição do tribunal a que se candidata; b) conhecer os aspectos sócio-culturais da zona de jurisdição do tribunal a que se candidata” (artigo 4.º da Lei n.º 15/2013, de 12 de Agosto).

**Figura 5 – Participação dos juízes eleitos (2007 e 2018)**



Contrariando o discurso judiciário dominante, o legislador veio reforçar o papel da participação dos cidadãos na justiça através do novo enquadramento legal dos juízes eleitos. Além do incentivo à participação facultativa, o legislador confirmou, não só a importância da participação dos juízes eleitos no caso de recurso das decisões dos tribunais comunitários, como também tornou obrigatória a sua intervenção nos processos de homicídio voluntário, violação de menores, e jurisdição de menores (excepto de alimentos).<sup>80</sup>

<sup>80</sup> Artigo 17º, números 3 e 4, da Lei da Organização Judiciária, com as alterações introduzidas pela Lei nº 11/2018, de 3 de Outubro.



## 2. O ACESSO AO DIREITO E À(S) JUSTIÇA(S)

O direito de acesso ao direito e à justiça tem assumido progressiva centralidade quer no plano das políticas públicas, quer no campo dos estudos sociojurídicos, dada a sua condição de direito charneira (B. de S. Santos, 1986), instrumental para a realização de outros direitos e de verdadeiro indicador do grau de democratização do Estado de Direito (Pedroso, Trincão, & Dias, 2003). Subjaz a convicção de que a proclamação e a titularidade dos direitos têm que ser acompanhadas dos mecanismos necessários para a sua efectivação. Assume-se, assim, como reivindicação política, principalmente por parte das populações especialmente vulneráveis que experienciam de forma mais directa a exclusão daquele indicador de democraticidade, e como objectivo programático da generalidade dos Estados democráticos. A investigação sociojurídica tem também ajudado a dar relevância ao tema, transformando o direito de acesso ao direito e à justiça num dos temas clássicos do debate científico e dos estudos empíricos na área da sociologia do direito<sup>81</sup>, analisando se e como os sistemas de acesso ao direito e à justiça ultrapassam barreiras económicas, sociais, culturais ou políticas e promovem ou não o efectivo acesso ao direito e a mobilização da justiça por parte dos cidadãos, em especial das populações ou grupos mais vulneráveis. Trata-se, no fundo, de assumir que ao Estado de Direito não pode ser suficiente o reconhecimento da igualdade formal entre os cidadãos, mas para que o Estado de Direito se cumpra é preciso promover a igualdade material.

O olhar sobre o sistema de acesso ao direito e à justiça deve ser feito a partir da teoria do pluralismo jurídico que mostra como, de um ponto vista sociológico, as sociedades contemporâneas, independentemente da sua posição no sistema mundo, são jurídica e judicialmente plurais. Circulam nelas vários sistemas jurídicos e judiciais. E os cidadãos e as empresas podem, consoante os contextos, canalizar a procura sociojurídica para os tribunais ou para outras instâncias de resolução de conflitos

---

<sup>81</sup> Veja-se, entre outros, Blankenburg, (1994); Cappelletti & Garth (1978, 1988), Rhode (2004, 2009, 2013); Santos (2014b); Santos, Pedroso, Trincão, & Dias (2002), Lauris, Gomes, & Araújo (2012).

dentro ou fora do sistema judicial (B. de S. Santos, 2001, 2003). Significa, assim, que no campo da resolução de conflitos, os tribunais, nuns países mais do que outros, confrontam-se sempre com outras instâncias, sejam produzidas no plano interno por instituições do Estado – o que Boaventura Sousa Santos designa de *pluralismo jurídico interno* (B. de S. Santos, 2003) –, sejam por organizações da sociedade, nacionais ou internacionais.

As políticas públicas de acesso ao direito e à justiça devem, assim, pressupor uma concepção alargada do sistema de justiça. No caso de Moçambique, essa concepção é ainda mais central dada a intensa presença de outras instâncias de resolução de conflitos (S. Araújo, 2015, 2016; B. de S. Santos & Trindade, 2003b), com os tribunais a serem mobilizados para a resolução de uma pequena parte da conflitualidade social. O modo como os poderes político e judicial, na medida das respectivas competências, reconhecem outras instâncias de resolução de conflitos e organizam a articulação entre elas e os tribunais judiciais pode alterar significativamente o potencial de eficácia e de cidadania das políticas promotoras do acesso ao direito e à justiça (Gomes, 2011, p. 19).

O carácter exploratório da investigação sociojurídica que esteve na origem do presente relatório não possibilitou o estudo compreensivo, por um lado, das múltiplas instâncias de resolução de conflitos existentes em Moçambique, e, por outro, de toda a actividade desenvolvida pelas instâncias a que dedicámos particular atenção. A amplitude das diversas dimensões do acesso aos tribunais torna este tema presente ao longo dos vários pontos do presente relatório. Por exemplo, a efectivação do acesso ao direito e à justiça dependerá, entre outros factores, dos arranjos organizacionais que tornem eficiente o funcionamento dos respectivos serviços ou do modelo de mapa e de organização judiciária implementado. Também a medida dos (des)encontros entre a procura judicial e a oferta de serviços judiciários pode ser utilizada como barómetro para avaliar a política de acesso à justiça.

Nesta secção, centramo-nos nalgumas medidas que tinham como objectivo central a expansão da rede das instâncias de resolução de conflitos oficialmente reconhecidas e o alargamento da assistência jurídica e judiciária. A secção está dividida em dois pontos

principais. Em primeiro lugar, começando por destacar a relevância das instâncias extrajudiciais e dos seus mecanismos compositivos de resolução de litígios, nomeadamente a mediação, analisamos mais detalhadamente duas das instâncias de resolução de conflitos oficialmente reconhecidas: a Comissão de Mediação e Arbitragem Laboral (COMAL) para os litígios laborais e os tribunais comunitários.

Num segundo ponto, analisamos o direito de acesso aos tribunais judiciais. Este direito, compreendido no campo mais alargado do acesso ao direito e à justiça, encontra acolhimento constitucional na Constituição de 2004 (artigo 62.<sup>o</sup>), que consagra expressamente um conjunto alargado de garantias que têm como objectivo último conferir-lhe consistência: o direito à assistência jurídica e patrocínio judiciário (artigo 62.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 1); as garantias relacionadas com o processo criminal (artigo 65.<sup>o</sup>); a obrigatoriedade do cumprimento das decisões dos tribunais (artigo 215.<sup>o</sup>); as garantias de independência dos juízes (artigo 217.<sup>o</sup>).

## 2.1. A PLURALIDADE E A RELEVÂNCIA SOCIAL DAS INSTÂNCIAS EXTRAJUDICIAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Como acima referimos, a sociedade moçambicana caracteriza-se por uma intensa pluralidade de instâncias de resolução de conflitos. A procura sociojurídica canalizada para os tribunais judiciais, fora dos processos-crime, tem alguma expressão estatística apenas nos principais polos urbanos<sup>82</sup>. Apesar de a grande maioria dos conflitos ser resolvida fora dos tribunais judiciais, os estudos mostram que é intensa a interlegalidade<sup>83</sup> entre os tribunais e outras instâncias de resolução de conflitos, com destaque para os tribunais comunitários (José, Araújo, Fumo, & Cuahela, 2014; Kyed, Coelho, Souto, & Araújo, 2012). O estudo coordenado por Boaventura de Sousa Santos (B. de S. Santos, Marques, Pedroso, & Ferreira, 1996) mostrava como o trabalho de

---

<sup>82</sup> Cf. pontos 2.2. e 5.

<sup>83</sup> "A 'personalidade jurídica' concreta dos cidadãos e dos grupos sociais é cada vez mais composta e híbrida, incorporando em si diferentes representações. A esta nova fenomenologia jurídica chamada interlegalidade, designado a multiplicidade dos estratos jurídicos e das combinações entre eles que caracterizam o 'mundo da vida (*Lebenswelt*)'" (Santos, 2012a: 39).

resolução de conflitos se distribuía por múltiplas organizações do Estado e da comunidade, mas também como era difuso esse trabalho dentro do sistema judicial globalmente considerado. Se, sociologicamente, as organizações do sistema judicial representam, em regra, uma segunda instância a que os cidadãos recorrem, depois de instâncias da comunidade não terem dado resposta ao seu problema, os tribunais podem representar uma terceira ou quarta instância depois de outras, como as polícias, o Ministério Público, os advogados, os sistemas de mediação, depois de as próprias interfaces de acesso aos tribunais terem falhado.

O presente estudo permitiu confirmar que as estruturas dedicadas à assistência jurídica e judiciária [Instituto de Patrocínio e Assistência Jurídica (IPAJ)], o Instituto do Acesso à Justiça (IAJ) da Ordem dos Advogados (OA) ou o Centro de Práticas Jurídicas (CPJ) da Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane] desenvolvem, na prática, trabalho de resolução de conflitos. Em todas aquelas estruturas foi assumido como procedimento padrão a tentativa de resolução extrajudicial do conflito.

Em primeiro lugar, convocamos o empregador, para ver se conseguimos persuadir a reintegração. Quando não é possível, damos continuidade (...). Os empregadores normalmente vêm cá quando os convocamos (Ent.34).

Na estatística temos mais resoluções extrajudiciais. Faz parte das nossas orientações tentar resolver prioritariamente as questões fora do tribunal. É a prática do dia-a-dia (Ent. 30).

Em regra, segundo os entrevistados, o primeiro passo após a exposição realizada pelo cidadão que procura a instituição para auxílio na resolução do seu conflito consiste na convocação da outra parte envolvida no dissídio para a realização do que designam de sessão de mediação.

Também fazemos mediação. Se não conseguirmos resolver a questão, levamos para tribunal. (Ent.20)

Quando alguém nos procura com um caso, enviamos uma carta a marcar uma mediação. Só se não houver acordo é que vamos para tribunal (Ent. 16).

Apesar da intensidade daquele trabalho, ao representar a primeira resposta daquelas estruturas, resulta do trabalho de campo que a formação de base da generalidade dos seus agentes não os habilita adequadamente para a realização de técnicas de mediação.

Os próprios actores assumiram essa fraca capacitação, evidenciando, igualmente, alguma confusão entre o papel de mediador e o de defensor.

Se tivermos sido procurados por ambas as partes em conflito, se a mediação não resultar, representamos em tribunal quem veio apresentar o caso em primeiro lugar. Recebemos as pessoas e convocamos a outra parte, que pode vir acompanhada de advogado. Vamos discutindo o assunto, numa base paritária, e convidamos o advogado a colaborar nessa perspectiva. Temos tido alguma formação em técnicas de mediação (Ent. 16).

Não tivemos formação em mediação. As formações que temos são mais abrangentes (Ent. 30).

Tratando-se de estruturas criadas com a missão central de servir de interface na promoção e na facilitação do acesso aos tribunais, a sua derivação para funções de resolução dos conflitos obriga ao aprofundamento da reflexão sobre o seu papel nesta vertente e sobre quais as condições a desenvolver para lhes conferir habilitação adequada para tal. É que, ocupando-se, em geral, dos litígios de populações socialmente desfavorecidas e mais vulneráveis, a criação de mecanismos de resolução de conflitos, sem dotar os seus actores de capacitação adequada para o exercício eficiente e equitativo das suas funções, constitui um risco para o surgimento de dois desvios típicos dos movimentos de desjudicialização não apetrechados das devidas garantias de qualidade e eficiência: a institucionalização de uma justiça de menor qualidade para os cidadãos económica e socialmente mais vulneráveis ou a consagração de situações fácticas de conciliação repressiva (B. de S. Santos, 1990).

Considerando, por um lado, que as políticas neste âmbito devem se orientadas por uma visão sistémica e, por outro, a relevância da acção dos actores judiciais na sua implementação, entendemos, para o objectivo deste estudo, que é importante conhecer as percepções dos juízes nesta matéria. Uma das questões colocadas no inquérito aplicado tinha como objectivo conhecer as suas representações – enquanto agentes centrais do sistema oficial de justiça – sobre a relevância de outras instâncias extrajudiciais de resolução de conflitos, oficialmente reconhecidas. A Tabela 4 apresenta o resultado das respostas dadas à questão “qual a importância que atribui às seguintes instâncias no que diz respeito à resolução de conflitos?”.

Tabela 4 – Resposta à questão “Qual a importância que atribui às seguintes instâncias no que diz respeito à resolução de conflitos”

	Nada importante	Pouco importante	Nem muito nem pouco importante	Muito importante	Totalmente importante	Não respondeu
Tribunais Comunitários	5,00%	3,33%	13,33%	63,33%	11,67%	3,33%
Tribunais arbitrais	3,33%	10,00%	23,33%	50,00%	6,67%	6,67%
Mediação e Arbitragem Comercial	3,33%	13,33%	16,67%	50,00%	11,67%	5,00%
Centro de Mediação Laboral	1,67%	5,00%	20,00%	58,33%	8,33%	6,67%
Associações de defesa de direitos humanos	1,67%	6,67%	18,33%	53,33%	11,67%	8,33%
Centros de práticas jurídicas	3,33%	3,33%	30,00%	43,33%	11,67%	8,33%

Fonte: CES-OPJ

Salienta-se a percepção positiva da maioria dos respondentes quanto à importância do papel das instâncias extrajudiciais na resolução de conflitos, com destaque para os tribunais comunitários. A percentagem de respondentes que considerou as instâncias identificadas “nada importantes” ou “pouco importantes” para a resolução de conflitos oscilou entre os 6,66% (quanto aos Centros de Práticas Jurídicas) e os 16,66% (relativamente à mediação e arbitragem comercial). Esta foi, aliás, a estrutura que recebeu uma percentagem mais elevada de respostas negativas quanto à sua relevância, seguida dos tribunais arbitrais. Esta maior percentagem de respostas de avaliação de menor relevo quanto às estruturas de composição tendencial de interesses económicos privados face às estruturas de composição de litígios às quais recorrem, em regra, cidadãos de baixos recursos económicos pode ter diversas leituras. Por um lado, pode estar relacionada com o ainda incipiente desenvolvimento institucional dos tribunais arbitrais e da arbitragem comercial em comparação com a já maior tradição das restantes estruturas. Por outro, poderá evidenciar a consciência da distância geográfica e social dos cidadãos face aos tribunais judiciais, que mobiliza estruturas

mais próximas de resolução de conflitos. Esta é uma matéria que deve ser aprofundada. Mas, a consciência, por parte dos magistrados judiciais, da relevância das instâncias extrajudiciais de conflitos abre caminho para soluções de carácter sistémico, o que deve ser devidamente reflectido pelas políticas públicas.

### 2.1.1. O papel particular da COMAL

A Comissão de Mediação e Arbitragem Laboral (COMAL) foi criada em 2009 como forma de responder à necessidade de “implantação efectiva de mecanismos extrajudiciais de prevenção e resolução de conflitos laborais”<sup>84</sup>, tratando-se de uma instituição de direito público, dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa, independência técnica e funcional e tutelada pelo Ministro que superintende a área do Trabalho<sup>85</sup> e que desenvolve as suas atribuições, ao nível das províncias, através dos Centros de Mediação e Arbitragem Laboral (CEMAL), que, actualmente, se encontram instalados (além de na Cidade de Maputo), nas restantes 10 capitais provinciais.

Há um representante provincial em cada província e está a espalhar-se pelos distritos. Em alguns distritos há representações fixas. Onde não há representações fixas, temos pontos focais, cuja tarefa é fazer palestras e fazer alguma mediação. Quando não conseguem fazer, mandam para a província e de lá sai uma brigada para fazer lá mediação. (Ent.36)

---

<sup>84</sup> Cf. preâmbulo do Decreto n.º 50/2009, de 11 de Setembro, que aprovou o respectivo Regulamento e definiu o seu modo de funcionamento e os inerentes procedimentos de mediação, conciliação e arbitragem laboral. Nos anos subsequentes verifica-se a elaboração de regulamentação com vista à dotação da COMAL de estrutura organizacional própria, nomeadamente através da aprovação do Estatuto Orgânico do Secretariado da COMAL (Resolução n.º 10/2011, de 2 de Junho), da aprovação dos qualificadores das funções específicas de Presidente e Secretário da COMAL e de Director do Centro Provincial de Mediação e Arbitragem Laboral (Resolução n.º 14/2012, de 8 de Outubro), da aprovação do quadro de pessoal central do Secretariado da COMAL (Diploma Ministerial n.º 180/2013, de 11 de Outubro) e a aprovação do Regulamento Interno da COMAL (Diploma Ministerial n.º 108/2014, de 30 de Julho). Em 2016, é aprovado o novo Regulamento da COMAL, através do Decreto n.º 30/2016, de 27 de Julho, que manteve na essência o regime anterior, clarificando a natureza da tutela administrativa a que se sujeita a COMAL e as respectivas atribuições, para além de definir a sua estrutura orgânica.

<sup>85</sup> Cf. artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento da COMAL aprovado pelo do Decreto n.º 30/2016, de 27 de Julho. O artigo 4.º do diploma identificado define os termos da tutela ministerial da COMAL.

Partindo de um ideário de concertação social e de institucionalização do diálogo social<sup>86</sup> tripartido entre governo, capital (organizações representativas dos empregadores) e trabalho (organizações representativas dos trabalhadores), a COMAL é dirigida por um Conselho de Gestão composto por um presidente nomeado pelo Primeiro-ministro, sob proposta do Ministro que superintende a área do Trabalho e depois de ouvidos os parceiros sociais que integram a COMAL; por dois membros designados por aquele Ministro; por dois membros designados pelas organizações representativas dos empregadores; e por dois membros designados pelas organizações representativas dos trabalhadores<sup>87</sup>, só podendo deliberar validamente quando estejam presentes pelo menos um membro de cada uma daquelas organizações<sup>88</sup>.

A COMAL, como resulta da Figura 6, é dotada de um conjunto diversificado de atribuições que determinam a disponibilização de serviços que se podem agrupar em três tipologias distintas: a) a divulgação de informação jurídica e assessoria técnica; b) a prevenção de conflitos; e c) a mediação de conflitos.

---

<sup>86</sup> Na definição alargada da OIT, diálogo social inclui todos os tipos de negociação, consulta ou partilha de informação, informal e *ad hoc* ou formal e institucionalizado, entre representantes dos governos, dos empregadores e dos trabalhadores (processo tripartido) ou entre apenas estes últimos (processo bipartido), à escala nacional, regional, sectorial ou de empresa, sobre questões de interesse comum relacionadas com a política económica e social (Bureau Internacional do Trabalho, 2013; Ishikawa, 2004; Organização Internacional do Trabalho, 2013).

<sup>87</sup> Cf. artigo 8.º do Regulamento da COMAL aprovado pelo do Decreto n.º 30/2016, de 27 de Julho. O artigo 4.º do diploma identificado define os termos da tutela ministerial da COMAL.

<sup>88</sup> Cf. artigo 16.º do Regulamento da COMAL aprovado pelo do Decreto n.º 30/2016, de 27 de Julho. O artigo 4.º do diploma identificado define os termos da tutela ministerial da COMAL.

Figura 6 – Principais atribuições da COMAL



As actividades são, em regra, desenvolvidas sob o ideário da prevenção do conflito laboral, como decorrência do modelo tributário do diálogo social.

Na COMAL foi introduzida uma filosofia importante de prevenção. Os mediadores vão às empresas fazer divulgação sobre a legislação laboral e com isso estabelecem canais de comunicação também. Por exemplo, se souber de um sítio onde esteja prevista uma greve, a COMAL pode lá ir fazer uma palestra e tentar prevenir o conflito (Ent.36).

O primeiro problema que nós encontramos é que o trabalhador não conhece a lei. Ele não sabe quais são os seus direitos. Então é muito difícil ele recorrer a um Tribunal. Os sindicatos estão em busca de parcerias para fazer a divulgação da própria lei para que o trabalhador conheça os seus direitos. A COMAL é importante nesse sentido. Estão a ser criadas pontes nas províncias para que as pessoas conheçam os seus direitos, os seus deveres. Então essas pessoas que foram formadas nas províncias são as pessoas que são responsáveis pela resolução dos conflitos assim como pela divulgação da própria lei em todo o país (P35).

A face mais visível da COMAL é o seu trabalho de mediação de conflitos que, até 2011, ganhou fóruns de mediação obrigatória nos conflitos laborais, com a previsão, na Lei do Trabalho, da obrigatoriedade da sua submissão prévia ao recurso aos tribunais<sup>89</sup>. Essa norma veio, no entanto, a ser declarada materialmente inconstitucional pelo

<sup>89</sup> Cf. artigo 184.º da Lei n.º 23/2007, de 1 de Agosto.

Conselho Constitucional, por violação da garantia de acesso aos tribunais prevista no artigo 62.º da Constituição, do direito de recurso aos tribunais consagrado no artigo 70.º do diploma constitucional e da reserva da função jurisdicional aos tribunais judiciais em matéria laboral, prevista no artigo 212.º da Constituição<sup>90</sup>. Não obstante, segundo a maioria dos entrevistados, os centros da COMAL continuam a mediar um número substancial de casos. A Tabela 5 mostra o número de casos de mediação recebidos e tramitados por província, bem como o número de trabalhadores abrangidos por esses casos.

**Tabela 5 – Actividade de mediação da COMAL entre Janeiro de Junho de 2018**

Província	Transitados do ano	Recebidos	Desistências	Mediados			A transitar	Trabalhadores abrangidos
				Acordos	Impasses	Total		
Niassa	3	81	6	60	13	73	5	217
Cabo-Delegado	2	34	1	22	8	30	5	64
Nampula	19	347	12	258	73	331	23	608
Zambézia	6	100	4	88	10	98	4	154
Tete	36	249	11	183	39	222	52	588
Manica	27	480	23	401	55	456	28	1502
Sofala	4	236	20	162	36	198	22	467
Inhambane	0	65	4	49	7	56	5	163
Gaza	12	95	2	83	16	99	6	228
Província de Maputo	42	604	83	417	103	520	43	673
Cidade de Maputo	19	868	25	736	108	844	18	1428
<b>Total</b>	<b>170</b>	<b>3159</b>	<b>191</b>	<b>2459</b>	<b>468</b>	<b>2927</b>	<b>211</b>	<b>6092</b>

Fonte: COMAL

Verifica-se, assim, que, durante o primeiro semestre de 2018, ou seja, apenas durante os primeiros seis meses, a COMAL, através dos seus centros, recebeu 3.159 pedidos de intervenção para mediação. No ano anterior, durante todo o ano de 2017 (ou seja, em 12 meses), entraram nos tribunais judiciais de Província 4.140 processos de natureza laboral, o que faz intuir o número substancialmente superior de casos que entram nos

<sup>90</sup> Cf. Acórdão 3/CC/2011, de 7 de Outubro de 2011, nos termos do qual o Conselho Constitucional declarou a inconstitucionalidade material das normas contidas nos números 1 e 2 do artigo 184.º da Lei n.º 23/2007, de 1 de Agosto, por contrariarem a norma do artigo 70.º da Constituição, conjugada com a norma inscrita na primeira parte do n.º 1 do artigo 62.º, e ainda as normas contidas nos números 2 e 3 do artigo 56.º e nos números 1 e 2 do artigo 212.º, todos da Constituição da República. No mesmo sentido, veja-se, também, o Acórdão 3/CC/2017, de 25 de Julho de 2017.

centros de mediação laboral quando comparado com o número de casos entrados nos tribunais judiciais. Segundo alguns entrevistados, essa realidade não foi afectada com a declaração de inconstitucionalidade da norma que determinava a obrigatoriedade de recurso à mediação.

O Conselho Constitucional declarou a inconstitucionalidade do artigo que obriga a apresentar os casos na COMAL antes de os submete ao tribunal, no entanto isso não diminui o número de casos que dão entrada naquela instituição (Ent.23).

Dois dos benefícios apontados à mediação laboral, mais realçados durante as entrevistas, são a sua potencialidade para aliviar os tribunais judiciais de algum trabalho e, sobretudo, a sua aptidão para uma resolução mais célere do conflito.

O grande contributo que houve na área laboral foi o descongestionais os tribunais, ou seja, o facto de eles resolverem cerca de 70 / 75% dos processos... Ou mais, às vezes... (P16)

(...) há muita morosidade na resolução dos problemas, mas através da COMAL está-se a tentar melhorar esse problema de resolução dos processos dos trabalhadores (extrajudicialmente). Neste momento os sindicatos estão a tentar evitar que os problemas cheguem aos tribunais. Procura-se resolver os problemas antes de se recorrer ao próprio tribunal. Tenta-se fazer isto devido à morosidade dos tribunais (P35).

O procedimento de mediação é iniciado com o pedido formulado pela parte ou partes envolvidas na questão, estando a sua tramitação definida no Regulamento da Comissão de Mediação e Arbitragem Laboral<sup>91</sup>. As Figura 7 e Figura 8 mostram o material publicitário da COMAL com a explicação ao cidadão sobre a forma de funcionamento da mediação que é realizada nos seus centros.

---

<sup>91</sup> Cf. artigos 19.º a 27.º.

Figura 7 – Panfleto da COMAL com explicação de como funciona a mediação (frente)

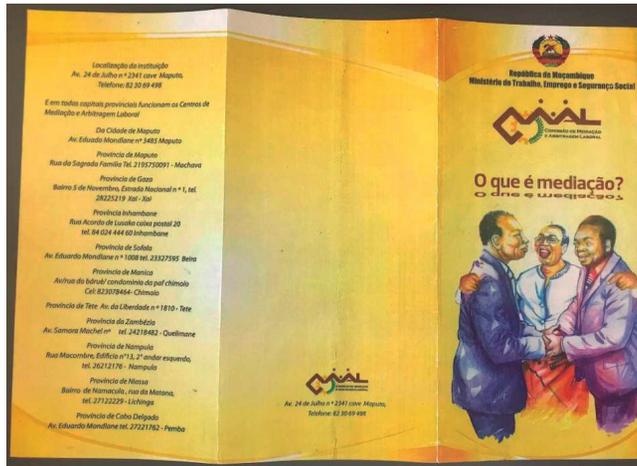
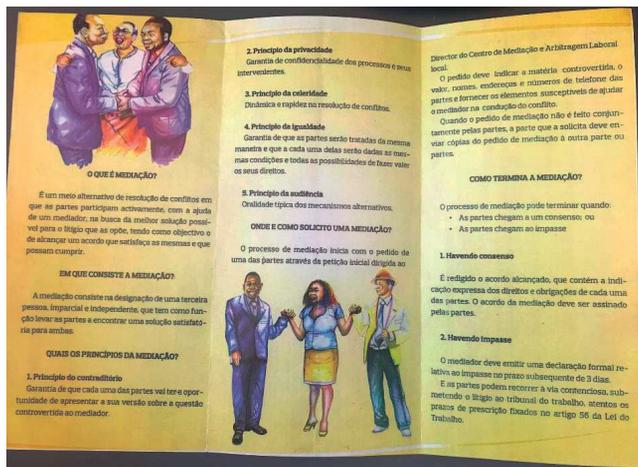


Figura 8 - Panfleto da COMAL com explicação de como funciona a mediação (verso)



Havendo acordo, o mesmo é reduzido a escrito e assinado pelas partes. Não sendo alcançado qualquer acordo, é emitida uma certidão de impasse para que a parte interessada possa recorrer a tribunal.

As pessoas vão ao Centro de Mediação e Arbitragem Laboral e expõem os factos. Lá dão a notificação ao lesado que a vai levar à entidade patronal. Umhas vezes o

patrão vai à mediação, outras não. O procedimento culmina com uma certidão de impasse (quando não resolvem o problema) ou com uma certidão de acordo (Ent.23).

O benefício da celeridade não pode, contudo, ignorar os riscos associados à mediação, principalmente à que se dedica à composição de conflitos estruturalmente desiguais, como é o caso da mediação laboral, que envolve, sempre, uma relação de poder desigual entre empregador e trabalhador. Os riscos assinalados, de forma mais recorrente, pela literatura são de duas ordens de razão: em primeiro lugar, os relacionados com a transformação da mediação em conciliação repressiva, que o trabalhador, pelas circunstâncias em que se desenvolve o processo, é obrigado a aceitar; e, em segundo lugar, o risco de o recurso a mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos para reagir à violação de um direito dar origem à preterição de prazos legalmente previstos para o seu exercício judicial.

A mediação integra o mesmo ideário de co-determinação de vontades (Compston, 2003) da própria estrutura da COMAL, sendo realizada por mediadores representantes do Estado, empregadores e trabalhadores<sup>92</sup>, constituindo esse modelo, segundo alguns entrevistados, a chave para evitar o risco de uma conciliação repressiva.

Os mediadores é que são a alma do negócio. Foram escolhidos a partir de pessoas com conhecimento do relacionamento industrial. Ou eram sindicalistas ou empregadores ou funcionários do Estado. (...) Eles reconhecem a necessidade de diálogo e de abrir canais de comunicação permanentes entre trabalhador e empregador. Isto é o mais importante. Depois vai-se dando, também, formação em direito e em técnicas de mediação (Ent.36).

Algumas pessoas diziam: “isto não é possível, a mediação de conflitos laborais, não é possível porque a parte mais fraca vai perder. O patronato é capaz de pegar na instituição, na mediação, e transformar aquilo numa coisa sua, porque poderá pagar aos árbitros e aos mediadores, coisa que os trabalhadores não poderão fazer”. O modelo que foi adoptado é um modelo que assenta numa organização tripartida, onde os parceiros sociais são parte da administração e são parte do grupo de mediadores em todos os centros... e a solução resultou... (P16).

---

<sup>92</sup> Cf. artigo 19.º do Regulamento da COMAL aprovado pelo do Decreto n.º 30/2016, de 27 de Julho. O artigo 4.º do diploma identificado define os termos da tutela ministerial da COMAL.

O segundo risco foi negligenciado pela maioria dos entrevistados, tendo sido realçado apenas por um.

Por outro lado, a lei estabelece um prazo que o trabalhador tem para ir ao tribunal. Já houve casos em que os trabalhadores deixaram passar os prazos. E não foi um nem dois (Ent.23)

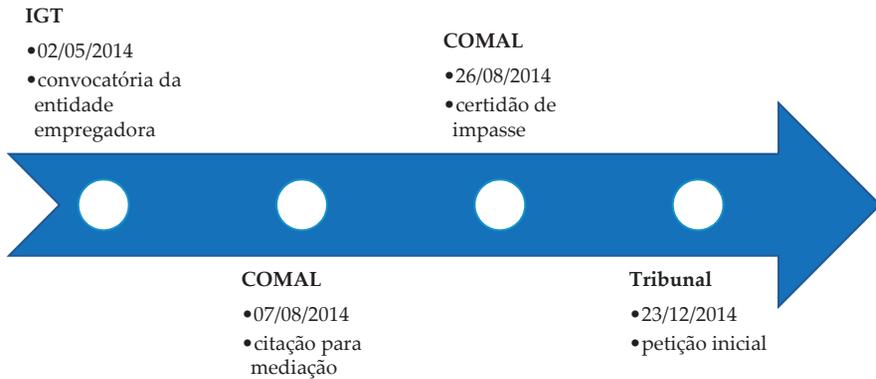
O carácter exploratório do estudo não permitiu estudar, em detalhe, esta vertente. No entanto, do trabalho de campo realizado foi possível verificar que a interacção do trabalhador com mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos é mais vasta do que o recurso apenas à mediação laboral, o que pode determinar uma dispersão ainda maior de tempo na reacção pré-judicial à violação do direito. Dados os prazos legais de caducidade<sup>93</sup>, caso a via extrajudicial de resolução do conflito não seja bem sucedida, o trabalhador ficará numa situação de total desprotecção.

A Figura 9 representa graficamente a tramitação pré-judicial de um processo consultado em tribunal relativo à reivindicação de créditos salariais por parte de um trabalhador.

---

<sup>93</sup> A título de exemplo, nos termos do artigo 69.º, n.º 2, da Lei do Trabalho, “a acção de impugnação do despedimento deve ser apresentada no prazo de seis meses a contar da data do despedimento”.

Figura 9 – Tramitação pré-judicial em caso de reivindicação de créditos salariais



Fonte: CES-OPJ

No caso representado, no qual o trabalhador alegava a existência de um tratamento discriminatório em relação aos restantes trabalhadores, beneficiados com um aumento salarial que não abrangeu o autor, este, antes de recorrer à COMAL, dirigiu-se à Inspeção-Geral do Trabalho (IGT), a qual tentou, também, uma conciliação com a entidade empregadora. Segundo é possível reconstituir a partir dos documentos constantes do processo judicial consultado, desde a queixa junto da primeira entidade extrajudicial contactada até à entrada da acção em tribunal decorreram cerca de 7 meses.

Um actor judicial entrevistado acrescentou um terceiro risco: a ambiguidade sobre o carácter executório do acordo celebrado na mediação.

Mesmo quando há acordo, raramente são cumpridos. Depois há alguns juízes que entendem que essas certidões são título executivo e outros que entendem que não (Ent.23).

O caso particular dos conflitos de natureza laboral, conforme resulta do acima exposto, exige a realização de um estudo dedicado a tais problemáticas, que identifique e analise as barreiras ao acesso à justiça laboral e que permita desenvolver instrumentos

legais e boas práticas sólidas de articulação entre os tribunais judiciais e outras instâncias de resolução de conflitos bem como condições que potenciem o impacto de inovações jurídicas na resposta dos tribunais judiciais ou de outras estruturas de resolução da conflitualidade laboral.

### 2.1.2. O papel dos tribunais comunitários

Em 2004, a Constituição da República passou a reconhecer, de forma expressa, o pluralismo jurídico em Moçambique e a existência de tribunais comunitários. Trata-se de um reconhecimento formal (constitucional) de uma realidade social e legalmente vigente, mas que transmite uma importância inquestionável do ponto de vista simbólico e político. Esse reconhecimento não tem sido, no entanto, conforme resulta quer de trabalhos realizados anteriormente (Gomes, Fumo, Mblilana, & Santos, 2003; José et al., 2014; Kyed et al., 2012) quer do trabalho de campo desenvolvido no âmbito deste estudo, acompanhado de uma política efectiva de valorização dos tribunais comunitários.

Com o afastamento, em 1992, relativamente à pirâmide oficial da organização judiciária dos tribunais de localidade e bairro, os tribunais comunitários passaram a ser reguladas por lei própria, a Lei n.º 4/92, de 6 de Maio. De acordo com o preâmbulo do seu diploma criador, os tribunais comunitários tinham por objectivo permitir “aos cidadãos resolver pequenos diferendos no seio da comunidade, contribu[ir] para a harmonização das diversas práticas de justiça e para o enriquecimento das regras, usos e costumes e conduz[ir] à síntese criadora do direito moçambicano”.

A sua competência originária permitia-lhes resolver pequenos conflitos de natureza civil, questões emergentes de relações familiares e delitos de natureza penal de pequena gravidade<sup>94</sup>. A Lei n.º 35/2014, de 31 de Dezembro, que aprovou o novo

---

<sup>94</sup> A redacção originária do artigo 3.º da Lei n.º 4/92, de 6 de Maio, determinava o seguinte: “1. Compete aos tribunais comunitários deliberar sobre pequenos conflitos de natureza civil e sobre questões emergentes de relações familiares que resultem de uniões constituídas segundo os usos e costumes, tentando sempre que possível a reconciliação entre as partes.

Código Penal, revogou, no entanto, o n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 4/92, de 6 de Maio, amputando os tribunais comunitários da possibilidade de conhecerem de delitos de pequena gravidade que não comportassem a aplicação de medidas privativas da liberdade.

Após a sua criação, os tribunais comunitários foram votados ao esquecimento legislativo. Com excepção do estreitamento da sua competência decisória por efeito da aprovação do novo Código Penal, a Lei n.º 4/92, de 6 de Maio, não voltou a sofrer qualquer intervenção legislativa, seja no sentido do seu aperfeiçoamento e adaptação às dificuldades entretanto encontradas, seja no sentido da sua regulamentação. A ausência de orientações legais actualizadas quanto ao seu funcionamento e estatuto dos seus membros cria um contexto potenciador de actuações muito discricionárias nem sempre de harmonia com os princípios e valores da Constituição da República. Por outro lado, como resulta dos estudos referidos, os tribunais comunitários transformam-se num palco de disputa ou manipulação política, o que contribui para o questionamento da legitimidade dos juízes e da credibilidade daquelas instâncias de resolução de conflitos.

O silêncio das políticas públicas da justiça em relação aos tribunais comunitários acarreta outros problemas susceptíveis de comprometer o seu funcionamento e acesso dos cidadãos à justiça já identificados em Gomes *et al.* (2003), e que se mantêm hoje. Poderemos dividir essas dificuldades em dois tipos: a) as relacionadas com a

---

2. Compete ainda aos tribunais comunitários 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;
- b) prestação de serviço à comunidade por período não superior a trinta dias;
- c) multa cujo valor não exceda 10 000,00 MT;
- d) privação por período não superior a trinta dias do exercício do direito cujo uso imoderado originou o delito;
- e) indemnização de prejuízos causados pela infracção, podendo esta medida ser aplicada autonomamente ou acompanhada de qualquer das outras.

3. Aos tribunais comunitários compete ainda praticar todos os actos de que sejam incumbidos pelos tribunais judiciais”.

organização dos tribunais comunitários; e b) as relacionadas com o poder executório das suas decisões e com a sua articulação com os tribunais judiciais.

Assim, do ponto de vista organizacional, verifica-se manter-se a ambiguidade da inserção institucional dos tribunais comunitários, não estando claramente definido em que estrutura orgânica se situam, quem os coordena, a quem prestam contas e de que forma o fazem<sup>95</sup>. Esta ambiguidade organizacional facilita a perpetuação das condições precárias em que uma parte significativa dos tribunais comunitários funciona, sem acesso a equipamentos e material de trabalho básico, como papel, cadernos, canetas, etc<sup>96</sup>. Tal como já tinha sido constatado naquele estudo, alguns entrevistados referiram também que em locais mais afastados os tribunais comunitários deixaram de estar activos.

No que respeita aos tribunais comunitários, na maior parte dos locais onde nós trabalhamos (lá nas aldeias), muitas vezes procuramos saber se os tribunais comunitários estão activos e verificamos que na maioria dos casos não estão activos. Neste aspecto eu falo realmente com conhecimento, designadamente na zona sul onde tenho trabalhado, mas também em Palma, sempre que nós procuramos saber, a resposta é que sabem que há tribunais comunitários, mas que ninguém lá vai e, portanto, há todo um descrédito relativamente aos tribunais comunitários particularmente (P33).

Conceição Gomes *et al.* (2003) referiam já a previsão legal do pagamento de uma “compensação” aos juízes dos tribunais comunitários em função das receitas apuradas<sup>97</sup>, mas a inexistência, na prática, de tal remuneração efectiva. Como referido naquele estudo, o que acontecia era o autofinanciamento através das receitas provenientes das multas e taxas de justiça (o que, aliás, também acontecia para a

---

<sup>95</sup> Gomes *et al.* (2003) dão conta de que em alguns distritos, as direcções distritais de registo e notariado reivindicam o papel de acompanhamento dos tribunais comunitários, embora na prática apenas sejam uma instituição de referência para a canalização de relatórios e de algumas receitas dos tribunais comunitários.

<sup>96</sup> Nos termos do artigo 1.º, n.º 2, da Lei n.º 4/92 de 6 de Maio, “os tribunais comunitários funcionarão nas sedes de posto administrativo ou de localidade, nos bairros ou nas aldeias”. Segundo Gomes *et al.* (2003) salientam que, frequentemente, os tribunais comunitários funcionam em instalações partilhadas com grupos dinamizadores e que tal situação de partilha dos espaços, para além de trazer dificuldades práticas ao funcionamento dos tribunais comunitários (horários de trabalho, arquivo de processos e outros documentos, etc.), dificulta a autonomização funcional dos tribunais comunitários e a sua afirmação como estruturas independentes.

<sup>97</sup> Cf. artigo 11.º da Lei n.º 4/92, de 6 de Maio.

aquisição de material de trabalho). Volvidos quase vinte anos, as alterações, quer no plano legal, quer na prática, não são significativas. Salienta-se a criação, na Cidade de Maputo, da figura da Coordenação Provincial dos Tribunais Comunitários, como veículo privilegiado de contacto com as estruturas tutelares do Estado. Essa estrutura permitiu, pelo menos na Cidade de Maputo, a criação de uma conta bancária conjunta de todos os tribunais comunitários, para depósito do produto da cobrança das taxas e impostos.

Havia o problema daquelas taxas, de saber para onde iam as taxas e como é que eram controladas. Então, com a comissão conseguiu abrir uma conta conjunta... Então, tudo ficou organizado... (Ent. 39).

Com a criação de tal conta bancária regista-se uma prática de distribuição de valores entre juízes, de acordo com o que cada um contribui para o crescimento daquela quantia comum, consoante as taxas e impostos efectivamente cobrados – um verdadeiro espelho dos incentivos criados no sistema judiciário<sup>98</sup>.

No fim, manda-se para a Direcção Provincial da Justiça a proposta de, com aquele dinheiro, dar o estímulo aos próprios juízes. E então eles dão autorização. Dividimos o dinheiro por taxas cobradas... (Ent. 39).

Esta é, no entanto, uma realidade própria da Cidade de Maputo, não tendo tido a mesma implantação nas restantes províncias.

O único que ficou com o pé levantado foi o nosso. Porque alguns não entenderam. Dizem que a lei dos tribunais comunitários não fala dessa coisa da organização. Mas tem lá a questão das receitas e a questão das instalações dos funcionários dos tribunais comunitários... Então, as pessoas não entenderam essa parte... Nós é que pensámos que tínhamos que ir ao fundo da questão. Por isso conseguimos ter a receita organizada (Ent.39).

A formação é uma outra vertente de reconhecida fragilidade. Apesar da celebração de alguns protocolos com vista à realização de acções de formação dirigidas especificamente a juízes comunitários<sup>99</sup>, a escassez de acções de formação, já denunciada no estudo acima identificado parece manter-se, o que se reflecte

---

<sup>98</sup> Sobre este assunto, ver o ponto 3.1.3.

<sup>99</sup> Alguns juízes comunitários referiram de forma particularmente positiva uma acção de formação realizada no CFJJ, em 2017, com a duração de 10 dias, para 30 juízes comunitários.

negativamente na acção destes tribunais, como resulta de denúncias de situações de decisões e práticas dos tribunais comunitários violadoras de direitos fundamentais.

Houve um caso em que o processo passou do tribunal comunitário para o tribunal da cidade porque o advogado da Ré fez queixa contra os membros do tribunal comunitário alegando que a senhora foi agredida, foi amarrada e de facto foi feito o julgamento e eles confessaram o que fizeram e acabámos por condenar por ofensas corporais (P7).

Há uma situação que eu vivi há um tempo atrás e que foi resolvido no tribunal comunitário. Era um caso de um marido que não dormia com a esposa e deu um grande problema e acabou por ser resolvido num tribunal comunitário que decidiu tirar o cidadão (marido) daquela região para passar a viver num outro sítio. Ele teve de largar as suas raízes, a família, toda uma situação que contende com direitos fundamentais (P4).

O segundo tipo de dificuldades reporta-se, por um lado, à ausência de poder coercitivo das decisões daquelas instâncias e, por outro, à dificuldade de articulação com os tribunais judiciais, particularmente quando essa articulação se impõe perante a não concordância de alguma das partes relativamente à medida adoptada pelo tribunal comunitário. Esta circunstância é objecto de reflexão na informação anual de 2017 do Procurador-Geral da República à Assembleia da República nos seguintes termos:

A situação actual dos Tribunais Comunitários revela a necessidade de se definir, com clareza, a complementaridade entre estes e o sistema judicial, bem como os procedimentos dessa articulação. A reflexão sobre esta matéria demanda a revisão da lei dos tribunais comunitários, cujo trabalho decorre com vista à submissão da proposta ao Conselho de Ministros (Procuradoria-Geral da República, 2017)

Vários entrevistados referiram que a ausência de executoriedade das decisões dos tribunais comunitários tem como efeito a descredibilização da justiça aí administrada.

Eu penso que essa seriedade é importante para as pessoas. Quando o assunto é discutido ao nível dos tribunais comunitários as pessoas não atribuem credibilidade a esses tribunais. Os tribunais formais pela força que depois têm para impor as suas decisões (por exemplo as pessoas sabem que podem recorrer à polícia) têm outra credibilidade (P7).

Eu penso que a preocupação que deve haver é que, uma vez que o Estado reconhece estes meios alternativos de resolução de conflitos, deve dotá-los de algum poder coercitivo também. Porque se alguém decide ir a um tribunal comunitário reconhecendo a justiça do tribunal comunitário, deve ser consequente e, neste caso, isso passa por capacitar os tribunais comunitários para o que dali sai, as decisões dos tribunais comunitários, elas sejam executórias (P1).

Enquanto isto não estiver regulamentado, por mais que as pessoas passem por essas instâncias é como se não tivesse acontecido nada (P10).

Para alguns, a dotação daquela força às decisões dos tribunais comunitários permitiria o alargamento da sua competência decisória, regressando ao âmbito de actuação dos tribunais comunitários a resolução de algumas questões de natureza criminal, principalmente as relacionadas com a pequena delitualidade.

Muitos dos problemas que chegam ao Ministério Público são coisas muito pequenas: é o roubo do pato, o roubo de um cabrito, questões de terrenos e estes problemas deviam ser resolvidos nos tribunais comunitários que estão mais próximos da comunidade. Este tipo de questões criminais não deviam chegar aos tribunais, assim como determinados problemas familiares ou de terrenos, porque depois ficam muito tempo e ocupam recursos humanos dos tribunais e não faz sentido. Para isso os tribunais comunitários têm de ter prestígio, têm que ter outro enquadramento. A lei dos tribunais comunitários deveria ser revista no sentido de dar um enquadramento e força de execução às decisões aí proferidas. Deveria ser obrigatório apresentar determinados caso nos tribunais comunitários. Infelizmente, há pessoas que não conhecem os tribunais comunitários, e outras que acham que não é prestigiante ir para o tribunal comunitário (P21).

Por outro lado, um futuro enquadramento legal deve procurar contribuir para a resolução da tensão institucional entre os tribunais comunitários e os tribunais judiciais. Um dos pontos dessa tensão decorre dos casos em que a articulação é impulsionada por uma das partes que não concorda com a decisão proferida pelo tribunal comunitário. Nos termos do artigo 4.º da Lei n.º 4/92, de 6 de Maio, “quando houver discordância em relação à medida adoptada pelo tribunal comunitário, qualquer das partes poderá introduzir a questão no tribunal judicial competente”<sup>100</sup>. A lei não dispõe sobre a forma que deve assumir a introdução dessa questão no tribunal judicial competente – se por via de uma espécie de interposição de recurso, se por via de uma nova acção judicial. Os entrevistados colocaram em evidência as dificuldades que essas questões geram.

O mais interessante na evolução legislativa no sector da justiça foi a criação dos tribunais comunitários. Tenho ouvido dizer que há diferentes entendimentos nos

<sup>100</sup> O n.º 2 do citado artigo referia, ainda, que em relação às questões de natureza criminal que estavam na competência dos tribunais comunitários, sempre que se verificasse falta de concordância com a medida adoptada, o tribunal comunitário elaboraria auto e remetê-lo-ia ao competente tribunal judicial de Distrito. No entanto, como referimos, as competências em matéria criminal, foram retiradas dos tribunais comunitários.

vários tribunais judiciais sobre como tratar os recursos dos tribunais comunitários. Haverá uns que os entendem como recursos e há outros que os entendem como uma nova petição inicial. Mas ainda assim entendo que foi importante. Ainda há um caminho longo a percorrer, porque quando esses recursos vão para os tribunais judiciais, os juízes não sabem como os resolver. Nunca aprenderam direito costumeiro. As faculdades de direito não o ensinam. Agora o CFJJ tem tido alguma formação de sociologia jurídica, o que pode ser uma porta aberta para essas matérias (Ent. 8).

Outra questão que está relacionada com isto é saber se do ponto de vista da execução das decisões que saem destes tribunais, porque o nosso modelo, e vou falar da lei que instituiu os tribunais comunitários em Moçambique, tem uma norma que prevê que das decisões dos tribunais comunitários se recorre para os tribunais formais, mas se perguntar a cada juiz Moçambicano como é que isto se operacionaliza vai obter respostas diferentes porque nós não temos uma regulamentação de como é que se vai efectivar isto. Como é que se vai efectuar esta passagem das decisões dos tribunais comunitários e a nova apreciação que passa a ser feita pelos tribunais formais. Nós não temos algo assim regulamentado, pelo que cada juiz interpreta de acordo com princípios que nem sempre são coincidentes com o entendimento de outro juiz (P1).

Os entrevistados referem, ainda, a dificuldade de os magistrados judiciais cumprirem com o designado no artigo 86.º, n.º 2, da Lei da Organização Judiciária, que determina que na apreciação do recurso da decisão proferida pelo tribunal comunitário, “o Juiz-Presidente ou o juiz profissional a quem o processo tiver sido distribuído, observa os critérios e os princípios estabelecidos na Lei dos Tribunais Comunitários”.

Os tribunais comunitários foram instituídos em 1992. Em 2004, houve o reconhecimento constitucional expresso do pluralismo jurídico. Mas, nunca ficou muito claro como é feito o recurso dos tribunais comunitários para os tribunais de distrito. O legislador não resistiu a prever aqui uma ponte entre as duas organizações. Mas como a lei não é clara, há tribunais que tratam os recursos como verdadeiros recursos das decisões dos tribunais judiciais e há outros tribunais que os tratam como se fosse uma acção nova. Ou seja, os recursos não deviam vir para o judicial. Se as partes optaram pelos tribunais comunitários, deviam ser consequentes com essa opção e resolver todo o processo lá. Até porque se vem para o judicial, o juiz tem muita dificuldade em não julgar de acordo com a lei (Ent. 1).

Mas, a apreciação dos recursos das decisões dos tribunais comunitários pelos tribunais judiciais não é a única fonte geradora de contacto entre os tribunais comunitários e os tribunais judiciais e, consequentemente, de espaço de tensão a exigir a criação de condições para uma articulação mais eficiente e eficaz. Na verdade, verificam-se diferentes fluxos comunicacionais entre tribunais comunitários e tribunais judiciais.

Se, por um lado, os tribunais judiciais podem vir a ser chamados a resolver um conflito após a tomada de decisão de um tribunal comunitário, por outro, os tribunais comunitários têm vindo a ser chamados, ainda que de forma informal, a colaborar na aplicação de medidas impostas pelos tribunais judiciais – sejam elas medidas não privativas da liberdade aplicadas no âmbito do direito penal, sejam medidas relacionadas com a protecção de crianças.

Tem as pessoas que vem para cumprir a pena alternativa connosco. Então, nós é que vamos levar a guia dele para lá e apresentar à polícia de lá... Se ele não aparecer no trabalho, o trabalho é a nós que vai comunicar... Nós pegamos na polícia e vamos para lá, a casa dele... (...) Os tribunais judiciais estão a ter dificuldades porque não é uma questão oficial. Cada qual puxa ao seu lado. Agora não devia ser assim, porque todos os infractores têm um quarteirão, têm casa, têm um bairro... E quem está no bairro somos nós, que somos os tribunais comunitários. O tribunal de menores quando viu a delinquência de miúdos, chamou-nos e fomos para lá e nos sentámos com eles. Eles formaram-nos e, pronto, qualquer delinquente menor, antes de ir para o centro, chamam-nos para o tribunal dos menores... Porque a integração deles na família deles, tem que depender já de nós (Ent.38).

O Tribunal dos Menores quando vê que o infractor não está a cumprir, nos comunica... e a gente anda atrás deles... "amigo, o que é que está a acontecer?"; "ah eu... porque eu perdi o emprego...", agora não comunicou lá... Por isso, há excepções que estamos a controlar através do tribunal dos menores... e qualquer coisa, comunica-nos... Agora, as penas alternativas, ainda está difícil, mas acho que vai melhorar... acho que vai melhorar... (Ent.39).

No inquérito, promovido pelo presente estudo, aplicado a magistrados judiciais, procurámos conhecer as representações daquele grupo profissional sobre a importância dos tribunais comunitários (Tabela 6).

Tabela 6 – Resposta à questão “Na sua opinião, qual a importância dos tribunais comunitários para”

	Nada importante	Pouco importante	Nem muito nem pouco importante	Muito importante	Totalmente importante	Não respondeu
O acesso dos cidadãos à justiça	3,33%	5,00%	20,00%	58,33%	6,67%	6,67%
Resolver com celeridade casos mais simples	1,67%	3,33%	8,33%	63,33%	16,67%	6,67%
Resolver os conflitos da comunidade onde se inserem	0,00%	6,67%	8,33%	65,00%	16,67%	3,33%
Como complemento da justiça realizada pelos tribunais judiciais	10,00%	11,67%	16,67%	43,33%	13,33%	5,00%

Fonte: CES-OPJ

Se a larga maioria dos respondentes manifesta uma opinião francamente positiva quanto à importância social dos tribunais comunitários, a verdade é que o item que acolheu uma percentagem positiva menor (ainda assim positiva) foi o que os coloca como mecanismos complementares da justiça realizada pelos tribunais judiciais. Esta posição é consentânea com algumas posições manifestadas, essencialmente entre magistrados judiciais, que defendem a não recorribilidade das decisões dos tribunais comunitários para os tribunais judiciais, defendendo a existência de duas estruturas de administração da justiça distintas e não comunicáveis.

Quem vai a um tribunal comunitário é porque acredita na justiça que vai ali ser proferida, sabendo, no entanto, que os tribunais comunitários agem de acordo com um princípio de equidade. Não interessa a um juiz de um tribunal comunitário fazer uso de instrumentos legais, fazer uso de leis. Portanto, se alguém vai a um tribunal comunitário porque acredita que a decisão que vai ser tomada pelo juiz comunitário traduz os princípios de cultura que a pessoa foi tendo e se revê nesses mesmos princípios. (...) O que eu não acho muito aceitável é puxar os mecanismos informais de resolução de conflitos que existem para agregá-los aos mecanismos formais, ou seja, as decisões dos tribunais comunitários terem de ser recorríveis, por exemplo, na justiça formal. Eu penso que não tem de ser assim (P1).

Vinte anos depois da realização do estudo sobre administração da justiça em Moçambique – cujos resultados foram parcialmente publicados no livro “Conflito e Transformação Social” – revelam-se actuais as conclusões de Conceição Gomes, Joaquim Fumo, Guilherme Mbililana e Boaventura de Sousa Santos,

os tribunais comunitários são hoje uma instância de resolução de conflitos muito complexa, tendo assumido o legado humano e institucional dos tribunais populares, mas não o legado organizacional, uma vez que não estão integrados na organização judiciária, nem são apoiados técnica e materialmente. Estão entregues a si próprios e às capacidades locais de improvisação, de improvisação e de reprodução. Daí a dispersão relativamente caótica do seu funcionamento (Gomes et al., 2003, p. 334)

Como referem André Cristiano José, Sara Araújo, Joaquim Fumo e Ambrósio Cuahela, embora sejam impensáveis o mundo contemporâneo e o aprofundamento democrático sem a participação do poder judiciário, as instâncias comunitárias de resolução de conflitos podem ser o ponto de partida para a busca de soluções exequíveis para alguns dos problemas estruturais do sistema de administração da justiça. Por outro lado, será necessário reconhecer que tanto os tribunais comunitários, como os tribunais judiciais, isoladamente, não podem fornecer todas as soluções para o acesso ao direito e à justiça. Será, antes, necessário encontrar pontes de diálogo e de articulação que permitam a construção de um sistema integrado, mais próximo dos cidadãos, célere, acessível, inclusivo e capaz de satisfazer diferentes necessidades de tutela jurídica (José et al., 2014).

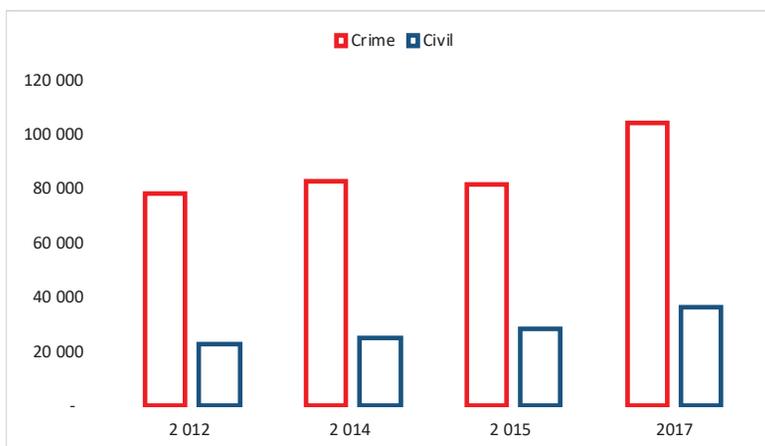
As questões levantadas pelos entrevistados e aqui enunciadas evidenciam a necessidade de recolocar no debate a questão da repartição de competências de resolução de conflitos e de controlo social entre os tribunais judiciais e as instâncias comunitárias.

## **2.2. ○ ACESSO AOS TRIBUNAIS JUDICIAIS**

Em 2017, entraram nos tribunais judiciais de primeira instância (tribunais judiciais de Distrito e tribunais judiciais de Província) cerca de 4,72 processos por cada 1.000

habitantes<sup>101</sup>. Este número de referência baixa significativamente para 1,34 processos por cada 1.000 habitantes se excluirmos da contabilização dos processos entrados todos os processos de natureza penal. Na verdade, os tribunais judiciais, em Moçambique, continuam a ser predominantemente mobilizados pelo próprio Estado, enquanto instância de controlo social. Em 2012, os processos de natureza penal representavam cerca de 77,3% do total de processos entrados nos tribunais judiciais de Distrito e de Província. Em 2017, aquele peso relativo desceu, apesar de pouco significativamente, para cerca de 74,2% (Gráfico 1).

**Gráfico 1 – Processos crime e cível entrados nos tribunais judiciais de Distrito e de Província (2012, 2014, 2015 e 2017)<sup>102</sup>**



Fonte: TS/CES-OPJ

A procura dos tribunais judiciais é, assim, eminentemente uma procura involuntária. Ainda se considerarmos apenas os processos civis entrados nos tribunais judiciais de primeira instância nos anos analisados, uma percentagem significativa dos mesmos reporta-se a processos relativos a crianças e jovens, muitos deles relacionados com

<sup>101</sup> Para a realização dos cálculos aqui apresentados sobre o número de processos entrados por 1.000 habitantes utilizaram-se os dados fornecidos pelo Tribunal Supremo quanto ao número de processos entrados e os dados relativos à população residente projectada para 2017 disponibilizados pelo INE (Instituto Nacional de Estatística, 2010).

<sup>102</sup> Nos processos crime incluem-se os processos de natureza penal e também as transgressões. Nos processos civis, agregam-se os processos de natureza civil, laboral, comercial e de menores.

circunstâncias que não têm, no seu lastro, um verdadeiro conflito. Em 2017, 28,32% dos processos civis entrados nos tribunais judiciais de Distrito e de Província eram processos relativos a menores (Tabela 7).

**Tabela 7 – Peso relativo dos processos civis entrados nos tribunais judiciais de Distrito e de Província por natureza (2012,2014, 2015 e 2017)**

	2012	2014	2015	2017
<b>Cível</b>	46,13%	48,13%	45,03%	43,45%
<b>Comercial</b>	2,84%	3,12%	4,18%	4,15%
<b>Laboral</b>	15,17%	22,75%	25,60%	24,07%
<b>Menores</b>	35,85%	25,99%	25,19%	28,32%
<b>Total</b>	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: TS/CES-OPJ

Na verdade, como será analisado no ponto 5.2., a mobilização dos tribunais na área cível e, fundamentalmente, na área de menores, tem, por vezes, uma função meramente instrumental de certificação de situações de facto. A preponderância da mobilização involuntária dos tribunais judiciais indicia, por um lado, que a procura judicial relacionada com a resolução de conflitos está a ser canalizada para outras instâncias e, por elas resolvida, e, em segundo lugar, que existem barreiras no acesso aos tribunais que estão a impedir que os mesmos absorvam a procura potencial existente<sup>103</sup>.

Essa percepção está presente nos discursos da maioria dos entrevistados, que denunciam o distanciamento em relação aos cidadãos e a deslegitimação social dos tribunais judiciais.

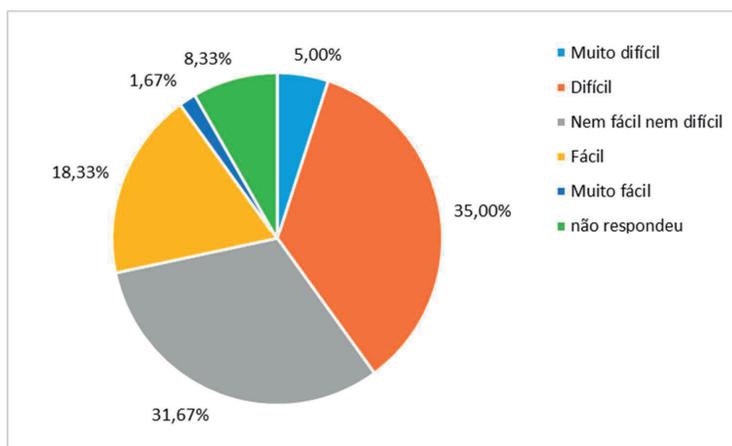
Descendo agora para a parte mais baixa das comunidades onde nós vivemos, a análise que eu faço é que existe um desconhecimento das próprias comunidades, não sei se por conta do descrédito que existe associado à ideia de que por mais que se vá ao tribunal nada vai acontecer. Nós temos assistido, sobretudo, a mulheres viúvas (eu chamo-lhes as mulheres mais azarentas) que quando o homem morre a família diz que ela é que matou o marido. Mas quando é a mulher que morre nunca se diz que foi o marido que matou a mulher (foi sempre de doença natural). Muitas das vezes as mulheres são "arrancadas" das suas casas,

<sup>103</sup> Veja-se, no mesmo sentido, sobre outros contextos Fernando, Gomes, Araújo & Fatato (2012).

são privadas dos seus bens e devido a este desconhecimento elas não reagem e acabam perdendo tudo (P41).

As narrativas da generalidade dos entrevistados traduzem uma percepção de distância, seja ela determinada por razões económicas, sociais ou por razões culturais. Essa percepção não tem, contudo, idêntica correspondência nos respondentes do inquérito aplicado no presente estudo. Quando questionados sobre a facilidade ou dificuldade de acesso aos tribunais pela generalidade dos cidadãos, 31,67% responderam que aquele não era “nem fácil nem difícil”, tendo 18,33% respondido ser tal acesso “fácil” (Gráfico 2).

**Gráfico 2 – Resposta à questão: “Na sua opinião, diria que o acesso dos cidadãos aos tribunais é, no geral:”**



Fonte: CES-OPJ

À questão sobre a importância atribuída a diversos factores para o acesso dos cidadãos aos tribunais, os magistrados judiciais respondentes atribuíram maior significado à credibilidade dos tribunais judiciais, ao desconhecimento dos direitos por parte dos cidadãos e à distância geográfica dos cidadãos relativamente aos tribunais judiciais. É relevante assinalar também a importância atribuída aos custos, quer de custas judiciais, quer com honorários de advogados, à morosidade dos processos e à distância social quanto ao conhecimento do funcionamento dos tribunais e, ainda, à corrupção no sistema judicial (Tabela 8). Esses problemas, identificados pelos próprios actores do

sistema, exigem atenção das políticas públicas, mas também dos órgãos de governo e de administração dos tribunais que podem desenvolver medidas que ajudem a, pelo menos, diminuir alguns deles, nomeadamente, a corrupção no sistema judicial.

**Tabela 8 – Resposta à questão “Qual a importância que atribui a cada um dos seguintes factores para o acesso dos cidadãos aos tribunais”**

	Nada importante	Pouco importante	Nem muito nem pouco importante	Muito importante	Totalmente importante	não respondeu
Custas judiciais	3,33%	8,33%	13,33%	45,00%	20,00%	10,00%
Corrupção no sistema judicial	8,33%	6,67%	15,00%	45,00%	13,33%	11,67%
Honorários dos advogados	3,33%	1,67%	11,67%	50,00%	23,33%	10,00%
Formação dos juizes	11,67%	15,00%	15,00%	21,67%	28,33%	8,33%
Formação de magistrados do MP	13,33%	11,67%	16,67%	21,67%	28,33%	8,33%
Desconhecimento da forma de funcionamento dos tribunais	1,67%	8,33%	11,67%	48,33%	21,67%	8,33%
Morosidade dos processos	1,67%	3,33%	10,00%	48,33%	28,33%	8,33%
Complexidade dos processos	5,00%	6,67%	20,00%	41,67%	18,33%	8,33%
Distância cultural dos tribunais	3,33%	6,67%	18,33%	30,00%	35,00%	6,67%
Distância geográfica dos tribunais	1,67%	5,00%	13,33%	33,33%	40,00%	6,67%
Desconhecimento dos direitos	1,67%	6,67%	5,00%	36,67%	45,00%	5,00%
Recurso a outras formas de resolução de litígios	1,67%	16,67%	11,67%	33,33%	30,00%	6,67%
Credibilidade da justiça aos olhos dos cidadãos	1,67%	5,00%	11,67%	30,00%	45,00%	6,67%

Fonte: CES-OPJ

Os factores que receberam uma avaliação menos relevante por parte dos respondentes foi a formação dos actores judiciais e o recurso a outras formas de resolução de litígios. No que respeita à formação, não significa que a mesma não seja valorizada pelos respondentes, mas apenas que não a consideram como determinante do acesso aos tribunais.

A resposta dada aos factores que, na perspectiva dos inquiridos, mais influenciariam o acesso dos cidadãos aos tribunais judiciais encontra-se coerente com as respostas dadas pelos magistrados judiciais relativamente às medidas que consideram que mais fariam aumentar o acesso aos tribunais judiciais. Esses factores relacionam-se com o aumento da rede de tribunais e com a melhoria das condições do seu funcionamento, seja no que respeita aos recursos humanos, seja relativamente aos recursos materiais. Cerca de 55% dos respondentes indicaram “aumentar o número de juízes dos tribunais de Distrito” como uma das três medidas mais relevantes, seguida por alterações na organização judiciária (Tabela 9)<sup>104</sup>.

**Tabela 9 – Resposta à questão “Das seguintes possibilidades, indique as três que considera como especialmente importantes para aumentar o acesso aos tribunais judiciais, ordenando de 1 a 3”**

<b>Aumentar o número de juízes nos tribunais de Distritos</b>	55,00%
<b>Proceder a uma reorganização da organização judiciária</b>	50,00%
<b>Aumentar o número de tribunais de Distrito</b>	48,33%
<b>Aumentar a especialização dos tribunais de primeira instância</b>	46,67%
<b>Expandir o IPAJ</b>	45,00%
<b>Desenvolver o apoio judiciário através da OAM</b>	20,00%
<b>Investir na disponibilização de videoconferência</b>	13,33%
<b>Institucionalizar tribunais itinerantes</b>	8,33%

Fonte: CES-OPJ

As principais medidas seleccionadas pelos magistrados judiciais que responderam ao inquérito aplicado no presente estudo – expansão da rede judiciária e especialização – vão ao encontro do que tem vindo a ser percebido como a tendência reformista do mapa e da organização judiciária, no período pós-independência. Nos pontos

<sup>104</sup> Um número significativo de magistrados judiciais que responderam ao inquérito, apesar de terem seleccionado apenas três das possibilidades dadas na pergunta em causa, não as ordenaram, tendo-lhes atribuído a mesma importância, seja atribuindo às três o número 1, seja atribuindo às três o número 3. Assim, optámos por não fazer distinção entre a posição da medida atribuída pelos respondentes, analisando-se apenas se a mesma foi ou não seleccionada como uma das três mais relevantes. É esse dado que se mostra na Tabela 9.

subsequentes analisaremos de forma mais detalhada as principais barreiras ao acesso aos tribunais que emergiram do trabalho de campo no contexto das transformações que o movimento reformista pretende operar no sistema de justiça.

### 2.2.1. As distâncias social e geográfica dos tribunais judiciais

A percepção dos actores entrevistados e participantes nos painéis está em consonância com os indicadores atrás evidenciados de baixa procura voluntária dos tribunais judiciais, o que indicia a distância a que se encontram dos cidadãos em geral. Na verdade, o presente projecto confirma vários factores, já identificados em outros estudos, de bloqueio ao acesso aos tribunais judiciais que evidenciam as várias distâncias entre os tribunais e a sociedade (distância social, geográfica, económica). Salientamos, nesta secção, aqueles que o trabalho de campo realizado mais evidenciou.

Uma das barreiras ao acesso aos tribunais, muito ausente do discurso dos actores judiciais entrevistados, mas que constitui um dos fundamentos da distância entre os tribunais judiciais e os cidadãos em geral é o desconhecimento da língua portuguesa, que constitui a língua de trabalho dos tribunais judiciais. Esta barreira foi bastante evidenciada pelos representantes da sociedade civil organizada.

(...) A questão da língua é também um problema. Há muitas pessoas da comunidade que não falam português, sequer. Vão ao tribunal e não sabem falar português e nós muitas vezes questionamos no próprio tribunal se não há ninguém que possa fazer a tradução porque a pessoa nem sequer vai perceber o que é que estão a dizer e depois vai querer falar mas também não pode se não tiver conhecimento do que se está a dizer, nem consegue responder devidamente. Então, acho que este é um problema muito grande o facto de não existir tradução (P34).

(...) Estava lá também uma senhora de idade avançada que dizia que não sabia falar português e dizia que o juiz insistia que ela tinha de falar português mas ela não sabia e eu acho que isso também é um entrave no acesso à justiça nas pessoas mais vulneráveis (P39).

A compreensibilidade dos actos praticados pelo tribunal é, naturalmente, um direito básico do cidadão e um pressuposto essencial para que o mesmo se dirija àquela instância para resolução do seu problema. É fundamental que as políticas públicas da justiça interiorizem e compreendam que se trata de um bloqueio que tem que ser

mitigado e ultrapassado encontrando soluções para tal, designadamente através da criação de condições de melhor funcionamento, de alargamento das competências dos tribunais comunitários e da sua articulação com os tribunais judiciais, que lhes permita aprofundar a sua legitimidade social e, conseqüentemente, absorver mais procura sociojurídica, mas também apostando em serviços de interpretação dos próprios tribunais.

Como foi já referido, a dificuldade mais veemente identificada pelos actores judiciários no acesso dos cidadãos aos tribunais judiciais prende-se com a distância geográfica de uma parte muito significativa da população relativamente ao local em que se encontram instalados os tribunais judiciais.

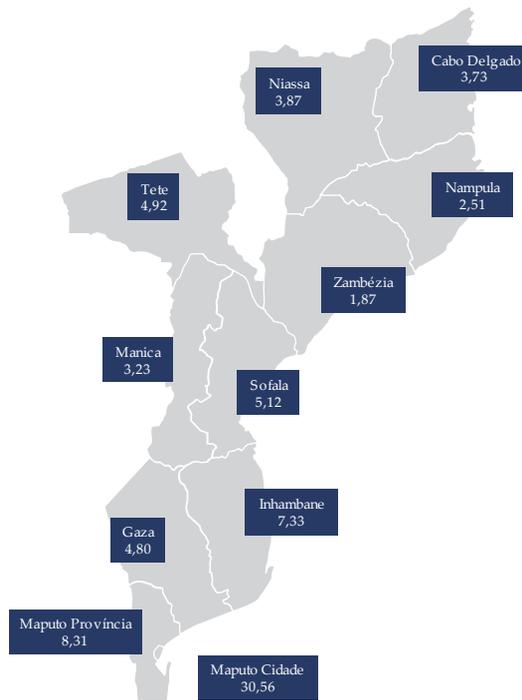
Quem tem um problema e recorre ao tribunal tem de se deslocar 150 / 200 km e estas pessoas não vão chegar ao tribunal. (...) Se os tribunais não tiverem a capacidade de fazer o alargamento da própria base então isso também vai ser entrave no acesso à justiça (P9).

Nós temos distritos com uma área geográfica muito grande em que as populações estão na mesma afastadas do local onde se encontra instalado o tribunal, (...) (P1).

Agora, quanto a outras situações de acesso à justiça, eu acho que temos de pensar nas zonas recônditas e não pensar só na cidade de Maputo. A cidade de Maputo temos facilidades, temos Advogados temos o IPAJ, (...). O que prejudica o acesso à justiça é a distância a que se encontram os próprios tribunais. (...) Moçambique é muito vasto e nós só temos tribunais ao nível das províncias. Depois temos nos distritos maiores... Agora que estamos a avançar para os distritos recônditos (P38).

Uma primeira evidência que é possível retirar dos dados disponíveis sobre a demografia e sobre o movimento processual é que o número médio de processos entrados em cada província por cada 1.000 habitantes é, francamente, díspar. Na verdade, se na Cidade de Maputo, em 2017, entraram 30,56 processos por cada 1.000 habitantes, as províncias com um número de processos maior por cada 1.000 habitantes que se lhe seguem situam-se em apenas 8,31 processos (Província de Maputo) e 7,33 processos (Província de Inhambane). A Província da Zambézia, por exemplo, com uma população projectada quase cinco vezes superior à população projectada da cidade de Maputo, apresentou, em 2017, 1,87 processos judiciais entrados por cada 1.000 habitantes (Figura 10).

**Figura 10 – Número de processos entrados em 2017, por província, por 1.000 habitantes (população 2017 projectada)**

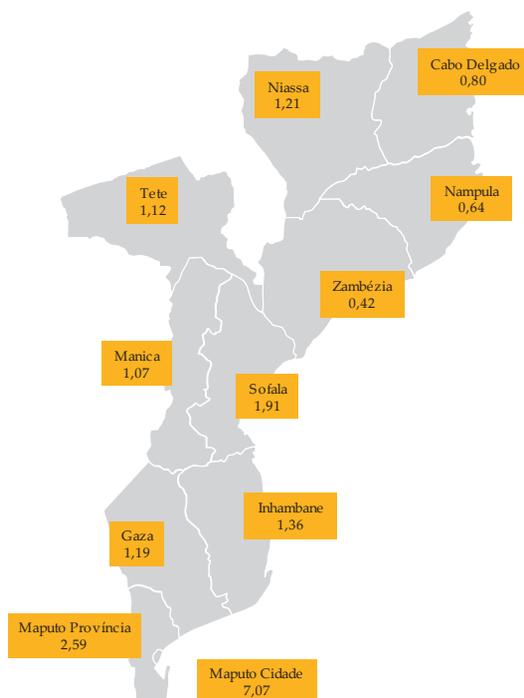


Fonte: TS/INE/CES-OPJ

O número apresentado de processos entrados por cada 1.000 habitantes, na cidade de Maputo, é alavancado, também, pelas transgressões entradas no Tribunal de Polícia. Se ao total de processos entrados naquela área geográfica retirássemos o correspondente aos processos entrados naquele tribunal em 2017, a cidade de Maputo apresentaria 20,65 processos entrados por cada 1.000 habitantes. Contudo, tal como já assinalámos, os números evidenciam que não se trata de uma procura voluntária dos tribunais, mas induzida pelo volume da criminalidade registada, superior nas cidades de grande concentração populacional, como é o caso da cidade de Maputo. Como se vê pela figura seguinte, se retirarmos da equação a totalidade dos processos de natureza penal entrados nos tribunais de primeira instância nas diversas províncias, o

número de processos entrados por 1.000 habitantes cai significativamente, mas mantendo-se a discrepância entre regiões (Figura 11).

**Figura 11 - Número de processos cíveis entrados em 2017, por província, por 1.000 habitantes (população 2017 projectada)**



Fonte: TS/INE/CES-OPJ

As províncias de Cabo Delgado, Nampula e Zambezia não atingiram, sequer, um processo cível entrado por cada 1.000 habitantes, o que reforça a percepção de que as várias distâncias entre os tribunais judiciais e a sociedade são ainda maiores fora dos principais pólos de desenvolvimento económico<sup>105</sup>. Esta circunstância evidencia o impacto ainda reduzido da tendência reformista do mapa e da organização judiciária

<sup>105</sup> Para mais pormenores sobre a situação de cada província quanto ao número de tribunais em funcionamento e respectivos recursos humanos, bem como sobre a mobilização dos tribunais judiciais, vejam-se os anexos 4 a 14.

no período pós-independência, pautada pela preocupação com a expansão crescente da rede judiciária.

O movimento de expansão da rede judiciária tem, na sua base, como principal enfoque garantir uma maior proximidade da justiça e potenciar o alargamento do acesso ao direito e aos tribunais judiciais, que procura concretizar por duas vias:

- Através da criação e posterior instalação de um número crescente de tribunais judiciais de Distrito. Veja-se, a título de exemplo, que só no ano de 2013 foram criados, através do Decreto n.º 39/2013, de 21/08 do Conselho de Ministros, 27 novos tribunais judiciais de Distrito, sendo que 8 deles se concentravam na Província de Cabo Delgado e 6 deles na Província de Niassa. A entrada em funcionamento, no entanto, obedeceu a ritmos diferentes.
- Através do alargamento das competências conferidas aos tribunais judiciais de Distrito, quer por via legislativa, ampliando as suas competências (Figura 12), quer, num primeiro momento, através da classificação de um número crescente de tribunais judiciais de Distrito como tribunais de primeira classe<sup>106</sup>, e, posteriormente, pela revogação das disposições constantes da Lei da Organização Judiciária sobre os tribunais de 2.ª classe, com a Lei n.º 11/2018, de 3 de Outubro, deixando de existir aquela distinção.

A Figura 12 evidencia a evolução do alargamento de competências dos tribunais judiciais de distrito, criando-se, assim, as condições legais para que possam receber mais casos judiciais.

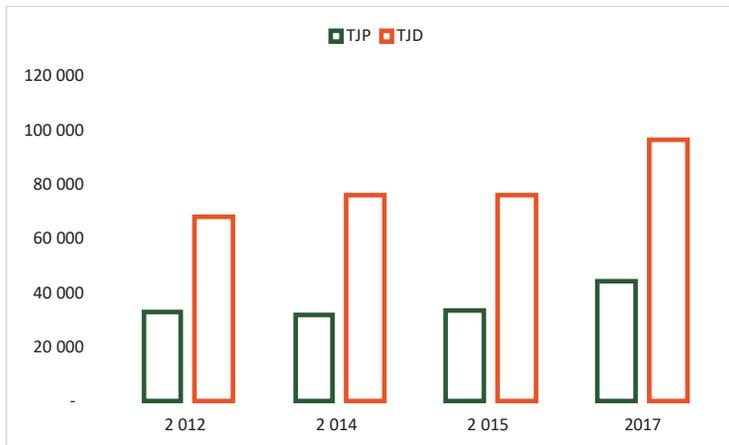
---

<sup>106</sup> A primeira classificação dos tribunais judiciais de Distrito surgiu em 2009, através da Resolução 1/2009, de 18/5 do Tribunal Supremo, tendo tal voltado a acontecer em 2013 com a Resolução 1/2013, de 2/12, do Tribunal Supremo e mais recentemente em 2015, através da Resolução 1/2015, de 31/12, do Tribunal Supremo.



O alargamento de competências dos tribunais judiciais de Distrito (e a instalação de um número crescente deste tipo de tribunais) é visível no crescimento do número de processos entrados nesses tribunais quando comparado com o crescimento registado no número de processos entrados nos tribunais judiciais de Província. Entre 2012 e 2017, o número de processos entrados nos tribunais judiciais de Província aumentou cerca de 34,3%, enquanto os processos entrados nos tribunais judiciais de Distrito aumentaram cerca de 41,71%.

**Gráfico 3 – Número de processos entrados nos tribunais judiciais de Província e de Distrito (2012, 2014, 2015 e 2017)**



Fonte: TS/CES-OPJ

Apesar do movimento expansionista na base do sistema judicial, a grande conclusão geral que os números evidenciam é que para a sociedade (cidadãos, empresas e outras organizações da sociedade ou do Estado), os tribunais judiciais são, em geral, socialmente irrelevantes para a resolução dos seus problemas. As políticas públicas de justiça devem ter estes indicadores como ponto de partida para definirem o sistema de justiça a reconstruir, considerando os recursos humanos e materiais disponíveis. É verdade que muitos dos actores entrevistados apontam para a necessidade de estender a rede judiciária (número de tribunais e número de magistrados judiciais), adoptando uma posição segundo a qual, atenta a completa ausência de serviços judiciais em parte

significativa do território, a mera instalação de oferta (tribunais) geraria procura. Mas, há questões centrais a responder, como por exemplo: existem recursos (humanos e financeiros) a curto e médio prazo para estender essa rede? Existem recursos para ultrapassar outras barreiras identificadas no acesso aos tribunais, designadamente as relacionadas com a língua? Aprofundar a articulação com outros meios extrajudiciais de resolução de conflitos, em especial com os tribunais comunitários, apostando seriamente na sua revitalização, pode ser um caminho alternativo mais profícuo à actual situação de deserto judiciário?

Essas questões estavam também subjacentes à opinião de muitos dos actores entrevistados, que consideram que se é verdade que o alargamento do número e das competências dos tribunais judiciais de Distrito têm como principal objectivo a aproximação social da justiça, podendo potenciar uma maior mobilização dos tribunais, essa solução, na sua opinião, dada a extensão do território, não é suficiente, permanecendo sempre uma parte da população impossibilitada, por obstáculos económicos, geográficos ou culturais, de mobilizar os tribunais judiciais.

