

# Moçambique

## O Sector da Justiça e o Estado de Direito



OPEN SOCIETY FOUNDATION

Direitos de Autor © 2006 pela Open Society Initiative for Southern Africa. Todos direitos reservados.

Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida, colocada à disposição para cópia num sistema de informação ou transmitida de qualquer forma, ou por quaisquer meios, sem a prévia autorização do autor.

Publicado pela: Open Society Initiative for Southern Africa.

ISBN: 1-920051-35-X

Para mais informação, contacte:

AfriMAP

Open Society Foundation

5º Andar, Cambridge House

100 Cambridge Grove

Londres, W6 OLE, Reino Unido

[www.afrimap.org](http://www.afrimap.org)

Open Society Initiative for Southern Africa

12º Andar, Braamfontein Centre

23 Jorissen Street

Johanesburgo

África do Sul

[www.osisa.org](http://www.osisa.org)

Capa, esboço e impressão pela: Compress, África do Sul

# Índice

Lista de Abreviaturas	v
Agradecimentos	viii
Apresentação	ix
Prefácio	x
Sumário Executivo	xii
<b>1 Sistema jurídico e institucional</b>	<b>1</b>
A. O Direito internacional, a Constituição da República e a legislação nacional	1
B. Estrutura dos tribunais	9
C. O processo legislativo	17
D. Reforma no sector da justiça	20
<b>2 Gestão e fiscalização do sistema de justiça</b>	<b>25</b>
A. Planeamento e gestão financeira	25
B. Administração dos tribunais	33
C. Disponibilidade em legislação e jurisprudência	38
<b>3 Respeito do Estado de Direito pelo Governo</b>	<b>43</b>
A. Cumprimento das leis pelo Executivo	43
B. Mecanismos de responsabilização e revisão	44
<b>4 Autonomia e responsabilização dos magistrados e dos advogados</b>	<b>49</b>
A. Juízes	49
B. Autonomia do Ministério Público	61
C. Advogados	68

<b>5</b>	<b>Justiça criminal</b>	<b>75</b>
	A. Protecção do crime	75
	B. Policiamento	76
	C. Julgamento justo	84
	D. Medidas das penas	93
	E. Amnistia e perdão de penas	94
	F. Prisões	95
	G. Falta de acção do Estado contra o crime	100
<b>6</b>	<b>Acesso à justiça</b>	<b>103</b>
	A. Conhecimento dos direitos	103
	B. Acesso físico	104
	C. Acesso financeiro	105
	D. Direito a litigar / restrições jurisdicionais	107
	E. Atrasos nos procedimentos judiciais	109
	F. Tribunais comunitários	109
	G. Justiça informal e tradicional	113
	H. Respeito pelas ordens judiciais	118
	I. Mecanismos oficiais para a protecção extra-judicial dos direitos	119
	J. Mecanismos não estatais e meios alternativos de resolução de conflitos	120
<b>7</b>	<b>Parceiros de desenvolvimento</b>	<b>121</b>
	<b>Anexos</b>	
	Anexo A	125
	Anexo B	126

# Lista de Abreviaturas

ACIPOL	Academia de Ciências Policiais
AGI	<i>African Governance Inventory</i>
AGP	Acordo Geral de Paz de 1992
AIM	Agência de Informação de Moçambique
AMETRAMO	Associação dos Médicos Tradicionais de Moçambique
AMMCJ	Associação Moçambicana das Mulheres de Carreira Jurídica
APIE	Administração do Parque Imobiliário do Estado
APRM	Mecanismo Africano de Revisão de Pares ( <i>African Peer Review Mechanism</i> )
BCM	Banco Comercial de Moçambique
BR	Boletim da República
CAMCM	Centro de Arbitragem, Conciliação e Mediação
CCLJ	Conselho de Coordenação da Legalidade e Justiça
CEPKA	Centro de Pesquisa Konrad Adenauer
CFJJ	Centro de Formação Jurídica e Judiciária
CIDESC	Convenção Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais
CIREL	Comissão Interministerial de Reforma Legal
CIVPOL	Força policial das Nações Unidas
CSMJ	Conselho Superior da Magistratura Judicial
DANIDA	<i>Danish International Development Agency</i>
DRNN	Direcção Nacional dos Registos e Notariado
EGFE	Estatuto Geral dos Funcionários do Estado
FIR	Força de Intervenção Rápida
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRELIMO	Frente da Libertação de Moçambique
GAGEI	Gabinete de Gestão de Imóveis
GCCC	Gabinete Central de Combate à Corrupção
GVP	Grupos de Vigilância Popular
ICVS	<i>International Crime Victimization Survey</i>
IGF	Inspeção-Geral das Finanças
INE	Instituto Nacional de Estatística

IPAJ	Instituto de Assistência e Patrocínio Judicial
ISCTEM	Instituto Superior de Ciências e Tecnologia de Moçambique
ISPU	Instituto Superior Politécnico e Universitário
LDH	Liga Moçambicana dos Direitos Humanos
MAE	Ministério da Administração Estatal
MINEC	Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação
MISA	<i>Media Institute for Southern Africa</i>
MT	Metical
MTh	Metical da Nova Família
MULEIDE	Associação Mulher Lei e Desenvolvimento
NEPAD	Novo Acordo de Parceria para o Desenvolvimento de África ( <i>New Partnership for Africa's Development</i> )
NU	Nações Unidas
ONU	Organização das Nações Unidas
OAM	Ordem dos Advogados de Moçambique
ORAM	Organização Rural de Ajuda Mútua
ONG	Organização Não-Governamental
PAP	Parceiros de Apoio Programático
PARPA I	Plano da Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, 2001-2005
PARPA II	Plano da Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, 2006-2009
PCD	Programa Conjunto dos Doadores
PEI	Plano Estratégico Integrado
PEPRM	Plano Estratégico da PRM, 2003-2012
PES	Plano Económico e Social
PGR	Procuradoria-Geral da República
PIC	Polícia de Investigação Criminal
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POPEI	Plano Operativo do Plano Estratégico Integrado
PRM	Polícia da República de Moçambique
RENAMO	Resistência Nacional de Moçambique
RENAMO-UE	Coligação eleitoral Resistência Nacional de Moçambique – União Eleitoral
SADC	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral ( <i>Southern African Development Community</i> )
SARPCCO	<i>Southern African Regional Police Chief Council Organisation</i>
SISTAFE	Sistema de Administração Financeira do Estado
SNAPRI	Serviço Nacional das Prisões
SNASP	Serviço Nacional de Segurança Popular
STAE	Secretariado Técnico de Administração Eleitoral
UAC	Unidade Anti-Corrupção
UCM	Universidade Católica de Moçambique
UE	União Europeia

UEM	Universidade Eduardo Mondlane
UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i>
UNICRI	<i>United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute</i>
UTIPE	Unidade Técnica de Implementação do Plano Estratégico
UTRAFE	Unidade Técnica de Administração Financeira do Estado
UTREL	Unidade Técnica da Reforma Legal
UTUSP	Unidade Técnica de Unificação do Sistema Prisional

# Agradecimentos

A preparação e a finalização deste relatório não teria sido possível sem a valiosa contribuição de um número de indivíduos e organizações.

Uma equipe pesquisou e redigiu este relatório; pessoas chaves neste processo foram o Professor Óscar Monteiro, o Dr. André Calengo e a Dra. Fotini Antonopolou. O Professor Monteiro e o Dr. André Calengo também tiveram um papel preponderante no processo de consulta que teve lugar após a pesquisa.

Smita Choraria e Jonas Pohlmann, do AfriMAP, e Leopoldo de Amaral, da OSISA, também contribuíram valiosamente na pesquisa, no processo de consulta e na edição do relatório.

Docentes da Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane, em particular a Dra. Nadja Gomes, prestaram assistência durante o processo de pesquisa, elaboração e no processo de consulta após a elaboração do relatório.

Bronwen Manby, Directora Executiva da AfriMAP, e Ozias Tungwarara, Director-adjunto da AfriMAP, prestaram uma preciosa ajuda na edição, bem como contribuíram em todo o processo de elaboração do relatório.

Tawanda Mutasah, Director Executivo da OSISA, consistentemente prestou assistência e conselhos durante todo o processo.

Dr. Abdul Carimo, Director da UTREL, prestou uma valiosa contribuição na revisão do relatório final.

Muitas mais pessoas no sector da justiça em Moçambique abdicaram do seu tempo para prestarem entrevistas, por vezes com solicitações num curto espaço de tempo, e fizeram contribuições importantes em seminários e mesas redondas organizadas em Maputo, Beira e Nampula.

Uma agradecimento sincero é apresentado a todas as pessoas envolvidas neste processo.



# Apresentação

*The Africa Governance, Monitoring and Advocacy Project (AfriMAP)* da *Open Society Foundation* foi criado em 2004 para monitorar a observância dos padrões de direitos humanos, do Estado de Direito e da responsabilização governativa por parte dos Estados Africanos e seus parceiros de desenvolvimento.

Aquando da substituição da Organização da Unidade Africana pela União Africana em 2002, os Estados Africanos prestaram cometimento à boa governação. Entre os compromissos assumidos encontram-se as disposições do Acto Constitutivo da União Africana, em que os Estados membros acordaram em promover os direitos humanos, princípios e instituições democráticas, participação popular e boa governação. Outros documentos adoptados foram o Novo Acordo de Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD) e o Mecanismo Africano de Revisão de Pares (APRM), tal como a Convenção sobre a Prevenção e Combate a Corrupção. A pesquisa da AfriMAP pretende facilitar e promover o cumprimento dos cometimentos, destacando questões chaves e prestando uma plataforma para as organizações da sociedade civil melhor realizarem os seus esforços de monitoria.

A metodologia da AfriMAP é baseada em estruturas padrões de reportar que buscam vincular o respeito pela boa governação e pelos direitos humanos com o desenvolvimento que beneficie as pessoas necessitadas. Através de um processo de consulta a peritos no sector, AfriMAP desenvolveu as estruturas dos relatórios em três áreas temáticas: o sector da justiça e o Estado de Direito, a participação política, e a provisão de serviços públicos. Resultaram daí vários questionários, dentre os quais o questionário sobre o sector da justiça e o Estado de Direito que guiou a elaboração deste relatório. Todos os relatórios estão disponíveis na página eletrónica da AfriMAP: [www.afrimap.org](http://www.afrimap.org).

Os relatórios são elaborados por peritos dos respectivos países, com a colaboração estreita da rede de fundações da *Open Society Institute* em África e do pessoal do AfriMAP. Esboços destes relatórios foram revistos por uma gama de peritos e os seus comentários e críticas estão reflectidos no conteúdo final. Os relatórios pretendem formar um recurso para activistas nos seus países e pela África afora com vista a melhorar o respeito pelos direitos humanos e valores democráticos.

# Prefácio

Não há dúvidas de que Moçambique tem colhido consideráveis dividendos como resultado do fim da guerra civil e da assinatura do Acordo Geral de Paz em 1992. Avanços e conquistas de relevo têm ocorrido no campo económico, político e social. A Constituição de 1990 constituiu o marco fundamental para a transição de um sistema monopartidário para um sistema pluralístico, com a ampliação das liberdades políticas e civis. Enquanto desafios persistem na distribuição equitativa da riqueza, a extraordinária taxa de crescimento económico da última década, 8% anuais em média, é evidência segura da relação entre o clima de paz, boa governação, Estado de Direito e desenvolvimento económico.

Apesar das importantes conquistas obtidas em termos de desenvolvimento, Moçambique ainda enfrenta desafios em diferentes áreas, os quais devem ser analisados para o aprofundamento e aprimoramento da democracia no país. O presente relatório, *Moçambique: O Sector da Justiça e o Estado de Direito*, oferece uma análise profunda do sector da justiça moçambicano, examinando a sua capacidade e efectividade em responder às necessidades do país e seus cidadãos no tocante à justiça e ao Estado de Direito. A análise é realizada no contexto dos cometimentos que Moçambique é parte, com ênfase ao nível da União Africana (UA): especificamente, a Carta Africana dos Direitos dos Homem e dos Povos e os instrumentos internacionais a ela associados, a Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD) e o Mecanismo Africano de Revisão de Pares (APRM). O relatório também considera normas internacionais e regionais relacionadas à provisão de justiça, avaliando em que medida o sistema de justiça moçambicano busca respeitá-las.

Reconhecendo que nem todos os valores e instituições democráticas podem ser implementados simultaneamente com a mesma adequação, especialmente em contextos pós-guerra, o relatório identifica áreas-chave nas quais medidas práticas podem ser tomadas para aprimorar a provisão de justiça em Moçambique. Alguns dos desafios identificados no relatório são:

- Garantir a independência dos tribunais e do judiciário, assegurando que funcionários governamentais não interfiram com o decurso normal dos processos judiciais e obedeçam às decisões judiciais;
- Manter o ritmo da reforma legal, assegurando que a sociedade civil esteja envolvida no processo e que a legislação aprovada seja efectivamente implementada;

- Melhorar o acesso aos tribunais judiciais por meio da implementação das disposições constantes na Constituição de 2004, as quais estabelecem a existência de tribunais judiciais de recurso e de tribunais administrativos ao nível provincial;
- Garantir assistência jurídica e patrocínio judiciário gratuitos aos moçambicanos que necessitem;
- Esclarecer e materializar o princípio do pluralismo jurídico, com uma clara definição do estatuto jurídico dos tribunais comunitários e a provisão de recursos necessários para a sua implementação;
- Assegurar a aplicação das normas constitucionais e princípios de direitos humanos nas instâncias informais, às quais a maioria dos moçambicanos recorre em busca de justiça;
- Melhorar as condições prisionais, especialmente o problema da superlotação.

O presente relatório não estabelece notas ao desempenho do sector da justiça em Moçambique. A sua intenção é realçar a necessidade de um diálogo com base na realidade acerca de políticas públicas, o qual ajudará o país a identificar e implementar prioridades nacionais. O relatório beneficiou-se das contribuições de um grande número de pessoas interessadas no assunto e conhecedores da área, dentre os quais merecem destaque funcionários do Judiciário e Governo, actores da sociedade civil, académicos, políticos, comunidade doadora e cidadãos em geral, aos quais o presente relatório é disponibilizado para uso nos seus esforços para a implementação de reformas no sector da justiça moçambicano.

A *Open Society Initiative for Southern Africa* (OSISA), por sua vez, usando as suas ferramentas de advocacia, construção de parcerias e investimento intelectual, utilizará este relatório como base para o desenvolvimento de programas direccionados à continuidade de sua contribuição às reformas democráticas e aos esforços de desenvolvimento humano do Estado e sociedade civil em Moçambique.

Tawanda Mutasah  
 Director Executivo  
 Open Society Initiative for Southern Africa (OSISA)

# Sumário Executivo

Desde o acordo de paz que acabou com a guerra civil pós-independência, o sector de justiça em Moçambique tem passado por várias transformações. A Constituição de 1990 introduziu um sistema multipartidário, com a protecção aos direitos humanos e a separação entre o Judiciário, Executivo e Legislativo. A Constituição de 2004, por sua vez, avançou na afirmação dos direitos fundamentais e reforçou a independência dos tribunais, embora as reformas introduzidas não tenham sido tão abrangentes como alguns esperavam.

A legislação moçambicana, contudo, não está a reflectir as mudanças constitucionais, muito embora a reforma legal tenha sido impulsionada nos últimos anos, graças ao trabalho louvável da Unidade Técnica de Reforma Legal (UTREL), criada pelo Governo. O recente ritmo demonstrado pela reforma legal deveria ser mantido, uma vez que importantes peças legislativas, como o actual Código Penal e o Código de Processo Penal, estão completamente ultrapassadas. A reforma da legislação que estrutura os tribunais seria também necessária. A Constituição de 2004 reconhece o princípio do “pluralismo jurídico”, mas ainda pende a definição do estatuto dos tribunais comunitários e dos mecanismos tradicionais de resolução de conflitos, assim como a criação de tribunais intermediários de recurso entre os tribunais provinciais e o Tribunal Supremo.

Com vista a contribuir para o processo de reforma legal, seria essencial que a capacidade do Parlamento para discutir e participar na redacção de leis fosse reforçada. No momento, existe um risco real de o Parlamento tornar-se num entrave ao processo de reforma legislativa. A Constituição de 2004 prevê a possibilidade de o Conselho de Ministro valer-se do uso de decretos-lei como uma forma delegada da autoridade para legislar. Com a utilização crescente destes tipo de actos normativos pelo Conselho de Ministros, a menos que o Parlamento participe mais activamente na realização de suas responsabilidades fiscalizadoras, a tendência será para a aprovação tácita de decretos-leis, sem debate consistente. A longo prazo, tal fenómeno poderá trazer resultados preocupantes ao equilíbrio de poderes entre o Executivo e Legislativo.

Uma peça importante no processo de reforma legal é a fiscalização dos próprios actos que está implicada na redacção e submissão de relatórios relacionados aos tratados internacionais de direitos humanos. No entanto, embora tenha um bom registo de assinatura e ratificação de tratados internacionais de direitos humanos, Moçambique tem claudicado no cumprimento das suas obrigações de submissão de relatórios. Esta situação pode melhorar com a recente criação

de um comité interministerial ad hoc sobre direitos humanos, responsável pela execução das tarefas concernentes à elaboração de relatórios, o qual provavelmente tornar-se-á um órgão permanente ao final de 2006.

O Governo moçambicano tem tomado importantes medidas para aprimorar o plano e coordenação no sector da justiça, com destaque para à criação de um órgão de coordenação, o Conselho de Coordenação da Legalidade e Justiça (CCLJ), e a adopção do primeiro Plano Estratégico Integrado (PEI) do sector. Porém, a falta de vontade política e comprometimento para com estas iniciativas leva a que os resultados não tenham sido tão efectivos como esperado.

O financiamento ao sector tem melhorado nos últimos anos; contudo, os tribunais distritais continuam sendo apoiados de forma precária, em grande medida devido à não alocação regular de dotações orçamentais pelos tribunais provinciais, os quais são responsáveis pela alocação de fundos aos tribunais distritais. Além da falta de recursos financeiros, nos tribunais distritais geralmente também faltam cópias de importantes diplomas legislativas, complicando enormemente o regular cumprimento das tarefas dos juizes.

Desde a introdução do princípio constitucional da separação de poderes entre os Tribunais e o Executivo, relevantes avanços têm ocorrido em relação ao respeito pelo princípio da independência dos tribunais pelo Executivo. Contudo, a independência dos tribunais e Judiciário ainda não está garantida. Membros do Executivo, a todos níveis, precisam respeitar as decisões judiciais, cooperar com os processos investigativos e abster-se do exercício de pressão sobre juizes, procuradores e advogados. O sistema de nomeação de juizes e procuradores também beneficiaria de um maior grau de fiscalização independente para equilibrar os poderes de nomeação do Executivo.

Apesar de um constante aumento nos últimos anos, há ainda uma considerável falta de juizes formados para dar conta das necessidades dos tribunais moçambicanos. Da mesma maneira, há grave falta de procuradores e advogados. Tal situação explica parcialmente o acumular de processos nos tribunais judiciais e o conseqüente atraso nos julgamentos. No tocante a casos criminais, tal atraso encontra explicação também no quadro legal, o qual permite que suspeitos sejam detidos por até seis meses sem que tenham sido formalmente acusados.

O sistema de justiça criminal moçambicano está a enfrentar relevantes questões. O estatuto dos “conselhos comunitários de polícia”, os quais envolvem cidadãos em actividades de policiamento, requer uma definição legislativa, a qual deveria ser efectuada no contexto de um maior debate acerca da adequação da cobertura policial no país. Legislação unificando o sistema prisional dualista foi recentemente aprovada, e o novo Serviço Nacional de Prisões (SNAPRI) enfrenta agora o desafio de implementar a legislação que operou a unificação do sistema, anteriormente sob o comando dualista do Ministério da Justiça e do Ministério do Interior.

Para a maioria dos moçambicanos, os tribunais judiciais são inacessíveis, devido tanto a limitações financeiras assim como ao acesso físico. Neste contexto, é imperativo que o Governo apoie os tribunais comunitários, que são muito mais acessíveis à maioria dos moçambicanos. Ademais, o Ministro da Justiça deveria melhorar o debate acerca do apoio aos mecanismos tradicionais de resolução de conflitos. Formação para juizes que actuam nestas instâncias seria de grande valia para inculcar neles o respeito pelos princípios constitucionais e normas de direitos

humanos durante o processo de resolução e aplicação de sanções.

Moçambique continuará, por necessidade, dependente da assistência de doadores para a implementação de muitas das reformas identificadas neste documento. A coordenação entre os parceiros de desenvolvimento tem aprimorado nos últimos anos, embora melhorias possam ser feitas no tocante à transparência, criando as necessárias condições para o apuramento total do fluxo de ajudas para o sector. O Governo deveria assumir a liderança na definição de um plano sectorial em torno do qual a assistência dos doadores pudesse ser agrupada.

# 1

## Sistema jurídico e institucional

### A. O Direito internacional, a Constituição da República e a legislação nacional

#### Direito internacional

Desde a independência nacional em 1975, Moçambique tem ratificado, sem reservas, a maior parte dos principais instrumentos internacionais e africanos relativos aos direitos humanos.<sup>1</sup> Recentemente, Moçambique ratificou o Protocolo sobre o Tribunal de Justiça da União Africana (2004), o Protocolo à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos sobre os Direitos das Mulheres em África (2005), a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2006) e a Convenção da União Africana sobre a Prevenção e a Luta contra a Corrupção (2006).

Um dos tratados internacionais mais importantes que Moçambique ainda não ratificou é a Convenção Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais (CIDESC), muito embora a Constituição de 2004 inclua disposições relativas à protecção dos direitos socio-económicos. A CIDESC inclui-se numa lista de recomendações fornecida pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação sobre instrumentos internacionais e regionais que deveriam

---

<sup>1</sup> Moçambique é parte da Convenção das Nações Unidas para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1983); a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados (1983); o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos (1993); o Segundo Protocolo Adicional ao Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos com vista à abolição da pena de morte (1993); a Convenção das NU sobre os Direitos da Criança (1994); a Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1997); a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1999); a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos (1989); a Carta Africana dos Direitos e Bem-Estar da Criança (1998); e a Convenção da União Africana relativa a Aspectos Específicos do Problema dos Refugiados em África (1989) entre outros.

ser ratificados por Moçambique.<sup>2</sup> Esta lista também inclui o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (apenas assinado, 2000), a Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (nenhuma acção tomada até ao momento) e o Protocolo Opcional à Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (nenhuma acção tomada até ao momento). Relativamente a instrumentos regionais, a lista inclui o Protocolo à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos para a criação do Tribunal Africano dos Direitos Humanos. Este protocolo foi aprovado em princípio em 2004 pelo Conselho de Ministros para posterior ratificação pela Assembleia da República, mas desde então não se verificaram progressos.

Ao nível regional há protocolos ainda pendentes, embora Moçambique tenha, em geral, um bom historial quanto à assinatura e ratificação de instrumentos da SADC. Contavam-se entre os protocolos pendentes à data da consulta o Protocolo sobre Extradicação, o Protocolo sobre Assistência Legal Mútua em Matérias Criminais, o Protocolo sobre Assuntos Legais (apenas assinado, 2000), e o Protocolo para Evitar e Combater a Corrupção (apenas assinado, 2001).

Apesar do bom historial de Moçambique em termos da ratificação de instrumentos internacionais, o Governo tem primado pela não subscrição das disposições que permitem a submissão de petições individuais aos órgãos supervisores dos tratados. Por exemplo, Moçambique não ratificou o Protocolo Opcional ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.

Em quase todos os tratados internacionais de direitos humanos subscritos por Moçambique, o Governo não tem cumprido com a obrigação de apresentação de relatórios conforme requerido. Por exemplo, Moçambique apresentou o seu primeiro relatório à Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos em 1997, três anos após a data devida, e um segundo relatório em 2000, o ano em que deveria ter sido apresentado o quarto. Funcionários séniores do Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, entrevistados em Fevereiro e Março de 2005,<sup>3</sup> disseram que o mais recente relatório, que deveria ter sido entregue em 2003, estava prestes a ser finalizado e que seria distribuído brevemente à sociedade civil para consulta. Contudo, até Março de 2006 o relatório não havia sido submetido à consulta pública nem à Comissão Africana. Moçambique também está em falta com as várias comissões das Nações Unidas, havendo, em Março de 2006, 19 relatórios em atraso.<sup>4</sup> Efectivamente, até esta data, o Governo somente havia submetido alguns relatórios: em 1983 e 2006 ao Comité para a Eliminação da Discriminação Racial e, em 2000 (com quatro anos de atraso), ao Comité sobre os Direitos da Criança.

Uma série de factores tem contribuído para o facto de o Governo não cumprir com as suas obrigações no que toca à apresentação de relatórios. Em entrevistas, funcionários do Ministério da Justiça e do Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação (os dois ministérios responsáveis pela apresentação dos relatórios) referiram como causas a falta da necessária capacidade

---

2 Proposta de Lista dos Tratados Internacionais para a Adesão ou Ratificação pela República de Moçambique em 2005, recebida pela AfriMAP mediante pedido ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, em Abril de 2005.

3 Reuniões com o MINEC em 17 de Fevereiro de 2005 e 14 de Março de 2005, em Maputo.

4 Para informação adicional sobre o ponto da situação de relatórios aos órgãos das Nações Unidas, veja-se a Base de Dados de Tratados das Nações Unidas em <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/RepStatfrset?OpenFrameSet>.



humana e de coordenação entre os dois ministérios.<sup>5</sup> Um Comité Inter-Ministerial de Direitos Humanos foi recentemente estabelecido com o objectivo de redigir os relatórios devidos por Moçambique aos órgãos supervisores dos tratados, prevendo-se que, até ao final de 2006, se torne num órgão permanente.<sup>6</sup> Este Comité poderia receber assistência técnica para melhorar a sua capacidade de pesquisa e o cumprimento das obrigações impostas pelos órgãos supervisores dos tratados quanto à apresentação de relatórios, o que beneficiaria ambos os ministérios. A sociedade civil moçambicana não tem exercido o seu papel de pressionar o Governo a cumprir com as suas obrigações nesta matéria, nunca tendo, por exemplo, submetido um “relatório sombra” (*shadow report*) à Comissão Africana, sendo que este processo paralelo poderia levar o Governo a melhorar o seu desempenho.

A Constituição de 2004 estabelece a competência do Conselho de Ministros para preparar tratados internacionais para assinatura (art. 204), do Presidente da República para assinar tratados internacionais (art. 162) e da Assembleia da República para ratificar tratados internacionais (art. 179). Moçambique segue o sistema de direito civil, pelo qual os tratados internacionais, uma vez ratificados e publicados, entram automaticamente em vigor no ordenamento jurídico nacional. Conforme estabelece a Constituição de 2004:

Art. 18: Os tratados e acordos internacionais, validamente aprovados e ratificados, vigoram na ordem jurídica moçambicana após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado de Moçambique.

Art. 43: Os preceitos constitucionais relativos aos direitos fundamentais são interpretados e integrados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem e a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos.

Tem existido algum debate quanto à interpretação do artigo 17, n.º 2, da Constituição: “A República de Moçambique aceita, observa e aplica os princípios da Carta da Organização das Nações Unidas e da Carta da União Africana”. Esta disposição refere-se à aplicação dos princípios, mas não às disposições substantivas da Carta da Organização das Nações Unidas e da Carta da União Africana. O artigo 17, n.º 2, é, contudo, complementado pelo artigo 43, que estabelece que os princípios constitucionais relativos aos direitos fundamentais deverão ser “interpretados e integrados” de acordo com a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos e com a Declaração Universal dos Direitos Humanos Assim. Ao aceitar os princípios destes tratados sobre os direitos humanos, o artigo 43 torna-se muito mais objectivo do que o artigo 17.

Os tribunais nunca foram seriamente postos à prova na aplicação e interpretação dos instrumentos internacionais de que Moçambique é parte. Assim, muitos dos princípios de direito

---

5 Entrevistas com o Sr. Geraldo Saranga, Director Adjunto de Assuntos Jurídicos, Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, Maputo, 14 de Março de 2005; e com o Sr. Samo Paulo Gonçalves, Chefe de Gabinete, Ministério da Justiça, Maputo, 17 de Março de 2005.

6 Funcionário sénior do Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, Seminário da AfriMAP, Universidade Eduardo Mondlane, Faculdade de Direito, Maputo, 28 de Julho de 2006.

internacional ainda precisam de ser substantivamente desenvolvidos no contexto moçambicano. À medida em que os juizes forem sendo instados a decidir casos relacionados com normas de direito internacional, será interessante ver que peso legal lhes irão atribuir.

## A Constituição da República

Desde a sua independência de Portugal em 1975, Moçambique teve três constituições (1975, 1990 e 2004). A Constituição de 1975 estabelecia um regime monopartidário que confirmava o papel destacado do Executivo – com efeito, o partido no poder, FRELIMO (*Frente da Libertação de Moçambique*) – sobre todos os aspectos da vida pública, incluindo o judiciário. Esta Constituição manteve-se em vigor durante o período de guerra civil entre a FRELIMO e a RENAMO (*Resistência Nacional de Moçambique*).

A Constituição de 1990 foi elaborada no contexto das negociações de paz que culminaram com a assinatura do Acordo Geral de Paz, entre a FRELIMO e a RENAMO, em 1992.<sup>7</sup> O objectivo era elaborar uma nova Constituição que possibilitasse firmar a paz e realizar eleições democráticas. A Constituição de 1990 marcou uma ruptura radical com o passado, consagrando a transição de uma economia centralizada para o capitalismo, de um sistema monopartidário para a democracia multipartidária, e colocando o cidadão como figura central relativamente ao Estado. Abriu-se, portanto, espaço a reformas legislativas em todos os aspectos da organização e política estatais.

A Constituição de 1990 alargou a Carta de Garantias e Direitos Fundamentais de forma a incluir novos direitos e liberdades individuais que haviam sido negados pelo Estado monopartidário. Muito embora a Constituição de 1975 incluísse um capítulo sobre direitos dos cidadãos, era dada ênfase aos direitos colectivos e não aos individuais. A Constituição de 1990 continha disposições muito mais abrangentes no que respeita à Carta de Garantias e Direitos Fundamentais, fazendo com que Moçambique se colocasse a par dos padrões internacionais em direitos humanos. A Constituição de 1990 incluiu expressamente o direito à igualdade perante a lei (art. 66), o que não era explícito na Constituição de 1975. Outras novas disposições incluíam o direito à vida, com a abolição da pena de morte (art. 70); a liberdade de expressão e o direito à informação, sem qualquer limitação via censura (art. 74); a liberdade de movimento (art. 83); e o direito a formar e participar em partidos políticos (art. 77). O direito a contestar a violação de direitos (art. 81) foi também incluído, com particular referência ao direito a apresentar petições e reclamações (art. 80) e o direito de recorrer a tribunais em caso de violação de tais direitos (art. 82).

A Constituição de 1990 também incluiu um capítulo sobre direitos e deveres económicos e sociais. Representando uma mudança formal das anteriores políticas económicas socialistas da FRELIMO, ela previu o direito à propriedade privada (art. 86), o direito à herança (art. 87) e o direito a trabalhar numa profissão de livre escolha (art. 88), contra uma contribuição justa (art. 89). O direito à educação (art. 92) e o direito a cuidados médicos e de saúde foram também reconhecidos.

A Constituição de 1990 foi elaborada e aprovada na esteira dos acordos de paz e no contexto do sistema monopartidário. O processo de elaboração teve uma participação alargada dentro e

---

7 Acordo Geral de Paz de 1992, aprovado pela Lei n.º 13/92, BR n.º 42, I Série, 14 de Outubro 1992.

fora da estrutura do partido FRELIMO e alcançou um certo grau de consenso para as mudanças necessárias à estrutura política, social e económica do país. Apesar de alguma oposição dentro da estrutura partidária e entre os apoiantes da FRELIMO, a liderança do partido foi avante com esta grande mudança.

Em Outubro de 1995, um ano após as primeiras eleições multipartidárias, a Assembleia da República aprovou uma resolução que criou uma comissão ad hoc para a revisão constitucional.<sup>8</sup> A comissão era composta por 31 deputados, e reflectia a composição do parlamento, com 16 membros da FRELIMO e 14 membros da coligação eleitoral Resistência Nacional de Moçambique – União Eleitoral (RENAMO-UE),<sup>9</sup> sendo presidida por Hermenegildo Gamito da FRELIMO. A primeira versão da Constituição foi apresentada à Assembleia em 1 de Julho de 1998, tendo-se seguido um seminário nacional em Outubro, com o objectivo de marcar o início de um debate público. Cerca de 750 indivíduos – incluindo deputados, juizes, advogados, líderes políticos e 250 membros da sociedade civil de todo o país – participaram no seminário, que se realizou em Maputo, no edifício da Assembleia da República. Entre Outubro e Dezembro de 1998, foram realizados cinco debates públicos nas cidades de Beira, Nampula, Pemba, Tete e Xai-Xai. Em 1999, a Assembleia realizou uma sessão extraordinária com o objectivo específico de aprovar o projecto da Constituição, mas a sessão terminou em desacordo. Em particular, criaram divisões amargas as propostas para alterar o *status quo* estabelecido na Constituição de 1990 que permitia ao Presidente da República nomear o Primeiro-Ministro<sup>10</sup> a favor de um sistema em que este seria nomeado pelo partido vencedor nas eleições legislativas. Seguiu-se um período de cinco anos de silêncio, tendo a comissão retomado os seus trabalhos apenas em 2004.<sup>11</sup>

A comissão ad hoc para a revisão constitucional retomou os debates em Julho de 2004, e, em Setembro de 2004, foi tornada pública uma nova versão da carta constitucional. A FRELIMO e a RENAMO foram incapazes de chegar a acordo quanto à realização de um referendo sobre a Constituição, assim como sobre a realização de seminários regionais ou em todas as capitais provinciais. Finalmente, através da comissão ad hoc, os dois partidos decidiram não realizar o referendo e, em meados de Setembro, a comissão levou a cabo seminários regionais de dois dias em Maputo, Beira e Nampula.<sup>12</sup> Embora instituições como a Ordem dos Advogados de Moçambique (OAM)<sup>13</sup> e a Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane tenham tido a oportunidade de apresentar comentários para possível consideração, não houve uma consulta pública alargada como em 1999. O período entre Setembro e Novembro de 2004 coincidiu com a

---

8 Resolução n.º 25/95, de 13 de Outubro, publicada no Boletim da República n.º 49, I Série, de 6 de Dezembro de 1995.

9 RENAMO-UE (RENAMO-União Eleitoral) é uma coligação eleitoral formada pela RENAMO e um grupo de pequenos partidos Políticos da oposição. A coligação apareceu nas segundas eleições gerais, com o objectivo de apresentar uma frente unida de oposição à FRELIMO. No entanto, tem sido difícil manter esta união estratégica. Tanto nas eleições de 1999 como nas eleições de 2004, um número de pequenos partidos da oposição concorreram sozinhos ou através de pequenas coligações alternativas, sem êxito, porém. O Parlamento mantém-se dividido entre a FRELIMO e a RENAMO-UE.

10 Constituição de 1990, art. 121(b).

11 A Constituição de 2004 não inclui quaisquer mudanças ao sistema; o Presidente da República mantém o poder de nomear e demitir o Primeiro-Ministro (Constituição de 2004, art. 160, n.º 1 (b)).

12 *Jornal Notícias*, 22 de Setembro de 2004.

13 Ordem dos Advogados de Moçambique, *Parecer sobre o Projecto de Revisão da Constituição da República de Moçambique*, Publidigital, Queluz, Portugal 2005.

parte final da campanha para as eleições legislativas e presidenciais, marcadas para Novembro/Dezembro de 2004, e o público e os meios de comunicação social estavam mais preocupados com o processo eleitoral do que com a revisão constitucional.<sup>14</sup> A nova Constituição foi formalmente aprovada em Novembro de 2004 pelo Parlamento, então em fim de legislatura, como seu último acto antes de ser substituído por um novo Parlamento em Fevereiro de 2005.