Todos tribunais de distrito são tribunais de 1ª classe. A razão desta decisão é que quase todos os juízes são licenciados em direito. Há determinados crimes (como a caça furtiva) que ocorrem em zonas rurais, muito longe dos centros, onde existia apenas tribunais de 2ª classe. Por razões de proximidade, decidiu-se classificar todos tribunais como de 1ª. Entretanto foi submetida uma proposta de revisão da lei no sentido de eliminar a classificação dos tribunais (...) Mesmo com a classificação dos tribunais, não conseguiremos resolver os problemas de proximidade. Por vezes, entre a sede do distrito e algumas localidades, dista mais de 100 Km. As pessoas não têm como chegar aos tribunais (Ent. 10).

Na verdade, apesar daquele princípio orientador, a rede judiciária parece estar longe de cobrir a totalidade do território e nem sempre cresce de forma articulada. Foram-nos relatados, pelos actores judiciais, casos de tribunais em funcionamento, mas sem juiz (coberto por um juiz de um dos distritos mais próximos); tribunais que não têm funcionários suficientes; distritos que não têm serviços de investigação criminal; etc. É preciso ter em conta que, para além dos tribunais e procuradorias, outras instituições centrais ao exercício da administração da justiça – serviços de investigação criminal, IPAJ, Serviços de Medicina Legal, prisões, etc. – deverão ser capazes de se expandir no

mesmo sentido e à mesma velocidade e tendo em conta o facto de terem sido substancialmente aumentadas as competências dos tribunais de Distrito. Uma avaliação recente do Plano Estratégico Integrado do Sector da Justiça chegou à conclusão de que um dos principais nós de estrangulamento do sistema consiste precisamente na falta de articulação entre as instituições que compõem o sector, nomeadamente, tribunais, procuradorias, polícia e Ministério da Justiça (IPAJ, Prisões e Registo e Notariado) (J. C. Trindade, Cruz, & José, 2017).

Além da expansão da rede judiciária, alguns actores entrevistados avançaram com duas soluções que consideravam susceptíveis de ultrapassar as distâncias geográficas: a implementação da justiça itinerante e o investimento em sistemas de videoconferência, sendo este último sistema, inclusive, visto como via para garantir a participação dos intervenientes nas diligências processuais a que, com frequência, faltam, agravando a morosidade processual.

Há uma ideia que consta do Plano Estratégico, mas relativamente à qual ainda não demos o primeiro passo, que é a criação dos tribunais móveis – um carro que se transformaria em tribunal. Só assim se resolveria o problema da proximidade ou então se o país tivesse outras condições e se espalhassem tribunais pelas diversas localidades, mas do ponto de vista orçamental isso não é possível. Temos muitos processos nas províncias que não se resolvem porque os declarantes nunca aparecem por não terem como fazer a deslocação (Ent. 10).

O meio rural está muito desprotegido. As distâncias são muito grandes. Há localidades muito longe das sedes. Já falámos tantas vezes na justiça itinerante... este presidente do Tribunal Supremo está de acordo, mas tem tido muitos problemas orçamentais (Ent. 8).

Há necessidade de introdução de um sistema de videoconferência. Se cada tribunal tivesse o sistema de videoconferência, poderia ajudar a reduzir a duração dos processos (Ent. 10).

A maioria dos magistrados que responderam ao inquérito, no entanto, como resulta da Tabela 9, não perceberam aquelas duas dimensões como prioritárias para o aumento do acesso aos tribunais por parte dos cidadãos. Perante outras possibilidades, como a expansão da rede judiciária ou o aumento do número de juizes, apenas 8,33% dos respondentes seleccionaram a implementação dos tribunais itinerantes como uma das três medidas mais relevantes e apenas 13,33% dos respondentes seleccionaram a

disponibilização de videoconferência. Na verdade, é fundamental que se compreenda que se é verdade que esta solução pode ser, e é efectivamente, uma solução utilizada em muitos países para vencer distâncias geográficas, para a sua execução é necessário um conjunto de infra-estruturas de que Moçambique ainda não dispõe, pelo menos em parte do seu território.

### **2.2.2. O desencontro entre as expectativas e a resposta – justificação para a especialização?**

A par da expansão da rede judiciária, tem-se verificado algum investimento na especialização, de que já demos conta no ponto 1 acima, com o objectivo de dotar, nessas matérias, o sistema judicial de mais eficiência e, nessa medida, potenciar a procura judicial. É assim, principalmente, para a justiça laboral e para a justiça comercial. A especialização é vista como a solução para dotar o sistema judicial das ferramentas necessárias para responder às expectativas de celeridade e de qualidade dos cidadãos e, especialmente, das empresas.

No caso da justiça laboral, vários entrevistados evidenciaram a morosidade significativa que assola os processos laborais, com graves prejuízos para as partes, principalmente para o trabalhador. Na perspectiva de alguns entrevistados, além do investimento que entendem necessário nos meios alternativos de resolução de conflitos que ajudariam ao descongestionamento dos tribunais e à devolução às partes de uma resposta mais rápida, a medida adequada a adoptar directamente no âmbito do sistema de justiça seria a criação dos tribunais do trabalho.

Há mais de 20 anos que os sindicatos moçambicanos têm vindo a exigir a implantação dos tribunais do trabalho, uma vez que já está mais que provado que os tribunais comuns têm muita dificuldade devido ao volume de processos que têm para resolver. Temos muitos trabalhadores que remetem processos (individuais e colectivos) e alguns desses acabam morrendo sem decisão. É, por isso, que nós algumas vezes apelidamos os tribunais como "cemitério" de processos. Tenho um exemplo de um processo que eu tive de 10 trabalhadores de uma empresa de segurança. O processo já tem mais de 12 anos, os trabalhadores ganharam, a empresa recorreu, o processo está lá no tribunal de recurso e muitos trabalhadores já perderam as suas vidas. Então devido a essa dificuldade os empregadores acabam por aproveitar-se, eles podem mandar o trabalhador embora sabendo que o processo vai para o tribunal e que o trabalhador acabará

por morrer enquanto o processo está no tribunal. Essa é a maior dificuldade que nós enfrentamos (P35).

Respondendo a esta reivindicação antiga, a Lei n.º 10/2018, de 30 de Agosto, veio aprovar o regime jurídico da organização, composição, funcionamento e competências do tribunal de trabalho. Este é um processo de reforma que importa acompanhar de perto, que deve ser devidamente monitorizado de modo a sinalizar os principais bloqueios que possam surgir a uma correcta aplicação e implementação do novo regime jurídico, identificando, concomitantemente, as possíveis soluções para os mesmos.

No que respeita à justiça relacionada com as matérias de natureza comercial, como referimos no ponto 1.2., a especialização tem vindo a ser acompanhada da introdução de algumas inovações jurídicas, como a mediação no ambiente judicial, como forma de impulsionar a celeridade na resolução destes conflitos. Alguns entrevistados, no entanto, lamentaram o desenvolvimento dessas inovações sem o aproveitamento da experiência e conhecimento adquiridos por outras estruturas, como a COMAL ou o Centro de Arbitragem, Conciliação e Mediação.

O Centro de Arbitragem, Conciliação e Mediação, nos últimos 17 anos, funcionou como uma ambição, que foi a de introduzir a arbitragem, a mediação e a conciliação como meios de resolução de litígios; convencer as empresas a introduzir cláusulas compromissórias nos contratos. Portanto, foi com alguma surpresa e muito desagrado que nós ouvimos dizer que havia um grupo de trabalho a criar um novo mecanismo de mediação junto dos tribunais... (P20).

A participação dos diversos actores judiciais em projectos de implementação de inovações jurídicas, bem como o aproveitamento das experiências anteriores, são duas dimensões essenciais a considerar como condições centrais do seu sucesso.

### **2.2.3. A assistência jurídica e judiciária**

A Constituição de 2004 reafirmou a consagração do princípio geral do acesso ao direito e à justiça, reconhecendo a todos os cidadãos, o direito de aceder aos tribunais, bem como o direito de ser assegurada a assistência jurídica aos cidadãos que não tenham condições para pagar os serviços de um advogado (artigos 62º e 70º). A assistência

jurídica e judiciária aos cidadãos mais carenciados é assegurada por uma pléiade de entidades, que estabelecem entre si uma relação complexa que assume características tanto de articulação ou cooperação, como de luta concorrencial pela ocupação de um dado espaço de representação.

O IPAJ – entidade que assume como função primordial a prestação de assistência jurídica e judiciária aos cidadãos mais carenciados – assinou acordos de cooperação, em 2007 e 2008, com o Centro de Assistência e Práticas Jurídicas (CAPJ) do Instituto Politécnico Universitário e com o Centro de Práticas Jurídicas da Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane (CPJ) e a Liga Moçambicana dos Direitos Humanos (LDH). Inicialmente, com o CAPJ foi elaborado e implementado um projecto de “assistência jurídica e judiciária de cidadãos em conflito com a lei” na cidade de Maputo que consistia num programa de apoio e informação jurídica aos cidadãos carenciados, especialmente a reclusos que não dispunham de condições para contratar um advogado e nos casos de menores. O acordo com o CPJ e a LDH prevê que a primeira instituição se dedique à formação de assistentes jurídicos, ficando a cargo da segunda a selecção de candidatos para os cursos, a orientação do seu trabalho, o pagamento de salários e o controlo disciplinar dos assistentes. Estas experiências de cooperação proporcionaram novas formas de articulação entre as instituições, envolvendo a remessa mútua de casos e a participação conjunta em acções de divulgação de direitos. Ao IPAJ, enquanto instituição pública com mandato legal para prestar assistência jurídica aos cidadãos, cabe também a função de coordenação e monitoria das actividades e de credenciamento dos técnicos e assistentes jurídicos.

O IPAJ assinou protocolos com organizações da sociedade civil e instituições de ensino. O IPAJ credencia os estudantes e os técnicos dessas organizações. Todos são acompanhados por um supervisor que é membro do IPAJ. Quando não conseguem resolver os casos mais complexos, enviam-nos para o IPAJ. As clínicas enviam relatórios de actividades para o IPAJ. É uma experiência positiva (Ent22).

O IPAJ encaminha para o CPJ porque não consegue dar resposta imediata. Enviam de tudo. No crime, até querela aparece (Ent. 12).

Os estudantes ficam no CPJ um ano. São divididos em cinco grupos, de segunda a sexta, com as letras A a E. Cada grupo tem que estar duas a três horas por

semana. O caso é discutido em grupo. Na procuração consta o nome de todos os estudantes e eles é que escolhem entre si quem é que vai a julgamento (Ent. 16).

Para cada caso reportado ao CPJ ou para cada situação que determinado cidadão apresente ao CPJ é aberto um processo, atribuído ao grupo de estudantes presente no dia em causa.

**Figura 13 – Ficha inicial preenchida pelo CPJ no primeiro contacto com o cidadão**

FICHA INICIAL DO CLIENTE

DATA DA CONSULTA: 27/10/2018

NOME DO CLIENTE: \_\_\_\_\_

MORADA: \_\_\_\_\_

TELEFONE: \_\_\_\_\_

SERVICO: \_\_\_\_\_

TELEFONE: \_\_\_\_\_

IDADE: \_\_\_\_\_ SEXO: \_\_\_\_\_

ESTADO CIVIL: \_\_\_\_\_ REGIME CASAMENTO: \_\_\_\_\_

NACIONALIDADE: \_\_\_\_\_ N. DE CRIANÇAS DEPENDENTES: \_\_\_\_\_

NOME E MORADA DOS PAIS OU Tutores SE O CLIENTE FOR MENOR: \_\_\_\_\_

TELEFONE: \_\_\_\_\_

ENTREVISTADORA(S): \_\_\_\_\_

SUPERVISOR(A): \_\_\_\_\_

DATA E MOTIVO DE ARQUIVAMENTO: \_\_\_\_\_

COMO TOMOU CONHECIMENTO DO CENTRO DE PRÁTICA JURÍDICA: na mesa de debate

A actividade realizada no âmbito do processo é, ainda, registada numa ficha presente no dossier.

Figura 14 – Ficha de actividades desenvolvidas no processo do CPJ

DATA	NOME	OBSERVACÕES/CONSIDERAÇÕES	TIPO	HORAS
27/05/2016	papel/Instit	de		16/16h

Segundo relatado durante as entrevistas, o CPJ terá recebido, em 2017, 305 processos, encaminhados pelas várias instituições com quem têm protocolo, como o IPAJ e a LDH.

A condição exploratória do presente estudo não permite explorar todas as dimensões inerentes às várias interfaces promotoras do acesso à justiça. Permitiu, contudo, o levantamento de algumas pistas a partir das quais é possível o aprofundamento do tema em futuros projectos de investigação. Focamo-nos, aqui, no IPAJ<sup>107</sup> e no papel que tem vindo a ser desempenhado, mais recentemente, pelo Instituto do Acesso à Justiça da OAM. Na parte final deste ponto, procuramos reflectir sobre o processo de construção de um modelo de assistência judiciária.

#### *a. As dificuldades de expansão geográfica da assistência judiciária*

Como já referimos os diferentes ritmos de implementação territorial das diversas entidades que compõem ou auxiliam a administração da justiça constitui uma dificuldade acrescida ao processo de reforma da organização judiciária,

<sup>107</sup> O IPAJ, criado pela Lei n.º 6/94, de 13 de Setembro, sucedâneo do Instituto Nacional de Assistência Jurídica (INA). Este, por sua vez, herdeiro do Serviço Nacional de Consulta e Assistência Jurídica (SNCAJ). Para maiores desenvolvimentos sobre o papel do IPAJ na assistência jurídica e judiciária e os constrangimentos que enfrenta, veja-se (José, 2010; Marques & Pedroso, 2003).

comprometendo os eventuais efeitos positivos que um alargamento da rede judiciária poderia almejar atingir.

Agora com o aumento das competências dos tribunais distritais estamos a ter alguns problemas especialmente na área criminal. Nem sempre estão presentes outras instituições (prisões, investigação criminal, IPAJ, OAM, etc). Este crescimento conjunto não se está a verificar. É um problema que já existia antes da classificação dos tribunais. Não tem havido articulação, quer seja para a instalação de novos tribunais, quer seja para o reforço das capacidades dos tribunais que já estejam em funcionamento. Até pode haver um tribunal e um juiz próximo, mas não pode fazer nada porque o arguido está noutra distrito e não há transporte (Ent. 10).

Na verdade, o IPAJ tem assumido igual objectivo de alargamento da sua presença no território nacional, em consonância com os planos quinquenais de governo. Em 2015, o IPAJ contava com uma cobertura territorial de 143 distritos, tendo prestado assistência em 167.016 casos (Procuradoria-Geral da República, 2016). No entanto, segundo os entrevistados, as limitações orçamentais não permitem que aquele organismo se dissemine pelo país ao ritmo pretendido criando postos de atendimento dotados de recursos humanos mínimos que dificilmente permitem responder às necessidades dos cidadãos<sup>108</sup>.

---

<sup>108</sup> Num estudo realizado em 2010, foram identificados os seguintes factores que condicionaram o crescimento do IPAJ:

- a) do ponto de vista histórico, as dificuldades do sector da administração da justiça não foram repartidas de igual modo por todas as instituições. Num contexto de carências de recursos humanos, quando comparada com outras instituições do sector, o IPAJ ficou, durante muitos anos, limitado a pouquíssimos membros e com uma formação bastante limitada;
- b) o quadro de pessoal do IPAJ ainda é bastante exíguo para as necessidades, contribuindo para que a maior dos membros não tenha um vínculo formal com o Estado;
- c) apenas em 2008 é que o IPAJ passou a ser considerado uma unidade orçamental. Até aquele ano, não tinha autonomia para gerir os fundos do orçamento do Estado, estando dependente das alocações (que nem sempre se efectivavam de acordo com as previsões e expectativas) por parte do Departamento de Administração e Finanças do Ministério da Justiça;
- d) durante vários anos, o IPAJ não beneficiou de apoio directo por parte dos parceiros de cooperação;
- e) o IPAJ não desenvolveu nem fez parte de um programa sistemático de formação dos respectivos membros, tendo esta situação sido revertida após a instalação do CFJJ;
- f) A maior parte das delegações do IPAJ não dispõe de instalações próprias, estando na sua maior parte dependentes do apoio dos governos provinciais e distritais;
- g) apenas em 2007 foi elaborado o primeiro plano estratégico específico do IPAJ, no qual se traçava uma perspectiva clara de desenvolvimento da instituição (José, 2010).

O IPAJ devia garantir a presença em todos os distritos do país. Essa é a meta em todos os planos quinquenais, mas que se torna muito difícil de cumprir por falta de recursos humanos e de infraestruturas. Mas como era um programa político era preciso cumprir. Quando começamos eram x distritos, depois foram criando mais distritos e outros estão a ser subdivididos. No fim do quinquénio vão ser 153 distritos. Só não se cumpriu porque os distritos estão sempre a aumentar. Além disso, há distritos em que o IPAJ só tem 1 quadro. Fica-se com constrangimentos quando um técnico fica doente ou perde a vida. O IPAJ está, neste momento, em 142 distritos (Ent. 22).

Eu penso que o IPAJ não consegue cobrir a maior parte de locais onde existem pessoas que, efectivamente, podem estar a precisar desses serviços que o IPAJ oferece (P58).

Por outro lado, segundo os entrevistados, a criação de postos de atendimento do IPAJ muitas vezes não significa a disponibilização efectiva de assistência jurídica e judiciária à população em causa, atenta a ausência de recursos humanos, seja por se tratarem de postos ambulatorios, seja por vicissitudes relacionadas com a saúde do pessoal ao serviço aí colocado.

Figura 15 – Roll up do IPAJ com o mapa de cobertura territorial do IPAJ



Mais precária ainda é a implementação nacional do ainda recente Instituto do Acesso à Justiça (IAJ)<sup>109</sup> da OAM, que concentra a maioria das suas actividades na cidade de Maputo, ainda que conte com pontos focais em Gaza, Nampula e Sofala e que organize, de forma descentralizada, em algumas províncias do país, as denominadas “caravanas da justiça”.

O IAJ começou em 2014. Em 2013, foram criados os termos de referência, que constitui a base da criação do IAJ. O IAJ presta informação jurídica e assistência jurídica a cidadãos carenciados e está associado à componente de formação dos

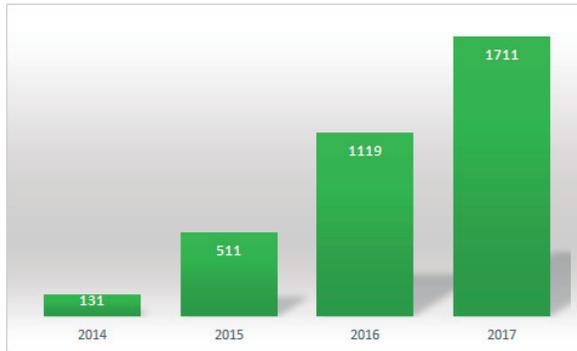
<sup>109</sup> A lei reconhece à Ordem dos Advogados um papel de promoção do acesso à justiça, devendo os respectivos membros prestar serviço público (patrocínio jurídico) não só na fase do estágio, mas também no exercício da função de advogado. A criação do Instituto de Acesso à Justiça (IAJ) resulta precisamente da assunção desse compromisso. O IAJ é uma unidade orgânica da OAM com a missão de promover o acesso ao direito e à justiça aos cidadãos carenciados, através da prestação de serviços de informação, consulta e assistência jurídica. Os serviços prestados pelo IAJ são gratuitos.

advogados estagiários, uma vez que o advogado estagiário na segunda fase do estágio pode pleitear em tribunal. Em Maputo, os advogados estagiários são escalados para os gabinetes de atendimento e ainda fazem visitas aos estabelecimentos prisionais e nos bairros periféricos. O IAJ tem pontos focais em 3 províncias: Nampula, Beira e Gaza (Ent. 20).

Figura 16 – Exemplo da publicidade a uma Caravana da Justiça do IAJ



Segundo o relatório de actividades da Ordem dos Advogados relativo à actividade desenvolvida durante o ano 2016, nesse ano foram atendidos 1.119 cidadãos (715 homens e 404 mulheres), tendo-se realizado 6 caravanas da justiça em Xai-Xai, Chimoio, Quelimane, Tete, Nampula e Pemba. Foram, ainda, realizados atendimentos em 10 bairros da cidade de Maputo (Ordem dos Advogados de Moçambique, 2017).

**Gráfico 4 – Número de casos atendidos no IAJ (2014-2017)**

Fonte: IAJ/OAM

O número de casos atendidos na cidade de Maputo tem vindo a crescer consideravelmente, como se pode ver no Gráfico 4.

#### ***b. O que significa assistência judiciária gratuita?***

Apesar de a lei dispor que o IPAJ se dedica à prestação de assistência jurídica ao cidadão economicamente desprotegido<sup>110</sup>, o certo é que, das entrevistas realizadas, resultou, por um lado, não existir um consenso sobre os critérios relevantes para a inserção do cidadão em tal categoria e, por outro, existir uma disjunção entre os critérios que definem a possibilidade de aceder a patrocínio judiciário gratuito e a possibilidade de obter isenção de custas judiciais. Na verdade, estas são duas dimensões distintas da assistência judiciária – pode o cidadão ser patrocinado gratuitamente pelo IPAJ e não lhe ser assegurada a isenção de custas judiciais.

Os entrevistados chamaram a atenção para o facto de a assistência judiciária gratuita ainda se encontrar regulada segundo legislação do tempo colonial, completamente

<sup>110</sup> Cf. artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento Interno do Instituto do Patrocínio e Assistência Jurídica, aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 153/2013 de 27 de Setembro.

desajustada da realidade moçambicana<sup>111</sup>, dificultando a obtenção de uma decisão de deferimento de isenção de custas judiciais.

A questão das isenções de emolumentos judiciários é um exemplo. Os documentos definidos são do tempo colonial. Os requerentes apresentam um atestado de pobreza passado pelas autoridades administrativas do bairro. Para não criarmos entraves ao acesso, deferimos os pedidos. Mas sabemos que a passagem dos atestados não é rigorosa. Qualquer pessoa, mesmo que não seja carente, pode ter um atestado. Então tudo depende da sensibilidade do juiz. Se tivéssemos que seguir a legislação colonial, demoraria muito tempo a despachar esses pedidos e ninguém teria direito (Ent.23).

Vou dar um exemplo. Uma pessoa veio pedir uma providência no valor de 18 milhões de meticais e tinha patrocínio de um advogado. O advogado colocou lá o pedido de isenção e atestado de pobreza. Foi muito difícil deferir isto. Eu pedi que comprovassem e indeferi. O advogado veio questionar a decisão. Pedi que comprovasse que, efectivamente, esta pessoa não tem recursos...e não é que trouxe as provas?! Foi buscar os documentos da acção social, que foram os documentos que permitiram que a administração do distrito emitisse o atestado de pobreza. Os serviços de acção social foram fazer visita ao domicílio e aferiram que esta pessoa é pobre. Perante esse elemento de prova o que eu decidi foi: vai pagar a final em caso de se aplicarem custas e tive que isentar dos preparos, mas a verdade é que trouxe a prova (P4).

A desadequação legislativa e a renitência dos tribunais em concederem isenção total de custas judiciais, que poderá ser agravada, como veremos no ponto 3.1.3, pela forma como o sistema de incentivos à produtividade dos tribunais se encontra construído e que pode gerar efeitos perversos, gera uma barreira económica, para muitos, intransponível. Essa barreira surge, a mais das vezes, antes ainda de ser formulado o pedido de isenção de custas, uma vez que a própria outorga da procuração forense exige o pagamento emolumentar, para o qual não está prevista qualquer isenção.

As nossas principais dificuldades são as seguintes: em primeiro lugar, a condição dos assistidos. A assistência jurídica aqui é gratuita, mas os tribunais nem sempre isentam os assistidos dos encargos judiciais. Em segundo lugar, a garantia da própria assistência por causa da necessidade constituição de mandatário, porque o cartório não presta serviço de forma gratuita para se regularizar a procuração (Ent. 34).

---

<sup>111</sup> Nos termos do Decreto-Lei 33.548, de 30 de Novembro de 1946, "consideram-se pobres as pessoas cujos bens ou rendimentos, deduzidos os indispensáveis para a sua manutenção e da família a seu cargo, sejam insuficientes para ocorrer às despesas normais do pleito" (artigo 2.º, §1). O pedido de concessão de isenção é realizado no processo judicial.

A pessoa, se vai ao IPAJ, não paga nada. Mas muita gente acaba desistindo, por causa da procuração... Eu já tive lá um caso que eu queria muito ajudar, mas quando eu pedi para ele assinar a procuração, ele sumiu, não apareceu mais... (P50).

Os entrevistados defendem, assim, uma regulamentação dos critérios de acesso quer ao patrocínio gratuito, quer à isenção de custas.

O que se pretendia era regulamentar de forma a os carenciados serem só aqueles que têm até três salários mínimos mensais (Ent.33).

Querem estender isto até aos cinco salários mínimos mensais. Nós sabemos qual é a realidade deste país. O agregado é numeroso. Sabemos que este critério não faz muito sentido nos distritos. Como é que se mede por exemplo as cabeças de gado (Ent.30).

Aprofundando ainda mais os constrangimentos económicos, alguns entrevistados referem a existência de cobranças ilícitas por parte de quem deveria prestar assistência judiciária gratuita.

Muitos dos defensores do IPAJ não são honestos porque apesar de serem nomeados defensores, depois cobram dinheiro às pessoas para propor as acções e estas queixam-se disso. Várias vezes existem queixas de que o IPAJ lhes está a pedir dinheiro para fazer uma acusação particular ou para pedirem uma indemnização. O acesso, sobretudo a má prestação de serviços por parte do IPAJ é o principal problema na justiça moçambicana. Alguns funcionários têm tendência para cobrar dinheiro, sobretudo aos ofendidos, por exemplo, para fazerem a acusação particular (P21).

O IPAJ presta assistência jurídica aos carenciados. No entanto, ouvimos falar em cobranças ilícitas. O facto de não comparecerem ao julgamento, muitas vezes está associado ao problema das cobranças de honorários. Se o trabalhador não paga, eles faltam (Ent. 23).

A desactualização legislativa, o sistema de incentivos à produtividade dos tribunais, assente no volume de taxas e impostos cobrados e pagos e não no trabalho realizado, a indefinição do papel das diversas instituições, a precariedade do sistema de assistência judiciária fundado em grande parte em trabalho não remunerado pelo Estado, as situações denunciadas de cobranças ilícitas em assistência judiciária supostamente gratuita são alguns factores que agravam as barreiras económicas dos cidadãos aos tribunais judiciais.

### c. O processo de construção de um modelo de assistência judiciária

O IPAJ e a OAM prosseguem, na sua essência, interesses relativamente diferentes. Se, por um lado, o IPAJ é uma instituição criada com o especial propósito de assegurar a assistência jurídica gratuita aos cidadãos economicamente carenciados, por outro lado, a OAM tem por função assegurar a regulação e o controlo disciplinar de uma profissão liberal – a dos advogados. Não obstante, à OAM cabe-lhe também o cumprimento do serviço público de assistência e patrocínio judiciário, por três vias: a) os advogados podem prestar assistência jurídica *pro bono*; b) o serviço de assistência jurídica ou o juiz do processo pode nomear um advogado para defender ou representar em tribunal determinada pessoa que não tenha condições para pagar os serviços privados, não podendo essa nomeação ser recusada, salvo justo impedimento; c) durante o período de dois anos de estágio de acesso à profissão.

A lei estabelece um quadro normativo que permite a construção de pontes entre as duas instituições. O Estatuto da OAM permite que os técnicos e assistentes jurídicos do IPAJ exerçam advocacia nas causas cujos valores não excedam a alçada dos tribunais judiciais de Província ou, tratando-se de crimes, sejam puníveis com pena até dois anos de prisão. No entanto, o Estatuto da OAM condiciona a intervenção dos técnicos e assistentes jurídicos ao facto de não existirem advogados suficientes na circunscrição territorial em que aqueles actuam<sup>112</sup>. No entender de alguns actores, para além desta limitação não ser clara – dadas as dificuldades práticas para aferir da inexistência de advogados em número suficiente – desencoraja o acesso à justiça, na medida em que os serviços de advocacia privada são muito caros (proibitivos para a maior parte das pessoas), mesmo nos locais onde exista maior disponibilidade de advogados.

O actual Estatuto Orgânico do IPAJ estabelece um quadro jurídico que melhor favorece a articulação entre o Estado, a Ordem dos Advogados e a sociedade civil no

---

<sup>112</sup> Artigo 154º da Lei nº 28/2009, de 29 de Setembro, que aprova o Estatuto da OAM.

que respeita à prestação de serviços de assistência jurídica<sup>113</sup>. O Estatuto faz uma distinção entre defensores públicos, assistentes e técnicos jurídicos. Os defensores públicos são funcionários afectos ao IPAJ, integrados nas Carreiras de Técnico Superior de Assistência Jurídica e Técnico de Assistência Jurídica. Os assistentes e técnicos jurídicos exercem o patrocínio e assistência jurídica através das parcerias estabelecidas entre o IPAJ e organizações da sociedade civil<sup>114</sup>.

Para além do patrocínio judiciário, compete aos membros do IPAJ, especialmente na fase do estágio, prestar serviços de informação e consulta jurídica, conciliação e mediação de conflitos e educação cívica. Para o efeito, o IPAJ dispõe de uma Direcção de Formação e Estágio cuja função, entre outras, é propor políticas de formação, treinamento dos funcionários, membros e estagiários do IPAJ e coordenar o estágio. O estágio oferecido pelo IPAJ é destinado a licenciados em direito, estudantes finalistas do curso de direito, e estagiários da Ordem dos Advogados. Os licenciados que prestem estágio no IPAJ durante dezasseis meses estão isentos de frequentar o estágio da Ordem dos Advogados<sup>115</sup>. De acordo com o respectivo Regulamento, os estágios são realizados mediante a celebração de memorandos de entendimento entre o IPAJ, faculdades de direito e organizações da sociedade civil. O Regulamento veio sancionar e estruturar uma prática em curso.

A este conjunto de serviços de assistência jurídica acrescentou-se, mais recentemente, a iniciativa da Ordem dos Advogados, tendo sido criado o Instituto de Assistência Jurídica (IAJ), a que já fizemos referência. À semelhança do IPAJ, o IAJ está vocacionado para a promoção do acesso ao direito e à justiça através da prestação de serviços de informação, consulta e apoio ou assistência judiciária aos cidadãos carenciados ou que, por algum motivo, enfrentem impedimentos ou dificuldades no

---

<sup>113</sup> O Estatuto Orgânico do IPAJ foi aprovado pelo Decreto nº 15/2013, de 26 de Abril.

<sup>114</sup> Os Técnicos Jurídicos são aqueles que possuem o nível de licenciatura em direito ou equivalente e hajam sido aprovados em curso de capacitação específico. Os Assistentes Jurídicos são aqueles que possuem o nível médio técnico-profissional ou equivalente em área afim e ter sido aprovado em curso específico.

<sup>115</sup> O Regulamento do Estágio do IPAJ foi aprovado pela Diploma Ministerial nº 178/2014, de 23 de Outubro.

acesso ao direito e à justiça. A justificação material para a criação do IAJ resulta da própria lei, que reconhece à OAM um papel no cumprimento do serviço público de assistência e patrocínio judiciário.

O mosaico institucional do sistema de acesso à justiça em Moçambique tornou-se, assim, mais complexo com a participação uma multiplicidade de instituições de cariz e percursos diversificados (Estado, associações, instituições de ensino públicas e privadas, etc.). Se esta nova paisagem potencialmente amplia as possibilidades de acesso, oferecendo aos cidadãos um contexto para a mobilização selectiva das instituições, representa um desafio ainda por vencer: a necessidade de construção de um sistema de acesso ao direito e à justiça articulado e integrado que melhor sirva a quem dele carece. Pois, até ao momento, entre os actores que integram as instituições, parece predominar a ideia de competição por espaços de actuação e, nesse quadro, a multiplicidade de organismos pode não significar mais e melhor acesso.

O IAJ não tem personalidade jurídica. O Estatuto da OAM já diz quais são os seus órgãos e não refere o IAJ (Ent.22).

A minha pergunta é: qual é o sentido que faz o IPAJ? (...) Para mim não faz sentido nenhum... O IPAJ é um concorrente dos advogados... Eu vejo assim... (P16).

É certo que aquele posicionamento não é unânime, havendo quem entenda que a complementaridade entre as instituições é necessária e que deve ser encorajada, sobretudo tendo presente a escassez de advogados, os custos da advocacia privada, para além da indisponibilidade dos advogados para prestar assistência jurídica *pro bono*:

Eu não concordo. Basta perguntar: "o Senhor Dr. aceita assistir aqueles 10 estivadores que estão ali na Praça dos Trabalhadores e que eles te paguem 1000 meticais para os assistir até ao desfecho do processo com a entidade patronal?". Vai dizer que não, porque no tempo que estamos a discutir isto o Senhor Dr. já tinha cobrado 15.000 meticais destas duas horas ou desta hora em que estamos a discutir... Posso estar a exagerar, mas o grupo alvo do IPAJ, nenhum advogado aqui aceita... (P15).

Vamos olhar para a realidade... Quantos advogados somos com inscrição? E dos que estão inscritos, quantos é que, efectivamente, exercem? E dos que exercem, quantos exercem a tempo inteiro? E quantos exercem a tempo parcial? E quantos estão em Maputo? Então, temos também que olhar nesta componente. O IPAJ tem

um contributo extremamente importante, sobretudo, na camada dos carentes ou desfavorecidos, independentemente da qualidade. É que é diferente de ter que ir ao tribunal sem absolutamente nenhum defensor ou acompanhado por alguém. Sempre faz alguma coisa...É preciso melhorar e estabelecer melhor o campo de actuação dos advogados e dos defensores do IPAJ (P19).

Estas divergências de perspectivas quanto ao papel de cada instituição, especialmente do IPAJ e da OAM/IAJ acaba por se traduzir numa ausência de estratégia nacional concertada para o acesso ao direito e à justiça, com prejuízo para os cidadãos. A política pública a desenvolver nesta matéria deve ser esclarecedora criando um quadro legal incentivador da articulação institucional. Actualmente, os exemplos de articulação são na maior parte das vezes meramente esporádicos e, previsivelmente, com resultados muito limitados.



### 3. A ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DOS TRIBUNAIS JUDICIAIS: QUE IMPACTO NA INDEPENDÊNCIA DO PODER JUDICIAL?

O princípio da independência do poder judicial constitui um dos princípios fundamentais do Estado de Direito democrático. A sua concretização assenta em várias dimensões do sistema judicial. Uma dessas dimensões relaciona-se com o modelo de administração e gestão dos tribunais. Sendo que os arranjos constitucionais, legislativos e organizacionais que visam, no âmbito dessa dimensão, garantir aquele princípio podem ser muito díspares de país para país. Na experiência comparada podemos identificar modelos que conferem uma maior autonomia administrativa e financeira ao poder judicial e aqueles outros com um pendor mais executivo, isto é, em que essas competências pertencem na sua totalidade ou são divididas com o poder executivo.

A criação de Conselhos Superiores, quer da magistratura judicial, quer da magistratura do Ministério Público, é considerada, genericamente, como um dos mecanismos clássicos de reforço da autonomia e da independência do poder judicial e da limitação do poder de interferência, por parte do executivo sobre o judicial, principalmente no que respeita à administração e gestão dos tribunais. Se a criação daqueles órgãos tende a ser consensual, o grau da sua autonomia e o tipo de competências, em matéria administrativa e financeira, bem como a sua composição, isto é, se deve ou não existir equilíbrio entre magistrados e não magistrados é, em vários países, palco de tensão entre o poder político e o poder judicial. Enquanto, para uns, o alargamento daquelas competências e uma composição dominada por magistrados constituem condições centrais da afirmação da autonomia e da independência do poder judicial; para outros, a importância de garantir um sistema de pesos e contrapesos (*checks and balances*) aconselha a repartição de competências entre os dois poderes. Numa outra vertente, a composição dos Conselhos é também

vista como ferramenta de reforço da transparência e do controlo externo do sistema de justiça através da participação plural naqueles órgãos (Guarnieri, 2001)<sup>116</sup>.

O quadro constitucional e legal da administração e gestão dos tribunais constitui, como referimos, dimensão fundamental em que assenta a independência do poder judicial. Mas não é suficiente avaliar o quadro legal. É também necessário avaliar em que medida estão asseguradas, na prática, as condições organizacionais e funcionais, internas e externas, que possibilitem o desenvolvimento desse quadro legal e, conseqüentemente, que possibilitem afirmar efectivamente a independência dos tribunais.

Neste ponto, procuramos identificar os factores que foram realçados pelos vários intervenientes entrevistados ou participantes em grupos de discussão como influenciando a administração independente da justiça, olhando, em primeiro lugar, para aqueles que afectam a independência externa do poder judicial, ou seja, aqueles que contendem com a liberdade de que o poder judicial usufrui relativamente a outros órgãos políticos (Garapon, 1998). Seguidamente, analisaremos os factores que tocam a denominada independência interna (Garapon, 1998), ou seja, aquela que está na disposição dos seus membros no interior da corporação.

### **3.1. A ESTRUTURA DA GOVERNAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DOS TRIBUNAIS ASSEGURA A INDEPENDÊNCIA EXTERNA?**

Em Moçambique, a Constituição de 2004, que veio dotar de dignidade constitucional os órgãos de disciplina das magistraturas (Conselho Superior da Magistratura Judicial, Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público e Conselho Superior da Magistratura Judicial Administrativa), e a legislação subsequente – essencialmente, a

---

<sup>116</sup> Especificamente sobre os Conselhos Superiores da magistratura do Ministério Público, veja-se (Dias & Azevedo, 2008).

Lei de Organização Judiciária (LOJ)<sup>117</sup>, o Estatuto dos Magistrados Judiciais (EMJ)<sup>118</sup> e a Lei Orgânica do Ministério Público e Estatuto dos Magistrados do Ministério Público<sup>119</sup> – estabelecem o enquadramento legal base da estrutura de governação e administração do sistema judicial. Neste relatório não iremos analisar a estrutura do Ministério Público e os seus órgãos de governo e disciplina, matéria que, atendendo às especificidades da magistratura em causa, deverá ser objecto de um estudo autónomo. Para a magistratura judicial e os tribunais judiciais, aqueles diplomas estruturantes estabelecem órgãos próprios de administração, gestão e disciplina (cf. Figura 17).

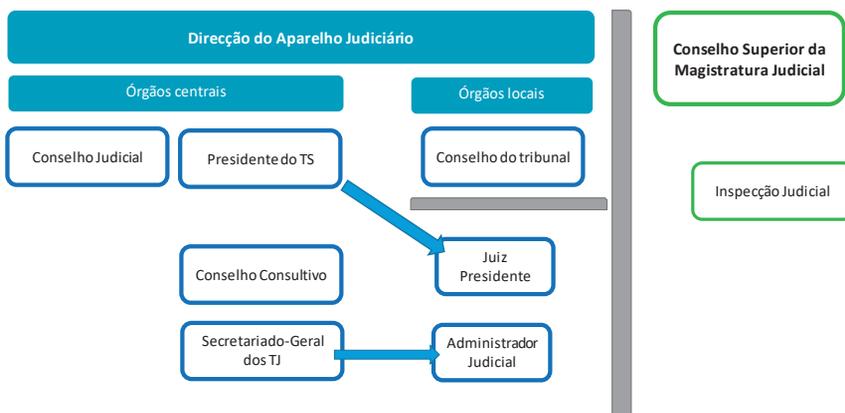
---

<sup>117</sup> Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto, posteriormente alterada pela Lei n.º 24/2014, de 23 de Setembro, e pela Lei n.º 11/2018, de 3 de Outubro.

<sup>118</sup> Lei n.º 7/2009, de 11 de Março, alterada pela Lei n.º 3/2011, de 11 de Janeiro, e pela Lei n.º 8/2018, de 27 de Agosto.

<sup>119</sup> Lei n.º 22/2007, de 1 de Agosto, alterada pelas Leis n.º 8/2009, de 11 de Março, e 14/2012, de 8 de Fevereiro, posteriormente revogada pela Lei n.º 4/2017, de 18 de Janeiro. A Procuradoria-Geral da República foi criada pela Lei n.º 6/89, de 19 de Setembro, posteriormente revogada pela Lei n.º 22/2007, de 1 de Agosto. Esta sofreu uma primeira alteração (em 2009) para a introdução da categoria de Sub-Procurador-Geral Adjunto, que passam a representar o Ministério Público nos tribunais superiores de recursos, entretanto criados. Através da Lei n.º 14/2012 de 8 de Fevereiro, o Estatuto Orgânico do MP foi objecto de uma revisão mais profunda quanto às competências e à orgânica, sobretudo de modo a contemplar os gabinetes de combate à corrupção e as funções dos magistrados na PGR. As duas leis foram recentemente revogadas pela Lei n.º 4/2017, de 18 de Janeiro, que regula de forma mais consistente a organização institucional do Ministério Público, a estrutura e competências da Procuradoria Geral da República e respectivos departamentos especializados, e define os órgãos subordinados do Ministério Público (Gabinete Central de Combate à Corrupção, Sub-Procuradoria Geral, Procuradoria Provincial e Procuradoria Distrital). À semelhança dos diplomas legais anteriores, a Lei n.º 4/2017, de 18 de Janeiro, também contempla um capítulo dedicado ao Estatuto dos Magistrados do Ministério Público.

**Figura 17 – Órgãos de governação, administração, gestão e disciplina dos tribunais judiciais**



A administração, gestão e disciplina dos tribunais judiciais encontra-se distribuída, dentro do poder judicial da jurisdição comum, por duas estruturas distintas, embora interligadas: os órgãos de direcção do aparelho judiciário previstos na Lei de Organização Judiciária, a nível central (o Conselho Judicial e o Presidente do Tribunal Supremo) e a nível local (o juiz presidente e, eventualmente, o Conselho do Tribunal), por um lado, e, por outro, o Conselho Superior da Magistratura Judicial. Assim, nos termos da Lei de Organização Judiciária, os tribunais judiciais dispõem de órgãos de gestão próprios, cuja actuação se encontra vinculada aos princípios da transparência e responsabilidade pública no exercício das suas funções<sup>120</sup>. A articulação da direcção dos tribunais com o Governo faz-se, nos termos da lei, “à luz do princípio da interdependência dos órgãos de soberania”, operacionalizando-se tal relação quer através de mecanismos de coordenação que devem assegurar a planificação e monitoria integradas de forma a garantir o desenvolvimento harmonioso das instituições do sector da justiça, quer através da partilha de informações no âmbito da organização e funcionamento dos tribunais e dos recursos humanos, património e orçamento afectos à justiça<sup>121</sup>. O Conselho Superior da Magistratura Judicial, por seu

<sup>120</sup> Cf. artigo 92.º da LOJ.

<sup>121</sup> Cf. artigo 109.º da LOJ.

turno, ocupa-se, maioritariamente de questões disciplinares e, com o auxílio da Inspeção Judicial, da avaliação de desempenho dos magistrados judiciais.

### **3.1.1. A estrutura da governação dos tribunais a nível central: o receio da cooptação política dos órgãos de cúpula do sistema judicial**

Segundo o disposto no artigo 39.º, n.º 3, da LOJ, a direcção do aparelho judicial incumbe ao Tribunal Supremo, apresentando como órgãos centrais, com competências essenciais para a organização dos tribunais, planificação das actividades e melhoria da eficácia do sistema judicial, o Conselho Judicial e o Presidente do Tribunal Supremo<sup>122</sup>, apoiados pelo Conselho Consultivo<sup>123</sup> e pelo Secretariado-Geral dos tribunais judiciais (cf. Figura 18). O Secretariado-Geral, por sua vez, é dirigido pelo Secretário-Geral dos tribunais ao qual são atribuídas “funções de superintender nas matérias de apoio à actividade jurisdicional, dirigir e coordenar todos os serviços de apoio técnico-administrativo aos órgãos do aparelho judicial”<sup>124</sup>.

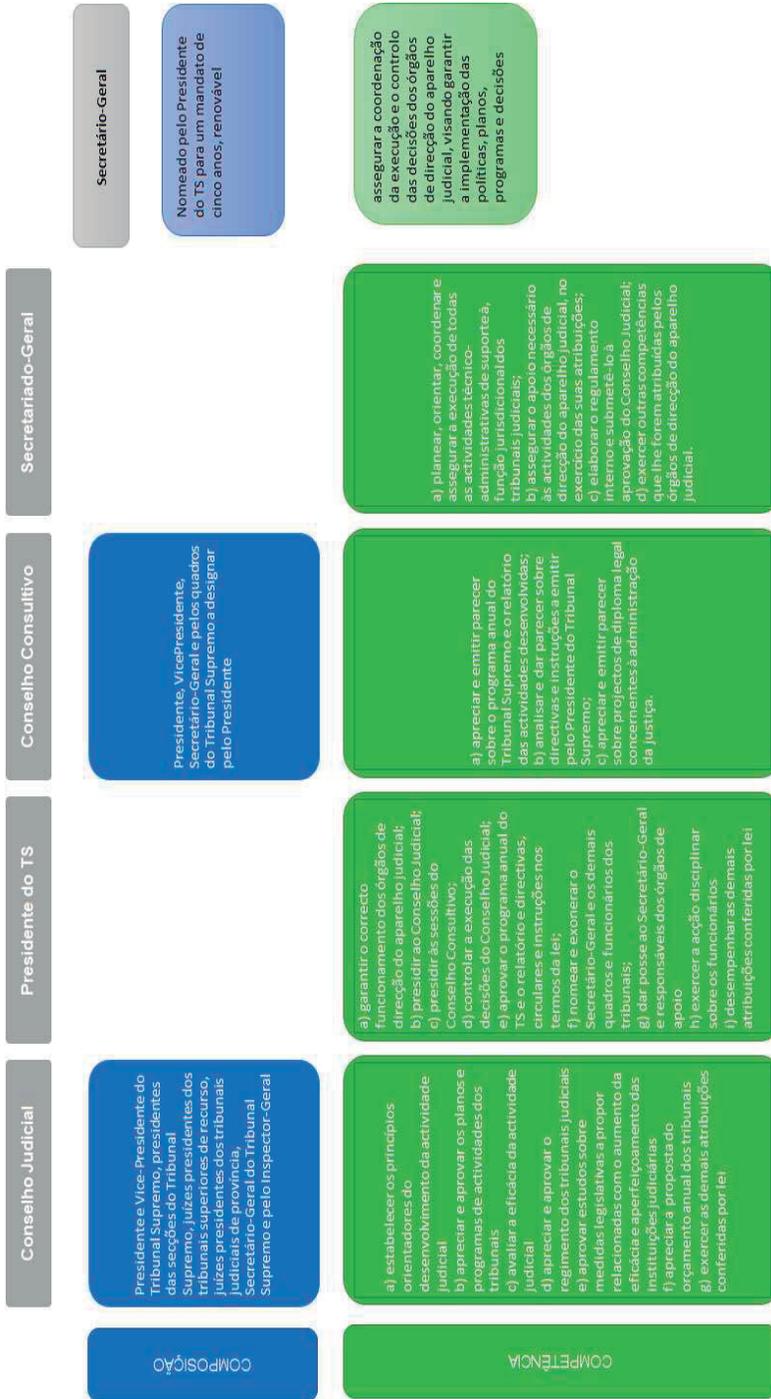
---

<sup>122</sup> O Presidente do Tribunal Supremo é nomeado directamente pelo Presidente da República, assim como o seu Vice-Presidente, por um mandato de 5 anos, renováveis, ouvindo para tanto o Conselho Superior da Magistratura Judicial. Este acto de nomeação está sujeito a ratificação pela Assembleia da República (cf. artigo 53.º da Lei de Organização Judiciária).

<sup>123</sup> O Conselho Judicial reúne pelo menos uma vez por ano e tem por função analisar e deliberar sobre “questões fundamentais da organização, funcionamento e desenvolvimento do aparelho judicial” (cf. artigo 94.º e 95.º da LOJ).

<sup>124</sup> Cf. artigo 103.º, n.º 1, da LOJ.

Figura 18 – Composição e competências dos órgãos da direcção do aparelho judiciário



O Presidente do Tribunal Supremo assume uma posição proeminente, avocando múltiplas competências. Enquanto órgão central da direcção do aparelho judicial compete-lhe, nomeadamente, garantir o correcto funcionamento dos órgãos de direcção do aparelho judicial; presidir ao Conselho Judicial; presidir às sessões do Conselho Consultivo; controlar a execução das decisões do Conselho Judicial; nomear e exonerar o Secretário-Geral, os demais quadros e funcionários dos tribunais; e exercer acção disciplinar sobre os funcionários<sup>125</sup>. Enquanto presidente do Tribunal Supremo e ainda em matéria de governação, tem um outro conjunto de competências fundamentais, tais como:

- Determinar a entrada em funcionamento dos tribunais e a sua organização em secções, sob proposta do Conselho Superior da Magistratura Judicial<sup>126</sup>;
- Nomear os presidentes dos tribunais e secções, ouvindo para tanto o Conselho Superior da Magistratura Judicial<sup>127</sup>;
- Emitir directivas e instruções de carácter genérico, dirigidas aos tribunais judiciais de escalão inferior, visando uma maior eficácia e qualidade da administração de justiça<sup>128</sup>.

A sua centralidade, inclusive na relação com os restantes órgãos é visível na representação apresentada na Figura 19.

---

<sup>125</sup> Cf. artigo 97.º da Lei de Organização Judiciária.

<sup>126</sup> Cf. artigo 31.º da LOJ.

<sup>127</sup> Cf. artigo 54.º, n.º 1, alínea f), da LOJ.

<sup>128</sup> Cf. artigo 54.º, n.º 1, alínea g), da LOJ.

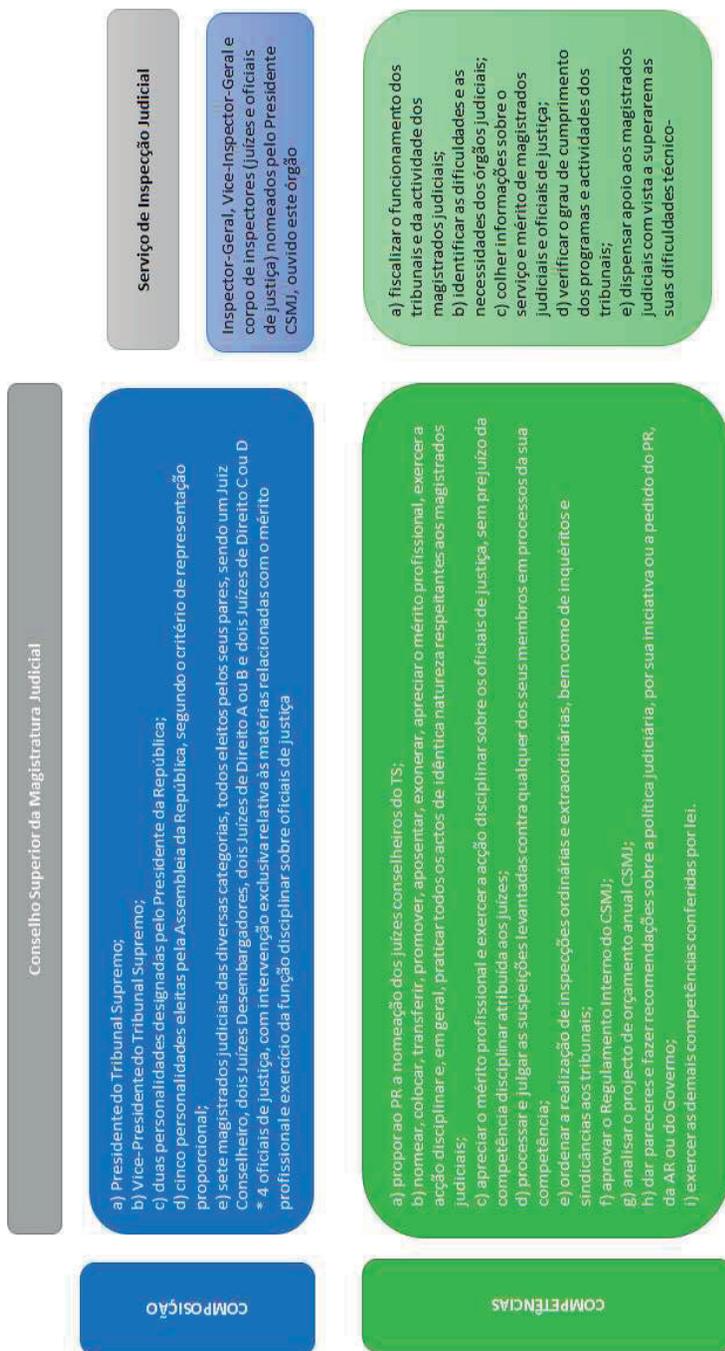
**Figura 19 – Centralidade do Presidente do Tribunal Supremo na relação com os restantes órgãos do poder judicial**



A par dos órgãos centrais da direcção do aparelho judiciário, o Conselho Superior da Magistratura Judicial (CSMJ), como órgão de gestão e disciplina da magistratura judicial, assume competências fundamentais, essencialmente no âmbito da gestão de recursos humanos, não só enquanto órgão que reconhece o curso específico de ingresso na magistratura judicial<sup>129</sup>, mas, essencialmente, atenta a sua função de nomeação, colocação e transferência de magistrados judiciais. Enquanto órgão de disciplina, o CSMJ exerce a acção disciplinar sobre magistrados judiciais e oficiais de justiça, contando com o apoio da Inspeção Judicial (cf. Figura 20).

<sup>129</sup> Artigo 8.º, alínea d), do Estatuto dos Magistrados Judiciais. Desde 2000 que os cursos de formação inicial são realizados no Centro de Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ). Mesmo depois da entrada em funcionamento do CFJJ, alguns magistrados e/ou candidatos a magistrados moçambicanos foram formados no Centro de Estudos Judiciários, no âmbito dos acordos de cooperação entre Moçambique e Portugal.

Figura 20 – Composição e competências do CSMJ e do Serviço de Inspeção Judicial



Apesar de o modelo de administração e gestão dos tribunais atribuir competências centrais ao poder judicial, há matérias que se mantêm na disponibilidade do Governo. Nos termos do artigo 110.º da LOJ, compete-lhe, especificamente:

- Proceder à criação dos tribunais e à definição da sua área de jurisdição;
- Assegurar a construção das infra-estruturas necessárias ao adequado funcionamento dos tribunais;
- Assegurar a formação de magistrados judiciais, oficiais de justiça e demais funcionários dos tribunais.

Neste quadro de distribuição de competências entre o poder judicial e o poder político, os arranjos institucionais de governação dos tribunais pressupõem uma articulação com o governo a vários níveis. Nos termos da Lei de Organização Judiciária, no contexto da direcção do sistema judicial, os tribunais articulam com o governo,

“a) através de mecanismos de articulação que assegurem a planificação e monitoria integradas, tendo em vista o desenvolvimento harmonioso das instituições do sector da justiça;

b) mediante partilha de informações sobre matérias de natureza executiva, nomeadamente, no domínio da organização do aparelho dos tribunais, recursos humanos, património e orçamento” (artigo 109.º da LOJ).

As garantias constitucionalmente previstas quanto aos juízes, como a imparcialidade, a irresponsabilidade e a inamovibilidade (que impede que os juízes, salvo nos casos expressamente previstos na lei, sejam transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos)<sup>130</sup>, bem como a previsão de um órgão privativo de gestão e disciplina têm como principal objectivo assegurar a independência dos juízes<sup>131</sup>. Estas garantias visam asseverar a ausência de interferência dos restantes poderes do Estado no poder judicial.

No inquérito aplicado aos magistrados judiciais procurámos saber qual a sua percepção quanto à ingerência do poder político nos tribunais. Essa questão foi

---

<sup>130</sup> Cf. artigo 217.º da Constituição.

<sup>131</sup> Cf. artigo 10.º, n.º 2, da Lei de Organização Judiciária.

colocada em duas perguntas distintas, procurando saber qual a avaliação da situação actual e quais as suas percepções quanto à evolução da situação nos últimos dez anos (Tabela 10).

**Tabela 10 – Respostas às questões: “Como avalia a evolução da carreira judicial nos últimos dez anos relativamente à independência no exercício profissional face ao poder político” e “Indique, por favor, em que medida concorda com a seguinte afirmação: “O poder político/governo interfere na justiça”**

Como avalia a evolução da carreira judicial nos últimos dez anos relativamente à independência no exercício profissional face ao poder político		Indique, por favor, em que medida concorda com a seguinte afirmação: "O poder político /governo interfere na justiça"	
Tem melhorado muito	10,00%	Concorda totalmente	18,33%
Tem melhorado	35,00%	Concorda	43,33%
Tem permanecido igual	15,00%	Nem concorda nem discorda	16,67%
Tem piorado	18,33%	Discorda	16,67%
Tem piorado muito	8,33%	Discorda totalmente	1,67%
NR	13,33%	NR	3,33%
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>Total</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: CES-OPJ

Se 45% dos respondentes referiram que a independência no exercício profissional face ao poder político tem melhorado ou tem melhorado muito nos últimos dez anos, o certo é que 61,66% dos respondentes afirmaram concordar ou concordar totalmente com a expressão “o poder político/governo interfere na justiça”. Os resultados do inquérito estão em linha com posições manifestadas nas entrevistas e nos painéis, que permitem concluir existir uma percepção generalizada entre a maioria dos magistrados judiciais de que existe, ainda, uma ingerência relevante do poder político na justiça. O que significa que a sociedade em geral e, em especial, os poderes político e judicial têm que criar condições para que, a curto prazo, seja, pelo menos, mitigada a disjunção entre o propósito de independência e a percepção verificada.

São várias as vias possíveis através das quais essas interferências podem ocorrer<sup>132</sup>. Destacamos aqui apenas as evidenciadas pelos actores entrevistados. A principal

<sup>132</sup> Veja-se, a título de exemplo, (Gomes, Lauris, & Araújo, 2012).

preocupação manifestada pelos entrevistados quanto ao desenho da macroestrutura da governação do sistema judicial prende-se com o receio de cooptação política dos órgãos de cúpula do sistema judicial, em particular do Tribunal Supremo e do Conselho Superior da Magistratura Judicial. No lastro dessa preocupação está o sistema de nomeação dos juízes conselheiros do Tribunal Supremo. Além do Presidente e do Vice-Presidente do Tribunal Supremo, o Presidente da República nomeia, ainda, os juízes conselheiros do Tribunal Supremo. Quanto aos primeiros, o acto de nomeação, para um mandato de cinco anos renovável, é precedido de audição do CSMJ e seguido de ratificação pela Assembleia da República<sup>133</sup>. Quanto aos juízes conselheiros, segundo o disposto no artigo 16.º do EMJ, “o provimento de vagas de Juiz Conselheiro do Tribunal Supremo, faz-se mediante concurso público de avaliação curricular, aberto aos magistrados e a outros cidadãos de reputado mérito, licenciados em direito, sob proposta do Conselho Superior da Magistratura Judicial”<sup>134</sup>. O concurso público, por sua vez, é declarado aberto pelo CSMJ<sup>135</sup>, competindo a este propor ao Presidente da República a nomeação dos juízes conselheiros do Tribunal Supremo<sup>136</sup>. É, assim, ao Presidente da República que compete a nomeação dos juízes conselheiros e é perante aquele que estes tomam posse<sup>137</sup>.

O concurso para juiz conselheiro tem uma validade de 3 anos, o que significa que este concurso que foi feito agora vai ser válido para os próximos 3 anos. Se houver mais vagas entretanto, podem entrar esses candidatos. Mas não é forçoso que seja pela ordem da lista de classificação, porque o cargo de juiz conselheiro é de nomeação presidencial. Por isso, o Presidente da República pode entender que alguém não tão bem classificado está em melhores condições para aceder ao cargo. (Ent.6).

---

<sup>133</sup> Cf. artigo 53.º da LOJ.

<sup>134</sup> Nos termos do n.º 2 do artigo 16.º do EMJ, “Podem concorrer para o cargo de Juiz Conselheiro do Tribunal Supremo, os magistrados judiciais e do Ministério Público, bem como os juristas de reputado mérito e idoneidade cívica, com, pelo menos, dez anos de actividade na carreira de docente universitário em Direito ou no exercício da advocacia”.

<sup>135</sup> Cf. artigo 19.º do EMJ.

<sup>136</sup> Cf. artigo 138.º, alínea a), do EMJ.

<sup>137</sup> Cf. artigo 20.º do EMJ.

Aquela solução legislativa é criticada por alguns entrevistados que a vêem como perniciosa para a independência judicial.

O problema começa porque a justiça não é um poder, mas é um sector... Quando a justiça é entendida como um sector do executivo, quando é dominada pelo executivo, não pode afirmar-se em termos democráticos normais. O poder judicial tinha que ter autonomia e tinha que estar completamente separado do poder executivo e do poder legislativo. A questão é que não está. Enquanto continuarem estas nomeações pelo Presidente da República dos presidentes dos tribunais, enquanto a Procuradoria for constituída por pessoas que estão amarradas, quer politicamente, quer por via de uma subordinação de clientela ao poder político, nós não temos justiça, temos uma espécie de justiça (P14).

Voltamos à questão da separação de poderes. O Presidente a nomear o Presidente do Tribunal Supremo não pode ser (P17).

Uma segunda objecção prende-se com a composição do Conselho Superior da Magistratura Judicial. Como refere Cappelletti (1989), um modelo centrado na autonomia dos tribunais constitui alavanca da independência do sistema judicial face ao poder político, mas a adopção de um modelo puramente interno de avaliação dos juízes pode constituir uma fragilidade do sistema judicial, acentuando o corporativismo e a falta de transparência. O equilíbrio na composição dos Conselhos Superiores, como se referiu anteriormente, sempre assumiu, assim, uma importância preponderante. Do trabalho de campo realizado resultou uma tensão evidente entre aqueles que defendem existir um excesso de peso das personalidades eleitas ou designadas pelo poder político no Conselho Superior da Magistratura Judicial e aqueles que olham para aquele órgão, numa perspectiva corporativa, como protecção da magistratura judicial.

Devíamos fazer uma reflexão sobre como é que são indicados, nomeados ou instituídos os membros do Conselho Superior da Magistratura Judicial e do Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público. Quem são essas pessoas e como é feita a sua colocação para a direcção desses cargos? Não se pode esperar o sistema judicial independente do poder político quando os que dirigem esse sistema judicial são nomeados, são empossados, são indicados por aqueles que exercem cargos no poder político (...). Eu penso que nem sequer é razoável que, de forma cega, se acredite que há esta independência do poder judicial ao poder político, quando quem institui os membros do Conselho Superior da Magistratura Judicial e, bem assim, do Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público são entidades ligadas ao poder político (P42).

O Conselho Superior da Magistratura, às vezes, toma algumas decisões, mas demora muito tempo. Quando há queixas contra os juízes, a tendência é corporativista. Eles defendem-se. Primeiro, passa logo pela composição do Conselho. Eles defendem-se. Há lá pessoas que não são juízes, mas estão em minoria (P20).

Aquelas duas posições, contraditórias, têm, no entanto, no seu lastro, dois denominadores comuns: a desconfiança face ao funcionamento do sistema de justiça e a opacidade na acção das estruturas de governação da justiça. Independentemente do modelo que se queira aprofundar – de pendor mais executivo ou de pendor mais judicial – o seu funcionamento só se torna eficaz se o mesmo for dotado de transparência suficiente que permita à generalidade dos actores e dos cidadãos conhecer, compreender e avaliar o sistema de justiça e o procedimento de tomada de decisão das estruturas que o governam. Essa acção é essencial para aprofundar a legitimação social da justiça e as percepções positivas sobre ela. Deve ter-se em conta que as percepções sobre o funcionamento das estruturas de governo do sistema judicial, seja por parte dos agentes judiciais, por parte de outros actores da sociedade civil organizada, seja por parte dos cidadãos em geral, constituem também, uma medida fundamental de avaliação do seu nível de independência.

### **3.1.2. A estrutura da administração e gestão ao nível do tribunal: a impreparação para o exercício de funções de gestão**

Ao nível do tribunal, a lei prevê a nomeação de um juiz presidente, de um administrador judicial, com funções de apoio ao respectivo juiz presidente e que respondem duplamente perante o respectivo juiz presidente e perante o secretário geral do tribunal<sup>138</sup>, e a criação, pelo Presidente do Tribunal Supremo, sempre que as circunstâncias o justificarem, de um conselho de tribunal, a funcionar junto dos tribunais de escalão inferior, dirigido pelo respectivo juiz presidente e integrando os juízes profissionais desse mesmo tribunal. As competências de cada juiz presidente são distintas, consoante o tipo de tribunal a que presidem (cf. Figura 21).

---

<sup>138</sup> Cf. artigo 105.º da LOJ.

Figura 21 – Competência dos juízes presidentes do TSR, TJP e TJD

Juiz Presidente do Tribunal Superior de Recurso	Juiz Presidente do Tribunal Judicial de Província	Juiz Presidente do Tribunal Judicial de Distrito
<ul style="list-style-type: none"> <li>• dirigir e representar o tribunal;</li> <li>• orientar superiormente os serviços de secretaria e de apoio;</li> <li>• convocar e presidir às sessões de distribuição de processos;</li> <li>• presidir às conferências e julgamentos do tribunal ou da secção de que for membro;</li> <li>• presidir ao acto de investidura dos juizes eleitos do tribunal;</li> <li>• prestar informação sobre a actividade judicial do tribunal; dar posse e prestar informação de serviço sobre os funcionários do tribunal;</li> <li>• dar posse e prestar informação de serviço sobre os funcionários do tribunal;</li> <li>• exercer as demais atribuições conferidas por lei</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dirigir e representar o tribunal;</li> <li>• supervisionar a secretaria judicial e os demais serviços de apoio;</li> <li>• presidir e dirigir a distribuição de processos;</li> <li>• presidir ao acto de investidura dos juizes eleitos do tribunal;</li> <li>• distribuir os juizes eleitos pelas secções do tribunal;</li> <li>• dar posse aos juizes dos tribunais judiciais de distrito;</li> <li>• propor ao CSMJ a transferência e colocação de juizes de escalão distrital;</li> <li>• informar o Tribunal Supremo sobre a movimentação e distribuição de juizes eleitos;</li> <li>• prestar informação sobre a actividade judicial do tribunal;</li> <li>• emitir directivas e instruções nos termos do que se achar regulado em diploma próprio;</li> <li>• dar posse aos funcionários do tribunal e prestar sobre eles informações de serviço;</li> <li>• proceder disciplinarmente contra funcionários do tribunal;</li> <li>• controlar a gestão do orçamento e do património, bem como a arrecadação de receitas do Estado e do Cofre dos Tribunais;</li> <li>• presidir ao Conselho Provincial (Coordenador da Justiça Comunitária;</li> <li>• exercer as demais atribuições previstas por lei</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dirigir e representar o tribunal;</li> <li>• supervisionar a secretaria judicial e os demais serviços de apoio;</li> <li>• presidir e dirigir as sessões de distribuição de processos, quando o tribunal estiver organizado em secções;</li> <li>• presidir ao acto de investidura dos juizes eleitos do tribunal;</li> <li>• distribuir os juizes eleitos pelas secções do tribunal;</li> <li>• prestar informação sobre a actividade judicial do tribunal;</li> <li>• dar posse aos funcionários do tribunal e prestar sobre eles informações de serviço; h) proceder disciplinarmente dentro dos limites legais sobre os funcionários do tribunal;</li> <li>• controlar a gestão do património afecto ao tribunal e a arrecadação de receitas do Estado e do Cofre dos Tribunais;</li> <li>• exercer as demais atribuições previstas por lei</li> </ul>

A figura do juiz presidente assume uma posição preponderante, atendendo não só às suas competências legalmente previstas em matéria gestonária, nomeadamente no âmbito da gestão do orçamento do tribunal, mas também às competências informais que se foram criando por força das práticas instituídas pelo CSMJ para avaliação de alguns pedidos formulados pelos magistrados judiciais<sup>139</sup>.

O juiz presidente compra o material para o tribunal, gere o funcionamento, controla o desempenho, assiduidade, as contas do tribunal, os pagamentos, as despesas que têm que ser realizadas. No que diz respeito às relações institucionais, representa também o poder judicial. É normalmente convidado para os eventos do distrito (Ent. 28).

O CSMJ tem feito alguns actos normativos em que dá competência aos juizes presidentes para se pronunciarem sobre alguns aspectos da carreira dos juizes pelo menos do ponto de vista dos pareceres e isto é muito perigoso para a independência dos juizes. (...) Se eu for juiz num determinado local de uma província e me recuso a fazer as vontades ao juiz presidente ele pode fazer uma proposta para eu ser transferido lá para o distrito mais longínquo da província. (P1).

A necessidade de apetrechar os tribunais de novas ferramentas gestonárias foi uma das afirmações que recebeu maior percentagem de concordância no inquérito aplicado aos magistrados judiciais.

**Tabela 11 – Resposta à questão: “Indique, por favor, em que medida concorda com as seguintes afirmações: ‘Os tribunais necessitam de se apetrechar com novas ferramentas de organização e gestão’”**

<b>Concorda totalmente</b>	<b>63,33%</b>
<b>Concorda</b>	<b>31,67%</b>
<b>Nem concorda nem discorda</b>	<b>1,67%</b>
<b>Discorda</b>	<b>0,00%</b>
<b>Discorda totalmente</b>	<b>1,67%</b>
<b>NR</b>	<b>1,67%</b>
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: CES-OPJ

95% dos magistrados respondentes do inquérito manifestaram a sua concordância ou a sua total concordância com a afirmação segundo a qual os tribunais necessitariam de

<sup>139</sup> Sobre este aspecto, veja-se o ponto 3.2.

se apetrechar com novas ferramentas de organização e gestão. A lei prevê, como referimos, a nomeação do juiz presidente do tribunal pelo Presidente do Tribunal Supremo, não estabelecendo quaisquer requisitos para aquela nomeação, nomeadamente no que respeita à formação para o exercício do cargo, nem tão pouco qualquer limitação de mandato. Esta parcimónia legislativa é alvo de críticas por parte de alguns entrevistados. Alguns defendem, por um lado, a eleição dos juízes presidentes pelos seus pares e, por outro, a limitação dos respectivos mandatos.

Uma questão que era preciso resolver era a dos cargos de direcção no aparelho judiciário. O juiz presidente do Tribunal Supremo nomeia todos os presidentes dos tribunais superiores de recurso, dos tribunais provinciais, dos tribunais distritais e das secções de todos estes tribunais. E esta nomeação é uma nomeação sem mandato, sem prazo. Ficam lá para sempre. Isto faz com que haja uma diferença entre os juízes que têm cargos e os juízes que não têm cargo. (...) Todos deviam ter um limite de mandato. E deviam ser eleitos pelos seus pares. Isto é uma herança do sistema monista da lei orgânica de 1978. A democratização de 1990 não se reflectiu no sistema judicial. Só em 2004 é que se estabeleceu um limite de mandato para o presidente do Tribunal Supremo e só para este. Os presidentes dos TSR, por exemplo, foram nomeados em 2012, quando os tribunais foram criados, e ainda lá estão. É tendencialmente vitalício (Ent1).

Para outros, o principal problema reside na ausência de formação específica para o exercício da função de juiz presidente, que fragiliza a posição do magistrado que a exerce.

Muitos de nós não sabemos como analisar uma conta... O tribunal recebe dinheiro... Como é que vamos saber quanto dinheiro entrou e quanto dinheiro saiu do cofre do tribunal?! Temos de assinar cheques... Nós temos dificuldades com a gestão do cartório. O magistrado é um técnico, o que ele sabe fazer é despachar processos. Mas como gestor do cartório, como é que ele deve lidar com os recursos humanos, com os bens que dão entrada no cartório, isso nós não sabemos. Porque temos de ter presente que muitos de nós quando iniciamos a carreira começamos no distrito e somos lá colocados sozinhos, como juízes presidentes. Era bom que durante a formação fosse dada prioridade a este aspecto da formação no que respeita à componente da gestão (P3).

Outra questão que era preciso resolver é nomeação do juiz presidente. São nomeados juízes sem formação nenhuma. Não sabem nada sobre gestão. E vão ficando lá, sem serem substituídos. Às vezes estão lá uma década sem fazer nada. Às vezes põe-se a presidente por serem os mais velhos. Têm que ter formação (Ent. 25).

Apesar das responsabilidades significativas atribuídas aos juízes presidentes, o seu estatuto não está suficientemente densificado, em especial no que respeita aos requisitos para a sua nomeação, na relação com o exercício das suas restantes funções enquanto juiz, etc, acabando por assumir a relevância, de facto, que lhe é dada, de um ponto de vista prático, pelo poder central (seja ele o poder central do sistema judicial, como o Presidente do Tribunal Supremo ou o Conselho Superior da Magistratura Judicial, ou o poder executivo, no que respeita à gestão orçamental) em cada momento. Esta é uma vertente do sistema judicial, pelo impacto que pode ter quer na eficiência processual, na consolidação da independência dos tribunais, quer ainda na relação com a sociedade, a merecer especial atenção da política pública da justiça.

### **3.1.3. A gestão do orçamento e dos recursos materiais**

O trabalho de campo evidenciou a escassez de recursos financeiros, que se reflecte no orçamento dos tribunais muito distante das suas necessidades, como uma das principais dificuldades que o sistema de justiça enfrenta, impedindo uma correcta articulação entre as instituições, o desenvolvimento eficiente das reformas legais em curso e o exercício, por parte dos tribunais, das funções que lhes estão constitucionalmente atribuídas. Os vários relatórios conhecidos denunciam a precariedade geral das condições dos tribunais, quer do espaço físico, quer ao nível do apetrechamento com o material necessário ao exercício das funções dos profissionais que aí trabalham. Essa precariedade foi confirmada quer nas entrevistas realizadas, quer nas visitas realizadas a alguns tribunais, que apresentam condições significativamente díspares. No inquérito aplicado aos magistrados judiciais no âmbito do presente projecto procurámos conhecer as percepções destes actores quanto ao estado de conservação e às condições materiais dos diversos tribunais. Se alguns magistrados afirmaram trabalhar em edifícios com condições adequadas ou razoáveis, outros confirmaram a existência de edifícios muito degradados e a necessitarem de intervenção urgente. Apenas 14 dos 60 respondentes (o que equivale a 23%) afirmaram que na sua secção existia um telefone. Destes, em dois casos os telefones não estavam a funcionar, por terem sido cortados por falta de pagamento das recargas; 1 apenas

recebia chamadas; 1 existia apenas para comunicação interna do tribunal e um outro encontrava-se programado apenas para ligar para telefones fixos. 26 dos 60 respondentes afirmaram existir na sua secção máquina de escrever e 14 respondentes consideraram não existir, na sua secção, material de escritório (como canetas, papel, etc.) adequado às necessidades de trabalho. Apesar de apenas 3 magistrados terem afirmado não existir, na sua secção, computador, 46 referiram não dispor de acesso à internet. As respostas ao inquérito indiciam, por um lado, carências várias nos recursos materiais básicos dos tribunais e, por outro, uma disparidade dos meios que são colocados ao dispor de cada tribunal. Para vários actores entrevistados, a situação precária dos tribunais decorre do regime financeiro que não lhes confere autonomia.

Os tribunais são dotados de autonomia administrativa, regendo-se, nesta matéria, pelo disposto na Lei do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE)<sup>140 141</sup>. O diploma legal que regula o SISTAFE<sup>142</sup> determina que os órgãos e instituições abrangidos pelo regime financeiro geral, ou seja, da autonomia administrativa, devem, na sua actuação, (1) executar as fases da receita tendo como limite mínimo os montantes fixados nas respectivas tabelas; (2) recolher ao Tesouro Público toda a receita cobrada; (3) executar as fases da despesa respeitando o limite máximo fixado nas respectivas tabelas; (4) e, ainda, gerir o património posto à sua disposição<sup>143</sup>.

---

<sup>140</sup> Lei n.º 9/2002, de 13 de Fevereiro. Nos termos do artigo 5.º da Lei do SISTAFE, entende-se por autonomia administrativa “a capacidade concedida aos serviços e organismos do Estado de praticar actos administrativos definitivos e executórios, no âmbito da respectiva gestão administrativa corrente”. Este é o regime regra. A lei determina que os órgãos e instituições do Estado “só podem dispor de autonomia administrativa e financeira quando esta se justifique para a sua adequada gestão e, cumulativamente, as suas receitas próprias atinjam o mínimo de dois terços das respectivas despesas totais”, sendo que para este efeito não são consideradas receitas próprias os recursos provenientes do orçamento do Estado” (cf. artigo 6.º, n.º 2 e 3, da Lei do SISTAFE). Por autonomia administrativa e financeira entende-se “a capacidade reconhecida por lei a uma entidade pública, dotando-a com poderes próprios para praticar actos administrativos definitivos e executórios, no âmbito da respectiva gestão administrativa e financeira corrente” (cf. artigo 6.º, n.º 1, da Lei do SISTAFE). Aos órgãos abrangidos por este regime excepcional, para além das atribuições conferidas aos órgãos ou instituições com autonomia administrativa, é igualmente reconhecida a capacidade de realizar a programação financeira com base nas suas receitas próprias (cf. artigo 3.º do Decreto 23/2004, de 20 de Agosto).

<sup>141</sup> Cf. artigo 4.º da LOJ.

<sup>142</sup> Decreto n.º 23/2004, de 20 de Agosto.

<sup>143</sup> Cf. artigo 3.º do Decreto 23/2004, de 20 de Agosto

Apesar da maior autonomia potenciada pelas alterações introduzidas em 2018 a que nos reportaremos no próximo subponto, alguns entrevistados contestam o enquadramento dos tribunais no actual regime financeiro, advogando a sua modificação para um regime de autonomia administrativa e financeira que permitiria ultrapassar alguns constrangimentos e reforçaria a independência do poder judicial, ao impedir a submissão às opções realizadas pelo governo na determinação do Orçamento Geral do Estado.

Eu podia também falar de um dos grandes problemas que o sector tem e que tem a ver com a falta de autonomia financeira. O orçamento dos Tribunais muitas vezes é feito pelo governo, depois é levado à Assembleia da República, mas é discutido pelo Governo e o quinhão que é atribuído aos Tribunais e ao sector da justiça no geral é discutido pelo Governo. Nós sabemos que o Estado, o Estado administração, é motivado por critérios económicos. Muitas vezes o Estado se pergunta: entre construir mil poços (porque o problema da água em Moçambique é muito grave, o problema da falta de água é muito grave) e comprar viaturas, comprar computadores, comprar material para dotar o Tribunal, a preferência pode recair pela construção dos mil poços, ou hospitais ou juntas de freguesia. Muitas vezes o sector da justiça fica prejudicado. Isto nós notamos. Quem visita o Tribunal da Cidade de Maputo, o palácio da justiça, pode ter uma percepção errada daquilo que são os tribunais ao nível do país. Nós temos tribunais que não têm condições nenhuma, não têm nenhuma dignidade e isto tem muito a ver com falta de investimento por parte do Estado nesses mesmos tribunais (...). Achamos que os tribunais têm de poder discutir, junto da Assembleia da República, o seu próprio orçamento. E, acima de tudo, puderem executar o orçamento. Então, um dos grandes empecilhos para que tenhamos uma justiça mais actuante em Moçambique tem a ver com a falta de capacidade técnica, financeira e material das instituições da justiça. Isso só muda com a autonomia financeira destas entidades da administração da justiça (P3).

A partir do Decreto n.º 1/2018 a competência passou a ser do Presidente do Tribunal Supremo. O novo regime não consubstancia uma independência total. Isso só seria possível se houvesse liberdade orçamental. Por exemplo, se se previsse que o orçamento dos tribunais correspondia a 5% do orçamento geral. Mas é um início. O facto de ser o sector da justiça a distribuir os recursos é já um início (Ent. 27).

Os recursos financeiros dos tribunais judiciais advêm, essencialmente, de duas fontes: a) do Orçamento Geral do Estado; b) das receitas geradas pelos próprios tribunais, através dos emolumentos cobrados, adstritos ao Cofre dos Tribunais<sup>144</sup>. A forma como

---

<sup>144</sup> A estas duas fontes de receitas acresce uma terceira – a ajuda externa – com significativos impactos na escolha da política pública de justiça (Pedroso, Trindade, & Marques, 2003).

aquelas receitas são geridas, dependendo da sua fonte, é marcadamente distinta, com impacto significativo, não só na gestão do próprio tribunal, mas também no desenvolvimento da tramitação processual. Assim, analisá-las-emos separadamente.