Embora a Constituição de 2004 tenha trazido progressos consideráveis relativamente aos direitos dos cidadãos e à organização do sistema judicial, ela não correspondeu às expectativas de muitos sectores do judiciário. Um debate relativo ao futuro do sector da justiça já havia sido lançado pela Unidade Técnica da Reforma Legal (UTREL), culminando com um projecto de lei sobre o novo sistema de administração da justiça (*Anteprojecto de Lei de Bases sobre o Sistema de Administração da Justiça*) que foi distribuído pela primeira vez num seminário em Junho de 2004.<sup>15</sup> Apesar de a nova Constituição ter tomado em consideração algumas das questões lançadas pela UTREL, argumenta-se que se perdeu uma oportunidade para um debate fundamental mais abrangente sobre o sistema de justiça em Moçambique. O Dr. Abdul Carimo, Director da UTREL, afirmou em entrevista que o processo de revisão constitucional poderia ter sido utilizado para debater com mais profundidade a estrutura dos tribunais e as bases do sistema de justiça, herdado do sistema colonial português.<sup>16</sup> Algumas ambiguidades foram também criadas no processo de busca de consenso no processo de revisão da Constituição – por exemplo, a pouca clareza na definição do papel do Conselho Constitucional, do Ministério Público/Procuradoria Geral da República e a inexistência de um sistema abrangente para os tribunais.

Contudo, a revisão constitucional de 2004 trouxe alguma organização ao sector da justiça por forma a enquadrá-lo em algumas das realidades sociais vividas pelos cidadãos. Introduziram-se algumas mudanças importantes, incluindo o reconhecimento do pluralismo jurídico – o reconhecimento da coexistência de diferentes sistemas normativos e de resolução de conflitos em Moçambique (art. 4). Muito embora os mecanismos tradicionais de resolução de conflitos (autoridades tradicionais, líderes religiosos, Grupos Dinamizadores, Chefes de Quarteirão)<sup>17</sup> não tenham sido formalmente reconhecidos, esta disposição abriu espaço para a futura clarificação da relação entre os tribunais formais e os informais. O sector da justiça enfrentará agora o desafio de clarificar o sentido exacto do princípio e dar-lhe efeito material.

Em contraste com as grandes diferenças entre as Constituições de 1975 e de 1990, a Constituição de 2004 é muito similar à de 1990. Ao invés de representar um corte com o passado, pretende reforçar as mudanças iniciadas em 1990. A Constituição de 2004 aperfeiçou e clarificou diversas disposições relacionadas com a protecção dos direitos humanos e também reconheceu alguns novos direitos:

---

14 Gilles Cistac, *Contributo para o Debate Sobre a Revisão Constitucional*, Universidade Eduardo Mondlane, 2004, pp. 3-5 (Prof. Cistac e Dr. João André Ubisse Nguenha criticam as circunstâncias em que o debate público foi realizado, em particular a preocupação de que o debate foi realizado durante o período eleitoral).

15 Veja-se a Secção 1.C para informações adicionais sobre esta lei.

16 Entrevista com o Dr. Abdul Carimo, Director da UTREL, Ministério da Justiça, Maputo, 13 de Fevereiro de 2005. Uma opinião similar foi também expressa pelo Juiz Conselheiro Luis Mondlane, Tribunal Supremo, 14 de Fevereiro de 2005.

17 Também referido como “outras instâncias de resolução de conflitos” ou “justiça tradicional”.

- A Constituição de 2004 introduziu o direito de acção popular (art. 81). Tanto individual como colectivamente, os cidadãos têm o direito de reclamar indemnizações, assim como o direito de agir em defesa da saúde pública, dos direitos dos consumidores, da preservação do ambiente e do património cultural (art.81). A Constituição de 2004 também incluiu novas disposições relativas à utilização da informática (art.71)
- Enquanto a Constituição de 1990 reconhecia o direito dos arguidos à assistência e patrocínio judicial (art. 100), a Constituição de 2004 reconhece ao arguido o direito de escolher o seu defensor para o assistir em todos actos do processo (art. 62)
- Quanto à prisão preventiva;<sup>18</sup> a Constituição de 1990 previa que esta apenas era permitida nos casos previstos na lei, e que os detidos deveriam ser presentes a um juiz dentro do período fixado na lei para este verificar a legalidade da detenção (art. 101). A Constituição de 2004 adianta, por seu turno, que os detidos sejam prontamente informados das razões da sua detenção e a sua família sobre esta informada (art. 64)
- A Constituição de 1990 previa o direito ao *habeas corpus* (art.102), sendo o seu processo fixado na lei. A Constituição de 2004 estipulou um prazo de oito dias para os tribunais responderem a petições de *habeas corpus* (art. 66)
- A Constituição de 2004 introduziu o princípio de que a pena não pode ser de carácter perpétuo nem transmissível e de que, salvo as limitações inerentes à condenação, não implica a perda de quaisquer direitos civis, profissionais ou políticos, nem priva o condenado dos seus direitos fundamentais<sup>19</sup> (art. 61)
- A Constituição de 2004 prevê maior protecção para os advogados no exercício das suas funções, incluindo o direito de comunicação em privado entre advogado e seu constituinte, mesmo quando este se encontra detido (art. 63)
- A Carta dos Direitos, Deveres e Liberdades Fundamentais de 2004 é vinculativa tanto para as entidades públicas e privadas como para o Estado, pelo que, de facto, se aplica a pessoas singulares e colectivas (art. 56, n.º 1).

Todos os três textos constitucionais aprovados desde a independência incluem uma disposição segundo a qual a legislação anterior permanece em vigor desde que *não* seja contrária à Constituição.<sup>20</sup> Quando as leis nacionais contêm disposições que não estão em consonância com a Constituição, elas são consideradas parcialmente revogadas, devendo ser reinterpretadas à luz dos padrões constitucionais. Por exemplo, o Código Civil estabelecia diferenças de tratamento entre filhos “legítimos” e “ilegítimos” quanto aos direitos sucessórios.<sup>21</sup> Subsequentemente, a Constituição de 1990 estabeleceu que a relação jurídica entre os pais não deverá afectar o gozo dos direitos dos filhos.<sup>22</sup> Muito embora essa disposição não tenha sido contestada no

---

18 No contexto Moçambicano, a prisão preventiva refere-se ao direito da polícia e procuradores de deterem suspeitos sem acusação.

19 A privação de direitos políticos estava prevista no Código Penal, art. 56, n.º 3.

20 Constituição de 2004, art. 305(veja-se também o art. 71 da Constituição de 1975; e o art. 209 da Constituição de 1990).

21 Código Civil, arts. 2139 e 2145.

22 Constituição de 1990, art. 66.

Conselho Constitucional, na prática ela deixou de ser aplicada pelos tribunais. Contudo, isto não é satisfatório, visto deixar margem à ambiguidade. A interpretação sobre o cumprimento pela legislação dos padrões constitucionais depende dos juizes moçambicanos, principalmente das instâncias superiores, onde, na prática, se abrem precedentes para as instâncias inferiores, embora, à luz do sistema de direito civil, não sejam tecnicamente vinculativos. Há disposições que têm merecido grande discussão, como é o caso, por exemplo, de uma disposição do Código de Processo Penal que, não permitindo caução para certos crimes,<sup>23</sup> foi contestada no Tribunal Supremo em 2000, com o argumento de que violaria o princípio constitucional de presunção de inocência<sup>24</sup> e das garantias processuais aos indivíduos que estão a ser julgados. Apesar de o Tribunal Supremo ter acabado por decidir pela libertação do requerente na base da evidência e não da lei, pode-se inferir da decisão que, em teoria, tal disposição é inconstitucional.<sup>25</sup>

## Legislação nacional

É grande a necessidade de uma reforma legal abrangente em Moçambique, por forma a assegurar que a legislação existente cumpra com as disposições da Constituição e do direito internacional. Disposições constitucionais como as relativas à Carta dos Direitos, Deveres e Liberdades Fundamentais e à ratificação de tratados e acordos internacionais serão ineficazes se não forem complementadas com legislação e regulamentação nacional relativas a direitos humanos.

Houve alguns esforços bem sucedidos na revisão da legislação nacional com vista a adequá-la aos padrões constitucional e internacional, como é o caso da nova Lei de Terras de 1997,<sup>26</sup> que prevê uma protecção reforçada dos direitos da mulher em relação à terra. A lei reconhece, implicitamente, a validade do direito costumeiro na administração e gestão da terra, ao dispor que normas e práticas implementadas em cada comunidade poderão ser aplicadas por cidadãos relativamente à sua terra.<sup>27</sup> desde que não neguem o direito da mulher à igualdade, consagrado na Constituição. A Lei da Família de 2004<sup>28</sup> também dá maior protecção aos direitos da mulher, nomeadamente através do reconhecimento dos casamentos religiosos e tradicionais e da protecção da mulher nas uniões de facto.<sup>29</sup> A protecção da criança também foi melhorada, por exemplo, com o aumento da idade mínima para o casamento (veja-se o Secção 1.D. Reforma do sector da justiça).<sup>30</sup>

Ainda se encontra em vigor legislação que contraria os padrões constitucional e internacional, sendo urgente a sua revisão. Um exemplo flagrante é o Código de Processo Penal<sup>31</sup>, que permite longos períodos de detenção sem acusação. O Código encontra-se em processo de revisão, sendo importante observar a perspectiva que será adoptada nas alterações relativas a processos criminais.

---

23 Código de Processo Penal, art. 291.

24 Constituição de 1990, art. 98, n.º 2.

25 Proc. n.º 214/99-C J.C.T, Maputo, 23 de Fevereiro de 2000. Trazido pelo apelante Shafik Kadiwala.

26 Lei de Terras, Lei n.º 19/1997.

27 Ibid., art.12; 13, n.º 2-3; 14, n.º 2; 15(b); 24, n.º 1-2, art. 29.

28 Lei da Família, Lei n.º 10/2004, BR no.34, I Série, Suplemento, 25 de Agosto de 2004.

29 Lei da Família, arts. 16 e 17.

30 Ibid., arts. 202 e 203.

31 Código de Processo Penal. Veja-se a Secção 5C, Julgamento Justo, para mais explicações relativamente aos passos a dar para o início de processos criminais.

## B. Estrutura dos tribunais

### Desenvolvimento histórico da estrutura dos tribunais

No tempo colonial, o sistema de justiça formal limitava-se aos tribunais coloniais das áreas urbanas, que serviam os portugueses e uma minoria de cidadãos negros considerados “assimilados”. A maioria dos moçambicanos era governado pelo direito costumeiro local, imposto por funcionários portugueses através da cooptação de chefes e líderes tradicionais. Estes tribunais tradicionais estavam amplamente associados a práticas de corrupção e opressão.<sup>32</sup>

Durante o período de transição para a independência, à medida que a FRELIMO foi tendo o controlo de pequenas áreas em províncias do norte do país, estas começaram a criar as suas próprias estruturas legais, que consistiam em tribunais presididos por quatro a seis juizes eleitos no seio da comunidade.<sup>33</sup> Estes tribunais populares tomavam suas decisões através de diversos mecanismos de consulta e respondiam perante as assembleias populares locais.

Em 1978, a FRELIMO introduziu a Lei da Organização Judiciária de Moçambique<sup>34</sup>, que reestruturou os tribunais coloniais, condicionou a aplicação do direito costumeiro ao respeito pela Constituição e estendeu a estrutura dos tribunais populares a todo o país. A lei estabeleceu uma hierarquia de tribunais, com um Tribunal Popular Supremo, tribunais provinciais, distritais e locais. Enquanto os tribunais locais funcionavam com juizes eleitos no seio da comunidade e sem qualquer formação formal, os juizes formados eram distribuídos pelos tribunais distritais, provinciais e Supremo. Tais juizes aplicavam as leis formais herdadas da era colonial, enquanto que os juizes eleitos julgavam de acordo com o senso comum, princípios de equidade e valores locais.<sup>35</sup>

A implementação do sistema de tribunais populares melhorou o acesso dos cidadãos moçambicanos à justiça, mas o severo impacto socio-económico da guerra civil, juntamente com as perturbações no contexto político, fizeram com que o sistema precisasse desesperadamente de um reajuste na década de 1990. A Constituição de 1990 e a Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais introduziram alterações fundamentais no sistema judicial. A Constituição de 1990 estabeleceu uma clara separação entre os poderes judiciário, executivo e legislativo.<sup>36</sup> Anteriormente, a Lei da Organização Judiciária de Moçambique colocava os tribunais populares sob o controlo das assembleias populares locais, e em termos de administração, sob a tutela do Ministério da Justiça.<sup>37</sup> Ao nível distrital, provincial e do Tribunal Supremo, os tribunais populares foram

---

32 Acesso à Justiça na África Sub-Saariana, Reforma Penal Internacional, Londres, Janeiro de 2001, p.47.

33 Ibid., p. 48.

34 Lei da Organização Judiciária de Moçambique, Lei n.º 12/1978.

35 Luis Mondlane, “Nurturing Justice from Liberation Zones to a Stable Democratic State,” em *Human Rights Under African Constitutions- Realizing the Promise for Ourselves*, Abdullahi Ahmed An-Na’im (ed.), Imprensa da Universidade da Pensilvânia, Filadélfia, 2003, p.196.

36 Constituição de 1990, art. 109: “São órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo, os tribunais e o Conselho Constitucional.”

37 Luis Mondlane, “Nurturing Justice from Liberation Zones to a Stable Democratic State”, em *Human Rights Under African Constitutions- Realizing the Promise for Ourselves*, Abdullahi Ahmed An-Na’im (ed.), University of Pennsylvania Press, Filadélfia, 2003, p. 186.

reconfigurados como tribunais judiciais<sup>38</sup> e, ao nível local, como tribunais comunitários.<sup>39</sup> A Constituição de 2004 preservou esta mesma estrutura de base, que permanece em vigor.

## Estrutura actual dos tribunais

O sistema moçambicano inclui três categorias diferentes de tribunais: judiciais, administrativos e o Conselho Constitucional. Os tribunais judiciais (a principal estrutura judiciária) compreendem o Tribunal Supremo juntamente com os tribunais provinciais e distritais; o Tribunal Administrativo é, no momento, uma jurisdição especializada que opera apenas em Maputo, sem representação ao nível regional ou local; e o Conselho Constitucional (que apesar do seu título é também um tribunal) é uma jurisdição especializada para matérias constitucionais e eleitorais. Para além destes tribunais, que aplicam a lei formal, existem ainda tribunais comunitários e autoridades tradicionais e religiosas (mecanismos tradicionais de resolução de conflitos). Embora a Constituição de 2004 reconheça os tribunais comunitários e também, pela primeira vez, a existência de um pluralismo jurídico em Moçambique, os mecanismos tradicionais de resolução de conflitos são ignorados.<sup>40</sup>

O sistema judiciário vigente não reflecte na totalidade o conjunto de tribunais previstos na Constituição de 1990 nem os previstos na nova Constituição de 2004. Isto deve-se, em parte, à pouca clareza da redacção da Constituição de 2004 relativamente à estrutura dos tribunais, assim como ao facto de muitos dos tribunais referidos na Constituição ainda não terem sido implementados.

O art. 223 da Constituição de 2004 estabelece uma sistematização que pode ser enganadora:

1. Na República de Moçambique existem os seguintes tribunais:
  - a) o Tribunal Supremo;
  - b) o Tribunal Administrativo;
  - c) os tribunais judiciais.
2. Podem existir tribunais administrativos, de trabalho, fiscais, aduaneiros, marítimos, arbitrais e comunitários.

Embora o Tribunal Supremo e os tribunais judiciais estejam listados em categorias diferentes, o Supremo é um tribunal judicial e não uma categoria à parte. Por outro lado, o Conselho Constitucional não está listado no art. 223. Além disso, a hierarquia entre os tribunais não é cabalmente clara, pois o Tribunal Supremo não tem poder sobre todos os outros tribunais – apenas sobre os judiciais e os do trabalho (ainda não implementados). O tribunal aduaneiro e os (ainda por implementar) tribunais administrativo, marítimo e fiscal recorrerão para o Tribunal Administrativo. De facto, em versões anteriores da actual Constituição, o Tribunal Supremo era denominado “Tribunal Supremo de Justiça” e o Tribunal Administrativo, “Tribunal Supremo

---

38 Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais.

39 Lei dos Tribunais Comunitários.

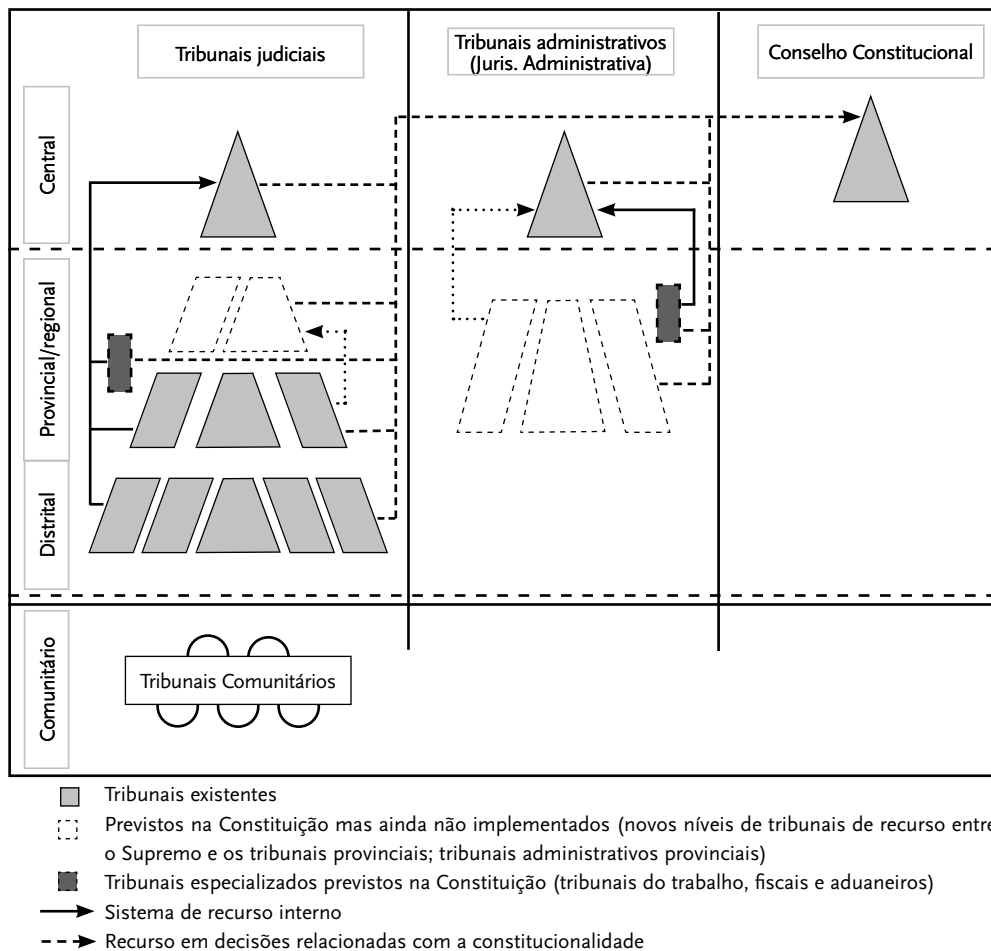
40 Constituição de 2004, art. 4. Veja-se também a Secção 1C. Constituição, e 6G. Justiça Informal e Tradicional.



Administrativo”,<sup>41</sup> tal como na Constituição Portuguesa. Por razões não conhecidas, os nomes foram alterados para “Tribunal Supremo” e “Tribunal Administrativo” antes da aprovação da versão final da Constituição, em Novembro de 2004.

A estrutura dos tribunais tal como estabelecida na Constituição pode ser conceptualizada da seguinte forma:

Quadro 1.1 Estrutura dos tribunais em Moçambique



Fonte: AfriMAP, de acordo com a Constituição de 2004

## Conselho Constitucional

Inicialmente previsto na Constituição de 1990,<sup>42</sup> o Conselho Constitucional apenas foi constituído em 2003, em parte devido à falta de consenso quanto às estruturas que deveriam ser

41 Projecto constitucional de 1998, art. 223; e projecto constitucional de Julho de 2004, art. 216: “1. Na República de Moçambique existem os seguintes tribunais: a) Tribunal Supremo de Justiça e os tribunais de primeira e segunda instâncias; b) o Tribunal Supremo Administrativo e os outros tribunais administrativos, fiscais e aduaneiros. 2. Poderão também existir tribunais do trabalho, marítimos, arbitrais e comunitários.”

42 Constituição de 1990, art. 80.

criadas.<sup>43</sup> Antes da sua implementação, as suas funções eram exercidas pelo Tribunal Supremo. De acordo com a Constituição de 2004, o Conselho Constitucional tem jurisdição especial para “administrar a justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional”.<sup>44</sup> O Conselho Constitucional tem jurisdição para verificar e controlar a constitucionalidade das leis e a legalidade dos “actos normativos” do Executivo (actos normativos dos órgãos do Estado); para dirimir conflitos de competências entre órgãos de soberania; e para fazer avaliações prévias sobre a constitucionalidade de referendos.<sup>45</sup> A Constituição de 1990 conferia ao Presidente da República, ao Presidente da Assembleia da República, ao Primeiro Ministro e ao Procurador-Geral da República o poder de requererem ao Conselho Constitucional um pronunciamento sobre a constitucionalidade de uma lei determinada.<sup>46</sup> A Constituição de 2004 veio alargar esta lista à Assembleia da República (com o apoio de pelo menos um terço dos seus membros), ao Provedor da Justiça<sup>47</sup> e aos cidadãos (através de petição com pelo menos 2.000 assinaturas individuais).<sup>48</sup> O Presidente da República também pode solicitar ao Conselho Constitucional que proceda a uma avaliação prévia da constitucionalidade de instrumentos legais aprovados pela Assembleia da República e que lhe tenham sido enviados para ratificação.<sup>49</sup> Se o Conselho Constitucional declarar uma lei ou acto normativo do Executivo inconstitucional ou ilegal, ele perderá, automaticamente, a sua força legal, deixando de se considerar qualquer efeito legal que já tenha produzido.

Até Julho de 2006 não existiam casos de legislação promulgada que tivesse sido contestada no Conselho Constitucional. Contudo, existiram dois casos em que o Presidente da República enviou legislação para avaliação pelo Conselho Constitucional antes da promulgação: a Lei dos Feriados Islâmicos de Idul-Fitre e Idul-Adhah em 1996,<sup>50</sup> e a Lei da Família em 2004.<sup>51</sup> A Lei dos Feriados Islâmicos previa a consagração de duas datas religiosas Islâmicas como feriados públicos, com vista a estabelecer uma maior igualdade entre crentes Muçulmanos e Cristãos. O Tribunal Supremo, agindo então na qualidade de Conselho Constitucional, decidiu pela admissibilidade do caso, subsequentemente julgando inconstitucional a proposta de lei,<sup>52</sup> por infringir os princípios da igualdade dos cidadãos perante a lei<sup>53</sup> e da liberdade religiosa.<sup>54</sup> O Presidente da República reenviou-a à Assembleia da República, que não voltou a retomá-la. No caso da Lei da Família, o pedido do presidente não foi aceito. Em vista da disparidade das

---

43 Anteriores projectos da Constituição de 2004 também designaram este órgão por “Tribunal Constitucional”. Por exemplo, o projecto de 1998, art. 240, e também o projecto de Julho de 2004.

44 Constituição de 2004, art. 241: “O Conselho Constitucional é o órgão de soberania, ao qual compete especialmente administrar a justiça, em matérias de natureza jurídico-constitucionais.”

45 *Ibid.*, art. 244 (Relativamente a conflitos entre órgãos públicos, por exemplo conflitos que podem ocorrer entre o tribunal judicial e o tribunal administrativo).

46 Constituição de 1990, art. 183.

47 Uma nova entidade criada durante a revisão constitucional de 2004, Veja-se a Secção 6.1.

48 Veja-se a Constituição de 2004, art. 245, n.º 2.

49 Constituição de 2004, art. 246.

50 Antes da implementação do Conselho Constitucional, as suas funções eram exercidas pelo Tribunal Supremo, e daí o facto da Lei dos Feriados Islâmicos ter sido enviada ao Tribunal Supremo.

51 Lei da Família, Lei n.º 10/2004, BR n.º 34, I Série, Suplemento, 25 de Agosto de 2004.

52 Decisão de 27 de Dezembro de 1996, Proc. n.º 1/96-C.C. A.A.H.F., BR n.º 49, III Série, 4 de Dezembro de 2002.

53 Constituição de 2004, art. 66.

54 Constituição de 2004, art. 78.

decisões, a função do Conselho Constitucional de fornecer opiniões acerca de legislação anteriormente à sua aprovação foi clarificada durante o processo de revisão constitucional de 2004. Como instituição nova, o Conselho Constitucional ainda não foi cabalmente posto à prova.

O Conselho Constitucional é também responsável por avaliar reclamações e recursos eleitorais em última instância.<sup>55</sup> Como os partidos da oposição tem regularmente contestado os resultados eleitorais, o Conselho Constitucional tem estado muito activo nesta matéria. Após as eleições de Novembro de 2004, a RENAMO-UE e diversos outros pequenos partidos submeteram reclamações ao Conselho Constitucional. Na base de questões processuais relacionadas com a apresentação extemporânea dos recursos, o Conselho Constitucional rejeitou todas as reclamações.<sup>56</sup> O Conselho Constitucional emitiu no passado fortes críticas à Comissão Nacional de Eleições (CNE), por exemplo relativamente à gestão de alguns aspectos das eleições locais de Novembro de 2003<sup>57</sup> e à gestão das eleições gerais de Novembro de 2004.<sup>58</sup>

## Os tribunais judiciais

A Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais de 1992<sup>59</sup> fornece a base legal para a organização dos tribunais judiciais. Os tribunais judiciais formam a espinha dorsal do sistema judiciário: a sua jurisdição cobre tanto matérias civis e criminais como todas as matérias não atribuídas a outros tribunais.<sup>60</sup> Territorialmente, os tribunais judiciais são organizados de acordo com a estrutura administrativa do país.<sup>61</sup>

Eis os tribunais judiciais criados até ao momento:

- O Tribunal Supremo, situado em Maputo
- Os Tribunais Judiciais de Província, localizados em cada uma das 11 províncias
- Os Tribunais Judiciais de Distrito – muito embora devesse existir um tribunal em cada um dos 128 distritos, na prática só existem 93 tribunais.<sup>62</sup>

A Constituição de 2004 prevê a possibilidade de um nível intermédio de tribunais entre o nível provincial e o Tribunal Supremo (art. 223).<sup>63</sup> Muito embora nenhuma disposição adicionais tenham sido incluídas, esta disposição tem sido largamente interpretada como abrindo espaço para tribunais que iriam lidar especificamente com recursos dos tribunais judiciais de

---

55 Constituição de 2004, art. 244, no.2 (d); e art. 181, no.2.

56 Deliberações do Conselho Constitucional, 31/CC/2004, 30 de Dezembro de 2004, e 1-4/CC/2005, 12 de Janeiro de 2005. *Agência de Informação de Moçambique*, “Conselho Constitucional rejeita recurso da Renamo,” em Relatórios da AIM, 19 de Janeiro de 2005.

57 *Agência de Informação de Moçambique*, “Conselho Constitucional valida eleições locais,” em Relatórios da AIM, 19 de Janeiro de 2004.

58 Tribunal Constitucional, Decisão n.º 16/CC/04, 14 de Janeiro de 2004, ref.:Proc. n.º 14/CC/03, e Decisão n.º 5/CC/2005, 19 de Janeiro de 2005, ref.:Proc. n.º 30/CC/2005.

59 Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, Lei n.º 10/92.

60 Constituição de 2004, art. 223, no.4.

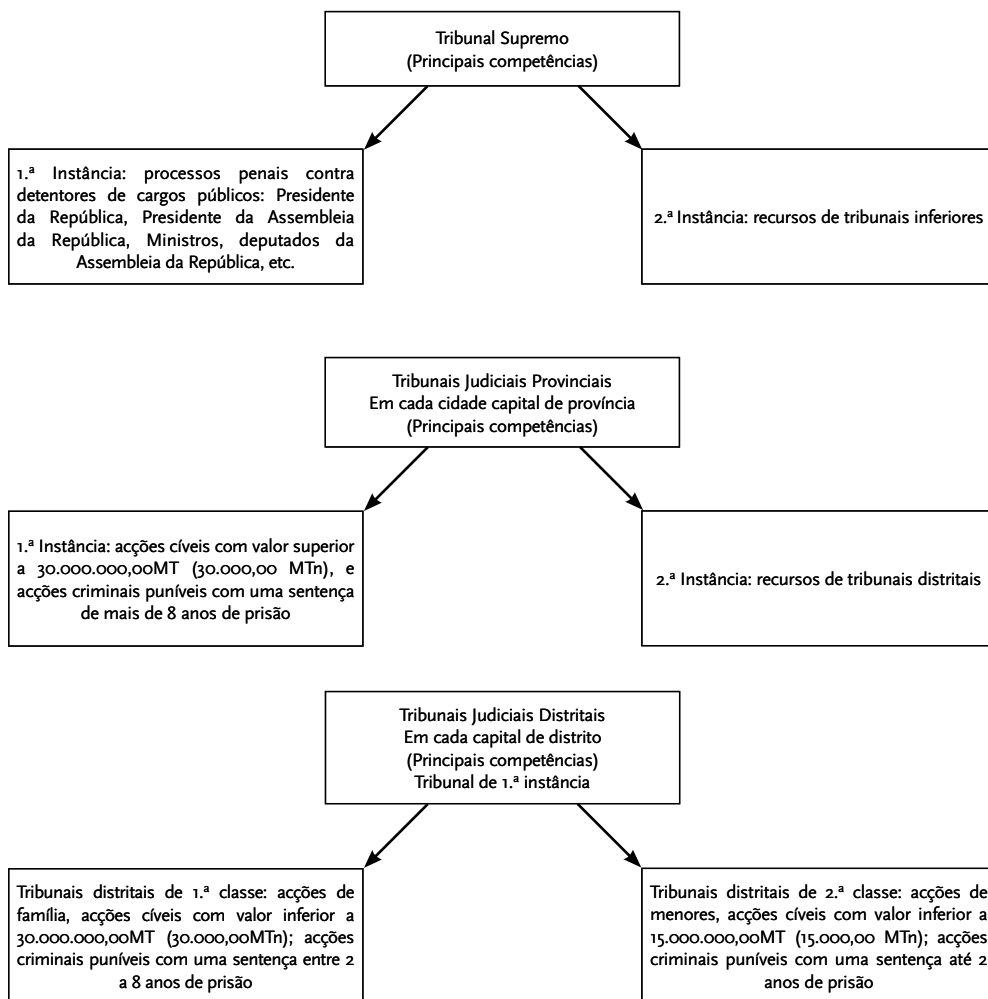
61 Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, Lei n.º 10/92.

62 Discurso do Presidente do Tribunal Supremo na abertura do ano judicial, 2006, p.7.

63 Constituição de 2004, art. 223, n.º 3 “... que pode prever a existência de um escalão de tribunais entre os tribunais provinciais e o Tribunal Supremo.”

província.<sup>64</sup> Muitos profissionais do judiciário são favoráveis à implementação destes tribunais, pois isso iria ajudar a descongestionar o Tribunal Supremo e a melhorar o acesso aos cidadãos que vivem fora de Maputo.<sup>65</sup>

### Quadro 1.2 Organização dos tribunais judiciais



Fonte: Tribunal Supremo, Maputo

64 Esta disposição sugere implicitamente que a organização territorial dos tribunais judiciais não tem que necessariamente coincidir com a divisão administrativa do país, pois este novo nível de tribunais não corresponde a uma divisão administrativa.

65 O Presidente do Tribunal Supremo afirmou publicamente o compromisso de implementação destes tribunais em Março de 2006. Veja-se o discurso do Presidente do Tribunal Supremo na abertura do ano judicial, Março de 2006, p.8.

## Tribunal Administrativo

O Tribunal Administrativo funciona em Maputo desde 1992.<sup>66</sup> Segundo a Constituição de 2004 (art. 228), o Tribunal Administrativo tem como jurisdição especializada fiscalizar a legalidade dos actos administrativos<sup>67</sup> e a execução de normas regulamentares emitidas pela administração pública, assim como as contas do Estado e a despesa pública.<sup>68</sup>

Embora tradicionalmente considerado como um tribunal da administração pública, a Constituição de 2004 conferiu ao Tribunal Administrativo um novo *status* constitucional, ao estabelecer que “é o órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos, fiscais e aduaneiros”.<sup>69</sup> Apesar de terem sido revistas as anteriores versões da Constituição que se referiam ao Tribunal Administrativo como “Tribunal Supremo Administrativo”, ele é, de facto, o topo desta hierarquia paralela aos tribunais judiciais.

Uma fonte continuada de descontentamento relativamente ao Tribunal Administrativo é a sua restrição geográfica a Maputo e as consequentes implicações em termos de acesso à justiça administrativa. Em resposta, a Constituição de 2004 inclui provisões que permitem a existência de tribunais administrativos aos níveis provincial e distrital, devendo agora ser tomadas medidas legislativas e administrativas concretas<sup>70</sup> para a sua implementação.

## Outros tribunais

A Constituição de 1990 previa a existência de tribunais aduaneiros, que foram implementados em 2001 pela Lei Orgânica do Tribunal Aduaneiro.<sup>71</sup> O Tribunal Aduaneiro começou a operar em 2002 em Maputo, tendo uma organização e operação autónomas do Tribunal Administrativo, ao qual, no entanto, compete o julgamento dos recursos decorrentes das decisões do Tribunal Aduaneiro.

Tribunais de jurisdição específica previstos na Constituição de 1990, como os tribunais de trabalho, marítimo, militar e fiscal, nunca foram estabelecidos, principalmente devido à falta de recursos financeiros. A Constituição de 2004 aboliu a previsão de tribunais militares, excepto em tempo de guerra.<sup>72</sup> Assim, os tribunais judiciais agora também julgam todos os crimes cometidos por membros das forças armadas ou da polícia (*Forças de Defesa e Segurança*).<sup>73</sup>

Nos últimos anos, o Governo tem sido criticado publicamente por não avançar com a criação

---

66 Lei Orgânica do Tribunal Administrativo, Lei n.º 5/92.

67 Actos administrativos são decisões ou regulamentações especificamente pertinentes para um indivíduo ou grupo de indivíduos (incluindo contratos), em oposição a actos legislativos, que se referem a um corpo abstracto em geral. Os actos administrativos são emanados pelo executivo e suas instituições, em oposição ao legislativo.

68 Constituição de 2004, art. 228, n.º 2: “O controlo da legalidade dos actos administrativos e da aplicação das normas regulamentares emitidas pela Administração Pública, bem como a fiscalização da legalidade das despesas públicas e a respectiva efectivação da responsabilidade por infracção financeira cabem ao Tribunal Administrativo”.

69 Constituição de 2004, art. 228, n.º 1 “O Tribunal Administrativo é o órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos, fiscais e aduaneiros.”

70 Constituição de 2004, art. 223.2.

71 Lei Orgânica do Tribunal Aduaneiro, Lei n.º 10/2001.

72 Constituição de 2004, arts. 223 e 224.

73 Relativamente a agentes das Forças Armadas, polícia, informação do Estado e serviços de segurança e forças paramilitares (veja-se o art. 110 da Lei n.º 17/87, de 21 de Dezembro, Lei dos Crimes Militares).

dos tribunais do trabalho, apesar de a respectiva legislação ter sido aprovada em 1992.<sup>74</sup> Aliás, a partir do ano 2000 o pedido de implementação destes tribunais tem constituído o tema central das manifestações do Dia do Trabalhador.<sup>75</sup> Registaram-se alguns progressos com a criação de secções laborais dentro dos tribunais judiciais (no Tribunal Supremo e nos tribunais provinciais), que, no entanto, se mostram insuficientes para dar conta do enorme volume de processos que aguardam decisão.<sup>76</sup>

Em resposta à falta de acção do Governo e face à necessidade de responder aos pedidos dos cidadãos, as autoridades judiciais começaram a agir por conta própria. Essas autoridades lideraram o processo de criação do Tribunal Judicial de Menores, em Maputo, e de um Tribunal da Polícia, que lida com contravenções estradais, também em Maputo. Ambos foram aprovados por decreto-lei do Conselho de Ministros. Noutras províncias, está em curso o debate sobre a implementação de adicionais tribunais similares, para menores e violações ao Código de Estrada.

## Tribunais comunitários

Os tribunais comunitários são os que mais estabelecidos estão em Moçambique. Têm origem nos antigos tribunais populares que, no início da década de 1990, foram reconstituídos ao nível local como tribunais comunitários. Em Julho de 2004, o Ministério da Justiça reportou a existência de 1653 tribunais comunitários, dos quais 254 criados entre 2000 e 2004.<sup>77</sup> Embora não seja claro o número dos que de facto funcionam, eles são um mecanismo importante, que garante o acesso à justiça de muitos cidadãos. (Veja-se também Secção 6.F, Tribunais Comunitários.)

Embora a Constituição de 1990 não mencionasse os Tribunais Comunitários, a Lei dos Tribunais Comunitários de 1992<sup>78</sup> forneceu o quadro legal para estes tribunais, definindo como seu objectivo contribuir para a harmonia social ao permitir aos cidadãos um mecanismo de reconciliação e de resolução de pequenas diferenças no seio das suas comunidades. A lei prevê a existência de tribunais comunitários ao nível local, em bairros<sup>79</sup> e vilas,<sup>80</sup> com jurisdição para lidar com conflitos cíveis e criminais menores.<sup>81</sup> Na prática, os casos julgados são maioritariamente conflitos cíveis (incluindo pequenas dívidas e problemas ligados à habitação), questões

---

74 Lei n.º 18/92.

75 *Agência de Informação de Moçambique*, “Trabalhadores marcham no 1º de Maio,” em Relatórios da AIM, 4 de Maio de 2000. Veja-se também *Agência de Informação de Moçambique*, “Milhares marcham no 1º de Maio,” 1º de Maio de 2004, em *AllAfrica.com*.

76 No início de 2001, os tribunais provinciais tinham 9,755 casos laborais pendentes. Durante esse ano, receberam mais 3,349 casos laborais e julgaram 1,371, pelo que o ano acabou com 11,733 casos laborais pendentes. *Estatísticas judiciais*, Tribunal Supremo, 2002. O *Jornal Notícias* noticiou, em 29 de Agosto de 2005, que existiam cerca de 14,000 casos laborais pendentes nos tribunais judiciais.

77 *Jornal Notícias*, 15 de Julho de 2004, reportando-se ao X Conselho Coordenador do Ministério da Justiça, realizado em Tete, de 13 a 15 de Julho de 2004.

78 Lei dos Tribunais Comunitários, Lei n.º 4/92.

79 Um distrito administrativo dentro de uma cidade ou província (menor do que um distrito).

80 *Ibid.*, art.1, n.º2: ‘Os tribunais comunitários funcionarão nas sedes de posto administrativo ou de localidade, nos bairros ou nas aldeias.’

81 *Ibid.*, art. 3.

de família e pequenas ofensas criminais não puníveis com prisão.<sup>82</sup> A lei permite que os tribunais comunitários imponham multas de até 10.000,00 MT (10 MTh), e sentenciem no máximo a 30 dias de prisão.<sup>83</sup> Os casos sujeitos a sentenças mais gravosas deverão ser passados para os tribunais judiciais. O art. 2 estabelece, como primeira regra, que estes tribunais devem tentar reconciliar as partes envolvidas e, se tal não for possível, devem julgar de acordo com princípios de “equidade, bom senso e justiça”.<sup>84</sup> Os tribunais comunitários actualmente não têm qualquer ligação formal com o sistema dos tribunais judiciais, muito embora estejam agora a ser debatidas mudanças (veja-se a Secção 1.D. Reforma no sector da justiça).

Os mecanismos tradicionais de resolução de conflitos não estão explicitamente reconhecidos na Constituição de 2004 e serão tratados na Secção 6.E. Justiça informal e tradicional.

## c. O processo legislativo

O sistema moçambicano inclui vários tipos de normas jurídicas: a Constituição, que prevalece sobre toda a legislação restante;<sup>85</sup> normas de direito internacional, que são consideradas como automaticamente aplicáveis em qualquer tribunal nacional; e leis aprovadas pela Assembleia da República. Os decretos-lei aprovados pelo Conselho de Ministros, através de uma autorização da Assembleia da República, também têm força legislativa, embora inferior ao estatuto das leis aprovadas pela Assembleia da República. Existem também actos regulatórios do Presidente da República ou do Governo sob a forma de decretos, e actos regulatórios ao nível municipal (posturas e regulamentos camarários).

### Leis

A Constituição de 2004 estabelece quatro fases distintas no processo legislativo parlamentar: (a) proposta de lei, (b) sua discussão e votação, (c) promulgação da lei, (d) publicação da lei.<sup>86</sup>

- (a) Quem tem o direito de iniciar processos legislativos são os deputados individualmente, os deputados de um partido enquanto grupo (bancadas parlamentares), as comissões parlamentares (comissões da Assembleia da República)<sup>87</sup>, o Presidente da República

---

82 *Acesso à Justiça na África Sub-Saariana*, Reforma Penal Internacional, Londres, Janeiro de 2001, p.58. Veja-se também Conceição Gomes et al., “Tribunais Comunitários,” em Boaventura Sousa Santos e João Carlos Trindade (orgs.), *Conflito e Transformação Social. Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*, Afrontamento, vol. 2, Março de 2003, pp. 189- 335 (314).

83 Lei dos Tribunais Comunitários, Lei n.º 4/92, art. 3, n.º 2.

84 *Ibid.*, art.2: “Não se conseguindo a reconciliação ou não sendo esta possível, o tribunal comunitário julgará de acordo com a equidade, o bom senso e a justiça.”

85 Veja-se a Secção 1.A. Constituição, incluindo informação na cláusula de revogação geral, pela qual a legislação já existente considerada inconstitucional é considerada automaticamente revogada.

86 Constituição de 2004, art.183 (iniciativa de lei), art.184 (regime de discussão e votação), art. 163 (promulgação e veto), e art. 144 (publicidade).

87 Actualmente existem 8 Comissões parlamentares: 1. do Plano e Orçamento; 2. dos Assuntos Sociais, do Género e Ambientais; 3. da Agricultura, Desenvolvimento Regional, Administração Pública e Poder Local; 4. das Actividades Económicas e Serviços; 5. de Defesa e Ordem Pública; 6. das Relações Internacionais; 7. dos Assuntos Jurídicos e Direitos Humanos e de Legalidade; 8. de Petições. Por outro lado deve-se referir que podem ser criadas Comissões ad hoc e de inquéritos destinadas a atender questões específicas. Encontram-se actualmente criadas as comissões ad hoc para: 1. a revisão da bandeira e do emblema nacional; e 2. a revisão do pacote eleitoral.

e o Governo. A Constituição de 2004 representou um importante avanço ao permitir às comissões parlamentares a prerrogativa de iniciarem processos legislativos, muito embora tal não seja extensivo aos cidadãos, quer individualmente quer em grupo. Uma lei proposta pelo Executivo é conhecida por “proposta de lei”, e uma lei proposta pela Assembleia da República é conhecida por “projecto de lei”.

- (b) Durante o processo deliberativo, todas as leis devem ser depositadas na Presidência da Assembleia da República, que por sua vez as apresenta às comissões parlamentares relevantes para um relatório de aconselhamento.<sup>88</sup> A Assembleia da República apenas pode deliberar se estiverem presentes mais de metade dos seus membros, e as deliberações apenas se tornam legalmente vinculativas se forem aprovadas com mais de metade dos votos dos deputados presentes.<sup>89</sup>
- (c) Como Chefe de Estado, é dever do Presidente da República promulgar leis no prazo de trinta dias após a sua recepção ou, se as remeter ao Conselho Constitucional para verificar a sua constitucionalidade, após a notificação da decisão do Conselho Constitucional.<sup>90</sup> O Presidente da República tem o poder de vetar a legislação proposta e de a reenviar à Assembleia da República para revisão. Mas se a mesma lei for novamente votada sem ser revista, e obtiver o acordo de uma maioria de dois terços dos membros da Assembleia, o Presidente da República é obrigado a promulgar a lei. Na prática, este poder de veto não tem sido usado pelo Presidente da República, embora em duas ocasiões o Presidente Joaquim Chissano tenha enviado legislação ao Conselho Constitucional (a Lei da Família e a Lei dos Feriados Islâmicos) para verificação prévia da sua constitucionalidade.<sup>91</sup>
- (d) A Constituição estabelece que as leis devem ser publicadas no Boletim da República (jornal oficial do Governo).<sup>92</sup> A legislação entra em vigor no prazo de 15 dias após a sua publicação, salvo estipulação em contrário.<sup>93</sup>

A FRELIMO mantém a maioria dos assentos na Assembleia da República desde 1975 e, conseqüentemente, tem existido um processo relativamente estável de aprovação de legislação. Apesar de as leis seguirem um processo tecnicamente correcto de aprovação pela Assembleia, a FRELIMO tem utilizado a sua maioria para aprovar muitas leis sem um debate significativo que leve a consensos com a oposição. Exemplo disto, a Lei da Família antes de ter sido emendada, e

---

<sup>88</sup> Veja-se artigos 30, n.º 2, parágrafo m), e 87, ambos da Lei n.º 6/2001, de 30 de Abril de 2001.

<sup>89</sup> Constituição de 2004, art. 187.

<sup>90</sup> *Ibid.*, art. 163, n.º 2.

<sup>91</sup> Veja-se Secção 1.B, Estrutura dos Tribunais, relativamente ao Conselho Constitucional, para informações adicionais

<sup>92</sup> Veja-se também o Código Civil, art. 5, n.º 1: “A lei só se torna obrigatória depois de publicada no jornal oficial”. De uma leitura literal desta disposição, presume-se que da falta de publicação de legislação aprovada e promulgada resulta que tal legislação não produz efeitos em relação a obrigações que impõe aos cidadãos, mas pode ter efeito em relação a direitos que confere ou reconhece.

<sup>93</sup> Lei 6/2003, 18 de Abril 2003, artigo 1.



o que vem acontecendo há muitos anos com a aprovação do Orçamento Geral do Estado.

Como em muitos países, a maior parte dos actos legislativos é proposta pelo Executivo (propostas de lei) e não pela Assembleia da República (projectos de lei). Embora não seja realista esperar que a Assembleia da República produza um volume significativo de legislação sem que melhorem as suas capacidades, o Parlamento corre o risco de ser um grande entrave ao processo legislativo.

A competição para a obtenção de assentos na Assembleia da República é muito renhida, mas muitos candidatos não possuem as habilidades necessárias a um deputado, sendo atraídos, muitas vezes, pela atractiva remuneração oferecida no Parlamento. O Parlamento já reconheceu as suas limitações no seu plano estratégico 2004-2008, ao declarar a necessidade de melhorar a sua capacidade de iniciativa legislativa.<sup>94</sup> A Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane promoveu um curso básico de elaboração legislativa em 2005 e a maioria dos participantes era constituída por parlamentares. A capacidade dos deputados deve ser reforçada para que estes possam prestar melhores pareceres sobre os projectos que lhes são submetidos. Além de se melhorar a capacidade interna do Parlamento, também se poderia prestar apoio aos deputados e às comissões parlamentares, possibilitando-lhes acesso à capacidade técnica externa. Apesar de qualquer concurso para a contratação de tal capacidade dever ser cuidadosamente gerido, isto poderia representar um recurso valioso para as comissões que, actualmente, não beneficiam de qualquer assistência técnica.

Para além da responsabilidade legislativa, a Assembleia da República tem também o dever de acompanhar e monitorizar a implementação das novas leis o que, presentemente, não tem acontecido. No contexto do desenvolvimento da reforma legislativa em Moçambique, a não ser que a implementação das leis seja cumprida, corre-se o risco de aumentar o fosso entre a legislação aprovada e a legislação implementada. De maneira pioneira, o decreto-lei, que aprovou o novo Código Comercial de Dezembro de 2005 criou uma comissão para supervisionar a sua implementação. O estabelecimento de tais comissões pode ser um mecanismo útil na implementação de leis chave. A comissão criada para a implementação do novo Código Comercial deve ser monitorada pelas organizações da sociedade civil que, assim, avaliarão se está, efectivamente, a cumprir o seu papel.

Apesar de, normalmente, não existirem consultas públicas durante o processo legislativo, tem havido excepções no caso de legislação com grande impacto na vida dos cidadãos, a qual tem sido levada a debate público. Antes da aprovação da Lei de Terras (1997) e da Lei da Família (2004), o Governo organizou alguns seminários em Maputo e em algumas outras das principais cidades. A falta generalizada de consulta pública é reconhecida pelo Governo no seu projecto de estratégia da reforma legal, ao afirmar a necessidade de se avançar para um processo legislativo mais participativo:

Não é suficiente que uma lei esteja tecnicamente bem estruturada para produzir os efeitos desejados na sua execução. Uma maior participação no processo legislativo assegura um maior cumprimento social natural com a lei.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> *Plano Estratégico da Assembléa da República 2004-08*, PEAR, aprovado pela resolução n.º 16/2003, BR no.53, I Série, 31 Dezembro de 2003.

<sup>95</sup> Governo de Moçambique, *Política e Estratégia da Reforma Legal*, Maputo, Junho de 2003, p.10.

As organizações da sociedade civil e as instituições académicas também poderiam ser mais pro-activas, iniciando debates sobre a legislação proposta logo no início do processo e não somente quando este já se encontra na fase de finalização, como parece ser a tendência.

## Decretos-leis

Com o objectivo de acelerar o ritmo da reforma legal, a Constituição de 2004 deu ao Conselho de Ministros poder legislativo na forma de decretos-lei. Para aprovar um decreto-lei, o Conselho de Ministros necessita de uma autorização específica da Assembleia da República, sob a forma de uma lei que delegue competência legislativa<sup>96</sup> e que defina claramente o objectivo e o conteúdo das competências delegadas.<sup>97</sup> Um decreto-lei entra em vigor automaticamente se a sua aprovação não for contestada por um mínimo de 15 deputados da Assembleia da República durante a sessão realizada após a sua publicação.<sup>98</sup> A produção de legislação tende cada vez mais a processar-se através do Conselho de Ministros, sob a forma de decretos-lei, em vez de ser via Assembleia da República, sob a forma de leis. Tal tem sido o caso com legislação importante, como o recentemente revisto Código de Processo Civil, aprovado por decreto-lei em Dezembro de 2005.<sup>99</sup> Sendo necessário acelerar o processo legislativo, os decretos-lei têm-se mostrado um mecanismo útil para manter a velocidade da reforma (veja-se abaixo a Secção 1.D Reforma no sector da justiça). Mesmo assim, uma melhor capacidade técnica e de elaboração por parte da Assembleia da República permitiria que ela contribuísse proactivamente para a discussão e debate de legislação sob a forma de decretos-lei. Numa estratégia de longo prazo, é fundamental o fortalecimento da capacidade dos deputados de supervisionar as actividades do executivo, para que se assegure o funcionamento do sistema de controlo mútuo.

## D. Reforma no sector da justiça

Desde a independência de Moçambique, existiram duas fases principais de reforma planeada: imediatamente após a independência, entre 1975–1978, e após a promulgação da Constituição de 1990, no processo para o acordo de paz entre a FRELIMO e a anterior oposição armada, RENAMO.

De um modo geral, em ambos os momentos a reforma centrou-se fundamentalmente na alteração e modernização do sistema judiciário, da Procuradoria-Geral da República e dos serviços de registo e notariado. Outras questões fundamentais, tanto estruturais como operacionais, não foram tomadas em consideração. Entre as prioridades chave na administração da justiça que foram negligenciadas (e que serão discutidas com mais pormenor neste relatório) conta-se a reforma do sistema prisional dualístico, a subordinação dualística<sup>100</sup> da Polícia de Investigação Criminal (PIC), as fraquezas dos serviços do Ministério Público, a falta de incorporação de mecanismos de justiça informal e a falta de capacidade dos recursos profissionais.

---

96 Constituição de 2004, art. 180 (*Leis de autorização legislativa*).

97 *Ibid.*, art. 180, no.1 “*As leis de autorização legislativa devem definir o objecto, sentido, a extensão e a duração da autorização*”.

98 *Ibid.*, art. 181, no. 2.

99 Decreto-lei n.º 1/2005, Boletim da República n.º 51, I Série, 27 de Dezembro de 2005.

100 Legalmente unificado pelo Decreto 7/2006 de Maio de 2006.

## Reforma legal

Nos últimos anos, a revisão de legislação e a reforma legal têm registado progressos consideráveis. O Governo não só reconheceu a ineficiência da legislação processual que remonta ao período colonial e a inadequação da legislação substantiva às necessidades actuais, como tem feito esforços consideráveis para sanar tais faltas.

Em 2002, o Governo criou um órgão interministerial, a Comissão Interministerial de Reforma Legal (CIREL), responsável pela supervisão da implementação da política da reforma legal. A CIREL é composta pelo Primeiro-Ministro (Presidente), o Ministro da Justiça (Vice-Presidente), o Ministro do Interior, o Ministro da Educação e Cultura, o Ministro da Administração Estatal, o Ministro do Plano e Desenvolvimento e o Ministro das Finanças. Por forma a implementar as políticas da CIREL, criou-se a Unidade Técnica de Reforma Legal (UTREL), com responsabilidade primária na elaboração e alteração da legislação.<sup>101</sup> A UTREL opera principalmente através de contratação externa de grupos técnicos para trabalharem em legislação específica. Desde o início das suas actividades, a UTREL tem conseguido, imprimir dinamismo ao processo de reforma legislativa. A legislação recentemente revista e aprovada inclui:

- A Lei da Família aprovada pela Assembleia da República em 2004<sup>102</sup>
- Um novo Código do Registo Civil aprovado pela Assembleia da República em Dezembro de 2004<sup>103</sup>
- Um novo Código de Processo Civil aprovado pelo Conselho de Ministros por decreto-lei em Dezembro de 2005.<sup>104</sup> O Código de Processo Civil estava a precisar urgentemente de revisão, pois datava de 1962 (com alterações em 1967)
- Um novo Código Comercial aprovado por decreto-lei do Conselho de Ministros em Dezembro de 2005
- Um novo Código de Notariado aprovado por decreto-lei em Maio de 2006<sup>105</sup>
- Uma nova Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais aprovada enquanto projecto pelo Conselho de Ministros em 2006 e que carece, ainda, de aprovação pela Assembleia da República.

Também já está em curso o processo de revisão do Código de Processo Penal e do Código Penal. A revisão destes dois códigos é crítica para o melhoramento do sistema de justiça criminal de Moçambique, actualmente envolto em longos atrasos de julgamentos. No discurso de abertura do ano judicial de 2005, o Presidente do Tribunal Supremo reconheceu a ineficácia da legislação substantiva, particularmente dos Códigos Civil e Penal, na resposta às necessidades modernas.

---

101 A UTREL foi criada pelo Conselho de Ministros pelo decreto n.º 22/2002, de 27 de Agosto de 2002. A página electrónica da UTREL em [www.utrel.gov.mz](http://www.utrel.gov.mz) inclui as últimas versões de legislação em revisão e novas leis. O último acesso foi em 1 de Abril de 2006.

102 Lei n.º 10/2004.

103 Lei n.º 12/2004, de 8 de Dezembro de 2004.

104 Decreto-lei n.º 1/2005, Boletim da República n.º 51, I Série, 27 de Dezembro de 2005.

105 Em Maio de 2006, ainda não se encontrava publicado no Boletim da República.

O Código Penal, por exemplo, estabelece sentenças desproporcionalmente severas para certos crimes e permite uma considerável discricionariedade aos juizes na aplicação de sentenças, levando, na prática, à aplicação das mais severas.<sup>106</sup> O Procurador-Geral também se mostrou preocupado com a inadequação da actual lista de ofensas criminais previstas no Código Penal e outras peças legislativas, pois matérias como a violência doméstica e a violação sexual não estão definidas como crimes (embora possam ser indiciadas como outras ofensas).<sup>107</sup> A primeira versão do anteprojecto da revisão do Código Penal foi apresentada publicamente pela UTREL a 13 de julho de 2006 para discussão e debate. O anteprojecto da revisão do Código Penal apresenta mudanças substanciais.<sup>108</sup> A UTREL já submeteu ao Governo duas versões do anteprojecto de revisão do Código de Processo Penal, também com mudanças significativas tendentes a imprimir maior celeridade processual. No entanto, até Agosto de 2006, nenhuma das duas versões havia sido apresentada e discutida publicamente.<sup>109</sup>

Antes da aprovação da Constituição em Novembro de 2004, tinha-se iniciado o trabalho de elaboração de um projecto de lei que estabelecia um regime abrangente para o sector da justiça, a ante-proposta da Lei de Bases do Sistema de Administração de Justiça.<sup>110</sup> Inicialmente, esta proposta de lei surgiu da necessidade de responder às lacunas decorrentes da Constituição de 1990, incluindo a questão do pluralismo jurídico, a situação dos tribunais comunitários, a organização do sistema de recurso dentro dos tribunais judiciais e a posição institucional do Ministério Público. Uma versão desta lei circulou imediatamente após a aprovação da Constituição de 2004, num seminário organizado pela UTREL e pelo Centro de Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ), realizado em Junho de 2004 na Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane. Uma segunda fase de consulta decorreu entre Outubro e Novembro de 2004 nas cidades de Maputo, Matola (Maputo), Nampula (Nampula), Beira (Sofala) e Inhambane (Inhambane), envolvendo representantes de todas as províncias do país. Argumenta-se que a nova organização judiciária respondeu a muitas das questões que haviam sido levantadas, limitando a utilidade da ante-proposta da Lei de Bases do Sistema de Administração da Justiça na sua actual forma. Subsequentemente, iniciaram-se revisões à lei, tendentes a desenvolver as possibilidades de reforma abertas pela Constituição de 2004, nomeadamente o reconhecimento constitucional do conceito de pluralismo jurídico<sup>111</sup> e as disposições que permitem um novo nível de tribunais de recurso entre o nível dos tribunais provinciais e o do Tribunal Supremo.<sup>112</sup> A última versão da lei disponível na página electrónica da UTREL (em Maio de 2006) apresenta alterações consid-

---

106 Por exemplo, o Código Penal estabelece uma pena mínima de 16 anos de prisão para o crime de fogo posto, em Luis Mondlane, "Nurturing Justice from Liberation Zones to a Stable Democratic State," em *Human Rights Under African Constitutions-Realizing the Promise for Ourselves*, Abdullahi Ahmed An-Na'im (ed.), Imprensa da Universidade de Pensilvânia, Filadélfia, 2003, p. 194.

107 Informação anual do Procurador-Geral da República à Assembleia da República, AR – V/Infor/17/09.03.2000, pag. 29.

108 Entrevista com Dr. Abdul Carimo, Director da UTREL, no dia 21 de Agosto de 2006.

109 O Dr. Abdul Carimo referiu que a Unidade Técnica do Ministério da Justiça estava a analisar as propostas antes de as tornar públicas. Entrevista com Dr. Abdul Carimo, Director da UTREL, no dia 21 de Agosto de 2006.

110 Actualizações da Lei de Bases do Sistema de Administração da Justiça estão disponíveis no website/página electrónica da UTREL, <http://www.utrel.gov.mz/lei.htm>, última vez acedido em 18 de Abril de 2006.

111 Constituição de 2004, art. 4.

112 Ibid., art. 223, n.º 3.

eráveis ao estatuto dos tribunais comunitários, ligando-os ao o sistema judiciário formal. Noutras áreas, a versão é mais conservadora, não fazendo, por exemplo, referência aos mecanismos tradicionais de resolução de conflitos. Em Maio de 2006, não era claro o estágio do projecto de lei nem se estava, de facto, a ser seriamente considerado. A UTREL também está ocupada na elaboração de uma nova Lei dos Tribunais Comunitários<sup>113</sup> e num estudo sobre a reforma do Instituto de Assistência e Patrocínio Jurídico (IPAJ).<sup>114</sup>

Embora se registem atrasos em algumas peças-chave de legislação, como o Código Penal e o Código de Processo Penal, o Governo está, de um modo geral, claramente a avançar com a reforma legal. Apesar de o Governo incluir listas com legislação prioritária na sua estratégia para a reforma legal,<sup>115</sup> ainda não realizou uma revisão ampla e participativa da legislação existente. Uma análise sistemática do panorama legislativo iria permitir um plano abrangente da reforma legal a ser feita e iria trazer coerência aos esforços em curso. Outra questão de fundo ainda por resolver tem a ver com a fiscalização da implementação de legislação. Não existem mecanismos instalados para determinar o impacto da legislação que tem sido aprovada. A CIREL poderia reunir-se anualmente para analisar a legislação adoptada no ano anterior; sendo esta uma área para a qual a sociedade civil também poderia contribuir através de fiscalização.

---

113 Actualizações do projecto da Lei dos Tribunais Comunitários em [http://www.utrel.gov.mz/word\\_files/ante.doc](http://www.utrel.gov.mz/word_files/ante.doc), última vez acedido em 18 de Abril de 2006.

114 Actualizações sobre a reforma do IPACJ em <http://www.utrel.gov.mz/pdfs/lei1.pdf>, última vez acedido em 18 de Abril de 2006.

115 Governo de Moçambique, *Política e Estratégia da Reforma Legal*, Maputo, Junho de 2003, p.13-14.



# 2

## Gestão e fiscalização do sistema de justiça

### A. Planeamento e gestão financeira

Até 2001, as diferentes instituições do sector da justiça (Ministério da Justiça, Procuradoria-Geral da República, os Tribunais e o Ministério do Interior – relativamente à sua responsabilidade pelo policiamento e por algumas prisões) conduziram a sua estratégia de planeamento e negociaram os seus orçamentos numa base individual, quase sem coordenação. Como resultado da falta de uma política sectorial coerente e, em particular, da dificuldade do Ministério da Justiça em assumir um papel claro de liderança do sector, o planeamento entre as instituições não era coordenado. Em 2001-2002, dois desenvolvimentos sugeriram uma nova visão ou perspectiva em relação à gestão e ao planeamento coordenados.

No final de 2001, o Tribunal Supremo, o Tribunal Administrativo, a Procuradoria-Geral da República e o Ministério da Justiça estabeleceram, pela primeira vez, um órgão conjunto de coordenação do sector da justiça. Em 2001, através de uma “deliberação conjunta”, o Conselho de Coordenação da Legalidade e Justiça (CCLJ) foi informalmente criado, com a intenção de servir de ponte entre as instituições envolvidas no sector da justiça (embora não incluísse, nesta fase, o Ministério do Interior).

O CCLJ tem como principal responsabilidade coordenar e implementar o Plano Estratégico Integrado, mas, na prática, tem tido pouca visibilidade. Não existe grande divulgação das suas actividades e é muito difícil, por agora, determinar qualquer impacto real ou melhoria na coordenação. Fontes do sector indicam que a decisão de criar um órgão de coordenação (e também o Plano Estratégico Integrado, veja-se abaixo) foi bastante influenciada pela comunidade doadora, o

que pode explicar em parte algumas das incertezas relativas ao CCLJ e ao seu papel no sector.<sup>116</sup> O CCLJ foi finalmente institucionalizado por decreto presidencial em Abril de 2005.<sup>117</sup> Ao mesmo tempo, foi expandido por forma a incluir o Ministério do Interior, suscitando algum optimismo quanto ao seu futuro papel na coordenação inter-institucional e com a comunidade doadora externa. Apesar de inúmeras solicitações, a Ordem dos Advogados ainda não foi convidada a participar no CCLJ.

De acordo com o decreto presidencial, a implementação das decisões do CCLJ é da responsabilidade de um secretariado composto por um secretário executivo e dois especialistas em planeamento, a serem financiados pelo Ministério da Justiça. Em entrevistas que coincidiram com os primeiros meses do Governo do Presidente Guebuza, vários intervenientes no sector da justiça mostraram-se optimistas pelo facto de o novo Governo poder dar o apoio necessário ao sector da justiça, avançar com novas políticas e com a reforma e também pela perspectiva de o CCLJ vir a assumir um papel proactivo na manutenção do diálogo com os parceiros internacionais e na coordenação dos financiamentos externos.<sup>118</sup> Embora o sector pudesse claramente sair beneficiado se o CCLJ cumprisse melhor a sua responsabilidade de coordenação, este não deve transformar-se num “superministério”, partilhando poderes com cada uma das instituições integrantes do sector.

Sensivelmente na mesma altura em que foi informalmente criado o CCLJ, as instituições do sector de justiça juntaram-se para produzir o primeiro Plano Estratégico Integrado (PEI). O PEI foi elaborado durante os anos 2001 e 2002, com contribuições também de um exercício de planeamento estratégico previamente feito pelo Ministério da Justiça e pelo secretariado do CCLJ. O PEI foi formalmente aprovado pelo Conselho de Ministros em Novembro de 2003, cobrindo um período de implementação de quatro anos, 2002-2006, e estabelecendo áreas de prioridade estratégica.<sup>119</sup> O PEI previu um orçamento de USD371 milhões, dos quais USD114 milhões proviriam do orçamento do Estado e USD69 milhões de fontes externas (e, ainda assim, com um défice orçamental de USD187 milhões).<sup>120</sup> Na prática, tem sido difícil localizar os montantes destinados às prioridades do PEI, pois o orçamento do Estado não aloca directamente recursos financeiros ao PEI, uma vez que são as alocações orçamentárias ao sector da justiça que devem refletir as prioridades do PEI.

O PEI representou um grande avanço em termos de planificação sectorial, mas a falta de um sistema amplo de acompanhamento leva a crer que o compromisso de planificação conjunta é ainda questionável. Quando o PEI foi aprovado pelo Conselho de Ministros em Novembro de 2003, ainda faltava uma “visão” introdutória ou estratégia abrangente, pois os membros do CCLJ não tinham conseguido chegar a um consenso. Em 2004, muitas das instituições do sector da

---

116 Entrevistas com membros chave da comunidade doadora e judiciária, Maputo, Janeiro-Abril 2005.

117 Decreto presidencial n.º 25/2005, 27 de Abril de 2005.

118 Seminários da AfriMAP realizados em Maputo, 14 de Fevereiro de 2005, e Nampula, 23 de Fevereiro de 2005.

119 Veja-se *Análise do Sector Legal e Judicial*, Banco Mundial, Moçambique, 2004, para mais informação sobre as áreas estratégicas delineadas na Secção VII do PEI: desenvolvimento sustentado de recursos humanos; reforma legislativa, desenvolvimento e modernização de infraestruturas, melhoria dos mecanismos de fiscalização da legalidade; desenvolvimento de documentação legal; simplificação dos actos e formalidades legais e administrativas; planificação do sistema de informação; coordenação dentro do sector; melhoria do acesso à justiça.

120 PEI 2002-2006. p13. orçamento para 02-06.



justiça estavam preocupadas com discussões relativas à revisão constitucional, e o ímpeto de elaborar uma “visão” diminuiu. Embora a Constituição de 2004 foque algumas das questões estratégicas mais gerais relacionadas com o sector da justiça, o facto de não se chegar a acordo em relação a uma visão conjunta sugere falta de vontade política para levar o sector a adoptar políticas e acções harmonizadas. Recentemente, no entanto, o Ministério da Justiça anunciou que irá conduzir audiências públicas sobre a produção de uma “visão” para o sector da justiça. Este é um avanço que merece elogios, e que deve ter um importante papel no desenvolvimento de um novo plano estratégico. O PEI também sofreu pelo facto de o Ministério do Interior não estar originalmente incluído no processo. Efectivamente, questões críticas sob a responsabilidade do Ministério do Interior, como a Polícia de Investigação Criminal, acabaram por não ser tratadas no PEI. As áreas de prioridade estabelecidas no PEI deveriam ter sido utilizadas para determinar as alocações orçamentais para o sector da justiça, feitas no Plano Económico e Social (PES) do Governo. Contudo, nem o PES 2004 nem o PES 2005 parecem ter reflectido as prioridades para o sector da justiça estabelecidas no PEI.

Anualmente, as instituições do sector da justiça deveriam elaborar, com base no PEI, um plano operativo e orçamental conjunto (Plano Operativo do Plano Estratégico Integrado, POPEI). Em 2003, a Procuradoria-Geral da República, o Ministério da Justiça, o Tribunal Supremo e o Tribunal Administrativo entregaram um POPEI relativo àquele ano, mas não houve qualquer processo de fiscalização subsequente. Desde então, nenhum POPEI foi distribuído para 2004, 2005 ou 2006. O período coberto pelo PEI deverá encerrar em 2006, mas até Maio não existia qualquer indicação de planeamento de um segundo PEI.

A justiça poderia beneficiar de uma análise funcional dos diversos sectores intervenientes no sector. Quanto ao Ministério da Justiça, existe um estudo elaborado que diagnostica a instituição e aborda a sua capacidade funcional, a sua gestão interna, a sua organização e a necessidade de uma liderança no sector da justiça.<sup>121</sup> No entanto, até à data as recomendações apresentadas no estudo não foram implementadas.<sup>122</sup>

## Planeamento financeiro

Historicamente, as instituições-chave do sector de justiça têm negociado os seus orçamentos individualmente com o Ministério do Plano e Finanças,<sup>123</sup> com pouca consulta ou coordenação entre si. Com a criação do CCJL, do PEI e do primeiro POPEI em 2003, criou-se alguma expectativa de que as instituições se iriam juntar para negociar como uma frente coordenada; contudo, na prática, estas continuaram a negociar numa base individual. O processo até à data sugere que, apesar de alguns progressos, serão necessários mais desenvolvimentos no sentido de uma plataforma comum antes que as instituições individualmente se sintam capazes de formar uma frente coordenada para além das suas agendas individuais.

É muito difícil determinar o montante exacto dos fundos recebidos pelo sector da justiça: mesmo no Orçamento Geral do Estado não está perfeitamente claro o montante destinado ao

---

121 Ministério da Justiça – Unidade de Planificação, “Relatório sobre o Diagnóstico sobre o Ministério da Justiça”, 2000.

122 Entrevista com Dr. Abdul Carimo, Director da UTREL, no dia 21 de Agosto de 2006.

123 Em 2004, o Ministério do Plano e Finanças foi dividido. O Ministério das Finanças está agora encarregado das finanças públicas, tendo sido criado um novo Ministério do Plano e Desenvolvimento.

sector – por exemplo, os fundos alocados ao Ministério do Interior não especificam os montantes que serão sub-allocados ao policiamento e às prisões. O Balanço do Plano Económico e Social de 2005 indicou que tinham sido alocados 1.055 biliõesMT (1.055 milhõesMTn) ao sistema judicial, representando 2,3% do orçamento total.<sup>124</sup> Adicionalmente, 5,9% do orçamento total foi alocado à segurança e à ordem pública.<sup>125</sup> O quadro abaixo apresentado indica as alocações às instituições do sector da justiça feitas no orçamento do Estado para 2005:

*Quadro 2.1 Orçamento Geral do Estado para 2005: Alocações a Instituições do Sector da Justiça*

Instituição	Corrente		Investimento	
	MT (10^6)	USD	MT (10^6)	USD
Tribunal Supremo	67.024	2.510.048	10,400	389,480
Conselho Superior de Magistratura Judicial	18.571	695.491	0	0
Conselho Constitucional	34.813	1.303.755	5,000	187,250
Tribunal Administrativo	93.859	3.515.004	13,275	497,163
Procuradoria-Geral da República	59.256	2.219.142	9,104	340,926
Ministério do Interior	1.695.225	63.486.161	89,863	3,365,366
ACIPOL	50.572	1.893.905	5,952	222,914
Ministério da Justiça	73.760	2.762.325	17,764	665,273
Tribunais Provinciais	206.357	7.728.052	513,602	19,234,380
Tribunais Especializados	72.760	2.724.877	3,850	144,183
Serviços de Procuradoria Pública Provincial	87.697	3.284.258	43,830	1,641,448
Serviços de Procuradoria Militar Provincial	21.192	793.652	11,620	435,169
Prisões Provinciais	121.094	4.534.982	283	10,601
Prisões (Penitenciária)	42.453	1.589.869	41,296	1,546,535
Cadeia Central de Maputo	58.161	2.172.313	3,200	119,520
Centro de Reclusão Feminino de Ndlavela	N/A	15.225	570,165	1,600
Direcções Provinciais de Registos e Notariado	72.608	2.719.151	7,738	289,784
<b>TOTAL</b>	<b>2.790.626</b>	<b>104.508.960</b>	<b>778,377</b>	<b>29,150,232</b>
Os Tribunais Especializados incluem: Tribunal de Polícia, Tribunal de Menores, Tribunal Provincial Militar e Tribunal Provincial do Trabalho. Taxa de Câmbio: U.S.USD1 = MT 27.285 (23 de Março de 2006)				

Fonte: Orçamento Geral do Estado, 2005, aprovado pela Lei n.º 4/2005, de 22 de Junho

Tradicionalmente, o Ministério da Justiça e o Ministério do Interior têm sido sub-financiados, o que, por seu turno, tem encoberto outras questões, de tipo organizacional. Tendo melhorado nos últimos anos, o financiamento já não é uma questão crítica, mas a execução das alocações orçamentais ainda precisa de ser melhorada. Outrossim, esta é uma área em que existe alguma contenção sobre os números anunciados; na revisão conjunta do Governo e da comunidade

<sup>124</sup> Governo de Moçambique, Balanço do PES 2005, Maputo, p.120. 1,055 biliões é muito perto da despesa total actual na tabela abaixo menos a alocação para o Ministério do Interior. O Balanço do PES 2005 apresenta uma análise da avaliação da implementação do PES para esse ano.