**a. A dotação e gestão das verbas oriundas do Orçamento Geral do Estado**

As receitas provenientes do Orçamento Geral do Estado constituem uma fonte financeira primordial para o funcionamento do sistema de justiça. Até 2017, uma das principais críticas apontadas à gestão destas receitas, prendia-se com as limitações impostas à sua execução e, particularmente, com a descentralização do controlo da programação e disponibilização financeira. Ao nível dos tribunais provinciais (que centralizam, também, os orçamentos dos tribunais distritais da sua circunscrição geográfica), a programação e a disponibilização financeira mensal era realizada ao nível das direcções provinciais de finanças. Assim, não só as receitas eram disponibilizadas ao nível provincial, como a aprovação das redistribuições orçamentais entre rubricas do orçamento de cada tribunal era feita localmente. Nestas circunstâncias, a efectiva disponibilização de verbas aos diversos tribunais, não só estava sujeita à “concorrência” de outras prioridades locais como, por vezes, era condicionada à sensibilidade do governo em relação às necessidades das instituições do sector de justiça. Este enquadramento provocava, segundo os entrevistados, situações de desigualdade acentuadas entre os vários tribunais e, acima de tudo, uma dependência acentuada face ao poder executivo.

O juiz presidente do provincial só se preocupava com o tribunal provincial, porque era o que estava mais perto. Não devia ser assim. Havia tribunais em que não havia nenhum apoio por parte da administração provincial ou da administração distrital, porque diziam que éramos independentes e por isso nós é que tínhamos que cuidar das condições. Depois havia tribunais distritais, como os de Nampula, que estavam mais desenvolvidos, porque o administrador distrital fazia a diferença. Quando a pessoa é formada tem outra visão. Há outros distritos em que é muito complicado. Havia, também, uma distribuição muito desigual do orçamento. Havia tribunais que recebiam muito dinheiro e que podiam pagar os subsídios todos aos juizes e havia outros que recebiam um orçamento muito mais pequeno e que não conseguiam pagar os subsídios aos juizes. Se o juiz presidente não vai com a cara do governador, não tem solução (Ent. 6).

Na altura tínhamos que fazer uma planificação anual. Discutíamos o plano com o governador da província. Tinha que ir à reunião com o governador todas as semanas. Era preciso batalhar para libertarem as verbas. Agora é o Tribunal Supremo que trata disso (Ent. 35).

Tínhamos tribunais que conseguiam pagar os subsídios para os magistrados e outros que não. Quem definia era o governo central e o governo provincial e às vezes com base na amizade. Os magistrados acabavam por depender do director provincial (Ent. 10).

As direcções provinciais fazem uma administração local do orçamento. Faziam a aprovação das redistribuições orçamentais entre rubricas do orçamento de cada tribunal. Só dentro das rubricas comunicáveis (não pode haver transferência entre investimento e funcionamento). Porque é que havia dependência? O tribunal provincial fazia a programação financeira através das direcções provinciais. A direcção provincial podia não disponibilizar o dinheiro por falta de liquidez. Em segundo lugar, era necessário haver autorização para mudar rubricas entre tribunais. Em terceiro lugar, o reforço orçamental também era pedido às direcções provinciais e isto era necessário quando não havia rubricas comunicáveis. Havia províncias que continuavam a assegurar as despesas com a instalação das infra-estruturas e havia outras que não. Tudo isto devia sair do orçamento do governo distrital. Se não houver sensibilidade, o Tribunal tem que tirar do seu orçamento (Ent. 27).

A partir de 2018, por força do Decreto nº 1/2018, de 24 de Janeiro, a totalidade do orçamento destinado aos tribunais e procuradorias a nível nacional, passou a ser canalizado directamente para o Tribunal Supremo, Tribunal Administrativo, Conselho Constitucional e Procuradoria-Geral da República. Cada uma daquelas instituições redistribui o orçamento para as respectivas unidades provinciais, no caso de existirem, em função das prioridades identificadas. Por outro lado, é conferida maior flexibilidade às instituições, na medida em que lhes é permitido redefinir as prioridades de execução orçamental e redistribuir os valores disponibilizados. Cabe, pois, aos órgãos do sistema de administração da justiça, designadamente, ao Conselho Constitucional, Tribunal Supremo, Tribunal Administrativo e Procuradoria-Geral da República, autorizar:

- a redistribuição de dotações orçamentais dos respectivos órgãos e instituições, dentro de cada um dos grupos agregados de despesa, de uma mesma actividade das despesas de funcionamento, desde que a actividade esteja sob sua gestão;

- a transferência de dotações orçamentais entre actividades ou entre projectos inscritos no Orçamento do Estado, nos casos devidamente fundamentados, incluindo no concernente à mudança dos resultados planificados, desde que as actividades ou projectos estejam sob sua gestão; e
- a redistribuição de dotações entre as rubricas do mesmo projecto da componente interna das despesas de investimento do respectivo nível.

Para os entrevistados, esta alteração é percebida como positiva.

A partir de agora, o Tribunal Supremo é que vai gerir o seu próprio orçamento. Vai receber o orçamento de todos os tribunais do país e vai decidir ao que é que afecta as várias verbas (Ent. 6).

A questão da independência dos tribunais é um desafio. (...) Este ano o orçamento global é atribuído ao TS. Cabe a este distribuir para os diferentes tribunais e de acordo com as rubricas. É um passo. O que se pretende é que os tribunais definam as suas próprias necessidades (Ent. 10).

Em 2017, no decurso do processo de independência financeira dos tribunais, alcançou-se um acordo com as finanças que se fundava no facto de ser o Tribunal Supremo a efectuar a programação orçamental dos tribunais. Em vez de fazer o limite orçamental de cada tribunal, faz-se o limite orçamental para todos os tribunais em conjunto e, incluindo o Tribunal Supremo, dividindo as actividades entre investimento e funcionamento. Quais as vantagens? Em primeiro lugar o sector conhece melhor quais são as suas necessidades. É muito mais fácil identificar as necessidades dos vários tribunais. Por exemplo, conseguiu-se resolver problemas com as dívidas que havia aos juízes. Algumas das despesas gerais saem dos orçamentos dos próprios tribunais (as ajudas de custos, subsídios, etc). As remunerações não. Os problemas de liquidez melhoraram bastante (Ent.27).

No entanto, se essas alterações podem constituir um contributo positivo no sentido da autonomia financeira dos tribunais, não deixam de colocar vários desafios, quer no que respeita à distribuição, com equidade e de acordo com as necessidades, das verbas pelos diferentes tribunais (especialmente de nível distrital), quer, antes, relativamente à composição do orçamento para a justiça. Na verdade, como evidenciado pelos vários entrevistados, aquelas alterações legais não resolvem as dificuldades decorrentes das restrições orçamentais identificadas.

Às vezes pedimos material e eles mandam dizer que não têm. Eu é que vou lá e trago material. Se for por ofício não adianta (Ent. 28).

A gente sai de casa para ir para um sítio deprimente. Não há como ser produtivo. Deram-nos MT800.000 de dotação. É quase tudo para água, luz e papel. Com o problema do orçamento, já sabemos que temos que garantir a energia dos primeiros três meses de cada ano, porque nunca temos orçamento disponível para pagar a energia desses meses. Quando assumi a presidência não havia orçamento. Comprei energia do meu dinheiro pessoal. Gastei MT5000. Não há ar condicionado. É um calor infernal. Como é que vamos produzir em Janeiro e Fevereiro? (Ent. 37)

Não temos códigos. Já fiz vários pedidos e não recebi nada. Recebo água, sumo, chá, açúcar. Mas não quero nada disso. Eu quero códigos. (...) A nossa secção ficou cerca de dois meses sem energia. Comecei a fazer as actas a mão. Depois quando cansei, comecei a pagar energia porque fazer tudo à mão é impossível (Ent. 29).

#### **b. O Cofre dos Tribunais**

Uma parte do orçamento dos tribunais é assegurada pelas suas próprias receitas, geridas pelo Cofre dos Tribunais<sup>145</sup>. Trata-se de receitas que advêm dos emolumentos e taxas de justiça pagas pelos utentes dos tribunais. A título de exemplo, nos processos de natureza cível, o Código das Custas<sup>146</sup> fixa a participação emolumentar sobre o imposto de justiça da seguinte forma: (1) tribunais de segunda instância e nos tribunais de trabalho, 65%; (2) tribunais cíveis, 55%; (3) nos tribunais judiciais de competência comum, 55%. Da referida percentagem da participação emolumentar serão retirados 3% para os oficiais de justiça do Tribunal Supremo; 2% para os oficiais de justiça do Tribunal Superior de Recurso respectivo; 1% para os juízes eleitos. Por fim, determina-se que

“deduzida a participação emolumentar dos oficiais de justiça dos tribunais e dos juízes eleitos, o remanescente do imposto de justiça será repartido em sete fracções, cabendo: 10% para o Estado; 60% para o Cofre; 3% para a Ordem dos Advogados; 15% para o Instituto do Patrocínio e Assistência Jurídica; 6% para a participação emolumentar dos Oficiais das Procuradorias; 3% para os oficiais de justiça da Procuradoria Geral da República” (cf. artigo 46.º do Código das Custas, na versão dada pelo Decreto n.º 67/2014, de 5 de Novembro).

---

<sup>145</sup> Sobre a evolução da regulamentação associada ao Cofre dos Tribunais, veja-se (Pedroso, Trindade, & Marques, 2003).

<sup>146</sup> Decreto 43809, de 5 de Agosto de 1961, alterado pelo Decreto 48/89, pelo Decreto 14/96, pela Lei 11/99, pelo Decreto 82/2009 e pelo Decreto 67/2014.

Esta fonte de rendimento revela-se vital para a generalidade dos tribunais, que a utilizam para suprir as deficiências das verbas do orçamento do Estado e que vão “gerindo” as despesas de acordo com as verbas que dispõem de cada uma das fontes de financiamento.

O Tribunal da Cidade é que é o gestor do orçamento. Daquele orçamento é que tem que sair o dinheiro. Por exemplo o Tribunal da Cidade manda muita água, mas só manda para o juiz e não para os funcionários. Manda água, açúcar, chá, café. Eu não quero. Dou para os funcionários. Papel eles também mandam, mas nem sempre. Por exemplo, este ano eu tive que comprar com o dinheiro do Cofre. Nós solicitamos, eles dizem que não têm, e então eu compro com o dinheiro do Cofre (Ent. 37).

A receita proveniente dos emolumentos serve, ainda, para complementar os salários dos diversos actores judiciários. O Diploma Ministerial 59/96, de 29 de Maio<sup>147</sup>, estabelece que os magistrados judiciais e do Ministério Público auferem uma participação emolumentar mensal que terá como limite o valor equivalente a dois terços dos respectivos vencimentos, não podendo a participação dos magistrados judiciais e do Ministério Público que exerçam as suas funções junto do Tribunal Supremo exceder os 100.000,00 MT<sup>148</sup>, a suportar pela receita das custas judiciais. Este direito é reconhecido pelo Estatuto da Magistratura Judicial, que apresenta como direito e regalia daqueles profissionais em efectividade de funções a participação emolumentar fixa a determinar pelo Governo<sup>149</sup>, bem como pela Lei Orgânica do Ministério Público (LOMP), segundo a qual “os magistrados e oficiais de justiça do

---

<sup>147</sup> Este diploma legal vem alterar o regime de participação emolumentar anteriormente fixado pelo Diploma Ministerial 103/95, de 28 de Agosto, mas a introdução desta comparticipação emolumentar mensal fixa a suportar pelo Cofre Geral dos Tribunais é anterior, datando do ano de 1986, através do Diploma Ministerial 46/86, de 3 de Setembro. Mais recentemente e com a criação dos Tribunais Administrativos, o Diploma Ministerial 27/11/2015, de Janeiro de 2016, passou a estabelecer-se que no Tribunal Administrativo, nos tribunais administrativos de Província, no Tribunal Administrativo da Cidade de Maputo, nos Tribunais Fiscais e nos Tribunais Aduaneiros os Magistrados e Oficiais de Justiça do Ministério Público junto a estas instâncias judiciais têm direito à participação emolumentar.

<sup>148</sup> Cf. artigo 1.º do Diploma Ministerial 59/96, de 29 de Maio. O valor constante deste normativo corresponde à antiga família de meticais, tendo sido feita a conversão no texto.

<sup>149</sup> Cf. artigo 43.º, n.º 1, alínea h), do EMJ.

Ministério Público têm direito à participação emolumentar igual à dos juizes dos tribunais onde representam o Ministério Público”<sup>150</sup>.

Aos funcionários judiciais também é reconhecido tal direito, resultando o mesmo do Decreto n.º 442/73, de 4 de Setembro, alterado posteriormente pelo Decreto n.º 64/94, de 6 de Dezembro, onde se estabelece uma penalização nesta matéria:

“o escrivão que não efectuar em devido tempo, o lançamento de contas pagas, ou, de algum modo contribuir para a diminuição do movimento processual mensal, perde 50 % da participação emolumentar correspondente ao mês em que a infracção teve lugar para além das demais sanções previstas na lei” (cf. artigo 2.º)

O Estatuto dos Oficiais de Justiça e de Assistentes de Oficiais de Justiça reconhece-lhes, também, tal direito<sup>151</sup>. Da mesma forma, os juizes eleitos vêm reconhecido tal direito na al. b) do artigo 23.º do Estatuto dos Juizes Eleitos para o Tribunal Supremo, Tribunais Superiores de Recurso e tribunais judiciais<sup>152</sup>.

Esta circunstância salarial está de tal modo endogeneizada pelos diferentes actores judiciais (magistrados, judiciais e do Ministério Público, funcionários de justiça), que, recorrentemente, quando se referem ao que cada tribunal “produz”, não se estão a referir ao número de processos terminados, mas sim ao que cada unidade cobra de impostos de justiça ou emolumentos.

A metodologia de financiamento dos tribunais e de complemento das remunerações dos vários profissionais, também entendida como factor de motivação individual, acima sumariamente analisada, tem efeitos perversos. Em primeiro lugar, há tribunais, como, por exemplo, o Tribunal de Menores, que, atendendo às regras de custas existentes, não possuem receita suficiente que permita o pagamento das participações emolumentares, o que constitui um factor dissuasor de escolha do identificado tribunal, por parte de magistrados e funcionários, para a sua colocação. Em segundo lugar, de acordo com as percepções de alguns entrevistados, as participações

---

<sup>150</sup> Cf. artigo 113.º, n.º 2, da LOMP.

<sup>151</sup> Cf. artigo 9.º da Lei n.º 9/2017, de 21 de Julho.

<sup>152</sup> Lei n.º 15/2013, de 12 de Agosto.

emolumentares condicionam o andamento dos processos. É salientada a tendência para seleccionar os processos a findar atendendo a duas principais circunstâncias: por um lado, preterindo os processos de valor mais reduzido, que tendem a não assumir prioridade; por outro, “gerindo” os processos que findam em determinado mês, por forma a cumprir (sem ultrapassar e, assim, sem “desperdiçar” processos findos) os limites impostos para a participação emolumentar. Esta “gestão” dos processos a findar pode, também, estar relacionada com as metas individuais mensais dos magistrados de que daremos nota no ponto 6.2. Em terceiro lugar, alguns entrevistados referem, ainda, que a decisão sobre o montante de imposto de justiça a pagar é condicionada pela participação que o magistrado tem na receita.

Os processos que são decididos sem imposição de custas altas tendem a ser esquecidos. Às vezes estão sentenças 1 ou 3 meses sem notificação, principalmente nos processos em que é “sem custas”, por causa dos emolumentos. Dão prioridade aos processos que podem contribuir para o pagamento de emolumentos. Os processos de valor mais alto tendem a ser tramitados rapidamente. Isto obriga o juiz a controlar o cartório (Ent. 23).

Os processos em que se discute muito dinheiro, naturalmente, têm gozado muito de prioridade, porque se vai reflectir também no bolso do magistrado. Não obstante ele ter um salário, e os outros oficiais de justiça também terem o seu salário, mas as participações emolumentares são importantes. (...) A questão da participação emolumentar dá muito espaço para tratamento divergente relativamente a vários processos ao nível dos tribunais e também dificulta bastante no sistema de administração da justiça. Muitas vezes os magistrados condenam no máximo de imposto de justiça, porque vai ter reflexo no bolso do próprio magistrado (P19).

Na semana passada, eu fui ao Tribunal (...). Há um processo que foi decidido no Tribunal (...), já lá vão quase dois meses, e alguém dizia lá “eu queria saber porque é que o processo não desce. Foram pagas as custas... a outra parte pagou tudo...”. Responderam-me: “sabe, senhor doutor, é que no mês em que foi decidido fizemos um bom processo e atingimos os objectivos. Porque, quando nós lançamos, nós temos limites e se forem atingidos já não conta para a participação. Assim vamos gerindo para os meses em que não atingimos os limites” (P18).

Em relação à participação emolumentar ela tem sido alvo de discórdia por parte dos advogados e outros por um conjunto de factos que já falámos como sejam o juiz poder ter a tendência de aplicar mais custas ou escolher processos de maior valor e que terão custas maiores, etc... Entende-se que os juízes por causa da participação emolumentar como parte integrante do seu salário, acabam por desvirtuar o sentido de fazer uma justiça igualitária, no sentido de que os processos que são escolhidos são aqueles que são mais compensadores porque podem gerar mais receita para o cofre dos tribunais de onde irão sair os

emolumentos. Mas por outro lado, mesmo dentro da classe, os juízes que são colocados em secções que não produzem emolumentos sentem-se menos juízes do que aqueles que têm esta possibilidade. Portanto, no que toca à escolha de um juiz relativamente a uma determinada secção conta saber se nessa secção, pela sua natureza, pode gerar emolumentos e com isso aumentar o seu salário. Muito dificilmente um juiz sai de uma secção que produz emolumentos para uma que não os produz. Este pequeno quinhão correspondente à participação emolumentar faz muita diferença no que respeita ao salário que o juiz vai ter e no final do dia o que o juiz quer é ter um salário razoável (P1).

Alguns entrevistados referiram, inclusive, que a dificuldade em atingir os patamares necessários à participação emolumentar em determinados tribunais potencia o surgimento de fenómenos de corrupção, essencialmente entre funcionários de justiça.

Em alguns tribunais, os funcionários resolvem as suas vidas só com emolumentos. Noutros tribunais não é assim. Isso leva a cobranças ilícitas em alguns tribunais. Sempre que podem, cobram. Se eu não lanchei, peço para alguém que me dê o lanche (Ent. 35).

O peso da participação emolumentar na composição dos vencimentos de magistrados e funcionários, faz com que a sua eliminação, sem igual compensação salarial, possa não ser exequível a curto prazo, sendo necessário, pelo menos, manter os níveis remuneratórios (incluindo o valor da participação emolumentar). Contudo, deve encontrar-se soluções que mitiguem este problema. Além dos efeitos perversos acima enunciados na tramitação e na eficiência processual, existem outros. Desde logo, a discrepância salarial entre magistrados da mesma categoria e tempo de serviço em função das custas cobradas em cada tribunal. O valor da justiça administrada em tribunais com baixo nível de arrecadação de custas judiciais (como é o caso do Tribunal de Menores) é igual ao valor da justiça administrada em tribunais que facilmente arrecadam os limites máximos previstos para a participação emolumentar (como é o caso das secções de comércio). Considerando a variável eficiência, um tribunal que alcance os limites máximos fixados para a participação emolumentar não significa que finde, necessariamente, um maior número de processos que um outro tribunal em que tal aconteça. E, também como já referimos, esta perspectiva tende a eternizar no tribunal processos "com baixo interesse económico". Significa, assim, que a pressão para uma maior cobrança de custas não tem especial impacto positivo, nem no índice de qualidade, nem no índice de eficiência do desempenho dos tribunais.

Aparentemente, o benefício é, sobretudo, de natureza financeira para os actores judiciais que aí trabalham. Pelos impactos negativos, o regime actualmente em vigor de participação emolumentar deve ser repensado. A manter-se, deve tornar-se mais equitativo para todos os actores judiciais.

Acresce que aquela metodologia de composição dos vencimentos dos actores judiciários contamina a discussão em torno de outras questões relacionadas com a política pública de justiça que não devem estar condicionadas pelas questões remuneratórias dos agentes. Na altura da realização do trabalho de campo encontrava-se em discussão a alteração do Código das Custas Judiciais. Pelos entrevistados foi referido que a posição dos magistrados em relação ao projecto em discussão era influenciada pelo regime de participação emolumentar, defendendo um aumento das custas processuais.

Tem que se resolver o problema das custas. Há uma comissão que está a estudar, mas, pelos vistos, não vai haver ruptura com o sistema em vigor e vai ficar mais ou menos a mesma coisa. Os juízes fazem parte desta Comissão e os juízes são os primeiros a defender a manutenção do sistema. O Estado tem alternativas, que é aumentar o salário, aumentar as regalias... (...) Os juízes nos Estados Unidos têm um sistema de regalias, tem uma carreira, tem casa, tem carro, tem uma série de coisas e não tem participação emolumentar nenhuma... Esses processos são tratados igualmente. Portanto, é possível arranjar maneira de os juízes continuarem com a dignidade da profissão, com interesse no trabalho, sem, necessariamente, ser por esta via que nos leva a subverter o sistema... (P18).

A remuneração dos actores judiciais, em especial dos juízes, é considerada por vários instrumentos internacionais<sup>153</sup> uma variável relevante para a garantia da independência do poder judicial e para prevenir a corrupção no judiciário. Pelo que a revisão urgente que se preconiza do modelo de financiamento dos tribunais e do estatuto remuneratório dos seus agentes deve considerar essas recomendações.

---

<sup>153</sup> Veja-se, a título de exemplo, a Recomendação Rec(2010)12 do Conselho da Europa. Da mesma forma, o Estatuto Universal do Juiz, aprovado, em 17 de Novembro de 1999 e actualizado em 14 de Novembro de 2017, pelo Conselho Central da União Internacional de Juízes, no seu artigo 8.º, n.º 1, estabelece que “o juiz deve receber uma remuneração suficiente para garantir uma verdadeira independência económica e, por isto, a sua dignidade, imparcialidade e independência”.

### 3.2. A INDEPENDÊNCIA INTERNA DO PODER JUDICIAL

A segunda vertente da independência judicial é a denominada independência interna, ou seja, a que se encontra disponível assegurar pelos respectivos membros no interior da corporação (Garapon, 1998). Nesta dimensão, de acordo com os actores entrevistados, assume especial relevância, por um lado, o Conselho Superior da Magistratura Judicial e, por outro, os juízes presidentes de cada tribunal – os dois órgãos cuja acção, na sua opinião, pode ter mais impacto na independência interna. Quanto à acção do Conselho Superior da Magistratura Judicial, os entrevistados realçaram, acima de tudo, a disparidade da sua actuação na gestão de recursos humanos e disciplinar.

O Conselho Superior da Magistratura Judicial tem filhos e tem enteados. Há situações em que, determinados magistrados, que acabam de sair da formação, iniciam a carreira numa cidade grande (...). Outros - os que provavelmente são enteados - vão iniciar lá nos confins (...). Há situações em que os juízes que já têm longos anos de carreira, comparativamente a outros, vêem-se na situação de permanecer, por exemplo, num tribunal de distrito (P42).

Há algumas decisões daquele órgão [o CSMJ] que deixam muita desejar. Não se percebem. Começa-se a achar que há influências. Há protegidos. (...) Eu nunca vi um processo no Conselho Superior da Magistratura em que alguém tenha pedido escusa. É estranho. Nenhum, nem mesmo quando haja familiares. Nada. É esquisito isso. Decisões muito estranhas. Há expulsões por uma funcionária ter discutido na rua. Se for corrupção, é despromovido. Há umas decisões que não consigo perceber. Eu fico descrente, o que é que eu vou dizer ao utente que vem queixar-se (Ent. 29).

O sistema de avaliação de desempenho profissional e de progressão na carreira assume um papel fundamental na independência interna dos juízes, na transparência e na credibilização do sistema de justiça, devendo garantir uma adequada motivação profissional dos magistrados, assente em critérios objectivos e claros e que evitem efeitos perversos na tramitação processual e desincentivem comportamentos ou práticas informais. Esta é uma matéria complexa que a natureza exploratória deste estudo não permitiu desenvolver. No entanto, no inquérito aplicado aos magistrados, procurámos compreender quais os factores que, na sua opinião, assumem um grau de importância maior para a progressão na carreira (Tabela 12).

**Tabela 12 – Resposta à questão: “A carreira judicial depende de vários factores. Considerando a sua experiência pessoal, indique o grau de importância que cada um dos factores abaixo indicados assume actualmente para a progressão na carreira:”**

	Totalmente importante	Muito importante	Nem pouco nem muito importante	Pouco importante	Não importante	NR
Número de anos na carreira	21,67%	51,67%	8,33%	8,33%	1,67%	8,33%
Afinidades políticas	3,33%	5,00%	11,67%	15,00%	51,67%	13,33%
Dedicação profissional	36,67%	31,67%	10,00%	11,67%	3,33%	6,67%
Integridade e ética pessoal e profissional	35,00%	35,00%	5,00%	11,67%	5,00%	8,33%
Boa cooperação com os colegas juizes	8,33%	35,00%	26,67%	13,33%	8,33%	8,33%
Boas relações sociais ou da família	13,33%	30,00%	11,67%	21,67%	16,67%	6,67%
Boa cooperação com outros profissionais da justiça	11,67%	31,67%	20,00%	16,67%	11,67%	8,33%
Opinião dos magistrados de posição hierárquica superior	5,00%	28,33%	26,67%	15,00%	13,33%	11,67%
Sexo	0,00%	6,67%	23,33%	15,00%	45,00%	10,00%
Avaliação profissional	33,33%	46,67%	3,33%	8,33%	0,00%	8,33%
Bons contactos dentro da magistratura judicial	11,67%	6,67%	20,00%	16,67%	36,67%	8,33%
Nível elevado de habilitações académicas	10,00%	33,33%	21,67%	11,67%	15,00%	8,33%
Capacidade de resposta às orientações do Tribunal Supremo	10,00%	33,33%	28,33%	11,67%	8,33%	8,33%
Devoção aos ideais e valores da profissão	16,67%	38,33%	16,67%	8,33%	8,33%	11,67%
Independência na tomada de decisões	38,33%	31,67%	5,00%	6,67%	8,33%	10,00%
Participação associativa / sindical	10,00%	13,33%	31,67%	10,00%	25,00%	10,00%
Experiência profissional especializada	16,67%	40,00%	16,67%	5,00%	15,00%	6,67%

Fonte: CES-OPJ

Deve salientar-se, pela negativa, a percentagem de mais de 40% que atribuem importância significativa às boas relações sociais ou da família e de cerca de 18% aos bons contactos dentro da magistratura. Os factores a que foi atribuída maior importância pela maioria dos respondentes foram o número de anos de exercício da profissão, a integridade e ética pessoal e profissional, a dedicação profissional e a avaliação profissional. Esta é, como já se referiu, desenvolvida através dos serviços de inspecção judicial. A maioria dos magistrados que responderam ao inquérito aplicado no âmbito deste projecto manifestaram, no entanto, reservas quanto à eficiência da inspecção judicial (Tabela 13).

**Tabela 13 – Resposta à questão: “Indique, por favor, em que medida concorda com a seguinte afirmação: ‘O sistema de inspeções de juizes é eficiente e imparcial’”**

<b>Concorda totalmente</b>	0,00%
<b>Concorda</b>	23,33%
<b>Nem concorda nem discorda</b>	21,67%
<b>Discorda</b>	36,67%
<b>Discorda totalmente</b>	10,00%
<b>NR</b>	8,33%
<b>Total</b>	100,00%

Fonte: CES-OPJ

Os resultados do inquérito são próximos das posições manifestadas pelos juizes entrevistados e participantes no painel. Com base nas opiniões mais consensuais, pode concluir-se que a Inspeção Judicial se tornou sobretudo reactiva aos estímulos externos, nomeadamente às queixas e participações apresentadas, sem capacidade para o desenvolvimento de um plano próprio de inspecção, que envolva a deslocação aos tribunais, actuando essencialmente em dois planos: a) na classificação dos juizes, através da avaliação dos respectivos relatórios anuais de actividades enviados pelos próprios magistrados com peças de processos por si escolhidos; e b) em resposta a participações feitas contra magistrados ou oficiais de justiça. Facilmente se adivinha os muitos impactos negativos, quer na qualidade e eficiência da administração da justiça, quer nas condições de progressão na carreira dos juizes. O relato que se apresenta de seguida, feito por um magistrado entrevistado, espelha bem as condições de funcionamento das inspeções que urge alterar a curto prazo.

Para a classificação dos juízes, os juízes preenchem um questionário e juntam as peças processuais que são indicadas e mandam para a inspecção judicial. A avaliação é feita com base nesses documentos. Não há condições para pagar a deslocação dos inspectores para os tribunais para fazerem todas as avaliações. Não há como pagar todas as despesas. Se o inspector vai para Nampula, são no mínimo 10 dias. Não há como suportar esses custos. Os inspectores só vão quando é necessário, por exemplo, quando há uma participação contra um magistrado (Ent. 6).

Por outro lado, questiona-se os critérios de selecção dos inspectores judiciais.

A Inspeção Judicial não pode ser o repositório dos juízes indesejados dos que são piores. Os que são escolhidos para ir para lá são-no porque se sabe que vão fazer coisas ruins, mas pelo menos fica intramuros. Não vai dar nenhum escândalo (Ent. 25).

Era suposto pegarem em bons magistrados, que sempre os houve, e mandassem para a inspecção... (...) Um juiz que foi penalizado vai depois inspecionar um outro juiz... Qual é a autoridade que ele tem para fazer isso? Não funciona... (P17).

Mas a composição da Inspeção deixa muito a desejar. (...) Era suposto os inspectores serem os melhores. E que tivessem incentivos porque vão enfrentar a classe. Mas parece que se vai para ali como punição... (P14).

A fragilidade e precariedade do sistema de inspecção pode condicionar fortemente a independência interna do poder judicial e a qualidade da justiça administrada. A política pública de justiça deve, por isso, considerar esta como uma prioridade da agenda de reforma.

No que diz respeito ao impacto negativo da acção dos juízes presidentes na independência dos juízes, alguns entrevistados realçaram dois aspectos relevantes. Em primeiro lugar, a existência de situações em que o juiz presidente terá tentado influenciar a tomada de decisão em processo concreto – o que constitui uma pressão directa de condicionamento da independência judicial, neste caso na sua vertente interna. Em segundo lugar, o reforço dos poderes do juiz presidente fruto de práticas informais, não previstas legalmente, do CSMJ, nomeadamente quanto ao pedido de parecer sobre alguns pedidos formulados pelos magistrados, que fragilizam a capacidade dos magistrados se manterem imunes às tentativas de influência. As opiniões que a seguir se transcrevem dão conta de como essas relações são percebidas.

Mas por outro lado é preciso compreender que esta actuação dos juízes presidentes no sentido de querer interferir nas decisões tem muito a ver com um certo ascendente que eles acham que têm, e de certo modo até têm, sobre os demais juízes. O CSMJ tem feito alguns actos normativos em que dá competência aos juízes presidentes para se pronunciarem sobre alguns aspectos da carreira dos juízes pelo menos do ponto de vista dos pareceres e isto é muito perigoso para a independência dos juízes. Esta questão dos pareceres (por exemplo se eu quero viajar, se eu quero fazer uma permuta, etc...) pode ser percebido numa lógica empresarial mas quando se trata de juízes é muito complicado. Nestas questões da vida dos juízes e também disciplinar elas são geridas por um conselho e não por um órgão singular... O que vai acontecer é que o juiz vai sentir que tem de fazer todos os agrados ao juiz presidente. Se eu for juiz num determinado local de uma província e me recuso a fazer as vontades ao juiz presidente ele pode fazer uma proposta para eu ser transferido lá para o distrito mais longínquo da província. Então eu penso que o conselho está a ir por um mau caminho quando começa a dar alguns poderes que deveriam caber unicamente na competência do CSMJ por ser um órgão colegial. Deixar os juízes à mercê de um órgão singular mesmo que seja para dar meros pareceres pode condicionar o juiz, que é humano e tem a sua vida pessoal que pode ser afectada se ele não se dá bem com o juiz presidente. Então vamos manter as competências dos juízes presidentes tal como vêm definidas na Constituição e na Lei de Organização Judiciária (P1).

Há situações mesmo de juízes presidentes que tentam influenciar o juiz. Comigo, por exemplo, já aconteceu o juiz presidente ligar-me para tomar uma decisão no sentido de soltar alguém que estava detido e eu entendia que não havia requisitos para soltar segundo o que estava no processo e eu não tinha como agir de outra forma e o juiz ordenou que se avocasse o processo e a justificação foi "porque sou juiz presidente" foi verbal, pelo telefone. Eu não aceitei que assim fosse porque entendi que o processo estava comigo e quem tinha de tomar uma decisão era eu. Depois disso também sofri as consequências de ter agido dessa forma, fui colocado num gabinete muito pequeno. Os recursos humanos e materiais que me estavam afectos eram sistematicamente deslocados, recebia outros (oficiais de justiça) que tinham classificações muito más, recebia os piores. Eu não sei se isso era uma tentativa de influenciar o meu desempenho mas acabei por sentir as consequências do preço da minha independência (P6).

Como se referiu, a criação dos Conselhos Superiores constitui um dos mecanismos mais emblemáticos de garantia da independência judicial. Esse efeito dificilmente ocorre se essas instituições não forem dotadas de condições que permitam que se lhes exija mais eficiência e transparência no seu desempenho, de modo a que, por um lado, a disjunção entre os objectivos, o quadro legal do seu funcionamento e a prática não coloque em causa, de forma intolerável num Estado de Direito, a independência do poder judicial e, por outro, que a sua acção possa impulsionar efectivamente a qualidade e a eficiência da justiça administrada.

#### 4. A VALORIZAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS NO SISTEMA DE JUSTIÇA

Um dos principais desafios dos processos de construção e consolidação dos sistemas de justiça, no quadro de um Estado de Direito democrático, reside na imperatividade de apetrechar a estrutura judicial com recursos humanos adequados, competentes e motivados. O desafio não se circunscreve, apenas à necessidade de assegurar um número mínimo de pessoas em cada estrutura para o seu correcto funcionamento. Uma adequada política de valorização dos recursos humanos no sector da justiça exige, ainda, além da contratação de recursos humanos em número suficiente e da criação das condições de trabalho, designadamente das que já referimos no ponto anterior: a) rigor no recrutamento, ou seja, é importante assegurar a escolha das pessoas certas para os lugares certos; b) investimento na formação inicial, oferecendo às pessoas seleccionadas as ferramentas de aprendizagem inicial profissionalizante necessárias ao exercício da sua função; c) valorização da formação contínua, como componente integrante e fundamental do conjunto de elementos que compõem as condições necessárias para o exercício da profissão.

Neste ponto, procuramos analisar cada uma daquelas vertentes relativamente a cada grupo profissional (juízes, magistrados do Ministério Público, advogados e funcionários de justiça), realçando as questões que emergiram do trabalho de campo<sup>154</sup>. Dedicaremos, ainda, um ponto específico ao Centro de Formação Jurídica e Judiciária, dada a sua relevância na formação transversal de vários grupos profissionais do sector da justiça.

---

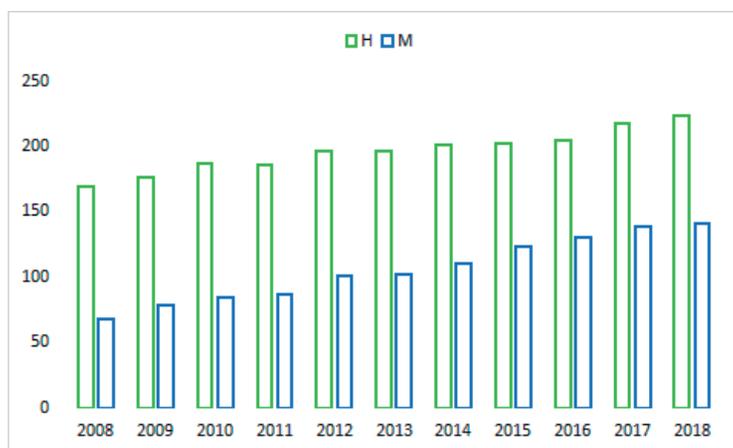
<sup>154</sup> Neste ponto apresentaremos os dados nacionais, sem esquecer a referência às discrepâncias geográficas existentes. Os dados por província poderão ser consultados nos Anexos 4 a 14 deste relatório.

## 4.1. OS MAGISTRADOS JUDICIAIS

### 4.1.1. Breve retrato da magistratura judicial

Moçambique tinha, em 2018, segundo a lista de antiguidade dos magistrados judiciais fornecida pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial, 364 magistrados judiciais, sendo que 3 destes encontravam-se em situação de licença ilimitada e 16 em comissão de serviço, judicial ou não judicial<sup>155</sup>. O Gráfico 5 mostra a evolução do número de magistrados judiciais<sup>156</sup> por sexo, entre 2008 e 2018.

Gráfico 5 – Evolução do número de magistrados judiciais por sexo (2008-2018)



Fonte: CSMJ/CES-OPJ

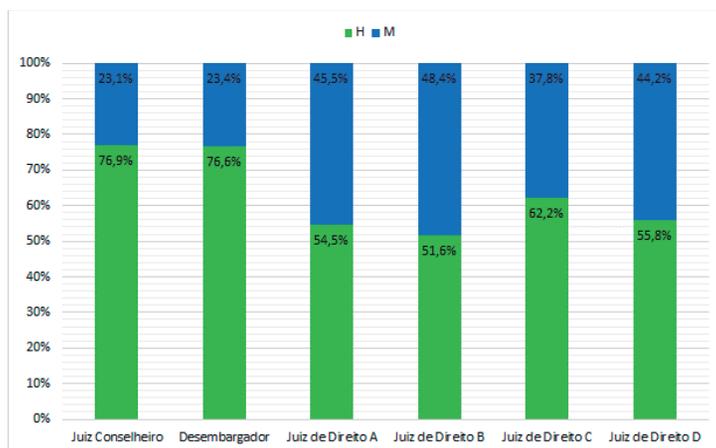
Se é certo que o peso relativo de magistradas judiciais tem vindo, paulatinamente, a subir nos últimos dez anos, a verdade é que tal subida não é muito acentuada (em

<sup>155</sup> O artigo 34.º do EMJ define que são consideradas comissões de serviço de natureza judicial as funções de inspetor judicial, magistrado do Ministério Público, director e docente da escola de formação de magistrados, juiz em tribunal não judicial, cargo de chefia ou de confiança no aparelho judicial, secretário-geral do CSMJ, secretário-geral do TS, assessor em tribunal judicial ou juiz presidente de tribunal judicial ou de secção. Por contraposição, a comissão de serviços de natureza não judicial é a exercida fora daquelas funções.

<sup>156</sup> Os dados aqui representados reportam-se apenas aos magistrados judiciais da jurisdição comum, sujeitos à gestão do Conselho Superior da Magistratura Judicial. Não abrangem, assim, os juizes da jurisdição administrativa e financeira, que pertence a uma outra organização judiciária.

2008, as mulheres representavam 28,69% da magistratura judicial e, em 2018, essa percentagem aumentou para 38,63%); os magistrados do sexo masculino correspondem a quase 2/3 da magistratura judicial; e a presença das mulheres, actualmente, apesar de mais forte nas categorias de início de carreira da magistratura, mantém-se consideravelmente inferior à presença masculina (Gráfico 6).

Gráfico 6 – Distribuição dos magistrados judiciais por categoria e por sexo (2018)



Fonte: CSMJ/CES-OPJ

Nos termos do artigo 9.º do EMJ, a carreira da magistratura judicial estrutura-se nas seguintes categorias: a) Juiz Conselheiro, ao qual deverá corresponder o exercício de funções no Tribunal Supremo; b) Juiz Desembargador<sup>157</sup>, ao qual deverá corresponder o exercício de funções em um Tribunal Superior de Recurso ou em um Tribunal

<sup>157</sup> Nos termos do artigo 13, n.º 4, do EMJ, “são promovidos a juízes desembargadores, os juízes de direito A, com três anos de exercício de classe e classificação mínima de Bom”. Até à redacção dada pela Lei n.º 3/2011, de 11 de Janeiro, a promoção a juiz desembargador dependia, ainda, de aprovação em provas específicas. A partir da alteração introduzida em 2011, deixou de ser exigido tal requisito.

Judicial de Província, julgando apenas em segunda instância<sup>158</sup>; c) Juiz de direito A<sup>159</sup>, que deverá exercer funções no Tribunal Judicial de Província; d) Juiz de direito B<sup>160</sup>, que, também, deverá exercer funções no Tribunal Judicial de Província; e) Juiz de direito C<sup>161</sup>; e f) Juiz de direito D, ambas as categorias correspondentes ao exercício de funções em um Tribunal Judicial de Distrito. A esmagadora maioria dos magistrados pertence, como seria expectável, às categorias mais baixas da carreira judicial (Gráfico 7).

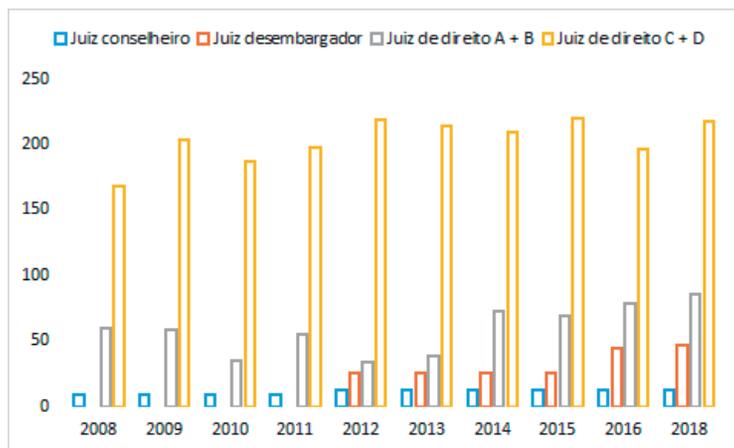
---

<sup>158</sup> Até à alteração ao Estatuto dos Magistrados Judiciais aprovado pela Lei n.º 8/2018, de 27 de Agosto, a promoção à categoria de juiz desembargador não estava condicionada à existência de vagas ou à disponibilidade orçamental. Perante a não exigência de vaga, o EMJ previa, no seu artigo 9.º, n.º 4, que “os juízes de direito A que tenham sido promovidos a juízes desembargadores podem manter-se em funções no Tribunal Judicial de Província, pelo tempo que se mostrar necessário, julgando apenas em segunda instância”. Este normativo legal foi, efectivamente, utilizado, tendo-se criado secções de recurso em alguns tribunais judiciais de província (como é o caso do Tribunal da Cidade de Maputo), constituídas por juízes desembargadores. Com a aprovação da Lei n.º 8/2018, de 27 de Agosto, a promoção de juízes a qualquer categoria (incluindo à de juiz desembargador) passou a ficar dependente, sempre, da existência de vaga e de disponibilidade orçamental. No entanto, legislador manteve inalterada a redacção do citado artigo 9.º, n.º 4, do EMJ.

<sup>159</sup> Nos termos do artigo 13, n.º 3, do EMJ, “são promovidos a juízes de direito A, os juízes de direito B com três anos de exercício na classe e classificação mínima de Bom”.

<sup>160</sup> Nos termos do artigo 13, n.º 2, do EMJ, “são promovidos a juízes de direito B, os juízes de direito C com três anos de exercício na classe e classificação mínima de Bom e aprovação em provas específicas”.

<sup>161</sup> Nos termos do artigo 13, n.º 1, do EMJ, “são promovidos a juízes de direito C, os juízes de direito D com três anos de exercício na classe e classificação mínima de Bom”.

Gráfico 7 – Evolução do número de magistrados por categoria (2008-2018)<sup>162</sup>

Fonte: CSMJ/CES-OPJ

Em 2018, 59,89% dos magistrados judiciais eram juízes de direito C e D e 23,63% eram juízes de direito A e B. Apesar de, em 2018, existirem 47 juízes desembargadores, apenas 25 estavam colocados em Tribunais Superiores de Recurso (Figura 22). Dos restantes, 15 estavam colocados em tribunais judiciais de Província e 7 estavam a exercer funções noutras lugares, em comissão de serviços.

<sup>162</sup> O CSMJ forneceu-nos a evolução do número de magistrados judiciais por categoria entre 2008 e 2016. Para 2018 forneceu-nos a lista de antiguidade dos juízes, tendo sido a partir de tal listagem que os dados apresentados foram construídos. Para 2017 não foi possível obter os dados em causa.

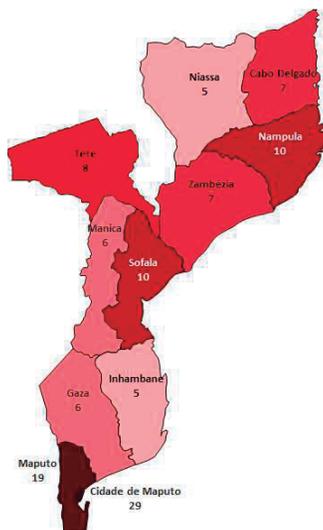
**Figura 22 - Juizes colocados nos Tribunais Superiores de Recurso (2018)**



Fonte: CSMJ/CES-OPJ

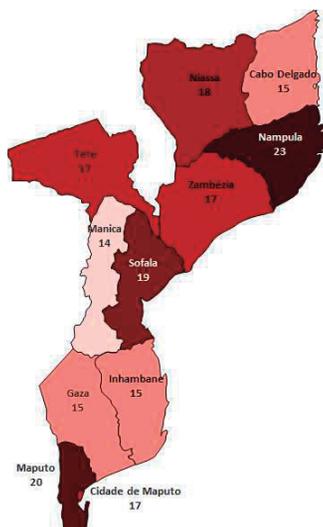
Como resulta das Figura 23 e Figura 24, o número de juizes colocados nos tribunais judiciais de Província é superior ao número de juizes de direito A e B. Essa discrepância resulta quer da manutenção de juizes desembargadores nos tribunais judiciais de Província, colocados nas secções de recurso entretanto criadas, quer da colocação nesses tribunais de juizes de direito C e D. Consequentemente, nos tribunais judiciais de Distrito a colocação de magistrados é em número inferior à existente para as categorias C e D (Figura 24). A colocação destes juizes a exercerem funções nos tribunais provinciais tem impacto negativo na resposta judicial em duas vertentes: por um lado, retira recursos humanos aos tribunais judiciais de Distrito, geograficamente mais próximos, dificultando, ao não criar condições para tal, a expansão da rede; por outro, elimina etapas da evolução profissional relevantes para a formação dos magistrados e consequentemente para o seu desempenho funcional.

Figura 23 – Juízes colocados nos tribunais judiciais de Província (2018)



Fonte: CSMJ/CES-OPJ

Figura 24 - Juízes colocados nos tribunais judiciais de Distrito (2018)



Fonte: CSMJ/CES-OPJ

Atendendo à extensão do território moçambicano e ao alargamento progressivo das competências dos tribunais judiciais de Distrito de que demos conta no ponto 2.2., o número de juízes colocados nestes tribunais de base é significativamente baixo não cobrindo, sequer, a totalidade dos tribunais em funcionamento. Nos tribunais em que não há um juiz colocado, a função judicial é assegurada pelo juiz do distrito mais próximo, em acumulação de serviço, o que, dada a distância entre distritos, tem o potencial de tornar mais ineficiente e mais distante o desempenho funcional dos tribunais. Segundo dados do CSMJ, estarão nessas condições os seguintes tribunais judiciais de Distrito: Eráti, Murrupla e Rapale (na província de Nampula); Chiúta (na província de Tete); Búzi e Nhamatanda (na província de Sofala).

#### 4.1.2. Os desafios do recrutamento e da formação inicial de magistrados

Nos termos do artigo 8.º do EMJ, constituem requisitos para o ingresso na magistratura judicial: a) ser-se cidadão moçambicano; b) ter mais de 25 anos de idade; c) ser-se licenciado em Direito; d) ter sido aprovado em curso específico de ingresso reconhecido pelo CSMJ; e) satisfazer os demais critérios fixados para o ingresso na função pública. Apesar do requisito expresso de se ser portador de título de licenciatura em Direito, que se encontrava presente já no Estatuto dos Magistrados Judiciais de 1991<sup>163</sup>, as vicissitudes sociais e políticas por que passou Moçambique determinaram que, durante um longo período, a magistratura judicial fosse assegurada, também e principalmente nas províncias fora de Maputo, por não licenciados (J. C. . Trindade & Pedroso, 2003), alguns dos quais tendo-se licenciado já no exercício de funções. Da lista de antiguidade fornecida pelo CSMJ verifica-se a

---

<sup>163</sup> Aprovado pela Lei n.º 11/91, de 30 de Julho, posteriormente alterado pela Lei n.º 6/96, de 5 de Julho e pela Lei n.º 7/99, de 2 de Fevereiro. Na sua redacção inicial, o EMJ de 1991 estabelecia que, enquanto não fosse possível exigir a satisfação dos requisitos etários, de habilitações literárias e de ingresso em curso específico, o ingresso na carreira da magistratura judicial se poderia fazer com dispensa dos mesmos. No entanto, o magistrado que assim ingressasse não poderia ascender à categoria de juiz de direito enquanto não obtivesse a licenciatura (artigo 140.º do EMJ de 1991). À época, a carreira de magistrado judicial iniciava-se como juiz de 2.ª classe (a que corresponde actualmente o juiz de direito D), prosseguindo para juiz de 1.ª classe (equivalente a juiz de direito C), juiz de direito de 2.ª classe (o actual juiz de Direito B) e juiz de direito de 1.ª classe (actual juiz de Direito A) (artigos 36.º do EMJ de 1991 e 148.º do actual EMJ).

existência, em 2018, de, pelo menos, 9 juizes de direito C ou D nessas circunstâncias<sup>164</sup>. Até à alteração aprovada pela Lei n.º 8/2018, de 27 de Agosto, estes magistrados encontravam-se limitados na progressão na carreira enquanto não obtivessem a licenciatura, não podendo ascender à categoria de Juiz de Direito B<sup>165</sup>. Com a revisão de 2018, previu-se a passagem imediata dos juizes de direito D, C, B e A, com mais de 17 anos de exercício de funções e classificação de serviço com o mínimo de Bom, à categoria superior àquela em que se encontram, independentemente de serem ou não licenciados em Direito<sup>166</sup>. Segundo os entrevistados no âmbito deste estudo, esta alteração corresponde a um acto de justiça para com aqueles magistrados que, numa época de especial carência de recursos humanos, deram o suporte humano necessário à administração da justiça, maioritariamente em áreas territoriais mais isoladas e distantes da capital.

Até à criação do Centro de Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ), no final dos anos 90 do século passado, o recrutamento e a formação inicial eram realizados pelos diversos órgãos de administração da justiça (J. C. . Trindade & Pedroso, 2003), tendo-se adoptado modelos e soluções bastante díspares ao longo dos anos, dependendo muito das disponibilidades financeiras<sup>167</sup>. Encontram-se, assim, actualmente em funções magistrados que nunca frequentaram qualquer curso de formação inicial para ingresso na magistratura, bem como outros que frequentaram cursos de formação inicial no Centro de Estudos Judiciários (CEJ), em Portugal, ao abrigo de um protocolo celebrado, outros que frequentaram cursos organizados pelo Tribunal Supremo e outros, mais recentemente, que passaram pelo CFJJ antes do ingresso na magistratura.

---

<sup>164</sup> Dizemos “pelo menos” porque da lista de antiguidade constam 6 juizes de direito C ou D sem indicação do nível de habilitações.

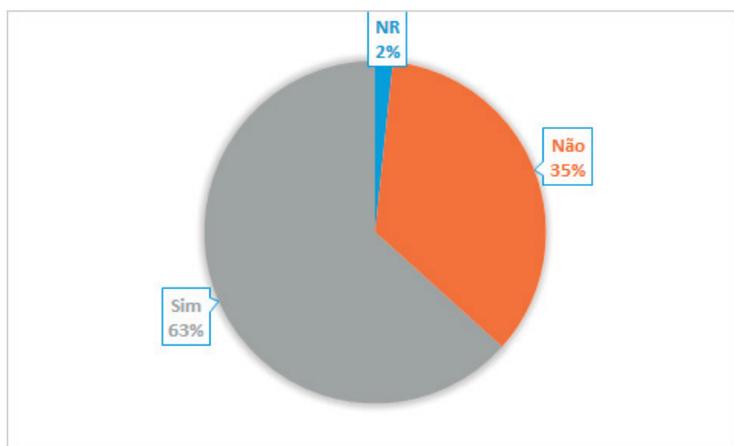
<sup>165</sup> Cf. artigo 149.º, n.º 3, do EMJ, na redacção dada pela Lei n.º 7/2009, de 11 de Março.

<sup>166</sup> Cf. artigo 149.º, n.º 1, do EMJ, na redacção dada pela Lei n.º 8/2018, de 27 de Agosto.

<sup>167</sup> João Carlos Trindade e João Pedroso dão conta de algumas dessas experiências, realçando, por um lado, a formação teórica frequentada por juizes e procuradores no Centro de Estudos Judiciários de Portugal, ao abrigo da cooperação, e, por outro, as iniciativas de formação de juizes distritais ocorrida em 1992, através de fundos disponibilizados pelo Banco Mundial (J. C. Trindade & Pedroso, 2003, p. 298).

Uma das questões que colocámos aos magistrados judiciais no inquérito aplicado procurava indagar, precisamente, sobre a frequência ou não de algum curso de formação inicial para o ingresso na magistratura (Gráfico 8).

**Gráfico 8 – Resposta à questão: “Frequentou algum curso de formação inicial antes de ingressar na magistratura?”**



Fonte: CES-OPJ

35% dos respondentes afirmaram não ter frequentado qualquer curso de formação inicial. Dos 63% que responderam ter frequentado um curso de formação inicial para o ingresso na magistratura judicial, a quase totalidade tinha frequentado esse curso no CFJJ (apenas um tinha frequentado no CEJ, em Portugal).

Até ao final de 2018 tinham sido organizados 18 cursos de ingresso nas magistraturas. Ao longo dos anos, o CFJJ ensaiou diferentes estratégias de formação inicial de magistrados, que se podem identificar com quatro fases distintas pelas quais a escola de formação passou. A primeira fase, correspondente aos primeiros 4 anos de funcionamento do CFJJ procurou criar bases sólidas de formação dos magistrados, salientando-se a introdução de processos rigorosos de selecção dos candidatos às

magistraturas<sup>168</sup>, a previsão de limites na constituição das turmas (de modo a permitir a aplicação de metodologias participativas e o acompanhamento da acção formativa e a individualização da aprendizagem) e a capacitação pedagógica de formadores, tanto em Moçambique, como no estrangeiro, no âmbito de protocolos de cooperação institucional (Serra, 2012).

Essa tendência, de acordo com a opinião de vários actores, foi-se invertendo a partir de 2005, ano em que se teria iniciado uma etapa de afrouxamento dos critérios de admissão aos cursos e de alargamento do número de formandos por ano lectivo, pressionados pela necessidade de dotar o país de mais magistrados que acompanhassem o alargamento da rede judiciária. Chegaram a ser admitidos 100 formandos por ano lectivo – um número claramente superior à média de 25 admissões por curso dos anos anteriores. Este período tem sido identificado como a fase de maior permeabilidade do CFJJ à interferência dos diversos poderes que, na opinião de alguns actores entrevistados, terá colocado em causa a sua autonomia pedagógica e a qualidade da formação.

Não está fixado quem tem competência para determinar o número de vagas do CFJJ. Há sempre um entendimento político sobre esta questão. Até 2014 foram sempre 60 vagas, mas não há uma norma que discipline quem fixa esse número. O Tribunal Supremo e a PGR sempre tiveram os seus planos de acção. Nos últimos anos chamam-se planos estratégicos. Se eu for ao plano estratégico do Tribunal Supremo, por exemplo, eles têm lá uma projecção do número de magistrados que necessitam. Este ano fizeram uma projecção de 175 magistrados. Calcularam 1 juiz para cada 100.000 habitantes. Depois há o cenário fiscal, no qual o Estado fixa as necessidades. No ano passado, o cenário fiscal determinava que não havia formação inicial de magistrados no CFJJ até 2019. Só em 2020. Antes, a prioridade era os conservadores e o IPAJ (Ent. 21).

Tendo aumentado substancialmente o número de formandos, os recursos pedagógicos (formadores, material pedagógico, material informático, etc) não aumentaram na mesma proporção e, conseqüentemente, das exigências da formação. Essa escassez acabaria necessariamente por se reflectir na qualidade da formação. Segundo alguns entrevistados, há reservas quanto à qualidade da formação ministrada nesse período

---

<sup>168</sup> Os candidatos eram e continuam a ser submetidos a três tipos de exames: testes técnico-jurídicos, teste de conhecimentos gerais e um teste psicotécnico.

e, em consequência, sobre a consolidação do conhecimento para o exercício das funções por parte dos magistrados formados nessa altura. O alargamento das competências dos tribunais judiciais de Distrito, a que fizemos alusão no ponto 2.2., é, também, questionado por alguns dos entrevistados, pelas dúvidas quanto à qualidade formativa dos magistrados aí colocados.

Nós não achávamos que a qualidade fosse boa. Quando são 30 ou 50 numa só turma, não dá para conhecer o perfil do magistrado, não dá para perceber se tem um perfil adequado (...). Agora aumentou-se a competência dos tribunais de Distrito. Têm uma competência muito alargada. Eu não tenho *feedback* sobre a qualidade. É verdade que os magistrados só são definitivamente nomeados depois de 2 anos de exercício, mas quando são colocados nos tribunais, já têm o martelo na mão e já podem fazer estragos. É um risco muito grande acabar com a diferença entre tribunais de 1.<sup>a</sup> e de 2.<sup>a</sup> classe (Ent. 8).

A partir de 2008 o número de formandos tendeu a baixar, não só porque se reconheceu a necessidade de adequar aquele número às condições pedagógicas existentes, mas também porque nem sempre foi possível preencher todas as vagas existentes, atento o não cumprimento, pelos candidatos que se apresentaram, dos critérios de selecção, nomeadamente dos requisitos mínimos de conhecimento demonstrados nas provas. Aliás, tem sido reconhecida a fragilidade das licenciaturas em direito, o que se reflecte na qualidade dos candidatos às magistraturas e, posteriormente, no desempenho dos actores judiciários.

A questão da formação universitária, bom, é um velho problema, causado pela possibilidade de as pessoas darem aulas em várias universidades; das pessoas serem contratadas para dar aulas sem terem um mínimo de requisitos para poderem ser considerados assistentes ou professores... Já nem digo professores, mas, pelo menos, assistentes, e porque as nossas universidades consideram que o curso de direito é o curso mais fácil de ensinar... Há uma proliferação de faculdades de direito, sem o mínimo de qualidade e isto está a fazer baixar - como saiu agora publicado a semana passada nas redes sociais, o índice ou o ranking das nossas universidades, inclusive, da Universidade Eduardo Mondlane, que era a mais prestigiada e estava entre as 100 melhores e já saiu das 100 melhores - e algumas estão no lugar oitocentos e tal (P20).

Há que ter critérios também para o licenciamento. Às vezes diz-se que o curso de direito é o mais barato. Basta ter uma sala. Mas não é isso. Não há cursos baratos. Para além das infra-estruturas, há que pensar no corpo docente, qual é o efectivo e que ele esteja lá o tempo inteiro. É preciso pensar nas bases de formação para esse corpo docente e quais são os níveis académicos do corpo docente; se tem as

bibliotecas; por aí adiante... Mas infelizmente parece que basta ter-se uma sala e é licenciado o curso (P21).

É que o docente para ser visto como um bom docente e estar de pedra e cal nessas universidades, vai ser em função da gestão da clientela da universidade. Explico-me: quanto menos reprovações tiver, melhor é o desempenho... (P17).

Eu só vou dar uma alfinetada aí... Quando uma universidade paga 25 dólares por hora a um docente universitário não pode esperar qualidade... ponto final. Não pode esperar qualidade. (...) A pessoa aceita dar aulas porque sabe que vai ser uma pessoa conhecida, vai aumentar a clientela, vai influenciar neste ou naquele... ponto final (P18).

Em 2016, o CFJJ iniciou uma fase de relativa estabilidade, atravessando um processo de consolidação dos planos de intervenção pedagógica, do corpo de formadores (sendo-lhes ministradas acções de formação pedagógica) e dos mecanismos de admissão de candidatos às acções de formação. Contudo, há quem ainda questione a qualidade dos formadores.

Temos formadores cheios de dúvidas. Saem da formação e são logo formadores, ainda estão a ser ensinados e vão ensinar os outros. Se eu for coxo como é que eu vou ser bengala para os outros. Ainda não temos capacidade para sermos formadores. Está complicado isto. Ainda não estamos com capacidade para ter formadores nacionais. Isto é um desastre. Vi um processo aqui há tempos, quando terminaram de o tramitar já eram desembargadores. Não dá para acreditar (Ent. 25).

Mas o questionamento da qualidade da formação está também presente quando intervêm formadores estrangeiros, apontando-se especialmente para a necessidade de assegurar que estes tenham conhecimento não só da legislação nacional, mas sobretudo do contexto em que a mesma é aplicada.

Tivemos várias formações no CFJJ depois do ingresso na carreira, mas os resultados nem sempre são positivos. Na maior parte dos casos, os formadores vêm de fora e não conhecem o contexto do país (...). A formação não se adequa ao contexto moçambicano e isso é muito importante porque há um desperdício de dinheiro e a formação não é eficaz. A formação não pode ser só conferências. As pessoas têm que ter disponibilidade para trabalhar com os actores judiciais moçambicanos e os seus problemas, para reflectirem sobre o contexto cultural (P25).

As diferenças que se registaram ao longo dos anos prenderam-se, assim, com as condições materiais e pedagógicas para a realização da formação. A estruturação dos cursos de formação manteve-se, no entanto, praticamente idêntica ao longo dos anos.

Os cursos de formação inicial de magistrados têm a duração de 7 meses<sup>169</sup> e estão divididos em duas fases: a) fase teórico-prática (formação em sala) e b) 2 meses de estágio nos tribunais ou procuradorias das cidades de Maputo e Matola (dependendo da opção de carreira). No total, os formandos frequentam cerca de 1.100 horas de formação, distribuídas por 9 áreas temáticas: Jurisdição Penal; Jurisdição Civil; Jurisdição do Trabalho; Família e Menores; Ambiente e Recursos Naturais; Constituição e Direitos Fundamentais; Direito Judiciário; Sociologia Judiciária e Actividades Complementares.

No inquérito que aplicámos aos magistrados judiciais procurámos saber quais as percepções daqueles que frequentaram o curso de formação inicial do CFJJ sobre a preparação que o mesmo lhes deu, considerando um conjunto de aspectos inerentes ao exercício das suas funções (Tabela 14).

---

<sup>169</sup> O primeiro curso de formação inicial de magistrados foi experimental, tendo por isso a duração de 3 meses.

Tabela 14 – Resposta à questão: “Como avalia o grau de preparação que lhe conferiu a formação inicial no CFJ para o exercício das suas funções, no que diz respeito aos aspectos seguintes”

	Muito boa preparação	Boa preparação	Nem boa nem má	Má preparação	Muito má preparação	NR	Total
Relação dos magistrados com a comunicação social	2,86%	22,86%	37,14%	14,29%	11,43%	11,43%	100,00%
Gestão de situações de crise no tribunal	0,00%	31,43%	34,29%	22,86%	2,86%	8,57%	100,00%
Relação com os advogados e técnicos do IPAJ	11,43%	54,29%	20,00%	8,57%	2,86%	2,86%	100,00%
Relação com os intervenientes nos processos (partes, réus, testemunhas, perícias etc.)	22,86%	62,86%	11,43%	0,00%	0,00%	2,86%	100,00%
Relação profissional entre juizes e magistrados do MP	40,00%	37,14%	20,00%	0,00%	0,00%	2,86%	100,00%
Relação profissional entre juizes e magistrados do MP	42,86%	40,00%	11,43%	0,00%	0,00%	5,71%	100,00%
Relação entre juizes e funcionários	28,57%	45,71%	22,86%	0,00%	0,00%	2,86%	100,00%
Gestão da sua agenda	11,43%	28,57%	31,43%	8,57%	2,86%	17,14%	100,00%
Preparação técnico-jurídica	40,00%	48,57%	5,71%	0,00%	0,00%	5,71%	100,00%
Preparação para conhecer e se articular com outras instâncias de resolução de conflitos, designadamente, os tribunais comunitários	22,86%	48,57%	17,14%	5,71%	2,86%	2,86%	100,00%
Preparação para se articular com outras instâncias auxiliares/complementares da acção dos tribunais (polícias, perícias, instâncias de apoio às crianças, etc.)	14,29%	51,43%	20,00%	8,57%	2,86%	2,86%	100,00%

Fonte: CES-OPJ

A avaliação dos magistrados judiciais que frequentaram o curso de formação inicial no CFJJ quanto à sua própria preparação é, genericamente, positiva. Verifica-se, no entanto, que essa avaliação é mais positiva nos domínios relacionados com a preparação técnico-jurídica (40% entenderem ter tido muito boa preparação e 48,57% boa preparação) ou com o relacionamento com os restantes intervenientes processuais do sistema de justiça. 62,86% dos magistrados que haviam frequentado o curso de formação inicial do CFJJ referiram ter tido boa preparação na relação com os intervenientes nos processos, 42,86% referiram ter tido muito boa preparação na relação profissional entre juízes de magistrados do MP e 45,71% afirmaram ter tido boa preparação na relação com funcionários.

Aspectos como a relação dos magistrados com a comunicação social, a gestão de situações de crise no tribunal ou a gestão da agenda são matérias menos bem avaliados pelos magistrados participantes do inquérito. Estes correspondem a novos desafios da magistratura judicial a que importa dar resposta.

#### **4.1.3. A planificação da formação inicial em linha com as necessidades do país**

Terminado o curso de ingresso com aproveitamento, os magistrados são nomeados provisoriamente, com carácter probatório por um período de 2 anos<sup>170</sup>. Para isso será, no entanto, necessário existirem condições para a colocação dos novos magistrados, desde logo, a existência de tribunal e de alojamento para o magistrado<sup>171</sup>. Acontece, porém, que a abertura de concurso não tem cuidado da verificação das condições necessárias à efectiva colocação dos candidatos admitidos e aprovados nos cursos de formação. Esta circunstância importa que, por vezes, se passem anos após a frequência

---

<sup>170</sup> Cf. artigo 10.º do EMJ.

<sup>171</sup> Nos termos do artigo 40.º do EMJ, “os magistrados judiciais não podem residir fora da sede da área onde se situa o tribunal em que exercem funções, salvo em casos devidamente justificados e fundamentados, mediante autorização prévia do Conselho Superior da Magistratura Judicial”. Por sua vez, nos termos do artigo 43.º, n.º 1, alínea i), do EMJ, os magistrados judiciais em efectividade de funções têm direito a “alojamento condigno, devidamente mobilado, fornecido gratuitamente pelo Estado ou, na sua falta, subsídio de renda de casa de montante a fixar pelo Governo, sendo as despesas de água e electricidade suportadas pelo Estado em ambos os casos”.

do curso de ingresso até que as colocações, para início do regime probatório, se efectivem. Este problema é sobretudo motivado por constrangimentos orçamentais a que já fizemos referência no ponto 3.1.

A desarticulação entre o período de formação e a colocação nos tribunais origina efeitos nefastos óbvios, quer para o sistema judicial, quer para os próprios formandos, como a desactualização da formação inicial recebida e a desistência da profissão, o que significa investimento do Estado e dos próprios que não é recuperado.

Quando os juízes acabam a formação, nós contactamos os presidentes dos tribunais a perguntar se estão reunidas as condições para a nomeação desses juízes. Por vezes, é muito complicado, principalmente a nível de garantia de habitação para os magistrados. Ao nível provincial, é necessário falar com o director provincial de finanças e às vezes depende da relação que o juiz presidente tem com o director. Já houve situações em que os candidatos a magistrados estiveram 3 anos, depois de fazerem a formação inicial no CFJJ para serem nomeados. Como o MP, ultimamente, colocava de imediato, as pessoas optavam pelo MP e depois pediam mudança de carreira. Agora é mais difícil fazer isso. Isto é muito penoso porque as pessoas só recebem um subsídio de cerca de 3.000 meticais enquanto estão no CFJJ e depois da formação, até serem colocados, não recebem mais nada (Ent. 7).

Quando entram no CFJJ recebem uma pequena bolsa e estão em exclusividade. Não deviam trabalhar até à colocação. Mas a colocação por vezes demora anos. E das duas uma: ou arranjam outros trabalhos ou fazem dívidas até à colocação, dizem que pagam quando forem colocados (Ent. 21).

No inquérito aplicado aos magistrados, se a maioria foi colocada poucos meses após o fim do curso de formação no CFJJ, verificamos que 13 magistrados que responderam ao inquérito foram colocados mais de um ano após a conclusão do curso, sendo que 3 destes tiveram a sua colocação mais de dois anos após aquela conclusão.

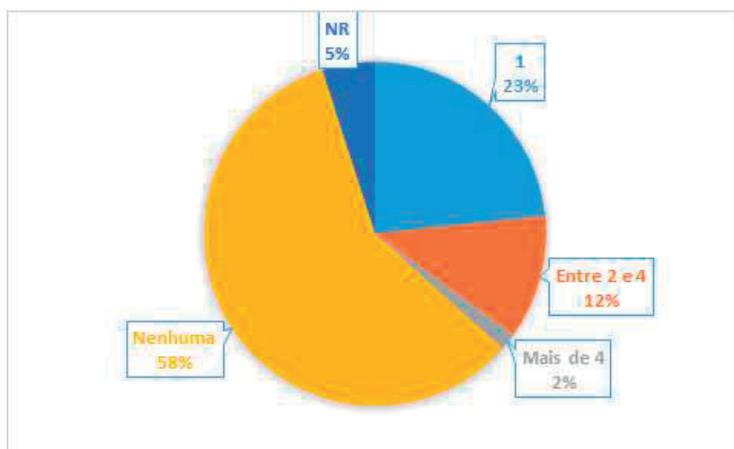
A dependência em relação aos governos provinciais é uma das explicações para as dificuldades de rápida colocação dos juízes. No entanto, revela-se, também, uma inconsistência da planificação sectorial e da articulação institucional. É possível que a situação tenda a melhorar, na sequência das recentes alterações das regras de gestão orçamental, que passaram a autorizar a alocação directa da totalidade do orçamento dos tribunais e procuradorias, respectivamente, ao Tribunal Supremo e PGR. No

entanto, é também necessário assegurar uma correcta articulação entre a acção do CFJJ e os planos estratégicos de desenvolvimento do Tribunal Supremo e CSMJ.

#### 4.1.4. A formação contínua como componente da progressão na carreira

A par da formação inicial, ministrada no curso de ingresso, a formação ao longo da carreira judicial é um factor indispensável a um adequado desempenho funcional dos magistrados judiciais. Esta é, contudo, uma das principais carências do sistema de justiça. Dos magistrados judiciais que participaram no nosso inquérito, mais de metade (58%) não tinham participado em nenhuma acção de formação contínua durante o último ano (Gráfico 9), sendo que a esmagadora maioria daqueles referiu não as ter frequentado por não ter tido conhecimento da sua realização ou por não ter sido seleccionado para as frequentar, desconhecendo, ainda, qual o critério adoptado para a selecção dos magistrados.

Gráfico 9 – Resposta à questão: “Durante o último ano, em quantas acções de formação contínua participou?”



Fonte: CES-OPJ

Juntamente com o desconhecimento da existência de cursos de formação contínua e da pouca transparência na selecção dos magistrados com direito a frequentarem os

mesmos, os magistrados criticam o facto de a oferta formativa existente se destinar apenas aos magistrados que exercem funções na cidade ou na província de Maputo, sendo as mesmas inacessíveis aos restantes magistrados.

Infelizmente os magistrados não são consultados quanto às necessidades de formação. É algo que lhes é comunicado a partir de cima (Ent. 6).

Depois que sair do CFJJ não voltei a ter formação lá. Sempre perguntei porque é que eu não ia. Fiz sempre referência a isso nos meus relatórios anuais, mas não tenho nenhuma resposta. Já beneficiei de uma ou duas formações, mas foi da Procuradoria. Sempre questioneei o CSMJ sobre os critérios de selecção dos magistrados que vão à formação. Porque eu sinto que é necessário formação. Existe necessidade de investir na formação dos juizes. Ninguém está preocupado em perguntar quais são as nossas necessidades formativas. Nós aproveitamos as reuniões na província para reportar essas preocupações. No relatório anual também se faz referência a esse facto, bem como ao facto de nos faltar formação para funcionários (Ent. 28).

Ora, se a formação contínua é essencial como factor de consolidação do conhecimento e actualização permanente (num mundo em permanente devir e sujeito a alterações normativas frequentes), é ainda mais relevante em dois momentos chave da carreira da generalidade dos magistrados judiciais: a) na mudança de jurisdição – momento, hoje, especialmente relevante perante o movimento de especialização a que se assiste; e b) no momento de promoção à categoria de juiz desembargador.

Como vimos, uma das tendências de reforma tem sido a criação de secções especializadas, o que exige a movimentação de magistrados. Também nestes casos se evidencia uma tensão entre a urgência de resposta de administração da justiça e a devida preparação dos magistrados, com prejuízo para esta última. A transferência de magistrados (e de oficiais de justiça) para os novos tribunais ou secções, ou mesmo para o exercício de funções de outro tipo (como a presidência dos tribunais ou o exercício de funções de inspector judicial, no caso dos magistrados), nem sempre ou muito raramente é precedida de uma formação específica para o exercício de funções.

Por exemplo, quando os juizes mudam de jurisdição, essa mudança não é precedida de formação. O que verificamos é que quando o juiz muda de jurisdição, o seu desempenho baixa (Ent. 6).

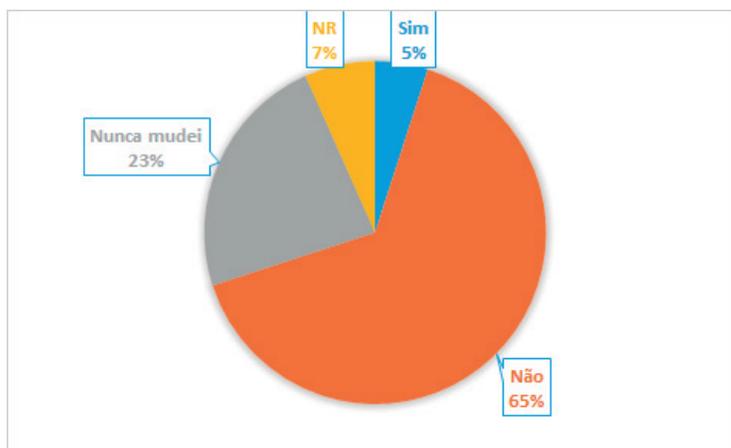
Eu saí do laboral para o crime sem ter tido nenhuma formação... (P6)

Também previamente às transferências entre tribunais de competências especializadas diferentes devia haver formação. Quando um juiz é mudado de uma secção para outra ou de uma jurisdição para outra em que nunca tenha trabalhado (P7).

Nenhum de nós teve formação antes de vir para cá. Fazemos formações no próprio tribunal. Criámos um conselho técnico para discutir questões técnicas. Todos os colegas participam nas discussões. Encontramo-nos nas últimas sextas-feiras de cada mês para discutir os processos mais difíceis (Ent. 35).

Esta percepção é confirmada pelo inquérito que aplicámos aos magistrados judiciais. 65% dos magistrados judiciais que responderam ao inquérito afirmaram nunca ter recebido formação específica antes de mudar de área ou de nível de tribunal, sendo que 23% dos respondentes afirmaram nunca ter mudado de área (Gráfico 10).

**Gráfico 10 – Resposta à questão: “Ao longo da sua carreira enquanto magistrado judicial, antes de mudar de área ou de nível de tribunal, frequentou alguma acção de formação específica sobre a matéria em que passou a exercer funções”**



Fonte: CES-OPJ

Apenas 5% referiram ter recebido formação específica sobre a matéria em que passaram a exercer funções após a mudança de área ou de nível de tribunal, o que é manifestamente pouco.

Da mesma forma, a abertura da categoria de desembargador recebeu pouco investimento formativo. Até às alterações aprovadas pela Lei n.º 8/2018, de 27 de

Agosto, o acesso à categoria de juiz desembargador, contrariamente às demais carreiras da magistratura judicial, não estava dependente da existência de vagas<sup>172</sup>. Na primeira redacção do EMJ de 2009, previa-se, no artigo 9.º, a categoria de juiz desembargador A e juiz desembargador B, sendo que a promoção a juiz desembargador B era aberta aos juízes de direito A com 3 anos de exercício na classe, classificação de Bom e aprovação em provas específicas; e a juiz desembargador A aos juízes desembargadores B com dois anos de exercício na classe e classificação mínima de Bom. Com a redacção dada pela Lei n.º 3/2011, de 11 de Janeiro, apenas se passa a prever uma categoria única de juiz desembargador, sendo promovidos a tal categoria os juízes de direito A, com 3 anos de exercício na classe e classificação mínima de Bom. Alguns entrevistados percebem tal alteração como negativa.

Houve essa entrada de muita gente que foi beneficiada com as reformas do Estatuto dos Magistrados Judiciais. O acesso à categoria de desembargador está facilitado e isso não é muito bom (Ent. 8).

Actualmente, por força das alterações introduzidas pela Lei n.º 8/2018, de 27 de Agosto, o EMJ faz todas as promoções dependerem de vaga e de disponibilidade orçamental<sup>173</sup>.

Em todo o caso, o que, acima de tudo, os entrevistados invocam como principal bloqueio é a ausência ou a insuficiência de formação adequada prévia à ascensão à categoria de desembargador.

Outro grande problema é a falta de formação de magistrados. O que fica é a autoformação. Houve agora uma formação para desembargador no Tribunal Supremo de uma semana, mas não foi suficiente. Houve um grupo que foi a Portugal, mas não foram todos. A maior capacitação vai ser através da consulta entre colegas. Um puxa o outro. Houve quem estivesse uma vida inteira dedicado a uma área do direito e agora vai para uma secção de outra área (Ent. 26).

Depois outro passo importante foi a criação dos tribunais superiores de recurso, que transformou o Tribunal Supremo, praticamente, em tribunal de recurso apenas em matéria de direito. Esta alteração vai ter um impacto muito importante ao nível do desempenho dos tribunais, a nível quantitativo. Tenho dúvidas quanto ao desempenho qualitativo. Houve uma entrada massiva de magistrados judiciais

---

<sup>172</sup> Cf. artigo 15.º, n.º 1, do EMJ, na redacção dada pela Lei n.º 7/2009, de 11 de Março.

<sup>173</sup> Artigo 15.º do EMJ, na redacção dada pela Lei n.º 8/2018, de 27 de Agosto.

há cerca de 16 anos. O governo quis estender os tribunais a todos os distritos, para melhorar o acesso à justiça. Com isso, produziram-se magistrados em grandes quantidades (Ent. 8).

A escassez ou ausência de formação contínua é sentida pela generalidade dos magistrados, mesmo nos casos em que não se coloca a questão de mudança de jurisdição, de área de intervenção, ou mesmo de funções. Os cursos tendem a responder às exigências ou interesses de instituições parceiras de cooperação – que têm disponibilidade orçamental – em detrimento das reais necessidades de formação dos magistrados. A avaliação da implementação do Plano Estratégico Integrado do Sector da Justiça 2009-2014 também concluiu que a formação complementar dependeu fundamentalmente do financiamento dos parceiros de cooperação, tendo os mesmos, na maioria das vezes, definido quais as áreas de formação a realizar. Como consequência, algumas acções prioritárias do sistema, porque como não foram identificadas pelas instituições, não foram realizadas (J. C. Trindade et al., 2017).

## **4.2. OS MAGISTRADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

### **4.2.1. Breve retrato da magistratura do Ministério Público**

À semelhança do que ocorre para os magistrados judiciais, são requisitos para o ingresso na magistratura do Ministério Público ser-se licenciado em Direito e ter frequentado com aproveitamento um curso de formação específica<sup>174</sup>. A carreira da magistratura do Ministério Público está organizada nas seguintes categorias: a) Procurador-Geral Adjunto<sup>175</sup>; b) Sub-Procurador-Geral<sup>176</sup>; c) Procurador da República Principal; d) Procurador da República de 1.<sup>a</sup>, de 2.<sup>a</sup> ou de 3.<sup>a</sup><sup>177</sup>. O magistrado, com

---

<sup>174</sup> Cf- artigo 110.º da Lei n.º 4/2017, de 18 de Janeiro.

<sup>175</sup> Nos termos do artigo 122.º, n.º 1, da Lei n.º 4/2017, de 18 de Janeiro, “os Procuradores-Gerais Adjuntos representam o Ministério Público junto das secções do Tribunal Supremo e do Tribunal Administrativo e constituem o topo da carreira da magistratura do Ministério Público”.

<sup>176</sup> Os Sub-Procuradores-Gerais exercem funções nas Sub-Procuradorias Gerais, que constituem órgãos do MP de escalão intermédio. Situado hierarquicamente entre a PGR e as PPR (artigo 88.º da Lei n.º 4/2017, de 18 de Janeiro).