<sup>125</sup> Ibid.

doadora para 2006, recomenda-se o melhoramento da coordenação entre o sector e o Ministério das Finanças relativamente aos dados sobre a execução orçamental.<sup>126</sup> O Balanço do PES de 2005 refere que entre Janeiro e Setembro de 2005 52% dos fundos alocados para o ano já haviam sido utilizados.<sup>127</sup>

As instituições individuais, incluindo os tribunais, recebem um orçamento anual com um grau considerável de pré-especificação. Por exemplo, o orçamento total a ser gerido pelo Ministério da Justiça está dividido em linhas orçamentais: Ministério da Justiça, Direcção Nacional de Registos e Notariado, e prisões individualmente (e.g. Cadeia Central de Maputo, Centro de Reclusão Feminino). O orçamento a ser administrado pelo Tribunal Supremo está também dividido em linhas orçamentais, incluindo para o próprio Tribunal Supremo, para os tribunais provinciais individualmente, para o Tribunal de Menores e para o Tribunal de Polícia. Como regra geral, as provisões de uma determinada linha orçamental não podem ser transferidas para outra sem autorização do Ministério das Finanças ou da Direcção Provincial de Finanças.

O orçamento de Estado foi descentralizado para o nível dos tribunais provinciais e os 11 tribunais provinciais do país recebem as suas próprias linhas orçamentais. O orçamento para os tribunais distritais mantém-se centralizado ao nível dos tribunais provinciais. É responsabilidade dos tribunais provinciais adquirir e enviar aos tribunais distritais todo o equipamento de que necessitam para operar, bem como desembolsar fundos para os tribunais distritais poderem efectuar pagamentos dos bens e serviços que precisam de adquirir localmente (serviços postais, por exemplo). Em teoria, não deveria existir qualquer problema em os tribunais distritais acederem aos fundos; contudo, na prática, os tribunais provinciais são muito lentos nos desembolsos. Da parte do Tribunal Supremo não existem directrizes claras nem boas práticas de execução relativamente a desembolsos para o nível distrital. Na maioria dos 19 tribunais distritais visitados pela equipe do AfriMAP entre Janeiro e Agosto de 2005, juizes e funcionários indicaram não ter recebido quaisquer fundos nos últimos dois ou três anos.<sup>128</sup>

A Lei do SISTAFE (Sistema de Administração Financeira do Estado),<sup>129</sup> que regula a administração pública financeira em geral, estabeleceu um sistema centralizado que não dá abertura para grande descentralização em termos de orçamentos. Apesar de a Lei sobre os Órgãos Locais do Estado<sup>130</sup> abrir tal possibilidade, orçamentos descentralizados não foram ainda elaborados ao nível distrital. A decisão de prever ou não um orçamento para os tribunais ao nível distrital não pode ser separada da questão mais abrangente da descentralização. Entretanto, o Tribunal Supremo deveria melhorar a informação prestada aos tribunais distritais sobre as dotações orçamentais feitas aos tribunais provinciais, para que aqueles pudessem interpelá-los sobre os fundos recebidos. O Tribunal Supremo também deveria dar instruções claras aos tribunais provinciais sobre o desembolso de fundos aos tribunais distritais. Presentemente, as dotações orçamen-

---

126 Governo de Moçambique e doadores, *Revisão Conjunta de 2006: Relatório de Justiça*, Maputo, Maio de 2006.

127 Governo de Moçambique, *Balanço do PES 2005*, Maputo, p.120.

128 A AfriMAP visitou 19 tribunais distritais entre 3 e 16 de Agosto de 2005. Veja-se o Anexo A para mais informações.

129 Lei do SISTAFE, Lei n.º 9/2002, regulada pelo Decreto 17/2002.

130 Lei dos Órgãos Locais do Estado, Lei n.º 8/2003, art. 35, n.º 2 e 39, n.º 1. Esta disposição foi mais desenvolvida no Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado, aprovado pelo Decreto n.º 11/2005, art. 44.

tais dos tribunais provinciais para os distritais são, muitas vezes, determinadas pelas relações individuais entre os juizes provinciais e os tribunais distritais, sendo necessários mecanismos institucionais objectivos que regulem tais dotações orçamentais.

## Revisão e auditoria financeira

As duas principais fontes de financiamento do sector da justiça – o Orçamento Geral do Estado, controlado pelo Ministério da Justiça, e os fundos de projectos externos – estão reflectidas em dois processos orçamentais, com contabilidade, controlo, inspecção e procedimentos de auditoria diferentes. Além disso, os tribunais também têm as suas próprias fontes de receitas, provenientes das custas judiciais e de outros pagamentos directos. O Ministério da Justiça também colecta receitas directamente através da Direcção de Registos e Notariado.

### *Orçamento geral do estado*

Existem mecanismos internos (tal como geridos pelo SISTAFE) e externos (auditorias pelo Tribunal Administrativo) para gestão e fiscalização da despesa pública feita através do orçamento do Estado.

#### a) Mecanismos internos

A partir de 2002, os processos internos de administração, gestão e auditoria de fundos passaram a seguir um novo sistema, estabelecido pela Lei do SISTAFE.<sup>131</sup> O novo ordenamento jurídico pretendia adequar o sistema antiquado de administração pública financeira às novas necessidades do Estado, estabelecendo um sistema integrado e coerente de administração pública financeira em todas as instituições do Estado. O SISTAFE compreende um conjunto de cinco subsistemas, incluindo um para o controlo interno da utilização de recursos públicos. O SISTAFE cobre todas as instituições, incluindo as do sector da justiça. A Inspecção-Geral das Finanças (IGF), tutelada pelo Ministério das Finanças, é o órgão chave responsável pela realização de auditorias internas, como previsto no SISTAFE. Embora a IGF tenha o direito de realizar inspecções a qualquer instituição do Estado, tem sido sua tendência efectuar auditorias a pedido das próprias instituições. De acordo com informações fornecidas pela IGF, de um total de 357 inspecções e auditorias realizadas entre 2002 e 2005, somente um tribunal foi incluído, o tribunal provincial de Sofala, em 2002. A IGF conduziu auditorias no Ministério da Justiça, Direcção de Registos e Notariado, prisões em Beira e Nampula, e no Ministério do Interior.<sup>132</sup> A realização de um maior número de auditorias nos tribunais poderia melhorar a percepção do público sobre o sector da justiça.

Geralmente, quando a IGF entrega os seus relatórios finais, eles não são tornados públicos. Contudo, em Dezembro de 2005, o Ministério do Interior divulgou os resultados de uma auditoria que tinha sido realizada ao Ministério no início daquele ano. O relatório indicou que aproximadamente 220 biliões de meticais (220 milhões de MTn) (USD8.8 milhões) não foram justificados, estando tal quantia vinculada ao exercício do anterior Ministro do Interior, que

---

<sup>131</sup> Lei do SISTAFE, Lei n.º 9/2002, regulada pelo Decreto n.º 17/2002. Veja-se o website/página electrónica da UTRAFE em [www.utrafe.gov.mz](http://www.utrafe.gov.mz) para informação adicional sobre o SISTAFE.

<sup>132</sup> Entrevista com o inspector-geral das finanças, Sr. Francisco Marcelino, 20 de Abril de 2005.

ocupou o cargo de Novembro de 1996 a Janeiro de 2005.<sup>133</sup> Os auditores verificaram também a existência física de todos os funcionários constantes das folhas de salários do Ministério e detectaram 55 funcionários “fantasma”. O actual Ministro do Interior, José Pacheco, entregou o relatório da auditoria à Procuradoria-Geral da República para investigações adicionais, que poderão conduzir a processos criminais contra aqueles que se revelarem responsáveis pelo desaparecimento do dinheiro.<sup>134</sup>

#### b) Mecanismos externos

O controlo e a auditoria externos da despesa pública com fundos estatais são efectuados pela Terceira Secção do Tribunal Administrativo.<sup>135</sup> Ela é responsável pela fiscalização da despesa pública, incluindo uma auditoria anual às contas do Estado a ser apresentada à Assembleia da República para debate e também auditorias a cerca de 800 instituições estatais.<sup>136</sup> Por falta de recursos, o Tribunal Administrativo tem tido dificuldade em cumprir esta sua função. O quadro abaixo mostra o número de auditorias finalizadas, de acordo com informações fornecidas pelo Banco Africano de Desenvolvimento. O Tribunal Administrativo não foi capaz de responder ao pedido de informação sobre as auditorias. Nenhuma das auditorias da Terceira Secção deu origem a acusações com resultados bem sucedidos.

Actividades de Auditoria do TA – Síntese	Número	Taxa de implementação
- Instituições do Sector Público requerendo auditoria	800	N/A
- Contas recebidas pelo TA no primeiro ano em que estas foram requestadas	400	50%
- Auditorias realizadas em 2001	–	0%
- Contas recebidas em 2001	300	38%
- Auditorias realizadas em 2003	8	1%
- Auditorias realizadas em 2005	30	4%
- Auditorias conduzindo a processo judicial	–	0%
Fonte: Tribunal Administrativo, <i>Country Governance Profile</i> , Banco Africano de Desenvolvimento, Dezembro de 2005, p.16.		

133 *Agência de Informação de Moçambique*, “A auditoria mostra que faltam largas somas no Ministério do Interior,” 31 de Dezembro de 2005, em allAfrica.com.

134 Veja-se *Jornal Notícias*, 7 de Março de 2006.

135 Lei Orgânica do Tribunal Administrativo, Lei n.º 5/92, art. 15; Lei dos Procedimentos da Terceira Secção do Tribunal Administrativo, Lei n.º 16/97.

136 Lei n.º 14/97, sobre o controlo da despesa pública, relativa à Conta Geral do Estado, e contas apresentadas pelas instituições do Estado ao Tribunal Administrativo. Veja-se também o *Country Governance Profile*, Banco Africano de Desenvolvimento, Dezembro de 2005, p.16.

A Terceira Secção é também responsável pela verificação prévia de contratos administrativos e nomeações.<sup>137</sup> Isto é feito através do mecanismo de visto, que obriga as instituições públicas (incluindo os tribunais judiciais) a apresentar ao Tribunal decisões com implicações financeiras para o Estado (tais como a contratação de pessoal, a realização de concursos e aquisições) antes de serem efectuadas. Assumindo que não existem problemas, o Tribunal Administrativo emitirá uma declaração de não objecção, após a qual a decisão ou o contrato entra em vigor e o desembolso pode ser feito.<sup>138</sup> Tem havido reclamações por parte da administração pública, segundo as quais a demora das respostas do Tribunal Administrativo faz com que o sistema de visto atrase a implementação de decisões.

#### *Rendimento próprio*

O SISTAFE estipula que todas as instituições devem divulgar e incluir as suas próprias fontes de receita nas suas propostas de orçamento ao Ministério do Plano e Finanças.<sup>139</sup> Contudo, na prática, os tribunais não o fazem. O Cofre dos Tribunais desempenha a função de tesoureiro dos tribunais para gerir taxas e outros orçamentos, mas não existe transparência relativamente à utilização destes fundos. O Ministério da Justiça não tem nenhum mecanismo de fiscalização das receitas recebidas pela Direcção de Registos e Notariado. Não existe informação pública disponível sobre o valor anual dos rendimentos próprios. Não há nenhum motivo claro sobre as razões pelas quais as receitas próprias do sector não estão sujeitas ao controlo da Inspecção-Geral de Finanças, o que iria contribuir para a necessária transparência no que diz respeito a tais fundos.

#### *Fundos de projectos externos*

O Governo tem encorajado os parceiros de desenvolvimento a canalizarem todos os fundos directamente para o orçamento de Estado, mas existem ainda alguns fundos de projectos externos em operação no sector da justiça. O Tribunal Administrativo tem o direito de auditar e fiscalizar a utilização do financiamento externo de projectos. Na prática, os mecanismos do Tribunal Administrativo raramente têm sido utilizados para os projectos de fundos externos, pois os doadores tendem a estabelecer os seus próprios requisitos de auditoria, normalmente envolvendo uma firma de auditoria externa. As dificuldades relacionadas com a contabilidade do financiamento de projectos constituem um problema sério que ultrapassa o sector da justiça: em 2003, mais de metade da despesa pública global proveio desta fonte.<sup>140</sup>

Algumas das principais questões relacionadas com a administração financeira têm a ver com: a) a falta de recursos tanto da Inspecção-geral de Finanças como do Tribunal Administrativo, nomeadamente em termos de funcionários capazes de responder adequadamente à enorme responsabilidade de inspecionar todo o serviço público; b) a grande lentidão na implementação dos mecanismos de auditoria do Tribunal Administrativo, comparativamente à Inspecção-Geral

---

137 Lei n.º 13/97, sobre o controlo prévio de despesa pública.

138 Algumas acções estão isentas do visto administrativo, como por exemplo as nomeações feitas pelo Presidente da República, embora estas decisões ainda tenham que ser apresentadas ao Tribunal Administrativo para os arquivos do tribunal.

139 Regulamento da Lei do SISTAFE, aprovado pelo Decreto n.º 17/2002, art. 24 e 38.

140 *Country Governance Profile*, Banco Africano de Desenvolvimento, Dezembro de 2005, p.14.

de Finanças; c) a não existência de um controlo externo da administração e gestão financeira do Tribunal Supremo e de outros tribunais judiciais, nem do Cofre dos Tribunais.

## B. Administração dos tribunais

Antes da separação entre o Judiciário e o Executivo, consagrada na Constituição de 1990, a administração dos tribunais estava sob o controlo do Ministério da Justiça. Muito embora a Constituição de 1990 não tenha clarificado na íntegra quem seria o responsável pela administração dos tribunais, a Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais<sup>141</sup> estabelece claramente que a administração e gestão dos tribunais será feita pelos juizes. Em todos os níveis dos tribunais, os juizes são os responsáveis pela supervisão da gestão dos tribunais, pelos funcionários judiciais (incluindo o cartório anexo a cada tribunal)<sup>142</sup> e pelos bens dos tribunais. A Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais determina que o suporte administrativo do Tribunal Supremo poderá caber a um Secretário-Geral, responsável pela supervisão do pessoal de apoio e que responde directamente ao Presidente do Tribunal Supremo.<sup>143</sup> A Lei Orgânica do Tribunal Administrativo também prevê uma posição similar no Tribunal Administrativo.<sup>144</sup>

Apesar de a gestão interna dos tribunais ser independente do Executivo, a configuração actual está a levantar preocupações dentro do Judiciário, pois as exigências inerentes às funções administrativas e de gestão têm reduzido o tempo que os juizes deveriam dedicar a trabalho substantivo.<sup>145</sup> Embora a devolução destas funções ao Ministério da Justiça pudesse vir a pôr em causa o princípio de independência que caracteriza o sector, são necessárias novas idéias para enfrentar o problema, uma vez que devem ser asseguradas aos juizes as condições necessárias para que eles se concentrem no julgamento de casos. O Presidente do Tribunal Supremo apresentou como solução a instituição da figura do “gestor de tribunais”, tendo dito que o Tribunal Supremo, em coordenação com o Banco Mundial, iria recrutar e formar novos “gestores dos tribunais”, para um melhor apoio aos juizes,<sup>146</sup> os quais também iriam beneficiar de formação em gestão e administração. No entanto, alguns interlocutores do sector da justiça são de opinião que todas as questões que não se relacionam com a independência e imparcialidade do julgamento, como, por exemplo, as questões relativas à construção de instalações do sector da justiça (edifícios para tribunais/procuradorias e casas para magistrados) e a aquisição de bens e serviços, deveriam ser transferidas para o Governo, sem nenhum risco de ingerência nos assuntos do judiciário, à semelhança do que acontece com a formação de magistrados.

Os tribunais estão vinculados aos princípios estabelecidos para a gestão dos funcionários do Estado no Sistema Nacional de Gestão de Recursos Humanos do Aparelho do Estado<sup>147</sup> e no Estatuto Geral dos Funcionários do Estado.<sup>148</sup> A supervisão deste sistema em cada sector é

---

141 Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, Lei n.º 10/92.

142 Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, Lei n.º 10/92, art. 44 (e) e 54 (b). Veja-se também a Lei n.º 10/91, art. 19 (c).

143 Ibid., art. 45 (Secretário-Geral) e art. 46 (Competência do Secretário-Geral).

144 Lei Orgânica do Tribunal Administrativo, Lei n.º 5/92, art. 35 (Secretaria e serviços de apoio)

145 Opiniões expressas numa mesa redonda realizada na Ordem dos Advogados de Moçambique, Maputo, 22 de Março de 2005, e em seminários regionais em Maputo, 2 de Março de 2005, e Nampula, 7 de Março de 2005).

146 Discurso do Presidente do Tribunal Supremo na abertura do ano judicial, Março de 2006, p.4.

147 Aprovado pelo Decreto n.º 40/92, de 25 de Novembro 1992.

148 Aprovado pelo Decreto n.º 14/87, de 20 de Maio de 1987.

da responsabilidade do Conselho de Ministros, com a ajuda do Conselho Nacional da Função Pública e do Ministério da Administração Estatal. Os seus poderes de supervisão incluem criticamente a definição e aprovação da composição, categorias e salários dos funcionários judiciais dos tribunais (a menos que o Presidente do Tribunal Supremo receba um mandato do Executivo para uma excepção específica, tal como o decreto de 2001, que permitiu ao Presidente determinar o número de funcionários em algumas áreas específicas).<sup>149</sup> Assim, muito embora os tribunais sejam responsáveis pela administração dos seus funcionários, as decisões finais relativas à quantidade e qualidade destes funcionários têm que ser aprovadas pelo Executivo. O Presidente do Tribunal Supremo também tem poderes limitados, pois as decisões do Supremo em termos da aplicação de medidas disciplinares a funcionários judiciais apenas adquirem eficácia legal depois de aprovadas pelo Tribunal Administrativo, e são sujeitas a recurso para o Tribunal Administrativo.

## Composição e formação de funcionários judiciais

A Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais estabelece a existência de um cartório em cada secção do Tribunal Supremo e em cada tribunal provincial e distrital, incluindo as secções individuais dos tribunais provinciais, onde possível.<sup>150</sup> O cartório é administrado por um escrivão, sob a supervisão do juiz presidente, e é composto por oficiais de justiça que assistem os juizes.<sup>151</sup> Para além do cartório, a Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais prevê a existência de uma secretaria judicial - se o volume de processos o justificar - para ajudar o tribunal a enfrentar a sua carga de trabalho.<sup>152</sup> É fundamental que o cartório seja eficaz no seu desempenho, tendo em conta a responsabilidade que lhe cabe na realização de uma série de actividades do tribunal, incluindo compilar processos, comunicar com todas as partes envolvidas, coligir informação e dados pedidos pelos juizes e elaborar as actas das sessões e julgamentos. Estas tarefas necessitam de pessoal devidamente qualificado e formado. Os tribunais também precisam de intérpretes e de pessoal para as áreas financeira e administrativa.

Em 2005, existiam aproximadamente 1065 funcionários judiciais.<sup>153</sup> Apesar de se ter verificado um aumento significativo na última década - em 1996 os tribunais apenas tinham 569 funcionários<sup>154</sup> - a falta de pessoal, tanto em quantidade como em qualidade, continua a constituir um grande problema. Os investigadores da AfriMAP visitaram 19 distritos, e o quadro de funcionários dos tribunais distritais demonstra que estes têm tido um acesso tardio aos melhoramentos, particularmente nas zonas rurais. Os juizes entrevistados afirmaram que os tribunais raramente possuem pessoal suficiente: existiam cinco funcionários judiciais em Angoche, quatro em Magude, quatro em Manjacaze, quatro em Nova Mambone, e um em Murrupula.<sup>155</sup>

---

149 Decreto n.º 6/2001, de 15 de Maio de 2001, art. 2.

150 Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, Lei n.º 10/92, arts. 44 (e), 54 (b), 55 e 62.

151 Ibid., art. 44 (e), 53(b), 54(b), 55, 61(b) e 62.

152 Ibid., art. 55 n.º 2.

153 Discurso do Presidente do Tribunal Supremo na abertura do ano judicial, Março de 2005, p.7.

154 João Pedroso, João Carlos Trindade, Maria Manuel Leitão Marques, "O Sistema Judicial: os recursos e o movimento processual," em Boaventura Sousa Santos e João Carlos Trindade (orgs.), *Conflito e Transformação Social, Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*, Afrontamento, vol. 1, Portugal, Março de 2003, p.324.

155 A AfriMAP visitou 19 distritos entre 3 - 16 Agosto de 2005. Veja-se o Anexo A, para mais informações.



Nos tribunais distritais, uma preocupação particular surgiu relativamente aos oficiais de diligências, que têm como funções a entrega de notificações judiciais e outras comunicações. Em quase todos os 19 distritos visitados havia aldeias que distavam entre 50 a 70 km do local do tribunal. Considerando que os oficiais de diligências andam a pé ou, em alguns casos, de bicicleta, estes gastam, frequentemente, dois a três dias para entregar uma simples notificação:

Em muitas ocasiões os nossos oficiais de diligências passam uma ou mais semanas longe dos tribunais, a entregar documentos em diferentes localidades. Eles não param por dois ou três dias, estão sempre em movimento, a viajar em condições difíceis, caminhar à chuva, dormir no mato; é uma profissão de alto risco.<sup>156</sup>

Para suprir a falta de pessoal, as autoridades judiciais pedem muitas vezes favores a funcionários estatais que viajam da sede do distrito para as localidades, pedindo-lhes apoio no cumprimento das suas funções, nomeadamente na entrega de notificações judiciais. Contudo, tais métodos alternativos também acarretam atrasos, como explica um juiz:

Muitas vezes, enviamos notificações judiciais através das autoridades locais, mas em muitas situações não recebemos confirmação da entrega, e assim não sabemos se as notificações foram devidamente feitas. Isto leva a situações em que no dia do julgamento, na presença da outra parte, temos que adiar os processos. Como não temos a certeza se as notificações foram entregues, não podemos prosseguir com o julgamento ou julgar por excepção.<sup>157</sup>

Em Março de 2005, o Presidente do Tribunal Supremo sublinhou a necessidade de melhorar a qualificação dos funcionários judiciais, dos quais apenas 53% tinham o nível primário de educação e somente 3% eram licenciados.<sup>158</sup> Até muito recentemente, raras eram as oportunidades de formação oferecidas aos funcionários judiciais. Em 2000, o Centro de Formação Jurídica e Judiciária (CCFJ) <sup>159</sup> começou a oferecer cursos aos funcionários judiciais, tanto na cidade de Maputo como em algumas províncias. Desde que foi criado, o centro já formou aproximadamente 115 novos funcionários judiciais, incluindo 52 mulheres (44,8%).<sup>160</sup>

É essencial que os funcionários judiciais sejam devidamente formados e dirigidos. Um estudo constatou que no tribunal provincial de Maputo existia pouca supervisão do trabalho dos escrivães; eles escolhiam os casos que entregariam aos juizes para decisão e não preenchiam devidamente os livros de registo do tribunal, ou não arquivavam devidamente os processos

---

156 Ibid., juiz entrevistado no tribunal distrital.

157 Entrevista com juizes.

158 Discurso do Presidente do Tribunal Supremo na abertura do ano judicial, Março de 2005, p.7.

159 O CFJ iniciou actividades em 2000. Para informações adicionais, veja-se o Capítulo 4.A. Juizes (secção sobre Formação e Qualificação).

160 CFJ], *Evolução da Actividade Global de Formação por Curso 2000-2004*, 2004; CFJ], *Relatório Anual de Actividades 2005*, Maputo, Janeiro de 2006.

encerrados.<sup>161</sup> Por negligência, corre-se o risco de o cartório se tornar um entrave ao funcionamento eficiente dos tribunais. Um estudo do CFJJ mostrou que mais de 50% dos juizes sentiam que, dentro dos tribunais, os funcionários judiciais são os mais afectados pela corrupção (vs. 12% que disseram que os juizes distritais eram os mais afectados).<sup>162</sup>

Os salários e benefícios dados aos funcionários judiciais são insuficientes para atrair e reter pessoal de alta qualidade. Embora em 2003 o Governo tenha ajustado favoravelmente os salários de juizes, procuradores e oficiais de justiça,<sup>163</sup> o nível salarial dos funcionários judiciais permanece relativamente baixo.

## Sistema de arquivo

Nos termos da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, os processos judiciais devem ser registados e arquivados pelos escrivães que trabalham em cada divisão do Tribunal Supremo e em cada tribunal provincial e distrital. Os escrivães são directamente responsáveis pelo sistema de arquivo, sob gestão dos juizes responsáveis pelas respectivas divisões ou tribunais.<sup>164</sup> Na prática, o sistema de arquivo sofre os efeitos da falta de equipamento e de instalações adequadas. Com efeito, toda a informação básica dos tribunais está registada em papel, as pastas de processos ainda são amarradas, arrumadas e arquivadas manualmente, e alguns tribunais não têm sequer armários de arquivo. Os investigadores da AfriMAP que visitaram os tribunais distritais de Sussundenga (província de Manica) e Murrupula (província de Nampula) encontraram processos arrumados no chão das salas do tribunal.<sup>165</sup> A ONG Associação Moçambicana das Mulheres de Carreira Jurídica (AMMCJ) sublinhou que as pobres condições de arquivo também comprometem a confidencialidade dos processos.<sup>166</sup>

O Juiz-Conselheiro Luís Mondlane resumiu a situação dos sistemas de registos e arquivos dos tribunais:

...é muito tradicional, manual, arcaica e burocrática. Não é fácil a uma parte interessada saber qual a fase exacta do seu processo, a não ser que exista uma investigação em curso, e a parte seja informada de acordo. É uma das áreas sobre as quais o Tribunal Supremo tem discutido o facto de que têm que ser tomadas medidas urgentes. O problema é tão sério que é difícil saber como começar; se não ao nível dos tribunais judiciais distritais, então pelo menos aqui, no Tribunal Supremo... se é possível informatizar os cartórios, isso ainda seria melhor.<sup>167</sup>

---

161 João Pedroso, João Carlos Trindade, André Crisiano José e Boaventura de Sousa Santos, "Caracterização do desempenho dos tribunais," em Boaventura Sousa Santos e João Carlos Trindade (orgs.), *Conflito e Transformação Social, Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*, vol. 1, Afrontamento, Portugal, 2003, p. 590-591.

162 CFJJ, *Inquérito aos Magistrados Judiciais*, Maputo, Março de 2005, p.63.

163 Decreto n.º 59/2003 (Cria as funções e carreiras dos Tribunais Judiciais e Procuradoria-Geral da República), e Decreto n.º 60/2003 (Funções e carreiras do Tribunal Administrativo). Veja-se também o Decreto n.º 64/98.

164 Veja-se arts. 44, parágrafo e), 54, parágrafo b), 55 e 62, todos da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais.

165 Os investigadores da AfriMAP visitaram 19 distritos entre 3 – 16 de Agosto de 2005. Veja-se o Anexo A para mais informações.

166 Informação escrita dada pela AMMCJ à AfriMAP, 28 de Março de 2005.

167 Entrevista com o Juiz Luis Mondlane, 14 de Fevereiro de 2005.

O Tribunal Supremo iniciou um processo de informatização à luz do qual se pretende que pelo menos todas as secções do Tribunal Supremo e todos os tribunais provinciais possam fazer uso de um computador.<sup>168</sup> Isto não está, contudo, a ser implementado nos tribunais distritais: dos 19 distritos visitados, apenas um, o tribunal do Chókwe, tinha um computador.<sup>169</sup>

## Condições físicas e instalações

À excepção do Tribunal Supremo, as instalações dos tribunais tendem a ser antiquadas, com poucos equipamentos modernos, tais como computadores, microfílm ou mesmo mobiliário. O problema é particularmente sério ao nível dos tribunais distritais. Nos seus relatórios anuais ao Tribunal Supremo, os juizes-presidentes dos tribunais distritais têm informado que, para além de os edifícios se encontrarem em estado avançado de degradação, também há falta de electricidade, água corrente, instalações sanitárias, arquivos, mobiliário e equipamento de escritório; em suma, as condições mínimas necessárias para os tribunais funcionarem. Algum trabalho de construção e reabilitação está a ser realizado: o Balanço do PES 2005 reportou que, no ano anterior, tinha sido construído um novo tribunal no distrito da Moamba.<sup>170</sup> Contudo, é necessário que a execução seja mais rápida e os fundos mais bem geridos para que o andamento das obras de construção melhore.

Tanto na fase do colonialismo como durante o regime de partido único, os tribunais distritais e provinciais partilharam muitas vezes as suas instalações com departamentos governamentais. Com a nacionalização da terra em 1976, o Cofre dos Tribunais perdeu muitos dos seus bens físicos, que foram transferidos para a Administração do Parque Imobiliário do Estado (APIE). Muita infra-estrutura física, incluindo edifícios oficiais, foi também destruída durante a guerra civil. Como a demanda pelos serviços dos tribunais aumentou, mesmo em zonas onde, no tempo colonial, o sector da justiça não tinha qualquer representação, particularmente ao nível distrital, os tribunais começaram a funcionar em instalações arrendadas à APIE ou a outras instituições estatais e, até, nos mesmos edifícios das administrações distritais, das conservatórias de registos e notariado locais ou de empresas privadas.<sup>171</sup> A gravidade do problema foi vincada pelo Presidente do Tribunal Supremo em 2006, quando disse que, dos 93 tribunais distritais do país, apenas 29 tinham edifícios próprios.<sup>172</sup> Embora exista uma clara separação constitucional entre os tribunais e o Executivo desde 1990, esta proximidade de tribunais e de serviços governamentais leva, por vezes, à percepção de que a independência dos tribunais está comprometida. O juiz do distrito do Chókwe explicou o seguinte:

...o tribunal, como podem ver, opera no mesmo edifício das autoridades do Governo local, as autoridades municipais, a conservatória de registos e o procuradoria da República distrital ... isto tem causado alguns problemas em convencer as pessoas de que o tribunal não é o Governo.<sup>173</sup>

---

168 Ibid.

169 Os investigadores da AfriMAP visitaram 19 distritos entre 3 – 16 de Agosto de 2005.

170 Governo de Moçambique, *Balanço do PES 2005*, Maputo, p.110.

171 João Pedrosa, João Carlos Trindade, Maria Manuel Leitão Marques, "O Sistema Judicial: os recursos e o movimento processual," em Boaventura Sousa Santos e João Carlos Trindade (orgs.), *Conflito e Transformação Social, Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*, vol. 1, Afrontamento, Portugal, 2003, p. 329.

172 Discurso do Presidente do Tribunal Supremo na abertura do ano judicial, Março de 2006, p.7.

173 Entrevista com o Juiz-Presidente do Tribunal Judicial Distrital do Chókwe, 6 de Agosto de 2005.

Os bens imóveis dos tribunais têm sido administrados pelo Cofre dos Tribunais, mas sem eficiência. Por exemplo, antes de 1996 o Tribunal Supremo não tinha um inventário de bens alocados aos tribunais distritais ou provinciais.<sup>174</sup> O Gabinete de Gestão de Imóveis (GAGEI) foi criado para apoiar o Tribunal Supremo na administração e manutenção de infraestruturas, cabendo ao Gabinete de Gestão Imobiliária a gestão dos activos fixos do sector, incluindo a fiscalização dos trabalhos de construção, reabilitação e manutenção dos tribunais. Contudo, até à data, não existem indicações de quaisquer actividades significativas desses departamentos.<sup>175</sup>

### **c. Disponibilidade de legislação e jurisprudência**

A disponibilidade de legislação e jurisprudência em Moçambique é extremamente fraca, constituindo um sério impedimento para que juizes, advogados e funcionários judiciais exerçam as suas funções devidamente capacitados.

#### **Legislação**

Os funcionários judiciais sofrem uma falta generalizada de acesso à legislação e à jurisprudência. Legislação essencial, incluindo códigos e textos actualizados de legislação nova ou revista, geralmente não está disponível nos tribunais distritais, nem em instituições governamentais que devem implementar a nova legislação.<sup>176</sup> Em muitos tribunais, são os juizes que compram pessoalmente os textos de legislação de que precisam. Os juizes que têm participado em acções de formação realizadas pelo Centro de Formação Jurídica e Judiciária têm tido a oportunidade de receber a maior parte da legislação necessária ao seu trabalho, a qual podem então levar para os respectivos tribunais. O Juiz-Presidente do tribunal judicial distrital do Chókwe disse numa entrevista:

Quando aqui cheguei, para iniciar a minha carreira como juiz, não encontrei nada. Todas as cópias de legislação foram trazidas por mim, do centro ou da faculdade, bem como outros documentos que obtive posteriormente. Todos os documentos aqui me pertencem, e quando me for embora vou levá-los comigo, pelo que o tribunal ficará de novo vazio...<sup>177</sup>

O quadro abaixo mostra um exemplo da situação em alguns tribunais distritais. Os tribunais distritais distantes das capitais provinciais (Sussundenga, província de Manica; Macanga, província de Tete; Nova Mambone, província de Inhambane) são aqueles que, em comparação com os tribunais próximos das capitais provinciais (Chókwe, província de Gaza; Dondo, província de Sofala e Montepuez, província de Cabo Delgado), têm maiores dificuldades em obter legislação actualizada.

---

174 Danigno et al citados por Pedroso, João et al, "O Sistema Judicial: os recursos e o movimento processual," em Boaventura Sousa Santos e João Carlos Trindade (orgs.), *Conflito e Transformação Social, Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*, vol. 1, Afrontamento, Portugal, 2003, p. 330.

175 DANIDA, Revisão Intercalar do Programa Dinamarquês de Apoio ao Sector da Justiça em Moçambique 2002-2005, 30 de Agosto de 2005.

176 A AfriMAP visitou 19 tribunais distritais entre 3 – 16 de Agosto de 2005. Veja-se o Anexo A para mais informações.

177 Entrevista com o Juiz-presidente do tribunal judicial distrital do Chókwe, 6 de Agosto de 2005.

Quadro 2.3 Disponibilidade de principal legislação seleccionada em 10 tribunais judiciais distritais

Legislação/Tribunal	Chókwe (Gaza)	Nova Mambone (Inhambane)	Sussundenga (Manica)	Magude (Gaza)	Manjacaze (Gaza)	Massinga (Inhambane)	Murrupula (Nampula)	Montepuez (C. Delgado)	Dondo (Sofala)	Macanga (Tête)
Código Civil	2	2	2	2	3	2	3	2	2	2
Código de Processo Civil	2	2	0	2	3	2	3	2	2	2
Código Penal	2	2	0	2	3	2	3	2	2	2
Código de Processo Penal	2	2	0	2	3	2	1	2	2	2
Código de Estrada	2	2	0	0	2	2	0	2	2	2
Código Comercial	2	2	0	0	2	2	0	2	2	2
Constituição de 2004	3	0	0	0	3	2	0	3	2	0
Lei da Família (2004)	3	2	0	0	3	2	0	3	2	0

Notas:

3: Disponível e pertence ao tribunal

2: Disponível mas pertence ao juiz

1: Disponível mas emprestado por outras entidades/pessoas

0: Não disponível

Constitucionalmente, o Governo é obrigado a imprimir e a fazer circular cópias do jornal oficial, o Boletim da República (BR), com todos os novos actos legislativos (leis e decretos-lei), ratificação de tratados internacionais e regulamentos.<sup>178</sup> Na prática, a tipografia do Governo (Imprensa Nacional) tende a disponibilizar o BR apenas depois de as decisões terem entrado em vigor. A demora na impressão e a circulação inadequada do BR por todo o país também limitam o conhecimento e o acesso dos cidadãos à legislação. A maioria dos distritos apenas recebe o BR meses após a publicação. Entre 1974 e 1995, a Imprensa Nacional costumava publicar regularmente compilações da principal legislação, bem como regulamentos ministeriais, mas esta publicação foi suspensa por falta de fundos. A Imprensa Nacional continua a publicar pequenas compilações da principal legislação, mas de forma ocasional, sem qualquer base sistemática. É essencial para a actividade dos juízes e dos funcionários judiciais que recomece a publicação regular de compila-

178 O Boletim é composto de três séries: Série I, de carácter normativo e que faz a publicação da Constituição, leis e resoluções da Assembleia da República, decretos presidenciais, quer normativos quer individuais, tais como nomeações, decretos (regulamentos) e resoluções do Conselho de Ministros ou dos Ministros individuais, decisões dos Ministros, atribuição de nacionalidade, criação de órgãos interministeriais ou ad hoc, ratificação e versão oficial de tratados internacionais e acordos de cooperação. A Série II tem uma natureza administrativa e lida com eventos no serviço civil (vagas, nomeações, contagem de períodos de serviço). A Série III trata de questões relacionadas com a concessão de terras e minas, autorizações, posturas municipais, aprovação de associações e fundações com os respectivos estatutos e, ainda, todos os actos da vida empresarial que necessitem de publicidade nos termos da lei, nomeadamente estatutos.

ções abrangentes de legislação nova, a par da adopção de medidas destinadas a melhorar a distribuição ao nível distrital. O Governo publica, ocasionalmente, notícias relativas à nova legislação nos jornais locais, que, de um modo geral, se restringem a matérias de âmbito financeiro, tais como novos direitos e impostos, não abrangendo, por exemplo, a área dos direitos humanos.

A circulação inadequada da nova legislação é agravada pelo elevado índice de analfabetismo do país, que contribui para que a grande maioria do público desconheça os desenvolvimentos legislativos. O Código Civil refere, no entanto, que “a ignorância ou má interpretação da lei não justifica a falta do seu cumprimento nem isenta as pessoas das sanções nela estabelecidas.”<sup>179</sup>

As principais bibliotecas jurídicas, todas localizadas em Maputo, são a Biblioteca Nacional, o Arquivo Histórico Nacional, a Biblioteca da Assembleia da República, a Biblioteca do Tribunal Supremo e a Biblioteca da Procuradoria-Geral da República. A Biblioteca do Tribunal Supremo tem um serviço que indica referências jurídicas por fax mediante pedido, embora a maioria dos tribunais, particularmente nos distritos, não tenha acesso a este tipo de equipamento. Fora de Maputo, a Faculdade de Direito da Universidade Católica de Moçambique, em Nampula, dispõe de uma biblioteca bem equipada. Para além do acima referido, existe muito pouco acesso à legislação e à bibliografia jurídica.

Uma empresa privada, a Pandora Box, preparou uma compilação electrónica de toda a legislação desde a independência, que poderia ser uma ferramenta útil. Embora o preço de retalho não esteja ao alcance da maioria dos praticantes, o Centro de Formação Jurídica e Judiciária e a DANIDA (Danish International Development Agency) financiaram, em conjunto, uma versão do programa. Contudo, os juizes distritais entrevistados pela AfriMAP ainda não conheciam este programa,<sup>180</sup> pois a maioria destes tribunais não possui computadores. Várias instituições públicas e privadas (e.g. o Banco Internacional de Moçambique) financiaram a publicação ou reimpressão do Código Civil, do Código Comercial e do Código Penal. Algumas cópias são distribuídas gratuitamente a bibliotecas, escolas e faculdades de direito, mas raramente fora de Maputo.

Parece que o Centro de Formação Jurídica e Judiciária está a tornar-se numa importante rota através da qual juizes e advogados podem obter cópias de legislação. É uma opção que deve ser apoiada e encorajada, apesar de insuficiente para assegurar que os tribunais disponham de toda a legislação, uma vez que os juizes, ao serem transferidos ou aquando da aposentação, podem levar consigo as suas cópias pessoais.

## Jurisprudência

As compilações de jurisprudência são raras em Moçambique. Existiram algumas iniciativas, mas trataram-se de esforços isolados, sem consistência. O Ministério da Justiça costumava publicar num boletim uma selecção das decisões dos principais tribunais, mas tal prática foi interrompida nos finais dos anos 80. Há algumas publicações disponíveis,<sup>181</sup> mas, de um modo geral, pouca informação foi compilada e publicada. Em parte como reflexo desta situação, a jurisprudência portuguesa, mais facilmente obtida, é muitas vezes citada em processos judiciais ao invés da

---

<sup>179</sup> Código Civil, art. 6.

<sup>180</sup> A AfriMAP visitou 19 tribunais distritais entre 3 – 16 de Agosto de 2005.

<sup>181</sup> E.g. Giles Cistac, *Jurisprudência Administrativa de Moçambique 1994-1999*, vol. 1, Imprensa Universitária, Maputo, 2003.

jurisprudência moçambicana, sendo bastante utilizada pelos juizes na preparação dos seus julgamentos.

## **Análises de especialistas**

Existe muito pouca análise ou comentário de especialistas acerca do sistema de justiça moçambicano, havendo falta de textos e de outros materiais para estudantes e investigadores. A Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane publica uma revista jurídica (*Revista Jurídica da FDUEM*), mas sem regularidade, datando a última de Setembro de 2004. Dentre as excepções notáveis conta-se o Professor Giles Cistac, docente da Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane, que tem publicações extensivas sobre direito administrativo moçambicano,<sup>182</sup> um grupo de especialistas do Centro de Formação Jurídica e Judiciária, que publicou sobre a legislação de recursos naturais,<sup>183</sup> e o trabalho do também docente da Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane, Teodoro Wate, sobre legislação fiscal.<sup>184</sup> É do conhecimento público que, em geral, os docentes universitários em Moçambique não preparam notas ou manuais para os seus estudantes, embora haja sinais de melhoria, principalmente em universidades privadas. A Faculdade de Direito da Universidade Católica em Nampula, bem como a Ordem dos Advogados de Moçambique, o Centro de Formação Jurídica e Judiciária e a Procuradoria-Geral da República têm abordado a possibilidade de publicação de doutrina jurídica, mas, até à data, nada foi publicado.

## **Informação pública**

A informação pública relativa ao sector de justiça é limitada, cingindo-se quase que exclusivamente ao discurso do Presidente do Tribunal Supremo na abertura do ano judicial, ao relatório anual do Procurador-Geral da República à Assembleia da República e a dados esporádicos publicados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE).<sup>185</sup> A polícia presta conferências de imprensa semanais e fornece alguma informação estatística sobre incidentes criminais.

A informação estatística do Tribunal Supremo pode ser obtida mediante solicitação e tem sido produzida anualmente desde 1998 em compilações impressas (*Estatísticas Judiciais*). As informações sobre os processos em trâmite no Tribunal Supremo e nos tribunais provinciais estão apresentadas com algum detalhe (e.g. número de casos recebidos, tipos de casos, número de audiências, etc.), não havendo, contudo, informações sobre as actividades dos tribunais distritais. As *Estatísticas Judiciais* são normalmente publicadas um ano e meio após a recolha dos dados. Por exemplo, as estatísticas de 2002 só foram publicadas em Abril de 2004. As estatísticas sobre a população prisional estão disponíveis mediante solicitação na Direcção Nacional de Prisões, Ministério da Justiça. Alguns grupos da sociedade civil, como a Liga dos Direitos Humanos de Moçambique (LDH), desenvolveram as suas próprias bases de dados, mas não

---

182 E.g. *Jurisprudência do Tribunal Administrativo*, vol. 1, Maputo, 2004; *O Tribunal Administrativo de Moçambique*, Maputo, 2001. Pode-se também considerar J. Guibunda, *Dúvidas em Direito Administrativo*, Maputo.

183 André Jaime Calengo, *Lei de Terras anotada e Comentada*, Maputo, 2005; Carlos Serra Jr *Lei do Ambiente anotada e comentada*, Maputo, 2005; Alda Libombo, *Lei das Florestas e Fauna Bravia anotada e comentada*, 2005.

184 Teodoro Andrade Wate, *Introdução ao direito fiscal*, 2002.

185 Veja-se por exemplo as Estatísticas de Crime e Justiça, 1998/99, INE, embora este exercício não tenha sido repetido.

estão normalmente disponíveis ao público e são geográfica e tematicamente limitadas. Importa também referir que as várias instituições do sector da justiça não seguem uma metodologia uniforme na recolha e análise de dados, o que complica ainda mais o processo de uma análise sectorial coerente. Não há consistência mesmo ao nível de cada instituição, como se pode ver, por exemplo, no relatório anual do Procurador-Geral, o qual não tem um formato uniforme, sendo difícil efectuar comparações.

Os julgamentos são abertos ao público, excepto em circunstâncias excepcionais.<sup>186</sup> Dois julgamentos, relacionados com o assassinato do proeminente jornalista Carlos Cardoso e com uma fraude bancária aparentemente conexa,<sup>187</sup> foram transmitidos em directo pela televisão nacional em 2003 e 2004 e contribuíram muito para fomentar a discussão pública sobre o acesso à informação, os julgamentos justos e a corrupção dentro do sector da justiça em geral. O interesse público em questões da justiça tem estado na ordem do dia. Em 1999, apareceram um total de 49 artigos na imprensa nacional sobre o sector da justiça e, só nos primeiros três meses de 2005, já tinham sido publicados mais de 50.<sup>188</sup> Existe alguma preocupação em várias figuras proeminentes do Judiciário de que os meios de comunicação social podem estar a imisquir-se demais em assuntos judiciais. Em 2003, o Presidente do Tribunal Supremo advertiu os meios de comunicação social de que estes corriam o risco de perder algumas das suas liberdades se continuassem com uma cobertura agressiva de casos que, na sua opinião, violava os direitos dos indivíduos envolvidos.<sup>189</sup>

No entanto, recomenda-se que, à semelhança do que acontece noutros países da região, os dados sobre o sector da justiça sejam publicados anualmente e colocados à disposição do público para consulta. A publicação tem que ser coordenada entre os intervenientes no sector, para evitar discrepâncias e a falta de uniformização na apresentação dos dados, como tem acontecido.

---

186 Constituição de 2004, art. 65, n.º 2; e Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, Lei n.º 10/92, art. 6.

187 Veja-se o caso de estudo sobre Carlos Cardoso para mais informação, p.67.

188 João Pedroso, João Carlos Trindade, André Crisiano José e Boaventura de Sousa Santos, "Caracterização do desempenho dos tribunais," em Boaventura Sousa Santos e João Carlos Trindade (orgs.), *Conflito e Transformação Social, Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*, vol. 1, Afrontamento, Portugal, 2003, p. 533, para os números de 1999. Veja-se a análise diária da AfriMAP sobre a principal imprensa nacional, para os números de 2005.

189 Discurso do Presidente do Tribunal Supremo na abertura do ano judicial, Março de 2003.



# 3

## Respeito do Estado de Direito pelo Governo

Embora exista um quadro constitucional e legislativo claro a impor o respeito pelo Estado de Direito, incluindo códigos de conduta e sanções aplicáveis aos funcionários do Estado, mantém-se um défice de acções por parte dos agentes do Estado. O novo Governo tem vincado a importância do Estado de Direito, sendo necessário desenvolver esforços mais concertados para assegurar que os princípios constitucionais se materializem na prática.

### A. Cumprimento das leis pelo Executivo

Desde a sua chegada ao poder, o Presidente da República Armando Guebuza tem pública e claramente enfatizado o seu compromisso com o Estado de Direito. Apelos a um maior respeito ao Estado de Direito também marcaram a sua campanha eleitoral.<sup>190</sup>

O presente Governo enfrenta uma difícil tarefa: apesar da existência de códigos de conduta claros,<sup>191</sup> alguns membros do Executivo parecem engajados em abusos processuais deliberados, quer não respeitando decisões judiciais, quer interferindo em investigações e inquéritos. O grau

---

<sup>190</sup> *Agência de Informação de Moçambique*, “Candidato presidencial prediz vitória,” em Relatórios da AIM, 2 de Dezembro; *Agência de Informação de Moçambique*, “Presidente Guebuza exige melhor desempenho do sector da justiça,” em Relatórios da AIM, 4 de Março de 2005.

<sup>191</sup> Veja-se o Estatuto Geral dos Funcionários do Estado, EGFE, aprovado pelo decreto no. 14/1987. O artigo 1º determina a estrita observância das normas legais por todas as instituições e organizações governamentais, incluindo funcionários estatais e oficiais. Artigo 2º do EGFE ainda determina que os “órgãos estatais devem conduzir suas actividades dentro da lei... em conformidade com os objetivos estabelecidos em lei. Suas decisões não podem ser contrárias à lei, nem podem eles desrespeitar os seus objectivos.” As Normas de Funcionamento dos Serviços de Administração Pública, aprovadas pelo decreto-lei no. 30/2001, explicita em detalhe o código de conduta que membros da administração pública devem seguir, inclusive em relação ao Tribunal Administrativo.

de não cumprimento da lei pelo Executivo foi enfatizado pelo Procurador-Geral quando, em 2001, disse à Assembleia da República que “a cultura da legalidade é ainda um sonho, mesmo entre os nossos líderes”.<sup>192</sup>

Um ano mais tarde, em 2002, o Procurador-Geral descrevia um cenário típico envolvendo altos funcionários governamentais que não cooperavam com os procuradores responsáveis pelas investigações:

Numa situação, era necessário que um ministro prestasse testemunho. Para iniciar, o Procurador Provincial pediu ao ministro que indicasse a data e local mais convenientes para si, de acordo com a lei, para apresentar o seu testemunho. Contudo, durante vários meses, o ministro não estava disponível. Nessa altura, o Procurador-Geral foi forçado a intervir para alertar o ministro de que estava a agir ilegalmente, e as consequências de tal acção. Apenas nessa altura o ministro se mostrou disponível. O mesmo aconteceu com um funcionário que estava a ser investigado num caso contra funcionários do Estado no Instituto Nacional de Gestão de Calamidades, ao ponto do funcionário em questão ter acusado a equipa de investigação de o perseguirem.<sup>193</sup>

A par da falta de colaboração com os tribunais, têm existido alegações comprometedoras de que alguns membros do Executivo têm estado envolvidos em obstruções activas à justiça.<sup>194</sup>

## **B. Mecanismos de responsabilização e revisão**

O leque de sanções legais aplicáveis ao Executivo é discutido aqui em dois níveis: em relação ao Governo e às instituições e em relação aos agentes individuais, particularmente ao presidente e seus ministros.

Se alguma legislação contestada perante o Conselho Constitucional for considerada inconstitucional ou ilegal, é automaticamente revogada e perde a sua eficácia.<sup>195</sup> No caso de actos ou decisões de natureza administrativa (actos administrativos, decisões administrativas), é da responsabilidade do Tribunal Administrativo escrutinar a sua conformidade com a lei.<sup>196</sup> O Tribunal Administrativo tem o direito de iniciar inspecções, embora na prática tenda a trabalhar reactivamente, julgando os casos que lhe são levados.

---

192 Informação anual do Procurador-Geral à Assembleia da República, 2001, AR – V/Infor./333/04.03.2002: 23.

193 Informação anual do Procurador-Geral à Assembleia da República, 2002, AR – V/Infor./333/04.03.2002, p.22. Veja-se também o relatório anual de 2001.

194 Após o assassinato do proeminente jornalista de investigação Carlos Cardoso (veja-se o estudo de caso, p.67), o seu colega Marcelo Mosse alegou que figuras proeminentes do mundo dos negócios, os irmãos Satar e Vicente Ramaya (agora condenados pelo assassinato de Cardoso), gastaram aproximadamente USD2 milhões em subornos a funcionários do Estado, a fim de ocultarem pistas e provas com eles relacionadas. Durante o julgamento do caso Cardoso, que começou em Novembro de 2002, foram feitas alegações de que Nyimpine Chissano, filho do anterior Presidente Chissano, estaria envolvido como mandante do crime. Veja Marcelo Mosse, citado em Gastrow & Mosse, *Moçambique: Ameaças colocadas pela penetração de redes criminais*, Seminário Regional da ISS, 18-19 de Abril de 2002.

195 Veja-se as Secções 1.A. (Constituição) e 1.C. (O processo legislativo) para uma maior discussão sobre a revogação de legislação inconstitucional.

196 Constituição de 2004, arts. 228 e 230.

## O Tribunal Administrativo

A Lei do Contencioso Administrativo<sup>197</sup> estabelece os procedimentos para contestar actos da administração pública. Aprovada em 2001, a lei melhorou grandemente os mecanismos de acesso ao Tribunal Administrativo.

Um indivíduo que pretenda colocar um caso perante o Tribunal Administrativo tem que primeiro esgotar todas as outras vias de recurso perante a Administração Pública. Se o caso for aceite pelo Tribunal Administrativo e este considerar que o acto administrativo em questão é ilegal, pode declará-lo nulo ou inexistente.<sup>198</sup> Em primeira instância, o Tribunal Administrativo está limitado quanto a acções adicionais: uma vez decidido pelo tribunal, cabe à administração pública a responsabilidade de rever a sua decisão original, mas o Tribunal Administrativo não pode impor nenhuma sanção específica. Numa decisão tomada em 1998, relativa ao caso *Maria José Teixeira Catarino Petiz vs. Primeiro Ministro da República de Moçambique*,<sup>199</sup> o Tribunal Administrativo confirmou esta interpretação restrita do seu papel. Apesar de o requerente ter ganho a primeira parte do processo, na qual o tribunal emitiu uma sentença condenatória ao Governo por nacionalização ilegal da fábrica em questão, o tribunal decidiu contra o pedido de restauração dos direitos financeiros do requerente na fábrica. Ao invocar o art. 7 da Lei Orgânica do Tribunal Administrativo e o art. 217 do EGFE, o tribunal considerou que não tinha jurisdição para ir além da primeira parte da sua sentença.

Contudo, se a Administração Pública não corrige as suas acções à luz da sentença, os cidadãos podem recorrer ao Tribunal Administrativo uma segunda vez. O Tribunal Administrativo pode, então, decidir acerca da obrigação da Administração Pública em reparar os danos e pagar indemnização. A Administração Pública pode, ainda assim, ser isentada do pagamento total da indemnização, se provar que a restituição completa poderia prejudicar interesses públicos, ou que não existem fundos públicos suficientes para se pagar a indemnização. Se, de novo, a sentença não for observada, o tribunal pode acusar os agentes da Administração Pública pelo “crime de desobediência”.<sup>200</sup>

Com a implementação da Lei do Contencioso Administrativo, em 2001, tem sido muito mais fácil para os cidadãos submeterem casos ao Tribunal Administrativo. Contudo, na prática, os agentes da Administração Pública não têm executado voluntária ou prontamente as decisões do Tribunal Administrativo, forçando os requerentes a voltar ao tribunal. Desta forma, os casos podem arrastar-se por vários anos, potencialmente com um considerável impacto financeiro para os requerentes.

---

197 Lei do Contencioso Administrativo, Lei n.º 9/2001, BR. n.º 27, I Série, 07.07.2001.

198 Lei Orgânica do Tribunal Administrativo, Lei n.º 5/92, art.7.

199 Decisão n.º 1/1ffj/98, de 14 de Abril de 1998, no processo *Maria José Teixeira C.Petiz vs. Primeiro Ministro da República de Moçambique*, processo n.º 68/94-1ffia (A/3). A Sra. Petiz, juntamente com outros cinco cidadãos, tanto nacionais como estrangeiros, contestou a decisão governamental de nacionalização das suas acções e bens numa sociedade anteriormente denominada Fábrica Nacional de Moagens e Massas Alimentícias, SARL, num processo que ocorreu entre 1987 e 1991. Veja-se G. Cistac, *Jurisprudência Administrativa de Moçambique 1994-1999*, vol.1, Tribunal Administrativo, Imprensa Universitária, Maputo, 2003, p.378. Veja-se também a decisão n.º 28/1ffj/95, de 22 de Junho de 1995, no processo *Siddik Karim vs. Ministério da Construção e Águas*, processo n.º 63/94-1ffj(A/28), em G. Cistac, *ibid.*, p.85.

200 Lei do Contencioso Administrativo, Lei n.º 9/2001, art.179. ‘Crime de desobediência’ tal como definido no Código Penal, arts. 188, 189.

## Penas aplicáveis a agentes do Governo

Segundo o Código Civil e o Código Penal, há um certo número de penas criminais e cíveis aplicáveis a membros do Governo. A legislação apresentada sob a forma de estatutos aplicáveis a titulares de altos cargos governamentais veio reforçar as penas previstas nos referidos códigos.<sup>201</sup>

A revisão constitucional de 2004 reforçou as disposições que permitem sanções ao Presidente da República. Nos termos da Constituição de 1990, o Presidente da República gozava de imunidade relativamente a processos cíveis ou criminais por actos ilegais praticados no exercício das suas funções. A Constituição de 2004 estabelece, por seu turno, que o Presidente da República pode ser julgado perante o Tribunal Supremo por crimes (tal como definidos no Código Penal e outra legislação relacionada) cometidos durante o exercício das suas funções.<sup>202</sup> Os actos ilegais de natureza cível cometidos durante o exercício das suas funções não se encontram explicitamente mencionados, muito embora o art. 58 da Constituição de 2004 estabeleça o princípio geral da responsabilidade do Estado de pagar indemnizações por quaisquer danos causados por actos ilegais de agentes seus durante o exercício das suas funções.<sup>203</sup> Por actos praticados fora do exercício das suas funções, o Presidente da República goza de imunidade enquanto se mantiver em funções, mas pode ser julgado uma vez terminado o seu mandato.<sup>204</sup>

O art. 58 da Constituição de 2004 estabelece o direito à indemnização e a responsabilidade do Estado por danos causados por violação de direitos fundamentais, ou por actos ilegais praticados por agentes do Estado durante o exercício das suas funções. Implicitamente, os agentes do Estado não são responsáveis por danos causados por actos legais. Difícil é determinar o que são actos ilegais e quais podem ser considerados legais. Nem a Constituição de 2004 nem a lei clarificaram este princípio, que entrara em vigor com a Constituição de 1990.<sup>205</sup> Até agora, os tribunais ainda não decidiram nem criaram jurisprudência acerca do que constitui uma acção ilegal.

Nos termos da Constituição de 2004, os membros do Conselho de Ministros, incluindo o Primeiro Ministro, são responsabilizados por actos criminais, independentemente de terem sido ou não praticados no exercício das suas funções, bem como por actos ilegais de natureza cível praticados fora do exercício das suas funções, pelos quais podem ser presos antes de termirem o seu mandato.<sup>206</sup> Gozam, no entanto, de certas imunidades: a menos que sejam detidos por um crime grave, punível com uma pena de prisão por um período longo, o Presidente da República tem que autorizar a prisão e a detenção.<sup>207</sup> Durante a revisão constitucional, houve algum debate em redor desta disposição e do facto de se atribuir ao Presidente a responsabilidade de tomar decisões que deveriam, naturalmente, caber ao Procurador-Geral. Por actos ilegais de natureza

---

201 Lei n.º 4/90, e Lei n.º 7/98 e respectivos regulamentos, aprovados pelo Decreto n.º 55/2000 e Decreto n.º 48/2000. Veja-se também a Lei Anti-Corrupção, Lei n.º 6/2004.

202 Constituição de 2004, art.153.

203 Constituição de 2004, art. 58 (*direito à indemnização e responsabilidade do Estado*).

204 Constituição de 2004, art. 153, n.º2.

205 Constituição de 1990, art. 97.

206 Esta interpretação está implícita no texto do art. 211 da Constituição de 2004.

207 Constituição de 2004, art. 211, n.º 1.

cível cometidos durante o exercício das suas funções, os membros do Conselho de Ministros estão também sujeitos ao art. 58 da Constituição.

Tais mecanismos e sanções ainda não foram invocados desde a introdução da democracia multipartidária. Apesar de terem sido lançadas investigações contra antigos ministros e detentores de altos cargos governamentais, como o antigo Ministro do Interior, Almerino Manhenje,<sup>208</sup> não existem, até à data, casos destes com resultados conclusivos, não obstante as constantes alegações dos meios de comunicação social sobre corrupção.<sup>209</sup>

## Investigações sobre a conduta do Executivo

A lei cria vários mecanismos de investigação: o Regulamento da Assembleia da República prevê a existência de comissões ad hoc (Comissões de Inquérito)<sup>210</sup> e uma Comissão de Petições.

A composição de ambos os tipos de comissões (ad hoc e de Petições) deveria reflectir a representatividade proporcional dos partidos na Assembleia da República. A Comissão de Petições, implementada, inicialmente, em 1994, visava propiciar ao público uma via para a apresentação de queixas contra a administração pública. Recebeu uma média de 4 a 5 petições diárias, versando, dentre outras, sobre questões de terras e propriedades, pensões e acidentes de trabalho. Também deram entrada petições relativas a assuntos cuja análise e decisão é da competência de outras instituições, normalmente dos tribunais, e que não podem ser legalmente analisadas pela Assembleia; contam-se neste grupo as queixas relacionadas com os grandes atrasos dos processos judiciais.<sup>211</sup> Não existem regulamentos determinando os prazos de resposta da Comissão de Petições. Por esta razão, e também pela falta de uma estrutura de apoio adequada, a eficiência da comissão é questionável. Em Abril de 2004, mais de 400 petições encontravam-se pendentes. O Relatório de 2006 da Comissão à Assembleia tratou de cerca de 80 petições, cujo teor não foi tornado público. Apesar de não ter apresentado o número actualizado de processos pendentes, a comissão reconheceu que o seu volume constituía um problema que tendia a piorar.<sup>212</sup>

A Assembleia da República tem o poder de criar comissões de inquérito ad hoc para analisar acções executivas. Desde 1994 foram criadas três, todas com resultados inconclusivos, em grande parte devido ao pouco empenho dos deputados. A primeira comissão foi criada em 1998, para investigar uma queixa de usurpação de terra por parte de funcionários administrativos na província de Inhambane, na localidade de Paidane. Concluído o seu trabalho, a comissão recomendou à Assembleia que enviasse o caso à Procuradoria-Geral da República, com vista à abertura de processos-crime; a Assembleia não tomou quaisquer outras medidas. A segunda comissão foi criada em 2000 para investigar os protestos ocorridos em Novembro de 2000, em Montepuez, Cabo Delgado, e as subsequentes mortes, em celas da polícia, de apoiantes

---

208 Veja-se p. 30. *Agência de Informação de Moçambique*, "Auditoria mostra que faltam largas somas de dinheiro no Ministério do Interior," 31 de Dezembro de 2005, em allAfrica.com.

209 Por exemplo, o *Savana* reportou, em 7 de Abril de 2006, que habitação do estado tinha sido alienada a familiares da Primeira Ministra Luísa Diogo e da Ministra dos Negócios Estrangeiros e Cooperação Alcinda Abreu, p.2.

210 Veja-se também a Constituição de 2004, art. 179, n.º 4c.

211 Entrevista com o Secretariado da Comissão de Petições, Abril de 2004.

212 Assembleia da República, Comissão de Petições. Informação prestada pela Comissão na 4.ª Sessão Ordinária da Assembleia da República, AR-VI/Infor/105/24.02.2006, p.6.

da RENAMO que haviam sido detidos durante os protestos.<sup>213</sup> A comissão completou o seu trabalho em Setembro de 2001, mas o relatório não foi tornado público nem levado por diante depois de os deputados da RENAMO-UE se terem recusado a discutir o assunto na Assembleia da República. Dados passados à imprensa através de uma fuga de informação sugerem que o relatório era parcial, pois focava principalmente os protestos e a responsabilidade pelo seu início, em vez de investigar as mortes sob custódia policial.<sup>214</sup> Também em 2000, criou-se uma terceira comissão para investigar o deputado Jeremias Pondeca Munguambe<sup>215</sup> e, mais uma vez, não se chegou a qualquer decisão.

De um modo geral, a resposta às reclamações apresentadas não tem sido efectiva: embora se tenham estabelecido mecanismos e criado instituições, estas têm mandatos e uma organização ainda pouco claros. As instituições não coordenam entre si e não existe um processo transparente através do qual os cidadãos saibam a que instituições se devem dirigir e possam conhecer as respectivas competências e responsabilidades. Tudo seria bem mais fácil se existisse um sistema coerente com um único e claro ponto de entrada para os cidadãos. Em toda esta problemática, importa também ter em conta o contexto cultural: Moçambique precisa de desenvolver uma actuação mais investigativa sobre as acções ou omissões controversas do Executivo. Além do mais, os mecanismos da Assembleia da República não são independentes, pois a sua composição assenta na representação partidária. O trabalho da Comissão de Petições e das comissões ad hoc poderia, eventualmente, melhorar se fosse complementado com a criação de equipas independentes de especialistas, que poderiam ser contratadas para investigações particularmente sensíveis. As comissões também deveriam tornar mais acessíveis ao público as informações relacionadas tanto com as suas actividades como com o conteúdo das queixas e respectivas decisões.

Para além de existirem disposições para a existência de um Inspector-Geral do Estado<sup>216</sup> e de Inspectores-gerais dos Serviços Públicos,<sup>217</sup> a Constituição de 2004 prevê a figura do Provedor de Justiça.<sup>218</sup> O Ministério Público, no âmbito da sua responsabilidade de controlo da legalidade,<sup>219</sup> também pode nomear equipas de investigação, compostas por procuradores da República séniores, para lidar com casos específicos de má conduta de entidades governamentais (para mais informação, veja-se o relatório da AfriMAP, *Moçambique: Prestação de Serviços Públicos*).

---

213 Veja-se o estudo de caso de Montepuez, p.83.

214 *Mozambique On-line*, “Manifestações de 9 de Novembro 2000: O Relatório da Comissão atribui toda a culpa à Renamo,” 4 de Abril de 2002, em <http://www.mol.co.mz/noticias/2002/0404.html>, última vez acedido em 22 de Fevereiro de 2006. Veja-se o caso de estudo Montepuez, p.83.

215 Munguambe não procurou renovar o seu mandato nas eleições gerais seguintes e já não é deputado.

216 Nomeado pelo Presidente para fiscalizar o funcionamento dos serviços públicos (e desta forma inspeccionar os ministérios).

217 Localizados dentro dos ministérios individualmente.

218 Constituição de 2004, art. 256. Veja-se a Secção 6.I Mecanismos oficiais para a protecção extra-judicial dos direitos.

219 *Ibid.*, art. 236.

# 4

## Autonomia e responsabilização dos magistrados e dos advogados

A independência do judiciário foi reconhecida pela primeira vez em Moçambique na Constituição de 1990. Desde então, registaram-se avanços significativos quanto à garantia do respeito pela separação entre o Executivo e o Judiciário, mas desafios ainda existem. A tensão entre o Judiciário e o Executivo constitui uma questão de base fundamental. Além disso, a falta de juízes, de procuradores e de advogados formados e qualificados continua a ser um dos problemas mais críticos do sector da justiça. Apesar das melhorias introduzidas em termos de formação, os números estão muito aquém das necessidades dos cidadãos moçambicanos, particularmente dos que vivem fora de Maputo.

### A. Juízes

#### Independência do judiciário

Um juiz não deverá apenas estar livre de conexões inapropriadas com os poderes Executivo e Legislativo e de influências inadequadas por parte dos citados poderes; deverá também parecer livre aos olhos de um observador razoável.<sup>220</sup>

A separação formal de poderes entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário foi pela primeira vez consagrada na Constituição de 1990. Até então, como estabelecido na Constituição de 1975

---

<sup>220</sup>Adoptado pelo Grupo Judicial para Reforço da Integridade do Judiciário, conforme revisão da Mesa Redonda de Chefes de Justiça, realizada no Palácio da Paz, Haia, 25-26 de Novembro de 2002.

e na Lei da Organização Judiciária de Moçambique,<sup>221</sup> todos os níveis de tribunais submetiam-se à autoridade da Assembleia Popular e, para efeitos administrativos, à tutela do Ministério da Justiça, que tinha poderes para nomear, transferir ou exonerar juízes.

A Constituição de 1990 criou os alicerces para um novo sistema, definindo os tribunais como um órgão de soberania, juntamente com o Presidente da República, a Assembleia da República, o Conselho de Ministros e o Conselho Constitucional.<sup>222</sup> Estes princípios constitucionais foram codificados no Estatuto dos Magistrados Judiciais de 1991<sup>223</sup> e na Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais de 1992.<sup>224</sup> O art. 4 do Estatuto dos Magistrados Judiciais estabelece claramente que:

Os magistrados judiciais julgam apenas segundo a Constituição, a lei e a sua consciência, não estando sujeitos a ordens ou instruções, salvo o dever de acatamento pelos tribunais inferiores das decisões proferidas, em via de recurso, pelos tribunais superiores.<sup>225</sup>

A Constituição de 1990 consagrou igualmente a existência de um órgão de supervisão independente responsável pelo judiciário, o Conselho Superior da Magistratura Judicial (CSMJ),<sup>226</sup> composto por 16 membros: o Presidente do Tribunal Supremo (que é *ex officio* Presidente do Conselho),<sup>227</sup> o Vice-Presidente do Tribunal Supremo, dois membros nomeados pelo Presidente da República, cinco membros nomeados pela Assembleia da República com base na sua representação proporcional e sete juízes eleitos pelos seus pares.<sup>228</sup>

A Constituição de 2004 reforçou o quadro estabelecido pela Constituição de 1990, procurando garantir a independência política e administrativa do judiciário. A Constituição de 2004 estabelece que:

- Os tribunais são uma instituição com autoridade soberana, igual às outras instituições com autoridade soberana, tal como estabelecido nos princípios de separação e interdependência de poderes constantes da Constituição (art.133, 134);
- Os juízes são independentes e apenas devem obediência à lei. Eles são imparciais e não podem ser exonerados das suas funções (não podem ser transferidos, suspensos, reformados compulsivamente ou despedidos), excepto nos casos estabelecidos na lei (art. 217, 218, n.º 2);
- Os juízes apenas podem ser responsabilizados em processos cíveis, criminais ou disciplinares, por actos cometidos durante o exercício das suas funções nos casos especificados na lei (art. 218, n.º1).<sup>229</sup>

---

221 Lei n.º 12/78.

222 Constituição de 1990, art. 109.

223 Estatuto dos Magistrados Judiciais, aprovado pela Lei n.º 10/91.

224 Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, Lei n.º 10/92.

225 Estatuto dos Magistrados Judiciais, aprovado pela Lei n.º 10/91, art. 4: (*Independência*).

226 Constituição de 1990, art. 172.

227 Constituição de 2004, art. 221, n.º 2.

228 *Ibid.*, art. 221, n.º 1.

229 Veja-se também o Código de Processo Penal, arts. 82, 284, 302, 319 e 595.



A Constituição de 2004 também expandiu o papel do Conselho Superior da Magistratura Judicial, atribuindo-lhe como responsabilidade:

- a) nomear, designar, transferir, promover, demitir e avaliar o mérito profissional dentro do judiciário e accionar processos disciplinares, ou outras acções que considere necessárias, em relação aos membros do judiciário;
- b) avaliar o mérito profissional e iniciar processos disciplinares também em relação a outros funcionários da justiça, sem prejuízo dos poderes disciplinares atribuídos aos juizes;
- c) propor inspecções extrajudiciais, inquéritos e investigações em relação aos tribunais;
- d) dar pareceres e fazer recomendações sobre as políticas relacionadas com o judiciário, por sua iniciativa ou a pedido do Presidente da República, Assembleia da República, ou de outros membros do Governo.<sup>230</sup>

Apesar da clareza do quadro constitucional, na prática têm existido tensões entre o Judiciário e o Executivo. Enquanto os tribunais procuram garantir a sua independência, algumas acções por parte de membros do Executivo sugerem a sua relutância em perder o seu histórico poder sobre o Judiciário.