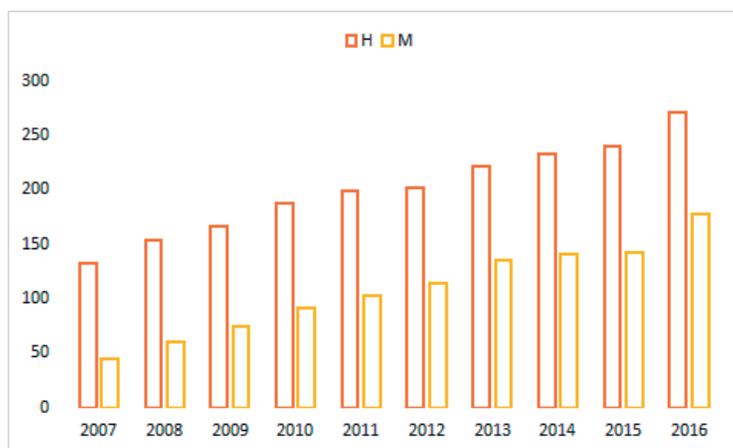
<sup>177</sup> Cf. artigo 109.º da Lei n.º 4/2017, de 18 de Janeiro.

aproveitamento no curso de ingresso, inicia a sua carreira na categoria de Procurador da República de 3.<sup>a</sup>, colocado numa Procuradoria Distrital da República, pelo período de 3 anos<sup>178</sup>.

A estrutura do Ministério Público, por sua vez, compreende: a) a Procuradoria-Geral da República (PGR); b) o Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC), compreendendo Gabinetes Provinciais de Combate à Corrupção (GPCC)<sup>179</sup>; c) as Sub-Procuradorias-Gerais da República (SPGR); d) as Procuradorias Provinciais da República (PPR); e) as Procuradorias Distritais da República (PDR)<sup>180</sup>.

O Gráfico 11 mostra a evolução do número de magistrados do MP, por sexo, entre 2007 e 2016.

**Gráfico 11 – Evolução do número de magistrados do Ministério Público por sexo (2007-2016)**<sup>181</sup>



Fonte: PGR/CES-OPJ

<sup>178</sup> Cf. artigo 111.º da Lei n.º 4/2017, de 18 de Janeiro.

<sup>179</sup> Cf. artigo 79.º da Lei n.º 4/2017, de 18 de Janeiro.

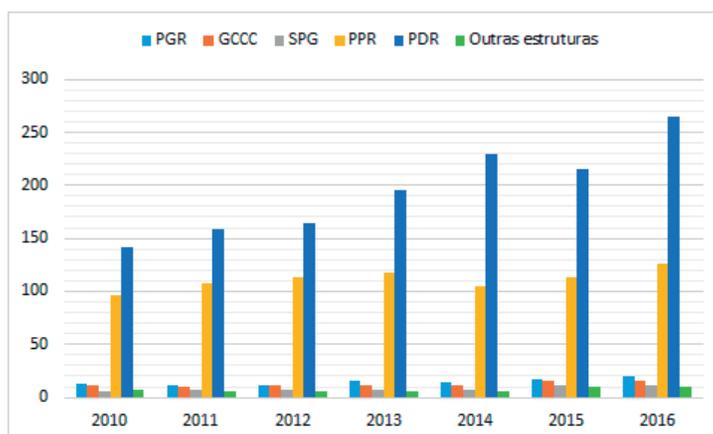
<sup>180</sup> Cf. artigo 9.º da Lei n.º 4/2017, de 18 de Janeiro.

<sup>181</sup> A Procuradoria-Geral da República disponibilizou-nos as Informações Anuais do Procurador-Geral da República à Assembleia da República entre 2014 e 2017. Adicionalmente, facultou-nos dados sobre o número de magistrados do Ministério Público por estrutura do Ministério Público e por categoria em

Os magistrados do Ministério Público são actualmente em número superior ao de magistrados judiciais dos tribunais da jurisdição comum (em 2018 havia 447 magistrados do Ministério Público em Moçambique), estando aqui incluídos também aqueles que exercem funções junto da jurisdição administrativa. No entanto, a sua distribuição por sexo apresenta paralelismo com a observada para os magistrados judiciais, assistindo-se a uma preponderância de magistrados do sexo masculino. Da mesma forma, o crescimento do peso relativo das mulheres na magistratura do Ministério Público tem sido lento: em 2007, as mulheres representavam 25% da magistratura do Ministério Público; em 2016, tal peso relativo situava-se nos 39,6%.

Cerca de 59% dos magistrados do Ministério Público, em 2016, estavam colocados em Procuradorias Distritais da República e 28% em Procuradorias Provinciais da República (Gráfico 12).

**Gráfico 12 – Evolução do número de magistrados do Ministério Público por estrutura (2010-2016)<sup>182</sup>**



Fonte: PGR/CES-OPJ

2018. Estes últimos dados não se mostram desagregados por sexo. Da mesma forma, a desagregação quanto à estrutura não permite distinguir os magistrados colocados em PPR dos colocados em PDR.

<sup>182</sup> Nas “outras estruturas” estão incluídas o CSMMP, a inspeção do Ministério Público, o CFJJ, o Ministério da Administração Estatal e a Universidade Eduardo Mondlane (Faculdade de Direito). No

Paralelamente, a maioria dos magistrados do Ministério Público está nas duas categorias inferiores da carreira da sua magistratura – 29,53% são procuradores da República de 3.<sup>a</sup> e 33,11% procuradores da República de 2.<sup>a</sup> (Tabela 15).

**Tabela 15 – Distribuição dos magistrados do Ministério Público por categoria (2018)**

<b>Categoria</b>	<b>N.º</b>	<b>%</b>
<b>PGR</b>	1	0,22%
<b>Vice-PGR</b>	1	0,22%
<b>PGA</b>	11	2,46%
<b>Ex-PGA</b>	7	1,57%
<b>Sub-PG</b>	18	4,03%
<b>Procurador Principal</b>	67	14,99%
<b>Procurador da República de 1.<sup>a</sup></b>	62	13,87%
<b>Procurador da República de 2.<sup>a</sup></b>	148	33,11%
<b>Procurador da República de 3.<sup>a</sup></b>	132	29,53%
<b>Total</b>	447	100,00%

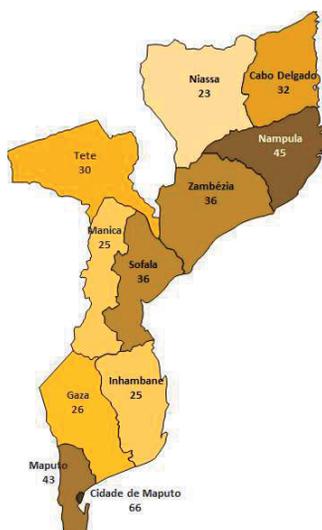
Fonte: PGR/CES-OPJ

A cidade de Maputo, que acolhe os serviços centrais da PGR, e a Província de Maputo concentram quase 1/3 do total de magistrados do Ministério Público (Figura 25).

---

número de magistrados colocados no GCCC está incluído o número de magistrados colocados nos gabinetes provinciais de combate à corrupção, que integram aquele gabinete central.

Figura 25 – Magistrados do MP colocados por PPR (2018)



Fonte: PGR/CES-OPJ

O mapa apresentado na Figura 25 ilustra graficamente a distribuição territorial dos magistrados do Ministério Público, que, como referimos, apresenta-se diversa como a verificada para os juízes.

#### 4.2.2. O desígnio da formação por cumprir

As necessidades formativas que enunciámos como emergentes do trabalho de campo desenvolvido quanto à magistratura judicial são extensíveis às reclamações expressadas pela magistratura do Ministério Público. A preocupação com a formação, em particular com a formação adequada para o exercício de funções de competência especializada, surge, de forma inovadora, no Estatuto dos Magistrados do Ministério Público, aprovado pela Lei n.º 4/2017, de 18 de Janeiro, ao estipular que a colocação de um magistrado para representar o MP junto de um tribunal de competência especializada deve ter em conta a sua formação específica na respectiva área, apesar

de admitir poder considerar-se como tal não só quem participe em cursos, seminários e outros eventos similares, mas também quem possua experiência profissional<sup>183</sup>.

Os magistrados do Ministério Público entrevistados reflectem, no entanto, as mesmas críticas já descritas relativamente à formação: ausência de transparência na definição de critérios para a selecção de magistrados participantes nas formações e desadequação dos conteúdos formativos às necessidades dos magistrados.

Sou procurador desde 2013. Só tive uma formação sobre ilícitos eleitorais (em 2014), desde que iniciei na carreira. No entanto, há colegas cujo passaporte já não tem espaço para carimbar porque estão sempre a viajar para participar em acções de formação. Os critérios de selecção para a participação nos cursos nada têm a ver com as necessidades de formação ou com a área de actuação dos magistrados. Não se percebe qual é o critério (P27).

Ainda voltando à formação, as pessoas que são escolhidas muitas vezes não são as adequadas. É frequente seleccionarem pessoas que viajam para o estrangeiro mas que vão fazer formação em áreas que nada têm a ver com aquilo que estão a fazer, e outras pessoas que estão a trabalhar nessas áreas, outros magistrados, não têm formação. Há um problema na escolha das pessoas para as acções de formação. Aqueles que mais necessitam da formação muitas vezes não são os escolhidos (P24).

As informações anuais do Procurador-Geral da República à Assembleia da República apresentam a lista de formação de magistrados do Ministério Público em cada ano. Em 2016, realizaram-se 26 acções de formação<sup>184</sup>, nas quais participariam 309 magistrados (Procuradoria-Geral da República, 2017). Em 2015, realizaram-se 20 acções de formação que envolveram um total de 422 magistrados do Ministério Público (Procuradoria-Geral da República, 2016). O perfil e o local de realização das referidas acções de formação divergem, no entanto, significativamente nos dois anos em causa, o que pode ser explicado pelo que já se referiu quanto às fases pelas quais o CFJJ passou em termos de investimento na formação. Na verdade, se na formação realizada em 2015 o CFJJ teve uma participação com algum significado (das 20 acções de formação 7 foram realizadas no CFJJ), em 2016 apenas uma acção de formação foi

---

<sup>183</sup> Cf. artigo 128.º, n.º 2 e 3, da Lei n.º 4/2017, de 18 de Janeiro.

<sup>184</sup> A Informação anual de 2017 do PGR à AR menciona 18 acções de formação, sendo que algumas delas foram repetidas em diversas localidades, tendo-se contado tantas quantas as suas repetições (Procuradoria-Geral da República, 2017).

realizada nesta escola. Em cada um dos anos em causa foram realizadas 5 acções de formação fora de Moçambique, que corresponderam àquelas que menos magistrados do Ministério Público abrangem<sup>185</sup>. A disponibilidade de oferta formativa em Moçambique, fora da cidade ou da província de Maputo, foi, manifestamente, reduzida. Em 2015 realizaram-se 3 formações fora de Maputo (uma na Beira, uma em Nampula e uma em Xai-Xai) e, em 2016, apesar de um aumento significativo – 11 acções de formação (3 em Nampula e em Sofala, 2 em Inhambane, 1 na Beira, na Zambézia e em Tete) – a formação continua a ser escassa (Procuradoria-Geral da República, 2016, 2017).

As críticas sobre as carências formativas, no âmbito da acção penal, abrangem todos os grupos profissionais, nomeadamente os polícias, gerando-se, na opinião dos entrevistados, um efeito de bola-de-neve na deficiente tramitação dos processos.

Identifico como maiores problemas a falta de formação dos magistrados e da SERNIC e também dos funcionários e a deficiente articulação institucional. O grande problema é mesmo a formação, todos os quadros moçambicanos necessitavam de um grande esforço de formação que não estão a ter (P25).

A falta de formação reflecte-se na qualidade de trabalho. 90% dos processos são mal instruídos. No caso do crime, nota-se a ausência do MP. De facto, a SERNIC acaba por dirigir a instrução, transformando o MP em auxiliar de investigação. O MP acusa com base nos elementos fornecidos pela SERNIC. Não se nota a fiscalização. Para evitar problemas, o juiz acaba por proferir o despacho de pronúncia para ver se depois há ali algum crime. Há uma certa irresponsabilidade, desde o início do processo (Ent. 26).

### 4.3. OS ADVOGADOS

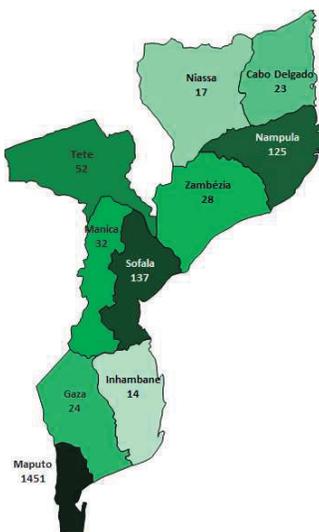
A advocacia obedece, naturalmente, a uma lógica de inserção e fixação no território radicalmente diferente da observada para as magistraturas. A advocacia, como profissão privada e liberal, fixa-se onde haja mercado que lhe permita a sobrevivência e, idealmente, o lucro. Essa circunstância explica que na advocacia privada a concentração em Maputo seja, ainda, mais acentuada, aglomerando cerca de 76% do

---

<sup>185</sup> Em 2015, nas 5 acções de formação realizadas fora de Moçambique participaram 8 magistrados do Ministério Público. Em 2016, participaram também 8 magistrados do Ministério Público.

total de advogados inscritos na OAM<sup>186</sup>. A Figura 26 mostra a distribuição dos advogados pelo território.

Figura 26 – Advogados inscritos por Província (2018)



Fonte: OAM/CES-OPJ

A carência de advogados nas províncias, e frequentemente também de técnicos do IPAJ<sup>187</sup>, é suprida, no caso dos processos crime, por nomeações aos arguidos de defensores *ad hoc*, muitas vezes representados pelo funcionário judicial do tribunal, o que faz indiciar um nível baixo de qualidade da defesa.

<sup>186</sup> A OAM apenas nos forneceu os dados de advogados por província, não sendo possível saber quantos daqueles 1451 advogados actualmente com domicílio na província de Maputo exercem, efectivamente, na cidade de Maputo.

<sup>187</sup> Como referimos no ponto 2.2., em 2009, o IPAJ contava com 89 membros. Actualmente, tem representantes em 142 dos 153 distritos (incluindo 7 distritos urbanos da cidade de Maputo). Continuam, no entanto, a ser insuficientes na maioria das províncias. No presente ponto não trataremos, em especial, do IPAJ, que dadas as suas especificidades e a insuficiência de dados disponíveis que permitissem uma análise correcta, convoca a necessidade de um estudo autónomo.

Também no que respeita a esta profissão são salientadas carências de formação colocando-se em causa a suficiência do estágio de advocacia para garantir a formação profissionalizante necessária ao exercício do mandato.

A qualidade e a intervenção dos advogados baixou muito por causa de tudo isto que está a acontecer. Acredito que, se se for espremer um bocadinho mais, vem pelo ensino em geral (P20).

Eu acho que outro aspecto que nós temos que ter em conta também é a qualidade das universidades. Eu noto que baixou muito a qualidade da formação universitária. (...) Há uma tendência de degradação e isso reflecte-se na estrutura da advocacia, etc... (P21)

Alguns patronos deixam também muito a desejar, que, para além da cumplicidade, também não têm domínio em termos de competência técnica, para poder avaliar. Por vezes, aquele estagiário torna-se um pouco melhor em termos de aproveitamento técnico relativamente ao patrono... Como é que este patrono vai alegar que este estagiário não pode realizar o exame? (...) Temos tido, algumas vezes, alguns amigos que vêm e solicitam "eh pá, preciso de uma orientação para fazer o exame", mas nós percebemos que não está minimamente preparado para fazer o exame. Surpreendentemente aparece na pauta com uma das melhores notas... Eles têm carteira, com a melhor nota. Então é uma questão para avaliar profundamente na componente da formação (P19).

O actual Estatuto da Ordem dos Advogados de Moçambique, aprovado pela Lei n.º 28/2009, 29 de Dezembro, impõe, expressamente, para a inscrição como advogado, a frequência “de um período de estágio sob a orientação da Ordem dos Advogados e direcção de um advogado patrono, destinado a habilitar e certificar que o candidato, licenciado em Direito, obteve formação técnico-profissional e deontológica adequada ao início da actividade e para a aquisição do título de advogado” (artigo 143.º, n.º 1, do EOAM). Esse estágio, com uma duração total de 14 meses<sup>188</sup>, comporta duas fases: a) uma primeira fase de 8 meses, que se destina a “fornecer aos estagiários os conhecimentos técnico-profissionais e deontológicos fundamentais e a habilitá-los para a prática de actos próprios da profissão de competência limitada e tutelada por um advogado”<sup>189</sup>, seu patrono; b) uma segunda fase, com a duração de seis meses, que “consiste na formação alargada, complementar e progressiva dos advogados

---

<sup>188</sup> Cf. artigo 145.º, n.º 1, do EOAM.

<sup>189</sup> Cf. artigo 145.º, n.º 3, do EOAM.

estagiários através da vivência da profissão, de intervenções judiciais em práticas tutelada, assim como o aprofundamento dos conhecimentos técnicos e apuramento da consciência deontológica mediante a frequência de acções de formação temática e participação no regime do acesso ao direito e à justiça através de prestação obrigatória do serviço cívico, concede patrocínio e assistência jurídica a cidadãos economicamente mais desfavorecidos e é prestado no Instituto do Patrocínio e Assistência Judiciária, sob acompanhamento da Ordem dos Advogados de Moçambique<sup>190</sup>.

Apesar da aparente carência de advogados, há quem tema um outro problema: o da sua massificação da profissão. Para alguns entrevistados, a profissão tende a descaracterizar-se perante a sua escolha como profissão “de passagem” ou “de recurso”.

Eles estão na Ordem por falta de opção: “Se eu não consigo entrar no CFJJ, automaticamente eu vou-me inscrever na Ordem”. Só para não ficar em casa sem fazer nada. E o resultado? A profissão vai ficar cada vez mais vulgar (P16).

O que indicia um problema mais estrutural inerente, como acima já se referiu, às características da profissão. De facto, o problema é a concentração de advogados nas principais cidades e, principalmente, em Maputo.

#### **4.4. OS FUNCIONÁRIOS JUDICIAIS**

A Lei n.º 9/2017, de 21 de Julho, que aprovou o Estatuto dos Oficiais de Justiça e de Assistentes de Oficiais de Justiça dos Tribunais, do Conselho Constitucional e do Ministério Público (EOJAOJ), define os funcionários judiciais como “funcionários públicos de carreira específica, técnico-processual e responsáveis pela prática de actos, termos, tramitação e gestão processual”<sup>191</sup>. A carreira de oficial de justiça e de

---

<sup>190</sup> Cf. artigo 145.º, n.º 4, do EOAM.

<sup>191</sup> Cf. artigo 2.º do EOJAOJ

assistente de oficial de justiça são paralelas, sendo esta vestibular daquela<sup>192</sup>. Cada uma das carreiras é integrada pelas categorias expressas na Figura 27<sup>193</sup>.

**Figura 27 – Categorias das carreiras de oficial de justiça e de assistente de oficial de justiça**

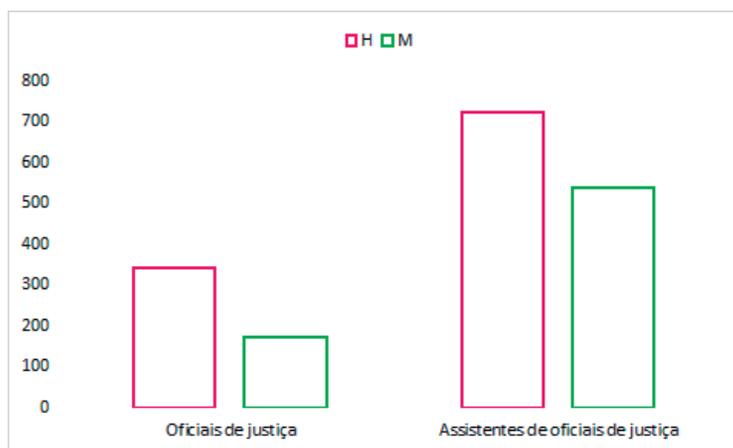
Carreira de oficial de justiça	Carreira de assistente de oficial de justiça
<ul style="list-style-type: none"><li>• Secretário Judicial de 1.<sup>a</sup></li><li>• Secretário Judicial de 2.<sup>a</sup></li><li>• Secretário Judicial Adjunto de 1.<sup>a</sup></li><li>• Secretário Judicial Adjunto de 2.<sup>a</sup></li><li>• Escrivão de Direito de 1.<sup>a</sup></li><li>• Escrivão de Direito de 2.<sup>a</sup></li><li>• Ajudante de Escrivão de Direito de 1.<sup>a</sup></li><li>• Ajudante de Escrivão de Direito de 2.<sup>a</sup></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Escriturário Judicial Principal</li><li>• Escriturário Judicial de 1.<sup>a</sup></li><li>• Escriturário Judicial de 2.<sup>a</sup></li><li>• Escriturário Judicial de 3.<sup>a</sup></li><li>• Oficial de Diligências Principal</li><li>• Oficial de Diligências de 1.<sup>a</sup></li><li>• Oficial de Diligências de 2.<sup>a</sup></li><li>• Oficial de Diligências de 3.<sup>a</sup></li></ul>

Em 2018, os tribunais judiciais possuíam 1.776 funcionários da carreira específica de oficiais de justiça e assistentes de oficiais de justiça, dependentes do Tribunal Supremo e 1.053 dependentes da PGR. Os Gráfico 13 e Gráfico 14 mostram a distribuição por sexo e por carreira dos funcionários de justiça dos tribunais e do MP, em 2018.

<sup>192</sup> O ingresso na carreira de oficial de justiça inicia na categoria de escriturário judicial de 3.<sup>a</sup> (cf. artigo 5.<sup>o</sup> do EOJAOJ).

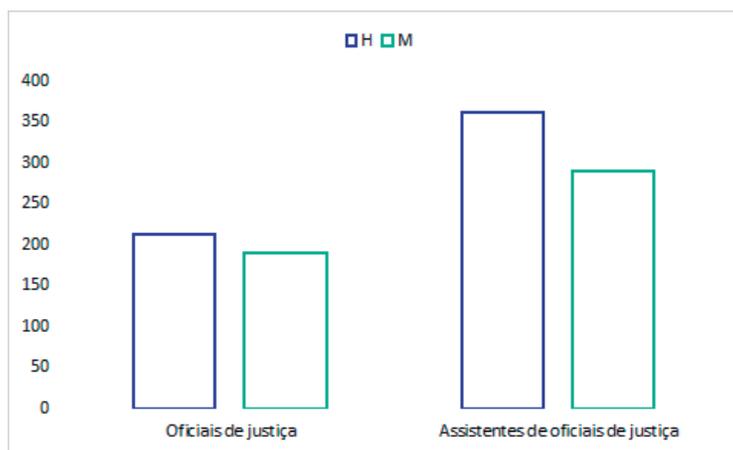
<sup>193</sup> Cf. artigo 3.<sup>o</sup> do EOJAOJ.

Gráfico 13 – Oficiais de justiça e assistentes de oficiais de justiça dos tribunais, por sexo (2018)



Fonte: TS/CES-OPJ

Gráfico 14 – Oficiais de justiça e assistentes de oficiais de justiça do Ministério Público, por sexo (2018)



Fonte: PGR/CES-OPJ

40% dos funcionários de justiça dos tribunais são mulheres, assumindo uma maior relevância na carreira de assistente de oficial de justiça (42,8%) quando comparada com a carreira de oficial de justiça (33,5%). Para os funcionários de justiça do Ministério

Público verifica-se, precisamente, o oposto: as mulheres representam 45,4% do total de funcionários, registando-se um peso relativo maior na carreira de oficial de justiça (47%) do que na carreira de assistente de oficial de justiça (44,4%).

Também o actual quadro de oficiais e assistentes de oficiais de justiça encontra-se em revisão, procurando responder aos novos desafios e colocando também desafios de concretização prática.

Este diploma está em processo de revisão para aumentar o número de funcionários do quadro e para abarcar a especificidade de cada tribunal. Fizemos um levantamento das necessidades, fizemos uma colecção para remeter ao Ministério da Justiça. Este diploma precisa de adaptação. Por exemplo, não prevê os Tribunais Superiores de Recurso, que foram criados depois deste diploma. O que nós fizemos para nomear funcionários para esses tribunais foi nomeá-los para outros tribunais e depois destacámo-los em comissão de serviços para os Tribunais Superiores de Recurso (Ent. 4).

O processo de expansão dos tribunais judiciais faz renascer a principal dificuldade identificada por todos os entrevistados em relação a todos os grupos profissionais e, portanto, também em relação aos funcionários de justiça: a ausência de formação. No caso dos funcionários, as carências formativas são identificadas a vários níveis: a) domínio da língua portuguesa; b) competências para a utilização das ferramentas necessárias ao trabalho administrativo, como escrever ao computador ou à máquina; e c) conhecimento técnico-jurídico da tramitação processual dos casos judiciais.

Há muitos funcionários que não sabem tramitar os processos, muitos deles nem escrever (...). Portanto, os critérios de recrutamento dos funcionários têm de ser revistos e depois dar-lhes formação. O domínio da língua portuguesa é também muito fraco, mas a formação também é importante para os magistrados. Assim, a formação é o grande desafio e investimento do sistema de justiça em Moçambique (P22).

Há funcionários que ao receberem os processos não sabem o que vão fazer com o processo. O juiz abre a conclusão mas o processo vai ficar pendente no cartório porque o funcionário não sabe como é que vai tramitar o processo. Há também esta dificuldade (P8).

Para alguns entrevistados, a ineficiência do desempenho funcional dos funcionários da justiça decorre de dois principais factores. Em primeiro lugar, a forma como a maioria dos funcionários de justiça terão sido recrutados, sem exigência de

qualificações ou aferição dos seus conhecimentos e adaptabilidade à função a exercer<sup>194</sup>.

Nós temos um grande défice de conhecimento técnico-jurídico ao nível processual por parte dos cartórios. A maior parte dos oficiais de justiça não tem formação base. Eles são recrutados por via dos tribunais e das procuradorias através das direcções de recursos humanos. E nesse recrutamento, no sistema de recrutamento (é aí que mora o perigo) porque vão "buscar" a prima, o irmão que estão sentados lá em casa e que não têm nada para fazer e colocá-los ao serviço dos tribunais. Vou tirar a minha prima que está a vender tomate no passeio e vou introduzi-la a fazer trabalho de cartório (...) São recrutados pelos serviços dos tribunais como requisito mínimo têm de ter a 10.<sup>a</sup> classe e começam a trabalhar sem fazer formação inicial. No ano passado fizemos uma formação inicial dos oficiais de justiça mas apenas para os oficiais de justiça que já trabalhavam nos tribunais há, pelo menos, 10 anos. Eram 30 para a PGR, 30 para os Tribunais. Foi uma razia chumbou uma grande quantidade e não é porque eu gosto ou tenho prazer em chumbar as pessoas, não é nada disso, não tinham condições mínimas, isto dito pelos próprios formadores que são os secretários judiciais e tudo o mais. Não percebem o básico. Eu pergunto-me como é que estas pessoas estão dez anos nos tribunais e não conseguem o mínimo que eles têm de perceber e é esse o problema (P3).

Para mim é assustador perceber que os nossos funcionários têm um défice na língua portuguesa. Quando lhes perguntamos – "Como é que você está aqui?" – não nos respondem. Então fazemos uma verificação e percebes que é cunhado de fulano tal, é primo de x, é amigo de não sei quem...e essas pessoas não vêm para aprender, estão instalados e olham para nós e pensam "vai-me encontrar aqui, mas depois vai-se embora...e eu fico." Muito vezes quem sente que está a empatar é o juiz (P5).

Em segundo lugar, e mais uma vez, a colocação dos funcionários nos cartórios sem cuidar de lhes transmitir formação inicial profissionalizante que os habilite às novas funções a desempenhar. Segundo alguns entrevistados, a maioria dos funcionários acaba por aprender copiando a forma de trabalhar dos colegas mais antigos, frequentemente perpetuando os erros cometidos.

Esta descrição, que é feita pelos colegas, acontece aqui na cidade de Maputo, que é o centro e devia dar o exemplo, mas quanto mais nos afastamos da cidade de

---

<sup>194</sup> O recentemente aprovado Estatutos dos Oficiais de Justiça e de Assistentes de Oficiais de Justiça, pela Lei n.º 9/2017, de 21 de Julho, prevê, como requisito de ingresso na carreira, a aprovação em curso específico e reconhecido pelo CFJJ (artigo 6.º, alínea e)). Os candidatos a oficiais de justiça e assistentes de oficiais de justiça deverão, ainda, submeter-se a concurso, estando sujeitos aos seguintes métodos de selecção (que podem ser usados isolada ou conjuntamente): a) prova escrita, oral e prática; b) curso de formação para ingresso; c) avaliação curricular; d) entrevista curricular; e) avaliação documental (artigo 8.º).

Maputo em direção ao norte o quadro é mais grave. Há colegas oficiais de justiça não que beneficiaram de nenhuma formação e toda a prática que eles têm nos tribunais é sedimentada à custa da imitação. As coisas foram sempre feitas assim e continuam a ser feitas assim, independentemente de serem bem ou mal feitas. O problema é de uma gravidade tal que eu às vezes até fico envergonhado. Por exemplo, aquelas sentenças que nós juízes ditamos para a acta até que um dia pegamos nessas sentenças e dizemos: "isto foi assinado por mim mas isto não tem dignidade nenhuma", quer em relação à linguagem, erros ortográficos crassos, erros de concordância, etc... Este é o perfil de oficiais de justiça que nós temos no sistema. Mas a culpa não é deles, porque eles nunca deveriam ter sido admitidos no sistema sem terem, pelo menos, conhecimentos básicos (P2).

Os entrevistados e participantes dos painéis de discussão realçam, no entanto, a diferença qualitativa entre os funcionários que frequentaram um curso de ingresso no CFJJ e aqueles que não o fizeram, salientando o potencial transformador que a formação transporta.

Mas, em 2003 e 2004, o Centro ministrou dois cursos de ingresso para oficiais de justiça. Eu participei e nota-se uma diferença muito grande dos funcionários que passaram por essa formação. Mas é uma diferença que salta mesma à vista relativamente aos que não passaram por essa formação (P7).

Do trabalho de campo resultou, ainda, a propósito da formação de funcionários de justiça, a identificação de um outro problema similar a outros profissionais: quando existe, a formação nem sempre é devidamente planificada e coordenada, de modo a dela beneficiar a maioria dos funcionários. Para ultrapassar este obstáculo propõem-se que se avance com duas soluções principais. Em primeiro lugar, procurando-se estender a formação o mais possível a todo o território nacional, defendendo-se a centralização no CFJJ da coordenação dessa formação.

Relativamente à formação há também que ter em conta que a formação implica custos nomeadamente com a deslocação dos funcionários. Outra solução seria a formação no local... Deslocamos os formadores do Centro para lá. Neste caso, esta deslocação, a decisão não é do Centro, tem de partir do Tribunal Supremo ou ela PGR. Não há planificação em termos de formação do pessoal, é feito apenas quando se pode. Eu acho que esta competência devia ser do Centro. Não só essas formações, mas também as formações que exigem a realização de exames. Devia ser o Centro (com outra estrutura) a ter essa competência (P3).

Em segundo lugar, a formação deveria dar particular atenção à colocação de funcionários nos novos tribunais. Alguns entrevistados referiram que, por exemplo,

com a criação dos Tribunais Superiores de Recurso não terá havido a preocupação de ministrar formação aos funcionários que passaram a exercer funções em tais tribunais.

Quando foram criados os Tribunais Superiores de Recurso, os juízes que foram nomeados foram submetidos a formação, mas para os funcionários não houve nada. Pega-se numa classe e investe-se nessa classe e a outra fica pelo caminho. Nas províncias ainda é pior (...) (Ent. 4).

#### **4.5. O CENTRO DE FORMAÇÃO JURÍDICA E JUDICIÁRIA: OS DESAFIOS A UMA FORMAÇÃO PROFISSIONALIZANTE E PROFISSIONALIZADA**

No sector da justiça, a centralidade da formação de todos os actores judiciais na construção e fortalecimento do sistema jurídico e judicial é sobejamente realçada<sup>195</sup>, quer por vários estudos, quer por todos os actores, como temos vindo a evidenciar, não só como factor fundamental para atingir os objectivos de qualidade e eficiência do sistema de justiça, mas ainda como requisito essencial para o sucesso de reformas que se pretenda implementar no sistema. A formação dos actores judiciais deveria, por isso, assumir, assim, em Moçambique, tal como noutros países, posição central nas agendas de reforma do direito e da justiça. O legislador, consciente da relevância da formação na construção de um sistema judicial de um Estado de Direito democrático, no preâmbulo do Decreto n.º 34/97, de 21 de Outubro, que criou o Centro de Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ), afirma que “a consolidação do Estado de Direito Democrático pressupõe um sistema judiciário forte, bem como de serviços de justiça dotados de quadros competentes”, que a “a correcta aplicação da Lei e administração da justiça e o evoluir do mundo dos negócios jurídicos e a defesa dos interesses dos cidadãos e das pessoas colectivas exigem, uma cada vez maior especialização de conhecimentos”, e que “a formação profissionalizante constitui pedra angular na estratégia de formação de quadros para a área do direito notarial e do judiciário”.

---

<sup>195</sup> Ver, a título de exemplo, (R. Araújo, Gomes, & Fatato, 2012; Graça et al., 2017; B. de S. Santos, 2015; B. de S. Santos & Gomes, 2011; J. C. . Trindade & Pedroso, 2003).

A criação do CFJJ surge, assim, do reconhecimento de que as acções de formação que até então tinham sido levadas a cabo eram:

- Insuficientes, sendo limitado o número de cursos organizados e de candidatos ingressados nas instituições de justiça para cobrir as necessidades de pessoal;
- Fragmentárias, assumindo cada uma das instituições, isoladamente, a responsabilidade pelas mesmas e realizando-as em tempos diversos, consoante as disponibilidades orçamentais;
- e com resultados práticos muito limitados, uma vez que a qualidade da formação foi prejudicada pela necessidade urgente de dotar os tribunais de recursos humanos.

Entre os anos 80 e 90 do século XX, a necessidade de fazer face à carência de quadros justificou a “descentralização” das actividades de formação, tendo cabido aos tribunais de província a iniciativa de recrutar candidatos, organizar e dirigir os cursos localmente. Estas iniciativas, no seu conjunto, contribuíram para uma maior disparidade dos resultados da formação, evidenciando-se os desníveis entre os quadros das diversas instituições. Paralelamente, um número muito reduzido de magistrados e candidatos às magistraturas beneficiou de acções de formação no Centro de Estudos Judiciários de Portugal, no âmbito dos acordos de cooperação celebrados entre os dois países, como se referiu.

A concentração no CFJJ das responsabilidades de formação de uma variedade de profissionais (magistrados judiciais e do Ministério Público, assistentes e técnicos jurídicos, conservadores e notários, funcionários dos tribunais e das procuradorias<sup>196</sup>), embora acarretasse grandes desafios à gestão dos processos de formação, teve a vantagem de contribuir para a harmonização e sistematização dos programas (conteúdos, metodologias, duração, perfil dos formadores e dos formandos, etc.) e, ainda, para a utilização racional dos recursos humanos e materiais disponíveis.

---

<sup>196</sup> Cf. artigo 2.º do Decreto n.º 34/97, de 21 de Outubro.

Passados vinte anos desde o início do funcionamento do CFJJ, continuam presentes dois constrangimentos sérios e que comprometem tanto a qualidade, como o número de acções de formação desejável: a) a indisponibilidade de formadores (contando com um número reduzido de formadores a tempo inteiro); e b) a exiguidade orçamental (dependendo do apoio dos parceiros de cooperação, dadas as limitações do orçamento alocado pelo Estado).

As dificuldades orçamentais poderão advir, desde logo, dos critérios de classificação das actividades. No caso do CFJJ cujo mandato principal é formar actores judiciários, os custos da formação são entendidos como despesas de investimento, o que conduz a dificuldades acrescidas de alocação de orçamento, especialmente no contexto da crise financeira e da consequente austeridade.

Na linha orçamental, a formação é classificada como “orçamento de investimento”, facto que tem contribuído para cortar as verbas (porque o orçamento para investimento tem sido limitado) (Ent. 21).

Para os actores judiciais entrevistados, a formação é um dos sectores mais afectados pelos constrangimentos orçamentais, decorrente também do facto de ser atribuída uma verba para formação a cada uma das instituições do sistema judicial. Essa dispersão impossibilita, porque as diversas instituições não a alocam ao CFJJ, que esta escola tire benefício do efeito escala.

O Estado atribui a cada instituição determinado orçamento para a formação (Ent. 10).

Cada instituição tem uma verba para formação nos respectivos orçamentos (Ent. 21).

Mas, sobretudo, revela-se um fraco investimento, por parte do Estado, no CFJJ, cujo funcionamento tem dependido, frequentemente, do financiamento de doadores.

O CFJJ estava praticamente abandonado. Dava mesmo pena. Não era auto-sustentável. O que o Estado dá ao CFJJ não chega para 10% das despesas (Ent. 8).

O CFJJ é como o *Doing Business* – só mexia enquanto havia doadores (Ent. 9).

O CFJJ ainda não tem essa centralidade da formação. (...) A ideia é que esses valores sejam canalizados para o CFJJ. Essa ideia não é consensual entre as

instituições. Por outro lado, temos constatado que a formação no CFJJ envolve custos muito elevados. O que encarece a formação é o pagamento dos formadores. (Ent. 10).

O Estado está a fazer com o CFJJ como os doadores: financiam actividades concretas, porque parte do princípio que o CFJJ como é uma escola já tem o pagamento dos docentes assegurado. Isso limita muito a planificação da formação (Ent. 21).

Em 2018 foi possível canalizar fundos do Orçamento do Estado que permitiram a realização da formação inicial de magistrados. No entanto, ficaram por cobrir de forma satisfatória as demais áreas de actividade do CFJJ, nomeadamente no que respeita à investigação.

O CFJJ é uma Unidade Gestora de Orçamento (UGB), o que significa que as verbas são canalizadas do Orçamento do Estado directamente para o CFJJ para efeitos de execução. Em 2018, a maior parte dos custos da formação inicial foi assegurada pelo Orçamento do Estado. Ainda há uma pequena componente que é suportada pelos parceiros de cooperação, nomeadamente as Cooperação Suíça e a UNEP. O OE não permite o pleno funcionamento do CFJJ nas três vertentes (recursos humanos; formação; investigação) (Ent. 21).

Os constrangimentos orçamentais que o CFJJ enfrenta acabam por limitar a possibilidade de recrutamento de formadores a tempo inteiro.

A componente salarial tem sido um dos constrangimentos para que o CFJJ tenha um corpo de formadores permanente. Ser formador residente no CFJJ implica uma redução substancial do salário, particularmente porque ficam sem os emolumentos ou outros subsídios (como o de chefia, nos casos dos juizes presidentes de tribunal ou de secção). Os que vêm em tempo parcial não têm redução de serviço. (Ent. 21).

Em virtude da maior parte dos formadores ser da magistratura, a sua vinculação a tempo inteiro no CFJJ é desestimulante, na medida em que os magistrados formadores perderiam uma componente importante da sua remuneração proveniente da participação emolumentar, a que já fizemos referência acima e relativamente à qual, pela forma como se encontra configurada, levanta questões relevantes de desigualdade salarial entre magistrados. Acresce que, não obstante o facto de a formação ser uma actividade ao serviço do sistema de administração da justiça, ser formador do CFJJ não tem implicações directas na carreira dos magistrados.

## 5. A MOBILIZAÇÃO DOS TRIBUNAIS JUDICIAIS

Um dos temas clássicos dos estudos sociojurídicos sobre o desempenho dos tribunais judiciais prende-se com a análise do volume e tipo de litigação. Esta análise permite conhecer as dinâmicas de mobilização efectiva dos tribunais judiciais, ou seja, o volume e o tipo de procura de tutela judicial que é direccionada para os tribunais seja voluntariamente por cidadãos e empresas (que ocorre, maioritariamente, na justiça cível, mas que também mobiliza a justiça penal nos crimes que dependem de queixa), seja em virtude da acção repressiva do Estado (justiça criminal, sobretudo quanto aos crimes públicos), e que corresponde aos processos entrados nos tribunais judiciais. Os dados relativos à evolução do volume e da estrutura da litigação presente nos tribunais judiciais permite analisar as duas faces da mesma moeda – ambas igualmente relevantes para a construção de uma política pública de justiça. Por um lado, permite conhecer as situações que impelem os cidadãos e as empresas a recorrer a tribunal e que correspondem a uma parte da litigação presente na sociedade. Por outro, proporciona a que se reflecta sobre a litigação ausente, desviada ou suprimida (B. de S. Santos et al., 1996), que corresponde à procura potencial dos tribunais judiciais, ou seja, àquela que, por diversas razões, não chega aos tribunais, mesmo que os interessados tenham interesse em discutir e resolver esses conflitos numa instância judicial. Como tem sido evidenciado por diversos estudos, a disjunção entre a procura efectiva e a procura potencial, existente em todos os sistemas judiciais, pode ter diversas causas, desde a existência de outras instâncias ou mecanismos de resolução de conflitos que ocupam o lugar potencial dos tribunais judiciais até à eventual propensão para a resignação dos cidadãos, seja por razões culturais, pela avaliação que fazem do desempenho do sistema judicial ou pelas dificuldades de acesso a este (Graça, Gomes, Fernando, & Henriques, 2017; Marques, José, & Pedrosa, 2003; Observatório da Justiça de Angola, 2012; B. de S. Santos & Gomes, 1998; B. de S. Santos et al., 1996). Para a análise desses diferentes factores é fundamental conhecer o tipo de conflitualidade existente nos tribunais judiciais e o contexto em que tal conflitualidade

surge (olhando-se quer para a evolução da procura, quer para as diferentes realidades geográficas dentro do mesmo país judiciário).

Neste ponto pretende-se, essencialmente, olhar para aquelas duas dimensões (conflitualidade presente nos tribunais e contexto da sua emergência). Como se referiu nas notas metodológicas, foi possível obter do Gabinete de Informação Judicial e Estatística do Tribunal Supremo um conjunto de dados relevantes sobre o número de processos entrados, pendentes e findos entre 2012 e 2017 nos tribunais judiciais, com excepção dos anos 2013 e 2016, nos tribunais judiciais de Província. Os dados em causa, embora permitam, a partir deles, caracterizar a procura em termos gerais, são descontinuados (registando-se a omissão de dados relativos a dois anos), o que impede a apresentação de uma evolução anual do volume de litigação, e evidencia algumas lacunas, essencialmente, no que respeita a indicadores mais detalhados (como, por exemplo, relativamente à espécie processual, existindo procedimentos díspares de classificação nos vários tribunais)<sup>197</sup>. Os dados identificados, principalmente quando complementados por metodologias qualitativas, como entrevistas e painéis de discussão, permitem uma análise geral da mobilização dos tribunais judiciais. No ponto 2.2., a procura dos tribunais judiciais foi já identificada, como tratando-se de uma procura involuntária e, maioritariamente, mobilizada pelo próprio Estado, tendo a mobilização dos tribunais na área cível, essencialmente na área de menores, uma função instrumental de certificação de situações de facto. Neste ponto, pretende-se olhar de forma mais detalhada para essa procura. Uma vez que a esmagadora maioria dos processos dá entrada, no sistema judicial, em primeira instância, nos tribunais judiciais de Distrito (TJD) ou nos tribunais judiciais de Província (TJP)<sup>198</sup>, é sobre a mobilização desses tribunais que reside o nosso enfoque.

---

<sup>197</sup> Essas dificuldades já haviam sido identificadas em (B. de S. Santos & Trindade, 2003a).

<sup>198</sup> O Tribunal Supremo e os Tribunais Superiores de Recurso funcionam, também, em primeira instância, mas apenas em casos muito circunscritos. Assim, nos termos do artigo 51.º, da LOJ, às secções do Tribunal Supremo, em primeira instância, compete: "a) julgar os processos crime em que sejam arguidos deputados da Assembleia da República, membros do Conselho de Ministros, membros do Conselho de Estado e outras entidades nomeadas pelo Presidente da República nos termos da Constituição, e todas as demais entidades que gozam do foro especial nos termos da lei e não estejam abrangidos pelo disposto no artigo 46 da presente Lei; b) julgar os processos crime em que sejam arguidos juizes profissionais dos tribunais

## 5.1. BREVE PANORAMA DA MOBILIZAÇÃO DOS TRIBUNAIS JUDICIAIS

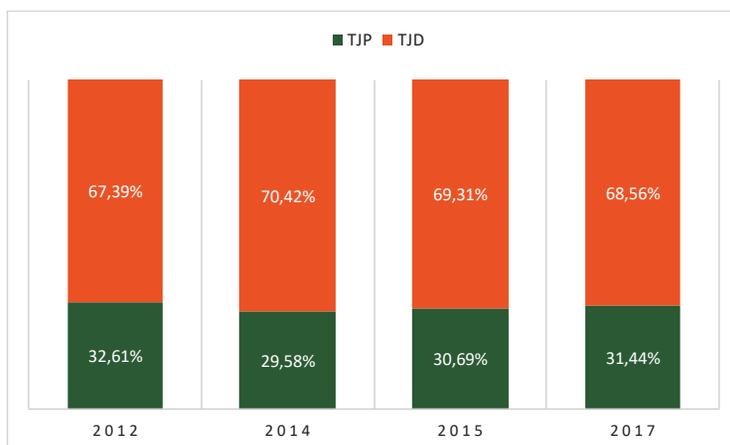
A escassez de dados oficiais sobre o número de processos entrados nos tribunais judiciais ao longo dos anos impede a apresentação de séries longas que permitissem uma análise longitudinal mais sólida sobre as tendências da mobilização dos tribunais judiciais e sobre a distribuição da procura dentro do sistema judicial pelos diferentes tribunais<sup>199</sup>. É, no entanto, possível traçar um retrato geral. Na década de 90 do século passado realçava-se a competência reduzida dos tribunais judiciais de Distrito (atendendo quer aos tipos de crime que julgavam, quer ao valor das acções que podiam julgar progressivamente menor face à galopante inflação que então se registava), que originava, por um lado, uma superlotação dos tribunais judiciais de Província e, por outro, um esvaziamento dos tribunais judiciais de Distrito (Pedroso, Trindade, & Marques, 2003, pp. 346–347). Volvidos mais de dez anos, o panorama inverteu-se e a maioria dos processos entra nos tribunais judiciais de Distrito (Gráfico 15).

---

superiores de recurso e magistrados do Ministério Público junto dos mesmos tribunais; c) julgar os processos crime instaurados contra os juízes eleitos dos mesmos tribunais, por actos relacionados com o exercício das suas funções; d) conhecer e decidir das acções de perdas e danos instaurados contra juízes e magistrados do Ministério Público dos tribunais superiores de apelação, por actos relacionados com o exercício das suas funções; e) julgar os processos de extradição; f) exercer as demais competências definidas por lei". Nos termos do artigo 63.º da LOJ, ao Tribunal Superior de Recurso, funcionando como primeira instância, compete: "a) julgar os processos crime em que sejam arguidos juízes profissionais dos tribunais judiciais de província e magistrados do Ministério Público junto dos mesmos; b) julgar os processos crime em que sejam arguidos juízes eleitos dos tribunais judiciais de província, por actos relacionados com o exercício das suas funções; c) conhecer e decidir das acções de perdas e danos instauradas contra os juízes profissionais dos tribunais judiciais de província e magistrados do Ministério Público junto destes, por actos praticados no exercício das suas funções; d) conhecer dos pedidos de habeas corpus que, nos termos da lei processual, devam ser remetidos para este tribunal; e) exercer as demais competências definidas por lei".

<sup>199</sup> A divulgação estatística constitui uma ferramenta essencial em quatro vertentes : a) como instrumento de definição e monitorização de políticas públicas; b) como instrumento de gestão dos próprios tribunais, c) como mecanismo de transparência do sistema de justiça; d) como fonte para a elaboração de estudos sociojurídicos (Fernando, 2017). Trata-se, assim, de uma área de intervenção e investimento prioritária, devendo ser devidamente planificada de acordo com os objectivos que lhe são iminentes. Sobre este tema, veja-se (Alemanno & Stefan, 2014; Jiménez, 2014; B. de S. Santos & Gomes, 2005, 2010; Voermans, 2007).

**Gráfico 15 – Peso relativo dos processos entrados nos TJP e nos TJD (2012, 2014, 2015 e 2017)**

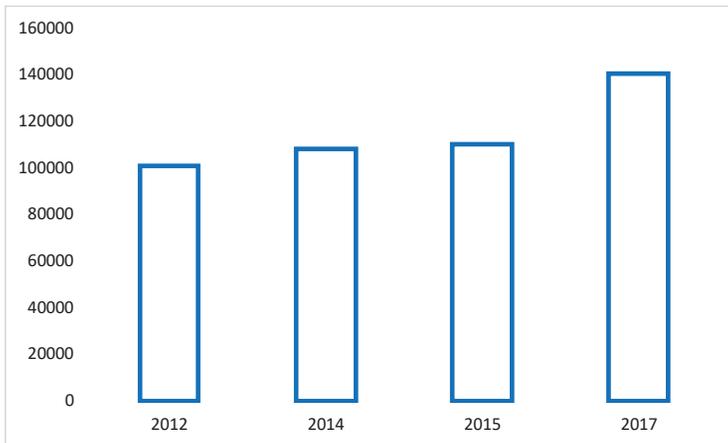


Fonte: TS/CES-OPJ

Em 2017, 68,6% dos processos entrados nos tribunais de primeira instância da jurisdição comum entraram nos tribunais judiciais de Distrito. Esta inversão na preponderância dos tribunais judiciais de Distrito deve-se, essencialmente, ao alargamento do seu âmbito de competência, bem como ao alargamento da rede judiciária a que fizemos alusão no ponto 2.2.

Assiste-se, por outro lado, e aqui à semelhança do já verificado no final da década de 90 do século passado (Pedroso, Trindade, & Marques, 2003), a um aumento, generalizado, em todas as áreas, do número de processos entrados nos tribunais judiciais de Província e de Distrito (Gráfico 16).

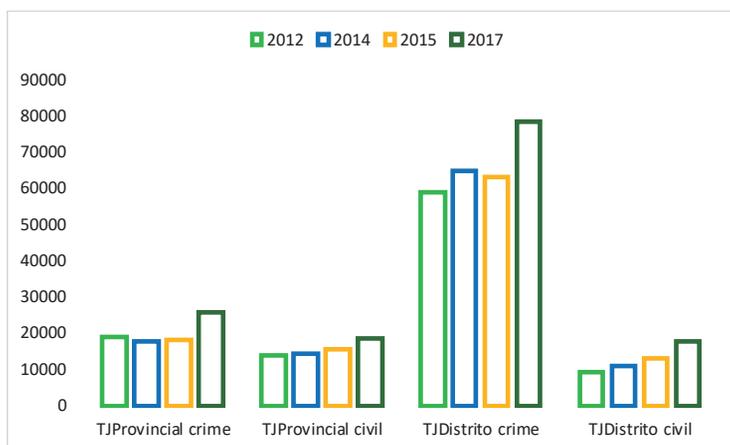
**Gráfico 16 – Total de processos entrados nos tribunais de Distrito e de Província (2012, 2014, 2015 e 2017)**



Fonte: TS/CES-OPJ

Aquele aumento do número de processos entrados nos tribunais judiciais de primeira instância é particularmente visível em 2017, equivalendo a uma taxa de crescimento de cerca de 39% entre 2012 e 2017, sendo mais relevante nos tribunais judiciais de Distrito com uma taxa de crescimento, entre 2012 e 2017, de 41,7%, enquanto a taxa de crescimento do número de processos entrados nos tribunais judiciais de Província, no período indicado, foi de 34,3%. A maior taxa de crescimento regista-se, no entanto, na jurisdição cível e, particularmente, nos processos entrados cíveis nos tribunais judiciais de Distrito (Gráfico 17).

**Gráfico 17 – Evolução do número de processos entrados, por tribunal e jurisdição (2012, 2014, 2015 e 2017)<sup>200</sup>**



Fonte: TS/CES-OPJ

A taxa de crescimento dos processos entrados cíveis, entre 2012 e 2017, é de cerca de 58,5%, ao passo que a dos processos de natureza criminal, no mesmo período, é de 33,7%. O aumento mais significativo registou-se nos processos cíveis entrados nos tribunais judiciais de Distrito que, entre 2012 e 2017, apresentam uma taxa de crescimento de 96,5%, quase que duplicando o número de processos entrados. Nos restantes casos (processos de natureza criminal entrados nos tribunais judiciais de Distritos e processos cíveis e de natureza criminal entrados nos tribunais judiciais de Província), as taxas de crescimento rondam os 33% a 34%.

Não obstante, os processos cíveis entrados nos TJD continuam a ser os menos representativos, correspondendo a apenas cerca de 12,6% do total de processos entrados naqueles tribunais em 2017 – valor muito próximo ao registado para os

<sup>200</sup> Na jurisdição cível incluem-se os processos cíveis, comerciais, laborais e relativos a menores, entrados nos tribunais judiciais de Distrito e de Província. Na jurisdição criminal, incluem-se os processos crime e as transgressões entrados naqueles tribunais. Os processos entrados no Tribunal de Menores estão contabilizados nos processos entrados no tribunal judicial de Província cível e os entrados no Tribunal de Polícia no tribunal judicial de Província crime.

processos cíveis entrados nos TJP no mesmo ano, com um peso relativo de 13,2% no total de processos entrados naqueles tribunais e naquele ano.

Os processos crime (entrados quer nos TJD, quer nos TJP), que assumem clara preponderância, correspondem a 74,2% do total de processos entrados em 2017. Destes, 24,6% entraram nos tribunais judiciais de Província e 75,4% nos tribunais judiciais de Distrito.

A distribuição do peso relativo dos processos entrados por jurisdição e tipo de tribunal é distinta nas diferentes províncias, acentuando-se essa diferença na Cidade de Maputo, o que se justifica, essencialmente, pelo peso significativo dos processos entrados no Tribunal de Polícia – tribunal equiparado a tribunal judicial de Província<sup>201</sup> (Tabela 16).

---

<sup>201</sup> O Tribunal de Polícia da Cidade de Maputo, bem como o Tribunal de Menores da Cidade de Maputo, foram criados ao abrigo do disposto no artigo 19.º, n.º 2, da Lei n.º 10/92, de 6 de Maio, que previa a possibilidade de criação, “sempre que circunstâncias o justifiquem” de tribunais judiciais de competência especializada. O Decreto n.º 40/93, de 31 de Dezembro, criou o Tribunal de Polícia da Cidade de Maputo, com competência para o conhecimento dos processos de transgressão (artigo 3.º). Nos termos do artigo 5.º, “as áreas onde não houver tribunais de polícia, as transgressões podem ser julgadas por quaisquer acções dos tribunais judiciais, independentemente da sua competência material específica”. O artigo 6.º do Decreto n.º 40/93, de 31 de Dezembro, por sua vez, cria o Tribunal de Menores da Cidade de Maputo, “com competência para o conhecimento de todas as espécies de acções e providências relativas a jurisdição de menores”. A entrada em funcionamento do Tribunal de Polícia e do Tribunal de Menores foi determinada pelo Despacho do Presidente do Tribunal Supremo de 28 de Dezembro de 1995, com produção de efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1996.

Tabela 16 – Peso relativo dos processos entrados, por província, tribunal e jurisdição (2017)

	TJP crime	TJP civil	TJD crime	TJD civil	Total
Niassa	5,89%	10,42%	62,71%	20,98%	100,00%
Cabo Delgado	6,96%	11,36%	71,58%	10,10%	100,00%
Nampula	2,25%	10,74%	72,26%	14,75%	100,00%
Zambézia	6,80%	8,42%	70,84%	13,94%	100,00%
Tete	3,48%	7,45%	73,72%	15,35%	100,00%
Manica	3,57%	17,55%	63,20%	15,67%	100,00%
Sofala	3,51%	24,56%	59,28%	12,65%	100,00%
Inhambane	1,19%	1,61%	80,29%	16,90%	100,00%
Gaza	6,78%	6,53%	68,47%	18,22%	100,00%
Maputo Província	3,21%	10,10%	65,56%	21,13%	100,00%
Maputo Cidade	55,53%	19,76%	21,34%	3,38%	100,00%

Fonte: TS/CES-OPJ

Com exceção da Cidade de Maputo, no âmbito criminal, em todas as províncias a preponderância é, claramente, dos tribunais judiciais de Distrito. A título de exemplo, os processos de natureza criminal entrados em 2017 nos tribunais judiciais de Distrito da Província de Inhambane representavam 80,3% do total de processos entrados naquela província. A província que registou um peso relativo menor do número de processos de natureza criminal entrados em 2017 nos tribunais judiciais de Distrito (com exceção do caso particular da Cidade de Maputo) foi a Província de Niassa, na qual aqueles processos representavam 62,7% do total de processos entrados. Quanto aos processos cíveis, o comportamento é já distinto, registando-se algumas situações em que o peso relativo dos processos entrados nos TJP é superior ao dos entrados nos TJD, como é o caso de Sofala, Manica e Cabo Delgado, além da Cidade de Maputo.

O perfil de litigação que mobiliza os tribunais judiciais é consistente com a constatação de uma procura eminentemente involuntária, o que evidencia uma distância forte entre aquelas instituições e os cidadãos e empresas.

A população ainda não tem essa predisposição para ir a tribunal. Alguns já têm, mas ou é porque a justiça é morosa ou porque é cara, isso cria um certo problema... A pessoa até pode saber, mas pensa: “ah, eu não vou, porque é caro, porque vão demorar” e então vai arranjar um meio de resolver o problema (P56).

Um participante de um dos painéis de discussão identificou quatro principais constrangimentos no recurso aos tribunais judiciais: a) a morosidade; b) os custos económicos; c) a falta de organização do sistema de justiça; e d) o diferente tratamento que pobres e ricos recebem do sistema de justiça. Para este participante, o conjunto destes constrangimentos geram, na população, principalmente na mais desfavorecida, um sentimento de desconfiança em relação aos tribunais judiciais, que não são percebidos como instâncias susceptíveis de auxiliar na resolução de conflitos, mas sobretudo como instituição repressora com poder sancionatório.

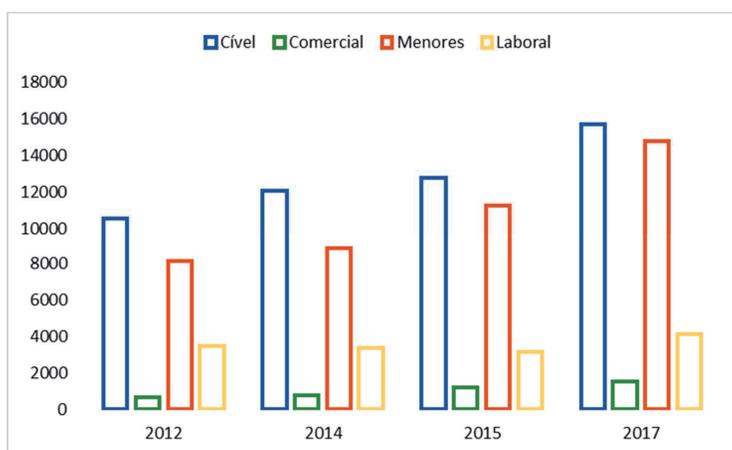
Uma parte da população acredita que os tribunais não dão uma tutela efectiva daquilo que eles pretendem. Preferem recorrer aos meios mais convencionais, comunitários, e outras formas de resolução de litígios. Mas também devemos associar a questão do acesso à justiça com o problema da celeridade dos processos. Os processos são bastante morosos. Isto é indiscutível. Noutro ponto, é que parece que começamos a ver uma certa desorganização entre as instituições que zelam pela justiça. Parece haver uma falta de sintonia entre a polícia, o Ministério Público e os próprios tribunais. Parece que cada um faz a justiça de forma autónoma, sem comunicar ao outro. Só isso justifica alguém estar preso sem se respeitar os procedimentos legais. Isto é inconcebível num Estado de Direito, num Estado que garante o acesso à justiça e aos Tribunais. Mas também uma concepção filosófica de que a justiça é cara para os pobres e é pobre para os ricos (...). Me parece haver muita parcialidade.... Justamente por isso que, no centro da sociedade, existe ainda aquele receio de recorrer aos tribunais. Aqueles que têm menos haveres e têm que ir aos tribunais, não haverá resolução dos litígios, muito pelo contrário. Esses serão condenados ou reprimidos. (...) Tem de haver mais consciencialização da sociedade para fazer perceber a estas pessoas que, na verdade, podemos ou pode-se ter a tutela jurisdicional efectiva (P59).

A associação, por parte da população, entre tribunais e sanção, eminentemente encarada como sanção penal, foi frequente no discurso dos entrevistados, menORIZANDO fortemente o papel e a legitimidade social dos tribunais judiciais na sociedade moçambicana o que coloca especiais desafios às políticas públicas de justiça.

## 5.2. A JUSTIÇA CÍVEL NOS TRIBUNAIS JUDICIAIS DE DISTRITO E DE PROVÍNCIA

A justiça cível agrupa os litígios de natureza comercial, de natureza laboral, os conflitos relacionados com menores e os designados litígios de natureza cível<sup>202</sup>. Entre 2012 e 2017, dentro da justiça cível, os litígios de natureza cível assumiram sempre a maior representatividade no número de processos cíveis entrados nos tribunais judiciais de Distrito e de Província (Gráfico 18).

Gráfico 18 – Processos cíveis entrados nos TJD e nos TJP por natureza (2012, 2014, 2015 e 2017)



Fonte: TS/CES-OPJ

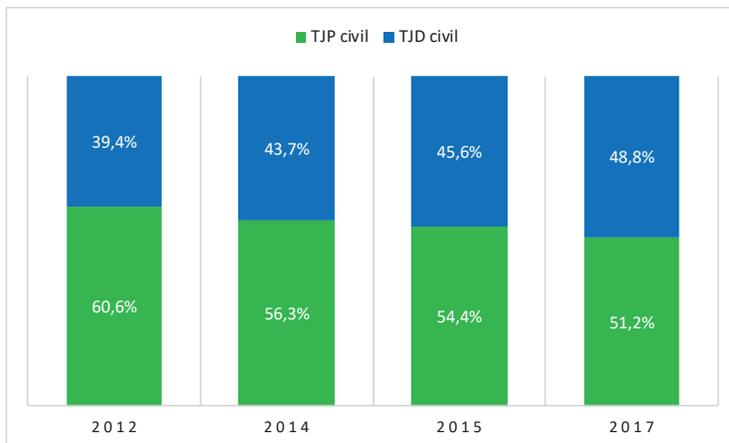
Em 2017, os litígios de natureza cível representaram 43,5% do total de processos cíveis entrados nos tribunais judiciais de Província e de Distrito, ao passo que os litígios de natureza comercial representaram, apenas, 4,2%. Não obstante, os litígios de natureza comercial foram os que registaram uma maior taxa de crescimento entre 2012 e 2017,

<sup>202</sup> Os processos cíveis, nos mapas de recolha estatística do Gabinete de Informação Judicial Estatística do Tribunal Supremo, estão divididos nestes quatro tipos, atendendo à sua natureza: a) cível; b) comercial; c) menores; e d) laboral. Os designados litígios de natureza cível podem incluir litígios, como por exemplo os relativos a terras ou ao direito à habitação, bem como os relacionados com o cumprimento de obrigações contratuais.

que se situou nos 131,6%, mais do que duplicando o número de processos entrados, seguidos dos litígios relativos a menores com uma taxa de crescimento de 81%.

Como referimos, na justiça cível, os tribunais judiciais de Província continuam a assumir preponderância no número de processos entrados, apesar da progressiva aproximação do peso relativo dos processos entrados naqueles dois tipos de tribunais de primeira instância (tribunais judiciais de Distrito e tribunais judiciais de Província) (Gráfico 19).

**Gráfico 19 – Peso relativo dos processos cíveis entrados nos TJD e TJP (2012, 2014, 2015 e 2017)**



Fonte: TS/CES-OPJ

Em 2017, o número de processos cíveis entrados nos tribunais judiciais de Distrito e nos tribunais judiciais de Província foi quase idêntico. Aquela aproximação do peso relativo dos processos entrados em cada um daqueles tipos de tribunais deveu-se mais ao aumento significativo do número de processos entrados nos tribunais judiciais de Distrito do que a alterações de volume dos processos entrados nos tribunais judiciais de Província, o que encontra explicação quer na instalação de mais tribunais judiciais de Distrito (através da expansão da rede judiciária) quer no alargamento de competências destes tribunais. Na verdade, em ambos os casos (TJD e TJP), ocorreu um aumento progressivo, entre 2012 e 2017, do número de processos entrados. No

entanto, a taxa de crescimento dos processos cíveis entrados nos tribunais judiciais de Província, de 2012 para 2017, foi, apenas, de 25,2%, enquanto que aquela taxa nos tribunais judiciais de Distrito foi de 49,1%.

### 5.2.1. A justiça cível nos tribunais judiciais de Província

Como referimos no ponto 1, os tribunais judiciais de Província possuem, em primeira instância e em matéria cível, competência residual relativamente aos tribunais judiciais de Distrito. Assim, aos tribunais judiciais de Província, em matéria cível e em primeira instância, compete julgar as acções cujo valor exceda 100 vezes o salário mínimo nacional, o que significa que o valor das acções é fortemente limitativo da entrada de processos cíveis nestes tribunais.

Considerando a procura de tutela judicial a nível nacional, a assimetria entre o número de processos entrados nos tribunais das diversas províncias é particularmente visível quanto aos processos cíveis entrados nos tribunais judiciais de Província (Tabela 17).

Tabela 17 – Peso relativo dos processos cíveis entrados nos TJP, por província (2012, 2014, 2015 e 2017)

	2012	2014	2015	2017
Niassa	3,4%	5,2%	3,2%	3,7%
Cabo Delgado	2,9%	2,8%	3,7%	4,5%
Nampula	12,5%	9,9%	8,6%	7,6%
Zambézia	3,6%	5,0%	4,8%	4,3%
Tete	4,3%	5,4%	4,8%	5,4%
Manica	5,5%	6,2%	5,3%	6,3%
Sofala	9,5%	11,0%	11,6%	14,6%
Inhambane	1,6%	3,1%	1,3%	1,0%
Gaza	3,1%	3,4%	2,4%	2,5%
Maputo Província	13,0%	11,2%	13,1%	8,4%
Maputo Cidade	40,5%	36,6%	41,3%	41,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: TS/CES-OPJ

A cidade de Maputo, juntamente com a província de Sofala, concentram mais de 50% do total de processos cíveis entrados, em 2017, em todos os tribunais judiciais de Província, o que pode ser explicado quer pela maior proximidade social, pela maior e

mais especializada oferta judicial existente, particularmente, na cidade de Maputo. Mas, também, porque estes são os dois centros económicos (cidade de Maputo e cidade da Beira) que concentram maior actividade económica e financeira e um maior número de advogados<sup>203</sup>, o que pode, também, alavancar um maior recurso à resolução judicial dos litígios.

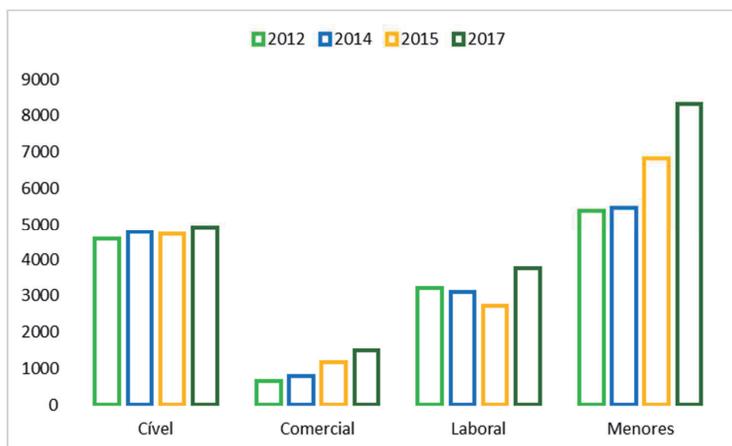
A concentração territorial da mobilização dos tribunais ocorre também se considerarmos os diferentes tipos de processos cíveis entrados. A título de exemplo, em 2017, o Tribunal de Menores da cidade de Maputo concentrava 44,6% do total de processos entrados nos tribunais judiciais de Província relativos a menores. Os processos de natureza laboral entrados no Tribunal da Cidade de Maputo, em 2017, representavam 39,5% do total de processos daquela natureza entrados nesse ano nos tribunais judiciais de Província e os processos de natureza comercial entrados nas secções de competência especializada em matéria comercial do Tribunal da Cidade de Maputo constituíram 44,6% do total de processos de natureza comercial entrados nos tribunais judiciais de Província.

É de destacar o progressivo aumento, entre 2012 e 2017, da presença dos litígios relativos a menores nos tribunais judiciais de Província, que, em 2017, representavam 45% do total de processos de natureza cível entrados naqueles tribunais (Gráfico 20).

---

<sup>203</sup> Veja-se o ponto 4.3.

Gráfico 20 – Processos cíveis entrados nos TJP, por natureza (2012, 2014, 2015 e 2017)



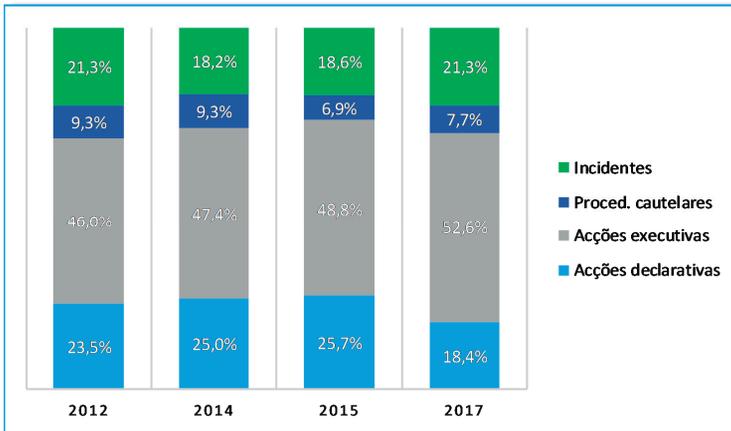
Fonte: TS/CES-OPJ

São, no entanto, os litígios de natureza comercial que assumem uma taxa de crescimento, entre 2012 e 2017, mais elevada (56,8%), seguidos dos litígios relativos a menores (35,1%).

Como se referiu no ponto 1.2., a criação das secções de competência especializada em matéria comercial dos tribunais judiciais de Província teve como principal objectivo conferir maior eficácia àquelas acções que serão as mais relevantes para os investidores, procurando, assim, melhorar a eficiência, a certeza e a segurança jurídica na aplicação do direito em processos com relevância para a economia, e, consequentemente, melhorando o ambiente de negócios.

Os dados fornecidos pelo Gabinete de Informação Judicial Estatística do Tribunal Supremo demonstram, no entanto, um predomínio das acções executivas nos processos entrados de natureza comercial nos tribunais judiciais de Província (Gráfico 21).

**Gráfico 21 – Peso relativo dos processos de natureza comercial entrados nos TJP por espécie (2012, 2014, 2015 e 2017)<sup>204</sup>**



Fonte: TS/CES-OPJ

As secções de competência especializada em matéria comercial dos tribunais judiciais de Província possuem competência para apreciar as acções executivas fundadas em qualquer título executivo<sup>205</sup>. Em 2017, este tipo de acções representava já mais de metade dos litígios de natureza comercial entrados nos tribunais judiciais de Província. É, assim, necessário analisar se as secções de competência especializada em matéria comercial não se estarão a transformar em secções executivas, desvirtuando, assim, a sua vocação de especialização em matérias especialmente complexas.

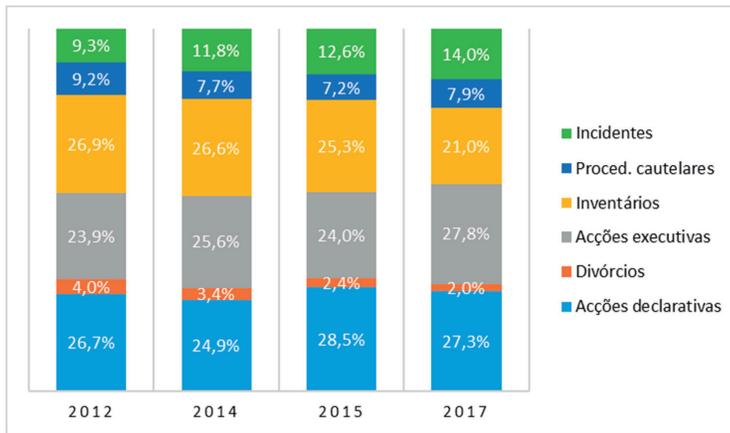
<sup>204</sup> No período considerado, os mapas de recolha estatística, no que respeita à espécie processual sofreram uma alteração entre o período até 2014 e o período a partir de 2015. Assim, até 2014, incluíram-se nas espécies apresentadas as seguintes espécies constantes dos referidos mapas: 1) acções declarativas: a) acções declarativas ordinárias; b) acções declarativas sumárias; c) acções declarativas especiais; d) falências e insolvências; 2) acções executivas: a) acções executivas ordinárias; b) acções executivas sumárias e sumaríssimas; c) acções executivas de sentença; d) acções executivas fiscais; e) acções executivas por custas; 3) procedimentos cautelares: apenas a espécie procedimentos cautelares; 4) incidentes: a) assistência judiciária; b) cauções, depósitos e protestos; c) recursos/agrivos; d) incidentes levantados em processos findos; e) outros. No período a partir de 2015, incluíram-se nas espécies apresentadas as seguintes espécies constantes dos referidos mapas: 1) acções declarativas: a) acções declarativas ordinárias; b) acções declarativas sumárias; c) acções declarativas especiais; d) falências; 2) acções executivas: a) acções executivas ordinárias; b) acções executivas sumárias; c) acções executivas por custas; 3) procedimentos cautelares: apenas a espécie procedimentos cautelares; 4) incidentes: a) assistência judiciária; b) embargos; c) cauções e depósitos; d) reclamações; e) falsidade; f) outros.

<sup>205</sup> Veja-se o ponto 1.2.

Nos processos de natureza cível entrados nos tribunais judiciais de Província o peso das acções executivas não é tão significativo quanto o registado nos processos de natureza comercial, constituindo, ainda assim, a espécie processual mais representativa, em 2017, assumindo 27,8% do total de processos de natureza cível entrados (Gráfico 22). A presença intensa das acções executivas nos tribunais judiciais de Província suscita a necessidade de estudo sobre as causas de tal realidade, procurando identificar os títulos executivos e saber se no seu lastro estão situações decorrentes de incumprimentos de obrigações com título executivo ou de ineficácia do cumprimento de decisões judiciais.

A espécie processual, principalmente em processos de natureza cível, oferece pouca informação sobre o objecto da acção discutido nos processos em causa. Ainda assim, permite verificar a existência de um peso relevante das acções de certificação ou de recurso obrigatório aos tribunais, como é o caso dos inventários. Em todo o período considerado, os inventários constituem sempre mais de 20% do total de processos de natureza cível entrados nos tribunais judiciais de Província. Destes, em 2017, 68,8% reportavam-se a inventários obrigatórios, o que reafirma a presença de uma mobilização do sistema judicial que não resulta de um acto voluntário de escolha do cidadão de recurso ao sistema de justiça.

**Gráfico 22 - Peso relativo dos processos de natureza cível entrados nos TJP por espécie (2012, 2014, 2015 e 2017)<sup>206</sup>**



Fonte: TS/CES-OPJ

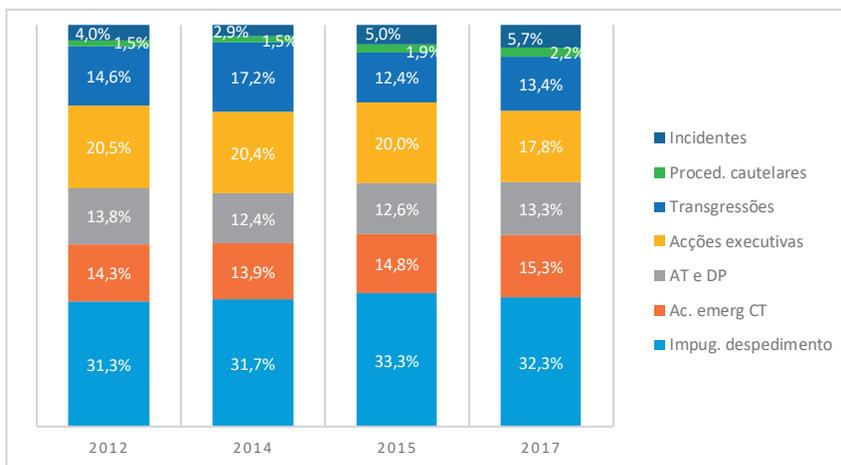
Apesar da afirmação recorrente por parte dos entrevistados de problemas graves de morosidade processual, é, ainda, de registar uma baixa presença de processos de natureza cautelar. Na verdade, em sistemas de justiça que se debatem com dificuldades de resolução célere dos processos judiciais, por vezes, assiste-se a uma tendência de utilização dos mecanismos cautelares de tutela jurídica como forma de

<sup>206</sup> No período considerado, os mapas de recolha estatística, no que respeita à espécie processual sofreram uma alteração entre o período até 2014 e o período a partir de 2015. Assim, até 2014, incluíram-se nas espécies apresentadas as seguintes espécies constantes dos referidos mapas: 1) acções declarativas: a) acções declarativas ordinárias; b) acções declarativas sumárias; c) acções declarativas sumaríssimas; d) acções declarativas especiais; e) falências e insolvências; 2) divórcios: a) divórcio litigioso; b) divórcio não litigioso; 3) acções executivas: a) acções executivas ordinárias; b) acções executivas sumárias e sumaríssimas; c) acções executivas de sentença; d) acções executivas fiscais; e) acções executivas por custas; 4) inventários: a) inventários obrigatórios; b) inventários entre maiores; c) espólios; 5) procedimentos cautelares: apenas a espécie procedimentos cautelares; 6) incidentes: a) investigação da paternidade/maternidade; b) incidentes levantados em processos findos; c) assistência judiciária; d) cauções, depósitos e protestos; e) recursos/agravos; f) outros. No período a partir de 2015, incluíram-se nas espécies apresentadas as seguintes espécies constantes dos referidos mapas: 1) acções declarativas: a) acções declarativas ordinárias; b) acções declarativas sumárias; c) acções declarativas especiais; d) falências; e) insolvências; 2) divórcio: apenas a espécie divórcio litigioso; 3) acções executivas: a) acções executivas ordinárias; b) acções executivas sumárias; c) acções executivas por custas; 4) inventários: a) inventários obrigatórios; b) inventários entre maiores; c) espólios; 5) procedimentos cautelares: apenas a espécie procedimentos cautelares; 4) incidentes: a) embargos; b) habilitação de herdeiros; c) reclamações; d) falsidade; e) assistência judiciária; f) cauções e depósitos; g) recursos; h) outros.

preservação ou antecipação da tutela de direitos<sup>207</sup>. No caso dos tribunais moçambicanos, a mera apreciação dos dados estatísticos disponíveis não permite retirar tal conclusão, sendo necessária uma análise diferenciada, com recurso à consulta de processos com tal objectivo.

Ao contrário dos processos de natureza cível e de natureza comercial, a informação sobre a espécie processual dos processos de natureza laboral e dos processos relacionados com menores de idade é mais relevante para a análise do tipo de litígio imanente àqueles processos. Nos processos de natureza laboral, o tipo de litígio mais representativo é a impugnação de despedimento, que, nos anos considerados, corresponde sempre a mais de 30% dos processos entrados desta natureza (Gráfico 23).

**Gráfico 23 - Peso relativo dos processos de natureza laboral entrados nos TJP por espécie (2012, 2014, 2015 e 2017)<sup>208</sup>**



Fonte: TS/CES-OPJ

<sup>207</sup> Veja-se, a este propósito, (Gomes, Fernando, Araújo, & Fatato, 2012).

<sup>208</sup> No período considerado, os mapas de recolha estatística, no que respeita à espécie processual sofreram uma alteração entre o período até 2014 e o período a partir de 2015. Assim, até 2014, incluíram-se nas espécies apresentadas as seguintes espécies constantes dos referidos mapas: 1) Impugnação de despedimento: apenas a espécie impugnação de despedimento; 2) acções emergentes de acidente de trabalho: a) acções emergentes de acidente de trabalho; b) falta de pagamento de salários; c) falta de

A preponderância daquele tipo de litígios foi afirmada, também, pelos entrevistados ao longo do trabalho de campo que a atribuem ao contexto económico actual que favorece um maior nível de desemprego. No entanto, referem, também, que o menor número de processos relacionados com acidentes de trabalho ou doenças profissionais não se deve à inexistência desse tipo de conflitos em contexto laboral, mas sim ao maior desconhecimento dos direitos por parte dos trabalhadores, que faz com que não recorram aos tribunais para a tutela dos direitos emergentes do acidente.