A percepção pública sobre a independência do Judiciário atingiu o seu ponto mais baixo nos anos imediatamente após 2000; a falta de progresso em casos de alta repercussão, como a investigação do assassinato de Carlos Cardoso e também o assassinato de António Siba-Siba Macuácuá, aumentou a convicção de que os tribunais não eram independentes de outros interesses ao nível político (veja-se o estudo de caso sobre os Casos de Carlos Cardoso e António Siba-Siba Macuácuá, p.67). No Inquérito Nacional sobre Governação e Corrupção de 2003, quase metade do número total de agregados inquiridos *concordou* ou *concordou fortemente* (47%) com a afirmação de que os tribunais são completamente dependentes do Governo.<sup>231</sup>

A amplitude dos avanços registados nestas matérias é algo questionável. Tanto os juizes como os procuradores entrevistados durante esta investigação falaram dos desafios que enfrentam no sentido de tornarem a sua nova protecção em realidade. Deram exemplos de chamadas telefónicas recebidas durante os casos, algumas vezes com instruções a serem repassadas aos tribunais inferiores. Com base nas suas próprias experiências, os advogados entrevistados também disseram não ter dúvidas quanto a existência de pressões sobre juizes e procuradores, proveniente de ministérios e outros órgãos do Executivo.<sup>232</sup> Em parte, esta situação pode ser o legado de uma longa experiência política de autoridade estatal centralizada. De acordo com um juiz entrevistado:

O modelo da estrutura do poder político em Moçambique, em que existe uma grande concentração de poder dentro do órgão executivo, não dá as condições necessárias para uma independência de sucesso dos tribunais,

---

230 Constituição de 2004, art. 222.

231 Pesquisa Nacional sobre Governação e Corrupção, 2003.

232 Entrevistas com advogados.

nem ao nível do Tribunal Supremo, nem ao nível dos tribunais provinciais e distritais.<sup>233</sup>

A Ministra da Justiça referiu que o ano de 2005 seria o ponto de viragem, na medida em que “o judiciário já não teme interferências por parte do Executivo.”<sup>234</sup> Apesar de esta ser uma área complexa para se medir avanços, é crucial que se tentem algumas formas de fiscalização, pois a independência do Judiciário é um princípio fundamental de base para o sector. Pode-se sugerir como método que, após um período de alguns anos, o CFJJ volte a realizar o seu estudo de percepção nacional no seio do Judiciário.<sup>235</sup> Além disso, é importante fiscalizar o progresso registado com as investigações e acusações em casos que envolvem agentes do Estado (veja-se a Secção 4.B. Autonomia do Ministério Público).

É importante, contudo, distinguir entre a independência do judiciário e a impunidade deste em face de um desempenho insatisfatório. O CSMJ deveria desenvolver critérios para avaliar o desempenho do judiciário e torná-los públicos, assim como utilizá-los na suas avaliações dos juízes.

Ao nível distrital, onde os tribunais enfrentam dificuldades financeiras, materiais e de infraestruturas físicas, os juízes podem ser mais vulneráveis à influência governamental. É também mais provável que, a este nível, os juízes sejam jovens recém-formados, com experiência limitada, ou juízes antigos, sem a devida formação e ocupando a mesma posição há muitos anos, o que os torna mais susceptíveis a pressões dos agentes locais do Estado. O estudo de caso que se segue ilustra alguns dos obstáculos enfrentados por um juiz de tribunal distrital na implementação das sentenças do seu tribunal, devido à interferência do administrador distrital local.

### Interferência nos tribunais judiciais: resumo de entrevista com um juiz de um tribunal distrital

“Como juiz tenho tido uma relação difícil com o Governo distrital, particularmente com o administrador do distrito. Por exemplo, no último ano, em 2004, duas irmãs perderam o tio e decidiram reclamar o direito a ficar com a casa principal do tio. Contudo, o falecido tinha oito filhos e, numa conferência familiar, foi decidido que a casa deveria ficar para os filhos do falecido. As sobrinhas decidiram contestar a decisão com o administrador do distrito, que as aconselhou a levarem o caso a tribunal, o que elas fizeram. Foram então informadas que deveriam fazer um inventário de acordo com os procedimentos normais. Durante o processo, descobriu-se que além da casa principal, havia outra pequena casa que o falecido tinha construído antes de casar e ter os filhos. Após analisar o caso, o tribunal decidiu que ambas as casas deveriam ser deixadas para os filhos. O processo foi encerrado e as sobrinhas foram condenadas a pagar as suas custas. Contudo, recusaram aceitar a sentença, e foram de novo ao

<sup>233</sup> Entrevista com juiz, Nampula, 24 de Fevereiro de 2005 (o juiz pediu para permanecer anónimo).

<sup>234</sup> *Agência de Informação de Moçambique*, “O Judiciário perde os seus medos,” em Relatórios da AIM, 17 de Janeiro de 2006.

<sup>235</sup> CFJJ, *Inquérito aos Magistrados Judiciais*, Maputo, Março de 2005.

administrador do distrito que, por sua vez, pediu ao director distrital da mulher e acção social para saber porque é que o caso tinha sido decidido dessa forma. Eu recebi o director e expliquei os fundamentos da decisão do tribunal. Após o administrador do distrito ter sido informado, ele veio pessoalmente ao tribunal, acompanhado das duas queixosas, a exigir explicações. Após ouvir os fundamentos da sentença, ele pediu que pelo menos as duas irmãs fossem isentas do pagamento das custas judiciais porque não podiam pagá-las. A minha resposta foi que as irmãs deveriam levar o caso à Procuradoria-Geral da República para explicar a situação, considerando que, relativamente às receitas do Estado, apenas um representante em tribunal pode decidir se elas podem ou não ser isentas das custas judiciais nesse caso específico. A minha resposta não agradou o administrador do distrito. Eu então perguntei se ele tinha consciência de que, nos termos da lei, os filhos tinham prioridade na linha de sucessão em caso de morte do seu pai, ao que ele respondeu que no caso da casa pequena, o tribunal deveria ter considerado as declarações das autoridades distritais.<sup>236</sup>

Um caso mais recente ocorreu em 2005, relativamente a uma mulher que reclamou uma pensão de alimentos do seu último marido. Esta mulher era divorciada e queria voltar ao seu distrito de origem. Antes de fazer isso, ela queria assegurar uma pensão de alimentos para o filho. Ela veio ao tribunal a pedir mediação e assistência no estabelecimento da pensão a favor do filho. Eu recomendei-lhe que instituisse uma acção contra o marido. Contudo, como a criança não estava registada, tal teria que ser feito primeiro. Esta recomendação não agradou à mulher e ela foi então ter com o administrador do distrito. O ex-marido foi condenado pelo administrador a pagar o dinheiro exigido pela mulher e, não tendo cumprido a decisão, foi enviado para a cadeia por ordem do administrador. Então o administrador enviou ao patrão do ex-marido, um transportador de carga, uma notificação para pagar à mulher um montante que lhe permitiria voltar para a sua província de origem. De acordo com o administrador, se ele não fizesse isso, o administrador poderia ordenar a apreensão dos seus camiões até que o pagamento fosse feito. A empresa pertencia a um cidadão de origem indiana, que foi coagido a pagar um total de 3 milhões de meticais.

Assim, pergunto-me, o que os cidadãos vão pensar de nós, juizes, ou do tribunal, quando os agentes do Estado têm tal poder sobre um juiz. Os dois casos aqui mencionados são, conforme disse, um exemplo do que é o meu trabalho diário como juiz. Acredito que, por parte dos políticos e do Governo, a separação de poderes ainda não é clara.”

À luz dos Princípios de Bangalore e dos Princípios das Nações Unidas sobre a Independência de Magistrados e Advogados, é crucial que se dê instruções claras aos agentes do Estado ao nível distrital para que respeitem as decisões do tribunal. É também importante assegurar que apoio financeiro e material adequado aos tribunais distritais, incluindo a formação dos seus juizes, pois tribunais fortes poderão mais facilmente preservar a sua independência.

**FONTE:**

Entrevista com um juiz de um tribunal distrital, 12 de Agosto de 2005

236 A Constituição de 2004 dispõe explicitamente que homens e mulheres são iguais perante à lei em todos os aspectos da vida política, económica, social e cultural (art. 36); a Constituição de 1990 continha a mesma disposição. Assim, qualquer que fosse a legislação a ser aplicada pelo juiz, esta poderia ter sido objecto de recurso. Além disso, o próprio juiz deveria estar consciente das disposições constitucionais. Contudo, as autoridades locais deveriam ter encorajado a interposição de um recurso, ao invés de tentar intervir directamente.

## Nomeação e exoneração de juízes

As pessoas seleccionadas para exercer funções de magistrado devem ser íntegras e competentes e ter a formação ou as qualificações jurídicas adequadas. Qualquer método de selecção de magistrados deve conter garantias contra nomeações abusivas. A selecção dos juízes deve ser efectuada sem qualquer discriminação em termos de raça, cor, sexo, religião, opinião política ou de outra índole, origem nacional ou social, posição económica, nascimento ou condição; o requisito de que os candidatos a cargos judiciais sejam nacionais do país em questão não será considerado discriminatório.

(Princípio 10, dos *Princípios Básicos das Nações Unidas Relativos à Independência da Magistratura*, 1985.)

Os tribunais judiciais em Moçambique têm dois tipos de juízes: profissionais e eleitos, cada um deles com o seu próprio sistema de nomeação. A Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais estabelece que todos os tribunais judiciais devem incluir tanto juízes profissionais com formação jurídica, como juízes eleitos das comunidades locais.<sup>237</sup> O papel dos juízes eleitos é assegurar que os tribunais são representativos dos cidadãos locais, assim como a aplicação nos seus julgamentos, sempre que pertinente, dos princípios de senso comum e igualdade. De acordo com a Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, os juízes eleitos devem apenas participar em julgamentos em primeira instância e em discussões relativas à verificação da matéria de facto (e não na interpretação da lei).<sup>238</sup> A lei também especifica que nos julgamentos em primeira instância pelo Tribunal Supremo devem estar presentes dois juízes profissionais e um juiz eleito;<sup>239</sup> e que num julgamento de primeira instância num tribunal provincial devem estar presentes um juiz profissional e quatro juízes eleitos.<sup>240</sup> A lei não estipula o número exacto de juízes ao nível distrital, referindo apenas que devem estar presentes tanto juízes profissionais como eleitos.

O processo de nomeação, promoção e exoneração de juízes profissionais encontra-se estabelecido no Estatuto dos Magistrados Judiciais, na Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais e na Constituição de 2004. Na prática, tal como em muitos outros países, o Presidente da República tem uma considerável influência sobre as nomeações para posições-chave nos tribunais superiores, incluindo o poder de nomear: o Presidente e o Vice-Presidente do Tribunal Supremo (em consulta com o Conselho Superior da Magistratura Judicial Administrativa),<sup>241</sup> o Presidente do Tribunal Administrativo (em consulta com o Conselho Superior da Magistratura Judicial Administrativa)<sup>242</sup> e o Presidente do Conselho Constitucional.<sup>243</sup> Os juízes do Tribunal Supremo são nomeados pelo Presidente da República, que os escolhe com base numa lista de

---

237 Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, Lei n.º 10/92, art. 36 (Tribunal Supremo), art. 49 (tribunais provinciais), art. 57 (tribunais distritais).

238 Ibid.

239 Ibid., art. 36.

240 Ibid., art. 49, n.º 1 (b).

241 Constituição de 2004, art. 226, n.º 2.

242 Constituição de 2004, art. 229, n.º 2.

243 Constituição de 2004, art. 242, n.º 1 (a).

nomes proposta pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial com base numa selecção feita a partir de concurso público, devendo incluir juízes com pelo menos dez anos de experiência.<sup>244</sup> As nomeações do Presidente e do Vice-Presidente do Tribunal Supremo, do Presidente do Tribunal Administrativo e do Presidente do Conselho Constitucional carecem de ratificação pela Assembleia da República.

O Estatuto dos Magistrados Judiciais de 1991, bem como a Constituição de 2004, atribuem ao Conselho Superior da Magistratura Judicial um papel central na nomeação de juízes dos tribunais judiciais. Tem, assim, a responsabilidade de aconselhar o Presidente da República na nomeação do Presidente e do Vice-Presidente do Tribunal Supremo, de propor listas de juízes para nomeação para o Tribunal Supremo e de nomear juízes e administrar as suas carreiras em todos os outros tribunais judiciais (tribunais provinciais, distritais e especializados).<sup>245</sup> Contrapondo-se ao poder Executivo, é extremamente importante o papel de um órgão de supervisão do processo de nomeação dos membros da magistratura. Contudo, há quem tenha a percepção de que, através da sua composição, o Conselho Superior da Magistratura Judicial estaria muito ligado ao Executivo, em particular porque o Presidente do Tribunal Supremo é *ex officio* Presidente do Conselho.<sup>246</sup> Um membro da magistratura afirmou em entrevista:

Que garantia existe de independência dos tribunais e juízes se as nomeações, de cima até abaixo, são controladas pelo Executivo? O Presidente do Tribunal Supremo é nomeado pelo Presidente da República, e ele nomeia todos os outros juízes conselheiros do Tribunal Supremo, os juízes provinciais, e estes juízes, com efeito, determinam a nomeação dos juízes dos tribunais inferiores.<sup>247</sup>

O Presidente e o Vice-Presidente do Tribunal Supremo são nomeados para mandatos de cinco anos, que podem ser renovados sem qualquer limite.<sup>248</sup> O actual Presidente do Tribunal Supremo ocupa a presidência desde a sua criação, em 1988. Em Abril de 2004, a sua recondução no cargo foi contestada na Assembleia da República pelos deputados da RENAMO-UE, com o argumento de que estava em funções há demasiado tempo. Nessa altura, o deputado da RENAMO Luis Boavida disse: “Existe um princípio de rotatividade de juízes nas províncias, por causa do medo de que eles assentem raízes, formem amizades e pratiquem actos de corrupção. Contudo o Mangaze ocupa a mesma posição há 15 anos.”<sup>249</sup>

A Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais estabelece que os juízes eleitos devem ser propostos por “associações ou organizações sociais, culturais, cívicas e profissionais”.<sup>250</sup> A lei estabelece que é responsabilidade da Assembleia da República a organização do processo de eleição juízes eleitos ou não profissional para o Tribunal Supremo (com o parecer também do Conselho

---

244 Constituição de 2004, art. 226, n.º 4.

245 Estatuto dos Magistrados Judiciais, aprovado pela lei n.º 10/91, art. 19 (b).

246 Constituição de 2004, art. 221, n.º 2.

247 Participante num seminário provincial, Nampula, 22 de Fevereiro de 2005.

248 Lei n.º 10/91, art. 43.

249 Agência de Informação de Moçambique, ‘Renamo opõe-se às nomeações para o Tribunal Supremo,’ em Relatórios da AIM, 6 de Maio de 2004.

250 Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, Lei n.º 10/92, art. 78 (*Seleção de candidatos a juízes eleitos*).

Superior de Magistratura Judicial), e determina que é responsabilidade do Governo a nomeação de juizes eleitos para os tribunais provinciais e distritais (também com o parecer do Conselho Superior de Magistratura Judicial). A lei também prevê a existência de comissões para fiscalizar o processo.<sup>251</sup> Na prática, estes mecanismos nunca foram implementados, quer pela Assembleia da República, quer pelo Governo. Em muitos tribunais, mantêm-se ainda em funções os juizes eleitos para os anteriores tribunais populares, na década de 1970. Como alguns dos juizes se reformaram ou morreram, alguns cargos foram deixados vagos e outros preenchidos através de processos ad hoc dirigidos localmente.

## Composição da magistratura judicial

O Presidente do Tribunal Supremo tem-se referido à falta de juizes em Moçambique como um dos problemas mais críticos que os tribunais do país enfrentam. Em 2005, ele informou que o país tinha 184 juizes (profissionais) ou, aproximadamente, 1 juiz para cada 100.000 habitantes, e afirmou serem necessários cerca de 500 juizes para as zonas urbanas e rurais.<sup>252</sup>

O quadro seguinte dá uma indicação sobre a composição e distribuição de juizes nos tribunais judiciais.<sup>253</sup>

Quadro 4.1 Distribuição de juizes por tribunais e género

	Tribunal Supremo	Tribunais Provinciais	Tribunais Distritais	Tribunal da Polícia (Maputo)	Tribunal de Menores (Maputo)	TOTAL
<b>Homens</b>	6	40	92	3	1	142
<b>Mulheres</b>	1	9	22	-	1	33
<b>Total</b>	7	49	114	3	2	175

Fontes: Informação obtida do Tribunal Supremo, CFJJ, UNODOC, Maputo, 2005

As mulheres representavam aproximadamente 20% dos juizes profissionais em 2005,<sup>254</sup> uma percentagem relativamente favorável quando comparada com os dados relativos à África do Sul, por exemplo, onde em 2004 apenas 13% dos juizes eram mulheres.<sup>255</sup> Em 2003, pela primeira vez uma mulher foi nomeada para o Tribunal Supremo.

Em entrevistas com membros da magistratura e de outras profissões jurídicas, não foram levantadas preocupações relativas à composição étnica da magistratura. É de observar, contudo, que muitas das faculdades de direito de Moçambique estão concentradas à volta de Maputo e no sul do país, o que, na prática, pode ser um obstáculo para os estudantes das restantes províncias.

251 Ibid., art. 79 (*Processo eleitoral e seu controlo*).

252 Discurso do Presidente do Tribunal Supremo na abertura do ano judicial, Março de 2005, p.6.

253 A informação estava disponível de aproximadamente 95% dos tribunais, pelo que o número total de juizes aparece como 175, embora em 2005 os números oficiais reportavam um total de 184 juizes.

254 CFJJ, *Relatório Anual de Actividades 2005*, Maputo, Janeiro de 2006, p37. Baseado em 163 juizes que responderam ao questionário do CFJJ.

255 Informação fornecida pela Direcção de Recursos Humanos do Department of Justice and Constitutional Development, África do Sul, em Dezembro de 2004, citada pela AfriMAP e OSF-SA, *África do Sul: O Sector da Justiça e o Estado de Direito*, Cape Town, África do Sul, 2005.

## Qualificação e formação

Os requisitos para ingresso na magistratura encontram-se definidos no Estatuto dos Magistrados Judiciais, de 1991. Assim, para se exercer a função de juiz profissional em qualquer nível do judiciário, os candidatos devem ter licenciatura em direito e formação especializada.<sup>256</sup> Quando o estatuto foi aprovado, os juizes que já estavam em funções foram autorizados a manter-se no posto, independentemente das suas qualificações, na condição de cumprirem com os novos requisitos num certo espaço de tempo. Contudo, em 2005, cerca de quinze anos após a aprovação da lei, menos de metade do total dos juizes tem uma licenciatura.<sup>257</sup> Particularmente ao nível distrital, muitos dos juizes continuam com qualificações inferiores ao requerido, o mesmo acontecendo com alguns recém-nomeados, devido às grandes necessidades do momento.

O Centro de Formação Jurídica e Judicial (CFJJ) foi criado em 1999<sup>258</sup> como um órgão central responsável pela formação de juizes e de outros profissionais do sector da justiça. Antes da criação do CFJJ, as instituições do sector da justiça iniciavam alguma formação ad hoc individualmente: por exemplo, o Tribunal Supremo assumiu a responsabilidade pelos juizes e alguns outros funcionários judiciais e a Procuradoria-Geral da República pelos procuradores da República. Faltou, no entanto, continuidade ou coordenação a estes esforços. Muitas vezes, os juizes tinham que ser enviados para Portugal ou para o Brasil para se formarem, o que implicava altos custos financeiros. O CFJJ localiza-se em Maputo, mas oferece alguns cursos nas províncias. Desde a sua implementação, o CFJJ treinou um total de 115 novos juizes e procuradores da República, incluindo 32 mulheres (27,8%).<sup>259</sup> O CFJJ organiza cursos anuais de nove meses para os juizes e procuradores que estejam a iniciar a profissão, bem como cursos de reciclagem para os actuais membros da magistratura. Os cursos de formação de entrada pretendem dar uma capacitação inicial aos que estão a começar a sua carreira como juizes ou procuradores da República (depois de se terem licenciado). Os cursos de reciclagem são normalmente curtos, de três a cinco semanas, e destinam-se a todos os juizes e procuradores, tanto ao nível provincial como distrital. Em 2005, o CFJJ promoveu aproximadamente 12 seminários e cursos para licenciados em direito, juizes e procuradores, pessoal de ONGs e funcionários do Estado, discutindo assuntos como técnicas de resolução de conflitos, direito criminal, direito constitucional, direito ambiental, técnicas de investigação e participação da sociedade civil na formulação de políticas.<sup>260</sup>

Como a actividade do CFJJ é relativamente recente, torna-se difícil avaliar o seu real impacto, embora a criação de um órgão central de formação tenha sido uma iniciativa extremamente necessária, que deve ser apoiada. Há sinais de que os esforços de formação do CFJJ estão a fazer com que haja juizes melhor qualificados em funções. Em 2006, o Presidente do Tribunal Supremo informou que, no ano anterior, 15 juizes recém-qualificados e formados tinham sido

---

256 Estatuto dos Magistrados Judiciais, Lei n.º 10/91, art.35.

257 Discurso do Presidente do Tribunal Supremo na abertura do ano judicial, Março de 2005, p.6.

258 Decreto n.º 34/1997.

259 Centro da Formação Jurídica e Judicial, *Evolução da Actividade Global de Formação por Curso 2000-2004*, 2004; CFJJ, *Relatório Anual de Actividades 2005*, Maputo, Janeiro de 2006.

260 CFJJ, *Relatório Anual de Actividades 2005*, Maputo, Janeiro de 2006, pp.7-23.

nomeados para os tribunais distritais.<sup>261</sup> Apesar desta melhoria, a falta de juizes qualificados ao nível distrital é tão grave que o CFJJ terá que treinar um número maior e com um elevado nível de competência, por forma a assegurar o cumprimento do disposto no Estatuto dos Magistrados Judiciais.<sup>262</sup>

## Remuneração

Em 2003, o Conselho de Ministros aprovou dois decretos<sup>263</sup> prevendo um sistema de remuneração mais favorável para os tribunais judiciais, o Ministério Público e o Tribunal Administrativo, fazendo com que os salários subissem, pelo menos, para o dobro. O salário inicial de um juiz licenciado em direito e que exerce funções em Maputo é de aproximadamente USD800, incluindo um subsídio de alojamento.<sup>264</sup> Além disso, os juizes podem receber até ao dobro do seu salário por via de custas judiciais, consoante o número de casos tratados pelo seu tribunal no decurso de um mês. Os salários no judiciário são agora consideravelmente superiores aos salários médios noutras áreas do sector público, embora continuem (como acontece na maioria dos países) muito abaixo das remunerações do sector jurídico privado. Em 2005, o Presidente do Tribunal Supremo referiu que alguns juizes continuavam a dividir o seu tempo entre os tribunais e a docência (em universidades), como forma de complementarem os seus rendimentos.<sup>265</sup>

Principalmente ao nível provincial e distrital, a atribuição de um subsídio de alojamento a juizes talvez atraísse mais candidatos para a magistratura, especialmente considerando que alguns juizes continuam a viver em casas disponibilizadas pela FRELIMO. Um juiz do tribunal distrital de Chókwe relatou sua situação:

Eu, como juiz, vivo numa casa que pertence à FRELIMO, o partido no poder. A minha casa localiza-se no mesmo prédio da sede do partido, e isto é largamente comentado. Durante as últimas eleições, tive que julgar alguns membros do partido da oposição, RENAMO, num caso relativo a um acto eleitoral ilegal. Houve muitas insinuações nas entrelinhas de que eles seriam julgados por um juiz que vive às custas da FRELIMO. Isto é um problema que já levei à atenção do presidente do tribunal provincial, mas parece que o problema é a falta de dinheiro para alugar ou comprar uma casa na cidade.<sup>266</sup>

Quanto aos juizes eleitos, a Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais estabelece que o nível de compensação será fixado pelo Governo<sup>267</sup> que, até à data, não aprovou a necessária legislação; em consequência, não têm sido pagos ou são pagos de forma irregular e muito precária.

---

261 Discurso do Presidente do Tribunal Supremo na abertura do ano judicial, Março de 2006, p.5.

262 Estatuto dos Magistrados Judiciais, Lei n.º 10/91, art.35.

263 Decreto n.º 59/2003 que cria as funções e carreiras dos Tribunais Judiciais e Procuradoria-Geral da República, e Decreto n.º 60/2003 que cria as funções e carreiras do Tribunal Administrativo. Veja-se também o decreto n.º 64/98.

264 Ibid.

265 Discurso do Presidente do Tribunal Supremo na abertura do ano judicial, Março de 2005, p.5.

266 Entrevista com um juiz do tribunal distrital de Chókwe, 6 de Agosto de 2005.

267 Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, Lei n.º 10/92, art. 8º (*Compensação aos juizes eleitos*).



## Fiscalização

Nos termos da lei, os juízes devem cumprir os seus deveres com honestidade, integridade, imparcialidade e dignidade; devem tratar todas as partes do processo com cortesia e respeito e abster-se de dar aconselhamento a qualquer parte num processo.<sup>268</sup> É da responsabilidade do Conselho Superior da Magistratura Judicial fiscalizar a conduta dos membros da magistratura e iniciar processos disciplinares, sempre que necessário.<sup>269</sup> A recente aprovação dos estatutos do Conselho Superior da Magistratura Judicial indica que o Governo está comprometido com a existência de um órgão de fiscalização. O Conselho Superior da Magistratura Judicial tem o direito de aplicar uma série de sanções disciplinares aos membros da magistratura, que vão desde a repreensão até à exoneração.<sup>270</sup> Para se manter o princípio da independência dos juízes, o Conselho Superior da Magistratura Judicial não tem o poder de desprometer juízes ou de os expulsar definitivamente da magistratura. Neste caso, as sanções são menos severas do que as previstas para outros funcionários públicos no Estatuto Geral dos Funcionários do Estado.<sup>271</sup>

Embora seja de louvar a criação de um órgão de fiscalização independente, as ligações institucionais existentes entre o Tribunal Supremo e o Conselho Superior da Magistratura Judicial (em grande parte devido à composição deste Conselho, que é presidido *ex officio* pelo Presidente do Tribunal Supremo) foram questionadas por uma sentença do Tribunal Administrativo em 2002. Trata-se do caso de um juiz de um tribunal judicial da cidade de Maputo, sujeito a um processo disciplinar pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial, que, subseqüentemente, decidiu suspendê-lo das suas funções. À luz do art. 28 do Estatuto dos Magistrados Judiciais, o recurso das decisões do Conselho Superior da Magistratura deve ser enviado ao Tribunal Supremo. Contudo, o referido juiz decidiu levar o caso directamente ao Tribunal Administrativo, questionando, entre outros aspectos legais, o papel que o Presidente do Conselho Superior da Magistratura Judicial, na sua qualidade de Presidente do Tribunal Supremo, iria ter no julgamento do seu caso, se fosse levado ao Supremo. Segundo argumentou, tal provisão era inconstitucional, uma vez que isso implicaria ter seu recurso julgado pela mesma pessoa que o suspendera. O Tribunal Administrativo aceitou o caso, decidiu a favor do juiz e determinou a sua reintegração. Na sua sentença, o Tribunal Administrativo afirmou que o Tribunal Supremo não poderia exercer as suas funções tal como disposto no art. 28, pois: 1) o Conselho Superior da Magistratura Judicial era parte interessada no processo; 2) o Tribunal Supremo e os seus membros subordinam-se hierarquicamente ao Conselho Superior da Magistratura Judicial; 3) o Presidente do Tribunal Supremo é também Presidente do Conselho Superior da Magistratura Judicial; 4) seria difícil assegurar a imparcialidade e independência de uma decisão emitida por juízes cujas posições são dependentes do órgão que emitiu a sentença inicial.<sup>272</sup> Esta sentença do Tribunal Administrativo mostra, implicitamente, a importância de um sistema de “*checks and balances*” no

---

268 Estatuto dos Magistrados Judiciais, Lei n.º 10/91, art. 49.

269 Constituição de 2004, art. 222. Também o Estatuto dos Magistrados Judiciais, Lei n.º 10/91, art. 114.

270 Estatuto dos Magistrados Judiciais, Lei n.º 10/91, art. 85.

271 Nos termos do Estatuto Geral dos Funcionários do Estado (EGFE), um funcionário público que tenha sido expulso perde quaisquer possibilidades futuras de reintegração no sector público, art. 24, n.º 1 (d).

272 Luís Timóteo Matsinhe v. Presidente do Tribunal Supremo de Moçambique, Proc.n.º 78, Acórdão no 5/2002 – 1ff, I Secção do Tribunal Administrativo.

sistema judicial, assim como as dificuldades que poderão existir na sua aplicação devido às ligações próximas entre o Conselho Superior da Magistratura Judicial e o Tribunal Supremo.

Torna-se difícil avaliar cabalmente o impacto do papel fiscalizador do Conselho Superior da Magistratura Judicial, em virtude de ser limitada a informação publicamente disponível sobre as suas actividades. O Presidente do Tribunal Supremo apresenta anualmente alguns indicadores de casos recebidos, mas estes não formam um conjunto abrangente, excluindo, por exemplo, os nomes dos juizes e funcionários judiciais sujeitos a processos disciplinares. De acordo com o Presidente do Tribunal Supremo (também Presidente do Conselho da Magistratura Judicial), no ano judicial de 2004 o Conselho Superior da Magistratura Judicial recebeu apenas dez casos para investigação: um contra um juiz e nove contra oficiais de justiça (comparado com uma média anual de 20 casos). Porém, não deu qualquer informação sobre os factores que poderão estar por detrás desta significativa diminuição. Ele afirmou também que, durante esse ano, o Conselho Superior da Magistratura Judicial resolvera sete casos, tendo penalizado um juiz e seis oficiais de justiça.<sup>273</sup> Há sinais de que o Conselho Superior da Magistratura Judicial está a ser mais transparente nas suas actividades, tendo o Presidente do Supremo emitido pela primeira vez, em Junho de 2005, um comunicado separado com informações sobre as actividades do Conselho Superior da Magistratura Judicial. A par dos esforços feitos para melhorar a disponibilização de informação, também deveria existir uma maior transparência quanto aos processos em trâmite no Conselho Superior da Magistratura Judicial.

Em 2004, foi criada uma Inspecção Judicial em Maputo, que irá assistir o Conselho Superior da Magistratura Judicial no cumprimento das suas responsabilidades de fiscalização. Ela é um órgão auxiliar do Conselho Superior da Magistratura Judicial, cabendo-lhe a inspecção aos tribunais. Operando há poucos anos, é, uma vez mais, difícil avaliar o seu impacto, especialmente porque o Conselho Superior da Magistratura Judicial não tornou público nenhum dos seus relatórios. No seu primeiro ano de funcionamento, a Inspecção Judicial tinha dois inspectores, que fizeram inspecções em quatro tribunais provinciais.<sup>274</sup> Segundo o Presidente do Tribunal Supremo, os relatórios apontavam sérios problemas de gestão nos tribunais inspecionados, cujo nomes não foram divulgados.<sup>275</sup> Em Maio de 2006, o número de inspectores havia aumentado.

No seu papel de fiscalização, o Conselho Superior da Magistratura Judicial tem a responsabilidade de fazer com que a magistratura esteja livre de corrupção, mas os inquéritos realizados entre os magistrados sugerem que este deve adoptar uma postura mais ríspida. Num estudo do CFJJ, mais de 25% dos juizes entrevistados disseram que conheciam casos de corrupção no seio da magistratura.<sup>276</sup> No estudo do CFJJ sobre juizes, aproximadamente 13% dos magistrados entrevistados achavam que a corrupção afectava mais os juizes dos tribunais distritais, e apenas 5% apontaram os dos tribunais provinciais como os mais atingidos,<sup>277</sup> dando a entender que, ao nível distrital, com condições mais precárias, os juizes seriam mais susceptíveis à corrupção.

---

273 Discurso do Presidente do Tribunal Supremo na abertura do ano judicial, Março de 2005, p.5.

274 Ibid.

275 Ibid.

276 CFJJ, *Inquérito aos Magistrados Judiciais*, Maputo, Março de 2005, p.64.

277 CFJJ, *Inquérito aos Magistrados Judiciais*, Maputo, Março de 2005, p.63.

## B. Autonomia do Ministério Público

### Ordenamento jurídico e institucional

A Constituição de 2004 define o Ministério Público (MP) como uma “magistratura hierarquicamente organizada”, que responde perante a Procuradoria-Geral da República (PGR).<sup>278</sup> A Lei Orgânica da Procuradoria-Geral da República de 1989<sup>279</sup> constitui a base do sistema actualmente em vigor. As reformas que introduziu pretendiam garantir a independência do Ministério Público de outros poderes públicos na execução das suas funções, particularmente na investigação e início de processos-crime. No cumprimento das suas funções, os membros do Ministério Público devem agir de acordo com “os critérios de legalidade, objectividade, isenção e pela exclusiva sujeição [...] às directivas e ordens previstas na lei”.<sup>280</sup> Na primavera de 2006, o Procurador-Geral da República anunciou que preparara uma nova Lei Orgânica, mas até Maio não se encontrava disponível qualquer informação adicional sobre este projecto de lei. O Ministério Público vem funcionando desde 1989 sem regulamentos internos ou estatutos.<sup>281</sup>

A Procuradoria-Geral da República é o mais alto órgão do Ministério Público.<sup>282</sup> Tal como estabelece o art. 1 da Lei Orgânica da Procuradoria-Geral da República, esta tem a responsabilidade máxima na implementação das funções do Ministério Público: a defesa da legalidade,<sup>283</sup> a promoção da observância da legislação, a representação do Estado nos tribunais, a gestão e preparação de investigações criminais, o início de processos-crime e a protecção dos direitos dos cidadãos.<sup>284</sup> A PGR tem sede em Maputo, onde funciona o Procurador-Geral, juntamente com o Vice-Procurador-Geral e um grupo de Procuradores-Gerais Adjuntos. A Constituição de 2004 estabelece que o Procurador-Geral presta informações anuais à Assembleia da República e responde perante o Presidente da República.<sup>285</sup> Os procuradores-gerais adjuntos têm a responsabilidade de representar o Ministério Público no Tribunal Supremo e no Tribunal Administrativo.<sup>286</sup> O art. 12 da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais<sup>287</sup> estabelece que o Ministério

---

278 Constituição de 2004, art. 234, n.º 1.

279 Lei Orgânica da Procuradoria-Geral da República, Lei n.º 6/89.

280 Constituição de 2004, art. 234, n.º 2. Veja-se também a Lei Orgânica da Procuradoria-Geral da República, Lei n.º 6/89, art. 1, n.º 2.

281 O art. 37 da Lei Orgânica da Procuradoria-Geral da República, Lei n.º 6/89, estabelecia um estatuto para os membros do Ministério Público. Até Maio de 2006, contudo, nenhuma lei tinha ainda sido aprovada. O art. 30 da Lei Orgânica estabelece que a estrutura, quadro e carreiras profissionais para os membros do Ministério Público serão especificados por legislação específica.

282 Constituição de 2004, art. 237.

283 A “defesa da legalidade refere-se ao papel pro-activo de fiscalização do Ministério Público, para assegurar a legalidade do exercício do poder público.

284 Lei Orgânica da Procuradoria-Geral da República, Lei n.º 6/89, art.1, n.º 2: *A Procuradoria-Geral da República, no exercício das suas funções de Ministério Público, cabe, nomeadamente, defender a legalidade, promover a observância geral da lei, representar o Estado junto dos tribunais, dirigir a instrução dos processos-crime, exercer a acção penal, e proteger os direitos dos cidadãos.* Veja-se também a Constituição de 2004, art. 236, sobre o mandato do Ministério Público: *Ao Ministério Público compete representar o Estado junto dos tribunais e defender os interesses que a lei determina, controlar a legalidade, os prazos das detenções, dirigir a instrução preparatória dos processos-crime, exercer a acção penal e assegurar a defesa jurídica dos menores, ausentes e incapazes.*

285 *Ibid.*, art. 239, n.º 2.

286 Constituição de 2004, art. 240.

287 Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, Lei n.º 10/92, art. 12.

Público esteja representado em todos tribunais, incluindo ao nível provincial e distrital, mas nem todos os tribunais de distrito têm o seu próprio procurador.

A Lei Orgânica da Procuradoria-Geral da República prevê a existência de um Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público, responsável pela gestão e disciplina do Ministério Público.<sup>288</sup> Embora a Constituição de 2004 estabeleça que este Conselho deve incluir membros eleitos pela Assembleia da República, bem como pelo Ministério Público,<sup>289</sup> até Maio de 2006 ainda não tinha sido implementado.

A Constituição atribui ao Presidente da República consideráveis poderes na nomeação dos membros do Ministério Público, particularmente aos níveis mais altos da hierarquia. O Procurador-Geral e o Vice Procurador-Geral são nomeados pelo Presidente da República para mandatos de cinco anos, sendo-lhes exigidos como requisitos a licenciatura em direito e pelo menos 10 anos de experiência na profissão jurídica.<sup>290</sup> Os procuradores-gerais adjuntos são nomeados pelo Presidente por recomendação do Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público (que, até Agosto de 2006, não tinha sido criado), após concurso público aberto a todos os cidadãos qualificados<sup>291</sup>, o que representa uma melhoria substancial em relação à Constituição anterior, que não previa concurso público.<sup>292</sup> Os procuradores-gerais provinciais e distritais, assim como os demais procuradores, são nomeados pelo Procurador-Geral.<sup>293</sup> Em discussões anteriores à aprovação da Constituição de 2004, o Procurador-Geral sugeriu que o cargo de Procurador-Geral e de Vice Procurador-Geral fossem decididos por eleição pelo Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público, cabendo ao Presidente da República a formalização das nomeações e a investidura.<sup>294</sup> Esta recomendação não foi incluída na versão final da Constituição.

De acordo com o ordenamento jurídico moçambicano, como princípio geral, a acusação de crimes é da responsabilidade do Ministério Público,<sup>295</sup> havendo, no entanto, exceções em que o processo pode ser iniciado por outras autoridades.<sup>296</sup> Estas autoridades são: juízes a trabalhar em tribunais onde o Ministério Público ainda não está representado (existem alguns tribunais distritais onde o Ministério Público ainda não conseguiu estabelecer uma representação permanente); autoridades da administração pública ou agentes do Estado, incluindo autoridades municipais com responsabilidades específicas relativamente ao cumprimento de regulamentos; e a polícia para a acusação em situações de contravenções e crimes menores, que são tratados como processos sumários.<sup>297</sup>

---

288 Lei Orgânica da Procuradoria-Geral da República, Lei n.º 6/89. Também a Constituição de 2004, art. 238, n.º 2.

289 Constituição de 2004, art. 238, n.º 1.

290 Ibid., art. 239, n.º 1.

291 Ibid., art. 240, n.º 2.

292 Constituição de 1990, art. 176, n.º 4.

293 Lei Orgânica da Procuradoria-Geral da República, Lei n.º 6/89, art.9, n.º 1 (i).

294 Informação anual do Procurador-Geral à Assembleia da República. Veja-se AR – V/Infor./429/24.02.2003, p. 65.

295 As acusações particulares foram abolidas pelo decreto-lei n.º 35007 de 1945, que estabeleceu o princípio de que os crimes eram punidos pelo estado, e não por indivíduos privados (art.1). Veja-se também a Constituição de 2004, art. 236.

296 decreto-lei n.º 35007 de 1945, art.2.

297 Puníveis com uma pena até um ano de prisão.

## Problemas enfrentados pelo Ministério Público

### (i) Relações com a Polícia de Investigação Criminal

O Ministério Público tem enfrentado sérios problemas para desempenhar efectivamente a sua função de supervisor das investigações criminais. Em parte, esta situação tem a ver com a falta de pessoal e problemas de relacionamento com a Polícia da Investigação Criminal (PIC), e ainda com sérias questões quanto à integridade do trabalho da PIC. Até 1975, as funções investigativas eram realizadas pela antiga Polícia Judiciária, que respondia ao Ministério da Justiça, mas com o processo de reforma lançado após a independência, a Polícia Judiciária foi reconstituída como PIC e transferida, por decreto, para o Ministério do Interior.<sup>298</sup> É urgente uma clarificação quanto ao futuro institucional da PIC.

No sistema moçambicano de justiça criminal, o primeiro passo para se iniciar um processo criminal prevê uma instrução preparatória para recolha de provas e formação do *corpus delicti* (corpo de delito) como base para a acusação. É dever da PIC executar a instrução preparatória, sob a supervisão do Ministério Público, bem como prosseguir com posteriores investigações se alguma acusação for feita. Contudo, a PIC, como parte da força policial, está sob comando directo do Ministério do Interior e não do Ministério Público.<sup>299</sup> Para dar ao Ministério Público a autoridade de que necessita para cumprir as suas responsabilidades, a lei estabelece que, na condução de investigações criminais, a PIC é “funcionalmente dependente” da Procuradoria-Geral da República (embora ainda sob o comando do Ministério do Interior).<sup>300</sup>

Em teoria, isto atribui ao Ministério Público os poderes necessários para orientar a condução de inquéritos criminais, mas, na prática, este arranjo institucional não funciona devidamente, sendo difícil para os procuradores assumirem a sua autoridade sobre as investigações. Eis como o Procurador-Geral se expressou acerca dos problemas causados pela colocação da PIC no Ministério do Interior e, em especial, sobre a relação da PIC com a polícia regular, a Polícia da República da Moçambique, PRM:

Qual é o significado, em termos práticos, da subordinação funcional da PIC ao Ministério Público? Significa que quando estamos a executar investigações criminais, a PIC deveria estar sob as ordens do Ministério Público e de mais ninguém. Infelizmente, isto não acontece. Muitas vezes, os Comandos Provinciais da Polícia da República da Moçambique (PRM), que são superiores aos Directores Provinciais da PIC dentro da hierarquia do Ministério do Interior, emitem uma ordem que leva à obstrução das investigações. Em alguns casos ordenam aos oficiais da PIC para pararem as investigações, para praticarem outras tarefas que não têm nada a ver com a investigação criminal, mesmo quando existem muitos casos a precisarem de ser investigados. Além disso, alguns oficiais da PIC,

---

298 decreto-lei n.º 25/75, de 18 de Outubro de 1975.

299 Até 1975, as funções de investigação eram levadas a cabo pela antiga Polícia Judiciária, que se subordinava ao Ministério da Justiça, mas com o processo da reforma que teve lugar após a independência, a Polícia Judiciária foi transformada em PIC e colocada por decreto-lei (decreto-lei N.º 25/1975, de 18 de Outubro) sob tutela do Ministério do Interior.

300 decreto-lei n.º 35007, art. 14, alterado pelo art. 14 do Regulamento Administrativo n.º 17076, de 20 de Março de 1959, e pela Lei n.º 2/93, de 24 de Junho de 1993, n.º 1.

ao sentirem que a supervisão do Ministério Público é fraca, exploram os casos que estão a investigar para extorquirem dinheiro ou outros bens. Estes factos levaram a que tenhamos insistido para a PIC ser tirada do Ministério do Interior e ser colocada no Ministério da Justiça ... se queremos uma justiça criminal mais transparente e credível, é necessário que as actividades da PIC sejam executadas de acordo com critérios de legalidade, objectividade, imparcialidade e submissão exclusiva às directivas e ordens estabelecidas na lei.<sup>301</sup>

O Procurador-Geral realçou problemas sérios quanto à qualidade e integridade do trabalho da PIC e seu impacto nas investigações e acusações. No seu relatório anual à Assembleia da República em 2006, o Procurador-Geral disse o seguinte sobre a PIC: “situações crónicas de manifesta corrupção...leva-nos ao desespero e sufoca o trabalho dos honestos”. Ele citou o caso dos “manifestamente apáticos e negligentes” oficiais da PIC, que foram removidos do caso Carlos Cardoso (veja-se o estudo de caso, p.67), mas logo depois promovidos a directores provinciais da PIC.<sup>302</sup> Outros membros da magistratura também sublinharam problemas com a PIC e seu impacto no sucesso das investigações e acusações.

No sector da justiça há opiniões divergentes quanto à tutela da PIC: mantê-la no Ministério do Interior ou passá-la para a tutela única da Procuradoria-Geral.<sup>303</sup>

Em Abril de 2006, numa aparente mudança de política, o Procurador-Geral disse à Assembleia da República que a PIC irá permanecer no Ministério do Interior e irá receber um certo grau de autonomia administrativa e melhores recursos para reforçar o processo de investigação criminal. Um procurador na chefia de cada brigada da PIC lidará com as matérias processuais.<sup>304</sup> Não se conhece exactamente qual é o consenso quanto ao estatuto institucional da PIC, pelo que é urgente uma clarificação.

Numa alteração introduzida em 2002, aparentemente com o intuito de reduzir a sua dependência em relação à PIC, o Procurador-Geral anunciou a futura criação de uma nova unidade, a Polícia Judiciária. No seu relatório de 2003 à Assembleia da República, o Procurador-Geral disse que tinham sido formados 30 funcionários para constituírem o núcleo desta unidade. Em Maio de 2006, o estatuto e as responsabilidades deste órgão ainda não estavam claros.

## (ii) Recursos financeiros e humanos

O Ministério Público é financiado quase exclusivamente através do Orçamento Geral do Estado e, diferentemente dos tribunais, não gera receitas próprias. O financiamento ao Ministério Público tem sido tradicionalmente baixo em comparação com outras instituições do sector de

---

301 Informação anual do Procurador-Geral à Assembleia da República, AR – V/Infor./552/03.03. 2004, p.34 -35.

302 *Jornal Notícias*, “Procurador-Geral da República propõe um Congresso para reflexão da justiça no país,” Maputo, 3 de Março de 2006.

303 Por exemplo, em Março de 2006, o Bastonário da Ordem dos Advogados, Alberto Cauio, recomendou publicamente a revisão do processo de investigação criminal, por forma a restaurar o controlo do Ministério Público, em “Procurador-Geral muda de ideias sobre a PIC,” *Agência de Informação de Moçambique*, Boletins da AIM, 11 de Abril de 2006.

304 *Ibid.*

justiça e muitas das suas representações ao nível distrital fazem uso do pessoal administrativo dos tribunais, bem como dos seus recursos básicos de escritório, como máquinas de escrever e papel. Outros tribunais distritais nem têm o seu próprio procurador: por exemplo, os distritos de Nacaroa e Murrupula, em Nampula.<sup>305</sup> Contudo, parece haver uma preocupação cada vez maior relativamente à situação do Ministério Público, alterações positivas na dotação de recursos e esforços concertados para colocar mais procuradores ao nível distrital. Um estudo do Banco Africano de Desenvolvimento indicou que, em 2005, dos 162 procuradores existentes, 73 tinham licenciatura, o que sugere uma melhoria em termos de qualificações.<sup>306</sup>

### (iii) Anti-Corrupção

O Conselho de Ministros aprovou a primeira Estratégia Anti-Corrupção em Moçambique em Abril de 2006, enviando um forte sinal de que o Governo está empenhado na luta contra a corrupção. Contudo, o Ministério Público tem mostrado um fraco desempenho na investigação e instauração de processos de acusação bem sucedidos em casos de alegada corrupção por funcionários públicos. Apesar de relatos frequentes na imprensa sobre alegada corrupção, o Ministério Público tem tido pouco impacto na instauração, com sucesso, de acusações contra pessoas suspeitas. Em alguns casos, tais dificuldades podem estar relacionadas com os atrasos nos tribunais, pois cabe aos juízes decidirem se as investigações preliminares enviadas pelo Ministério Público constituem matéria suficiente para um processo-crime.<sup>307</sup>

Em 2002, o Ministério da Justiça criou uma Unidade Anti-Corrupção (UAC) junto à Procuradoria-Geral da República, presidida pela Procuradora-Geral Adjunta, Isabel Rupia. Muito embora a Dra. Rupia tenha promovido um fluxo de informação aberta ao público, o número de investigações concluídas e de condenações era muito baixo. Dados do exercício de revisão conjunta anual de 2005 entre o Governo e a comunidade doadora indicam que, desde a sua criação, a UAC recebeu 171 casos, tendo havido 22 processos criminais, dos quais 17 foram acusados e 5 arquivados. Dos casos restantes, 119 estavam na fase inicial de investigação e os demais tinham sido distribuídos a outras instituições. Não houve condenações.<sup>308</sup> Em 2004, uma nova Lei Anti-Corrupção<sup>309</sup> foi aprovada, contendo disposições para a criação de um novo órgão sob a forma de Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC). A UAC foi então desmembrada e uma nova chefia nomeada para o GCCC. É muito cedo para se determinar a produtividade do GCCC, sendo, no entanto, preocupante a limitada informação pública disponível sobre as suas actividades.

Tem havido alegações de corrupção dentro do próprio Ministério Público. Nos anos 90, dois

---

305 A AfriMAP visitou 19 tribunais distritais entre 3 e 16 de Agosto de 2005.

306 *Country Governance Profile*, Banco Africano de Desenvolvimento, Dezembro de 2005

307 O *Savana* reportou, em 27 de Março de 2004, sobre uma suspeita de corrupção com fundos de doadores, envolvendo o anterior Ministro da Educação, Alcido Ngoenha, incluindo a concessão de bolsas de estudo a parentes seus. Em 1 de Julho de 2005, o *Savana* reportou que o caso pode ir a julgamento se as investigações conduzidas pelo Procurador-Geral foram aceites como base suficiente para um processo-crime. Desde então, não existiu mais informação pública sobre o caso. O *Savana* reportou também, em 7 de Abril de 2006, que casas do estado tinham sido alienadas a filhos da Primeira-Ministra e da Ministra dos Negócios Estrangeiros e Cooperação.

308 Governo de Moçambique e PAP, *Revisão Conjunta*, Memorando Final, Maio de 2005.

309 Lei Anti-Corrupção, Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho de 2004.

procuradores-gerais adjuntos foram afastados dos seus cargos por alegados actos de corrupção e obstrução à justiça. A segunda vez, em 2000, o afastamento recebeu muita atenção da imprensa e, embora não tenham sido apresentadas as razões oficiais, parecia estar relacionado com as investigações sobre a imensa fraude que acompanhou a privatização do *Banco Comercial de Moçambique*. Após alegações de que os procuradores envolvidos no caso tinham desorganizado as pastas como parte de uma série de irregularidades deliberadas com vista a obstruir a justiça, foram iniciadas investigações pelo Estado.<sup>310</sup> O Procurador-Geral tem repetidamente sublinhado que a corrupção é um facto que abrange a PIC e o próprio Ministério Público. Em 2002, por exemplo, ele referiu-se a procuradores que não tinham apresentado acusações mesmo na presença de provas suficientes, dizendo que “tal tolerância cheira a corrupção.”<sup>311</sup> Quanto ao desempenho dos procuradores, disse que alguns não tinham comparecido em tribunal durante todo o ano – levando, inevitavelmente, a um baixo índice geral de condenações. A falta de progressos nas investigações sobre o homicídio de António Siba-Siba Macuácuva (veja-se o estudo de caso, p.67), pouco contribuiu para dissipar a percepção de que a PGR não tem vontade ou é incapaz de indiciar criminalmente os mais poderosos. Em 2003, o jornal semanário *Savana* escreveu em editorial:

Muitas vezes escrevemos, neste mesmo jornal, que parece que é do interesse de alguém que a nossa PGR seja fraca, desorganizada, incompetente e com falta de coragem para agir contra criminosos com peso financeiro e poder político...<sup>312</sup>

E em 2006, o jornalista Marcelo Mosse, que trabalhou com Carlos Cardoso até à sua morte, disse numa entrevista:

...Não vejo qualquer progresso...se querem avaliar o Estado de Direito em Moçambique, vejam o número de escândalos nos jornais, e quais estão a ser investigados e levados ao tribunal. Não vão ver nada.<sup>313</sup>

Os membros do Ministério Público têm que continuar a agir com responsabilidade e coragem, pois de outra forma não haverá mudança.

O sector da justiça também beneficiaria se tivesse um plano anti-corrupção sectorial específico, mas a Estratégia Anti-Corrupção não inclui planos individuais para os diferentes sectores. Um plano de acção específico, com passos concretos de implementação, iria dar uma direcção clara ao sector da justiça no cumprimento do seu importante papel na luta contra a corrupção.

---

310 Inquérito à Acusação dos Magistrados do Ministério Público no caso da fraude do BCM, Tribunal Supremo, 15 de Março de 2001, Maputo.

311 Relatório anual do Procurador-Geral à Assembleia da República, AR – V/Infor./333/04.03.2002.

312 Citado em João Pedroso e André Crisiano José, “A caracterização do sistema judicial e do ensino e formação jurídica,” em Boaventura Sousa Santos e João Carlos Trindade (orgs.), *Conflito e Transformação Social, Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*, vol. 1, Afrontamento, Portugal, 2003, p. 288.

313 “A trial ends in Mozambique, but many questions however remain”, *The New York Times*, 21 de Janeiro de 2006.



## Os casos “Carlos Cardoso e António Siba-Siba Macuácuá”

O jornalista de investigação Carlos Cardoso foi assassinado numa rua de Maputo em 22 de Novembro de 2000. Cardoso, um moçambicano branco e apoiante do partido no poder, FRELIMO, fundou o jornal diário independente por fax *Metical* (a unidade da moeda moçambicana), que investigou histórias de corrupção, incluindo os negócios dos membros da família do Presidente Chissano. A última história agarrada por Cardoso foi a gigantesca fraude bancária que acompanhou a privatização do maior banco de Moçambique, o *Banco Comercial de Moçambique* (BCM), em 1996. Os relatórios iniciais referem que USD14 milhões tinham desaparecido. (Testemunho no julgamento do homicídio de Cardoso pôs o número entre USD150 a USD300 milhões e alegou que os reais beneficiários eram bancários séniores com ligações chegadas à FRELIMO.) A reportagem do *Metical* sobre a fraude apontou para corrupção grave na Procuradoria-Geral da República para explicar o facto de não ter produzido acusações contra os implicados. Cardoso continuou com as suas investigações e, à data do seu homicídio, estava a fazer pressão para a acusação daqueles que pareciam estar envolvidos na fraude do BCM.

Após quase dois anos de investigação e preparação, o julgamento de seis homens pelo homicídio de Cardoso começou, no final de Novembro de 2002, na Cadeia de Máxima Segurança - BO. Três dos homens foram acusados como executantes, enquanto três membros de duas poderosas famílias de negócios (os Satars e os Ramayas) foram acusados como mandantes. O alegado líder do esquadrão de ataque, Aníbal dos Santos Júnior (“Anibalzinho”), “escapou” da prisão e foi julgado à revelia. O julgamento foi transmitido em directo pela rádio e televisão públicas (Rádio Moçambique e Televisão de Moçambique), tendo sido seguido de perto em todo o país. Na altura, foram levantadas questões sobre o alegado papel de Nyimpine Chissano, filho do então Presidente Joaquim Chissano, como alegado mandante do crime.

Todos os seis homens foram considerados culpados em Janeiro de 2003 e condenados a longas penas de prisão. “Anibalzinho”, que recrutou o esquadrão da morte que assassinou Cardoso e guiou o carro vermelho utilizado na emboscada, foi condenado a 28 anos e 6 meses de prisão. Cada um dos outros dois membros do esquadrão da morte recebeu uma pena de 23 anos e 6 meses de prisão. Os outros três foram considerados culpados como mandantes do homicídio e condenados a 23 e 24 anos de prisão. Foram atribuídos USD588.000 aos dois filhos de Carlos Cardoso, a título de indemnização e ao motorista ferido, Carlos Manjate, USD21.000.

“Anibalzinho”, que tinha fugido da prisão em 1 de Setembro de 2002, foi preso perto de Pretória, África do Sul, tendo voltado para Maputo um dia a seguir, na noite do veredicto. Voltaria, no entanto, a fugir em Maio de 2004, com ajuda interna dos níveis mais altos da polícia, segundo se crê. Foi devolvido a Moçambique apenas em Janeiro de 2005, após ter sido detido no Canadá e não ter conseguido obter aí o estatuto de refugiado. Em Dezembro de 2004, o Tribunal Supremo determinou que “Anibalzinho” tinha direito a um novo julgamento, que começou em Dezembro de 2005. Foi de novo condenado e sentenciado em Janeiro de 2006 a 30 anos de prisão. Sete funcionários da polícia foram julgados em conexão com a primeira fuga de “Anibalzinho” em 2002, mas foram absolvidos por falta de provas. O juiz

presidente disse na sua sentença que os acusados eram apenas “bodes expiatórios” que pretendiam proteger aqueles que eram “intocáveis”. Em Maio de 2006, “Anibalzinho” permanecia na prisão em Maputo, com pedidos para ser transferido para Portugal (tem nacionalidade Portuguesa) para cumprir o resto da pena, de forma a minimizar o risco de mais fugas da prisão.

Os responsáveis pelo assassinato do economista António Siba-Siba Macuácuca, em Agosto de 2001, em circunstâncias similares às da morte de Carlos Cardoso, permanecem à monte. Siba-Siba era o chefe da supervisão bancária no Banco de Moçambique, nomeado para investigar o colapso do privatizado Banco Austral em Abril de 2001. Siba-Siba Macuácuca tentou investigar o verdadeiro estado das finanças do Banco Austral e recuperar as dívidas. Também cancelou contratos assinados pela direcção anterior, incluindo com Nyimpine Chissano, que tinha sido contratado como consultor com um salário mensal de USD 3.000, apesar da sua falta de experiência bancária.

Em 11 de Agosto de 2001, assaltantes desconhecidos atacaram Siba-Siba Macuácuca quando se encontrava a trabalhar no seu escritório no último andar da sede do Banco Austral. Foi assassinado e o seu corpo atirado pelo vão das escadas. Desde essa data ninguém foi preso pelo homicídio e a polícia virtualmente não emitiu qualquer comunicado, a não ser a afirmação rotineira de que as investigações continuam.

Em 2003, a Procuradoria-Geral da República abriu um inquérito sobre as acções de Nyimpine Chissano, mas, por diversas razões, não existem indicações de qualquer avanço.

FONTE:

“Matando o ganso que deitou os ovos de ouro,” Joseph Hanlon, *Metical*, 17 de Setembro de 2001

Dave Clemens “Suspeitos do assassinato do jornalista Carlos Cardoso vão a julgamento,” *World Press Review*, 16 de Dezembro de 2002.

“Moçambique: Julgamento do assassinato de Carlos Cardoso”, *Africa Policy E-Journal*, 4 de Março de 2003.

“A trial ends in Mozambique, but many questions however remain”, *The New York Times*, 21 de Janeiro de 2006

## c. Advogados

O termo “jurista” é aqui utilizado para descrever todos aqueles que completaram a sua licenciatura em direito,<sup>314</sup> todos os que estão a fazer o estágio de dois anos para serem membros da Ordem dos Advogados de Moçambique (OAM), bem como todos os advogados praticantes (que, por definição, são membros da OAM).

### Estrutura e composição da profissão jurídica

Em 2005, um total de 313 advogados e 196 advogados estagiários eram membros da OAM.<sup>315</sup> Estagiários são os que, tendo já finalizado a licenciatura, estão a cumprir o estágio de dois anos

---

<sup>314</sup> O termo “jurista” refere-se a todos os que completaram a licenciatura em direito, independentemente de praticarem ou não, ou de estarem a fazer qualquer estágio.

<sup>315</sup> Ordem dos Advogados de Moçambique.

estabelecido pela OAM como condição de admissão à Ordem.<sup>316</sup> Os advogados estagiários podem praticar muitas das funções de um advogado qualificado e, se forem incluídos no total geral, em 2005 existiriam 509 advogados no país, ou seja, cinco advogados por cada cem mil habitantes (Moçambique tem uma população de mais de 19.4 milhões de habitantes). Embora o número de advogados em Moçambique seja altamente inadequado às necessidades dos cidadãos, ele tem crescido consideravelmente ao longo dos anos:

#### Quadro 4.2 Número de advogados em Moçambique

Ano	Advogados
2000	210
2001	216
2002	243
2003	267
2004	299
2005	313

Fonte: Ordem dos Advogados de Moçambique

Dos 313 advogados qualificados, 47 tiveram a sua inscrição na OAM suspensa, sendo os motivos mais comuns a falta de pagamento das quotas e a prática de outras funções incompatíveis com o estatuto de advogado praticante (por exemplo, como juiz ou procurador). Dos 266 advogados qualificados para exercerem, o número disponível para uma assistência jurídica imediata deverá baixar ainda mais.

De acordo com dados da UTREL, relativos a Maio de 2003, mais de 90% dos advogados estavam baseados na cidade de Maputo e na sua cidade-satélite, Matola.<sup>317</sup> As províncias de Gaza, Inhambane, Zambézia, Cabo Delgado e Niassa não tinham um único advogado residente. Como resultado da expansão de novas universidades privadas, que oferecem cursos de direito em Nampula (Nampula), Beira (Sofala) e Quelimane (Zambézia),<sup>318</sup> deverá registar-se um aumento gradual do número de advogados, pelo menos nestas províncias. Contudo, para os cidadãos que vivem fora das cidades de Maputo e Matola, o acesso a um advogado continuará a ser difícil.

Em 2005, dos 313 advogados, pouco mais de 25% eram mulheres, 12 das quais estão actualmente suspensas.<sup>319</sup> Este número representa uma melhoria gradual, pois em 2001 estas eram pouco mais de 20%.<sup>320</sup> Em 2001, os que tinham 35 anos ou menos representavam pouco menos

316 Estatuto da Ordem dos Advogados de Moçambique, Lei n.º 7/94, art. 34, n.º 1. O acto constitutivo da Ordem dos Advogados de Moçambique, em 1995, determinou que todos os juristas existentes à data, independentemente do estágio de dois anos, obtivessem automaticamente o estatuto de advogado.

317 UTREL, *Lei do Sistema de Administração de Justiça – Exposição de Motivos*, p.13. Veja-se <http://www.utrel.gov.mz/pdfs/lei1.pdf>, última vez acedido em 18 de Abril de 2006.

318 A Universidade Católica de Moçambique, em Nampula; o ISPU, em Quelimane; a Universidade Eduardo Mondlane, na Beira.

319 Ordem dos Advogados de Moçambique.

320 *Ibid.*

de 10% do número total de advogados, percentagem esta que subiu para 20% em 2005.<sup>321</sup>

É significativo o número de estudantes que completam a licenciatura mas não fazem o estágio de dois anos. Os juristas devem fazer estágio com um advogado qualificado mas existe falta de lugares disponíveis em escritórios de advogados para estágio. Além disso, considera-se que o estágio é, em geral, mal pago; assim, em muitos casos, se o jurista tem uma oferta de trabalho após a licenciatura, dificilmente a recusa. Nas duas últimas décadas, devido à aguda falta de advogados, muitos recém-licenciados em direito não tiveram dificuldade em obter trabalho, tanto no sector público como no privado.<sup>322</sup> Outros, nem sequer completam a licenciatura em direito – após estudarem por dois ou três anos, percebem que já são capazes de conseguir um emprego. Contudo, com o aumento gradual do número de licenciados em direito, esta oferta de emprego começa a diminuir.

O Instituto de Assistência e Patrocínio Jurídico (IPAJ), que é a instituição pública responsável pela prestação de assistência jurídica, não tem funcionado como previsto. (veja-se a secção 5.C, Direito a um julgamento justo, para mais informações sobre o IPAJ).

## Independência

Embora não pareça existir interferência sistemática no trabalho dos advogados, o risco de intimidação ou ameaças existe. Ameaças à sua integridade profissional e segurança pessoal podem ser facilmente materializadas, emanando de níveis influentes do Governo ou, até, do sector privado, especialmente quando em conexão com casos de crime organizado e de corrupção. Um advogado entrevistado disse:

...os advogados são muitas vezes vistos com hostilidade, são tidos como interferindo num “território alienígena”, seja uma esquadra de polícia, no tribunal, no âmbito do processo de acusação, nas conservatórias de registo, nas prisões ou outros departamentos do Estado onde temos que representar os interesses dos nossos clientes. Um exemplo apresentado, foi a dificuldade que os Advogados de defesa no caso do assassinato do Carlos Cardoso tiveram para reunir com os seus constituintes nas vésperas e durante o julgamento.<sup>323</sup>

Num estudo do CFJJ, cerca de 70% dos juízes entrevistados consideraram que as relações entre juízes e advogados eram quase sempre conflituosas.<sup>324</sup>

## Formação jurídica

Antes de 1975, Moçambique não tinha nenhuma instituição de formação jurídica; os advogados portugueses, que eram formados em Portugal, trabalhavam nos tribunais formais, enquanto que o direito costumeiro era aplicado pelos chefes e líderes tradicionais sem qualquer formação

---

321 Ibid.

322 João Pedroso, João Carlos Trindade, 'A caracterização do sistema judicial e do ensino e formação jurídica,' em Boaventura Sousa Santos e João Carlos Trindade (orgs.), *Conflito e Transformação Social, Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*, vol. 1, Afrontamento, Portugal, 2003, p. 291.

323 Entrevista com um advogado, mesa redonda realizada na Ordem dos Advogados de Moçambique, Maputo, 20 de Fevereiro de 2005.

324 CFJJ, *Inquérito aos Magistrados Judiciais*, Maputo, Março de 2005, p.72

jurídica formal. O primeiro curso de formação jurídica iniciou-se em 1975, na nova faculdade de direito da Universidade de Lourenço Marques (agora Universidade Eduardo Mondlane).<sup>325</sup>

No seu primeiro ano de funcionamento, em 1975, a faculdade de direito tinha 458 estudantes matriculados. Apenas um ano depois, este número tinha drasticamente caído para apenas 200 estudantes,<sup>326</sup> uma descida provocada pela guerra civil e pelo banimento da prática da advocacia privada pelo Governo do dia. Muitos dos que se tinham matriculado no primeiro ano não completaram as suas licenciaturas.<sup>327</sup> Em 1983, a faculdade de direito encerrou e não reabriu até 1986.

A liberalização do sector da educação apenas começou em 1992, com a aprovação de um novo Sistema Nacional de Educação, seguido de legislação em 1993 que abriu espaço para o ensino privado.<sup>328</sup> A procura de mais locais para estudar direito aumentou gradualmente após a re-liberalização do sector jurídico em 1994.<sup>329</sup> Até 2000, a Universidade Eduardo Mondlane era a única instituição que ministrava formação jurídica. Desde então, várias instituições privadas do ensino superior também começaram a oferecer licenciaturas em direito. Actualmente, são sete as instituições do ensino superior que oferecem licenciaturas em direito, cobrindo cinco das dez províncias de Moçambique, nomeadamente:

- Universidade Eduardo Mondlane (UEM) (Maputo e Sofala - Beira)
- Instituto Superior Politécnico e Universitário (ISPU) (Maputo e Zambézia - Quelimane)
- Universidade Católica de Moçambique (UCM) (Nampula);
- Instituto Superior de Ciências e Tecnologia de Moçambique (ISCTEM) (Maputo)
- Universidade Técnica de Moçambique (Maputo).
- Escola Superior de Economia e Gestão (Manica)
- Universidade Jean Piaget de Moçambique (Sofala)

Apesar do impacto positivo das universidades privadas na formação jurídica, a procura ainda ultrapassa largamente a capacidade. Em 2000, para 100 vagas em direito na Universidade Eduardo Mondlane existiam 1.062 candidatos.<sup>330</sup> A partir de 2003, a Universidade Eduardo Mondlane tem aberto cerca de 250 vagas por ano para o curso de direito.

A melhoria da qualidade da formação passa por desafios adicionais que se prendem com questões de pessoal (em qualidade e quantidade) e a falta de infraestruturas e de bibliografia. O

---

325 Pelo decreto-lei n.º 7/75, de 18 de Janeiro (publicado do Boletim da República, I Série, n.º 8, de 18 de Janeiro de 1975). O novo poder instituído em Portugal, como consequência da Revolução de 25 de Abril de 1974, já tinha decidido introduzir a faculdade de direito no território, pelo decreto-lei n.º 299/74, de 4 de Julho. O nome de Universidade de Lourenço Marques foi alterado em 1976 para Universidade Eduardo Mondlane.

326 Eduardo Joaquim Mulembwè, então director da Faculdade de Direito da UEM, entrevistado por Francesca Dadigno, na *People's Justice Magazine*, 1981, citado por Fernando J. Cunha, *op. cit.*, p. 175.

327 Cfr. Rui Baltazar, Ministro da Justiça entre 1975 e 1978, em notas publicadas na *People's Justice magazine*, Ministro da Justiça, em 3 e 4, Abril/Agosto e Setembro/Dezembro, 1981, citado por Fernando J. Cunha, *op. cit.*, p. 173.

328 Lei n.º 6/92, art. 23, n.º 1 e.

329 Estatutos da Ordem dos Advogados, Lei n.º 7/94.

330 Relatórios da UEM sobre Exames de Admissão, em <http://www.foundation-partnership.org/pubs/mozambique/index.php?chap=tables&tbl=L4>. Acedido pela última vez em 16 de Março de 2006.

número de professores disponíveis para as faculdades de direito existentes é manifestamente insuficiente. Em Maputo, por exemplo, os mesmos professores circulam entre as quatro faculdades de direito da cidade, com muito pouco tempo disponível: quer por trabalharem em diversas universidades, quer por terem, normalmente, outros compromissos profissionais (trabalham em escritórios de advogados, em tribunais, na Procuradoria-Geral e noutras instituições estatais). Por exemplo, dois terços dos 64 professores da faculdade de direito da Universidade Eduardo Mondlane trabalham aí a tempo parcial, enquanto os outros também desempenham funções administrativas na mesma faculdade.<sup>331</sup> Este problema deve-se em parte ao baixo nível remuneratório dos professores, levando-os a procurar salários complementares noutros locais.

O curso de direito tem a duração média de 4 a 5 anos, após o qual os estudantes recebem uma licenciatura. Os currículos baseiam-se, em geral, mais na teoria do que na prática. Particularmente as interações entre os sistemas legais plurais existentes em Moçambique são quase ignoradas, com uma limitada referência ao direito costumeiro. Algumas faculdades de direito já começaram a ter em conta a necessidade de adaptar a formação jurídica que oferecem às necessidades sociais. Por exemplo, a Universidade Católica de Moçambique criou um centro de pesquisa, o Centro de Pesquisa Konrad Adenauer (CEPKA), com enfoque, entre outras questões, no direito costumeiro e estabeleceu uma ligação com os tribunais comunitários da província de Nampula.

Embora todas as faculdades incluam alguma formação em direitos humanos, o seu peso curricular varia. Na Universidade Católica de Moçambique, no Instituto Superior de Ciências e Tecnologia de Moçambique e na Universidade Eduardo Mondlane, os direitos humanos ocupam um espaço importante, sendo tratados em curso próprio. No Instituto Superior Politécnico e Universitário, os direitos humanos não são tratados em separado, mas simplesmente como parte do direito constitucional e do direito internacional público.

São raras as oportunidades que os graduados têm para continuarem com os seus estudos. Desde 2003, a Universidade Eduardo tem oferecido cursos de mestrado em direito, com a assistência e apoio de universidades de Portugal e África do Sul, entre outros parceiros de desenvolvimento. Não existe nenhuma instituição em Moçambique que ofereça cursos ao nível de doutoramento.

O estágio de dois anos que os graduados em direito devem fazer para se considerarem devidamente qualificados como advogados, pretende fornecer-lhes os conhecimentos práticos necessários ao exercício da profissão. O estágio deve ser feito no escritório de um advogado experiente e incluir a prática de algum patrocínio judiciário aos indigentes, com salário pago pelo Estado.<sup>332</sup> Na prática, este tipo de patrocínio raramente é prestado pelos estagiários, em larga medida por não existir legislação processual que garanta a alocação de fundos para a remuneração dos que prestam tais serviços. Assim, para aqueles com poucos recursos, a realização do estágio, invariavelmente pessimamente pago, é muito difícil. Seria conveniente rever os procedimentos de admissão na OAM.

---

331 Entrevista com Orquidea Massarongo, Chefe do Departamento de Administração da Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 24 de Junho 2005. Veja-se também João Carlos Trindade e João Pedroso, "A caracterização do sistema judicial e a formação e educação jurídica," em Boaventura Sousa Santos e João Carlos Trindade (orgs.), *Conflito e Transformação Social, Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*, vol. 1, Afrontamento, Portugal, 2003, p. 292.