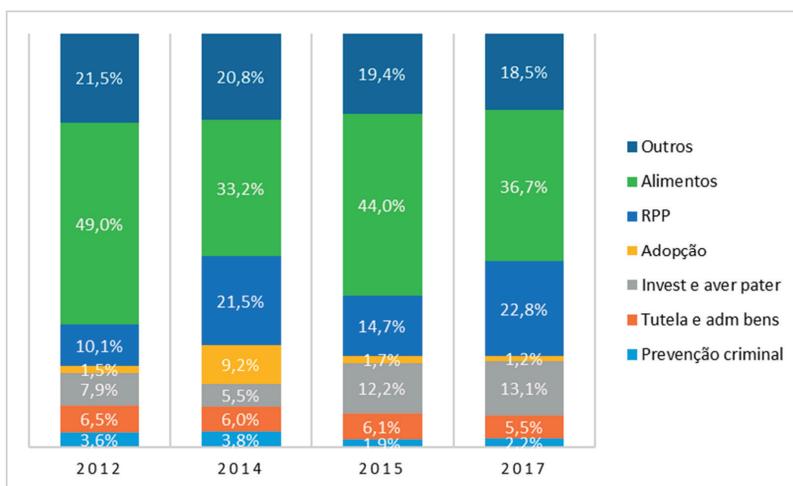
Ultimamente são os despedimentos que mais vão a tribunal. A situação do país não está muito boa e isso reflecte-se nos problemas dos despedimentos. Relativamente aos acidentes também tem havido. Nestes casos o trabalhador tem assistência, mas há casos em que as pessoas não conhecem qual é o "caminho" para conseguir... (P36).

Quanto aos processos relativos a menores, as duas espécies processuais mais representativas nos processos entrados são as relativas a alimentos e as relacionadas com a regulação do poder parental (Gráfico 24).

---

pagamento de horas extraordinárias; d) diferenças salariais; 3) Acidentes de trabalho e doenças profissionais: a) acidentes de trabalho; b) doenças profissionais; c) fixação de pensão; d) falta de pagamento de medicamentos; e) reforma compulsiva; 4) acções executivas: a) acções executivas de sentença; b) acções executivas por custas; 5) transgressões: apenas a espécie transgressão; 6) procedimentos cautelares: apenas a espécie procedimentos cautelares; 7) incidentes: a) suspensão; b) anulação da suspensão; c) outros; d) embargos; e) recursos; f) incidentes. No período a partir de 2015, incluíram-se nas espécies apresentadas as seguintes espécies constantes dos referidos mapas: 1) Impugnação de despedimento: apenas a espécie impugnação de despedimento; 2) acções emergentes de acidente de trabalho: apenas a espécie acções emergentes de acidente de trabalho; 3) Acidentes de trabalho e doenças profissionais: a) acidentes de trabalho; b) doenças profissionais; 4) acções executivas: a) acções executivas de sentença; b) acções executivas por custas; 5) transgressões: apenas a espécie transgressão; 6) procedimentos cautelares: apenas a espécie procedimentos cautelares; 7) incidentes: a) outros; b) reclamações; c) embargos; d) recursos.

**Gráfico 24 - Peso relativo dos processos relativos a menores entrados nos TJP por espécie (2012, 2014, 2015 e 2017)<sup>209</sup>**



Fonte: TS/CES-OPJ

De acordo com um operador judiciário entrevistado, a oscilação entre o recurso à regulação do poder parental ou à acção de alimentos é determinada pela estratégia processual das partes que utilizam aquele primeiro mecanismo processual como instrumento mais célere para a resolução do conflito.

Quando cá cheguei o que mais havia era processo de alimentos. Agora é mais regulação do poder parental. Agora os homens só querem a regulação do poder

<sup>209</sup> No período considerado, os mapas de recolha estatística, no que respeita à espécie processual sofreram uma alteração entre o período até 2014 e o período a partir de 2015. Assim, até 2014, incluíram-se nas espécies apresentadas as seguintes espécies constantes dos referidos mapas: 1) prevenção criminal, apenas a espécie prevenção criminal; 2) tutela e administração de bens, apenas a espécie tutela e administração de bens; 3) investigação e averiguação da paternidade, apenas a espécie investigação e averiguação da paternidade; 4) adopção, apenas a espécie adopção; 5) regulação do poder parental, apenas a espécie regulação do poder parental; 6) alimentos: apenas a espécie alimentos; 7) outros: a) entrega de menor; b) emancipação; c) oposição ao casamento; d) dispensa de impedimentos; e) inibição; f) assistência educativa; g) outros. No período a partir de 2015, incluíram-se nas espécies apresentadas as seguintes espécies constantes dos referidos mapas: 1) prevenção criminal, apenas a espécie prevenção criminal; 2) tutela e administração de bens, apenas a espécie tutela e administração de bens; 3) investigação e averiguação da paternidade: a) averiguação oficiosa da paternidade/maternidade; b) investigação oficiosa da paternidade/maternidade; 4) adopção, apenas a espécie adopção; 5) regulação do poder parental: a) regulação do poder parental; b) alteração da regulação do poder parental; 6) alimentos: a) acção de alimentos; b) alteração da pensão alimentar; 7) outros: a) entrega judicial de menor; b) emancipação; c) autorização judicial; d) inibição do poder parental; e) plenitude do poder parental; f) família de acolhimento; g) execução por alimentos; h) outros.

parental. Os alimentos demoram mais tempo. Demoram entre quatro a cinco meses para chamar as pessoas. A regulação não e eles marcam logo. Três dias e já estão a chamar as pessoas (Ent. 35).

O peso relativo dos processos de prevenção criminal é significativamente baixo. No entanto, de acordo com as percepções de alguns entrevistados, esta é uma área a necessitar de uma especial atenção, fruto essencialmente da ausência de infra-estruturas e mecanismos de acolhimento de crianças.

São crianças rejeitadas. O Estado não tem centros para os acolher (...). É um problema muito grande, porque se tiver um menor perigoso é preciso andar a esconder o menor nas esquadras, porque eles não podem ser presos. A medida mais grave que existe são 90 dias de trabalho na comunidade. Alguns pais não aceitam. Esta questão só funcionou bem quando havia uma equipa de seis pessoas de diferentes áreas, como médicos psicólogos e juristas, que trabalhava com estas crianças. Havia uma estrutura. Quem pagava essa estrutura era a Unicef (Ent35).

Esta é uma área da administração da justiça que reclama uma atenção e estudo dedicado que possa diagnosticar, particularmente em Maputo, os principais desafios a uma política pública de promoção dos direitos das crianças e jovens.

### **5.2.2. A justiça cível nos tribunais judiciais de Distrito**

Ao contrário do que se regista quanto à distribuição geográfica do peso relativo dos processos cíveis entrados nos tribunais judiciais de Província, nos tribunais judiciais de Distrito a dispersão é significativamente mais acentuada.

**Tabela 18 - Peso relativo dos processos cíveis entrados nos TJD, por província (2012-2017)**

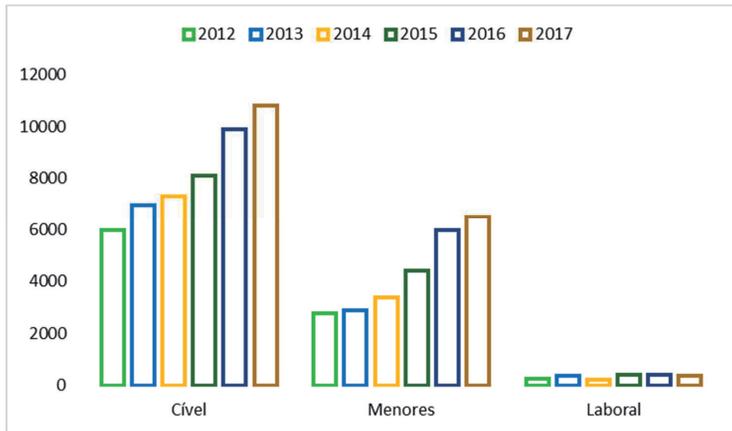
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Niassa	1,7%	5,2%	6,5%	8,7%	7,9%	7,9%
Cabo Delgado	6,4%	5,7%	4,2%	4,5%	5,4%	4,2%
Nampula	19,4%	20,5%	9,6%	8,4%	15,6%	11,0%
Zambézia	14,4%	15,3%	16,2%	6,2%	7,6%	7,5%
Tete	6,5%	6,9%	8,8%	7,9%	8,9%	11,6%
Manica	3,4%	3,9%	3,5%	3,9%	4,9%	5,9%
Sofala	4,7%	6,0%	7,4%	7,3%	7,5%	7,9%
Inhambane	11,0%	9,5%	8,0%	12,6%	11,6%	10,9%
Gaza	12,4%	9,7%	9,0%	9,0%	8,3%	7,3%
Província de Maputo	10,3%	9,2%	16,9%	12,9%	15,3%	18,5%
Cidade de Maputo	9,8%	8,0%	9,9%	18,7%	7,1%	7,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: TS/CES-OPJ

Sem surpresa, a província de Maputo é também aquela que regista, em 2017, um maior número de processos cíveis entrados nos tribunais judiciais de Distrito, seguido da província de Tete e da província de Nampula. No extremo oposto, com um número mais reduzido de processos entrados, encontra-se a província de Cabo Delgado (4,2%) e a província de Manica (5,9%).

O aumento do número de processos entrados nos tribunais judiciais de Distrito, entre 2012 e 2017, regista-se, particularmente, nos processos de natureza cível, que, em 2017, representavam 61% do total de processos cíveis entrados naqueles tribunais, e nos processos relativos a menores, que, em 2017, representavam cerca de 36,8% daqueles (Gráfico 25).

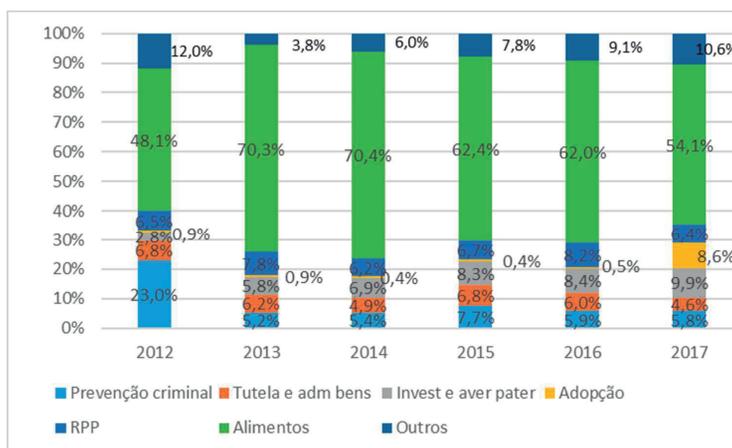
Gráfico 25 – Processos cíveis entrados nos TJD, por natureza (2012-2017)



Fonte: TS/CES-OPJ

Os processos relativos a menores são, contudo, aqueles que registaram uma taxa de crescimento, entre 2012 e 2017, mais acentuada, correspondente a 133,3%. Os processos relativos a menores mais representativos, ao longo de todo o período considerado, foram os processos relativos a alimentos, que representaram, em 2017, 54,1% dos processos entrados (Gráfico 26).

**Gráfico 26 - Peso relativo dos processos relativos a menores entrados nos TJD por espécie (2012-2017)<sup>210</sup>**

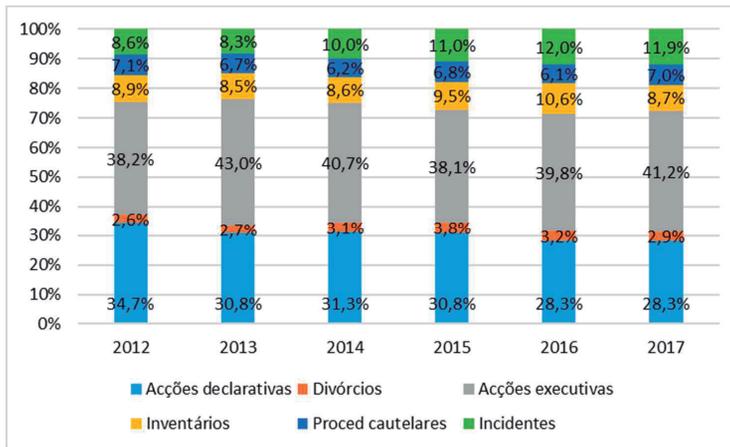


Fonte: TS/CES-OPJ

Já quanto aos processos de natureza cível, ao contrário do registado quanto aos processos entrados nos tribunais judiciais de Província, as acções executivas são as mais representativas (41,2% em 2017), seguidas das acções declarativas (28,3% em 2017).

<sup>210</sup> No período considerado, os mapas de recolha estatística, no que respeita à espécie processual sofreram uma alteração entre o período até 2016 e o ano 2017. Assim, até 2016, incluíram-se nas espécies apresentadas as seguintes espécies constantes dos referidos mapas: 1) prevenção criminal, apenas a espécie prevenção criminal; 2) tutela e administração de bens, apenas a espécie tutela e administração de bens; 3) investigação e averiguação da paternidade, apenas a espécie investigação e averiguação da paternidade; 4) adopção, apenas a espécie adopção; 5) regulação do poder parental, apenas a espécie regulação do poder parental; 6) alimentos: apenas a espécie alimentos; 7) outros: a) entrega de menor; b) emancipação; c) oposição ao casamento; d) dispensa de impedimentos; e) inibição; f) assistência educativa; g) outros. Em 2017, incluíram-se nas espécies apresentadas as seguintes espécies constantes dos referidos mapas: 1) prevenção criminal, apenas a espécie prevenção criminal; 2) tutela e administração de bens, apenas a espécie tutela e administração de bens; 3) investigação e averiguação da paternidade: a) averiguação oficiosa da paternidade/maternidade; b) investigação oficiosa da paternidade/maternidade; 4) adopção, apenas a espécie adopção; 5) regulação do poder parental: a) regulação do poder parental; b) alteração da regulação do poder parental; 6) alimentos: a) acção de alimentos; b) alteração da pensão alimentar; 7) outros: a) entrega judicial de menor; b) emancipação; c) autorização judicial; d) inibição do poder parental; e) plenitude do poder parental; f) família de acolhimento; g) execução por alimentos; h) outros.

**Gráfico 27 - Peso relativo dos processos de natureza cível entrados nos TJD por espécie (2012-2017)<sup>211</sup>**



Fonte: TS/CES-OPJ

Como se referiu, a espécie processual não fornece informação sobre o objecto do litígio. Nas entrevistas e painéis de discussão realizados foram, no entanto, realçados os litígios relacionados com o direito à terra ou à habitação, como sendo não só os mais representativos, entre os processos de natureza cível, nos tribunais judiciais de Distrito, mas também aqueles que maiores dificuldades geram na aplicação do direito.

<sup>211</sup> No período considerado, os mapas de recolha estatística, no que respeita à espécie processual sofreram uma alteração entre o período até 2016 e o ano 2017. Assim, até 2016, incluíram-se nas espécies apresentadas as seguintes espécies constantes dos referidos mapas: 1) acções declarativas: a) acções declarativas ordinárias; b) acções declarativas sumárias; c) acções declarativas sumaríssimas; d) acções declarativas especiais; e) falências e insolvências; 2) divórcios: a) divórcio litigioso; b) divórcio não litigioso; 3) acções executivas: a) acções executivas ordinárias; b) acções executivas sumárias e sumaríssimas; c) acções executivas de sentença; d) acções executivas fiscais; e) acções executivas por custas; 4) inventários: a) inventários obrigatórios; b) inventários entre maiores; c) espólios; 5) procedimentos cautelares: apenas a espécie procedimentos cautelares; 6) incidentes: a) investigação da paternidade/maternidade; b) incidentes levantados em processos findos; c) assistência judiciária; d) cauções, depósitos e protestos; e) recursos/agravs; f) outros. Em 2017, incluíram-se nas espécies apresentadas as seguintes espécies constantes dos referidos mapas: 1) acções declarativas: a) acções declarativas ordinárias; b) acções declarativas sumárias; c) acções declarativas especiais; d) falências; e) insolvências; 2) divórcio: apenas a espécie divórcio litigioso; 3) acções executivas: a) acções executivas ordinárias; b) acções executivas sumárias; c) acções executivas por custas; 4) inventários: a) inventários obrigatórios; b) inventários entre maiores; c) espólios; 5) procedimentos cautelares: apenas a espécie procedimentos cautelares; 4) incidentes: a) embargos; b) habilitação de herdeiros; c) reclamações; d) falsidade; e) assistência judiciária; f) cauções e depósitos; g) recursos; h) outros.

Há aqui um processo que tem dois DUATs contraditórios. (...) A maior parte dos litígios é sobre isto. A nível de (...), os conflitos de terras eram muito diferentes e resolveu-se muito com base no acordo. Aqui agora há muita questão das invasões. Isto era só mato. Ainda não tinha muita apetência. Iniciou há cinco anos. Existem grandes extensões de terra que pertencem a algumas pessoas que se apropriaram. Começaram os primeiros oportunistas a vender um pedaço de terreno. Esses foram os primeiros processos (Ent. 28).

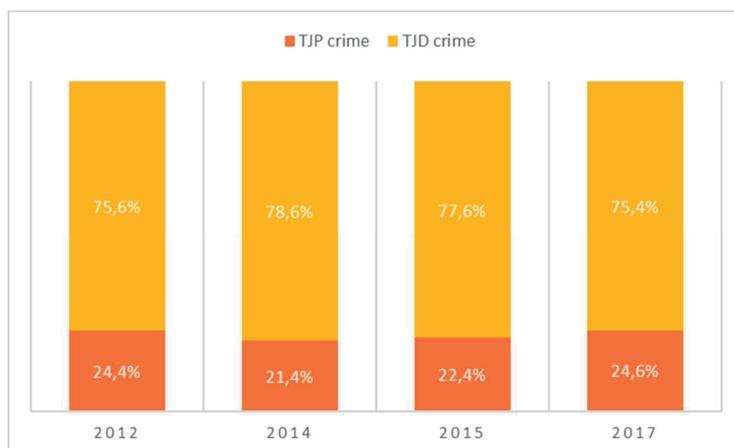
No âmbito cível, há muitos conflitos de casas. Pede-se documentação, eles explicam que não há registo de propriedade, que quem sabe é o chefe do bairro (Ent. 37).

E depois há gente a ocupar a terra que está em conflito entre si. Estou a falar de situações que vivo, não há dúvidas de que isto acontece (P40).

### **5.3. A JUSTIÇA CRIMINAL NOS TRIBUNAIS JUDICIAIS DE DISTRITO E DE PROVÍNCIA**

A divisão de competência entre os tribunais judiciais de Distrito e de Província, em matéria criminal, tem como referência, como já referimos, a moldura penal, competindo aos primeiros o julgamento de infracções criminais a que corresponda pena não superior 12 anos de prisão maior e aos segundos o julgamento das infracções criminais a que corresponda pena superior. O Tribunal de Polícia, existente apenas na cidade de Maputo, com competência para o julgamento das transgressões, foi criado, como referimos, como tribunal judicial de competência especializada. Nas restantes províncias, as transgressões são julgadas por qualquer outro tribunal judicial. Apesar de os processos de transgressão entrados no Tribunal de Polícia de Maputo terem representado, em 2017, 77% dos processos entrados nos tribunais judiciais de Província, ainda assim, é nos tribunais judiciais de Distrito que é julgada a maior parte dos processos criminais (Gráfico 28), o que significa que a grande maioria da criminalidade julgada nos tribunais é punível com pena de prisão até 12 anos.

**Gráfico 28 - Peso relativo dos processos crime entrados nos TJD e TJP (2012, 2014, 2015 e 2017)**



Fonte: TS/CES-OPJ

O peso dos processos de transgressão acentua a assimetria na distribuição geográfica do número de processos criminais entrados nos tribunais judiciais de Província, com clara prevalência da Cidade de Maputo (Tabela 19).

**Tabela 19 - Peso relativo dos processos criminais entrados nos TJP, por província, incluindo os processos entrados no Tribunal de Polícia (2012, 2014, 2015 e 2017)**

	2012	2014	2015	2017
Niassa	0,8%	0,6%	0,8%	1,5%
Cabo Delgado	3,2%	4,0%	3,1%	2,0%
Nampula	1,1%	0,6%	1,0%	1,2%
Zambézia	4,9%	5,9%	6,2%	2,5%
Tete	4,3%	3,9%	2,0%	1,8%
Manica	1,2%	0,7%	0,8%	0,9%
Sofala	1,5%	13,9%	10,3%	1,5%
Inhambane	9,7%	5,7%	1,0%	0,5%
Gaza	7,7%	1,4%	2,0%	1,9%
Maputo Província	13,8%	3,1%	1,7%	1,9%
Maputo Cidade	51,7%	60,2%	71,0%	84,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: TS/CES-OPJ

Se excluirmos os processos entrados no Tribunal de Polícia, regista-se uma dispersão do volume da criminalidade mais homogénea pelos diversos tribunais judiciais de Província, particularmente no ano 2017 (Tabela 20)

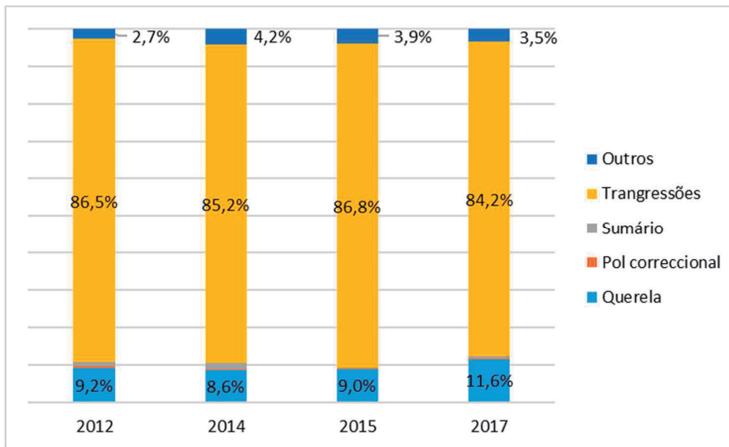
**Tabela 20 - Peso relativo dos processos criminais entrados nos TJP, por província, excluindo os processos entrados no Tribunal de Polícia (2012, 2014, 2015 e 2017)**

	2012	2014	2015	2017
Niassa	1,62%	1,35%	2,44%	8,81%
Cabo Delgado	6,51%	9,82%	10,10%	11,42%
Nampula	2,28%	1,44%	3,37%	6,67%
Zambézia	9,90%	14,41%	20,24%	14,48%
Tete	8,72%	9,48%	6,59%	10,50%
Manica	2,42%	1,74%	2,64%	5,38%
Sofala	3,11%	33,75%	33,48%	8,72%
Inhambane	19,65%	13,96%	3,37%	3,04%
Gaza	15,66%	3,31%	6,41%	10,74%
Maputo Província	27,91%	7,50%	5,47%	11,17%
Maputo Cidade	2,22%	3,23%	5,88%	9,08%
<b>Total</b>	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: TS/CES-OPJ

A espécie processual mais significativa – transgressões – é condicente com a preponderância dos processos entrados no Tribunal de Polícia da cidade de Maputo (Gráfico 29).

**Gráfico 29 - Peso relativo dos processos criminais entrados nos TJP por espécie (2012, 2014, 2015 e 2017)<sup>212</sup>**



Fonte: TS/CES-OPJ

A segunda espécie processual mais significativa naqueles tribunais é a querela, o que decorre da moldura penal das infracções criminais submetidas ao conhecimento dos tribunais judiciais de Província. Alguns entrevistados referiram que, ainda assim, são submetidos aos tribunais judiciais de Província questões de relevância social menos intensa que não justificariam tal intervenção. Tal posição decorre, contudo, não de um juízo crítico sobre os limites de competência dos tribunais, mas da consideração da excessiva severidade de algumas molduras penais.

Em relação aos pequenos roubos, muitas vezes o bem em causa é um telemóvel e até foi devolvido, mas como a pena é de 12 anos em diante vai para o tribunal de província e quando o processo nos chega o ofendido já não tem interesse. Isto acaba também criando mais pendências. Temos aqui uma lei que em vez de ajudar, prejudicou, porque agravou as molduras penais para estes crimes e isso já obriga a que vá para o tribunal de província. O tribunal de província está muito mais distante das pessoas e das comunidades. Mesmo aumentando a competência dos tribunais distritais também não resolve porque o crime de "roubo" (independentemente do valor) já obriga a que vá para os tribunais de província (P11).

<sup>212</sup> Na espécie residual "outros" apresentada no gráfico incluíram-se as seguintes espécies constantes dos mapas estatísticos fornecidos pelo Gabinete de Informação Judicial Estatística do Tribunal Supremo: a) incidentes; b) recursos; c) outros.

Inversamente, são os processos sumários que assumem a posição preponderante nas espécies processuais entradas nos tribunais judiciais de Distrito (Tabela 21), o que está relacionado com as suas competências, mas também evidencia a menor preponderância dos processos de transgressão fora da cidade de Maputo.

**Tabela 21 - Peso relativo dos processos criminais entrados nos TJD por espécie (2012-2017)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Querela</b>	5,1%	4,9%	6,0%	5,4%	4,8%	4,8%
<b>Pol correccional</b>	8,1%	8,6%	9,2%	9,6%	9,4%	8,8%
<b>Sumário</b>	74,5%	79,9%	75,8%	78,6%	77,9%	75,9%
<b>Transgressões</b>	10,8%	5,4%	8,0%	5,7%	7,2%	10,0%
<b>Incidentes</b>	1,5%	1,3%	1,0%	0,7%	0,6%	0,5%
<b>Total</b>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: TS/CES-OPJ

Os dados disponíveis não permitem uma análise da estrutura da criminalidade presente, isto é, dos tipos de crime, nos tribunais judiciais. Esta é, contudo, uma informação cujo conhecimento é essencial para a definição de uma política criminal consistente, bem como para uma adequada reflexão sobre a organização judiciária e a divisão de competência entre tribunais. Dado que os indicadores recolhidos têm como referência apenas a espécie processual, esse conhecimento só será possível com um estudo especificamente dirigido a essa análise. Também do discurso dos entrevistados emergiu a percepção da desadequação do actual modelo de sanções penais. O sistema de sanções penais e a sua relação com a criminalidade registada constitui, assim, também um campo urgente de investigação sociojurídica.

## 6. TEMPO, FORMA E IMAGEM: UM ROTEIRO DE (ALGUNS) BLOQUEIOS AO DESEMPENHO FUNCIONAL DOS TRIBUNAIS JUDICIAIS

A avaliação do desempenho funcional dos tribunais judiciais é matéria de debate em vários países. Trata-se de um debate complexo, em especial quanto ao seu conteúdo intrínseco e metodologias a seguir, tendo em conta a teleologia daquelas estruturas judiciais de resolução de conflitos, podendo adoptar-se perspectivas mais produtivistas, olhando para os resultados quantitativos da “produção” dos tribunais; ângulos de medição mais preocupados com a realização das funções simbólicas dos tribunais judiciais, procurando perceber quais as representações e percepções sociais dos cidadãos sobre a administração da justiça judicial; ou prismas de análise que tomem em consideração a capacidade do sistema reproduzir um padrão de sociabilidade dominante e uma normatividade tendencialmente comum. Uma orientação comum às diferentes perspectivas de avaliação do desempenho dos tribunais judiciais que se poderiam adoptar é que um adequado desempenho resultará de uma avaliação globalmente positiva do cumprimento das funções que lhes estão social e constitucionalmente atribuídas<sup>213</sup>.

Ao longo do presente relatório fomos enumerando um conjunto alargado de bloqueios que desafiam o cumprimento daquelas funções. Desde logo, no ponto 2.2., e numa primeira vertente, detivemo-nos na análise das dificuldades que cidadãos e empresas enfrentam no acesso aos tribunais judiciais o que contribui para a procura suprimida daquelas estruturas de resolução de conflitos, reflectindo sobre a distância geográfica e social dos tribunais em relação aos cidadãos e empresas, a disjunção entre as

---

<sup>213</sup> Boaventura de Sousa Santos distingue três principais funções dos tribunais judiciais: a) as instrumentais, que se identificam com a resolução dos conflitos que lhe são colocados para decidir, com o controlo social que exerce pela sua acção e com a administração e criação de direito que ocorre com o acto de julgar ou a certificação de uma determinada situação de facto; b) as funções políticas, na medida em que a sua actuação contribui para a manutenção do sistema político; e c) as funções simbólicas, que correspondem às orientações sociais que contribuem para a manutenção ou não do sistema social vigente. Sobre as funções dos tribunais judiciais, veja-se, por todos, (Santos, Marques, Pedroso, & Ferreira, 1996).

expectativas positivas daqueles e a resposta dada por estes e sobre o incipiente modelo de assistência jurídica e judiciária, que dificilmente promove o acesso à justiça. No ponto 3, evidenciámos como os constrangimentos à independência interna (potenciados por uma acção inspectiva e disciplinar pouco eficiente) e à independência externa (promovidos quer pela arquitectura legal da administração e gestão dos tribunais quer pelas lacunas na preparação adequada dos actores para o exercício daquelas funções, bem como por constrangimentos orçamentais, entre outros factores) podem interferir no desempenho funcional dos tribunais provocando ineficiências e gerando efeitos perversos na tramitação processual. Os bloqueios no recrutamento e formação dos recursos humanos que actuam no sector da justiça, em especial de magistrados, advogados e funcionários, bem como a limitação de recursos humanos qualificados, foram também abordados, no ponto 4, tendo como objectivo contribuir para a discussão sobre as causas da ineficiência do sistema.

Não pretendemos aqui repetir a reflexão já realizada, mas, apenas, analisar de forma mais detalhada alguns dos factores que foram identificados, ao longo do trabalho de campo (e que ainda não foram objecto de análise autónoma), como contribuindo para entorpecer o cumprimento pelos tribunais das funções que lhes estão atribuídas. Nesse sentido, pretende-se analisar o desempenho funcional dos tribunais judiciais sob três perspectivas distintas. Em primeiro lugar, olhando para o tempo de resolução dos processos como factor indiciador da (in)eficiência da actuação dos tribunais judiciais. Em segundo lugar, analisando o tipo de resposta que é oferecida pelos tribunais judiciais, encarando-o como um factor índice de qualidade do sistema judicial. Por último, dar-se-á especial atenção às percepções sobre práticas corruptivas, como parte constitutiva da imagem pública colectiva construída sobre os tribunais judiciais. É importante ter-se presente que, dadas as condições de realização deste estudo, detalhadas no prefácio e na metodologia, esta é uma análise exploratória que não pretende elencar todos os bloqueios do sistema de justiça, nem tão pouco todos os constrangimentos ou circunstâncias que geram, em algum grau, uma disjunção entre as expectativas sociais e a resposta judicial.

## 6.1. O TEMPO DOS TRIBUNAIS

Uma das principais medidas da eficiência do sistema judicial corresponde à capacidade de os tribunais administrarem a justiça em prazo razoável, erigido em direito fundamental. Os efeitos perniciosos da morosidade e dos atrasos na justiça estão há muito identificados: diluição da prova; compressão dos direitos dos cidadãos; distorção do mercado e da actividade económica; aumento do custo da administração da justiça; etc (Gomes, 2011; Pedroso, Trindade, José, & Santos, 2003). Definir o “prazo razoável” para a prolação de uma decisão não é, no entanto, linear, atendendo aos diferentes interesses em jogo, quer dentro do processo judicial, quer da respectiva comunidade que espera uma resposta ao caso concreto. Por regra, num processo de natureza cível debatem-se interesses contraditórios, que, em abstracto, podem determinar que uma parte tenha interesse numa decisão rápida e outra veja vantagens numa decisão mais dilatada no tempo. Num processo crime, por seu turno, se a comunidade pode reclamar uma decisão expedita que permita uma reparação e reafirmação da normatividade violada na sociedade, o arguido exigirá o tempo necessário para garantir a sua adequada defesa. A atenção que os tribunais judiciais, em particular na área criminal, têm tido, nas últimas décadas, por parte da comunicação social, constitui mais um factor perturbador na percepção pública do tempo razoável para administrar justiça, dada a diametral disjunção entre o tempo da comunicação social – tendencialmente imediatista – e o tempo dos tribunais – sujeito às obrigações impostas pelas regras processuais<sup>214</sup>. O tempo razoável não se encontrará, assim, no tempo imediato almejado pela comunicação social ou no tempo idealizado pelas partes em confronto num processo judicial. Tão pouco se encontrará no tempo legal do processo (aquele que corresponde ao tempo que um processo durará se cumprir rigorosamente todos os ditames processuais legalmente previstos) se a previsão normativa da tramitação processual estiver apetrechada de actos burocráticos inúteis.

---

<sup>214</sup> Sobre os diferentes conceitos de morosidade, veja-se, por todos, (Gomes, 2011).

No presente estudo, dado o seu carácter exploratório e o tempo disponível para a sua realização, não foi possível proceder a uma análise aprofundada sobre o tempo dos tribunais judiciais ou sobre a morosidade processual, quer funcionando em primeira instância, quer funcionando em recurso. Atendendo à inexistência de dados estatísticos fiáveis sobre a duração dos processos, um estudo dessa natureza exigiria a selecção de uma amostra de processos judiciais robusta e diversificada e a sua posterior consulta para registo de todos os actos praticados, medição da sua duração e análise das entropias do sistema, identificando padrões comportamentais dos processos judiciais a partir dos quais se pudesse inferir sobre os diferentes bloqueios, quer organizacionais, quer processuais. A morosidade judicial foi, não obstante, identificada pela generalidade dos entrevistados e participantes nos painéis de discussão como um problema significativo do sistema judicial.

(...) A morosidade é também um problema, há sempre morosidade em todos os casos que tentamos tratar. Nós vemos que, mesmo depois de o caso entrar em tribunal (o que já não foi fácil), se nós não fizermos pressão, o caso não vai, facilmente, ser decidido (P34).

O resultado a que temos assistido é, às vezes, 2/3 anos estás à espera de um divórcio litigioso. O que acaba não fazendo muito sentido (P17).

Tive uma situação em que só a petição para chegar até à distribuição, levou um mês... (...) Que justiça é essa? E o próprio cidadão não se identifica com esta justiça (P41).

A quantidade dos processos está a emperrar o tribunal. De certa forma também contribuíram para minimizar a celeridade da justiça (P53).

Por alguns entrevistados foi, ainda, referido que esse problema agrava-se fora da cidade de Maputo.

Eu acho que posso dar uma contribuição, mesmo como cidadão. Na verdade o que existe é um receio das pessoas em se aproximarem das instâncias judiciais, porque existe essa percepção por parte das pessoas que se o processo vai para o tribunal nunca mais de lá sai. O que nós temos aqui na cidade de Maputo é completamente diferente do que existe no resto do país. Eu, por exemplo, trabalhei em Manica e tenho a experiência de Manica e é muito pior. Aqui as pessoas conhecem os casos, os procedimentos, sabem como aproximar o tribunal e até têm essa expectativa de que podem ver os seus assuntos resolvidos. Mas quando nós saímos daqui da cidade de Maputo para as outras regiões do país a situação é completamente diferente. (...) O problema é que as pessoas não acreditam no funcionamento desses tribunais e afastam-se dessas instituições criadas para resolver os seus

problemas. Então, eu acho que o trabalho que tem de ser feito é mais no sentido de as pessoas acreditarem e confiarem no funcionamento da administração da justiça e dos tribunais em concreto. Portanto, isso para mim é simples: se os processos entrarem nos tribunais e forem respondidos com alguma celeridade as pessoas vão começar a acreditar que os problemas vão ser resolvidos (P29).

Semelhante opinião é manifestada por um magistrado entrevistado, que considera a resposta ineficiente dos tribunais geradora de desconfiança por parte dos cidadãos, afastando-os do recurso a esta via de resolução dos litígios.

Se me permitissem queria aqui colocar um pensamento como cidadão. Começaria pelo seguinte: tendo eu um problema cível como cidadão, colocaria no Tribunal? (...) Eu em conversa com os meus amigos costumo dizer que se eles puderem resolver o problema sem ir ao tribunal é melhor. Vejam, eu estou lá, eu trabalho no tribunal mas não estou satisfeito com a forma como nós, aplicadores de direito, temos estado a responder, eu não estou satisfeito. De tal forma que tenho esta sensação, se eu pudesse não ia ao tribunal e, se calhar, a solução seria melhor. Mas nem todo o problema resolvido na comunidade tem uma resolução satisfatória. Então acabamos indo lá (ao Tribunal) (P7).

Apesar dos condicionalismos, já referidos, inerentes à realização deste estudo, a equipa de investigação procurou confrontar as percepções dos actores entrevistados sobre o tempo dos tribunais com dados complementares: indicadores relativos às pendências, principalmente na jurisdição cível, e a consulta de alguns processos pendentes no Tribunal Superior de Recurso de Maputo. Como se referiu na nota metodológica, o número de processos consultados não é suficiente para a análise dos mesmos se retirarem conclusões extrapoláveis para o universo dos processos judiciais. No entanto, constituem exemplos relevantes que permitem identificar primeiras pistas e confirmar ou infirmar percepções veiculadas pelos actores judiciais e sociais entrevistados.

### **6.1.1. As pendências processuais<sup>215</sup>**

Se os processos entrados nos tribunais judiciais correspondem à procura efectiva de tutela judicial, seja a mesma mobilizada pelos cidadãos e empresas, seja pelo próprio

---

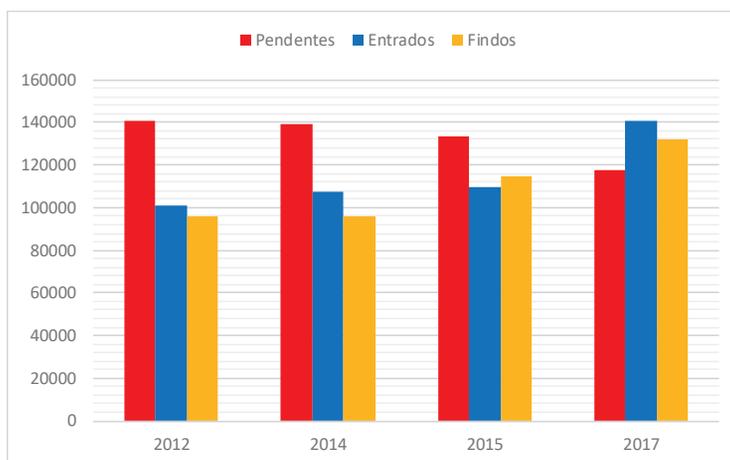
<sup>215</sup> Os dados aqui apresentados foram fornecidos pelo Gabinete de Informação Judicial e Estatística do Tribunal Supremo. Como referimos nas notas metodológicas, os dados mais detalhados revelam algumas imprecisões, o que dificulta análises mais finas. Por outro lado, o curto período de tempo previsto para a realização deste estudo não permitiu a realização de testes de validação dos dados que nos foram

Estado, nomeadamente na veste de Ministério Público no exercício da acção penal, e os processos findos correspondem à resposta do sistema, os processos pendentes representam o conjunto de processos a que os tribunais judiciais não conseguiram dar uma resposta definitiva. Um número elevado de pendências nos tribunais judiciais indicia uma acentuada morosidade judicial.

#### *a. As pendências nos tribunais judiciais de Província e de Distrito*

Se considerarmos a totalidade dos processos judiciais entrados nos tribunais judiciais de Província e de Distrito, apresenta-se uma aparente diminuição do número de processos pendentes, registando-se, em 2017, um número superior de processos entrados e findos do que o número de processos pendentes (Gráfico 30).

**Gráfico 30 – Movimento processual nos tribunais judiciais de Província e de Distrito (2012, 2014, 2015 e 2017)<sup>216</sup>**



Fonte: TS/CES-OPJ

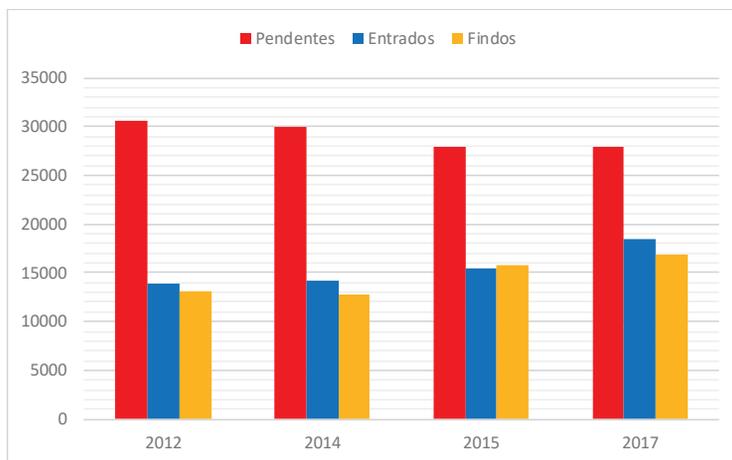
disponibilizados. Pelo que os gráficos foram construídos a partir dos dados tal como nos foram fornecidos, com exceção de algumas correcções evidentes de erros de cálculo que os ficheiros Excel apresentavam.

<sup>216</sup> Nos ficheiros Excel que nos foram fornecidos pelo Gabinete de Informação Judicial e Estatística do Tribunal Supremo constam dois tipos de dados que poderiam ser utilizados para a apresentação do número de processos pendentes. Os identificados como “pendentes”, que correspondem aos processos pendentes a 1 de Janeiro do ano considerado, cujo número é fornecido, à semelhança do número de processos entrados e de processos findos, por cada tribunal judicial; e os identificados como “transitados”,

O comportamento do movimento processual é, no entanto, distinto se considerarmos de forma separada quer os tribunais judiciais de Província e os tribunais judiciais de Distrito, quer o tipo de processos em causa.

O Gráfico 31 mostra o movimento dos processos cíveis nos tribunais judiciais de Província em 2012, 2014, 2015 e 2017.

**Gráfico 31 – Movimentos dos processos cíveis nos tribunais judiciais de Província (2012, 2014, 2015 e 2017)**



Fonte: TS/CES-OPJ

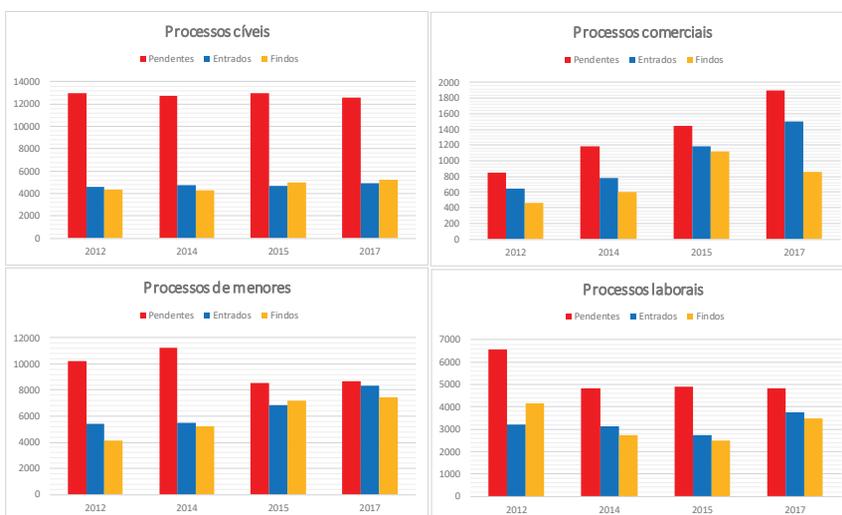
Se o número de processos pendentes parece sofrer uma diminuição ao longo dos anos considerados, o certo é que aqueles ultrapassam sempre quer o número de processos entrados em cada ano, quer o número de processos findos. O número de processos

---

que resultam da subtração, realizada pelo identificado Gabinete nos ficheiros Excel respectivos, do número de processos findos à soma dos processos entrados e pendentes. Corresponderiam, assim, aos processos pendentes a 31 de Dezembro de cada ano considerado. Ora, uma vez que o número apresentado de processos “transitados” nunca corresponde ao número de processos “pendentes” do ano seguinte, tornou-se necessário optar pela consideração de um ou outro valor. Atendendo a que só o valor relativo aos processos pendentes é fornecido pelos tribunais (critério utilizado para os restantes dados), optámos pela sua utilização, o que acontece em todos os gráficos do presente ponto. Assim, na apresentação dos processos pendentes no presente ponto deve ter-se em atenção que correspondem a processos pendentes a 1 de Janeiro do ano considerado. É, ainda, de realçar que a identificada incongruência entre o número de processos transitados num ano e o número de processos pendentes no ano seguinte sugerem a existência de erros nos dados apresentados, os quais, reafirmamos, não foram objecto de validação.

cíveis pendentes tende a diminuir, nos anos considerados, essencialmente nos processos de menores e nos processos laborais (nestes de forma mais mitigada). É, no entanto, preocupante as elevadas pendências dos processos de natureza cível, principalmente face à relativa estabilidade do número de processos entrados, o que significa que os tribunais judiciais de Província não estão a conseguir recuperar as elevadas pendências registadas (Gráfico 32).

**Gráfico 32 – Movimento dos processos cíveis nos tribunais judiciais de Província, por tipo (2012, 2014, 2015 e 2017)**



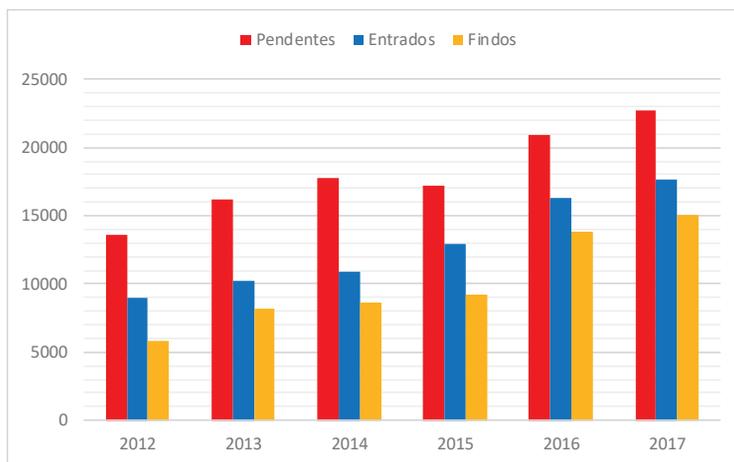
Fonte: TS/CES-OPJ

Igualmente preocupante é o crescimento progressivo do número de processos pendentes de natureza comercial nos tribunais judiciais de Província (Gráfico 32). Como se referiu no ponto 1.2, as secções de comércio foram criadas precisamente para dar uma resposta eficiente aos litígios considerados como os que mais afectam a actividade económica, contribuindo para uma resposta mais célere e dotada de segurança jurídica nestas matérias, com o propósito de melhorar o ambiente de negócios. Considerando os dados estatísticos apresentados, as secções de comércio não estarão a conseguir cumprir aquela função. É, assim, necessário, como já referimos anteriormente, olhar de forma particular para estes tribunais, identificando,

rapidamente, os factores que estão a contribuir para o acumular de pendências e criando respostas adequadas que permitam inverter a tendência registadas.

O Gráfico 33 apresenta o movimento dos processos cíveis nos tribunais judiciais de Distrito entre 2012 e 2017, evidenciando um crescimento quase contínuo (apenas com uma quebra em 2015) do número de processos pendentes.

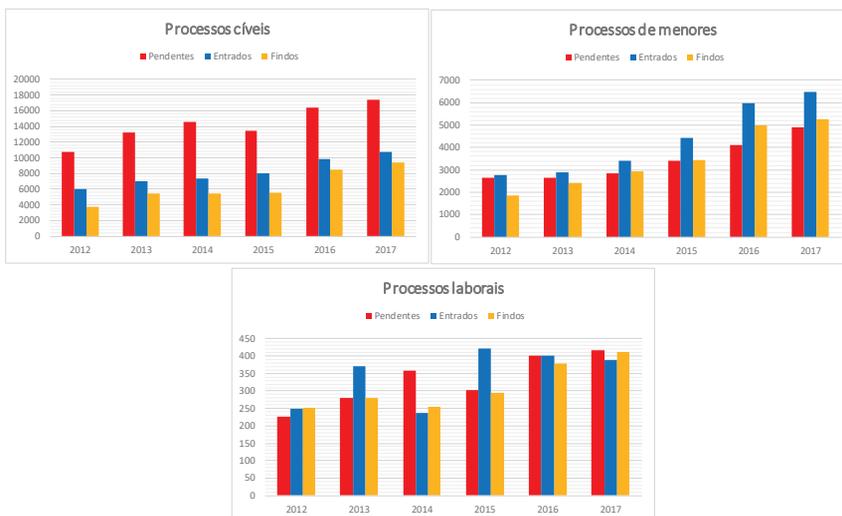
**Gráfico 33 – Movimento dos processos cíveis nos tribunais judiciais de Distrito (2012-2017)**



Fonte: TS/CES-OPJ

Parte da explicação da crescente pendência dos processos cíveis nos tribunais judiciais de Distrito pode ser encontrada no aumento, também contínuo, do número de processos entrados. No entanto, a análise separada da natureza dos processos cíveis em causa permite outras análises. Na verdade, como vimos no ponto 5, foi nos processos relativos a menores que se registou uma taxa de crescimento do número de processos entrados, entre 2012 e 2017, mais acentuada, correspondente a 133,3%. É também neste tipo de processos que o número de processos findos aumenta de forma mais significativa (Gráfico 34).

**Gráfico 34 - Movimento dos processos cíveis nos tribunais judiciais de Distrito, por tipo (2012-2017)**

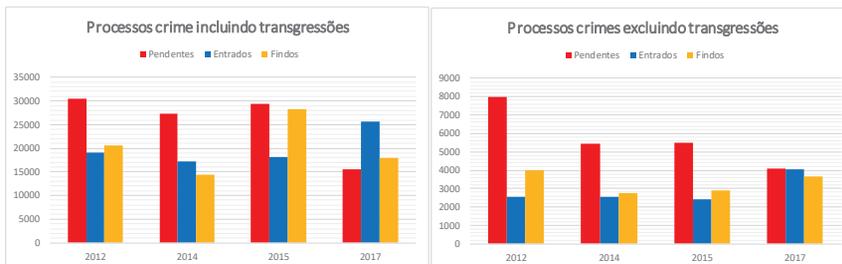


Fonte: TS/CES-OPJ

O número de processos pendentes é especialmente marcante nos processos de natureza cível, comumente identificados como os mais complexos. Entre 2012 e 2017, o número de processos de natureza cível pendentes nos tribunais judiciais de Distrito cresceu 61,6%. Não obstante se tratar de uma taxa de crescimento de pendências significativa, os processos pendentes aumentaram a um ritmo menos acelerado do que o verificado para o aumento do número de processos entrados, que, entre 2012 e 2017, se situa nos cerca de 81%. Esta constatação não equivale, no entanto, a uma resolução mais eficiente dos litígios trazidos a tribunal, dada a existência de indícios fortes de uma presença significativa, como veremos no próximo ponto, de decisões de forma que, materialmente, não dão uma resposta ao problema apresentado pelas partes.

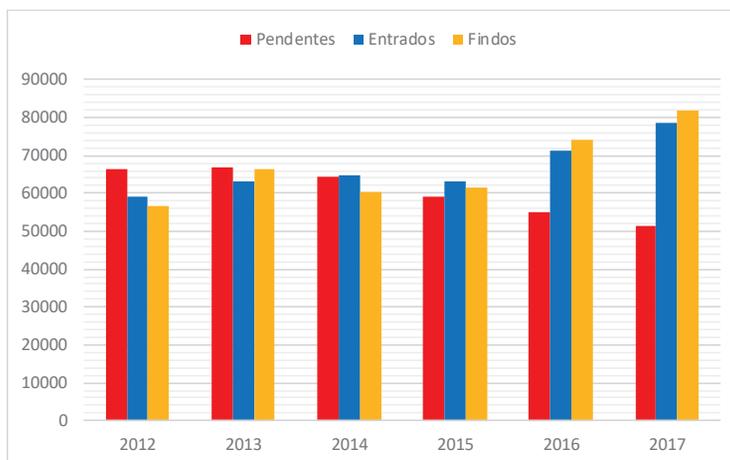
O cenário das pendências altera-se radicalmente se observarmos o panorama existentes nos processos criminais, quer nos tribunais judiciais de Província, quer nos tribunais judiciais de Distrito. O Gráfico 35 apresenta o movimento de processos crime (com e sem transgressões) nos tribunais judiciais de Província e o Gráfico 36 apresenta o movimento dos processos crime nos tribunais judiciais de Distrito.

**Gráfico 35 – Movimento dos processos crime (com e sem transgressões) nos tribunais judiciais de Província (2012, 2014, 2015 e 2017)**



Fonte: TS/CES-OPJ

**Gráfico 36 – Movimento dos processos crime nos tribunais judiciais de Distrito (2012-2017).**



Fonte: TS/CES-OPJ

Nos processos crime, as pendências registadas não assumem a expressão verificada nos processos cíveis. Esta tendência pode, no entanto, corresponder a uma eficiência meramente aparente, induzida pelas circunstâncias de detenção do arguido ou pela sua inacção processual, o que, nalguns casos, pode significar denegação de garantias de defesa efectiva. João Pedroso, João Carlos Trindade, André Cristiano José e

Boaventura de Sousa Santos, reportando-se ao trabalho realizado no final da década de 90, chamavam a atenção para que

“(…) por um lado na quase totalidade dos processos [crime] o réu é detido em prisão preventiva, pelo que o processo é urgente e o julgamento deve ser efectuado antes do esgotamento da prisão preventiva. E que, por outro lado, em regra, nos processos analisados o arguido não tem defesa, a não ser no julgamento, e não faz requerimentos ao processo nem pratica quaisquer actos que ‘perturbem’, esclareçam ou demorem a instrução” (Pedroso et al., 2003, p. 571).

Se é certo que nos processos consultados se verificou a existência de factos condicentes com a realidade descrita pelos autores (réus em prisão preventiva e defesas pouco interventivas) e que os entrevistados expressam iguais preocupações, a verdade é que, como se referiu, o número de processos consultados no presente estudo não foi suficiente para se extraírem conclusões seguras. Esta é uma matéria a reclamar um estudo dedicado.

#### ***b. As pendências nos tribunais superiores***

Algumas das críticas mais fortes aos atrasos na administração da justiça veiculadas pelos entrevistados e participantes dos painéis de discussão dirigiram-se aos tribunais superiores, em especial ao Tribunal Supremo, manifestando, no entanto, uma expectativa positiva relativamente à criação dos Tribunais Superiores de Recurso que percebem como tendo potencial não só para dotar o sistema de maior celeridade na fase de recurso, mas também de qualidade na tomada de decisões, quer nesses tribunais, quer, por efeito da aprendizagem com a jurisprudência que venha a ser produzida, nos tribunais de primeira instância.

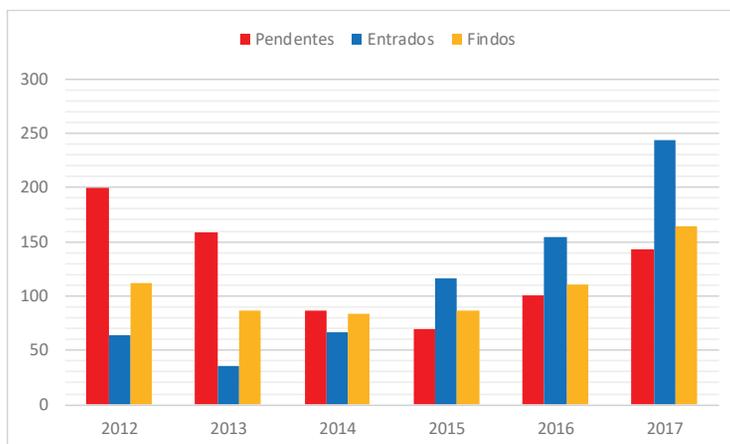
A entrada em funcionamento do TSR ajudou muito na melhoria dos profissionais. Antigamente, não havia muitas decisões dos tribunais superiores. Nunca sabia bem se um determinado entendimento estava certo ou não (Ent. 25).

A criação dos TSR foi importante para aumentar o desempenho. É um grande ganho para o aumento do número de processos findos, mas também para ter três graus de jurisdição (...). Ganhamos em termos de celeridade processual. Mas também cria alguma expectativa no que respeita à qualidade das decisões (Ent. 10).

Não obstante, o início do funcionamento dos Tribunais Superiores de Recurso foi marcado, como referimos no ponto 1.2, não só por dificuldades na sua instalação, mas

também por opções relativas à distribuição dos recursos pendentes no Tribunal Supremo que condicionaram o seu desempenho, ao receberem os processos pendentes no Tribunal Supremo. Os gráficos seguintes mostram o impacto da estrutura da organização judiciária, no que respeita aos tribunais superiores, no volume processual destes tribunais. No Tribunal Supremo regista-se, no período considerado, por um lado, um reduzido número de processos entrados numa fase inicial, que corresponde às primeiras instalações das secções do TSR. Por outro, verifica-se, posteriormente um aumento progressivo do volume de processos entrados, o que traduz já o resultado do trabalho desenvolvido por aqueles novos tribunais, tratando-se, assim, de recursos interpostos das suas decisões (Gráfico 37).

**Gráfico 37 – Movimento processual no Tribunal Supremo (2012-2017)**



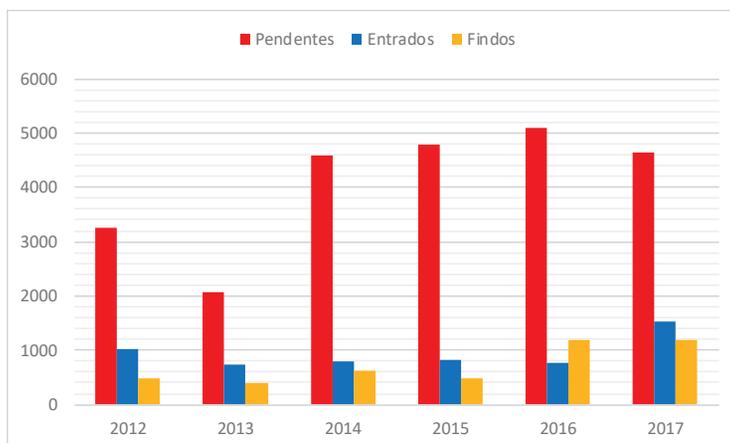
Fonte: TS/CES-OPJ

Da mesma forma, entre 2012 e 2015, o número de processos pendentes vai registando uma diminuição progressiva, com o número de processos findos até 2014 a ultrapassar o número de processos entrados. Este é, também, em grande parte, o resultado da entrada em funcionamento progressiva dos TSR para os quais os recursos pendentes no TS foram transferidos. Contudo, a partir de 2015, o número de processos entrados ultrapassa o número de processos findos e as pendências voltam a crescer. Estes indicadores indiciam que o efeito de alívio da carga de processos do Tribunal Supremo

por força da entrada em funcionamento dos TSR foi meramente temporário. Mantendo-se o comportamento registado entre 2015 e 2017, rapidamente o Tribunal Supremo regressará a níveis significativos de pendências. É, assim, necessário, com urgência olhar para os factores, sejam eles processuais ou organizacionais, que condicionam uma resolução célere dos processos no Tribunal Supremo, por forma a evitar que este volte aos níveis de congestionamento anteriores à criação dos TSR.

O movimento processual dos TSR, presente no Gráfico 38, constitui a outra face desta mesma moeda, evidenciando níveis consideráveis de pendências processuais, desde a sua criação.

**Gráfico 38 – Movimento processual nos TSR (2012-2017)**



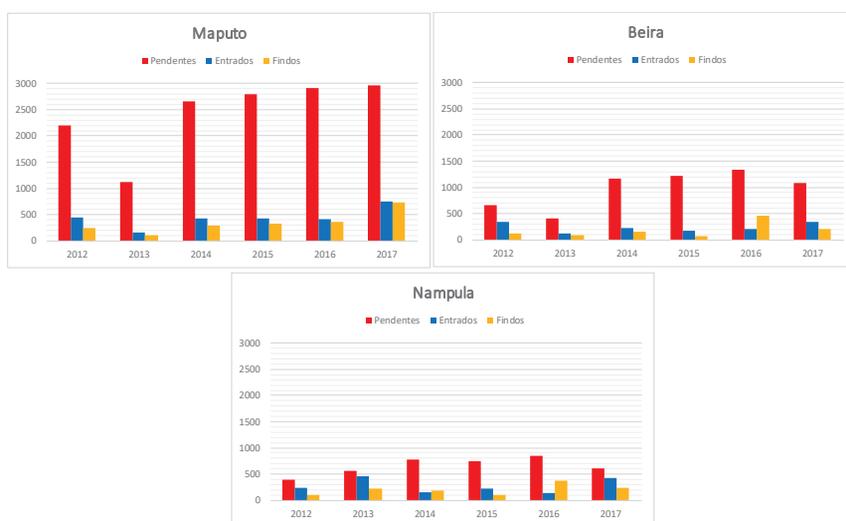
Fonte: TS/CES-OPJ

Apenas no ano 2016, o número de processos findos ultrapassou o número de processos entrados nos Tribunais Superiores de Recurso, o que deu origem a um ligeiro decréscimo do número de processos pendentes a 1 de Janeiro de 2017. Com os níveis de pendências dos Tribunais Superiores de Recurso acima assinalados, sem que sejam tomadas medidas extraordinárias que as combatam, dificilmente aqueles conseguirão corresponder, quer aos objectivos da lei, quer às expectativas sociais geradas com a sua criação. A existência de um duplo grau de recurso pode melhor proteger direitos

e garantias. Mas, no actual cenário, nos casos em que efectivamente seja legalmente possível mobilizar os dois graus de recurso, tal mobilização pode ser feita com custos de mais ineficiência e morosidade na obtenção de uma decisão final. Aumentando a situação não de aprofundamento, mas de denegação da justiça.

O movimento processual nos diferentes Tribunais Superiores de Recurso é manifestamente distinto no que respeita ao volume de processos (Gráfico 39).

**Gráfico 39 – Movimento processual nos TSR por tribunal (2012-2017)**



Fonte: TS/CES-OPJ

O Tribunal Superior de Recurso de Maputo é o que, de longe, regista um maior número de processos pendentes, verificando-se um aumento progressivo entre 2014 e 2017. Nos Tribunais Superiores da Beira e de Nampula, por seu turno, verifica-se já, ainda que de forma ligeira, um decréscimo do número de processos pendentes no último ano considerado. É, assim, necessário dar especial atenção ao Tribunal Superior de Recurso de Maputo.

### 6.1.2. Alguns exemplos de morosidade

Como referimos, sem prejuízo do carácter exploratório do presente estudo, revelou-se importante proceder à consulta de alguns processos judiciais, com o objectivo de conhecer em detalhe as vicissitudes da tramitação processual, o que ocorreu no Tribunal Superior de Recurso de Maputo. Foi consultado um total de 17 processos das Secções Cível, Criminal e Laboral do Tribunal Superior de Recurso de Maputo. Apesar de se tratar de uma amostra estatisticamente não relevante, mas meramente exemplificativa, permite conferir alguns dos bloqueios identificados pelos entrevistados e participantes dos painéis de discussão realizados durante o trabalho de campo e sinalizar as fases processuais de maior morosidade. Seleccionámos, da amostra, três casos exemplificativos, que permitem identificar algumas das vicissitudes da tramitação processual.

O primeiro caso apresentado refere-se a um recurso de agravo decidido pelo Tribunal Superior de Recurso de Maputo na sequência da interposição de recurso de sentença de indeferimento de um procedimento cautelar não especificado, no qual se requeria que a demandada fosse “intimada a abster-se de perturbar a posse dos direitos da demandante que por efeito do contrato de arrendamento a requerente tem sobre o prédio arrendado”. No caso, segundo a petição inicial a demandada pretendia um aumento da renda acordada de 3.500 dólares para 21.000 dólares por mês.

Na primeira instância, este procedimento cautelar, entre a entrada da petição inicial e a audiência de produção de prova, demorou 9 meses e 2 dias e entre aquele primeiro acto e a prolação da sentença demorou 10 meses e 13 dias, o que é manifestamente dilatado para um processo urgente. Esta demora deveu-se, em grande medida, ao facto de o processo ter estado parado durante 7 meses e 11 dias entre a junção de todos os articulados e a prolação do primeiro despacho após aquela fase (Caso 1).

**Caso 1 – Agravo em procedimento cautelar não especificado**

- 29/09/2015** entrada petição inicial
- 29/09/2015 entrega de guias
- 30/09/2015 pagamento das guias
- 14/10/2015 juntada das guias
- 14/10/2015 conclusão
- 15/10/2015 despacho a mandar citar
- 16/10/2015 recebimento
- 20/10/2015 entrega de mandado de notificação
- 27/10/2015 certidão positiva de citação
- 28/10/2015 juntada de mandado e certidão
- 06/11/2015 entrega de guias
- 06/11/2015 pagamento das guias
- 06/11/2015 invocação de justo impedimento
- 12/11/2015 juntada das guias
- 12/11/2015 conclusão
- 23/06/2016 **despacho a desentranhar a oposição por extemporânea e a designar data para produção de prova**
- 23/06/2016 recebimento
- 24/06/2016 cota com desentranhamento de oposição
- 24/06/2016 entrega de mandado de notificação
- 24/06/2016 certidão notificação da requerida
- 28/06/2016 certidão notificação da requerente
- 29/06/2016 requerimento a pedir adiamento da audiência
- 30/06/2016 juntada do mandado e certidão
- 30/06/2016 conclusão
- 01/07/2016 despacho a indeferir o adiamento
- 01/07/2016 recebimento
- 01/07/2016 entrega de mandado de notificação
- 01/07/2016 juntada de documentos
- 01/07/2016** **acta de produção de provas (faltou a requerente e o advogado; despacho: “porque não foram arroladas testemunhas para a produção de provas, cingiu-se aos documentos juntos”)**
- 06/07/2016 certidão de notificação do despacho que indeferiu o adiamento da produção de prova
- 07/07/2016 requerimento a juntar justificação de falta
- 08/07/2016 juntada de requerimento
- 08/07/2016 conclusão
- 11/08/2016** **sentença**

9 meses e 2 dias

10 meses e 13 dias

- 11/08/2016 despacho sobre o requerimento da requerente sobre a ausência do representante - indefere por no acto e produção de provas apenas ser necessária a presença de mandatário
- 29/08/2016 recebimento
- 29/08/2016 cota a informar da inscrição da sentença em livro próprio
- 30/08/2016 entrega de mandado de notificação
- 08/09/2016 certidão notificação da requerente
- 14/09/2016 certidão notificação da requerida
- 16/09/2016 requerimento interposição de recurso**
- 19/09/2016 juntada do mandado e certidão
- 20/09/2016 conclusão
- 23/09/2016 despacho de admissão de recurso
- 27/09/2016 recebimento
- 28/09/2016 entrega de mandado de notificação
- 30/09/2016 certidão notificação da requerente
- 03/10/2016 certidão notificação da requerida
- 05/10/2016 juntada de mandado e certidão
- 13/10/2016 remessa à conta
- 14/03/2017 conta
- 24/03/2017 recebimento
- 24/03/2017 vista
- 24/03/2017 despacho MP
- 24/03/2017 recebimento
- 24/03/2017 entrega de mandado de notificação
- 29/03/2017 certidão notificação da requerente
- 30/03/2017 juntada do mandado e certidão
- 30/03/2017 pagamento das guias
- 03/04/2017 juntada de talões de depósito
- 04/07/2017 vista
- 04/07/2017 visto
- 04/07/2017 recebimento
- 12/07/2017 conclusão
- 12/07/2017 despacho
- 18/07/2017 recebimento
- 18/07/2017 entrega de mandado de notificação
- 04/08/2017 certidão notificação da requerente
- 07/08/2017 certidão notificação da requerida
- 10/08/2017 juntada do mandado e certidão
- 10/08/2017 remessa ao TSR**
- 01/09/2017 distribuição
- 14/09/2017 entrega de mandado de notificação
- 08/11/2017 certidão notificação da requerente
- 09/11/2017 entrega de guias
- 09/11/2017 juntada do mandado e certidão

10 meses e 24 dias

09/11/2017 pagamento das guias  
09/11/2017 nota de revisão do secretário judicial  
09/11/2017 Conclusão (estado do processo à data da  
consulta)

O segundo momento de maior morosidade no processo foi o ocorrido entre a interposição do recurso e a remessa do processo ao Tribunal Superior de Recurso, que demorou 10 meses e 24 dias.

O Caso 2 – acção especial de restituição da posse – que tinha como pedido o reconhecimento da validade do contrato de arrendamento celebrado e a restituição da posse sobre o imóvel e em que autor e réu se encontravam representados por advogado foi julgado improcedente por ausência de elementos de prova. O caso parece evidenciar alguma desadequação entre os objectivos pretendidos pelo autor e a tramitação processual que adopta. Após a apresentação da petição inicial, o autor, através de requerimento, mas sem pedir a intervenção provocada de terceiro, vem requer a citação para a acção do então ocupante do imóvel, o que é indeferido, convidando-se o autor a requerer aquela intervenção, o que o mesmo não faz.

## Caso 2 – Apelação em acção especial de restituição de posse

- 21/06/1994** Petição inicial
- 23/06/1994 Distribuição
- 27/06/1994 Pagamento de preparos
- 29/06/1994 Juntada de talão de depósito
- 30/06/1994 Despacho de citação
- 13/07/1994 Recebimento
- 13/07/1994 Entrega de mandado ao oficial
- 25/07/1994 Citação
- 25/07/1994 Juntada de mandado e certidão de citação
- 03/03/1995 Conclusão
- 16/05/1997 Cobrança dos autos a fim de juntar requerimento - a Ré requer que seja citada outra pessoa (actual ocupante do imóvel)
- 16/05/1997 Conclusão
- 16/05/1997** Despacho: “(...) o tribunal não pode citar uma pessoa que não seja Ré no processo...A Ré tem 5 dias para intervir no processo de forma adequada (...)”
- 16/07/1997 Recebimento
- 20/07/1997 Entrega de mandado ao oficial
- 21/07/1997 Notificação à Ré
- 29/07/1997 Juntada de mandado e certidão de notificação
- 15/08/1997 Conclusão
- 27/08/1997** Despacho saneador
- 29/08/1997 Recebimento
- 01/09/1997 Entrega de mandado ao oficial
- 01/09/1997 Notificação ao Autor
- 26/09/1997 Notificação à Ré
- 30/09/1997 Pagamento de preparos (Autor)
- 09/10/1997 Juntada de talão de depósito
- 13/10/1997 Entrega de mandado ao oficial
- 15/10/1997 Notificação à Ré (despacho saneador)
- 29/10/1997 Notificação ao Autor (despacho saneador)
- 05/11/1997 Entrega de mandado ao oficial
- 03/12/1997 Certidão de notificação para nomeação de testemunhas (Autor)
- 06/01/1998 Certidão de notificação para nomeação de testemunhas (Ré)
- 14/01/1998 Conclusão

2 anos 2 meses e  
13 dias

- 04/03/1998 Despacho: marcação de julgamento para o dia 8/12/98
- 19/11/1998 Recebimento
- 19/11/1998 Entrega de mandados ao oficial
- 26/11/1998 Notificação à Ré
- 04/12/1998 Entrega de guias de depósito
- 07/12/1998 Conclusão
- 07/12/1998 Pagamento de preparos (Autor)
- 07/12/1998 Julgamento: o autor pede que seja apreciada prova documental, dado que não tem testemunhas. Pedido deferido**
- 08/12/1998 Juntada de documentos
- 15/12/1998 Juntada de guias de depósito
- 23/02/1999 Conclusão
- 23/02/1999 Despacho: julgamento marcado para o dia 19/3/1999
- 24/02/1999 Recebimento
- 25/02/1999 Entrega de mandados ao oficial
- 25/02/1999 Notificação às partes
- 08/03/1999 Juntada de mandado e certidão de citação
- 08/03/1999 Julgamento. Despacho: “não foram provados os quesitos porque não foram inquiridas testemunhas, por não terem sido arroladas a tempo”**
- 19/03/1999 Vista
- 19/03/1999 Visto
- 15/06/1999 Recebimento
- 17/06/1999 Conclusão
- 17/06/1999 Sentença**
- 05/07/1999 Recebimento
- 05/07/1999 Registo de sentença
- 21/07/1999 Entrega de mandados ao oficial
- 21/07/1999 Notificação à Ré
- 03/08/1999 Notificação ao Autor
- 04/08/1999 Interposição de recurso**
- 20/08/1999 Juntada de requerimento
- 20/08/1999 Conclusão
- 20/08/1999 Despacho de admissão de recurso
- 24/08/1999 Recebimento
- 24/08/1999 Entrega de mandados ao oficial
- 25/08/1999 Notificação ao Autor

31/08/1999 Juntada de mandado e certidão de notificação  
17/09/1999 Remessa à Conta  
17/09/1999 Conta  
21/09/1999 Recebimento  
28/09/1999 Vista  
28/09/1999 visto  
05/10/1999 Recebimento  
11/10/1999 Entrega de mandado ao oficial  
13/10/1999 Notificação ao Autor  
14/10/1999 Entrega de guias de depósito  
14/10/1999 Pagamento de custas  
14/10/1999 Juntada de talão de depósito  
15/10/1999 Juntada de mandado e certidão de notificação  
18/10/1999 Vista  
30/10/1999 Visto  
03/11/1999 Recebimento  
05/11/1999 Conclusão  
09/11/1999 Despacho: “subam os autos ao Tribunal Supremo”  
18/11/1999 Recebimento  
19/11/1999 Entrega de mandado ao oficial  
19/11/1999 Notificação às partes  
05/12/1999 Juntada de mandado e certidão de notificação  
**10/12/1999 Remessa ao TS**  
27/12/1999 Distribuição  
30/12/1999 Entrega de mandados ao oficial  
30/12/1999 Notificação ao Autor para pagamento de preparos  
22/02/2000 Juntada de mandado e certidão de notificação  
22/02/2000 Entrega de guias de depósito  
23/02/2000 Pagamento de preparos  
23/02/2000 Juntada de talão de depósito  
23/02/2000 Remessa à Revisão  
23/02/2000 Cobrança dos autos a fim de juntar requerimento  
28/02/2000 Alegações  
28/02/2000 Juntada  
28/02/2000 Remessa à Revisão  
28/02/2000 Revisão

05/05/2000 Recebimento  
05/05/2000 Conclusão  
05/05/2000 Despacho: notificação para apresentação de  
contra-alegações  
09/05/2000 Recebimento  
09/05/2000 Entrega de mandado ao oficial  
09/05/2000 Notificação  
31/05/2000 Juntada de mandado e certidão de  
notificação  
31/05/2000 Contra-alegações  
15/06/2000 Juntada das contra-alegações  
15/06/2000 Conclusão  
20/06/2000 Despacho a ordenar o cumprimento da  
alínea b) do artigo 707 do CPC  
22/06/2000 Recebimento  
23/06/2000 Vista  
23/06/2000 Visto  
29/06/2000 Recebimento  
30/06/2000 Conclusão  
11/8/2000 Cobrança dos autos a fim de ser  
redistribuído  
30/10/2002 Distribuição  
31/10/2002 Conclusão  
18/11/2002 Cobrança  
02/09/2011 Conclusão  
02/09/2011 Despacho: remessa ao TSR  
05/11/2011 Recebimento  
**27/06/2012 Remessa ao TSR**  
27/06/2012 Distribuição  
23/07/2012 Conclusão  
23/07/2012 Cobrança dos autos a fim de ser  
redistribuído (nota: tinha sido distribuído  
para a secção errada)  
19/02/2013 Distribuição  
24/08/2015 Conclusão  
01/09/2016 Revisão  
23/05/2017 Recebimento  
23/05/2017 Conclusão  
23/05/2017 Visto  
26/05/2012 Recebimento  
29/05/2017 Conclusão  
30/05/2017 Visto

11 anos 2 meses e  
2 dias

2 anos 4 meses e 5  
dias

31/05/2017 Recebimento  
31/05/2017 Inscrição em tabela  
31/05/2017 Remessa à Mesa  
**08/06/2017 Acórdão**  
08/06/2017 Acta  
08/06/2017 Registo  
15/06/2017 Entrega de mandado ao oficial  
19/06/2017 Notificação (Ré)  
29/06/2017 Notificação (Autor)

---

O Caso 2 apresenta três momentos mais marcantes de paragem do processo. O primeiro, com uma duração de 2 anos, 2 meses e 13 dias, ainda na primeira instância, entre o fim dos articulados e a entrada de um requerimento apresentado pelo autor a pedir a citação de uma terceira pessoa. O segundo momento, de longe o mais marcante, verifica-se no Tribunal Supremo. Após a prolação da sentença, o autor interpõe recurso para o Tribunal Supremo. Entre a conclusão ao relator após o termo da apresentação das alegações e contra-alegações e a recolha dos competentes vistos e o primeiro despacho por este proferido (que corresponde ao despacho a ordenar a remessa do processo ao TSR) passaram 11 anos, 2 meses e 2 dias, durante os quais, com excepção de uma redistribuição ao fim do segundo ano, o processo esteve totalmente parado. Depois da prolação de tal despacho o processo ainda demorou 9 meses e 25 dias a ser efectivamente remetido ao TSR. O terceiro momento de paragem registou-se já no TSR, após a distribuição do processo. Entre a distribuição e a abertura de conclusão ao relator decorreram 2 anos, 4 meses e 5 dias. Se o primeiro e segundo momentos são tempos de paragem do processo no juiz, o terceiro, aparentemente, trata-se de um período de paragem atribuído ao cartório judicial.

Entrado em 21 de Junho de 1994, o processo teve a primeira sentença em 21 de Julho de 1999, mais de cinco anos depois de propor a acção. O resultado do recurso interposto em 20/08/1999 ocorreu em 08/06/2017, depois de quase 18 anos.

O terceiro caso apresentado é um processo de querela, no qual 14 réus foram julgados pelo crime de homicídio qualificado, previsto e punido pelo artigo 157.<sup>o</sup> alíneas a) e b) do Código Penal. Os 14 réus estiveram em prisão preventiva desde o início da investigação até à prolação da sentença em primeira instância, o que demorou 4 meses e 21 dias. 12 réus foram absolvidos e dois foram condenados, em primeira instância, a 16 anos de prisão, ao pagamento máximo de imposto de justiça, ao pagamento máximo de emolumentos a favor da defesa oficiosa e, solidariamente, ao pagamento de 30.000 meticais de indemnização à família do malgrado em conformidade com o artigo 34.<sup>o</sup> do Código de Processo Penal. Na sequência do recurso obrigatório interposto pelo Ministério Público, nos termos do artigo 473.<sup>o</sup> do Código de Processo Penal, um dos réus viu a sua pena reduzida para 14 anos de prisão e o outro para 6 anos de prisão.

### Caso 3 – Recurso penal em processo de querela

27/10/2016	auto do Comando Distrital da PRM
27/10/2016	<b>mandado de condução à penitenciária</b>
28/10/2016	remessa ao MP
28/10/2016	vista
29/10/2016	recepção na penitenciária
01/11/2016	autuação da instrução preparatória
01/11/2016	despacho MP: "em virtude de existir fortes indícios de cometimento da infracção criminal, pelo receio de fuga e do perigo da perturbação da instrução do processo, mantendo-se o arguido em liberdade, o Ministério Público promove a manutenção da prisão preventiva dos co-arguidos (xxx), nos termos das alíneas a) e b) do n.º 1 e alíneas a) e b) do §3 do n.º 2 do artigo 291 do Código do Processo Penal, conjugado com o n.º 1 e alínea a) do n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 2/93, de 24 de Junho. Ordeno a remessa dos presentes autos ao JIC para os efeitos do n.º 1 e alínea a) do n.º 2 do artigo 1, da Lei n.º 2/93, de 24 de Junho
01/11/2016	recebimento
01/11/2016	remessa ao JIC
01/11/2016	recebimento
01/11/2016	termo de apresentação e exame
01/11/2016	conclusão

03/11/2016 despacho: "mandados de condução para todos os arguidos. Cumpra-se"  
03/11/2016 autos de perguntas  
03/11/2016 Despacho a manter a prisão preventiva  
03/11/2016 recebimento  
03/11/2016 mandado de condução à penitenciária  
07/11/2016 remessa ao MP  
07/11/2016 despacho MP  
07/11/2016 recebimento  
07/11/2016 remessa à PIC  
07/11/2016 recebimento  
08/11/2016 requisição à penitenciária pela PIC dos arguidos  
08/11/2016 recebimento  
09/11/2016 auto de declarações da esposa da vítima  
09/11/2016 auto de declarações do irmão da vítima  
09/11/2016 auto de declarações de líder comunitário  
09/11/2016 auto de declarações de polícia comunitário  
09/11/2016 14 autos de perguntas com defensor oficioso *ad hoc*  
10/11/2016 auto de exame directo do local do crime  
16/11/2016 auto de declarações de testemunha  
16/11/2016 informação da PIC com o resumo das diligências desenvolvidas  
16/11/2016 conclusão  
17/11/2016 remessa ao MP  
17/11/2016 termo de apresentação e exame  
17/11/2016 despacho MP: "o tribunal judicial do distrito de xx é tribunal de 2.ª classe, pelo que só julga processos com pena não superior a 8 anos. Assim, ordena-se a remessa dos autos e a condução dos arguidos à Procuradoria Provincial de xxx para ulteriores termos processuais até final. Emitam-se os respectivos mandados de condução"  
15/11/2016 recebimento  
18/11/2016 remessa à Procuradoria Provincial de xxx  
22/11/2016 recebimento  
22/11/2016 remessa à Procuradoria Provincial de xxx  
22/11/2016 termo de apresentação e exame  
22/11/2016 vista  
22/11/2016 despacho MP  
22/11/2016 recebimento  
22/11/2016 cota com o cumprimento dos mandados e a distribuição do processo  
22/11/2016 mandado de condução à penitenciária  
23/11/2016 vista  
24/11/2016 juntada de mandado de condução

**06/12/2016 acusação em processo de querela** (acusa os  
14 arguidos)

06/12/2016 Recebimento

06/12/2016 cota com registo da acusação

07/12/2016 remessa ao Tribunal Judicial de xxx

09/12/2016 termo de apresentação e exame

09/12/2016 conclusão

13/12/2016 junção de procuração dos arguidos a favor  
de técnico jurídico

15/12/2016 despacho: "para defesa nomeio (em  
branco). Notifique-se do douto despacho de  
acusação nos termos do artigo 352.º do  
CPP".

15/12/2016 recebimento

19/12/2016 recebimento

19/12/2016 cota com passagem de certificados de  
registo criminal

19/12/2016 mandado de notificação

29/12/2016 14 notificações de arguidos

29/12/2016 notificação do técnico jurídico constante da  
procuração

29/12/2016 juntada de notificações e da procuração  
junta em 13/12/16

03/01/2017 conclusão

04/01/2017 despacho a receber procuração

04/01/2017 recebimento

**04/01/2017 despacho de pronúncia (com manutenção  
de prisão preventiva)**

04/01/2017 recebimento

04/01/2017 entrega de mandado de notificação

04/01/2017 cota com passagem de certificados de  
registo criminal

04/01/2017 mandado de notificação

09/01/2017 notificação ao MP

10/01/2017 14 notificações de arguidos

10/01/2017 notificação do técnico jurídico constante da  
procuração

10/01/2017 juntada de notificações

23/01/2017 conclusão

**23/01/2017 despacho a marcar julgamento para  
15/03/2017**

23/01/2017 recebimento

24/01/2017 entrega de mandado de notificação

24/01/2017 mandado de notificação

24/01/2017 notificação ao MP

26/01/2017 14 notificações de arguidos

26/01/2017 notificação do técnico jurídico constante da  
procuração

- 26/01/2017 juntada de notificações
- 15/03/2017 cota com passagem de mandados de condução dos réus ao tribunal
- 15/03/2017 mandado de condução ao tribunal
- 15/03/2017 juntada do mandado de condução
- 15/03/2017 conclusão
- 15/03/2017 acta de audiência de discussão e julgamento**
- 15/03/2017 recebimento
- 15/03/2017 cota com passagem de mandados de condução à penitenciária
- 15/03/2017 mandado de condução à penitenciária
- 15/03/2017 juntada de mandado de condução
- 24/03/2017 cota com passagem de mandados de condução dos réus ao tribunal
- 24/03/2017 mandado de condução ao tribunal
- 24/03/2017 juntada do mandado de condução
- 24/03/2017 conclusão
- 24/03/2017 sentença**
- 24/03/2017 acta de leitura de sentença, na qual o MP interpõe recurso obrigatório nos termos do artigo 473 do CPP (sem apresentação de alegações) e que é admitido com efeito suspensivo**
- 24/03/2017 recebimento
- 24/03/2017 cota com indicação de passagem de mandado de condução para cumprimento de pena de 2 condenados e de soltura para 12 restantes
- 24/03/2017 mandado de condução para cumprimento de pena
- 24/03/2017 12 mandados de soltura**
- 24/03/2017 juntada de mandado de condução e de soltura
- 24/03/2017 entrega de mandado de notificação
- 24/03/2017 notificação ao MP
- 24/03/2017 mandado de notificação
- 28/03/2017 notificação aos arguidos
- 28/03/2017 notificação ao defensor
- 28/03/2017 juntada de notificações
- 28/03/2017 requerimento de interposição de recurso dos arguidos**
- 28/03/2017 conclusão
- 30/03/2017 despacho a admitir recurso dos arguidos
- 30/03/2017 recebimento
- 30/03/2017 entrega de mandado de notificação
- 30/03/2017 notificação ao MP
- 30/03/2017 mandado de notificação

- 12/04/2017 notificação aos arguidos
- 12/04/2017 notificação ao técnico jurídico
- 12/04/2017 juntada de notificações
- 17/04/2017 alegações de recurso dos arguidos**
- 17/04/2017 conclusão
- 18/04/2017 despacho a ordenar a remessa ao TSR
- 18/04/2017 Recebimento
- 18/04/2017 entrega de mandado de notificação
- 18/04/2017 mandado de notificação
- 25/04/2017 notificação ao MP
- 25/04/2017 notificação dos arguidos
- 25/04/2017 notificação do técnico jurídico constante da  
procuração
- 25/04/2017 juntada das notificações
- 27/04/2017 remessa ao TSR**
- 12/05/2017 distribuição
- 05/06/2017 revisão
- 05/06/2017 vista
- 27/12/2017 parecer do MP
- 29/12/2017 recebimento
- 29/12/2017 conclusão
- 13/04/2018 despacho a ordenar que se colham os vistos  
legais e se inscreva em tabela
- 03/05/2018 recebimento
- 03/05/2018 conclusão
- 07/05/2018 visto
- 07/05/2018 recebimento
- 07/05/2018 conclusão
- 07/05/2018 visto
- 07/05/2018 recebimento
- 07/05/2018 inscrição em tabela para conferência
- 14/05/2018 termo de apresentação em mesa
- 14/05/2018 acórdão**
- 14/05/2018 acta
- 14/05/2018 publicação do acórdão
- 16/05/2018 mandado de notificação a cumprir pelo TJP  
de xxx
- 21/05/2018 entrada do mandado de notificação no TJP  
de xxx
- 21/05/2018 despacho a ordenar o cumprimento do  
mandado de notificação
- 23/05/2018 notificação ao MP
- 27/05/2018 **certidão negativa de notificação dos  
arguidos presos, com indicação de que  
terão sido transferidos para o EP de xxx**
- 27/05/2018 **certidão negativa de notificação dos  
arguidos soltos com indicação de que**

**residindo todos em xxx, estão fora da área de jurisdição.**

- 03/07/2018 entrada das certidões negativas
- 04/07/2018 juntada das certidões negativas
- 04/07/2018 cota com expedição de mandados ao TJP xxx  
- xxx
- 04/07/2018 mandado de notificação
- 23/07/2018 entrada em xxx
- 23/07/2018 despacho a ordenar o cumprimento do  
mandado de notificação
- 24/07/2018 notificação dos arguidos presos
- 20/08/2018 juntada da notificação

Como referimos, os processos crime, principalmente com réus presos, tendem a não registar os níveis de morosidade encontrados para os processos de natureza cível. Não obstante, este caso apresenta algumas das características referenciadas por João Pedroso *et al.* (2003) acima identificadas. Aos réus foi nomeado defensor officioso *ad hoc*. Durante o julgamento, os mesmos foram representados por técnico jurídico nomeado. Apesar de o mesmo ter interposto recurso da sentença condenatória, requerendo a alteração da qualificação jurídica dos factos de homicídio para ofensas corporais voluntárias (o que constitui um indício de uma defesa activa), ao longo do processo, fora da audiência de julgamento, não existem intervenções a registar.

Os exemplos apresentados mostram como os períodos de paragem ocorrem em diferentes fases do processo e em diferentes tribunais, podendo ser impulsionados por diferentes actores. Por exemplo, podem suceder quer durante o período que compete ao juiz impulsionar o andamento processual, quer quando compete ao cartório dar cumprimento aos despachos, permitindo o avanço processual. As causas desta morosidade são, como referimos, muitas. Há, no entanto, uma causa, consensualmente identificada pelos entrevistados, que impede a notificação das partes no prazo legal previsto ou mesmo a sua efectiva notificação: a ausência de transporte ao dispor dos oficiais de diligência, o que se agrava nas províncias fora de Maputo, não só pela extensão territorial, mas também pelo facto de os tribunais possuírem menos recursos levando à dilação do processo, com frequência, logo numa fase inicial.

Uma das maiores dificuldades que eu noto tem a ver com os meios de transporte. Porque não há condições mínimas para os oficiais trabalharem. Eles têm que andar não sei quantos quilômetros a pé. Quando se cansam, sentam-se numa esquina e fazem uma certidão negativa. Eles têm que ir falar com o secretário do bairro, para ele indicar quem são os chefes de quarteirão para que estes os possam levar à pessoa a notificar. E a data da diligência está a aproximar-se. Depois dizem que foram notificados de ontem para hoje. Também há chefes de quarteirão que dizem que não vão. Em (xxx), estive num distrito mais extenso e mais conflituoso. Tínhamos motorizadas. Mas tinha que levar um garrafão de combustível. Porque senão não se conseguia chegar ao outro lado distrito. Aqui nós precisávamos de motorizadas. Andar naquelas águas sujas é muito complicado. É demais pedir para eles irem a pé (Ent. 37).

Não temos condições de trabalho. Nos meios rurais a maior parte das notificações nunca se fazem. Esse problema sente-se mais quando se sai dos grandes centros urbanos. Na cidade de Maputo, os oficiais de diligências têm motorizadas, o que facilita as notificações (P24).

Depois também não havia condições, como, por exemplo, meios de transporte para fazer as notificações. E quando havia, não havia orçamento para fazer as manutenções (Ent. 26).

Os funcionários também não têm meio de transporte. A juíza presidente daquela mandou comprar uma moto, mas não está a funcionar porque o funcionário não tinha carta. Paguei a carta para dois deles que estão a tirar. Fazem notificações a pé. Gastam mais em transportes do que recebem em caminhos. O que é que eles fazem? A maior parte das notificações fazem pelo telefone. As pessoas quando entendem, aparecem. Tentei falar com administradora para ver se nos cedia um carro. Mas esse carro que ela podia ceder, avariou. Nas diligências fora vou no meu carro (Ent. 28).

As práticas denunciadas pelos entrevistados (notificação pelo telefone, elaboração de certidão negativa de notificação sem que a mesma seja tentada) que decorrem da ausência de meios suficientes para a realização das notificações têm impacto negativo, quer na eficiência processual, quer na qualidade das decisões, colocando em causa a segurança jurídica e a adequada administração da justiça e limitando o direito ao contraditório e à defesa.

## **6.2. HÁ EXCESSO DE DECISÕES DE FORMA?**

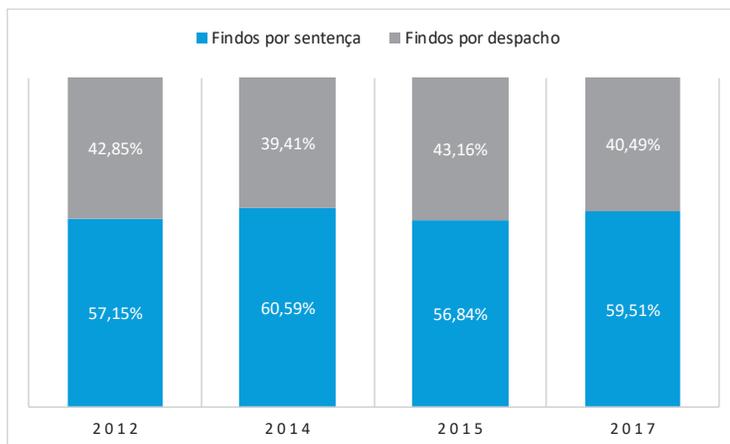
A análise do movimento processual e dos tempos do processo constituem uma vertente do desempenho dos tribunais judiciais. Pretende-se, por um lado, que a resposta judicial seja célere, na medida em que garanta, também, o tempo necessário

a uma adequada apreciação, pelo tribunal, e defesa, pelas partes, da demanda que é colocada para decidir, e, por outro, que a mesma seja bastante para resolver de forma justa e definitiva o litígio imanente ao processo. Mas se a análise da morosidade dos processos judiciais é, como referimos, difícil, a discussão em torno desta outra vertente é, ainda mais, complexa. Não estava nos objectivos do presente estudo a análise de todas as suas dimensões. Os dados recolhidos permitem, contudo, recolher algumas pistas que possibilitam lançar os alicerces necessários à construção de uma agenda de investigação que explore os indícios detectados.

Uma dessas pistas pode ser retirada do tipo de decisão que é proferida e que dá origem ao termo dos processos judiciais. Os elementos estatísticos fornecidos pelo Gabinete de Informação Judicial e Estatística do Tribunal Supremo apresentam duas formas distintas de considerar os processos findos: os que foram julgados findos por sentença e os que foram julgados findos por despacho. Não é claro, nem foi validado pela equipa de investigação deste estudo, como se referiu na nota metodológica, qual o critério utilizado pelos diversos funcionários nos diversos tribunais para classificar um processo findo por sentença ou um processo findo por despacho. Da mesma forma, o facto de constar no registo processo findo por sentença não implica que tenha sido julgado o mérito da acção. Assim, os dados e a análise aqui apresentados devem considerar-se como meras pistas indiciárias. Consideramos, no entanto, que aos processos findos por despacho corresponderão, maioritariamente, àqueles que terminam por razões formais, não avaliando o tribunal o litígio que lhe é colocado para decisão.

O Gráfico 40 apresenta o peso relativo dos processos findos por sentença e dos processos findos por despacho no total dos tribunais judiciais de Província e dos tribunais judiciais de Distrito.

**Gráfico 40 – Peso relativo dos processos findos por sentença e processos findos por despacho nos tribunais judiciais de Província e de Distrito (2012, 2014, 2015 e 2017)**

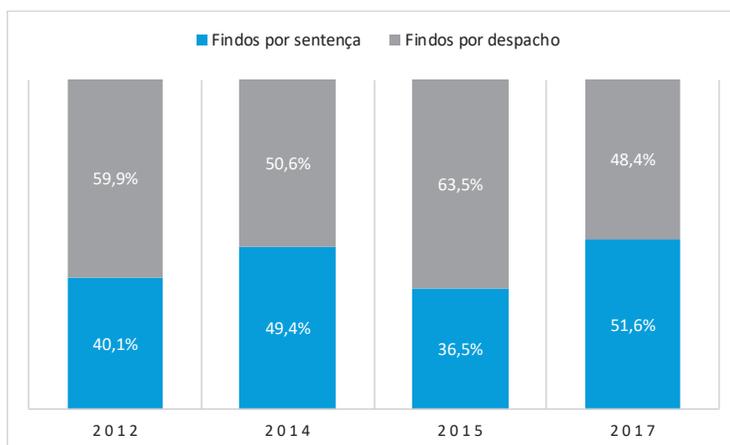


Fonte: TS/CES-OPJ

Em todos os anos considerados, o peso relativo dos processos findos por despacho é significativo, oscilando entre os 39,4% em 2014 e os 43,2% em 2015.

Nos tribunais judiciais de Província o peso relativo dos processos findos por despacho é relativamente superior ao verificado nos tribunais judiciais de Distrito, o que é influenciado, em grande medida, pelo peso relativo das transgressões findas por despacho (Gráfico 41).

**Gráfico 41 – Peso relativo dos processos findos por sentença e processos findos por despacho nos tribunais judiciais de Província (2012, 2014, 2015 e 2017)**

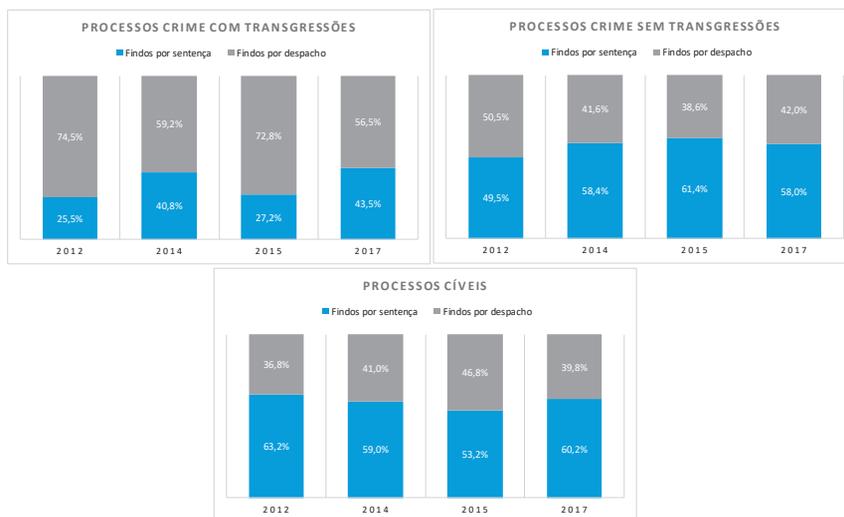


Fonte: TS/CES-OPJ

Em 2017, ano em que o peso relativo dos processos findos nos tribunais judiciais de Província por despacho atingiu um valor mais elevado, as transgressões terminadas por despacho correspondiam a 76,8% do total de transgressões findas naqueles tribunais.

Não obstante, mesmo desconsiderando os processos de transgressões, o peso relativo dos processos findos por despacho é significativo, em todos os anos considerados, quer na jurisdição criminal, quer na jurisdição cível (Gráfico 42).

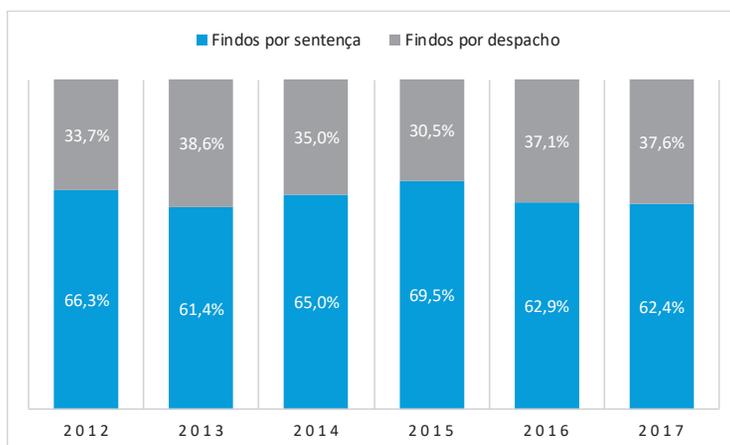
**Gráfico 42 - Peso relativo dos processos findos por sentença e processos findos por despacho nos tribunais judiciais de Província, por natureza do processo (2012, 2014, 2015 e 2017)**



Fonte: TS/CES-OPJ

O peso relativo dos processos findos por despacho nos tribunais judiciais de Distrito no total de processos findos nesses tribunais é relativamente mais baixo, mas ainda assim relevante, ultrapassando, sempre, nos seis anos considerados, mais de 30% do total de processos findos. Em 2017, os processos findos por despacho nos tribunais judiciais de Distrito correspondiam a 37,6% do total de processos findos nesses tribunais.

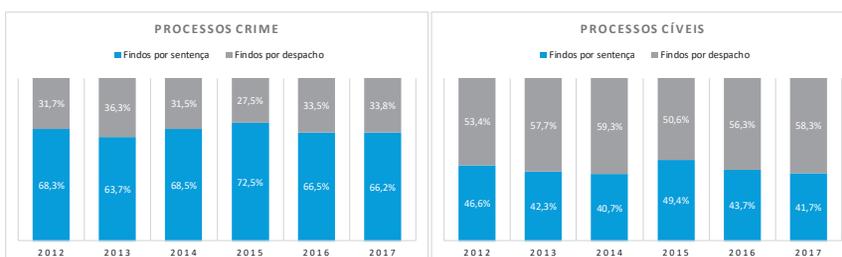
**Gráfico 43 - Peso relativo dos processos findos por sentença e processos findos por despacho nos tribunais judiciais de Distrito (2012-2017)**



Fonte: TS/CES-OPJ

É nos processos cíveis que se regista um maior peso relativo dos processos findos por despacho, correspondendo, em todos os anos considerados, a mais de metade dos processos findos nesses tribunais, o que pode estar relacionado com existência significativa de indeferimentos liminares denunciada pelos entrevistados.

**Gráfico 44 - Peso relativo dos processos findos por sentença e processos findos por despacho nos tribunais judiciais de Distrito, por natureza de processo (2012-2017)**



Fonte: TS/CES-OPJ

A presença significativa de decisões de forma, que os dados estatísticos apresentados indiciam, pode encontrar várias explicações. Desde logo, a impreparação dos técnicos do IPAJ e advogados, bem como dos próprios magistrados, a que já fizemos alusão

nos pontos 2 e 4, que pode dar origem a peças processuais mal instruídas e, logo, votadas ao fracasso por razões formais. As deficiências de formação, seja inicial, seja contínua, foram já referidas. Mas, a acrescer às carências formativas, os entrevistados denunciam a dificuldade de se manterem actualizados quanto à legislação que vai sendo publicada, uma vez que não existe divulgação livre, universal e gratuita do Boletim da República. Para consulta da legislação, os actores judiciais necessitam ou de adquirir na Imprensa Nacional os Boletins da República que pretendem ou subscrever uma base de dados de legislação privada e paga. Se essa é uma ferramenta que não está ao alcance da generalidade dos advogados e técnicos do IPAJ, não dispondo, do que nos foi transmitido, este instituto de meios de disseminação pelos seus técnicos daquela legislação, também não está ao alcance da generalidade dos magistrados, que utilizam outras estratégias para se manterem actualizados.

Não temos acesso à legislação. Os magistrados compram o Boletim da República. Não é fácil acompanhar a nova legislação que vai saindo. Se é difícil para quem está em Maputo, imaginem para os magistrados que estão nos distritos. Por isso, o facto de os magistrados serem obrigados a fazer testes para subirem de categoria pode ser muito complicado. Falo disso por causa dos concursos a desembargador (Ent. 23).

Também não temos acesso a legislação. No (...) recebi uns documentos do CFJJ. Este ano passado não recebemos nada. Aqui recebemos faz agora mais ou menos 4 anos uns códigos essenciais. Eu tenho os códigos essenciais. Mas na segunda secção não há. Se houver alguma alteração legislativa, não nos remetem nada. Quando é preciso alguma lei é preciso ir à procura. Compramos com o dinheiro do nosso próprio bolso. Não tenho nenhuma informação sobre o que é que sai na Imprensa Nacional. Isto ainda é pior para quem está fora de Maputo (...). Utilizamos também muito *WhatsApp* para fazer a actualização. Fizemos uma lista de leis e quando podemos vamos à Imprensa Nacional e compramos (Ent. 28).

Para me actualizar conto com a ajuda de alguns amigos. Alguns deles advogados. Temos que interagir (Ent. 29).

Eu sou advogado de barra. Às vezes invocas um dispositivo e o juiz diz "Dr., pode mandar a cópia... uma cópia desse diploma aqui..." (P18).

Quanto à legislação, cada um tem que ir atrás de acordo com os recursos de que dispõe (P24).

A legislação arranjamos por conta própria. Ou compras tu ou estás feita. Não há biblioteca. Tenho que comprar as minhas próprias leis (Ent. 37).

Esta é uma dificuldade extensível aos próprios cartórios judiciais.

É o que nós temos na maior parte dos tribunais, pelo menos ao nível do distrito e até de província, portanto, o que o juiz tem de fazer, quer numa secção quer cível quer criminal, já não é "cumpra-se nos termos do artigo xx" porque o funcionário nem sequer tem um código de processo civil no cartório, ele nem sequer tem nenhuma legislação no cartório. Portanto o juiz tem de fazer um despacho bem fundamentado a dizer o que o funcionário tem de fazer, "tim tim por tim", e é essa dificuldade que os cartórios têm e os nossos oficiais de justiça têm e este é um grande problema (P3).

Durante o trabalho de campo foi-nos relatada a situação excepcional do Tribunal Superior de Recurso de Maputo que haveria subscrito uma licença de acesso a uma base de dados de legislação paga para uso no tribunal. No entanto, tratava-se apenas de uma licença, pelo que não poderia ser utilizada, muito menos de forma concomitante, pelos vários juízes do tribunal, encontrando-se disponível apenas num computador.

A necessidade de pagar para usufruir de legislação actualizada constitui um forte constrangimento ao adequado desempenho funcional dos magistrados para o qual urge dar resposta. Ademais, o acesso à legislação constitui um direito fundamental de todos os cidadãos, pelo que não deve ser sujeito a limitações, como a imposição de um pagamento para a conhecer.

Uma segunda explicação que pode ser encontrada para a presença relevante de decisões de forma prende-se com a pressão crescente a que os magistrados estão sujeitos para apresentarem resultados quantitativos do seu desempenho, principalmente com a definição de metas mensais de desempenho individual dos magistrados judiciais. Em Setembro de 2015, foi assinado o Memorando de Entendimento entre o Governo da República de Moçambique e os Parceiros de Apoio Geral ao Orçamento sobre a Concessão de Apoio Geral ao Orçamento, que substitui o assinado em Março de 2009. No âmbito de tal memorando, o governo de Moçambique e os parceiros de apoio geral ao orçamento "comprometem-se a conceber e observar um Quadro de Avaliação de Desempenho (QUAD dos Parceiros do AGO) que estabelece os indicadores e as metas anuais para avaliar a forma pela qual prestam o seu AGO, de acordo com este MdE" (ponto 16), sendo desenhado, ainda, o Quadro de Avaliação de Desempenho do Governo de Moçambique "que constitui uma matriz

multi-anual de indicadores acordados para as áreas prioritárias do AGO” (ponto 17).

Conforme é referido no Despacho 3/TS/GP/2018, de 6 de Abril,

“No âmbito do QAD – Quadro de Avaliação do Desempenho do Governo pelos Parceiros de Apoio Programático ao Orçamento do Estado, cujo pilar da boa governação integra o sector da justiça, foi fixado para os Tribunais Judiciais o Indicador 25, com a finalidade de medir a eficiência do sector judicial através do número total de processos findos num determinado ano em relação ao ano anterior a nível de todos os tribunais.

O indicador 25 fixa uma meta colectiva de pelo menos 5% de aumento do número de processos findos por ano, relativamente ao ano antecedente, considerando-se, para o efeito, processos findos aqueles em que é proferida decisão final por acórdão, sentença ou despacho, na respectiva instância, independentemente do trânsito em julgado.”

O Conselho Judicial tem vindo, assim, a fixar metas colectivas mínimas para os tribunais nos diversos anos, bem como metas individuais mínimas para os magistrados judiciais<sup>217</sup>.

Segundo alguns magistrados entrevistados a fixação de metas impõe uma pressão significativa sobre os magistrados judiciais. Para estes, apesar de as metas serem diferentes dependendo da jurisdição em que são aplicáveis, as mesmas não

---

<sup>217</sup> O Despacho 1/TS/GP/2018, de 31 de Janeiro, fixou as metas individuais mínimas mensais para Juízes Conselheiros e Desembargadores, nos seguintes termos: 1) Tribunal Supremo: Secção Cível e Secção Laboral 2 processos; Secção Criminal 3 processos; 2) TSR de Maputo: 1.ª Secção Cível: 3 processos; 2.ª Secção Laboral: 5 processos; 3.ª Secção Criminal: 4 processos; 4.ª Secção Criminal: 3 processos; 3) TSR da Beira: 1.ª Secção Cível: 4 processos; 2.ª Secção Cível 4 processos; 4) TSR de Nampula: 1.ª Secção Cível: 3 processos; 2.ª Secção Criminal: 4 processos. As metas mínimas mensais de desempenho individual de magistrados judiciais nas categorias de juízes de Direito foram estabelecidas pelo Despacho n.º 1/CJ/2015, de 4 de Dezembro, nos seguintes termos: a) Jurisdição criminal: 15 processos criminais e 3 processos de recurso, na qualidade de relator; b) Jurisdição cível, nos tribunais judiciais da Cidade de Maputo, Províncias de Maputo, Sofala, Nampula, Manica e Inhambane: 30 processos; c) Jurisdição cível, nos tribunais judiciais das Províncias de Cabo Delgado, Niassa, Zambézia, Gaza e Tete: 20 processos; d) Jurisdição comercial, no tribunal judicial da Cidade de Maputo: 20 processos; e) Jurisdição comercial, nos tribunais judiciais das Províncias de Maputo, Sofala e Nampula: 15 processos; f) Jurisdição laboral, nos tribunais judiciais da Cidade de Maputo e Províncias de Maputo, Sofala e Nampula: 50 processos; g) Jurisdição laboral, nos tribunais judiciais das Províncias de Tete, Manica e Zambézia: 25 processos; h) Jurisdição/secção de menores: 40 processos; i) Tribunal de Polícia da Cidade de Maputo: 350 processos; j) Tribunais Judiciais de Distrito de 1.ª classe: a. Tribunais ou secções de competência genérica: 10 processos cíveis; 40 criminais (5 de querela, 5 de polícia correcional e 35 processos sumários); 10 processos de menores; b. Secções criminais: 5 querelas, 10 polícias correcionais e 34 processos sumários; c. Secções cíveis: 30 processos; d. Secções de menores: 60 processos; Tribunais judiciais de 2.ª classe: 15 cíveis; 20 processos crime (5 querelas; 5 polícia correcional e 10 processos sumários). As metas colectivas têm vindo a ser fixadas anualmente. Para o ano 2018 estava em vigor o Despacho 3/TS/GP/2018, de 6 de Abril.

distinguem de forma adequada os vários tipos de processos, dando, assim, o mesmo peso a acções simples e a acções mais complexas.

Há um outro elemento que é perverso: o juiz esforça-se para alcançar as metas e muitas vezes afecta a sua própria saúde porque ele está sujeito a uma grande pressão. Nestas alturas o CSMJ não está presente e é o próprio que tem de arranjar meios para salvaguardar a sua própria saúde. As metas podem ser importantes, mas é importante olhar para os critérios e para a qualidade dos processos, mas isso é muito difícil quando as inspecções não vão ao terreno (P7).

Segundo alguns magistrados, a fixação daquelas metas faz com que, por vezes, o magistrado se sinta compelido a procurar estratégias processuais para o cumprimento dos objectivos.

O meu tribunal tem duas secções criminais e duas cíveis, portanto, uma das menores e outra cível. A sala de audiência é única e temos de a dividir entre todos nós, então, não é possível fazer 60 processos nestas condições ainda que no meu tribunal a demanda processual seja muito alta e conseguiríamos fazer esses 60 processos, mas com outras condições. Nós estamos sujeitos a muita pressão. Acabamos por fazer diversas manobras processuais para conseguir cumprir, mas nós vemos que o processo não está em condições de estar findo. Tudo isto são efeitos perversos das metas (P8).

Esta circunstância, juntamente com um modelo processual excessivamente formalista, pode incentivar a aplicação estrita formal da legislação processual, desincentivando os magistrados judiciais a suprirem ou a convidarem a suprir as deficiências processuais apresentadas pelas partes, com prejuízo para a prolação de decisões de fundo.

### **6.3. A IMAGEM PÚBLICA DOS TRIBUNAIS E AS PERCEPÇÕES SOBRE A CORRUPÇÃO NO CAMPO DO JUDICIÁRIO**

Um dos problemas de mais difícil tratamento que surgiu ao longo do trabalho de campo e que mina a credibilidade do sistema de justiça prende-se com a percepção pública da existência relativamente disseminada de práticas percepcionadas como corrupção (embora criminalmente possam ter diferentes enquadramentos ou configurar outros tipos de ilícitos) no campo judicial.

De acordo com os entrevistados, existe uma percepção generalizada deste tipo de práticas nos tribunais judiciais, que são atribuídas a todos os actores judiciais, desde

os técnicos do IPAJ, que cobrarão pelo atendimento e patrocínio jurídico que seria supostamente gratuito; aos advogados, essencialmente identificados como agentes impulsionadores ou intermediários da prática corruptiva; aos funcionários judiciais, não só para praticarem actos que correspondem ao seu âmbito profissional, mas também para a prática de actos ilegais, como a sonegação de processos; até aos próprios magistrados judiciais, seja para decidir de forma mais célere um determinado processo, ou, pelo contrário, para não despachar, seja para o decidir em determinado sentido.

Acho que é público. Todos nós conhecemos os problemas da justiça. A questão da corrupção é um problema sério da justiça. (...) O corporativismo é muito grande e muitos juízes vivem infelizmente de corrupção (P12).

De acordo com o que tenho verificado da nossa experiência prática, para além do problema da morosidade, o maior problema da justiça é a corrupção. Corrupção e demora propositada em termos processuais, porque o magistrado, eventualmente, recebe alguma contrapartida para não decidir em tempo útil, porque entende que há uma parte que pode sofrer justamente em consequência da decisão que vai ser emitida pelo tribunal. Portanto, há sempre contrapartidas e há esta morosidade processual de forma propositada... (P20).

Muitas vezes quem leva a corrupção aos tribunais é o próprio advogado. E tudo começa às vezes no início do próprio processo. Logo no acto da citação o advogado, porque quer aproveitar o prazo, dá dinheiro ao oficial de justiça para que volte lá depois e não faça a citação. Dessa forma vai viciando, vai corrompendo, este oficial (P5).

Mas de que forma é que ocorre a tal corrupção? (...) posso dizer que é mesmo com advogados... É através de pactos celebrados entre o juiz, o advogado e até utilizando o oficial de justiça como intermediário. É uma organização que é criada nos tribunais e ela vai dando resultados. O que acontece é que os crimes de corrupção são crimes de conveniência, envolvendo as partes, mediante um pagamento. Se as coisas correm bem não há nenhum problema, mas se as coisas correm mal, seja porque ao contrário do que o juiz havia prometido a decisão não saiu a tempo ou não foi no sentido que estava combinado, ou a parte não deu o valor que tinha sido combinado, então "zangam-se as comadres" e as verdades vêm ao de cima (P1).

Já na área comercial, acho que a prioridade é dada aos processos dos advogados que têm boas relações com os funcionários. Aqui há uns tempos deixei os processos no meu gabinete de uma determinada ordem. Quando voltei, os processos estavam por uma ordem diferente. Os funcionários dizem que é de acordo com os advogados que aparecem nos cartórios a reclamar. Isto tem acontecido em quase todos os cartórios. Há advogados que têm os seus circuitos... (Ent. 23).

Um dos grandes problemas também é a corrupção (Ent.26).

Entre os funcionários há muita corrupção. Este tribunal é extremamente corrupto. Quando há despacho de soltura para TIR eles sentam em cima do processo. Contactam a família e pedem dinheiro. Dizem que ele só sai quando eles pagarem. A desculpa é que o processo ficou perdido entre outros. Eles fazem isso com todo o tipo de processo. Tem funcionários que estão a ser investigados. É muito triste ver processos em que a parte diz que juntou documentos e eles não estão no processo. E vê-se a numeração das páginas do processo rasurada. Não posso proibir as funcionárias de ficar até mais tarde. Estão a esmerar-se. O que é que eu hei-de fazer. São muitos processos em que eles fazem isso. Nós temos mais de 100 processos desaparecidos. São mais os cíveis do que o crime. Já reportei esta situação à Província (Ent. 27).

Para alguns entrevistados, no entanto, a ideia da existência de corrupção disseminada não corresponde inteiramente à verdade.

Existe muito, efectivamente, a percepção de que os processos andam ou não andam porque alguém faz deliberadamente para isso, mas se formos a procurar provas disso em concreto não vamos encontrar, tenho quase a certeza absoluta. Vamos encontrar um caso isolado ali, outro acolá, fica muito complicado retirar uma conclusão certa sobre esses assuntos (P29).

A corrupção no judiciário eu vejo em duas perspectivas: uma perspectiva que eu chamaria de percepções e outra real. Quando nós olhamos para Moçambique vemos que não está bem situado ao nível da corrupção e isto afecta também o judiciário. Há uma desconfiança muito grande sobre as decisões dos tribunais. As comunidades não confiam nas decisões dos tribunais. Sempre que alguém vai ao tribunal e tem perda da causa, muitas vezes, procura-se uma explicação à margem do processo em que a pessoa para se conformar em ter perdido a causa há-de justificar que o juiz foi corrompido, e isto acontece quase sempre. Eu costumo dizer que quando alguém quer vir para a magistratura é uma boa oportunidade de sujar o seu nome e não porque haja motivos objectivos para isso, mas apenas porque deu uma decisão num determinado sentido e a parte que perdeu diz logo que assim foi porque "houve dinheiro ali". Infelizmente em Moçambique temos muito esta percepção de que os tribunais são um antro por excelência desta corrupção. (...) Mas do ponto de vista real, nós temos de admitir que há casos de corrupção no sistema. Aliás, nos últimos tempos o CSMJ tem estado a aplicar sanções contra juízes, contra oficiais de justiça comprovadamente envolvidos em casos de corrupção, mas mesmo assim eu diria que ainda não é assim tão calamitoso, são poucos os casos para aquilo que é o volume dos juízes e dos oficiais existentes (P1).

Mas, para outros, a disseminação da percepção generalizada de existência de corrupção no judiciário é de tal forma intensa que alguns entrevistados se queixaram de serem involuntariamente associados a práticas de corrupção por terceiros com o objectivo de obterem para si vantagens.

O problema é que eles dizem que trabalham comigo. Isto também acontece muito com os técnicos do IPAJ. Alguns técnicos do IPAJ recebem dinheiro das pessoas, não só pela assistência que devia ser gratuita, mas também porque dizem que trabalham com o juiz para a decisão ser favorável (Ent. 27).

Eu no ano passado chego ao tribunal e o meu escrivão diz-me "Dr. houve uma confusão aqui. Estiveram cá os homens das machambas". Eram uns litígios da zona (xxx) e eles foram lá fazer confusão por causa de uma decisão em que eles diziam já ter pago, até ofereceram dois terrenos à juíza e as decisões não saíram conforme com o que estava combinado. Depois fiquei a saber que havia um funcionário que estava envolvido nisto. Essas pessoas disseram-me que deram dois terrenos e mais não sei quantos mil meticais e um terreno também para este funcionário. Então o que acontece é que muitas vezes o juiz nem sequer sabe que está envolvido no esquema. Nós juízes às vezes nem sequer queremos receber os advogados no nosso gabinete porque senão sai logo a ideia para o constituinte que o juiz já está comprado e que o processo já está resolvido. Por sorte pode ter uma decisão favorável ou então, e nos distritos isso acontece muito, os funcionários acabam por já conhecer uma determinada linha de pensamento do juiz e já conseguem prever algumas decisões do juiz e aproveitam-se disto. Não digo que os juízes não sejam corruptos, podem ser. Mas em alguns casos nem sequer sabem que o seu nome está envolvido. Hoje, prestando mais atenção, eu acho que é possível que existam problemas sérios de corrupção nos cartórios (P5).

Este sentimento generalizado tem, ainda, um efeito pernicioso: associar à perda de causa a existência de corrupção impulsionada pela parte contrária, quando a mesma pode ter origem em factores diversos, como a eventual impreparação de qualquer um dos actores judiciários envolvidos. Perante aquela percepção generalizada, qualquer resultado adverso de um processo é encarado como resultado de corrupção.

Temos muitos casos que não é só corrupção, é, também, desconhecimento. Os juízes, os magistrados e os advogados não conhecem, porque não foram devidamente formados (P17).

Agora, se eventualmente existem estes casos de corrupção, como existem efectivamente, eu penso que são em número muito reduzido no que respeita aos juízes. Agora uma outra questão que pode ajudar a diminuir essa má percepção tem a ver com a própria qualidade da assistência judiciária. Este é outro problema: a qualidade da assistência judiciária. Se alguma das partes está mal assistida judiciariamente o mais provável é que não possa ter sucesso nas suas pretensões. Então a qualidade da assistência judiciária pode levar a que haja esta percepção de que há corrupção porque as partes têm advogado (de fraca qualidade judiciária) e depois ficam surpreendidas com o resultado que obtêm. Na verdade, foi o advogado (o técnico) que deixou de fazer o seu trabalho para garantir a tutela dos interesses do próprio constituinte. Então eu penso que se existe corrupção eu não acredito que sejam muitos casos (P10).

Segundo os entrevistados, a generalidade das práticas consideradas de corrupção estão directamente relacionadas com os baixos níveis de rendimento dos actores judiciais, principalmente dos funcionários de justiça.

Há mais processos disciplinares contra oficiais de justiça do que contra magistrados judiciais. Aqueles têm muito a ver com casos de corrupção. Alguns oficiais de justiça ganham mensalmente apenas 3.000 meticais (Ent.6).

Depois há outros factores de desmotivação. Compara-se com outras profissões. Alguns não aguentam a pressão e caem na tentação da corrupção. Quando não vejo autoridade moral do meu Estado, estou mais propenso a cair em formas fáceis de enriquecimento (Ent.25).

No entanto, alguns entrevistados e participantes nos painéis de discussão alertam para a existência de outro tipo de perturbações nos processos judiciais, motivadas por interesses políticos, levando-os a considerar existir uma justiça forte para os fracos e uma justiça fraca para os fortes.

Os procuradores estão muito condicionados. Até pode existir corrupção, mas se receberem ordens para não fazerem nada, não fazem nada. As regras de nomeação do PGR fragilizam a magistratura do MP no seu todo. O MP só é forte para os mais fracos. O contexto mundial até ajudava a acontecer. O país está a pagar um pesado preço. Algumas pessoas que conhecemos têm carros e casas, autênticos palácios, que não são compatíveis com os seus rendimentos. Há pessoas que eram pobres e que de repente erguem palácios... e nós aqui a dar o litro. Nós não temos tido sucesso na área do branqueamento de capitais enquanto a informação passar por todos os sectores do banco. O juiz tem que ter acesso às informações bancárias. Toda a elite que actua na área da banca, tem ligações com a política. A experiência que eu tenho é esta: o processo é para a gente anónima. Há processos que estão encostados; processos que põem em causa o erário público (Ent. 26).

(...) nós temos uma série de problemas, como país. Temos muitos casos parados, em que não está a acontecer quase nada... Não estamos a falar dos casos pequenos... então, em algum momento, parece que há uma influência do poder político... Eu acho que nesse âmbito, em princípio, há (P61).

Temos justiça para alguns, mas há outros que nunca são objecto dessa justiça. (...) É muito triste nós vivermos num país onde a justiça é seleccionada. Há alguns casos onde o Ministério Público actua, há outros onde se esquece de actuar e nós não podemos ser considerados como pessoas sérias. Ninguém leva a sério a advocacia, da mesma forma que ninguém leva a sério a justiça neste país... (P14).

Há magistrados que são membros do partido... há magistrados que dependem hierarquicamente dos dirigentes partidários e governamentais... como é que eles são independentes. Eles são independentes nalguns casos, quando não há... (P18).

Quando questionados sobre as medidas a tomar para travar a corrupção no campo judicial, os entrevistados assumem dois tipos de opinião. Alguns defendem que o problema só será resolvido se houver verdadeira vontade política para intervir no problema, subentendendo-se a necessidade de uma intervenção mais estruturada e com um pendor fiscalizador.

Tem que haver interesse em resolver, tem que haver vontade, mas muito de cima, para resolver o problema, senão vamos ter este paliativo, vamos melhorando, mas não se vai resolver... Se não houver uma decisão de cima, do Estado a dizer "a prioridade é esta. Tem que acabar a corrupção", não se resolve... (P12).

Nas actividades económicas, nas empresas, é obrigatório a existência de um plano de auditoria anual... (...) Se estes modelos fossem transportados para os tribunais e se essa inspecção judicial fosse obrigada a cumprir um plano de inspecções regular a cada um dos tribunais existentes, incluindo nas províncias (...), se calhar, podia começar a resolver-se. Mas era preciso que houvesse o tal órgão independente, uma instituição independente que obrigasse ao funcionamento desta inspecção e que evitasse aquele tal corporativismo (...) (P14).

Outros defendem medidas mais cirúrgicas de intervenção e com carácter preventivo do ambiente propício à existência daquelas práticas, como a formação em ética e deontologia ou a obrigatoriedade de movimentação de magistrados e funcionários após um número de anos que se venha a fixar num determinado tribunal.

Mas eu penso que, por outro lado ainda, uma coisa boa que está a ser feita em Moçambique é tentar reforçar questões que têm a ver com a ética e a deontologia o que pode ser feito através da formação. Eu acho importante que nós falemos sobre isto. Há algum tempo falar sobre corrupção no judiciário era um "tabu", não se falava. Hoje já começamos a falar, já começamos a discutir estas questões entre nós o que aliado à formação e ao reforço da importância das questões relacionadas com a ética e a deontologia profissional, então eu acredito que somos capazes de reduzir as questões da corrupção no judiciário para níveis menores (P1).

Os funcionários e os magistrados deveriam ser movimentados com maior frequência. A permanência na mesma secção durante muito anos pode criar maus hábitos, para além de que pode desmotivar algumas pessoas (Ent.23).

As condições de trabalho são precárias. É muito difícil para a própria organização do tribunal. O Tribunal funciona com funcionários que estão cá há mais de 17 anos. Naturalmente que daí decorrem muitas coisas. Como por exemplo esquecimento de processos. No outro dia estiveram aqui dois indivíduos a queixar-se disso mesmo. Desapareceram os processos. Eu recebo várias vezes pessoas a queixarem-se disso mesmo. Pedi para os funcionários serem movimentados, mas até agora nada. Andam a fazer a contagem física dos processos. (...) Estou muito desiludida. Há dias que eu não sei o que fazer. Custa-

me acreditar que não haja consequências. Se temos um problema, se identificamos o que está mal, vamos trabalhar para a solução. Não fazer nada, gera uma sensação de impunidade... São raros os casos dos funcionários que não têm ligação com alguém. Isso é uma fonte de problema. Devia fixar-se o número máximo de anos para os funcionários e juízo estarem numa secção. Não é bom ter um envolvimento muito grande com a comunidade. Começam a surgir pedidos. Fica-se mais propenso a que isso ocorra. Eles não deviam estar mais de dois anos em cada secção (Ent. 29).

A prevenção e o combate à corrupção no sector da justiça são essenciais para credibilizar e legitimar socialmente o sistema judicial. É necessário, assim, por um lado, adoptar medidas que previnam aquelas práticas, seja através de medidas organizacionais, de formação, seja através da introdução de mecanismos que promovam a transparência na administração da justiça. Por outro lado, torna-se necessário investir num sistema de inspecção judicial eficiente e independente que garanta elevados níveis de confiança e que actue, em tempo, e de forma eficiente sempre que são identificadas acções que configurem corrupção.

## NOTAS CONCLUSIVAS E AGENDA ESTRATÉGICA DE INVESTIGAÇÃO PARA A JUSTIÇA

Apresentamos neste relatório os principais resultados do estudo exploratório de diagnóstico sobre o desempenho funcional dos tribunais e o acesso ao direito e à justiça. O estudo tinha como segundo objectivo a identificação, à luz do diagnóstico realizado, de campos prioritários de estudo e de intervenção no âmbito das políticas públicas de justiça. Neste último ponto do relatório pretende-se, por um lado, sumariar, de forma breve, as principais notas conclusivas que resultaram do trabalho realizado e, por outro, apresentar uma agenda estratégica de investigação para a justiça, suportada nos resultados alcançados.

As notas conclusivas que a seguir se apresentam não substituem a leitura atenta de todo o relatório, nem condensam todos os resultados alcançados, evidenciando, apenas, de forma particularmente analítica, as principais questões levantadas nos diferentes capítulos. Algumas conclusões são, também, desenvolvidas, *infra*, a propósito de cada área de intervenção prioritária identificada, fundamentando-as.

### 1. NOTAS CONCLUSIVAS

Nos últimos 15 anos, o sector da justiça tem sido palco de múltiplas reformas com objectivos, influências, internas e externas, condições e impactos múltiplos. Identificámos três tipos fundamentais de reformas, tendo em atenção os seus objectivos primaciais: a) as que procuram dotar os tribunais judiciais de mais eficiência, nas quais se integram a criação dos Tribunais Superiores de Recurso, a criação das secções especializadas de recurso e em matéria comercial nos tribunais judiciais de Província, a criação de novos meios alternativos de resolução de litígios de natureza comercial, e a implementação de sistemas de informatização dos tribunais judiciais; b) as que têm por objectivo primacial aprofundar a segurança e a certeza jurídica, assumindo centralidade, aqui, o combate à corrupção e, conseqüentemente, as alterações à configuração do Ministério Público e do actual SERNIC; e c) as que

visam um aprofundamento do acesso ao direito e à justiça, em particular mediante a institucionalização das estruturas de administração da justiça e de assistência jurídica e judiciária e do alargamento da rede de tribunais judiciais.

O estudo procura, ainda que de forma exploratória, avaliar o impacto dessas reformas no desempenho funcional dos tribunais. Excluímos desta análise as reformas mencionadas na alínea b), que, pelas suas particularidades, exigem um estudo dedicado, com recurso a metodologias adaptadas ao objecto de estudo. As restantes foram sendo abordadas ao longo do relatório. Apesar do esforço reformista que tem vindo a ser desenvolvido e do reconhecimento de algumas melhorias alcançadas, os resultados do trabalho de campo evidenciam que as reformas têm tido um impacto muito parcial na transformação do sistema de justiça.

Uma das reformas mais emblemáticas, promotora do acesso aos tribunais, era a reforma da organização judiciária prevendo, entre outros, o alargamento territorial de tribunais distritais. Apesar desse alargamento, a procura dos tribunais judiciais mantém-se em níveis reduzidos, maioritariamente involuntária e mobilizada pelo Estado, no uso da sua função de controlo social, e, quando mobilizada pelos cidadãos, frequentemente utilizada como instrumento de certificação de situações que não têm subjacentes um verdadeiro litígio. Mas, o alargamento da rede judiciária não só não cobre todo o território nacional, mantendo-se a distância geográfica como uma das barreiras ao acesso aos tribunais que continua a deixar de fora largos sectores da população, como não eliminou as outras barreiras existentes. Na verdade, vários estudos mostram como a criação de oferta (judicial) pode não significar, só por si, aumento significativo de procura (ou, pelo menos, a transformação de uma percentagem significativa de procura potencial em procura efectiva) se não for acompanhada de outras medidas que mitiguem as (outras) barreiras existentes. O trabalho desenvolvido identificou algumas dessas barreiras:

- A ainda distância geográfica significativa dos tribunais judiciais relativamente a largas parcelas da população;

- O uso da língua portuguesa nos tribunais judiciais, desconhecida de parte da população;
- A desarticulação entre a expansão territorial dos tribunais e a expansão dos restantes serviços necessários ao seu funcionamento, como as polícias, o IPAJ, os serviços de medicina legal, as prisões, etc.
- A fragilidade do modelo de assistência jurídica e judiciária, que desafia a prestação de serviços jurídicos qualificados;
- A ainda reduzida implementação no território nacional de serviços de assistência jurídica;
- A inadequação do regime jurídico para a isenção de custas judiciais.

Outras reformas centrais neste campo ficaram, também, por desenvolver, fragilizando um aspecto relevante do sistema abrangente de acesso ao direito e à justiça: a clarificação do estatuto dos tribunais comunitários e a definição da sua articulação com os tribunais judiciais. Os tribunais comunitários poderiam ter o potencial de suprir ou mitigar a ausência em vastas áreas do território de tribunais judiciais geograficamente próximos, mas, para que tal aconteça, o seu estatuto e os termos de articulação com o sistema judicial têm que ser repensados.

Se no campo do acesso ao direito e à justiça as reformas realizadas deixaram intocados alguns dos bloqueios mais significativos, no campo das reformas orientadas para imprimir mais eficiência no sistema de justiça, os resultados não foram muito díspares. Na verdade, os indicadores evidenciam que as duas reformas emblemáticas nesta matéria – a criação dos TSR e das secções com competência em matéria comercial – têm impactos limitados. Quanto aos TSR, a opção, aquando da sua entrada em funcionamento, pela recepção de todos os processos pendentes no Tribunal Supremo, condicionou o seu desempenho funcional com os indicadores a demonstrarem o seu imediato congestionamento. No que respeita às secções comerciais, os resultados apresentados evidenciam uma jurisdição povoada de acções executivas e com um crescimento progressivo do número de processos pendentes, o que indicia, por um lado, uma baixa mobilização de litígios mais complexos, que poderão estar a ser

dirimidos por meios alternativos de resolução de litígios, oficialmente reconhecidos ou não, e, por outro, uma resposta ineficiente. É necessário olhar de forma particular para estes tribunais, identificando os factores que estão a contribuir para o acumular de pendências e criando respostas adequadas que permitam inverter a tendência registada.

Os resultados do estudo demonstram, ainda, a existência de um conjunto de bloqueios que continuam sem resposta e que impedem o aprofundamento de uma administração da justiça eficiente, de qualidade e independente. Desde logo, identificámos fragilidades no modelo de governação e administração do sistema de justiça a que é urgente dar resposta. Os serviços de inspecção judicial, a título de exemplo, são, aos olhos dos actores entrevistados, pouco eficientes, reactivos e pouco transparentes na sua actuação e critérios. Esta é uma componente vital do sistema de justiça em que é preciso investir, inventariando as dificuldades e bloqueios ao seu funcionamento eficaz e criando as condições necessárias para que sejam ultrapassadas. Por outro lado, o modelo de administração e gestão e o sistema de financiamento dos tribunais gera efeitos perversos, nomeadamente na tramitação processual, condicionando o andamento dos processos, a que importa dar resposta urgente. Não só é necessário repensar o sistema de participação emolumentar implementado (sem colocar em causa, pelo menos, o actual nível remuneratório dos magistrados e funcionários, incluindo a parte que recebem a título de participação emolumentar), como se torna premente redefinir o modelo de gestão dos tribunais e, em especial, repensar o papel do juiz presidente, mas assegurando a sua qualificação para tal exercício.

O estudo identificou, ainda, uma ausência grave no processo de reforma em curso: o investimento na qualificação dos profissionais de justiça. Este, pelo impacto que tem no futuro do sistema de justiça, deve ser considerado como ponto nevrálgico do sistema de justiça.

## 2. AGENDA ESTRATÉGICA DE INVESTIGAÇÃO PARA A JUSTIÇA

Vários estudos mostram que as experiências de reforma do direito e da justiça que se têm vindo a revelar mais eficazes, independentemente do contexto social ou político em que se inserem, têm sido as que se alicerçaram num levantamento fundamentado da situação, através de estudos sociojurídicos de diagnóstico, que tomam em consideração as condições particulares, os problemas específicos e as culturas e práticas diversificadas.

Os actores judiciais e sociais entrevistados salientaram que, em Moçambique, à semelhança de outros países, os processos de reforma no sector da justiça não são, em regra, suportados por diagnósticos assentes em metodologias cientificamente credíveis, o que enfraquece o processo de definição das políticas públicas e a construção de uma agenda de reforma, desperdiça conhecimento, experiências e recursos, dificulta a aplicação das reformas e diminui a sua eficácia. Um exemplo de preparação deficiente do processo de reforma é o caso dos Tribunais Superiores de Recurso. Estes tribunais foram pensados, não só para garantir um terceiro grau de recurso e libertar o Tribunal Supremo sobretudo para o julgamento em matéria de direito enquanto tribunal de última instância e uniformizador da jurisprudência, mas, também, para dar resposta aos problemas de morosidade dos recursos. Tratando-se de uma inovação deveriam ter tido boas condições de partida. Inversamente, os Tribunais Superiores de Recurso foram sujeitos a um processo de instalação com fortes limitações, decorrentes de constrangimentos orçamentais, mas também de opções de gestão do volume processual. Na verdade, estes tribunais entraram em funcionamento com um nível de pendências manifestamente elevado para os recursos humanos disponíveis, o que, à partida, os iria impedir de desenvolver um desempenho adequado, não respondendo eficientemente aos objectivos da sua criação e descredibilizando a sua muito relevante função no sistema judicial. O esforço de recuperação, perante a ausência de planeamento global e de preparação das condições necessárias para a sua entrada em funcionamento, será, agora, superior.

Como já referimos, um dos objectivos do presente estudo foi a elaboração de uma agenda estratégica de investigação para a justiça que incluísse, à luz do diagnóstico realizado, as áreas de estudo e de intervenção prioritárias no âmbito das políticas públicas de justiça. A concretização dessa agenda deve constituir objectivo dos poderes político e judicial. Mas, o sucesso da sua implementação depende da verificação de vários factores. Destacamos os seguintes. Em primeiro lugar, é essencial que os responsáveis pela estrutura judicial se mostrem disponíveis para colaborar na realização de estudos sociojurídicos que têm como objectivo último apoiar a definição de políticas públicas. Em segundo lugar, é necessário que os actores judiciários, sejam e se sintam parte da análise que se pretende realizar, não só aceitando participar nos estudos a desenvolver, mas também contribuindo com as suas próprias reflexões. Em terceiro lugar, é igualmente importante o envolvimento da comunidade, designadamente através da participação de organizações da sociedade civil com especial ligação ao sector da justiça. O desenvolvimento do presente estudo permite concluir pela verificação, no sistema judicial moçambicano, daqueles três pressupostos essenciais. Na verdade, os responsáveis e elementos das diferentes estruturas do sistema de justiça colaboraram activamente na sua realização, partilhando informações e dados solicitados, aceitando a realização de entrevistas e participando nos painéis de discussão. Os actores judiciários, por seu turno, nas reflexões partilhadas durante o trabalho de campo, mostraram-se comprometidos com a transformação do sistema de justiça. Por outro lado, os vários membros da sociedade civil organizada que participaram nos painéis partilharam a expectativa de afirmação e consolidação de um poder judicial independente e de um sistema judicial que venha a responder à procura de forma mais eficiente e com mais qualidade. Consideramos que este comprometimento, de todos os actores envolvidos, quer judiciais quer sociais, é um capital essencial para a transformação do sistema de justiça. E as expectativas dos actores de transformação do sistema de justiça não podem ser defraudadas.

## Pilares de Compromisso

Uma agenda estratégica de investigação para a justiça, que pretenda o desenvolvimento de estudos sociojurídicos que sirvam de apoio à definição de políticas públicas no sector da justiça, tem que se assumir como uma agenda comprometida. O compromisso da presente agenda de investigação é com os seguintes pilares essenciais:



O primeiro pilar reside no compromisso com a construção de uma agenda de investigação que permita sustentar políticas públicas que aprofundem o Estado de Direito democrático, designadamente com a promoção de políticas inclusivas que potenciem a democratização do acesso ao direito e à justiça e, em particular, o exercício de direitos fundamentais, liberdades e garantias. A agenda de investigação deve, assim, saber diagnosticar e tomar em consideração os diferentes factores que vulnerabilizam, de forma mais acentuada, certos grupos sociais, olhando para as diversidades geográficas, económicas, culturais e sociais.

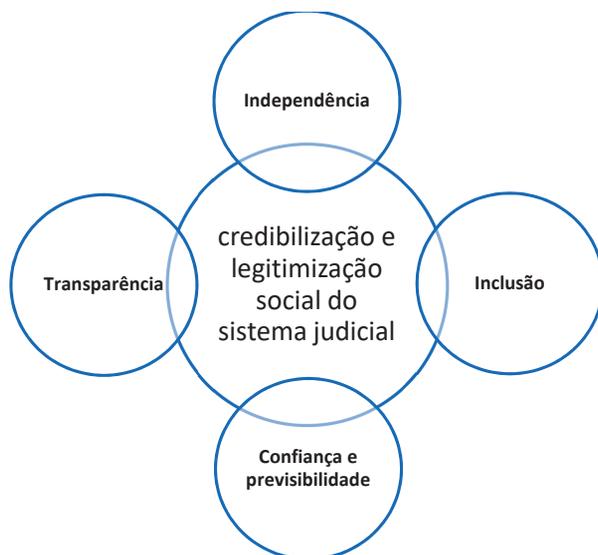
O segundo pilar assenta fundamentalmente no reconhecimento e na valorização do pluralismo jurídico que deverá produzir um sistema plural e integrado de resolução de conflitos. Uma agenda de investigação consequente deve compreender e procurar

nela incluir as características intrínsecas da sociedade a que se dirige. A Constituição de 2004 afirma, expressamente, o pluralismo jurídico, reconhecendo “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” (artigo 4.º). A sociedade moçambicana é cultural e juridicamente plural, estando presentes, de forma intensa, situações de hibridação jurídica (B. de S. Santos, 2012a) e de interlegalidade (B. de S. Santos, 2003), quer considerando o quadro legal e institucional, quer as práticas jurídicas. Uma agenda estratégica de investigação não pode, assim, deixar de reflectir sobre o contexto social, histórico, político e cultural das instâncias de resolução de conflitos (que não só os tribunais), enquadrando nas diferentes reformas a interdependência funcional entre elas. Deve olhar para o sistema de justiça numa perspectiva holística, considerando os tribunais judiciais como componentes centrais desse sistema, mas que inclui outras instâncias também relevantes, quer como instâncias de resolução de conflitos, quer de acesso ao direito e à justiça.

O terceiro pilar identifica-se com a necessidade de fortalecimento do papel social e das funções dos tribunais judiciais, como instrumento fundamental da realização de um Estado de Direito democrático, enquanto garante das liberdades cívicas e da protecção e efectivação dos direitos humanos, bem como factor de estabilidade e segurança do comércio jurídico – essencial para o desenvolvimento económico e social.

### **Desafios do sistema de justiça**

O estudo desenvolvido evidencia que são muitos e complexos os desafios que se colocam ao sistema judicial moçambicano. À luz da análise produzida no presente relatório identificamos os seguintes aos quais a política pública de justiça deve procurar responder. Todos pretendem responder a um objectivo comum: a credibilização e legitimação social de um sistema judicial forte e independente. São eles os seguintes:



O primeiro desafio prende-se com a necessidade de consolidar a independência dos tribunais judiciais. O princípio da independência do poder judicial constitui um dos princípios fundamentais do Estado de Direito democrático. Identificámos ao longo do presente relatório alguns factores que fragilizam aquele princípio constitucional. Verificou-se, no discurso dos entrevistados, o receio de cooptação política da cúpula do sistema judicial, um sentimento de desconfiança face ao funcionamento do sistema de justiça prevalecendo a percepção de opacidade na acção das estruturas de governação da justiça, seja a nível central, seja a nível de cada tribunal. Um dos principais desafios do sistema judicial corresponde, assim, à necessidade de mitigar a disjunção entre o propósito de independência e a percepção verificada.

O segundo desafio reside na necessidade de o processo de transformação do sistema judicial dar uma particular atenção à inclusão dos grupos sociais mais desfavorecidos e vulneráveis, seja por razões económicas, sociais ou culturais. No caso da sociedade moçambicana, essa exclusão atinge grande parte dos cidadãos. A distância entre uma grande parte da sociedade e os tribunais judiciais foi largamente evidenciada ao longo do trabalho de campo. A mobilização dos tribunais maioritariamente pelo próprio Estado, no exercício do seu poder coercitivo, denunciam aquele afastamento. A

associação, por parte da maioria da população, entre tribunais e sanção, eminentemente encarada como sanção penal, foi frequente no discurso dos entrevistados. Essa associação mina a credibilização do papel dos tribunais e a sua legitimidade social enquanto instância de resolução de conflitos e de afirmação de direitos que os cidadãos podem mobilizar a seu favor. Os tribunais judiciais devem poder afirmar-se socialmente, não só como instrumentos de controlo social, mas também, e essencialmente, como espaços de exercício de direitos, acessíveis à generalidade da população.

O terceiro desafio reporta-se à necessidade de aprofundar a certeza do comércio jurídico, não só como factor determinante do desenvolvimento económico e social, mas também como factor de confiança, de cidadãos e empresas, na actuação do sistema de justiça. É, assim, necessário dotar os tribunais judiciais de ferramentas que permitam um desempenho funcional eficiente, célere, de qualidade e previsível.

O quarto desafio relaciona-se com a luta contra a corrupção, em especial no sector da justiça. Não é possível obter do sistema judicial um forte compromisso na luta contra a corrupção sem que o sistema judicial resolva internamente o problema da corrupção. A suspeição generalizada, de que se deu nota no presente relatório, sobre a existência de corrupção no sector da justiça descredibiliza o sistema judicial e mina a confiança de cidadãos e empresas. A luta contra a corrupção desenha-se, em grande medida, no investimento na organização eficiente e na transparência da sua acção, que constitui um vector de construção de um sistema judicial forte e independente. Os depoimentos de alguns actores incluídos no relatório mostram como essa luta exige políticas e medidas urgentes e fortes.

### **Áreas de estudo e intervenção prioritárias**

Considerando os resultados da investigação, os pilares de compromisso acima referidos e os desafios a que se pretende responder, identificámos as seguintes quatro áreas de estudo prioritárias: a) acesso ao direito e à justiça; b) governação e

administração e gestão dos tribunais; c) valorização dos recursos humanos; e d) desempenho funcional dos tribunais judiciais.

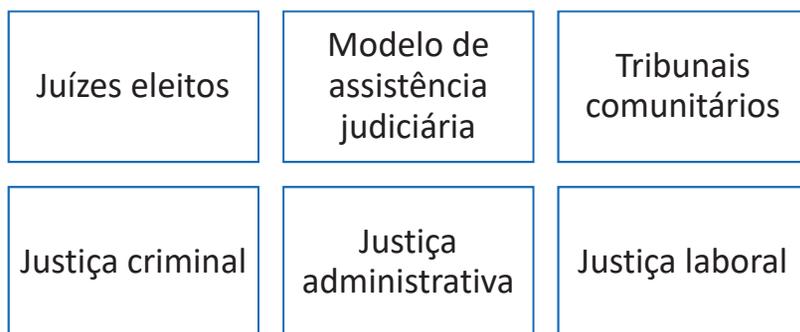


**a. Acesso ao direito e à justiça**

O direito de acesso ao direito e à justiça constitui um direito instrumental do fortalecimento do próprio sistema de justiça e um indicador imprescindível do grau de democratização dos Estado de direito. Assume, assim, centralidade em qualquer política pública de justiça, não podendo ser arreado de uma agenda estratégica de investigação sociojurídica comprometida.

Como vimos ao longo do presente relatório, a mobilização dos tribunais judiciais traduz-se eminentemente numa procura involuntária, impulsionada pelo próprio Estado enquanto instância de controlo social, o que indicia, por um lado, que a procura judicial relacionada com a resolução de conflitos está a ser canalizada para outras instâncias e, por elas resolvida, e, em segundo lugar, que existem barreiras no acesso aos tribunais que estão a impedir que os mesmos absorvam essa procura. Como já referimos, consideramos que a política pública de acesso ao direito e à justiça deve ser desenvolvida a partir da teoria do pluralismo jurídico, procurando criar um sistema de justiça plural composto por várias interfaces de acesso ao direito e aos tribunais

judiciais e de instâncias de resolução de conflitos. Se em qualquer estudo sociojurídico sobre o sistema de justiça é necessária uma visão holística, essa exigência é ainda mais relevante na consideração deste tema particular. Esta afirmação não impede a selecção de campos chave de investigação sociojurídica, sem perder de vista aquela concepção alargada de sistema de justiça, com potencial de transformação deste sistema, e que pode conferir, maior legitimação social aos próprios tribunais judiciais. Com base nos resultados do trabalho de campo desenvolvido, elegemos os seguintes campos:



#### Juízes eleitos

A ampliação do acesso ao direito e à justiça também se concretiza pela aproximação dos próprios tribunais judiciais à comunidade em que se inserem. A participação dos juízes eleitos nos julgamentos obedece, como vimos, a esse desiderato, tendo-lhes sido conferida maior relevância, quer pela aprovação, em 2013, do Estatuto dos Juízes Eleitos para o Tribunal Supremo, Tribunais Superiores de Recurso e tribunais judiciais, quer pela alteração de 2018 à Lei de Organização Judiciária. O presente estudo forneceu, no entanto, algumas pistas que evidenciam uma disjunção entre a relevância da sua participação imanente aos objectivos legislativos e as práticas dominantes instituídas nos tribunais.

Para que os objectivos do legislador não se frustrem, é necessário proceder ao estudo diagnóstico da participação dos juízes eleitos nos diversos tribunais judiciais, identificando práticas, bloqueios e desafios e procurando respostas e soluções que permitam a completa realização da função por si exercida.

### Modelo de assistência judiciária

A Constituição de 2004 reafirmou a consagração do princípio geral do acesso ao direito e à justiça, reconhecendo a todos os cidadãos, o direito de aceder aos tribunais, bem como o direito de ser assegurada a assistência jurídica aos cidadãos que não tenham condições para pagar os serviços de um advogado (artigos 62º e 70º). A assistência jurídica e judiciária aos cidadãos mais carenciados é assegurada por uma plêiade de entidades, que estabelecem entre si uma relação complexa que assume características tanto de articulação ou cooperação, como de luta concorrencial pela ocupação de um dado espaço de representação. Identificámos algumas deficiências no actual sistema de acesso ao direito e aos tribunais, como sejam a limitação da cobertura territorial; a indefinição sobre o conceito de cidadão economicamente desprotegido; a disjunção entre o benefício de patrocínio pelo IPAJ e a concessão de isenção de custas judiciais; a inadequação da legislação sobre o benefício de isenção daquelas custas; os efeitos perniciosos do sistema de incentivos à produtividade dos tribunais assente no volume de taxas e impostos de justiça cobrados e pagos e não no trabalho realizado; a indefinição do papel e das competências das diversas instituições que desenvolvem acção de representação judiciária; a confusão legislativa sobre a divisão de competências entre técnicos jurídicos e advogados; a precariedade do sistema de assistência judiciária fundado em grande parte em trabalho não remunerado pelo Estado; as situações denunciadas de cobranças ilícitas em assistência judiciária supostamente gratuita.

Torna-se, assim, urgente a intervenção nesta área específica, preparando-se um modelo de assistência judiciária que responda efectivamente às necessidades da população e que não gere novos factores de desigualdade. A definição de tal modelo deve estar assente num estudo sociojurídico concretamente direccionado para esta realidade, que analise o mosaico institucional do sistema de acesso à justiça em Moçambique, cada vez mais complexo com a participação de uma multiplicidade de instituições de cariz e percursos diversificados (Estado, associações, instituições de ensino públicas e privadas, etc.) e permita o desenho de um sistema de acesso ao direito e à justiça articulado e integrado que melhor sirva a quem dele carece.

### Tribunais comunitários

As diversas instâncias de resolução de conflitos, reconhecidas ou não oficialmente, não existem em realidades paralelas, sem intercepções e pontos de comunicação entre si. Não só a própria normatividade estatal prevê a existência daqueles pontos de contacto, nomeadamente através da previsão de recurso às instâncias judiciais de decisões tomadas por outras instâncias ou em caso de falta de acordo entre as partes, como os próprios cidadãos, com as suas práticas, desenham aqueles pontos de intersecção, utilizando, por exemplo, as instâncias não-judiciais como instâncias de “recurso” de uma decisão judicial com a qual não se conformam. A aplicação do inquérito a magistrados, realizada no presente estudo, evidenciou a consciência, por parte dos magistrados judiciais, da relevância das instâncias extrajudiciais de conflitos, o que abre caminho para soluções de carácter sistémico, que devem ser devidamente reflectidas pelas políticas públicas.

Os tribunais comunitários devem assumir, nessa política, uma especial relevância, em consonância com a sua própria relevância social e constitucional. Contudo, como foi evidenciado no estudo especificamente dirigido à resolução não judicial de conflitos em 2014 e em outros que se lhe seguiram, bem como no presente estudo, apesar do seu reconhecimento normativo, inexistente uma política efectiva de valorização dos tribunais comunitários, que continuam votados ao esquecimento, incluindo ao esquecimento legislativo, o que cria um contexto potenciador de actuações muito discricionárias, com práticas organizacionais e procedimentais diversificadas, nem sempre de harmonia com os princípios e valores da Constituição da República, entre muitas outras fragilidades amplamente documentadas que impelem o questionamento da legitimidade dos juízes e da credibilidade daquelas instâncias de resolução de conflitos. Consideramos relevante o desenvolvimento de um estudo especificamente dirigido a estas instâncias com um duplo objectivo: por um lado, identificar boas práticas e os principais bloqueios a um desempenho adequado; por outro definir os melhores termos de articulação com os tribunais judiciais. Hoje, a indefinição dos termos da sua articulação com o sistema judicial, seja quanto à força das suas decisões, seja quanto à forma de recurso daquelas, deslegitima não só os tribunais comunitários,

mas também os próprios tribunais judiciais, ao frustrarem as expectativas dos cidadãos que a eles se dirigem como reacção a uma decisão dos tribunais comunitários que consideram errada. A prática tem, ainda, evidenciado a existência de outros pontos de contacto entre tribunais comunitários e tribunais judiciais, com diferente expressão dependendo do contexto geográfico, que importa diagnosticar, como seja a colaboração que, por vezes, lhes é pedida na aplicação de medidas não privativas da liberdade ou de medidas de protecção de crianças e jovens. A articulação e complementaridade entre tribunais comunitários e tribunais judiciais deve ser um espaço privilegiado de análise num estudo sociojurídico sobre aqueles primeiros tribunais.

#### Justiça criminal

O carácter exploratório do presente estudo e o tempo limitado disponível para o seu desenvolvimento impediu o alargamento do seu objecto às questões relacionadas com a investigação, a justiça criminal e a execução das penas. Estas são, no entanto, vertentes do sistema de justiça que, atento, por um lado, o seu impacto na sociedade e, por outro, a atenção que tem merecido, quer no quadro nacional, que internacional, justifica uma reflexão e análise autónoma em futuros estudos de diagnóstico que possam alicerçar a definição de uma política criminal para o país.

#### Justiça administrativa

O presente estudo teve como objecto de análise apenas a jurisdição comum, não se tendo debruçado sobre a jurisdição administrativa. Esta constitui, no entanto, um campo de actuação do sistema de justiça fundamental, não só por constituir uma jurisdição na qual a fronteira entre os poderes políticos e judicial mais se discute, mas ainda por poder constituir um espaço privilegiado para fazer valer importantes direitos fundamentais dos cidadãos. É, assim, necessário, olhar com especial atenção para esta jurisdição.

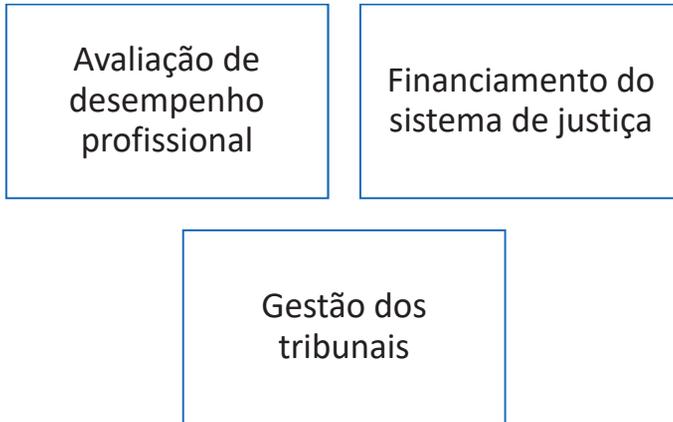
## Justiça laboral

No presente estudo verificámos que os conflitos laborais são dos que maior intercepção revelam entre diversas estruturas judiciais e não judiciais de resolução de conflitos. A sua particularidade exige a realização de um estudo dedicado a tais problemáticas, que identifique e analise as barreiras ao acesso à justiça laboral e que permita desenvolver instrumentos legais e boas práticas sólidas de articulação entre os tribunais judiciais e outras instâncias de resolução de conflitos, bem como condições que potenciem o impacto de inovações jurídicas na resposta dos tribunais judiciais e ou de outras estruturas de resolução da conflitualidade laboral.

Este desiderato revela-se particularmente relevante, atendendo, por um lado, à publicação da Lei n.º 10/2018, de 30 de Agosto, que veio aprovar o regime jurídico da organização, composição, funcionamento e competências do tribunal de trabalho e, por outro, às diferentes opiniões manifestadas pelos actores judiciais e sociais relativamente a este diploma. Este é um processo de reforma que importa acompanhar de perto, que deve ser devidamente monitorizado de modo a sinalizar os principais bloqueios que possam surgir a uma correcta aplicação e implementação do novo regime jurídico, identificando, concomitantemente, as possíveis soluções para os mesmos.

### ***b. Governação, administração e gestão dos tribunais***

O quadro constitucional e legal de governação, administração e gestão dos tribunais constitui, como referimos, dimensão fundamental em que assenta a independência do poder judicial. Ao longo do presente relatório identificámos diversas circunstâncias que condicionam a plena realização de uma administração judicial independente, sejam elas emergentes do quadro legal, a nível da governação ou da administração e gestão dos tribunais, sejam questões organizacionais e funcionais, internas e externas. Esta área prioritária de investigação pode ser desdobrada nas seguintes matérias centrais.



#### Avaliação de desempenho profissional

O sistema de avaliação de desempenho profissional e de progressão na carreira assume um papel fundamental na independência interna dos juízes, na transparência e na credibilização do sistema de justiça, devendo garantir uma adequada motivação profissional dos magistrados, assente em critérios objectivos e claros e que evitem efeitos perversos na tramitação processual e desincentivem comportamentos ou práticas desadequadas. A maioria dos magistrados que respondeu ao inquérito aplicado no âmbito deste projecto manifestaram reservas quanto à eficiência da inspecção judicial. Com base nas opiniões mais consensuais, pode concluir-se que a inspecção judicial se tornou sobretudo reactiva aos estímulos externos, nomeadamente às queixas e participações apresentadas, sem capacidade para o desenvolvimento de um plano próprio de inspecção, que envolva a deslocação aos tribunais, actuando essencialmente em dois planos: a) na classificação dos juízes, através da avaliação dos respectivos relatórios anuais de actividades enviados pelos próprios magistrados com peças de processos por si escolhidos; e b) em resposta a participações feitas contra magistrados ou oficiais de justiça.

Torna-se, assim, necessário olhar de forma particular para o sistema de avaliação de desempenho profissional dos magistrados e funcionários, identificando os principais bloqueios que estão a impedir que a mesma desempenhe, de forma adequada e eficiente, a sua função.

### Financiamento do sistema de justiça

Os resultados apresentados neste relatório, além de evidenciarem os constrangimentos financeiros a que, pelo menos alguns, tribunais estão sujeitos, mostram os desequilíbrios do actual sistema de financiamento. Além das receitas provenientes do Orçamento do Estado, as receitas provenientes da cobrança das custas judiciais constituem uma fonte de rendimento vital para a generalidade dos tribunais, que a utilizam para suprir as deficiências das verbas do orçamento do Estado e que vão “gerindo” as despesas de acordo com as verbas que dispõem de cada uma das fontes de financiamento. A metodologia de financiamento dos tribunais e de complemento das remunerações dos vários profissionais, também entendida como factor de motivação individual tem efeitos perversos. Em primeiro lugar, há tribunais que, atendendo às regras de custas existentes, não possuem receita suficiente que permita o pagamento das participações emolumentares, o que constitui um factor dissuasor de escolha do identificado tribunal, por parte de magistrados e funcionários, para a sua colocação. Em segundo lugar, de acordo com as percepções de alguns entrevistados, as participações emolumentares condicionam o andamento dos processos, considerando-se existir selecção dos processos que são mais ou menos rapidamente tramitados em função dos limites impostos para a participação emolumentar. Em terceiro lugar, alguns entrevistados referem, ainda, que a decisão sobre o montante de imposto de justiça a pagar é condicionada pela participação que o magistrado tem na receita. Em quarto lugar, aquele sistema cria uma discrepância salarial entre magistrados da mesma categoria e tempo de serviço em função das custas cobradas em cada tribunal, o que não corresponde, sequer, considerando a variável eficiência, a que finde, necessariamente, um maior número de processos. A pressão para uma maior cobrança de custas não tem especial impacto positivo, nem no índice de qualidade, nem no índice de eficiência do desempenho dos tribunais. Pelo contrário, como foi evidenciado, pode ter efeitos perversos na tramitação processual e condiciona o acesso à justiça.

É, assim, urgente uma reforma do modelo de financiamento dos tribunais e do estatuto remuneratório dos seus agentes.

## Gestão dos tribunais

O presente estudo identificou a essencialidade da figura do juiz presidente, não só na gestão administrativa e financeira do tribunal, mas também na gestão de recursos humanos, atendendo, inclusive, às práticas informais que foram relatadas pelos entrevistados de consulta a estes magistrados, por parte do CSMJ, para a apreciação de solicitações dos magistrados judiciais, como, por exemplo, requerimentos para ausência justificada do serviço ou frequência de acções de formação.

No entanto, também foi evidenciada a indefinição do seu estatuto, seja no que diz respeito aos critérios da sua designação, à formação que deverá possuir, seja quanto à acumulação de funções com as de carácter jurisdicional, como obstáculo a uma gestão eficiente. É, assim, necessário, estudar de forma mais aprofundada o papel que deverá assumir o juiz presidente, os critérios de designação e de permanência no cargo, entre outros aspectos relacionados com as condições de exercício de funções, e, de forma mais abrangente, qual o modelo de administração e gestão dos tribunais que melhor responda aos desafios que se colocam ao sistema judicial.

### *c. Valorização dos recursos humanos*

A valorização do sistema judicial exige a valorização dos seus recursos humanos. Um dos principais desafios dos processos de construção e consolidação dos sistemas de justiça, no quadro de um Estado de Direito democrático, reside na imperatividade de apetrechar a estrutura judicial com recursos humanos adequados, competentes e motivados. Uma das áreas prioritárias de intervenção deve, por isso, ser a do recrutamento e da formação dos actores judiciais. As carências formativas foram a preocupação mais transversalmente identificada pelos diversos entrevistados, evidenciando a instabilidade que tem sido vivenciada pelo CFJJ, como momentos prolongados de paralisia; a desarticulação entre a realização de cursos de formação inicial e a colocação posterior de magistrados; a selectividade e a opacidade dos critérios de selecção dos actores judiciais, especialmente magistrados judiciais e do Ministério Público, que são escolhidos para participar em acções de formação contínua; a desarticulação entre o movimento de especialização e o desenvolvimento

de políticas de formação que respondam àquele objectivo; a ausência de consideração das necessidades formativas dos actores, atendendo às funções que exercem; a necessidade de dar atenção aos novos desafios que os tribunais judiciais enfrentam; etc.

Se esta é uma das áreas mais relevantes de intervenção, é, também, aquela que maiores dificuldades oferece à construção de políticas públicas de justiça adequadas, uma vez que se trata de um processo de consolidação cujos resultados só são perceptíveis a longo prazo. Mas aquela é uma via essencial para atingir os objectivos de qualidade e eficiência do sistema de justiça.

Tratando-se de uma reforma estruturante do sistema de justiça, a mesma deve ser precedida de um estudo diagnóstico dirigido, principalmente, ao sistema de recrutamento de magistrados judiciais e do Ministério Público.

#### ***d. Avaliação do desempenho funcional dos tribunais***

A última área prioritária de investigação reporta-se à avaliação do desempenho funcional dos tribunais judiciais, quer considerando a resposta que é dada pelos tribunais à demanda que lhe é dirigida, quer ainda no que respeita às condições criadas para o atendimento aos cidadãos que a eles se dirigem na qualidade de intervenientes processuais, testemunhas, peritos, etc. O presente estudo exploratório permitiu identificar como o maior indicador de ineficiência a morosidade processual. Esta morosidade poderá ter diversas causas, nomeadamente circunstâncias relacionadas com a indisponibilidade de recursos humanos e materiais suficientes, situações relacionadas com excesso de formalismo processual ou complexidade desnecessária da legislação adjectiva, impreparação dos actores judiciais para lidar com alguns litígios mais complexos ou mesmo práticas corruptivas que influenciam o andamento dos processos, entre outras. A morosidade tem, ainda, explicações diferentes, dependendo do tipo de tribunal em causa, o que justifica a realização de estudos de caso que olhem para as diversas jurisdições e tribunais de forma particular.

A análise realizada neste estudo exploratório indica que a questão da morosidade processual aconselha a intervenção em duas áreas chave particulares: a justiça em recurso, por ser aquela que aparenta maiores níveis de pendências; e a justiça comercial, atendendo aos objectivos do processo de reforma em curso e que determinou a criação de secções de competência especializada.

#### A justiça em recurso

Como referimos, a criação dos Tribunais Superiores de Recurso e a sua entrada em funcionamento deu origem ao seu imediato congestionamento, com a recepção dos processos pendentes no Tribunal Supremo. Por outro lado, os dados disponíveis, que mostram um crescimento dos processos pendentes, no Tribunal Supremo, a partir de 2015, também indiciam que, apesar do efeito de alívio da carga de processos do Tribunal Supremo por força da entrada em funcionamento dos TSR, essa circunstância parece ter sido meramente temporária. Mantendo-se a tendência registada entre 2015 e 2017, rapidamente o Tribunal Supremo regressará a níveis significativos de pendências. É, assim, necessário, com urgência olhar para os factores, sejam eles processuais ou organizacionais, que condicionam uma resolução célere dos processos nos tribunais de recurso.

#### A justiça comercial

Um dos objectivos estratégicos das reformas da justiça, nos últimos 10 anos, foi o aumento da eficiência da justiça, com destaque para a justiça comercial, tendo como propósito conferir maior eficácia àquelas acções que serão as mais relevantes para os investidores, procurando, assim, melhorar a eficiência, a certeza e a segurança jurídica na aplicação do direito em processos com relevância para a economia, e, conseqüentemente, melhorando o ambiente de negócios. Criaram-se, assim, as secções de competência especializada em matéria comercial e, posteriormente, a elas associada, surgiu a introdução de algumas inovações jurídicas, como a mediação no ambiente judicial, como forma de impulsionar a celeridade na resolução destes conflitos.

Os dados disponíveis demonstram um predomínio das acções executivas nos processos entrados nas secções de competência especializada em matéria comercial. Em 2017, este tipo de acções representava já mais de metade dos litígios de natureza comercial entrados nos tribunais judiciais de Província. É, assim, necessário analisar se as secções de competência especializada em matéria comercial não se estarão a transformar em secções executivas, desvirtuando a sua vocação de especialização em matérias especialmente complexas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alemanno, A., & Stefan, O. (2014). Openness at the Court of Justice of the European Union : Toppling a Taboo. *Common Market Law Review*, 1(51), 97–139.
- Araújo, R., Gomes, C., & Fatato, M. K. (2012). A Organização Judiciária em Angola. In *A Luta pela Relevância Social e Política: os tribunais judiciais em Angola – Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação* (pp. 19–45). Coimbra: Almedina.
- Araújo, S. (2015). Desafiando a colonialidade. A ecologia de justiças como instrumento da descolonização jurídica. *Hendu: Revista Latino-Americana de Direitos Humanos*, 6(1), 26–46.
- Araújo, S. (2016). Para lá dos códigos. O papel do Estado e a heterogeneidade do pluralismo jurídico em Moçambique. *Políteia. Revista Do Instituto de Ciências Policiais e Segurança Interna*, 2, 19–38.
- Blankenburg, E. (1994). La mobilisation du droit. Les conditions du recours et du non-recours à la Justice. *Droit et Société*, (28), 691–703.
- Bureau Internacional do Trabalho. (2013). Diálogo social - Discussão recorrente sobre diálogo social, no quadro da Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa. In *Conferência Internacional do Trabalho, 102.ª Sessão*. Organização Internacional do Trabalho. Retrieved from [http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/cit102\\_rel6\\_dialogo\\_social.pdf](http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/cit102_rel6_dialogo_social.pdf)
- Cappelletti, M. (1989). *Juízes irresponsáveis*. Porto Alegre: Sérgio António Fabris Editor.
- Cappelletti, M., & Garth, B. (1978). *Access to Justice: a World Survey*. Milão: Giuffrè Editore.
- Cappelletti, M., & Garth, B. (1988). *O acesso à justiça*. Porto Alegre: Sergio Antonio

Fabris.

Compston, H. (2003). Beyond corporatism: A configurational theory of policy concertation. *European Journal of Political Research*, 42(6), 787–809. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00104>

Conselho de Ministros do Governo de Moçambique. (2006). *Plano de acção para a redução da pobreza absoluta - 2006-2009*. Maputo.

Conselho de Ministros do Governo de Moçambique. (2011). *Plano de acção para redução da pobreza - 2011-2014*. Maputo.

De Santos, B. S. (2006). The heterogeneous state and legal pluralism in Mozambique. *Law and Society Review*, 40(1), 39–76. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5893.2006.00258.x>

Dias, J. P., & Azevedo, R. G. (2008). *O papel do Ministério Público no poder judicial: estudo comparado dos países latino-americanos*. Coimbra: Almedina.

Fernando, P. (2017). Políticas Públicas de Controlo do Volume da Litigação. In M. de L. Rodrigues, N. Garoupa, P. Magalhães, C. Gomes, & R. G. Fonseca (Eds.), *40 anos de políticas de justiça em Portugal* (pp. 589–618). Coimbra: Almedina.

Fernando, P., Gomes, C., Araújo, R., & Fatato, M. K. (2012). Uma Caracterização da Procura nos Tribunais Judiciais em Luanda. In C. Gomes & R. Araújo (Eds.), *A Luta pela Relevância Social e Política: os tribunais judiciais em Angola – Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação*. Coimbra: Almedina.

Garapon, A. (1998). *O Guardador de Promessas*. Lisboa: Instituto Piaget.

Gomes, C. (2011). *Os atrasos na justiça*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Gomes, C. (2012). Justiça e democracia: o papel dos tribunais judiciais e os desafios à política de reformas. In B. de S. Santos & J. O. S. Van Dúnen (Eds.), *Sociedade e Estado em construção: desafios do direito e da democracia em Angola - Luanda e Justiça:*

- Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação - Volume I* (pp. 183–216). Coimbra: Almedina.
- Gomes, C. (2017). Tribunais e transformação social: desafios às reformas da justiça. In M. de L. Rodrigues, N. Garoupa, P. Magalhães, C. Gomes, & R. G. Fonseca (Eds.), *40 anos de políticas de justiça em Portugal* (pp. 733–751). Coimbra: Almedina.
- Gomes, C., Fernando, P., Araújo, R., & Fatato, M. K. (2012). A Justiça Cível e Administrativa. In C. Gomes & R. Araújo (Eds.), *A Luta pela Relevância Social e Política: os tribunais judiciais em Angola – Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação*. Coimbra: Almedina.
- Gomes, C., Fumo, J., Mbililana, G., & Santos, B. de S. (2003). Os tribunais comunitários. In B. de S. Santos & J. C. Trindade (Eds.), *Conflito e Transformação Social - Uma paisagem das Justiças em Moçambique - 2º Volume* (pp. 189–336). Porto: Afrontamento.
- Gomes, C., Lauris, É., & Araújo, R. (2012). Administração, Gestão e Funcionamento Interno dos Tribunais. In *A Luta pela Relevância Social e Política: os tribunais judiciais em Angola – Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação*. Coimbra: Almedina.
- Graça, J., Gomes, C., Fernando, P., & Henriques, M. (2017). *Os Tribunais em Timor-Leste - Desafios a um sistema judicial em construção*. Díli.
- Guarnieri, C. (2001). Judicial independence in latin countries of Western Europe. In P. H. Russel & D. M. O'Brien (Eds.), *Judicial independence in the age of democracy. Critical perspectives from around the world* (pp. 111–130). Charlottesville: University Press of Virginia.
- Instituto Nacional de Estatística. (2010). *Projeções anuais da população 2007-2040*. Maputo.
- Ishikawa, J. (2004). *Aspectos clave del Diálogo Social Nacional: un documento de referencia*

*sobre el diálogo social*. Genebra.

Jiménez, C. E. (2014). *Justicia Abierta: transparencia y proximidad de la justicia en el actual contexto de Open Government*. Barcelona: Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada del Departamento de Justicia. Generalidad de Cataluña.

José, A. C. (2010). *Avaliação do impacto do PARPA II no acesso à justiça em Moçambique*. Maputo.

José, A. C., Araújo, S., Fumo, J., & Cuahela, A. (2014). *Retratos da Justiça Moçambicana. Redes Informais de Resolução de Conflitos em Espaços Urbanos e Rurais*. Maputo.

Kyed, H. M., Coelho, J. P. B., Souto, A., & Araújo, S. (2012). *A dinâmica do pluralismo jurídico em Moçambique*. Maputo: CESAB.

Lauris, É., & Fernando, P. (2010). A dupla face de Janus: as reformas da justiça e a Lei Tutelar Educativa. *Julgar*, (11), 135–146.

Lauris, É., Gomes, C., & Araújo, R. (2012). O Acesso aos Tribunais: um olhar para o futuro. In C. Gomes & R. Araújo (Eds.), *A Luta pela Relevância Social e Política: os tribunais judiciais em Angola – Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação*. Coimbra: Almedina.

Marques, M. M. L., José, A. C., & Pedroso, J. (2003). A justiça cível nos tribunais provinciais. In B. de S. Santos & J. C. Trindade (Eds.), *Conflito e Transformação Social - Uma paisagem das Justiças em Moçambique - 1º Volume* (pp. 351–403). Porto: Edições Afrontamento.

Marques, M. M. L., & Pedroso, J. (2003). A advocacia e a representação jurídica. In B. de S. Santos & J. C. Trindade (Eds.), *Conflito e Transformação Social - Uma paisagem das Justiças em Moçambique - 2º Volume* (pp. 35–62). Porto: Edições Afrontamento.

Observatório da Justiça de Angola. (2012). *Fundamentos para a Promoção do Acesso ao Direito e à Justiça*. Luanda.

- Ordem dos Advogados de Moçambique. (2017). *Relatório Anual da Ordem dos Advogados de Moçambique 2016*. Maputo.
- Organização Internacional do Trabalho. (2013). *National Tripartite Social Dialogue - An ILO guide for improved governance*. Genebra: OIT.
- Pedroso, J., Trincão, C., & Dias, J. P. (2003). *Por caminhos da(s) reforma(s) da Justiça*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Pedroso, J., Trindade, J. C., José, A. C., & Santos, B. de S. (2003). Caracterização do desempenho dos tribunais: um roteiro dos bloqueios do sistema judicial. In B. de S. Santos & J. C. Trindade (Eds.), *Conflito e Transformação Social - Uma paisagem das Justiças em Moçambique - 1º Volumeº Volume* (pp. 519–612). Porto: Edições Afrontamento.
- Pedroso, J., Trindade, J. C., & Marques, M. M. L. (2003). O sistema judicial: os recursos e o movimento processual. In B. de S. Santos & J. C. Trindade (Eds.), *Conflito e Transformação Social - Uma paisagem das Justiças em Moçambique - 1º Volume* (pp. 319–350). Porto: Edições Afrontamento.
- Procuradoria-Geral da República. (2016). *Informação Anual de 2016 do Procurador-Geral da República à Assembleia da República*. Maputo.
- Procuradoria-Geral da República. (2017). *Informação Anual de 2017 do Procurador-Geral da República à Assembleia da República*. Maputo.
- Rhode, D. (2004). *Access to justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhode, D. (2009). Whatever Happened to Access to Justice. *42 Loyola of Los Angeles Law Review*, (42), 869–912.
- Rhode, D. (2013). Access to Justice: An Agenda for Legal Education and Research. *Journal of Legal Education*, 62(4 (May)).
- Santos, B. de S. (1986). Introdução à Sociologia da Administração da Justiça. *Revista*

*Crítica de Ciências Sociais*, (21), 11–37.

Santos, B. de S. (1990). O Estado e o direito na transição pós-moderna: para um novo senso comum sobre o poder e o direito. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (30), 13–43.

Santos, B. de S. (2000). *Os Tribunais e o Estado Moderno* (Conflito e Transformação Social: Uma paisagem das justiças em Moçambique [relatório de investigação]). Coimbra.

Santos, B. de S. (2001). Los Paisajes de la Justicia en las Sociedades Contemporaneas. In B. de S. Santos & M. G. Villegas (Eds.), *El Caleidoscopio de las Justicias en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes, Siglo del Hombre.

Santos, B. de S. (2002). *Reinventar a Democracia*. Lisboa: Gradiva.

Santos, B. de S. (2003). O Estado heterogéneo e o pluralismo jurídico. In B. de S. Santos & J. C. Trindade (Eds.), *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique* (pp. 47–128). Porto: Afrontamento.

Santos, B. de S. (2005). A justiça em Portugal: diagnósticos e terapêuticas. *Manifesto*, (7), 76–87.

Santos, B. de S. (2009). *Sociología Jurídica Crítica*. Madrid: Editorial Trotta.

Santos, B. de S. (2012a). Direito e justiça num país libertado há pouco do colonialismo e ainda há menos da guerra civil, em transição democrática. In B. de S. Santos & J. O. S. Van Dúnen (Eds.), *Sociedade e Estado em construção: desafios do direito e da democracia em Angola - Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação - Volume I* (pp. 23–83). Coimbra: Almedina.

Santos, B. de S. (2012b). *Portugal. Ensaio contra a auto-flagelação*. Coimbra: Almedina.

Santos, B. de S. (2014a). *O direito dos oprimidos*. Coimbra: Almedina.

Santos, B. de S. (2014b). *Para uma revolução democrática da justiça*. Coimbra: Almedina.

- Santos, B. de S. (2015). *Para uma Revolução Democrática da Justiça*. Coimbra: Almedina.
- Santos, B. de S. (2017). *As bifurcações da ordem. Revolução, cidade, campo e indignação*. Coimbra: Almedina.
- Santos, B. de S., & Ferreira, S. (2002). A Reforma do Estado-Providência entre Globalizações Conflituantes. In P. Hespanha & G. Carapinheiro (Eds.), *Risco social e incerteza: pode o Estado social recuar mais?* Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, B. de S., & Gomes, C. (1998). *Macau: O Pequeníssimo Dragão*. Porto: Afrontamento.
- Santos, B. de S., & Gomes, C. (2005). *Para uma agenda da reforma da justiça - Memorando do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa sobre bloqueios e propostas de solução*. Coimbra.
- Santos, B. de S., & Gomes, C. (2010). *A gestão nos tribunais: um olhar sobre a experiência das comarcas piloto*. Coimbra.
- Santos, B. de S., & Gomes, C. (2011). *O sistema judicial e os desafios da complexidade social: novos caminhos para o recrutamento e formação de magistrados*. Coimbra.
- Santos, B. de S., Marques, M. M. L., Pedroso, J., & Ferreira, P. L. (1996). *Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas: O Caso português*. Porto: Afrontamento.
- Santos, B. de S., Pedroso, J., Trincão, C., & Dias, J. P. (2002). *O acesso ao direito e à justiça: um direito fundamental em questão*. Coimbra.
- Santos, B. de S., & Trindade, J. C. (2003a). *Conflito e Transformação Social - Uma paisagem das Justiças em Moçambique - 1.º Volume*. Porto: Afrontamento.
- Santos, B. de S., & Trindade, J. C. (2003b). *Conflito e Transformação Social - Uma paisagem das Justiças em Moçambique - 2.º Volume*. Porto: Afrontamento.
- Serra, C. M. (2012). Dez anos de formação inicial de magistrados. In C. M. Serra, A. C. José, & D. Manguê (Eds.), *Edição Comemorativa dos 10 anos do Centro de Formação*

*Jurídica e Judiciária*. Maputo: CFJJ.

Trindade, J. C. (2003). Rupturas e Continuidades nos Processos Políticos e Jurídicos. In B. de S. Santos & J. C. Trindade (Eds.), *Conflito e Transformação Social - Uma paisagem das Justiças em Moçambique - 1º Volume* (pp. 97–127). Porto: Edições Afrontamento.

Trindade, J. C. ., & Pedroso, J. (2003). A Caracterização do Sistema Judicial e do Ensino e Formação Jurídica. In *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique* (pp. 259–318). Porto: Edições Afrontamento.

Trindade, J. C., Cruz, L., & José, A. C. (2017). *Relatório da avaliação do plano estratégico integrado do sector da justiça (2009-2014)*. Maputo.

Trindade, J. C., & Pedroso, J. (2003). A Caracterização do Sistema Judicial e do Ensino e Formação Jurídica. In B. de S. Santos & J. C. Trindade (Eds.), *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique* (pp. 259–318). Porto: Edições Afrontamento.

Voermans, W. (2007). Judicial transparency furthering public accountability for new judiciaries. *Utrecht Law Review*, 3(1), 148–159.

Welch, G. (1991). A Nova Justica em Mocambique. *Revista Crística de Ciências Sociais*, (32), 105–117.

World Bank. (2017a). *Doing Business 2018 - Reforming to Create Jobs - Mozambique*. Wahsington, D.C. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/506341510048628896/Doing-Business-2018-reforming-to-create-jobs-Mozambique>

World Bank. (2017b). *Mozambique - Country Partnership Framework for the period FY17-FY21*. Report No 104733-MZ. Wahsington, D.C. <https://doi.org/10.4254/wjh.v3.i1.24>

World Bank. (2018). *Doing Business 2018 Report - Reforming to Create Jobs - Comparing*

*Business Regulation for Domestic Firms in 190 Economies*. Washington, D.C.  
Retrieved from  
<http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/m/malaysia/MYS.pdf>



# Anexos



## ANEXO 1- INQUÉRITO



### INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO

(Dirigido a magistrados judiciais)

Exmo.(a) Sr.(a) Magistrado(a),

A Associação Moçambicana de Juizes (AMJ), em colaboração com o Observatório Permanente da Justiça Portuguesa do Centro de Estudos Sociais (OPJ/CES) da Universidade de Coimbra, está a promover a realização de um estudo exploratório de diagnóstico sobre o sistema de justiça moçambicano. Tendo por base a experiência de V.Exa., vimos solicitar a sua colaboração pedindo-lhe que preencha o inquérito que a seguir se apresenta. As suas respostas são muito importantes para a concretização deste estudo.

Toda a informação que nos prestar é anónima e nunca poderá ser associada à pessoa que a fornece. O inquérito demora cerca de 15 minutos a responder, assegurando-se a V. Exa que as respostas recolhidas serão utilizadas unicamente para os fins aqui expressos.

Após o preenchimento do inquérito, por favor, clique em "SUBMETER".

Estaremos ao dispor para esclarecimentos adicionais através do endereço de e-mail [opj@ces.uc.pt](mailto:opj@ces.uc.pt) ou através dos telefones +351 239 855 570 ou +351 239 855 572.

Agradecemos muito a sua disponibilidade em colaborar connosco.

#### **I. Dados pessoais**

##### **1. Sexo:**

- Masculino   
Feminino

##### **2. Idade:**

\_\_\_\_\_ anos

##### **3. Habilitações académicas:**

- Ensino secundário   
Licenciatura   
Pós-Graduação   
Mestrado   
Doutoramento   
Pós-doutoramento

**4. Terminou a licenciatura em Direito após o ingresso na magistratura:**

- Sim   
Não

**5. Frequentou algum curso de formação inicial antes de ingressar na magistratura?**

- Sim   
Não

**5.1. Se respondeu sim à pergunta 5, qual o curso de formação inicial que frequentou antes de ingressar na magistratura?**

- CFJJ   
Tribunal Judicial   
CEJ (Portugal)   
Outro  Qual? \_\_\_\_\_

**5.2. Se respondeu sim à pergunta 5, em que mês e ano concluiu o referido curso?**

\_\_\_\_\_

**6. Indique, por favor, o mês e ano de colocação no primeiro tribunal em que desempenhou funções:**

\_\_\_\_\_

**II. Informação sobre o tribunal**

**7. Indique, por favor, o tribunal em que desempenha funções actualmente.**

- Tribunal Supremo   
Tribunal Superior de Recurso   
Tribunal de Província   
Tribunal de Distrito

**8. Indique, por favor, a área em que actualmente exerce funções:**

- Cível   
Crime   
Menores   
Comercial   
Laboral   
Competência genérica   
Transgressões

**9. Indique, por favor, o ano em que foi colocado na secção em que desempenha funções actualmente:**

\_\_\_\_\_

**III. Caracterização do tribunal**

**10. Número de magistrados existentes**

**10.1. Quantos juizes, no total, tem o tribunal em que se encontra actualmente a exercer funções?**

- 1   
2   
Entre 3 e 6   
Entre 7 e 10   
11 ou mais   
Não sei

**10.2. Quantos magistrados do Ministério Público, no total, tem o tribunal em que se encontra actualmente a exercer funções?**

- 1   
 2   
 Entre 3 e 6   
 Entre 7 e 10   
 11 ou mais   
 Não sei

**11. Número de funcionários existentes**

**11.1. Quantos oficiais de justiça tem o tribunal em que se encontra actualmente a exercer funções?**

- Até 5   
 Entre 6 e 10   
 Entre 11 e 15   
 Entre 16 e 20   
 Entre 21 e 25   
 Entre 26 e 30   
 Mais de 30   
 Não sei

**11.2. Quantos assistentes de oficiais de justiça tem o tribunal em que se encontra actualmente a exercer funções?**

- Até 5   
 Entre 6 e 10   
 Entre 11 e 15   
 Entre 16 e 20   
 Entre 21 e 25   
 Entre 26 e 30   
 Mais de 30   
 Não sei

**11.3. Quantos funcionários do regime geral tem o tribunal em que se encontra actualmente a exercer funções?**

- Até 5   
 Entre 6 e 10   
 Entre 11 e 15   
 Entre 16 e 20   
 Entre 21 e 25   
 Entre 26 e 30   
 Mais de 30   
 Não sei

**12. Quantas secções tem o tribunal em que se encontra actualmente a exercer funções?**

- 1   
 2   
 Entre 3 e 5   
 Mais de 5   
 Não sei

**IV. Condições físicas e materiais do tribunal**

**13. Espaço físico (se não existir, por favor, indique "0")**

13.1. Número de gabinetes dos juízes \_\_\_\_\_

- 13.2. Cada Juiz tem um gabinete só para si?  
Sim  Não
- 13.3. Número de cartórios \_\_\_\_\_
- 13.4. Cada cartório tem uma sala própria?  
Sim  Não
- 13.5. Número de salas de julgamento \_\_\_\_\_
- 13.6. Número de salas de testemunhas \_\_\_\_\_
- 13.7. Número de salas de arquivo \_\_\_\_\_
- 13.8. Número de casas de banho \_\_\_\_\_
- 13.9. O tribunal onde exerce actualmente funções foi instalado:  
Há menos de 1 ano   
Entre 1 e 5 anos   
Entre 6 e 10 anos   
Entre 11 e 15 anos   
Entre 16 e 20 anos   
Não sei
- 13.10. O edifício do tribunal onde exerce actualmente funções foi construído:  
Há menos de 1 ano   
Entre 1 e 5 anos   
Entre 6 e 10 anos   
Entre 11 e 15 anos   
Entre 16 e 20 anos   
Não sei
- 13.11. O edifício foi sujeito a obras nos últimos 5 anos?  
Sim   
Não
- 13.12. Descreva, por favor, as condições do espaço físico em que está instalado o seu tribunal, nomeadamente no que diz respeito ao estado de conservação do edifício e mobiliário e à sua adequação às funções exercidas
- 
- 14. Meios materiais**
- 14.1. Existem, na sua secção, secretárias/mesas de trabalho para todos os magistrados?  
Sim  Não
- 14.2. Existem, na sua secção, secretárias/mesas de trabalho para todos os funcionários?  
Sim  Não
- 14.3. Existem, na sua secção, cadeiras para todos os magistrados?  
Sim  Não
- 14.4. Existem, na sua secção, cadeiras para todos os funcionários?  
Sim  Não
- 14.5. Existe, na sua secção, meios de transporte para a realização do trabalho do tribunal (por exemplo, para fazer as notificações, etc)?  
Sim  Não
- 14.6. Existe, na sua secção, fax?  
Sim  Não
- 14.6.1. Indique, por favor, em que condições funciona o fax.
- 
- 14.7. Existe, na sua secção, telefone?  
Sim  Não

14.7.1. Indique, por favor, em que condições funciona o telefone.

---



---

14.8. Existe, na sua secção, máquina de escrever?

Sim  Não

14.9. Existe, na sua secção, material de escritório (canetas, papel, etc.) adequado às necessidades do trabalho?

Sim  Não

14.10. Identifique, por favor, dos recursos materiais acima referidos quais os que identifica como sendo os que mais faltam para o exercício das suas funções.

---



---



---

## 15. Computadores

15.1. Existem, na sua secção, computadores?

Sim  Não

Se sim, indique, por favor:

15.1.1. Quantos computadores existem: \_\_\_\_\_

15.1.2. Em que condições de funcionamento se encontram esses computadores:

---

15.1.3. Quem tem acesso à utilização de computador:

---



---

## 16. Impressoras

16.1. Existem, nessa secção, impressoras?

Sim  Não

Se sim, indique, por favor:

16.1.1. Quantas impressoras existem: \_\_\_\_\_

16.1.2. Em que condições de funcionamento se encontram essas impressoras:

---



---

16.2. Existem, nessa secção, finteiros/tonners?

Sim  Não

## 17. Internet

17.1. A sua secção dispõe de acesso à internet?

Sim  Não

Se sim, descreva, por favor, as condições de utilização da rede de internet (facilidade de acesso, velocidade, etc.).

---



---

## 18. Programa informático de gestão de processos

18.1. Existe, na sua secção, algum programa informático de gestão de processos?

Sim  Não

Se sim, indique qual é o programa e descreva, por favor, as condições do seu funcionamento.

---



---

## 19. Acesso a legislação e outros documentos

19.1. Tem acesso a alguma base de dados de legislação?

Sim  Não

Se sim, indique, por favor,

19.1.1. qual é a base de dados de legislação que utiliza: \_\_\_\_\_

19.1.2. a base de dados de legislação é:

Do tribunal

Pessoal

19.1.3. a base de dados é:

De acesso gratuito

De acesso pago

## 20. Acesso a bases de dados de jurisprudência

20.1. Tem acesso a alguma base de dados de jurisprudência?

Sim  Não

Se sim, indique, por favor,

20.1.1. qual é a base de dados de jurisprudência que utiliza: \_\_\_\_\_

20.1.2. a base de dados de jurisprudência é:

Do tribunal

Pessoal

20.1.3. a base de dados é:

De acesso gratuito

De acesso pago

## 21. Biblioteca

21.1. Existe, no seu tribunal, alguma biblioteca?

Sim  Não

Se sim, descreva, por favor, as condições do seu funcionamento.

---

## V. Formação inicial e contínua

22. Como avalia o grau de preparação que lhe conferiu a formação inicial no CFJJ para o exercício das suas funções, no que diz respeito aos aspectos seguintes?

	Muito má preparação	Má preparação	Nem boa nem má	Boa preparação	Muito boa preparação
Relação dos magistrados com a comunicação social					
Gestão de situações de crise no tribunal					
Relação com os advogados e técnicos do IPAJ					
Relação com os intervenientes nos processos (partes, réus, testemunhas, perícias etc.)					
Relação profissional entre juízes					
Relação profissional entre juízes e magistrados do MP					
Relação entre juízes e funcionários					
Gestão da sua agenda					
Preparação técnico-jurídica					

Preparação para conhecer e se articular com outras instâncias de resolução de conflitos, designadamente, os tribunais comunitários					
Preparação para se articular com outras instâncias auxiliares/complementares da acção dos tribunais (polícias, perícias, instâncias de apoio às crianças, etc.)					

**23. Ao longo da sua carreira enquanto magistrado judicial, antes de mudar de área ou de nível de tribunal, frequentou alguma acção de formação específica sobre a matéria em que passou a exercer funções?**

- Sim   
 Não   
 Nunca mudei de área/jurisdicção

**24. Durante o último ano, em quantas acções de formação contínua participou?**

- Nenhuma   
 1   
 Entre 2 e 4   
 Mais de 4

24.1. Se não frequentou qualquer acção formação, qual das seguintes razões melhor explica o que o impediu de frequentar.

- Não tive conhecimento da existência de qualquer formação
- Não reunia os pré-requisitos necessários para a formação disponível (por exemplo, qualificações, experiência, antiguidade, etc.)
- A formação disponível era incompatível com o meu horário de trabalho
- Não tive tempo, devido a responsabilidades familiares ou outras
- Não existia qualquer benefício associado à participação na formação para efeitos de progressão na carreira
- Outro. Qual? \_\_\_\_\_

**25. Identifique os temas, a instituição que promoveu a formação contínua e a duração das acções de formação em que participou durante o último ano?**

**Formação 1**

Tema \_\_\_\_\_

Instituição \_\_\_\_\_

Duração \_\_\_\_\_

**Formação 2**

Tema \_\_\_\_\_

Instituição \_\_\_\_\_

Duração \_\_\_\_\_

**Formação 3**

Tema \_\_\_\_\_

Instituição \_\_\_\_\_

Duração \_\_\_\_\_

**Formação 4**

Tema \_\_\_\_\_

Instituição \_\_\_\_\_

Duração \_\_\_\_\_

**26. Identifique as razões que motivaram a frequência para cada uma das acções de formação em que participou durante o último ano?**

**Formação 1**

- Por indicação do Conselho Superior da Magistratura
- Por indicação do Tribunal Supremo
- Enriquecimento pessoal
- Aposta pessoal numa área específica
- Outra

**Formação 2**

- Por indicação do Conselho Superior da Magistratura
- Por indicação do Tribunal Supremo
- Enriquecimento pessoal
- Aposta pessoal numa área específica
- Outra

**Formação 3**

- Por indicação do Conselho Superior da Magistratura
- Por indicação do Tribunal Supremo
- Enriquecimento pessoal
- Aposta pessoal numa área específica
- Outra

**Formação 4**

- Por indicação do Conselho Superior da Magistratura
- Por indicação do Tribunal Supremo
- Enriquecimento pessoal
- Aposta pessoal numa área específica
- Outra

**27. Como avalia, em geral, as acções de formação contínua em que participou durante o último ano?**

**Formação 1**

- Muito negativo
- Negativo
- Nem positivo nem negativo
- Positivo
- Muito positivo

**Formação 2**

- Muito negativo
- Negativo
- Nem positivo nem negativo
- Positivo
- Muito positivo

**Formação 3**

- Muito negativo
- Negativo
- Nem positivo nem negativo
- Positivo
- Muito positivo

**Formação 4**

- Muito negativo
- Negativo
- Nem positivo nem negativo
- Positivo

Muito positivo

**28. Como avalia, relativamente à aplicabilidade dos conhecimentos adquiridos para a área ou tribunal em que desempenha funções, as acções de formação contínua em que participou durante o último ano?**

**Formação 1**

Muito negativo   
 Negativo   
 Nem positivo nem negativo   
 Positivo   
 Muito positivo

**Formação 2**

Muito negativo   
 Negativo   
 Nem positivo nem negativo   
 Positivo   
 Muito positivo

**Formação 3**

Muito negativo   
 Negativo   
 Nem positivo nem negativo   
 Positivo   
 Muito positivo

**Formação 4**

Muito negativo   
 Negativo   
 Nem positivo nem negativo   
 Positivo   
 Muito positivo

**29. No último ano frequentou alguma acção de formação contínua ministrada pelo CFJJ?**

Sim  Não

Se não, indique qual o motivo.

**30. Como avalia, em geral, a oferta de acções de formação contínua do CFJJ?**

Muito negativo   
 Negativo   
 Nem positivo nem negativo   
 Positivo   
 Muito positivo

Porquê?

**VI. Carreira profissional**

**31. Como avalia a evolução da carreira judicial nos últimos dez anos relativamente às seguintes dimensões?**

	Tem piorado muito	Tem piorado	Tem permanecido igual	Tem melhorado	Tem melhorado muito
Preparação e competência profissional dos juizes					

Independência no exercício profissional face ao poder político					
Independência no exercício profissional face a instâncias superiores do poder judicial					
Remuneração					
Prestígio na sociedade					

**32. A carreira judicial depende de vários factores. Considerando a sua experiência pessoal, indique o grau de importância que cada um dos factores abaixo indicados assume actualmente para a *progressão na carreira*:**

Afirmação	Não importante	Pouco importante	Nem pouco nem muito importante	Muito importante	Totalmente importante
Número de anos na carreira					
Afinidades políticas					
Dedicação profissional					
Integridade e ética pessoal e profissional					
Boa cooperação com os colegas juizes					
Boas relações sociais ou da família					
Boa cooperação com outros profissionais da justiça					
Opinião dos magistrados de posição hierárquica superior					
Sexo					
Avaliação profissional					
Bons contactos dentro da magistratura judicial					
Nível elevado de habilitações académicas					
Capacidade de resposta às orientações do Tribunal Supremo					
Devoção aos ideais e valores da profissão					
Independência na tomada de decisões					
Participação associativa / sindical					

Experiência profissional especializada					
--	--	--	--	--	--

### VII. Percepções quanto à avaliação do sistema de justiça

33. Na sua opinião, diria que o acesso dos cidadãos aos tribunais é, no geral:

- Muito difícil   
 Difícil   
 Nem fácil nem difícil   
 Fácil   
 Muito fácil

34. Qual a importância que atribui a cada um dos seguintes factores para o acesso dos cidadãos aos tribunais?

	Nada importante	Pouco importante	Nem muito nem pouco importante	Muito importante	Totalmente importante
Custas judiciais					
Corrupção no sistema judicial					
Honorários dos advogados					
Formação dos Juízes					
Formação dos Magistrados do MP					
Desconhecimento da forma de funcionamento dos tribunais					
Morosidade dos processos					
Complexidade dos processos					
Distância cultural dos tribunais					
Distância geográfica dos tribunais					
Desconhecimento dos direitos					
Recurso a outras formas de resolução de litígios					
Credibilidade da justiça aos olhos dos cidadãos					

35. Qual a importância que atribui às seguintes instâncias no que diz respeito à resolução de conflitos (oficiais e não-oficiais):

	Nada importante	Pouco importante	Nem muito nem pouco importante	Muito importante	Totalmente importante
Tribunais Comunitários					

Tribunais arbitrais					
Mediação e Arbitragem Comercial					
Centro de Mediação Laboral					
Associações de defesa de direitos humanos					
Centros de práticas jurídicas					

**36. Na sua opinião, qual a importância dos tribunais comunitários para:**

	Nada importante	Pouco importante	Nem muito nem pouco importante	Muito importante	Totalmente importante
O acesso dos cidadãos à justiça					
Resolver com celeridade casos mais simples					
Resolver os conflitos da comunidade onde se inserem					
Como complemento da justiça realizada pelos tribunais judiciais					

**37. Das seguintes possibilidades, indique as três que considera como especialmente importantes para aumentar o acesso aos tribunais judiciais, ordenando de 1 a 3 (sendo 1 a mais importante e 3 a menos importante):**

- Aumentar o número de juizes nos tribunais de Distritos
- Aumentar a especialização dos tribunais de primeira instância
- Aumentar o número de tribunais de Distrito
- Expandir o IPAJ
- Desenvolver o apoio judiciário através da OAM
- Investir na disponibilização de videoconferência
- Institucionalizar tribunais itinerantes
- Proceder a uma reorganização da organização judiciária

**38. Como avalia as seguintes afirmações que surgem na opinião pública:**

	Muito incorrectas	Incorrectas	Nem incorrectas nem correctas	Correctas	Muito Correctas
A Justiça é muito lenta.					
Os magistrados não têm sensibilidade social.					

As decisões do Tribunal não são cumpridas.					
Os cidadãos não compreendem as decisões da justiça.					

**39. Indique, por favor, em que medida concorda com as seguintes afirmações:**

	Discorda totalmente	Discorda	Nem concorda nem discorda	Concorda	Concorda totalmente
Estou confiante que o sistema de justiça pune os criminosos e protege a economia formal.					
O sistema de justiça só funciona para os ricos e poderosos.					
O sistema de justiça defende os direitos humanos.					
O sistema de justiça é eficiente e eficaz no apoio à economia moderna e ao sector privado.					
Os tribunais são justos e imparciais.					
O poder político /governo interfere na justiça.					
Os tribunais necessitam de se apetrechar com novas ferramentas de organização e gestão					
A actual organização judiciária serve as necessidades dos cidadãos e das empresas					
O país dispõe de legislação processual adequada e moderna					
A generalidade dos tribunais não têm as condições físicas e materiais mínimas para que os profissionais que aí trabalham possam desenvolver normalmente o seu trabalho					
A formação dos juizes é suficiente					

A formação dos magistrados do Ministério Público é suficiente					
A formação dos oficiais de justiça é suficiente					
O sistema de inspecções de juízes é eficiente e imparcial					

## ANEXO 2 – EMAIL DO INQUÉRITO

Ex.mo(a) Senhor(a) Dr.(a),

A Associação Moçambicana de Juizes (AMJ), com o apoio da Fundação Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil (MASC), e em colaboração com o Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES), encontra-se a promover a realização de um estudo exploratório de diagnóstico sobre o desempenho funcional do sistema de justiça moçambicano. Esse estudo tem como objectivo geral a criação de bases sólidas de conhecimento sobre o acesso ao direito e à justiça e sobre o desempenho funcional da justiça moçambicana e o seu impacto na sociedade, em especial, no que respeita à defesa de direitos humanos e sociais. Com aquele estudo pretende-se não só propor algumas reformas e medidas coerentes, como também desenvolver uma agenda de investigação com vista a conhecer o desempenho específico das diferentes organizações da justiça, bem como a diversidade de realidades e de práticas sociais que requerem a atenção diferenciada do direito e do sistema judicial globalmente considerado.

A realização do estudo em curso obedece à adopção de metodologias de investigação quantitativas e qualitativas exigentes, que se querem em permanente diálogo. Uma dessas metodologias prende-se com a realização de um **inquérito online, totalmente anónimo e confidencial, dirigido a magistrados judiciais, com o objectivo de melhor conhecer não só a realidade dos tribunais em todo o país, mas também as percepções dos magistrados judiciais sobre vários temas centrais da justiça.**

O inquérito em causa encontra-se disponível no seguinte link:

<http://inqueritos.ces.uc.pt/index.php/856977?lang=pt>

O inquérito é totalmente anónimo, não sendo recolhidos quaisquer dados pessoais dos/as participantes. A resposta ao inquérito é muito breve e são necessários apenas 15 minutos para o fazer. Após o seu preenchimento, os/as senhores/as magistrados/as judiciais devem apenas clicar em "**submiter**" para validar as suas respostas.

A opinião dos/as senhores/as magistrados/as judiciais é determinante para o estudo em curso.

Solicita-se, assim, o preenchimento do inquérito através da identificada hiperligação (<http://inqueritos.ces.uc.pt/index.php/856977?lang=pt>), até ao próximo **dia 15 de Outubro**, tendo em vista melhor conhecer as percepções dos/as senhores/as magistrados/as sobre as condições do exercício da profissão e sobre outros temas centrais da justiça.

Estaremos ao dispor para esclarecimentos adicionais através do endereço de e-mail [opj@ces.uc.pt](mailto:opj@ces.uc.pt) ou através dos telefones +351 239 855 570 ou +351 239 855 572.

Agradecemos muito a sua disponibilidade em colaborar connosco.

AMJ

CES



## ANEXO 3 – GRELHAS DE ANÁLISE DE PROCESSOS

### Grelha de análise para processos da Sala de competência especializada Cível do Tribunal Superior de Recurso

N.º Processo Trib Superior Recurso			Patrocínio	Autor				
Secção				Réu				
Espécie			Decisão em primeira instância					
Tribunal de origem								
N.º Processo Trib origem								
Espécie								
Pedido								
Autor	Sexo		Acórdão					
	Profissão							
	Pessoa Coletiva							
Réu	Sexo							
	Profissão							
	Pessoa Coletiva							
Valor da acção								

Data      Descrição de todos os actos praticados  
 ...      ...  
 ...      ...

### Grelha de análise para processos da Sala de competência especializada Laboral do Tribunal Superior de Recurso

N.º Processo Trib Superior Recurso			Patrocínio	Autor				
Secção				Réu				
Espécie			Decisão em primeira instância					
Tribunal de origem								
N.º Processo Trib origem								
Espécie								
Pedido								
Autor	Sexo		Acórdão					
	Profissão							
	Pessoa Coletiva							
Réu	Sexo							
	Profissão							
	Pessoa Coletiva							
Valor da acção								

Data      Descrição de todos os actos praticados  
 ...      ...  
 ...      ...

### Grelha de análise para processos da Sala de competência especializada Criminal do Tribunal Superior de Recurso

N.º Processo Trib Superior Recurso		Patrocínio	Autor	
Secção			Réu	
Espécie		Decisão em primeira instância		
Tribunal de origem				
N.º Processo Trib origem				
Espécie				
Crime				
Autor	Sexo	Acórdão		
	Profissão			
	Pessoa Coletiva			
Réu	Sexo			
	Profissão			
	Pessoa Coletiva			
Valor da acção				

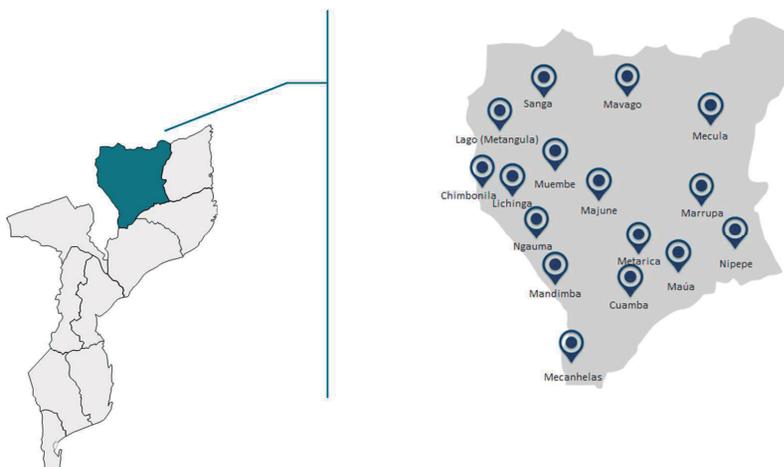
Data      Descrição de todos os actos praticados

...      ...

...      ...

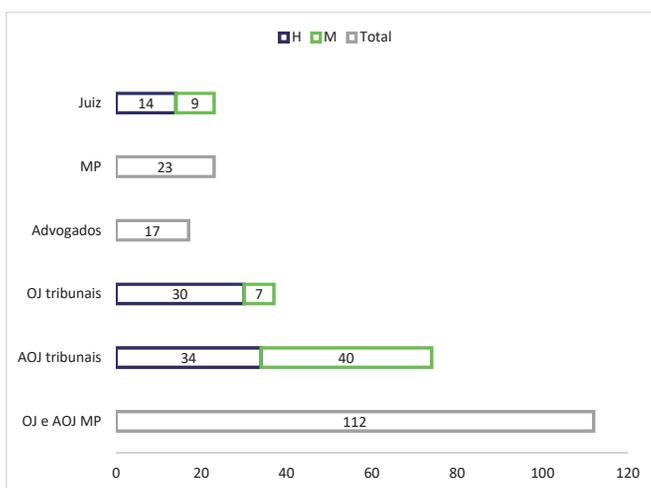
## ANEXO 4 - NIASSA

Figura 28 – Tribunais Distritais em funcionamento da Província do Niassa (2018)



Fonte: TS/CES-OPJ

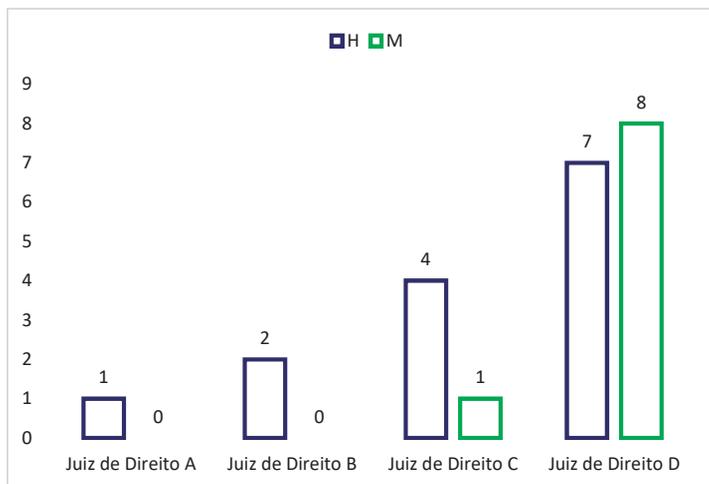
Gráfico 45 – Recursos humanos na Província de Niassa (2018)<sup>218</sup>



Fonte: CSMJ/PGR/OAM/CES-OPJ

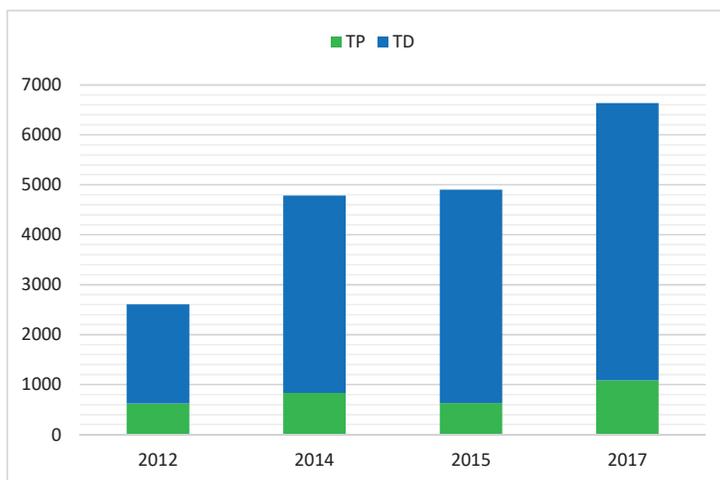
<sup>218</sup> Como se referiu nas notas metodológicas, as várias entidades que forneceram dados solicitados para a realização do presente estudo fizeram-no com níveis de desagregação distintos. Quanto aos recursos humanos, sempre que nos foram fornecidos dados, conforme solicitado, desagregados por sexo, os mesmos são assim apresentados. Quando essa desagregação não foi fornecida, são apresentados os dados totais. Esta nota é válida para todas as províncias aqui representadas.

Gráfico 46 – Juízes na Província de Niassa por categoria (2018)



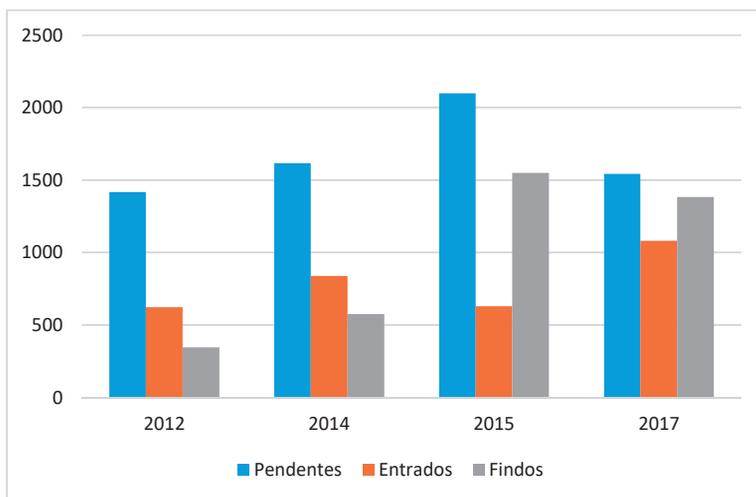
Fonte: CSMJ/CES-OPJ

Gráfico 47 – Processos entrados nos tribunais de Província e de Distrito da Província de Niassa (2012,2014,2015 e 2017)



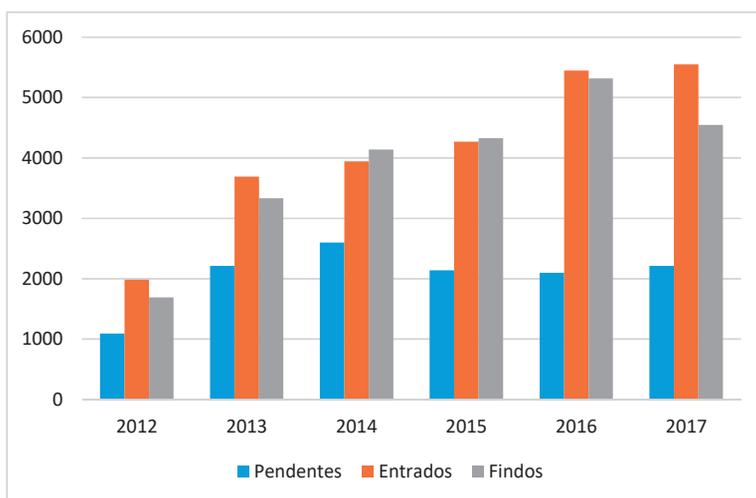
Fonte: TS/CES-OPJ

**Gráfico 48 – Movimento processual do Tribunal Provincial de Niassa (2012,2014, 2015 e 2017)**



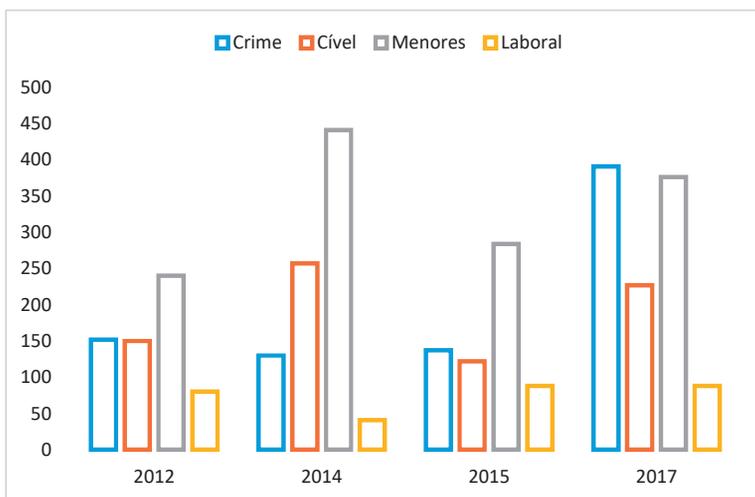
Fonte: TS/CES-OPJ

**Gráfico 49 – Movimento processual dos Tribunais de Distrito da Província de Niassa (2012-2017)**



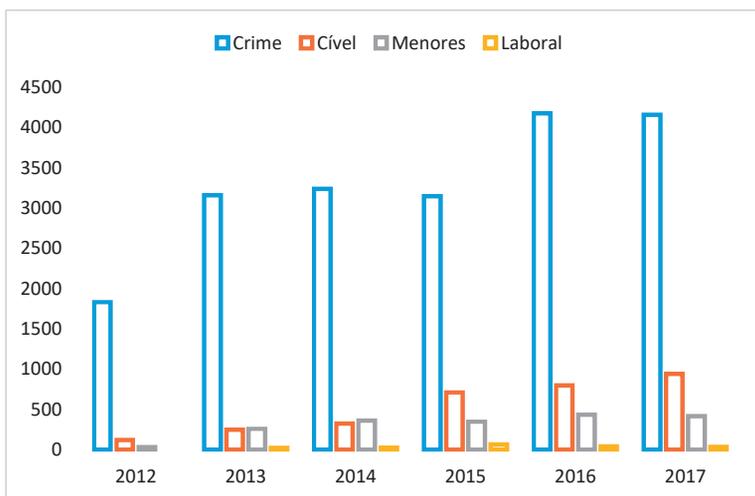
Fonte: TS/CES-OPJ

**Gráfico 50 – Processos entrados no Tribunal Provincial de Niassa por jurisdição (2012, 2014, 2015 e 2017)**



Fonte: TS/CES-OPJ

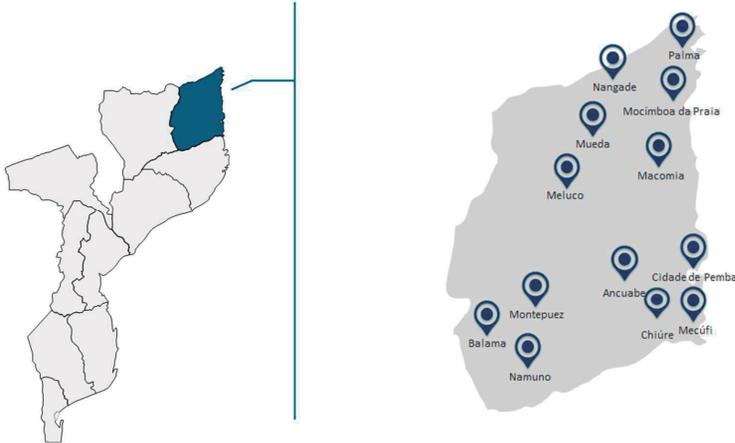
**Gráfico 51 – Processos entrados nos tribunais de Distrito da Província de Niassa por jurisdição (2012-2017)**



Fonte: TS/CES-OPJ

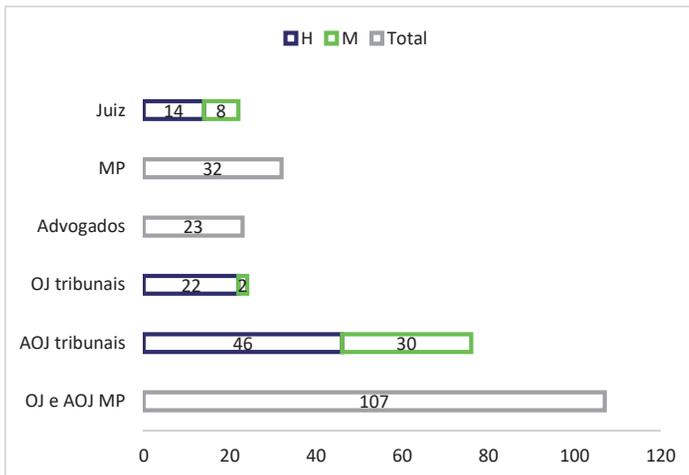
## ANEXO 5 – CABO DELGADO

Figura 29 - Tribunais Distritais em funcionamento da Província de Cabo Delgado



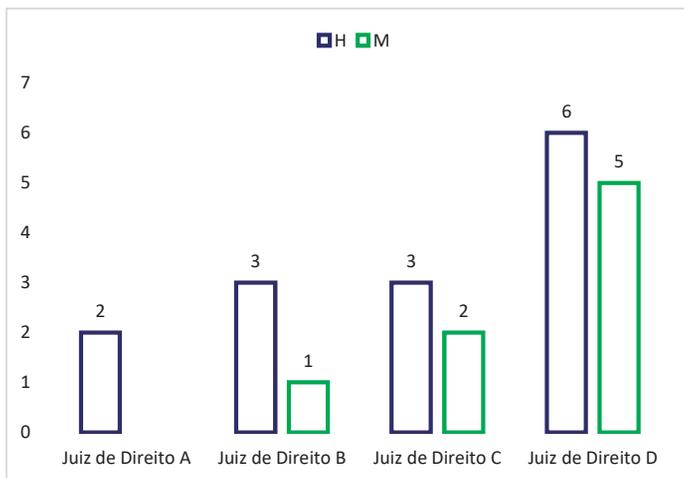
Fonte: TS/CES-OPJ

Gráfico 52 – Recursos humanos na Província de Cabo Delgado (2018)



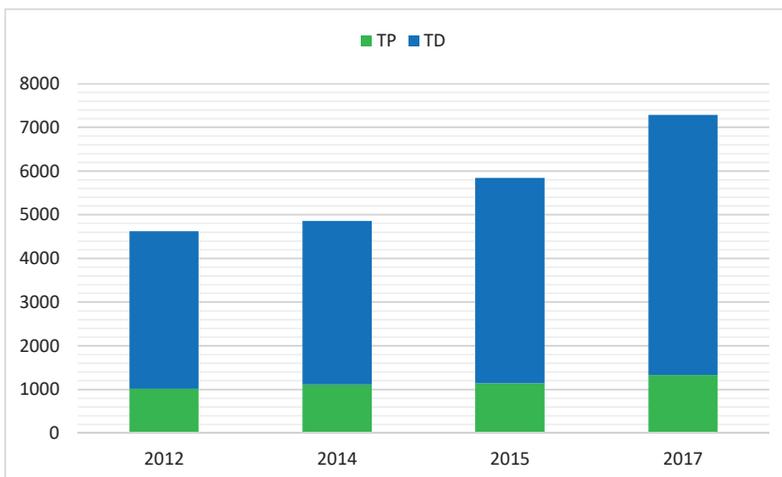
Fonte: CSMJ/PGR/OAM/CES-OPJ

Gráfico 53 – Juízes na Província de Cabo Delgado por categoria (2018)



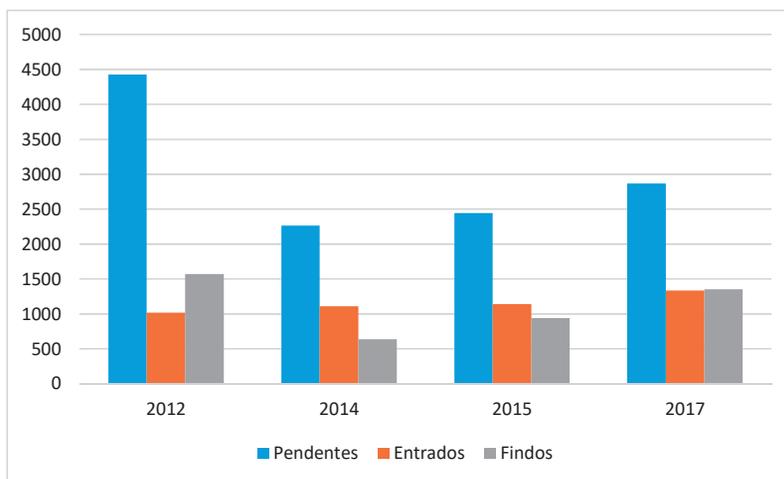
Fonte: CSMJ/CES-OPJ

Gráfico 54 – Processos entrados nos tribunais de Província e de Distrito da Província de Cabo Delgado (2012, 2014, 2015 e 2017)



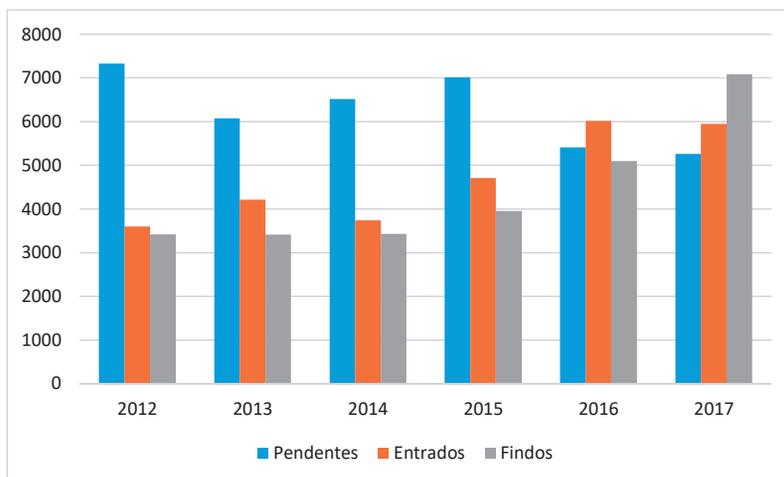
Fonte: TS/CES-OPJ

**Gráfico 55 – Movimento processual do Tribunal de Província de Cabo Delgado (2012, 2014, 2015 e 2017)**



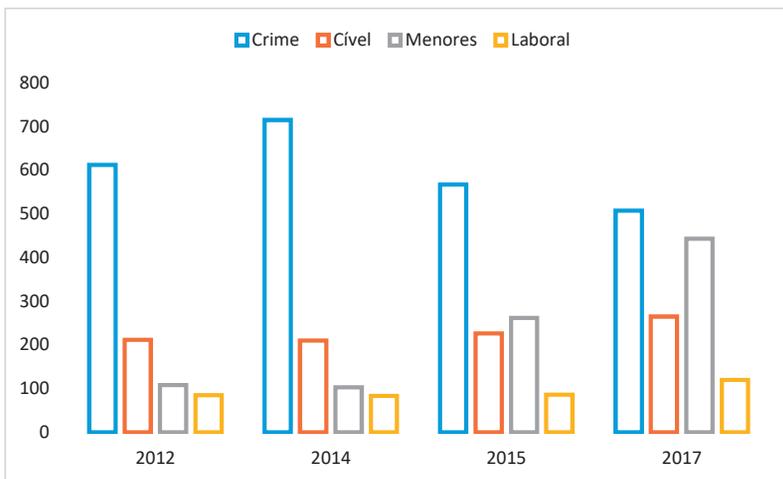
Fonte: TS/CES-OPJ

**Gráfico 56 – Movimento processual nos Tribunais de Distrito da Província de Cabo Delgado (2012-2017)**



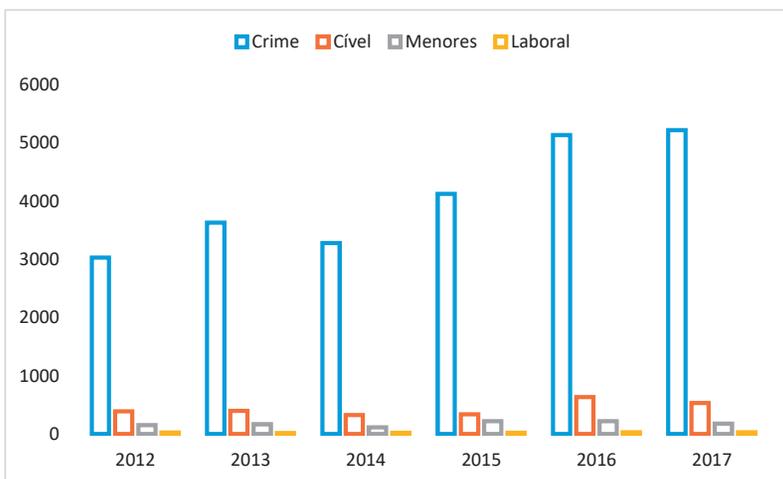
Fonte: TS/CES-OPJ

**Gráfico 57 – Processos entrados no Tribunal de Província de Cabo Delgado por jurisdição (2012, 2014, 2015 e 2017)**



Fonte: TS/CES-OPJ

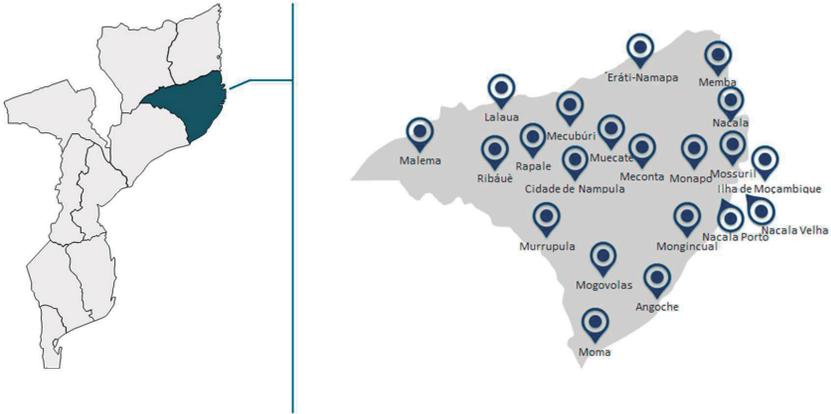
**Gráfico 58 – Processos entrados nos Tribunais de Distrito da Província de Cabo Delgado por jurisdição (2012-2017)**



Fonte: TS/CES-OPJ

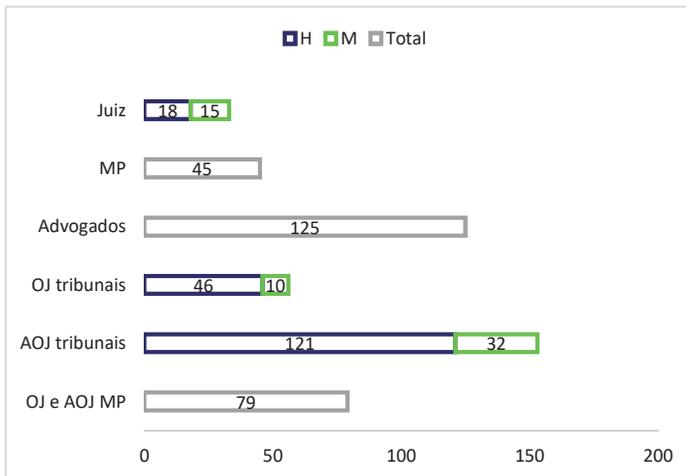
## ANEXO 6 - NAMPULA

Figura 30 - Tribunais Distritais em funcionamento da Província de Nampula



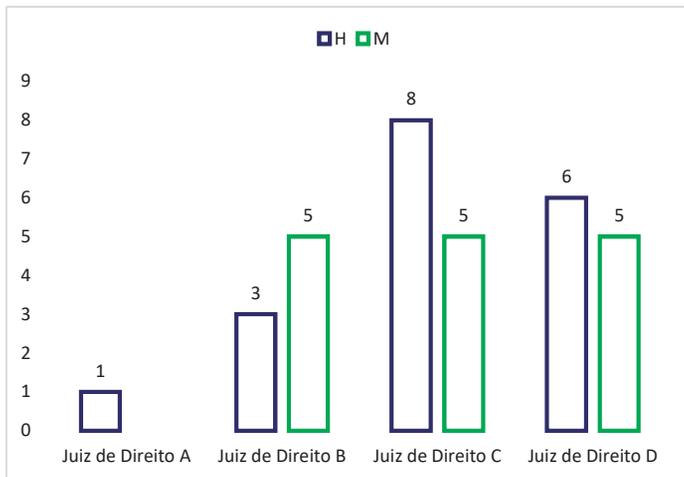
Fonte: TS/CES-OPJ

Gráfico 59 - Recursos humanos na Província de Nampula (2018)



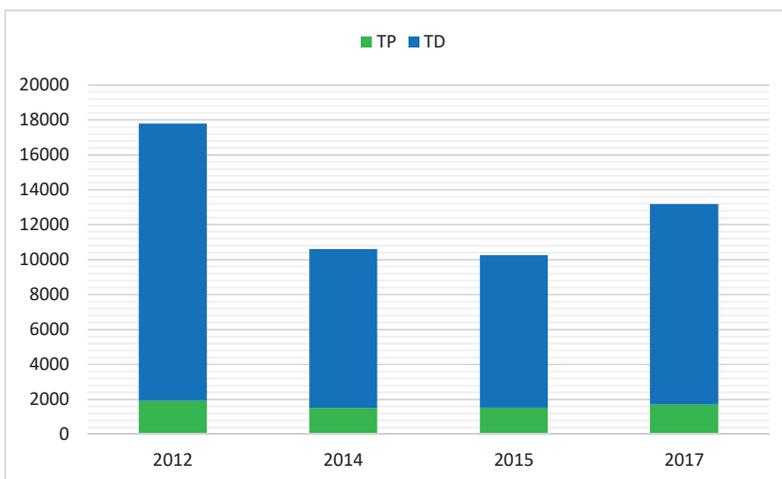
Fonte: CSMJ/PGR/OAM/CES-OPJ

Gráfico 60 – Juízes na Província de Nampula (2018)



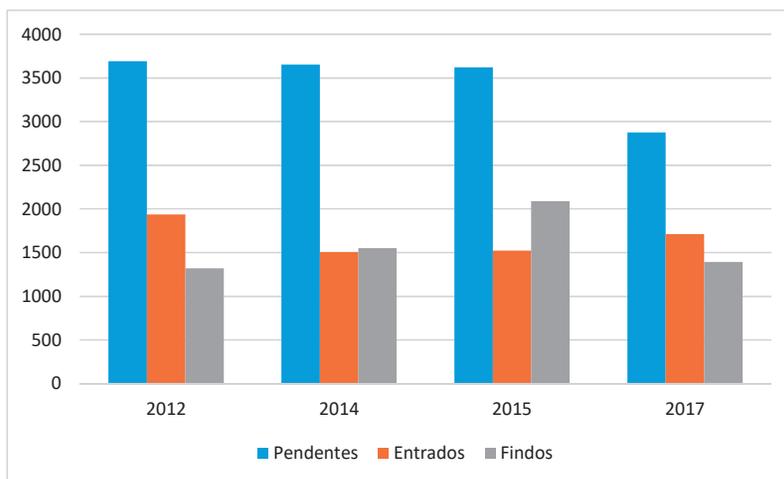
Fonte: CSMJ/CES-OPJ

Gráfico 61 – Processos entrados nos tribunais de Província e de Distrito da Província de Nampula (2012, 2014, 2015 e 2017)



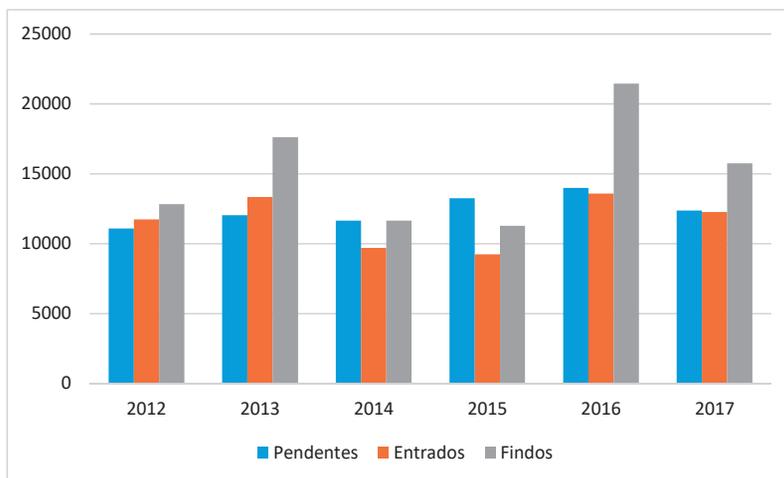
Fonte: TS/CES-OPJ

**Gráfico 62 – Movimento processual do Tribunal de Província de Nampula (2012, 2014, 2015 e 2017)**



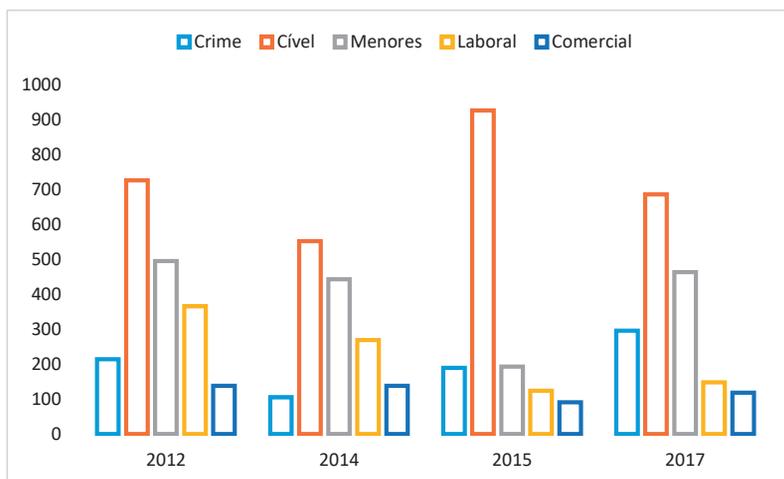
Fonte: TS/CES-OPJ

**Gráfico 63 – Movimento processual dos Tribunais de Distrito da Província de Nampula (2012-2017)**



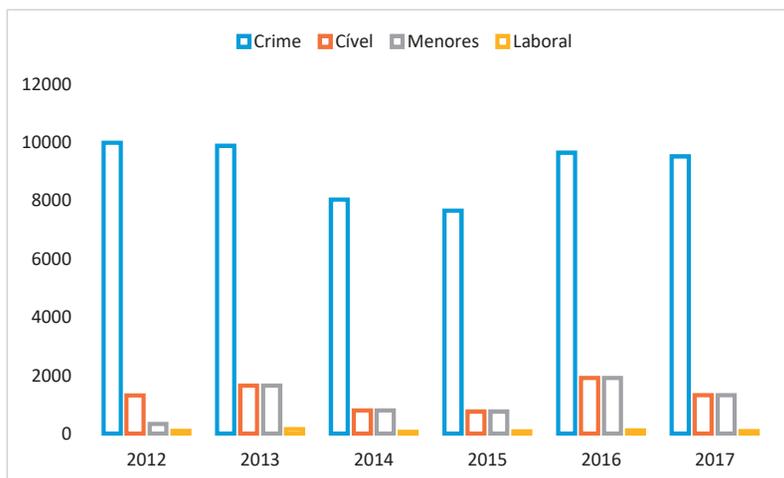
Fonte: TS/CES-OPJ

**Gráfico 64 – Processos entrados no Tribunal de Província de Nampula por jurisdição (2012, 2014, 2015 e 2017)**



Fonte: TS/CES-OPJ

**Gráfico 65 – Processos entrados nos Tribunais de Distrito da Província de Nampula (2012-2017)**



Fonte: TS/CES-OPJ

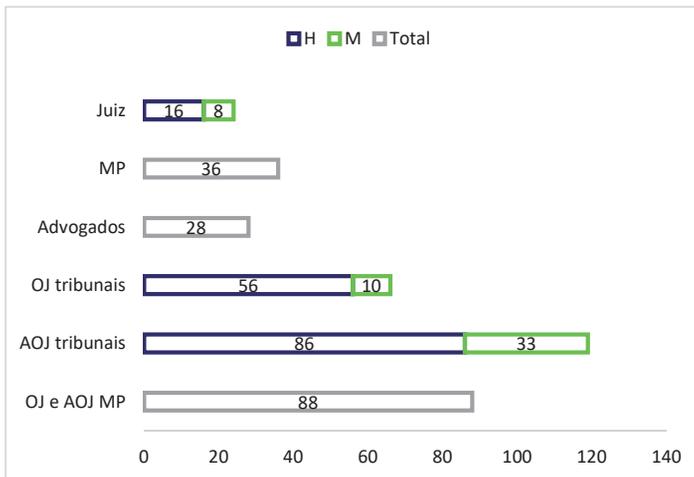
ANEXO 7 – ZAMBÉZIA

Figura 31 – Tribunais Distritais em funcionamento da Província da Zambézia



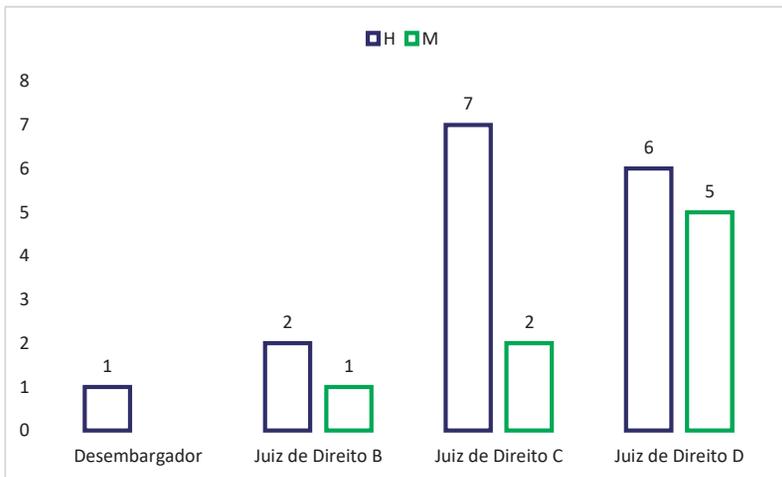
Fonte: TS/CES-OPJ

Gráfico 66 – Recursos humanos na Província da Zambézia (2018)



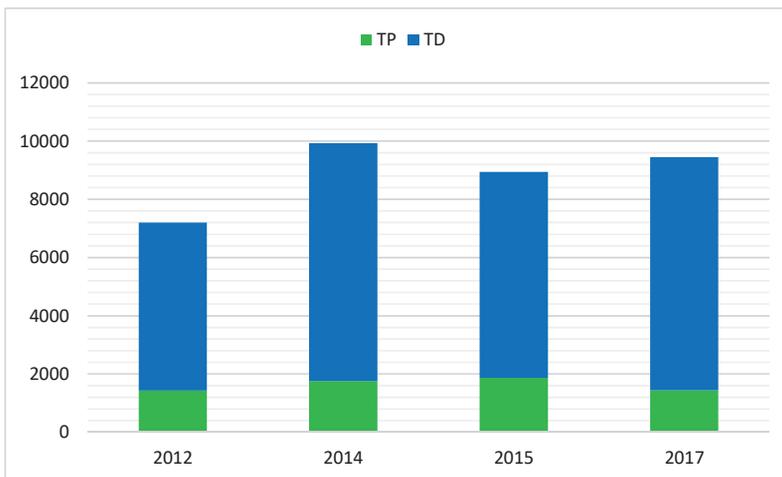
Fonte: CSMJ/PGR/OAM/CES-OPJ

Gráfico 67 – Juízes na Província da Zambézia (2018)



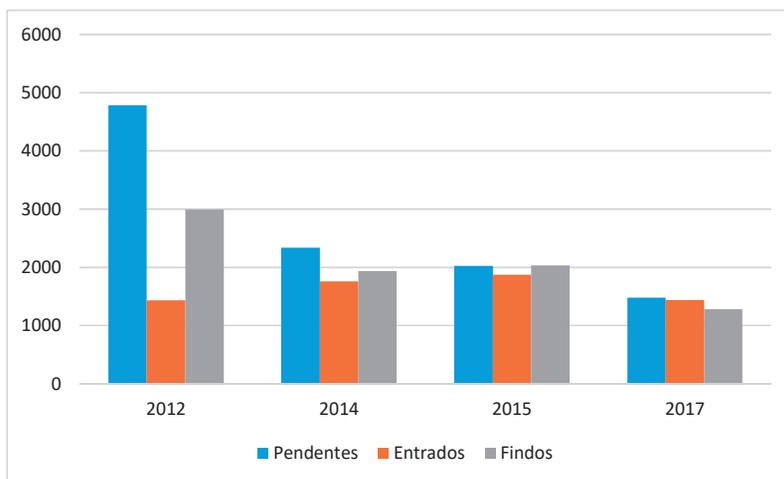
Fonte: CSMJ /CES-OPJ

Gráfico 68 – Processos entrados nos tribunais de Província e de Distrito da Província da Zambézia (2012, 2014, 2015 e 2017)



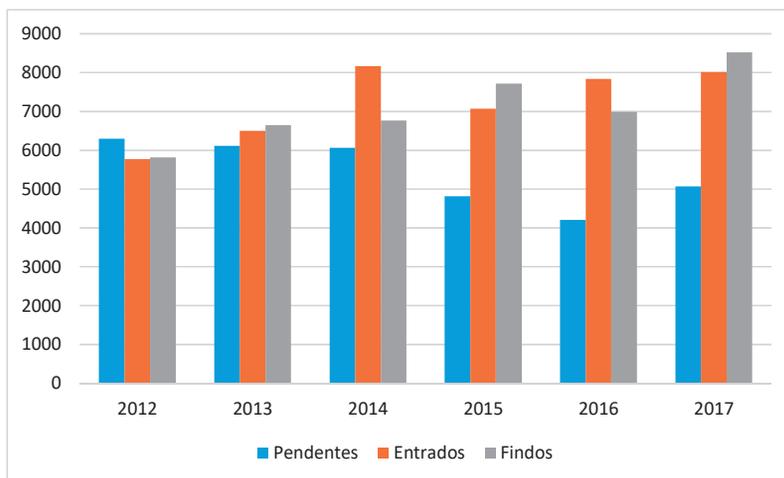
Fonte: TS /CES-OPJ

**Gráfico 69 – Movimento processual do Tribunal de Província da Zambézia (2012, 2014, 2015 e 2017)**



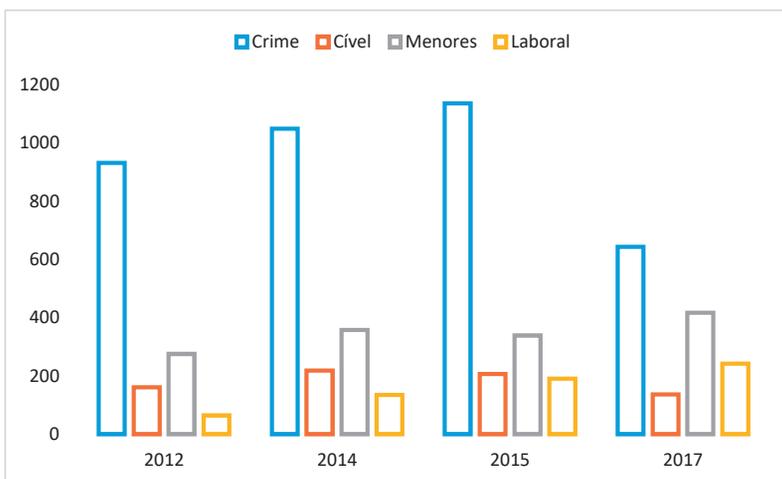
Fonte: TS /CES-OPJ

**Gráfico 70 – Movimento processual dos Tribunais de Distrito da Província da Zambézia (2012-2017)**



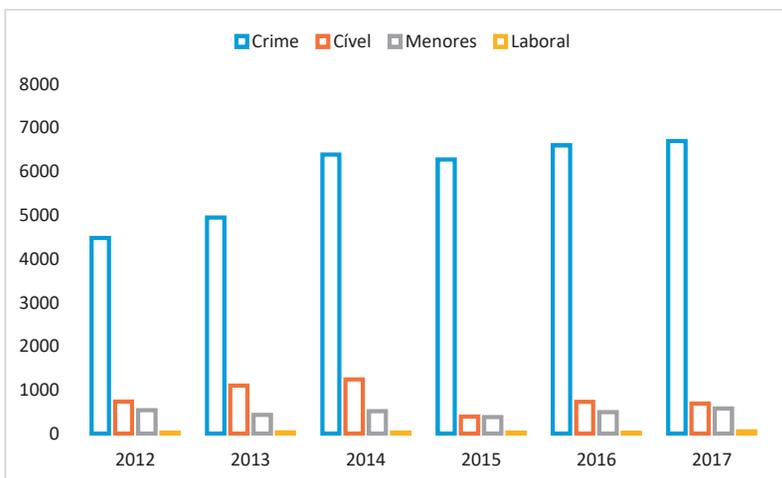
Fonte: TS /CES-OPJ

**Gráfico 71 – Processos entrados no Tribunal de Província da Zambézia por jurisdição (2012, 2014, 2015 e 2017)**



Fonte: TS /CES-OPJ

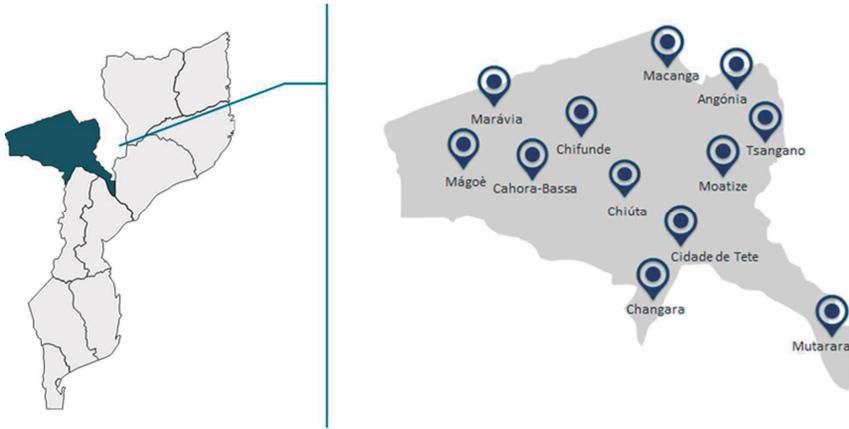
**Gráfico 72 – Processos entrados nos Tribunais de Distrito da Província da Zambézia (2012-2017)**



Fonte: TS /CES-OPJ

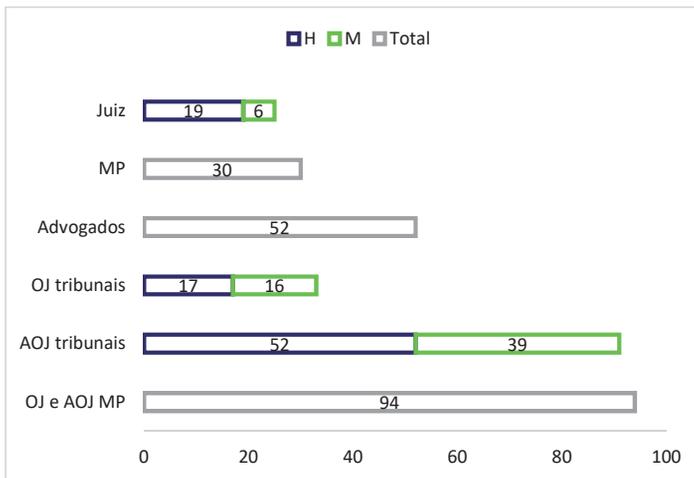
## ANEXO 8 - TETE

Figura 32 - Tribunais Distritais em funcionamento da Província de Tete



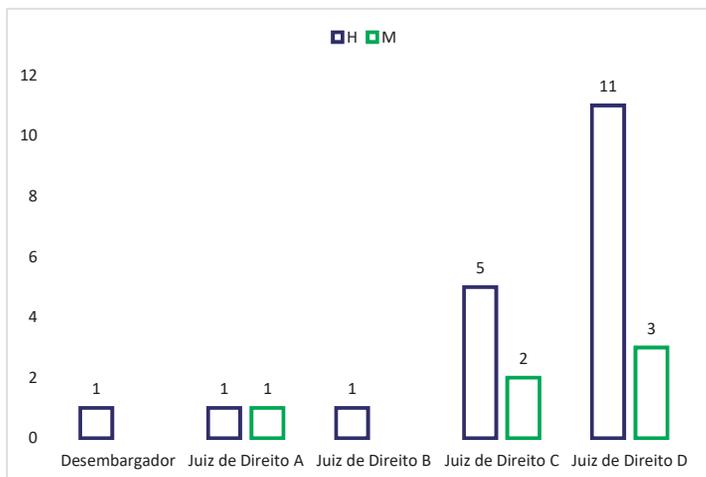
Fonte: TS/CES-OPJ

Gráfico 73 – Recursos humanos na Província de Tete (2018)



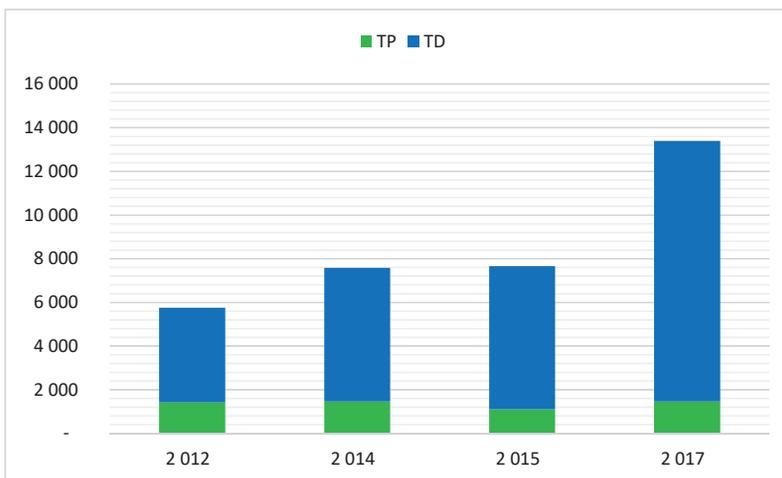
Fonte: CSMJ/PGR/OAM/CES-OPJ

**Gráfico 74 – Juizes na Província de Tete (2018)**



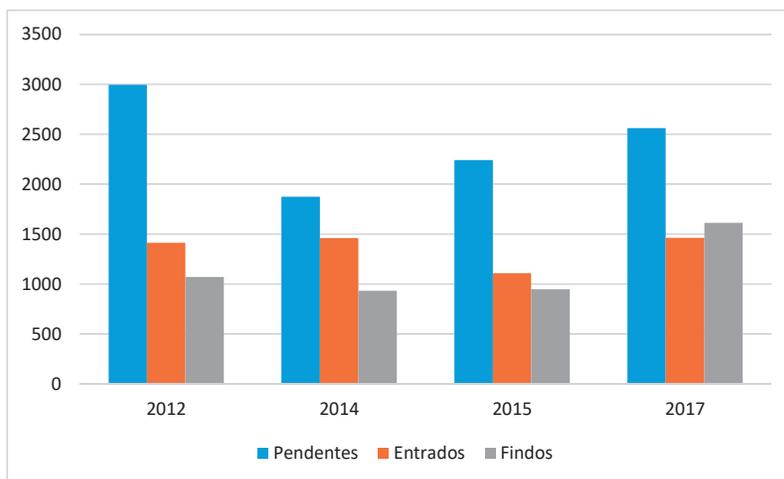
Fonte: CSMJ/ CES-OPJ

**Gráfico 75 – Processos entrados nos tribunais de Província e de Distrito da Província de Tete (2012, 2014, 2015 e 2017)**



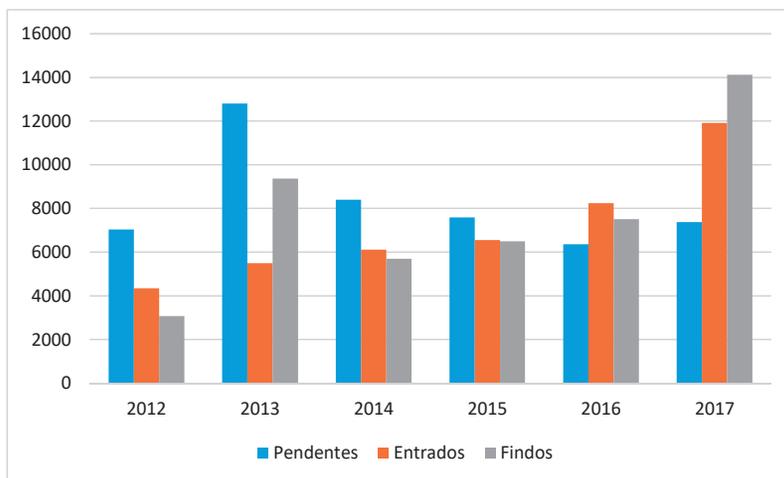
Fonte: TS/ CES-OPJ

**Gráfico 76 – Movimento processual do Tribunal de Província de Tete (2012, 2014, 2015 e 2017)**



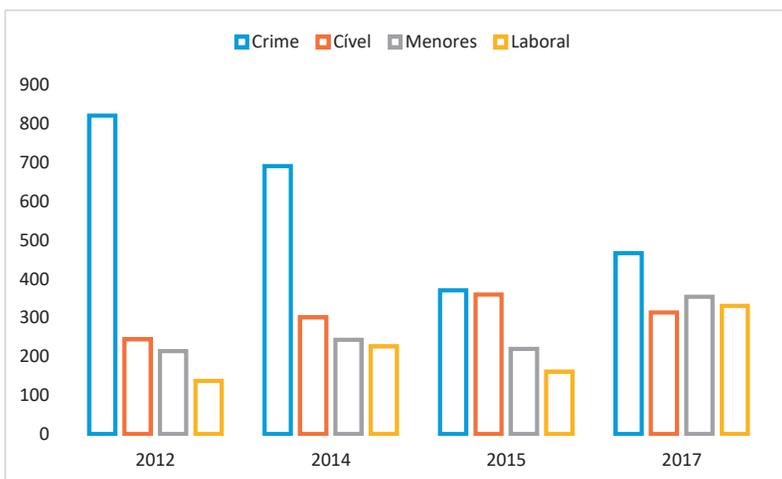
Fonte: TS/ CES-OPJ

**Gráfico 77 – Movimento processual dos Tribunais de Distrito da Província de Tete (2012-2017)**



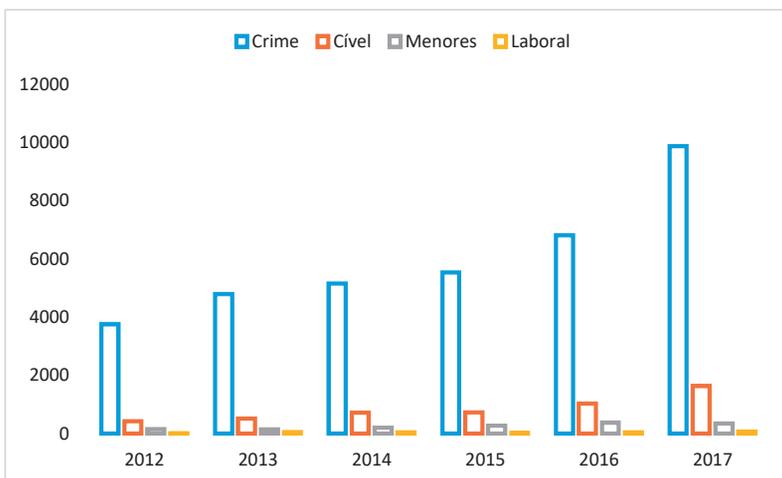
Fonte: TS/ CES-OPJ

**Gráfico 78 – Processos entrados no Tribunal de Província de Tete por jurisdição (2012, 2014, 2015 e 2017)**



Fonte: TS/ CES-OPJ

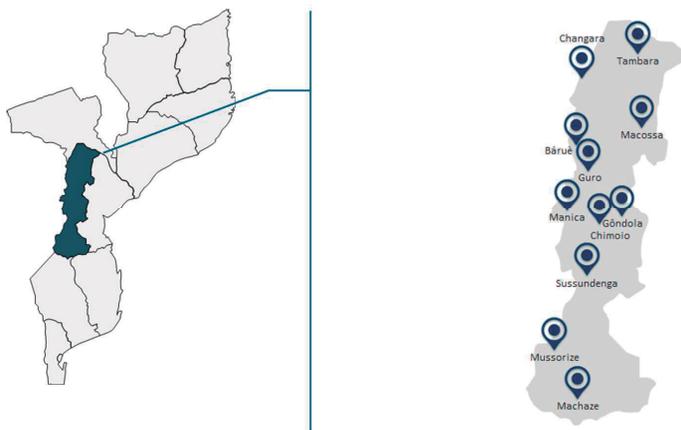
**Gráfico 79 – Processos entrados nos Tribunais de Distrito da Província de Tete por jurisdição (2012-2017)**



Fonte: TS/ CES-OPJ

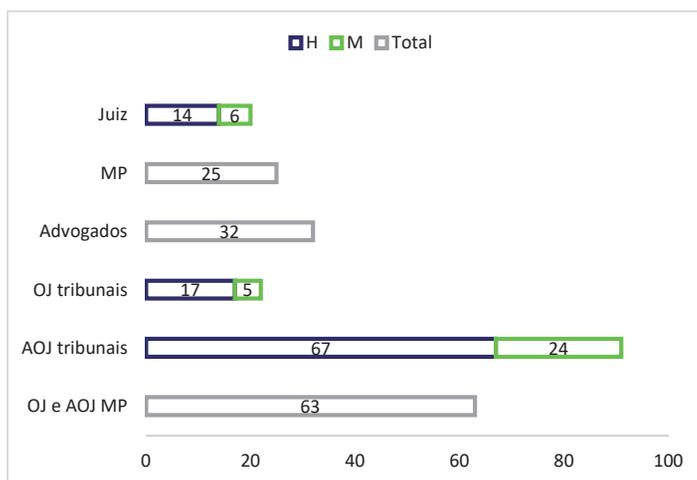
## ANEXO 9 – MANICA

Figura 33 - Tribunais Distritais em funcionamento da Província de Manica



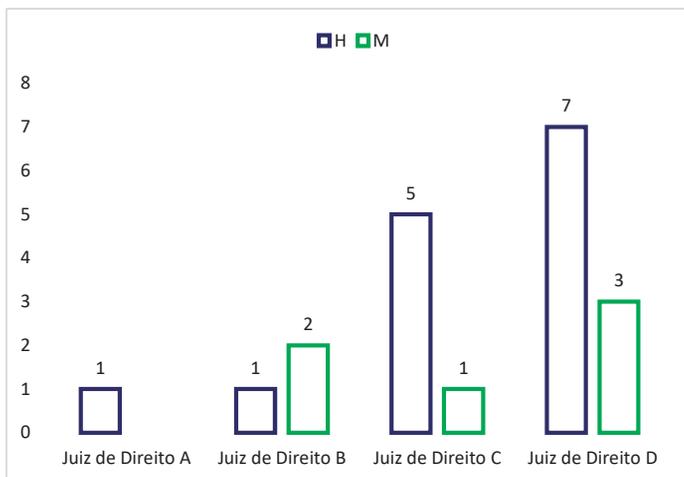
Fonte: TS/CES-OPJ

Gráfico 80 – Recursos humanos na Província de Manica (2018)



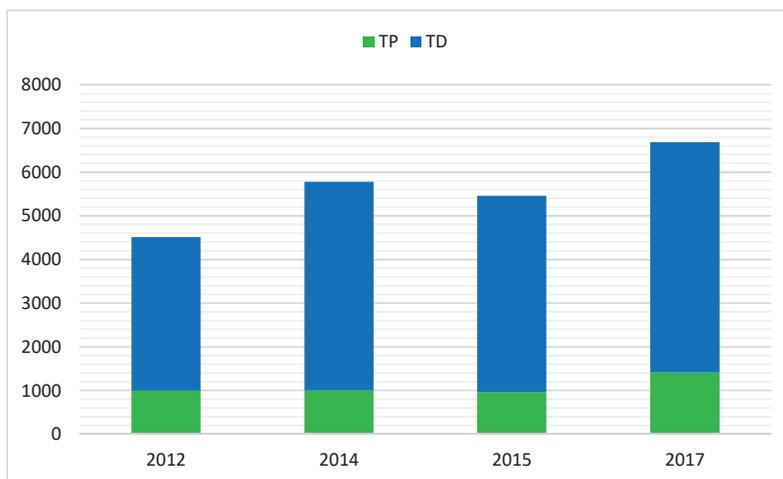
Fonte: CSMJ/PGR/OAM/CES-OPJ

Gráfico 81 – Juizes na Província de Manica (2018)



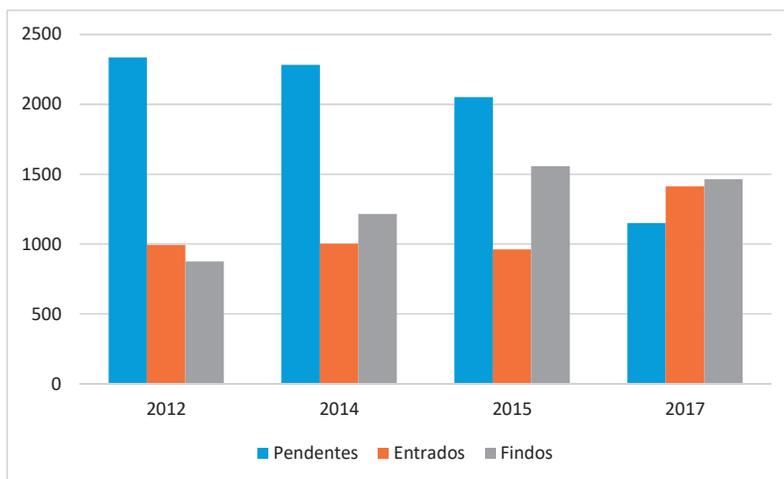
Fonte: CSMJ/CES-OPJ

Gráfico 82 – Processos entrados nos tribunais de Província e de Distrito da Província de Manica (2012, 2014, 2015 e 2017)



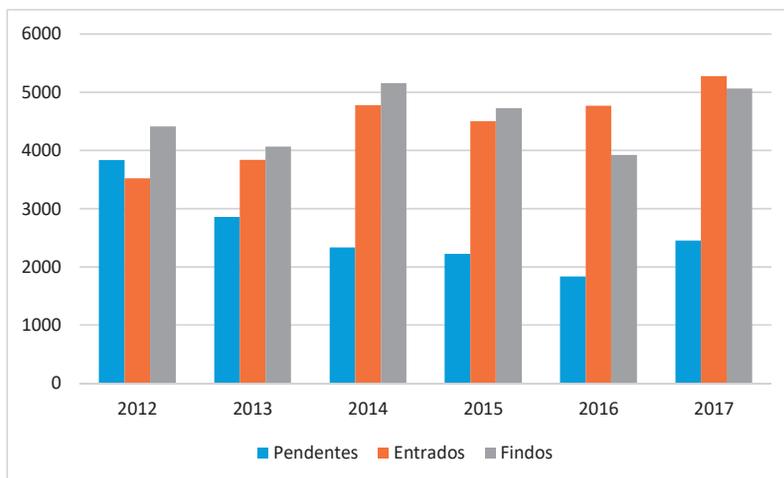
Fonte: TS/CES-OPJ

**Gráfico 83 – Movimento processual do Tribunal de Província de Manica (2012, 2014, 2015 e 2017)**



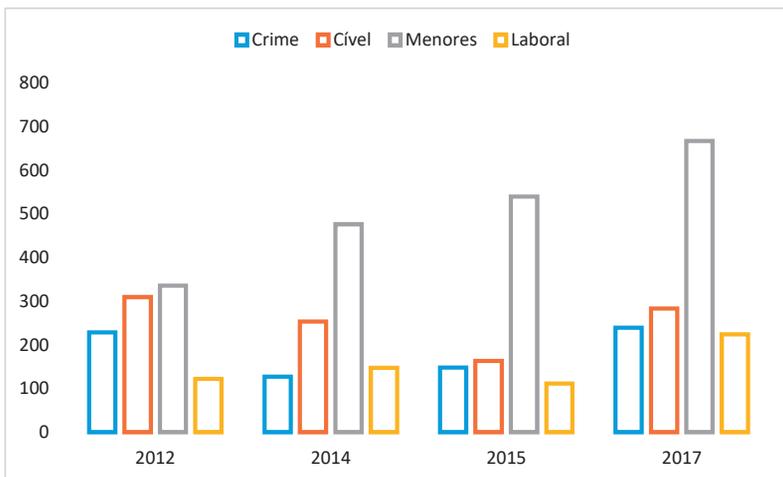
Fonte: TS/CES-OPJ

**Gráfico 84 – Movimento processual dos Tribunais de Distrito da Província de Manica (2012-2017)**



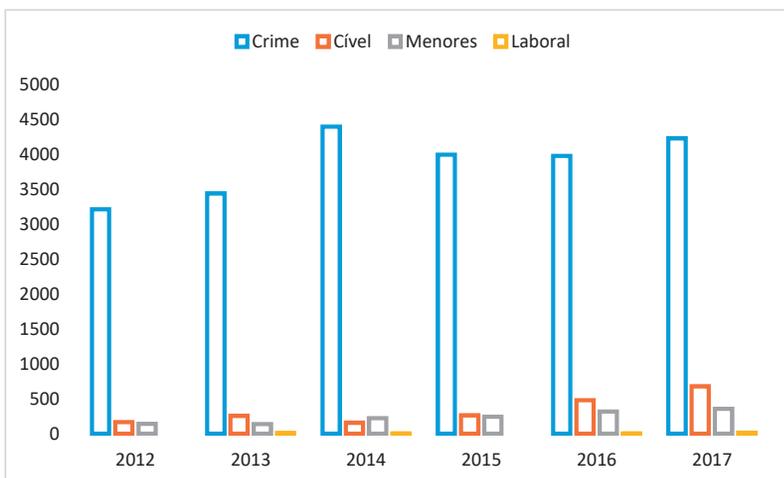
Fonte: TS/CES-OPJ

**Gráfico 85 – Processos entrados no Tribunal de Província de Manica por jurisdição (2012, 2014, 2015 e 2017)**



Fonte: TS/CES-OPJ

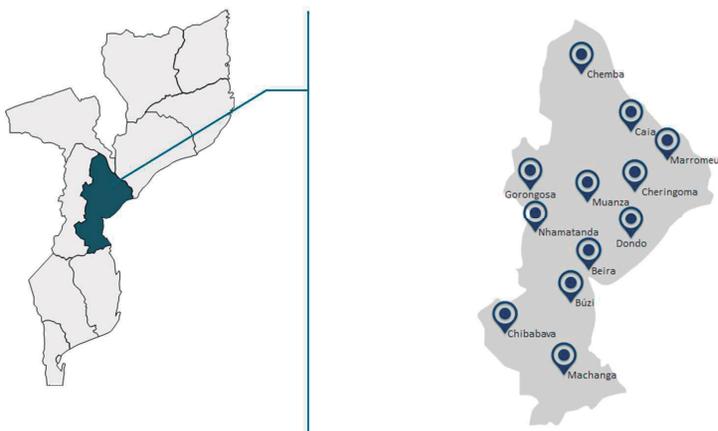
**Gráfico 86 – Processos entrados nos Tribunais de Distrito da Província de Manica por jurisdição (2012-2017)**



Fonte: TS/CES-OPJ

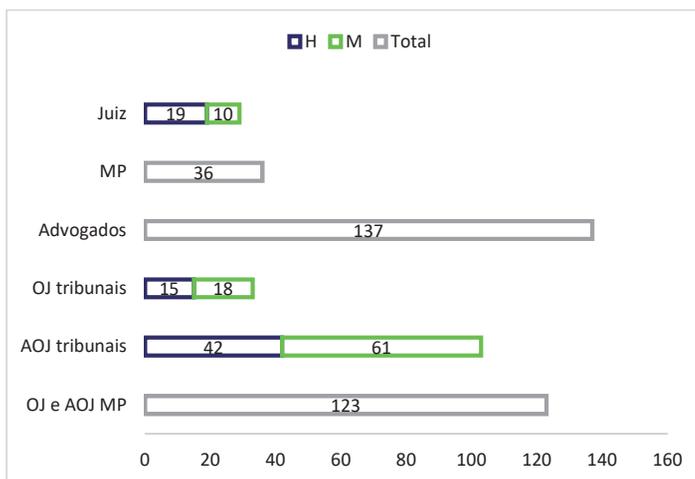
## ANEXO 10 – SOFALA

Figura 34 - Tribunais Distritais em funcionamento da Província de Sofala



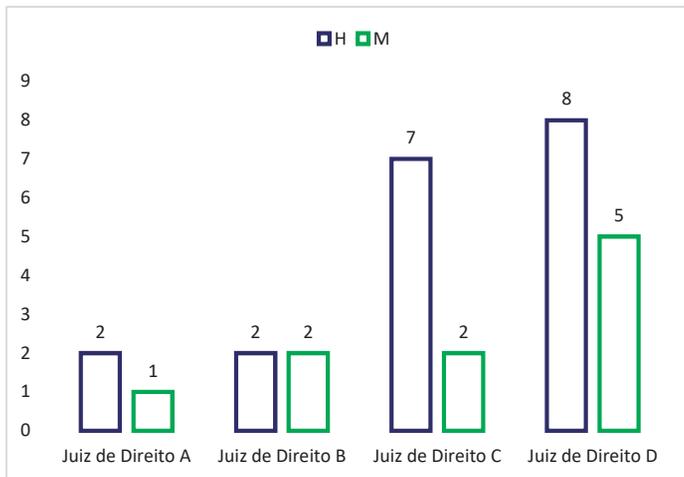
Fonte: TS/CES-OPJ

Gráfico 87 – Recursos humanos na Província de Sofala (2018)



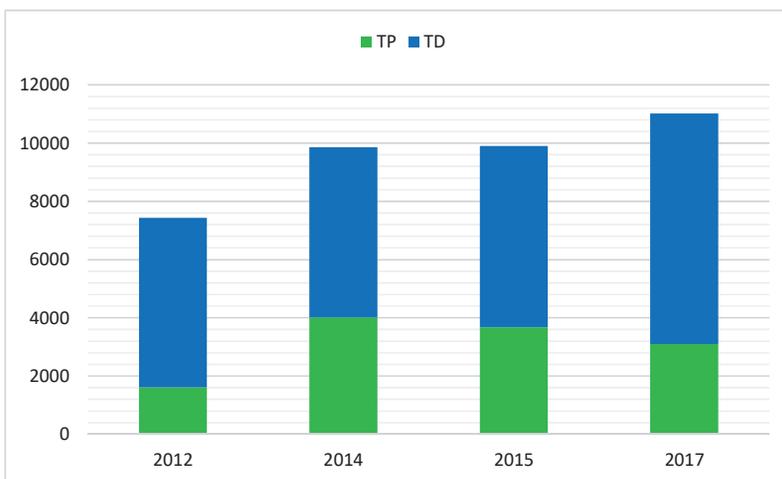
Fonte: CSMJ/PGR/OAM/CES-OPJ

**Gráfico 88 – Juizes na Província de Sofala (2018)**



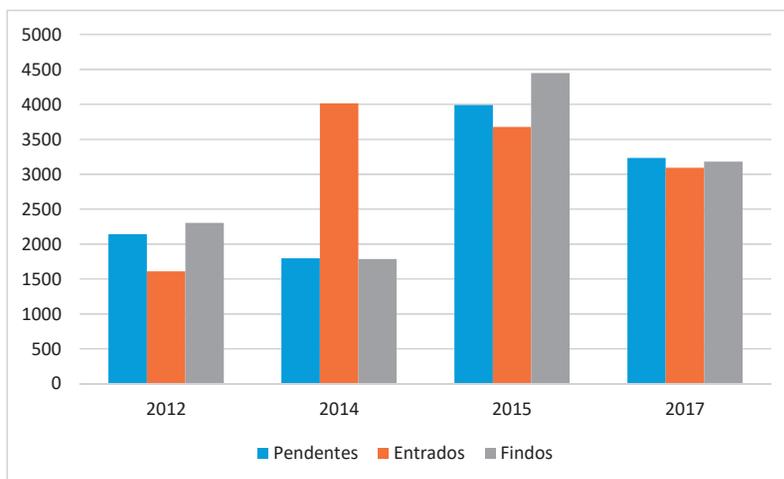
Fonte: CSMJ/CES-OPJ

**Gráfico 89 – Processos entrados nos tribunais de Província e de Distrito da Província de Sofala (2012, 2014, 2015 e 2017)**



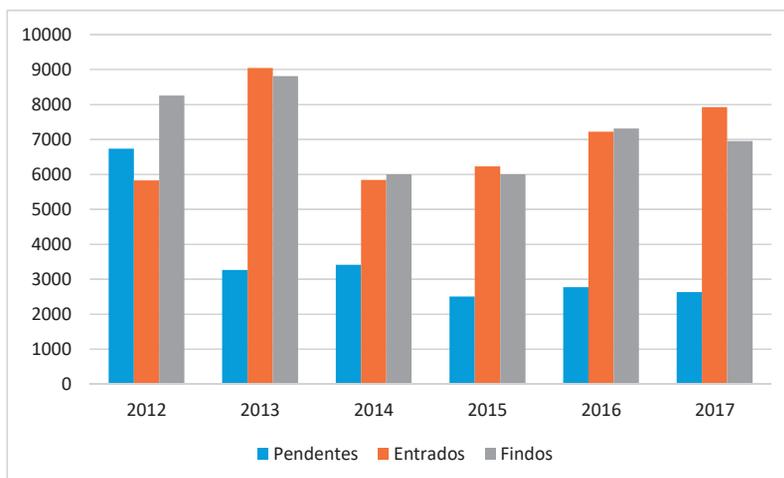
Fonte: TS/CES-OPJ

**Gráfico 90 – Movimento processual do Tribunal de Província de Sofala (2012, 2014, 2015 e 2017)**



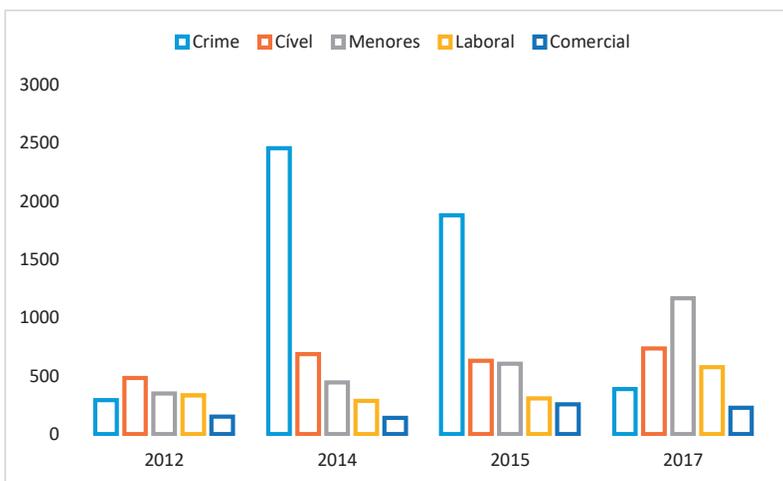
Fonte: TS/CES-OPJ

**Gráfico 91 – Movimento processual dos Tribunais de Distrito de Sofala (2012-2017)**



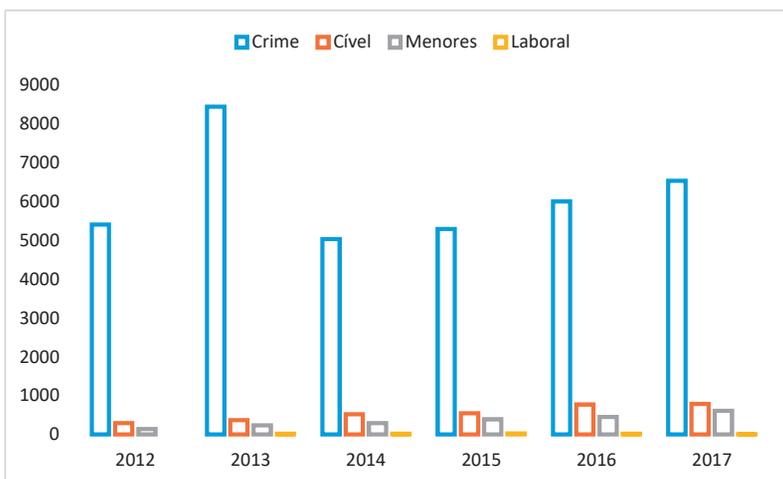
Fonte: TS/CES-OPJ

**Gráfico 92 – Processos entrados no Tribunal de Província de Sofala por jurisdição (2012, 2014, 2015 e 2017)**



Fonte: TS/CES-OPJ

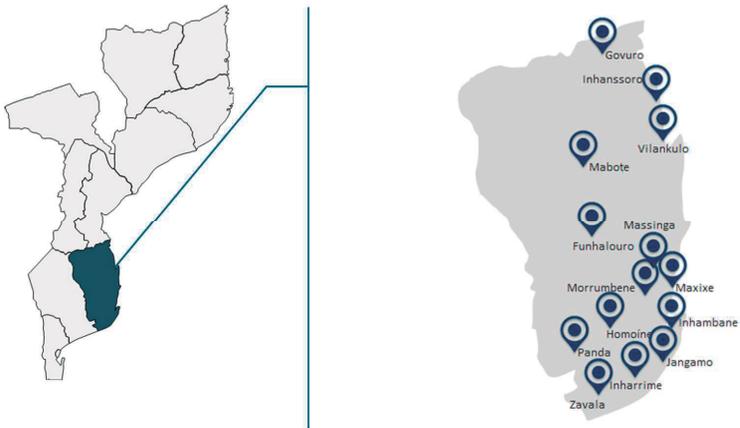
**Gráfico 93 – Processos entrados nos Tribunais de Distrito da Província de Sofala (2012-2017)**



Fonte: TS/CES-OPJ

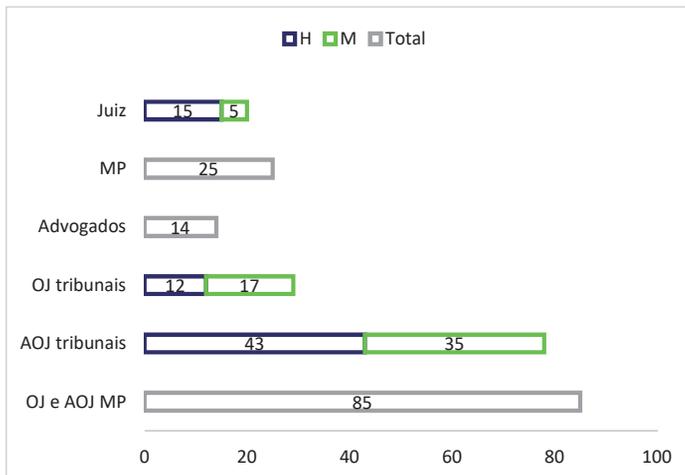
## ANEXO 11 – INHAMBANE

Figura 35 - Tribunais Distritais em funcionamento da Província de Inhambane



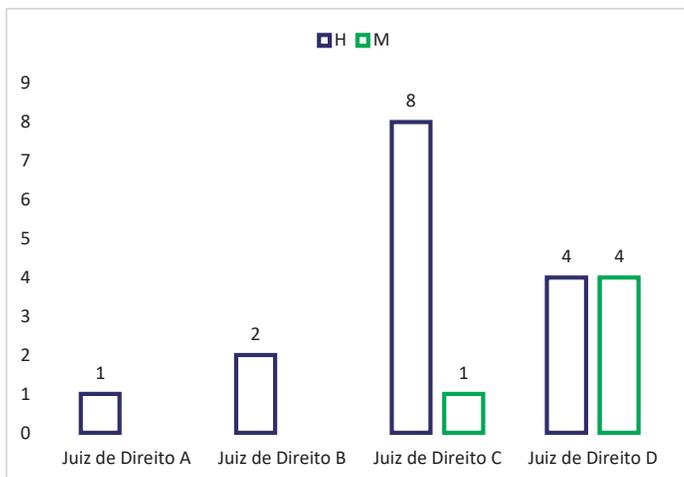
Fonte: TS/CES-OPJ

Gráfico 94 – Recurso humanos na Província de Inhambane (2018)



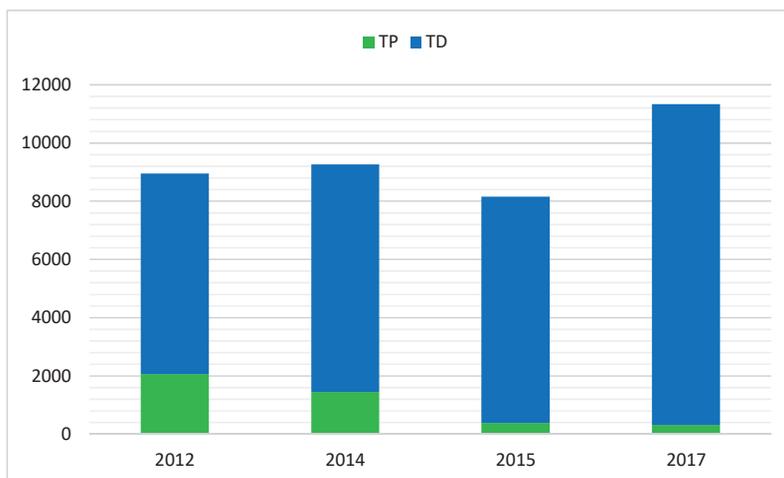
Fonte: CSMJ/PGR/OAM/CES-OPJ

**Gráfico 95 – Juízes na Província de Inhambane (2018)**



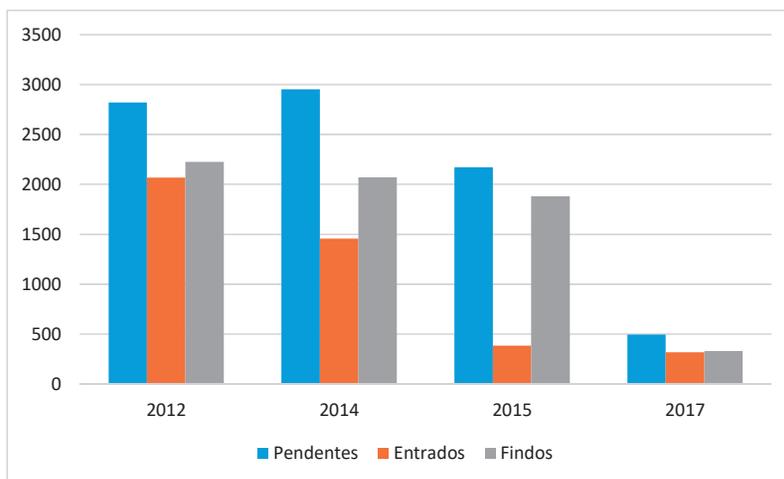
Fonte: CSMJ/CES-OPJ

**Gráfico 96 – Processos entrados nos tribunais de Província e de Distrito da Província de Inhambane (2012, 2014, 2015 e 2017)**



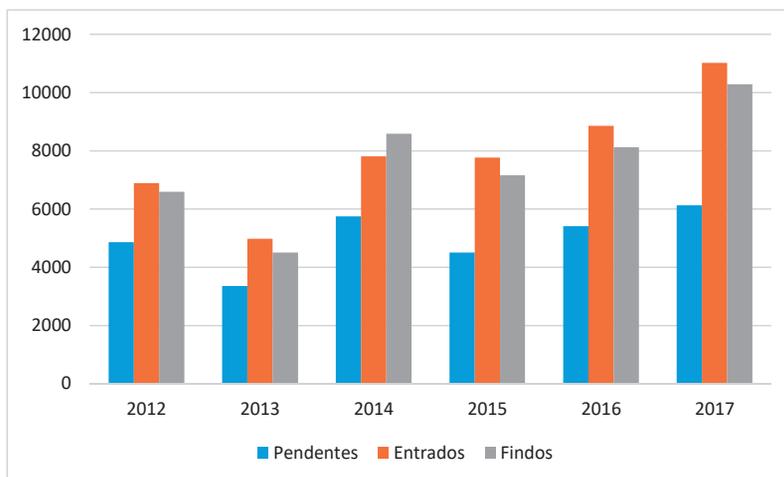
Fonte: TS/CES-OPJ

**Gráfico 97 – Movimento processual do Tribunal de Província de Inhambane (2012, 2014, 2015 e 2017)**



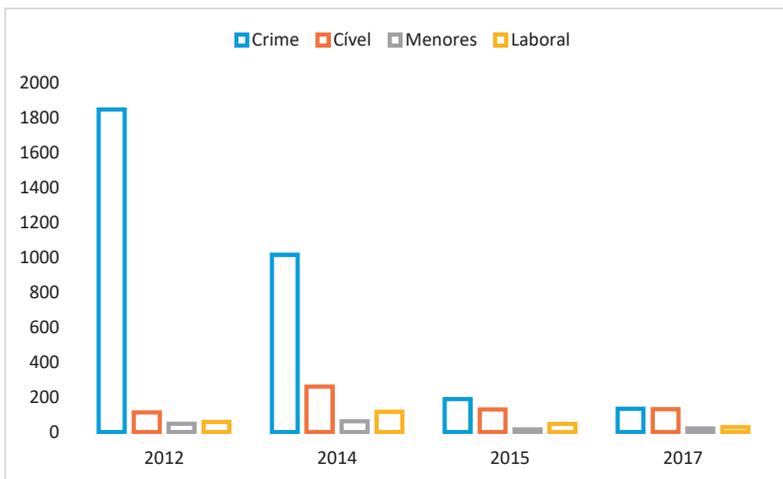
Fonte: TS/CES-OPJ

**Gráfico 98 – Movimento processual dos Tribunais de Distrito da Província de Inhambane (2012-2017)**



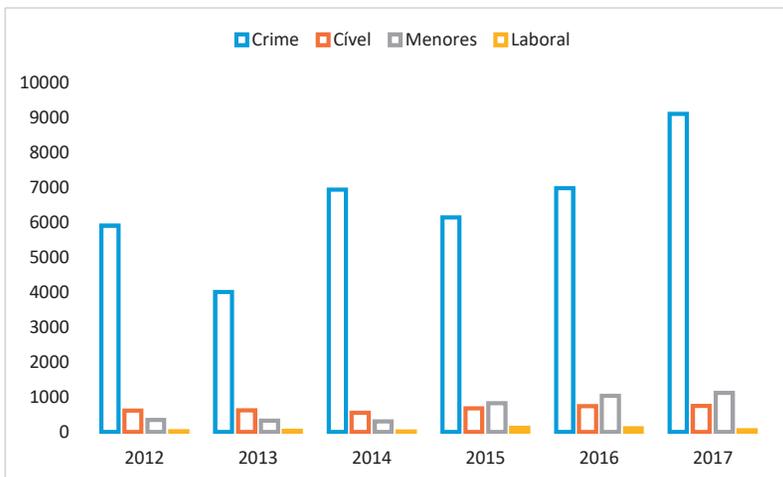
Fonte: TS/CES-OPJ

**Gráfico 99 – Processos entrados no Tribunal de Província de Inhambane por jurisdição (2012, 2014, 2015 e 2017)**



Fonte: TS/CES-OPJ

**Gráfico 100 – Processos entrados nos Tribunais de Distrito da Província de Inhambane por jurisdição (2012-2017)**



Fonte: TS/CES-OPJ

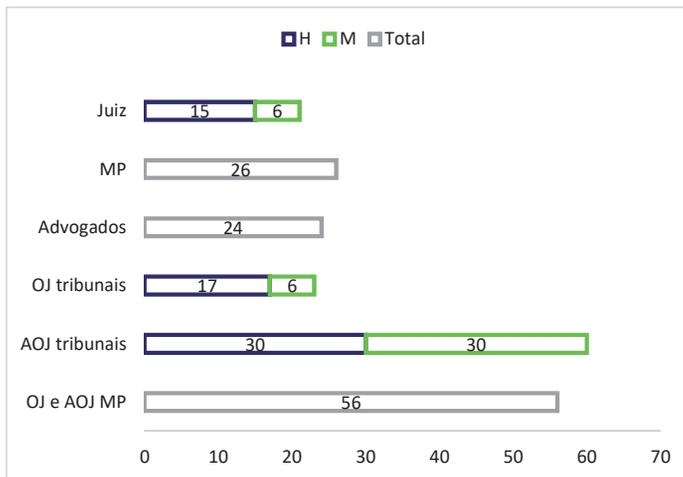
## ANEXO 12 – GAZA

Figura 36 - Tribunais Distritais em funcionamento da Província de Gaza



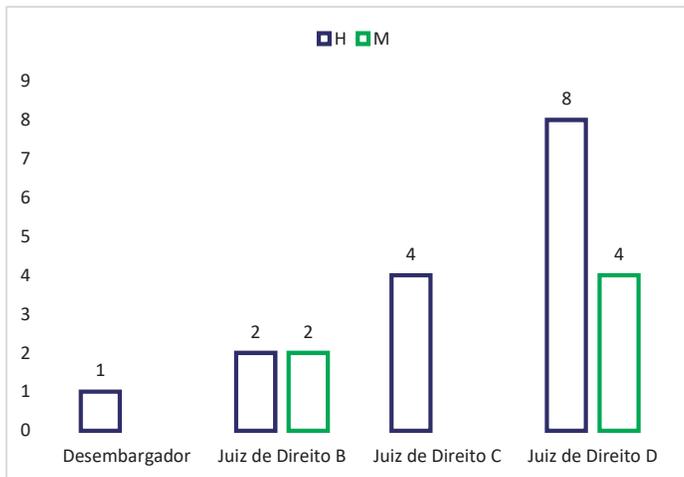
Fonte: TS/CES-OPJ

Gráfico 101 – Recursos humanos na Província de Gaza (2018)



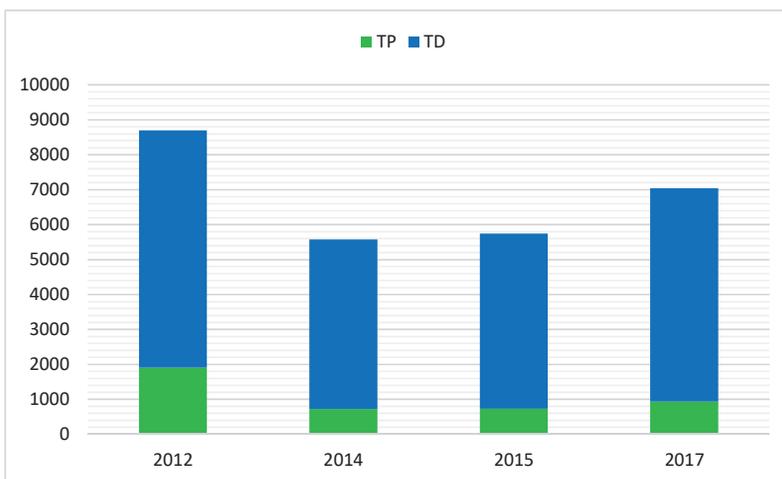
Fonte: CSMJ/PGR/OAM/CES-OPJ

Gráfico 102 – Juízes na Província de Gaza (2018)



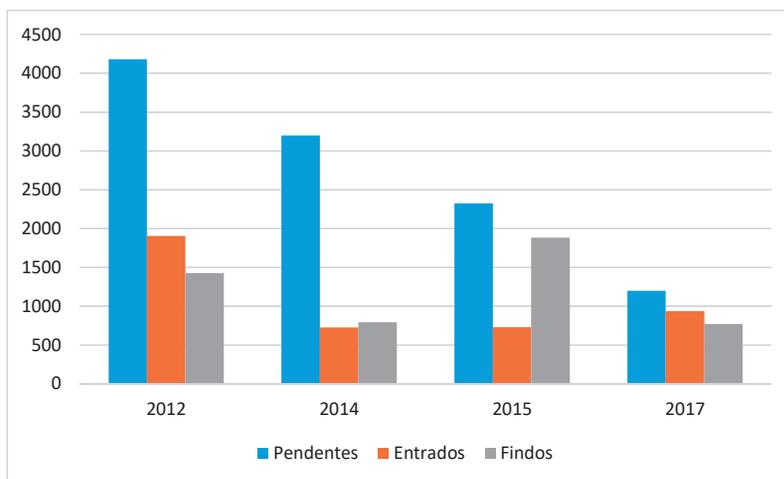
Fonte: CSMJ/CES-OPJ

Gráfico 103 – Processos entrados nos tribunais de Província e de Distrito da Província de Gaza (2012, 2014, 2015 e 2017)



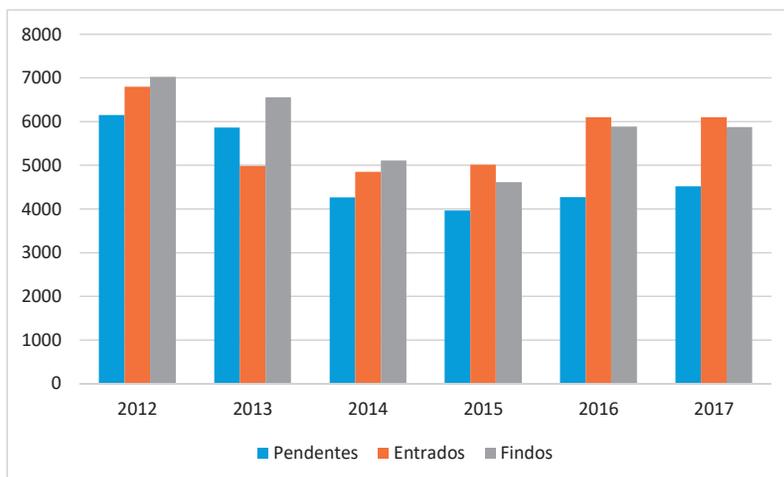
Fonte: TS/CES-OPJ

**Gráfico 104 – Movimento processual do Tribunal de Província de Gaza (2012, 2014, 2015 e 2017)**



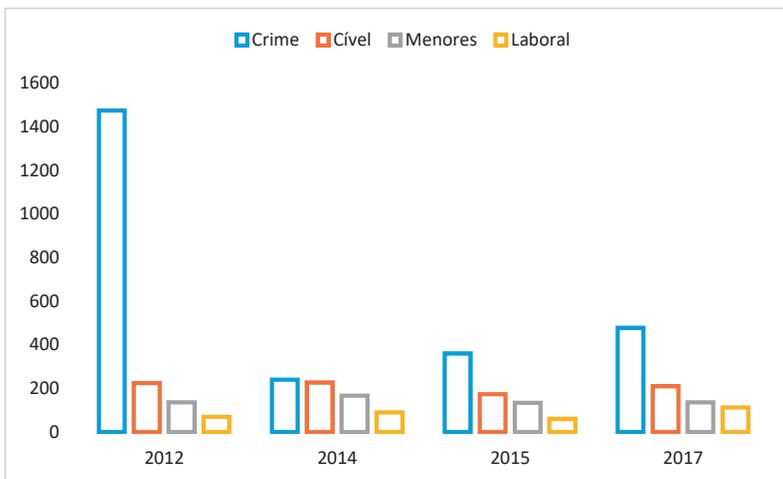
Fonte: TS/CES-OPJ

**Gráfico 105 – Movimento processual dos Tribunais de Distrito da Província de Gaza (2012-2017)**



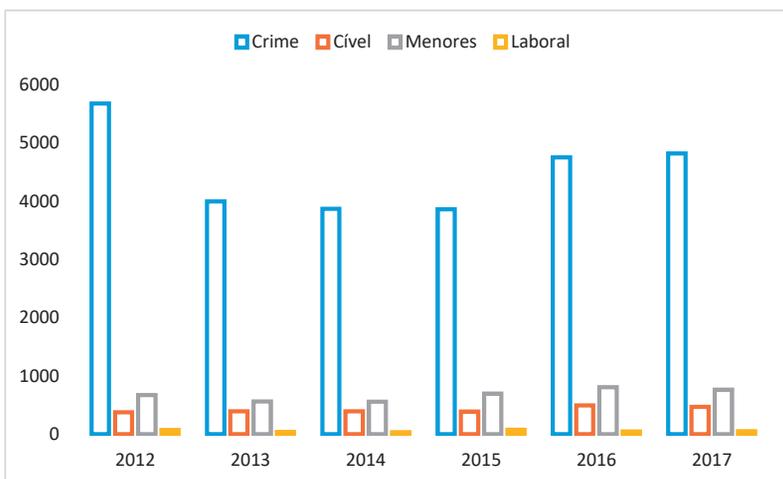
Fonte: TS/CES-OPJ

**Gráfico 106 – Processos entrados no Tribunal de Província de Gaza por jurisdição (2012, 2014, 2015 e 2017)**



Fonte: TS/CES-OPJ

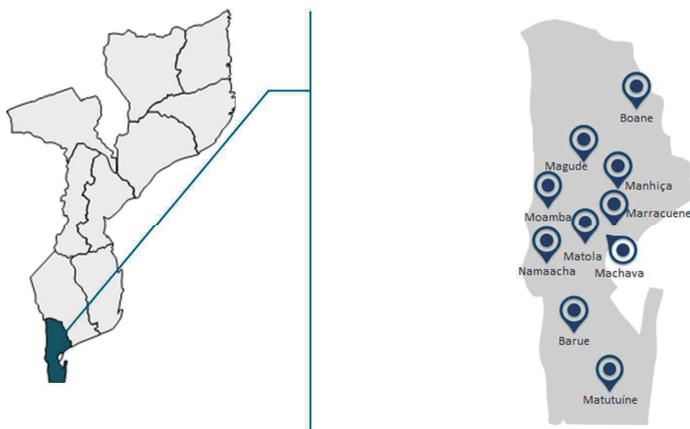
**Gráfico 107 – Processos entrados nos Tribunais de Distrito da Província de Gaza (2012-2017)**



Fonte: TS/CES-OPJ

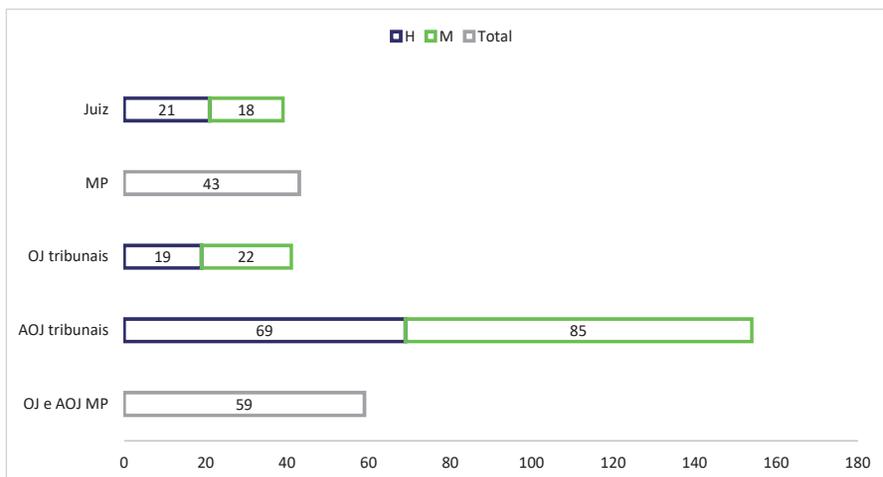
## ANEXO 13 – PROVÍNCIA DE MAPUTO

Figura 37 - Tribunais Distritais em funcionamento da Província de Maputo



Fonte: TS/CES-OPJ

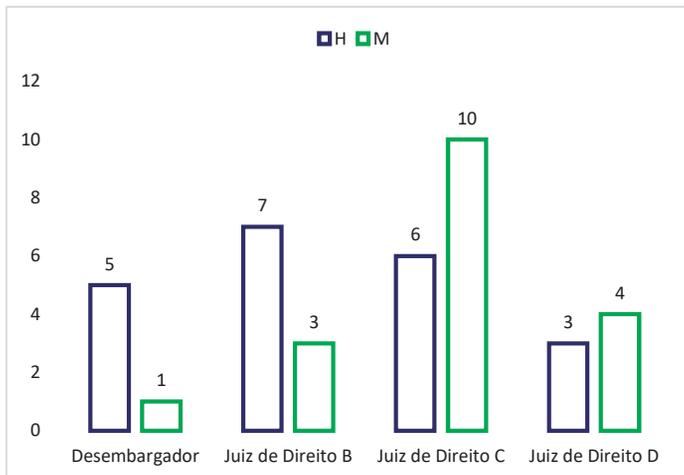
Gráfico 108 – Recursos humanos na Província de Maputo (2018)<sup>219</sup>



Fonte: CSMJ/PGR/CES-OPJ

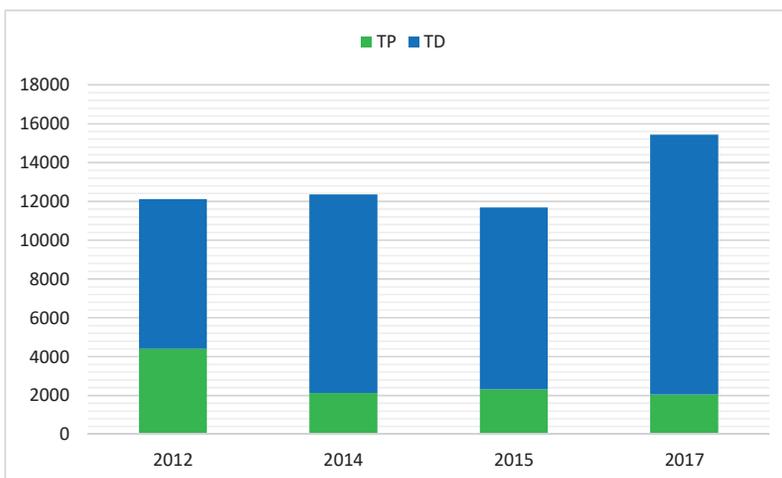
<sup>219</sup> Como se referiu no relatório, os dados fornecidos pela OAM relativamente aos advogados inscritos pela Província de Maputo englobam os inscritos pela cidade de Maputo. Por essa razão não são aqui representados, nem no gráfico referente à cidade de Maputo. No total são 1451 advogados.

Gráfico 109 – Juizes na Província de Maputo (2018)



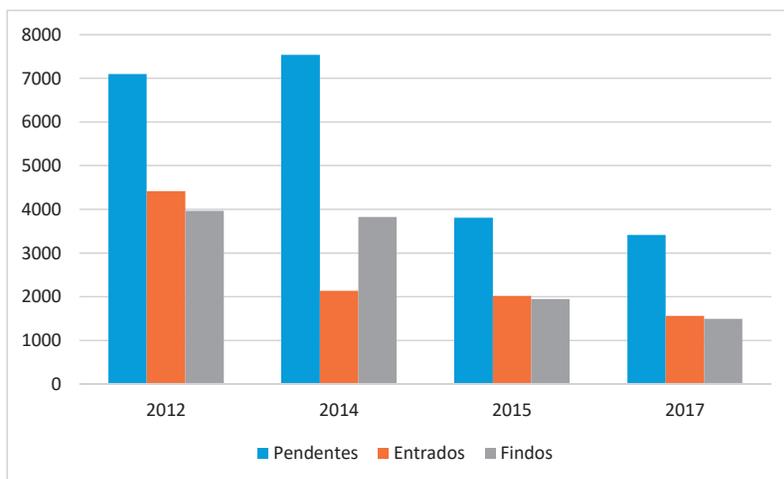
Fonte: CSMJ/CES-OPJ

Gráfico 110 – Processos entrados nos tribunais de Província e de Distrito da Província de Maputo (2012, 2014, 2015, 2017)



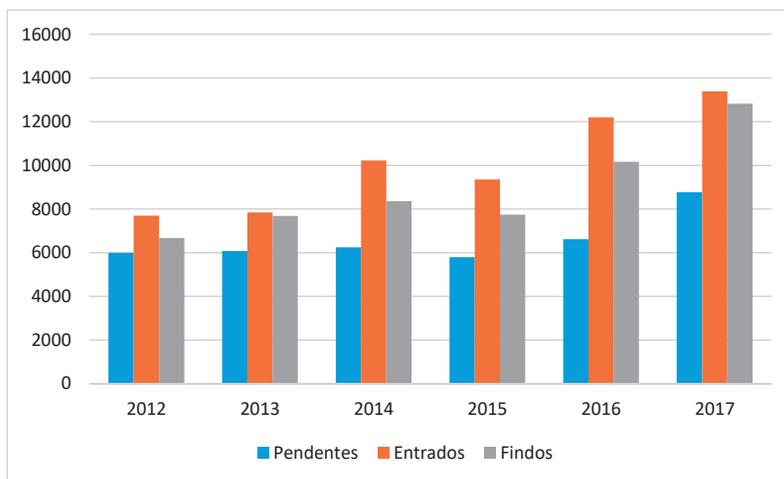
Fonte: TS/CES-OPJ

**Gráfico 111 – Movimento processual do Tribunal de Província de Maputo (2012, 2014, 2015 e 2017)**



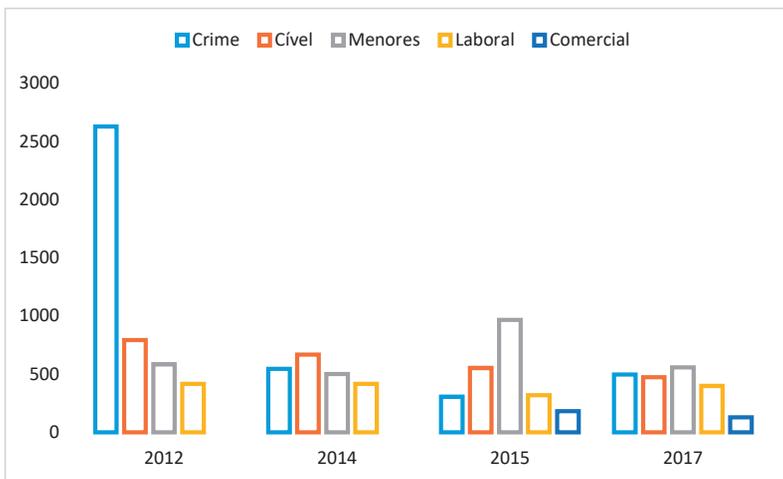
Fonte: TS/CES-OPJ

**Gráfico 112 – Movimento processual dos Tribunais de Distrito da Província de Maputo (2012-2017)**



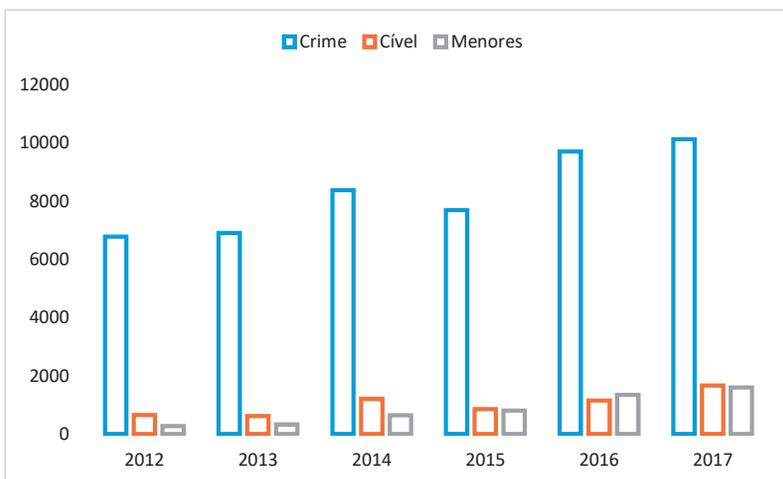
Fonte: TS/CES-OPJ

**Gráfico 113 – Processos entrados no Tribunal de Província de Maputo por jurisdição (2012, 2014, 2015 e 2017)**



Fonte: TS/CES-OPJ

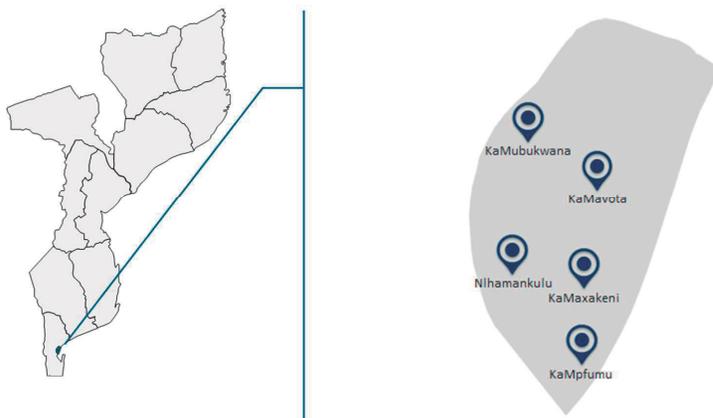
**Gráfico 114 – Processos entrados nos Tribunais de Distrito da Província de Maputo (2012-2017)**



Fonte: TS/CES-OPJ

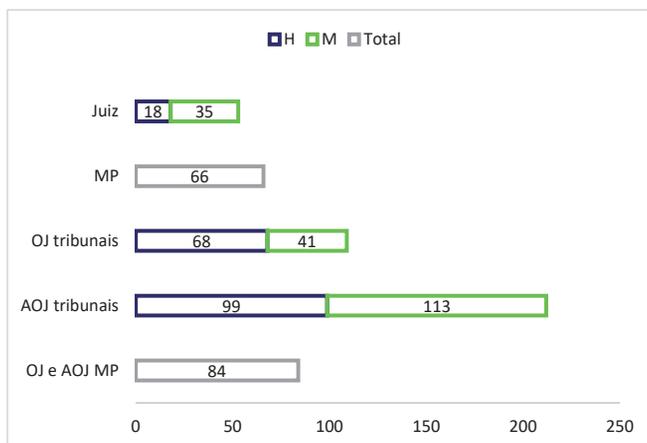
## ANEXO 14 – CIDADE DE MAPUTO

Figura 38 - Tribunais Distritais em funcionamento da Cidade de Maputo



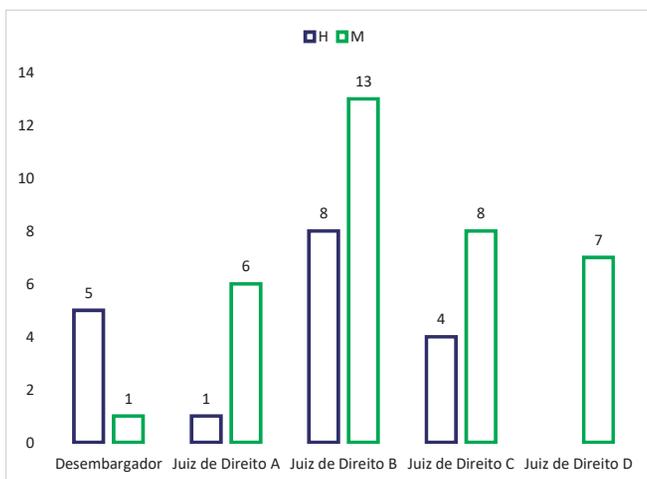
Fonte: TS/CES-OPJ

Gráfico 115 – Recursos humanos na Cidade de Maputo (2018) <sup>220</sup>



Fonte: CSMJ/PGR/CES-OPJ

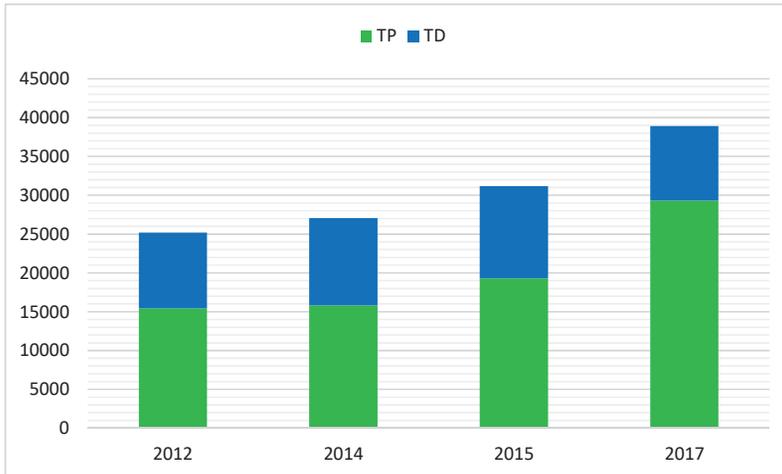
Gráfico 116 – Juizes na Cidade de Maputo (2018)



Fonte: CSMJ/CES-OPJ

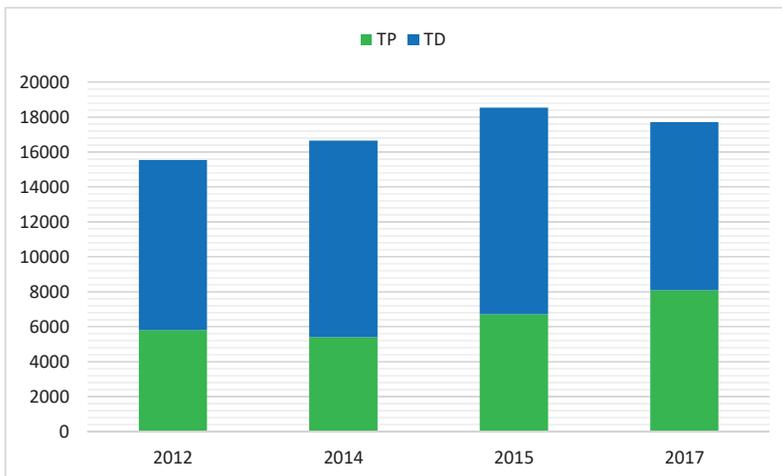
<sup>220</sup> Como se referiu anteriormente, os dados fornecidos pela OAM relativamente aos advogados inscritos pela Província de Maputo englobam os inscritos pela cidade de Maputo. Por essa razão não são aqui representados. No total são 1451 advogados.

**Gráfico 117 – Processos entrados no Tribunal da Cidade e nos Tribunais de Distrito da Cidade de Maputo (incluindo o Tribunal de Polícia e o Tribunal de Menores) (2012, 2014, 2015 e 2017)**



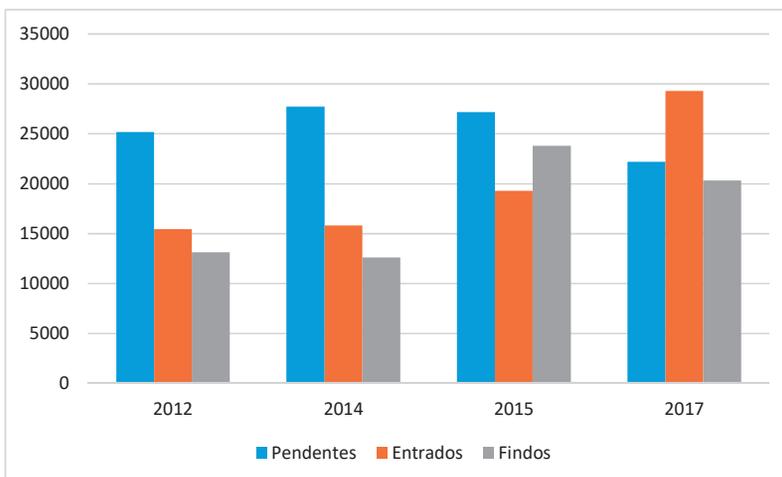
Fonte: TS/CES-OPJ

**Gráfico 118 – Processos entrados no Tribunal da Cidade e nos Tribunais de Distrito da Cidade de Maputo (excluindo o Tribunal de Polícia e incluindo o Tribunal de Menores) (2012, 2014, 2015 e 2017)**



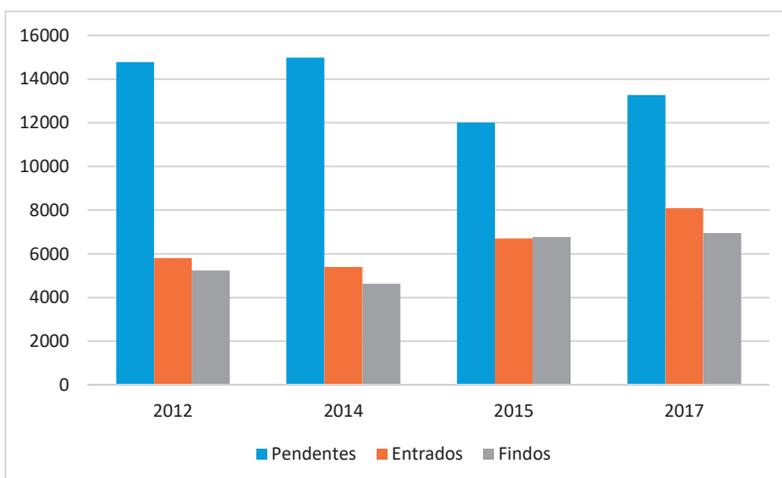
Fonte: TS/CES-OPJ

**Gráfico 119 – Movimento processual do Tribunal da Cidade de Maputo (incluindo o Tribunal de Polícia e o Tribunal de Menores) (2012, 2014, 2015 e 2017)**



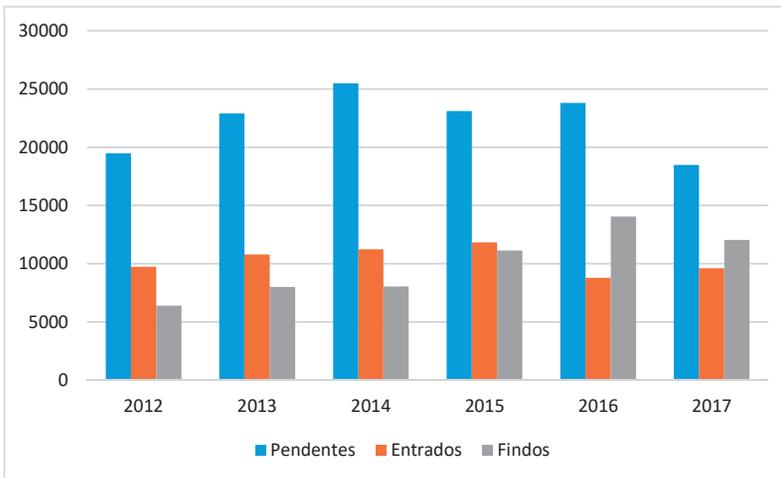
Fonte: TS/CES-OPJ

**Gráfico 120 – Movimento processual do Tribunal da Cidade de Maputo (excluindo o Tribunal de Polícia e incluindo o Tribunal de Menores) (2012, 2014, 2015 e 2017)**



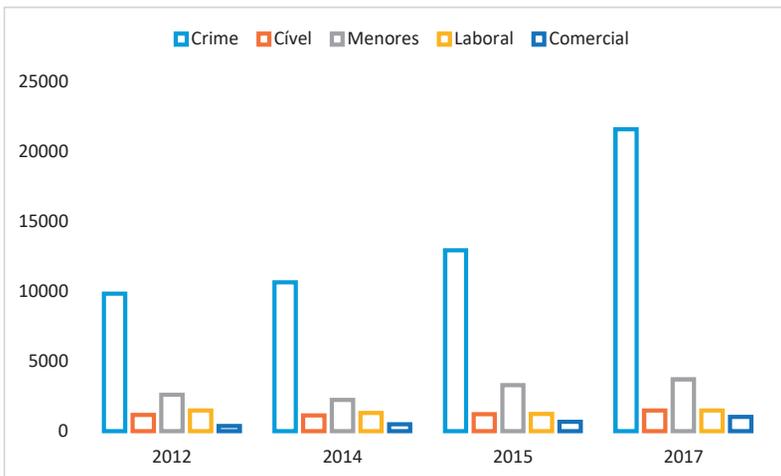
Fonte: TS/CES-OPJ

**Gráfico 121 – Movimento processual dos Tribunais de Distrito da Cidade de Maputo (2012-2017)**



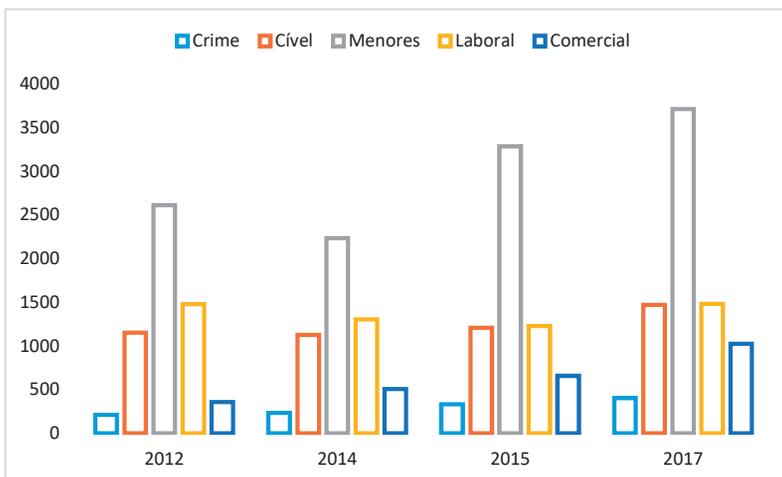
Fonte: TS/CES-OPJ

**Gráfico 122 – Processos entrados no Tribunal da Cidade de Maputo por jurisdição (incluindo o Tribunal de Polícia e o Tribunal de Menores (2012, 2014, 2015 e 2017)**



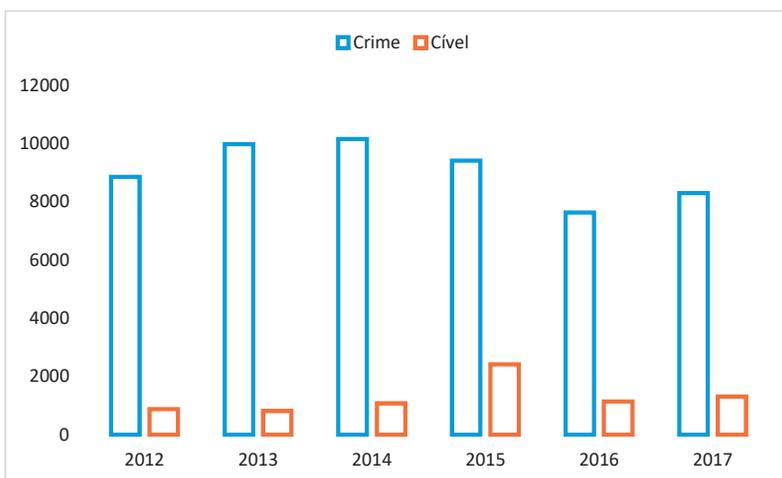
Fonte: TS/CES-OPJ

**Gráfico 123 – Processos entrados no Tribunal da Cidade de Maputo por jurisdição (excluindo o Tribunal de Polícia e incluindo o Tribunal de Menores (2012, 2014, 2015 e 2017)**



Fonte: TS/CES-OPJ

**Gráfico 124 – Processos entrados nos Tribunais de Distrito da Cidade de Maputo por jurisdição (2012-2017)**



Fonte: TS/CES-OPJ





República de Moçambique  
TRIBUNAL SUPREMO



OXFAM



Suécia  
Sverige



COTUR  
TRAVEL MANAGEMENT