332 Estatutos da Ordem dos Advogados de Moçambique, Lei n.º 7/94.

É óbvio que, apesar dos progressos feitos na última década, ainda existem questões relacionadas com a formação que carecem de revisão. Embora a criação de novas faculdades de direito ajude a aumentar a quantidade de juristas, o número dos que completam o estágio e se tornam membros da OAM ainda não consegue responder às necessidades do país. Poderá ser necessário introduzir algumas mudanças no sentido se suavizar o actual processo de admissão à Ordem dos Advogados, já que os seus estatutos e o próprio regulamento do estágio dos novos candidatos se encontram em processo de revisão. Além disso, a formação ministrada é extremamente teórica, faltando-lhe a componente prática. Mantendo-se a necessidade de uma revisão curricular, poder-se-ia tomar a Constituição de 2004, que reconhece o pluralismo jurídico, como base.

## Ética e deontologia profissional

A profissão jurídico-liberal é regulada pela Ordem dos Advogados de Moçambique, que tem como entidade disciplinadora o Conselho Jurisdicional, com funções semelhantes às do Conselho Superior da Magistratura Judicial. Tem como objectivo garantir que os advogados cumpram os códigos de conduta, podendo instaurar processos disciplinares contra os que violem tais normas.<sup>333</sup> Contudo, o funcionamento do Conselho Jurisdicional é questionável. Muitos dos advogados entrevistados no decurso desta pesquisa mostraram-se seriamente preocupados quanto à capacidade da Ordem de assegurar o cumprimento dos regulamentos.<sup>334</sup> As mesmas preocupações foram expressas por observadores, questionando o desempenho da Ordem no que diz respeito ao controlo disciplinar. Por exemplo, o Procurador-Geral afirmou à Assembleia da República em 2002:

Existem casos muito afastados da dignidade que a profissão jurídica deveria ter... Existem muitas vezes processos em que as intervenções dos advogados em processos-crime são uma completa obstrução aos procedimentos e à justiça. Tais irregularidades ofendem a ética da profissão jurídica, mas contam com a protecção, ou pelo menos com a apatia da Ordem que, uma vez informada, não toma qualquer posição.<sup>335</sup>

Num conhecido processo de 1996, o advogado Máximo Dias foi condenado pelo Tribunal Supremo a três meses de suspensão como advogado, bem como ao pagamento de uma multa, por obstrução à justiça envolvendo o uso ilegal do *habeas corpus*.<sup>336</sup> Contudo, a OAM não comentou o caso, nem tentou conduzir qualquer investigação paralela. Em 2003, durante o caso Carlos Cardoso,<sup>337</sup> foram feitas sérias acusações por alguns dos arguidos e pela Procuradoria-Geral da República contra alguns dos advogados envolvidos no processo. Na altura, a OAM prometeu investigar tais casos, mas até agora não informou o público sobre a sua posição final.

---

333 Ibid., art. 27.

334 Mesa redonda na Ordem dos Advogados de Moçambique, Maputo, 2 de Março de 2005.

335 Relatório anual do Procurador-Geral à Assembleia da República, AR – V/Infor./333/04.03.2002, p.38.

336 Decisão do Tribunal Supremo de 28 de Fevereiro de 1996. Veja-se *Jornal Notícias*, 4 de Março de 1996.

337 Veja-se o estudo de caso sobre o assassinato de Carlos Cardoso, p.67.

A OAM está em processo de auto-reforma: começou a elaborar um código de conduta para os seus membros, um novo regulamento para admissão à OAM e também está empenhada na revisão dos seus estatutos, a qual parece ser a sua primeira prioridade.<sup>338</sup> A OAM deveria ser apoiada nos seus esforços de reforma, com vista a melhorar a sua capacidade de supervisão, tornando-a mais pro-activa.

### *Notários*

De acordo com a legislação moçambicana, similar a outros países de direito civil, muitos actos só adquirem validade contra terceiros quando praticados por escritura pública, que compreende a sua formalização de acordo com os procedimentos notariais e, em alguns casos, o seu registo.<sup>339</sup> O Ministério da Justiça tem conservatórias de registo e notariado por todo o país, sob a tutela da Direcção Nacional dos Registos e Notariado (DRNN). Embora em 2001 o Ministério da Justiça tenha reduzido à metade as taxas de alguns serviços notariais,<sup>340</sup> elas ainda são demasiado elevadas para a maioria dos moçambicanos. Até recentemente, a DRNN operava sob legislação herdada do período colonial, mas a aprovação, em 2004, de um novo Código do Registo Civil<sup>341</sup> pela Assembleia da República e a aprovação, em Maio de 2005, por decreto-lei<sup>342</sup> do Conselho de Ministros, de um novo Código do Registo Civil, poderão levar a uma maior eficiência e facilitar o acesso aos cidadãos.

---

338 Estatutos da Ordem dos Advogados de Moçambique, Lei n.º 7/94.

339 Veja-se Banco Mundial, *Análise do sector legal e judicial*, 2004, para mais dados sobre notários e conservatórias.

340 decreto-lei n.º 150/2001, 3 de Outubro, citado pelo Banco Mundial, como acima referido.

341 Código de Registo Civil, Lei n.º 12/2004, 8 de Dezembro.

342 Código de Notariado, aprovado por decreto-lei, 2 de Maio de 2006. Em Maio de 2006 ainda não se encontrava publicado no Boletim da República.



# 5

## Justiça criminal

### A. Protecção do crime

#### Incidência do crime

Após o final da guerra civil, assistiu-se a uma grande escalada do crime em Moçambique. Diversos factores podem ter contribuído para este aumento, entre os quais a massiva desmobilização de quase 100.000 antigos combatentes, a existência de armas não declaradas que foram parar a mãos criminosas e a saída do País da CIVPOL (a força policial da ONU) após as eleições de 1994.<sup>343</sup>

Desde então, as estatísticas mostram um nível relativamente estável de crimes declarados: pouco menos de 40.000 em 2001, 2002 e 2003.<sup>344</sup> Em 2003, do total de crimes declarados, 63% foram classificados como crimes contra a propriedade, 34% contra pessoas e 3% contra a ordem pública.<sup>345</sup> Distribuídos por região, em 2003, foram declarados 23.395 crimes nas províncias do sul, 12.912 na região central e 2.323 no norte. Os índices de crimes denunciados são significativamente mais altos na cidade de Maputo do que no resto do país. Por exemplo, em 2003 mais de um quarto de todos os crime denunciados ocorreu em Maputo,<sup>346</sup> o que parece ser reflexo de maiores índices de criminalidade, de maior concentração de armas e também de uma melhor cobertura policial.<sup>347</sup> Tal como acontece na maioria dos países em desenvolvimento, os índices de

---

343 B. Baker, *Policing and the Rule of Law*, Universidade de Wolverhampton, 2002, p.146.

344 *Plano Estratégico da Polícia da República da Moçambique, 2003 – 2012 (PEPRM)*. As estatísticas incluídas são apenas até 2001. *Jornal Notícias*, Maputo, 19 de Julho de 2004, para as estatísticas de 2002 e 2003.

345 *Jornal Notícias*, Maputo, 19 de Julho de 2004.

346 *Ibid.*

347 *Ibid.*

crimes não declarados são provavelmente superiores aos de crimes declarados. O *International Crime Victimisation Survey* (ICVS) da UNICRI indicou que apenas 24% das vítimas femininas de ofensas sexuais apresentam queixa, e apenas 12% das vítimas de burla. Um estudo de percepção da Afrobarometer em 2006 reportava que 32% dos inquiridos tinham sofrido algum furto nas suas casas durante o decurso do ano anterior, aumentando para 43% nas áreas urbanas, e diminuindo para 24% nas áreas rurais. 13% dos inquiridos disseram que eles, ou algum membro da sua família, tinham sido fisicamente atacados durante o último ano.

## **Detenção, acusação e penalização de ofensas criminais**

As estatísticas do Tribunal Supremo reportam-se apenas ao número de processos-crime recebidos e julgados anualmente pelos tribunais provinciais e pelo Tribunal Supremo, não incluindo os tribunais distritais. A Procuradoria-Geral da República também apresenta estatísticas anuais que dão uma ideia do número de casos a serem processados pelo Ministério Público.<sup>348</sup> Contudo, com base nesses dados, é difícil determinar com precisão a percentagem de detenções que dão origem a acusações.

No geral, a lentidão endémica na investigação e acusação, o frequente abandono de casos devido a investigações deficientes e as fugas das prisões pelos detidos têm contribuído para uma percepção generalizada de que existe uma relativa impunidade no sistema de justiça criminal, principalmente para os que têm boas relações com o poder político.

## **B. Policiamento**

### **Forças responsáveis pelo policiamento**

Durante a guerra civil, as forças policiais simplesmente desapareceram de vastas áreas do país. Onde existiam, eram paramilitares por natureza, operando de facto como uma arma do partido FRELIMO.<sup>349</sup> Desde o acordo de paz em 1992, as forças policiais passaram por grandes transformações e qualquer avaliação deve tomar em consideração este contexto histórico, tendo em atenção as principais mudanças que foram implementadas nos últimos vinte e cinco anos.

A Polícia da República da Moçambique (PRM) está dividida em três ramos principais: a principal força policial, responsável pelo Ordem e Segurança Pública, a Polícia de Investigação Criminal (PIC)<sup>350</sup> e as Forças Especiais. O Ministério do Interior não publica informações sobre o número de agentes em cada divisão, embora a maioria esteja adstrita à força principal, responsável pela ordem e segurança pública. As Forças Especiais subdividem-se em várias unidades especializadas, incluindo a Força de Intervenção Rápida (FIR), a Força de Protecção dos Responsáveis, a Força de Guarda Fronteiras e as forças de trabalho especiais que lidam com drogas, furto de carros e crime organizado.<sup>351</sup>

A PRM está sob o controlo do Ministério do Interior e é chefiada por um Comandante Geral, coadjuvado pelo Vice-Comandante Geral. Cada província do País tem uma sede que fis-

---

348 Estas estatísticas estão anexas à informação anual do Procurador-Geral da República à Assembleia da República.

349 B. Baker, *Policing and the Rule of Law*, Universidade de Wolverhampton, 2002, p.145.

350 Veja-se a Secção 4.B sobre o Autonomia do Ministério Público para informações adicionais sobre a PIC.

351 *PEPRM 2003-2012*, vol. 1, Maio de 2003, p. 33.

caliza as actividades da polícia e representa o Ministério do Interior. Para além disto, cada distrito deveria ter uma esquadra de polícia central. Em Moçambique, existem cerca de 20.000 agentes da polícia,<sup>352</sup> um rácio de aproximadamente 1 agente para cada 1.089 cidadãos (comparado com um rácio médio internacional de 1 para 350/450).<sup>353</sup> Considerando a superfície de Moçambique, esta é uma representação inadequada que não permite aos cidadãos acederem aos serviços policiais; e o problema é provavelmente mais acentuado para quem vive fora de Maputo ou de outras cidades principais. Muito embora o recrutamento tenha vindo a aumentar de forma estável, com o ingresso de aproximadamente 3.500 novos polícias nos últimos seis anos, os números ainda são muito baixos abaixo dos ideais. O plano estratégico da polícia estabelece que uma força de 40.000 agentes – quase o dobro do efectivo actual da PRM - permitiria uma representação adequada.<sup>354</sup> O HIV/SIDA tem tido também um impacto sério na força; numa reunião pública em 2005, o Vice-Ministro do Interior, José Mandra, disse que o HIV/SIDA estava a matar cerca de 1000 agentes por ano, agravando ainda mais a falta de pessoal.<sup>355</sup> Em 2003, aproximadamente 7% dos agentes da PRM eram mulheres.<sup>356</sup>

Além da falta de agentes, a polícia também enfrenta a carência de equipamento e de instalações, especialmente ao nível local, o que a impede de desempenhar adequadamente suas responsabilidades. Um agente da polícia em Nacaroa descreveu assim os problemas enfrentados pela sua esquadra:

Outro problema é a falta de uma prisão, levando a que os reclusos sejam enviados para o distrito de Meconta, a quase 30 km de distância. Muito embora não seja longe, as condições para o transporte de reclusos são longe do ideal devido à falta de veículos de transporte, e mesmo de dinheiro para pagar o “chapa”. Muitas vezes, os “chapas” não são seguros e frequentemente os criminosos escapam a meio da viagem. A força de polícia é muito pequena e isto não permite que organizemos uma escolta policial adequada para os detidos que são transferidos para Meconta. Como alternativa à prisão, improvisámos uma casa para servir de prisão, onde podemos manter os detidos por dois, três ou quatro dias, algumas vezes até por uma ou duas semanas. Por exemplo, os criminosos perigosos são mantidos aqui antes de serem enviados para Meconta, até que o Comando Distrital arranje dinheiro para o transporte, já que a esquadra de polícia local não tem um orçamento.

(Entrevista com o sub-inspector Francisco Amisse Mucorola, agente permanente, a falar em representação do chefe da polícia do comando distrital de Nacaroa, Nampula, 11 de Agosto de 2005. )

---

352 PEPRM 2003-2012, vol. 1, Maio de 2003, p. 34.

353 Ibid.

354 Ibid., p.11.

355 Vice-Ministro do Interior, José Mandra, na abertura de uma reunião do Conselho de Administração da Direcção Nacional de Migração, Maputo, 15 de Agosto de 2006.

356 Ibid., p. 39.

## Ordenamento jurídico

Com a separação entre o Estado e o partido no poder, a Constituição de 1990 deu os primeiros passos para a despolitização formal da força policial no âmbito do Acordo Geral de Paz de 1992 (AGP). Ao desenhar claramente uma linha de demarcação com o seu passado como unidade armada da FRELIMO durante a guerra civil, o AGP estabeleceu que a força policial deveria desempenhar as suas “funções de forma livre de quaisquer considerações partidárias ou ideológicas”.<sup>357</sup> Este princípio de despolitização foi reforçado na Constituição de 2004, que estabeleceu que a polícia não deve aderir a nenhum partido particular e deve servir o país com imparcialidade e independência.<sup>358</sup>

As actividades policiais são reguladas pelas disposições constitucionais e legislação complementar.<sup>359</sup> A Lei n.º 19/92 instituiu a força policial como a Polícia da República de Moçambique (PRM) e definiu as suas funções como sendo a garantia da ordem pública e da segurança, o respeito pelo Estado de Direito e estrita observância dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos.<sup>360</sup> O art. 10 da mesma lei determina que os membros da PRM devem respeitar e defender a Constituição e as leis de Moçambique.<sup>361</sup> Em 1997, nova legislação foi aprovada para reorganizar as forças de defesa e segurança do país, levando a vários decretos que estabeleceram a base da revisão dos regulamentos da PRM.<sup>362</sup>

Nos últimos quinze anos, o Governo tem feito progressos significativos na adopção de legislação com vista a modernizar a força, para que assegure o apoio à democracia e ao Estado de Direito. Contudo, existem três áreas em que a introdução de nova legislação poderia contribuir para a clarificação das ambiguidades existentes:

- 1). Definição do estatuto dos órgãos recentemente criados para exercerem actividades policiais, como a polícia comunitária;
- 2.) O futuro da Polícia de Investigação Criminal (PIC);
- 3.) Harmonização com os instrumentos legais de policiamento regional.<sup>363</sup>

Existe uma percepção equivocada, porém comum, de que a polícia municipal é outra divisão da PRM, quando esta de facto se subordina aos conselhos municipais (Moçambique tem 33 municípios). Cada conselho é responsável pela elaboração e aprovação dos estatutos da sua

---

357 Acordo Geral de Paz, Roma, 4 de Outubro de 1992, protocolo n.º 4. Disponível em <http://www.incore.ulst.ac.uk/services/cds/agreements/pdf/moz4.pdf>. Última vez acedido em 16 de Março de 2006.

358 Constituição de 2004, art. 254.

359 Uma compilação de instrumentos legais e outra informação relativa à PRM foi recebida do Gabinete do Reitor da Academia das Ciências Policiais (ACIPOL), numa amável resposta a um pedido da AfriMAP, 9 de Março de 2005.

360 Lei n.º 19/92, art. 2, n.º 1.

361 Ibid., art. 10.

362 Lei n.º 17/97 (aprova a Política de Defesa e Segurança) criou a base para a reorganização das Forças de Defesa e Segurança. Os seguintes instrumentos dizem respeito à PRM: decreto n.º 27/99, que aprova o Estatuto Orgânico da PRM, o Quadro de Pessoal, o Quadro de Funções de Comando, Direcção e Chefia e os Organigramas da PRM; Decreto n.º 28/99, que aprova o Estatuto da Polícia; decreto n.º 29/99, que aprova a remuneração; e o decreto n.º 24/99, que cria a Academia de Ciências Policiais (ACIPOL).

363 Ao nível da SADC, a PRM é parte da organização regional policial (SARPCCO). A SARPCCO elaborou um Código de Conduta para os seus membros relativamente ao desempenho e cumprimento dos padrões de direitos humanos, mas não estava disponível nenhuma informação relativa à sua implementação pela PRM.

polícia municipal e pela sua fiscalização. As forças da polícia municipal têm uma reputação muito duvidosa, particularmente em Maputo, prejudicando também, erradamente, a reputação da PRM.

## **Planificação Estratégica da Polícia**

A força policial moçambicana passou por grandes mudanças institucionais desde o acordo de paz em 1992. Apesar disso, tal não tem sido acompanhado por qualquer discussão pública alargada ou gestão da força policial. Em 2003, pela primeira vez, a força policial elaborou um plano estratégico, o Plano Estratégico da PRM, 2003 – 2012 (PEPRM). O plano inclui uma análise das tendências do crime nos últimos cinco anos, orçamentos, objectivos futuros e indicadores, mas não inclui a Polícia de Investigação Criminal. Diz-se que durante a elaboração do plano foram feitas consultas a membros da comunidade, mas nenhuma informação adicional é prestada.<sup>364</sup> O PEPRM foi aprovado pelo Conselho de Ministros, sem debate na Assembleia da República. Em Agosto de 2006, a Unidade Técnica de Implementação do Plano Estratégico (UTIPE) iniciou a divulgação do Plano Estratégico pelas províncias. Este evento é combinado com a discussão do projecto do código de conduta dos agentes da lei e ordem e dos novos modelos de patrulhamento e de elaboração de autos.<sup>365</sup> Fora estes dados, não existe qualquer informação oficial acerca da supervisão do plano, pelo que é difícil comentar o avanço da sua implementação.

A liderança da polícia tem lançado numerosas iniciativas visando construir relações com as comunidades locais e tem-se reunido com residentes e líderes comunitários, assim como com o pessoal e os comandantes locais das esquadras da polícia nas províncias e distritos. A Polícia começou a estabelecer linhas verdes para denúncias e informação e a colocar livros de reclamações nas esquadras da polícia e nos postos policiais. Estas iniciativas são recentes e os investigadores não conseguiram obter mais informações.

## **Conselhos comunitários da polícia**

Em 2001, o Ministério do Interior lançou uma nova iniciativa como parte da sua estratégia contra o crime, com a criação dos conselhos comunitários da polícia.<sup>366</sup> O Ministério promoveu os conselhos comunitários da polícia como mecanismos para criar diálogo dentro das comunidades entre forças policiais locais e cidadãos sobre problemas de ordem e segurança pública e, além disso, para envolver as populações locais em esforços de prevenção do crime, ao assumirem funções de policiamento. Em Novembro de 2005, o Ministério do Interior anunciou que existiam no país 1.125 conselhos comunitários da polícia.<sup>367</sup>

Embora ainda no início e apesar de a sua implementação se mostrar algo problemática, os conselhos comunitários da polícia poderão vir a ser um mecanismo útil de melhoramento da segurança nos bairros. Em bairros onde se instituíram conselhos comunitários da polícia,

---

364 PEPRM, vol. 1, Maio de 2003, p. 43.

365 *Jornal Notícias*, “Plano estratégico vai minimizar o crime – segundo a respectiva Unidade Técnica”, Beira, 28 de Agosto de 2006.

366 Para mais discussão sobre a génese dos conselhos comunitários da polícia, veja-se Ministério do Interior, Relatório do XII Conselho Coordenador 2000, Maputo, 2000.

367 *Agência de Informações de Moçambique*, “Ministro do Interior defende Polícia Comunitária,” Maputo, 2 de Novembro de 2005.

tem-se verificado a transferência da responsabilidade pelo policiamento para os cidadãos, sem a sua participação alargada a estratégias de combate ao crime ao nível comunitário. Os jovens, geralmente fora do sistema de educação e sem emprego (e, portanto, sem outras fontes de rendimento) constituem, muitas vezes, o grosso do grupo de voluntários que assumem responsabilidades de policiamento. Com formação e apoio muito limitados por parte da PRM, são-lhes entregues armas de fogo para cumprirem os seus deveres. Numa entrevista ao jornal *Notícias*, o Chefe de Relações Públicas do Comando Provincial da PRM de Sofala disse que, na sua área, “os cidadãos queixam-se de que o desempenho dos conselhos comunitários da polícia tem sido ineficiente, tanto devido à falta de apoio material e de atendimento policial, como devido à falta de incentivos aos envolvidos no policiamento comunitário.”<sup>368</sup> Existem alegações de que os conselhos comunitários da polícia podem piorar os problemas de segurança pública, com os recrutados a abusarem da sua posição, alugando as suas armas ou usando-as contra os cidadãos.<sup>369</sup> Por exemplo, em Setembro de 2003, os membros do conselho comunitário da polícia do Bairro T3 em Maputo alvejaram mortalmente um rapaz de 13 anos, Adérito Francisco Cumbe. De acordo com membros do conselho comunitário da polícia, balas perdidas atingiram o jovem enquanto eles tentavam afugentar pessoas que tinham cercado uma casa. O caso não foi ainda resolvido.<sup>370</sup> A Liga Moçambicana dos Direitos Humanos (LDH) realça a cultura de impunidade de que os conselhos comunitários da polícia beneficiam, em parte pelo facto de a PRM não aceitar a responsabilidade do uso de armas de fogo que ela própria distribuiu à polícia comunitária.<sup>371</sup>

Potencialmente, existe o risco de os conselhos comunitários da polícia serem vistos como uma força de trabalho barata para fazer cobertura policial, sem se tomar em consideração as consequências a longo prazo de tal força ou do seu crescimento. Além disso, não existem fundamentos legais claros para embasar a entrega de armas de fogo e outro equipamento de segurança a recrutados sem treino especializado nem mandato constitucional. Contudo, com uma consulta mais abrangente que envolva a sociedade civil e um mandato legal claro, os conselhos poderiam melhorar o diálogo entre a PRM e as comunidades locais. Outros ministérios governamentais, incluindo o da Administração Estatal, o das Finanças e o do Plano e Desenvolvimento deveriam também ser capazes de contribuir, assim como as autoridades locais. Até agora, os conselhos comunitários da polícia têm sido instituídos principalmente em zonas da FRELIMO; será interessante observar a resposta e a atitude dos governos locais em municípios onde a oposição tem a maioria.

O Ministério do Interior continua empenhado nos conselhos comunitários da polícia como parte central da sua estratégia contra o crime. Em 2005, o Presidente da República disse numa sessão pública, “nós definimos estratégias para o combate ao crime. Estas estratégias incluem um maior envolvimento da população através do policiamento comunitário. Existiram resultados positivos, mas não são inteiramente satisfatórios e precisamos de melhorar este mecanismo de

---

368 Raúl Magaíssa, chefe de relações públicas do Comando Provincial da PRM em Sofala, por ocasião do 30.º aniversário da Força Policial, em *Jornal Notícias*, 19 de Maio de 2005, p. 6.

369 Por exemplo, veja-se *Jornal Notícias*, “Moradores pedem combate cerrado contra criminalidade,” 5 de Maio de 2005.

370 US State Dept, *Country Report on Human Rights Practice*, 2004.

371 LDH, Relatório sobre a situação de Direitos Humanos em Moçambique em 2003, Maputo, 2005, p. 42.

forma a podermos garantir transparência, por um lado, e melhores resultados, por outro.”<sup>372</sup> Ao nível local, há indicações de que os conselhos comunitários da polícia estão a ser reorganizados por se obterem melhores resultados. O jornal Notícias noticiou a demissão de três membros do conselho comunitário da polícia na Machava por envolvimento em corrupção e reportou que em Singhatela a força da polícia comunitária foi demitida em bloco.<sup>373</sup>

## Formação e remuneração dos agentes da polícia

Os novos recrutas da PRM devem passar por um curso básico de nove meses ou podem optar por se inscrever num curso de nível superior, administrado pela Academia de Ciências Policiais (ACIPOL), localizada em Michafutene, cerca de 15 km ao norte de Maputo. O Ministério do Interior tem feito esforços consideráveis para melhorar a formação ministrada à PRM, particularmente depois da criação da ACIPOL, em 2000, virada para a uma formação técnica intensiva e profissionalizante, sob a forma de um curso de três a quatro anos em ciências policiais, a partir do qual se seleccionam oficiais de alta patente. Em 2006, aproximadamente 120 oficiais da polícia foram graduados. Os actuais membros da PRM têm recebido cursos de reciclagem e especialização e a ACIPOL também oferece ensino à distância. A ACIPOL tem ministrado formação de boa qualidade, incluindo módulos em direito e direitos humanos,<sup>374</sup> embora ainda seja muito prematuro para apurar devidamente o seu impacto na melhoria da qualidade da polícia. O plano estratégico da PRM também prevê a abertura de um novo centro de formação, localizado na região centro, muito provavelmente em Sofala.<sup>375</sup>

O salário mínimo de um agente da polícia, tal como para a maioria dos funcionários do Estado, é de aproximadamente USD60 por mês.<sup>376</sup> Incluindo os benefícios, pode elevar-se a USD100, o que ainda é extremamente baixo. Os salários baixos levam um grande número de agentes da polícia a procurar outras actividades, normalmente como guardas da segurança privada, o que pode conduzir a situações de conflito de interesses.

## Abusos perpetrados pela Polícia

O ordenamento jurídico que regula a PRM estabelece claramente uma protecção igual a todos os cidadãos. O art. 67 do Decreto n.º 28/99 dispõe que “o membro da PRM, no exercício das suas funções, deve actuar com absoluta neutralidade política e imparcialidade e, em consequência, sem discriminação alguma por motivo de raça, religião, opinião, cor, origem étnica, lugar de nascimento, nacionalidade, filiação partidária, grau de instrução, posição social ou profissional.”

Não obstante este ordenamento, persistem alegações de abuso dos direitos humanos pela polícia, ainda que tenham diminuído a partir da década de 1990. Organizações como a Amnistia Internacional e a Liga Moçambicana dos Direitos Humanos (LDH) reportam anualmente sobre

---

372 Veja-se *Jornal Notícias*, 18 de Maio de 2005, p. 2. Presidente a dirigir-se aos residentes da Beira durante uma visita pública.

373 *Jornal Notícias*, 5 de Maio de 2005.

374 US State Dept, *Country Report on Human Rights Practice*, 2004, diz que cerca de 500 agentes receberam formação em direitos humanos em 2004.

375 *PEPRM*, 2003–2012, v. 1, p. 59.

376 O sistema de remuneração para a PRM é similar a outras áreas do sector público moçambicano. O Decreto n.º 29/99 aprovou a estrutura de remuneração para os membros da PRM, e o Decreto n.º 28/99 aprovou o Estatuto da Polícia, incluindo a estrutura da carreira.

abusos policiais, incluindo detenções arbitrárias, uso excessivo da força e execuções sumárias. Por exemplo, a LDH reportou a existência de “esquadrões da morte” no seio das forças policiais, que teriam operado impunemente entre 2000 e 2002 em Maputo, nos subúrbios de Matola Rio, Boane e Costa do Sol, e teriam sido responsáveis por execuções sumárias e outros abusos.<sup>377</sup> No seu relatório de 2004, a Amnistia Internacional reconheceu haver esforços significativos no sentido de elevar o profissionalismo da polícia, mas também relatou diversos incidentes envolvendo tortura e mortes cometidas pela polícia.<sup>378</sup>

As mais sérias alegações sobre abusos policiais nos últimos anos dizem respeito a acontecimentos em Montepuez, em Novembro de 2000, quando 92 reclusos morreram asfixiados em instalações da polícia (veja-se o estudo de caso sobre Montepuez, p.83) depois de terem sido mantidos em celas superlotadas. Haviam sido detidos após uma manifestação da RENAMO-UE e eram todos apoiantes da oposição. O caso Montepuez realçou a fraca conduta da polícia e o seu desrespeito pelas condições básicas de detenção. O incidente também levantou questões sobre a real extensão de despolitização da força policial. A independência e imparcialidade da força policial e do exército têm sido um pilar central do acordo de paz. Contudo, alguns analistas referem que, embora os combatentes da RENAMO tenham sido integrados nas forças armadas, o mesmo não aconteceu com a polícia, em especial com as Forças de Intervenção Rápida (FIR), que se mantiveram leais à FRELIMO.<sup>379</sup> Em Junho de 2004, na corrida para as eleições presidenciais e legislativas, o agora Presidente da República, Armando Guebuza, apelou ao desmembramento dos grupos armados de antigos combatentes da RENAMO, que ainda patrulhavam partes da província de Sofala e davam protecção à liderança da RENAMO. O líder da oposição, Afonso Dhlakama, declinou a oferta, mesmo no tocante à sua integração na força policial. Esporadicamente, ocorrem confrontos entre estes grupos armados da RENAMO (também referidos como a “Guarda Presidencial” pelos meios de comunicação social) e a FIR. Quase quinze anos após o Acordo Geral de Paz, é talvez estranho que a oposição não tenha usado a sua voz parlamentar para tentar resolver este assunto através de diálogo político.

A confiança pública na polícia é baixa. O Inquérito Nacional de 2003 sobre Governação e Corrupção concluiu que os agregados familiares, os funcionários públicos e as empresas consideravam a polícia como uma das instituições públicas mais corruptas.<sup>380</sup> Num inquérito feito pela Ética Moçambique em 2001, das 1.200 pessoas entrevistadas, 45% disseram que tinham sido vítimas de corrupção nos últimos seis meses. Os casos mais comuns de suborno registaram-se nos sectores da saúde (30%), da educação (27%) e da polícia (21%).<sup>381</sup> Os meios de comunicação social relatam frequentemente casos de agentes que alugam as suas armas e uniformes. Na sua informação anual à Assembleia da República em 2002, o Procurador-Geral da República disse:

---

377 LDH, *Relatório sobre a situação de Direitos Humanos em Moçambique em 2003*, Maputo, 2005.

378 Anistia Internacional, *Mozambique country report 2004*, Londres, Reino Unido, 2005.

379 James L. Woods 'Mozambique: The CIVPOL operation' em Robert B. Oakley, Michael J. Dziedzic & Eliot M. Goldberg (eds.), *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*, National Defense University, 2002.

380 *Inquérito Nacional sobre Governação e Corrupção*, 2003, pp. 61-63.

381 Ética Moçambique, *Estudo sobre a Corrupção em Moçambique*, Maputo, 2001.



Se viram recentemente algum dos noticiários da TVM, deverão saber que existem polícias que alugam as suas armas e uniformes para propósitos criminais...<sup>382</sup>

## O Caso “Montepuez”

Em Novembro de 2000, quase cem pessoas morreram por asfíxia numa cela da polícia superlotada, em Montepuez, na província de Cabo Delgado. As mortes seguiram-se à detenção de apoiantes da RENAMO-UE, após vários dias de confrontos com a polícia durante protestos devido a alegadas fraudes eleitorais, em que faleceram cerca de quarenta pessoas (incluindo alguns polícias). Segundo a versão oficial, teriam morrido 83 detidos na cela da polícia de Montepuez, mas as organizações de direitos humanos chamaram a atenção para o facto de a polícia não ter um registo exacto do número de pessoas que se encontravam na referida cela. Diz-se também que muitos teriam sido enterrados em valas comuns, sem qualquer procedimento formal. Assim, é possível que o número real de mortos tenha sido superior.

Devido ao elevado número de mortes e ao facto de, na sua maioria, serem apoiantes do maior partido da oposição, o incidente recebeu muita atenção, tanto a nível nacional como internacional, começando com uma investigação inicial feita por uma equipa de cinco patologistas sul-africanos que confirmaram que as mortes se deveram a asfíxia (e não a envenenamento, como a RENAMO-UE alegara). Duas organizações nacionais de direitos humanos alegaram que os agentes da polícia privaram os detidos de oxigénio propositadamente ao fecharem as portas da cela e que o comandante da polícia tinha ameaçado os detidos, dizendo que não sairiam vivos da prisão.

Onze membros da Polícia de Investigação Criminal foram detidos em conexão com as mortes e cinco foram levados a julgamento; destes, dois foram condenados em Julho de 2001 e sentenciados a 17 e 18 anos de prisão. Dezoito dos acusados de serem os “líderes” da manifestação da RENAMO-UE foram também levados a julgamento. Em Junho de 2001, cinco foram considerados culpados de “rebelião armada” e de outras ofensas menores e condenados a vinte anos de prisão. Houve recurso da sentença para o Tribunal Supremo, que o rejeitou com o fundamento de que o prazo para interposição do recurso tinha caducado. O advogado de defesa afirmou tê-lo apresentado dentro do prazo, mas não conseguiu provar a sua alegação.

Em Dezembro de 2000, a Assembleia da República constituiu uma comissão parlamentar de inquérito bipartidária para investigar a violência relacionada com as manifestações de 9 de Novembro e as subseqüentes mortes em prisão. A comissão parlamentar concluiu os seus trabalhos em Setembro de 2001, mas o relatório nunca foi tornado público ou seguido, após os deputados da RENAMO-UE se terem recusado a apresentá-lo à Assembleia da República, com o argumento de que tinha sido largamente viciado. A divulgação do relatório foi adiada por

382 Informação anual do Procurador-Geral à Assembleia da República, AR – V /Infor./333/04.03.2002, p. 12. Veja-se também o discurso do General Nataniel Macamo, Chefe de Relações Públicas do Ministério do Interior, à população da vila do distrito de Chicualacuala, para afastar o medo e denunciar todos os polícias que alugarem as suas armas ou se envolveram em actividades criminais (*Jornal Notícias*, 7 de Junho de 2005, p. 2).

tempo indefinido. Informações chegadas ao conhecimento dos meios de comunicação social sugerem que o relatório dava ênfase principalmente às manifestações de protesto e à responsabilidade pelo seu início, e não às mortes sob custódia policial.

Em 2002, a Assembleia da República mandou uma nova comissão independente, constituída por representantes da sociedade civil, para investigar as mortes em Montepuez, tanto durante os protestos como sob custódia da polícia. As organizações convidadas a participar nesta comissão acolheram favoravelmente a iniciativa parlamentar, considerando-a um sinal de mudança por parte do Governo quanto a um maior envolvimento da sociedade civil. Contudo, a comissão não conseguiu chegar a conclusões consensuais e não apresentou qualquer relatório final à Assembleia da República.

Nenhum destes relatórios foi publicado, e o Governo continua a recusar a divulgação dos nomes dos que morreram em Montepuez.

**FONTES:**

Relatórios da Agência de Informação de Moçambique (AIM)

Relatórios de Direitos Humanos do US State Department

*Mozambique On-line*, “Manifestações de 9 de Novembro 2000: Relatório da Comissão dá toda a culpa à Renamo”, 4 de Abril de 2002, em <http://www.mol.co.mz/noticias/2002/0404.html>, última vez acedido em 22 de Fevereiro de 2006.

## Investigação de queixas contra a polícia

Os regulamentos da PRM prevêem um órgão disciplinar ao nível da sua liderança central.<sup>383</sup> Contudo, não existe nenhum mecanismo externo independente para investigar queixas contra a polícia: uma necessidade absolutamente crucial. Embora muitos agentes da polícia tenham sido demitidos ao longo dos últimos anos, a PRM não torna público o número exacto das demissões, nem os motivos. O relatório anual da LDH de 2003 afirma que, do total de queixas apresentadas à polícia, apenas um pequeno número é enviado ao Ministério Público.<sup>384</sup> O relatório realça casos de conduta dolosa provada por parte de agentes da polícia, que nunca obtiveram uma resposta oficial da PRM. Meses e, por vezes, anos depois, os mesmos agentes continuam a trabalhar na força policial ou são simplesmente transferidos para outros postos.<sup>385</sup> A divulgação de uma informação mais transparente sobre as acções disciplinares contra agentes da polícia poderia contribuir para uma maior confiança do público na força policial.

## c. Julgamento justo

Moçambique é parte da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos,<sup>386</sup> a qual inclui protecção aos direitos dos arguidos em casos de ofensa criminal. Os Princípios e Directivas sobre o Direito a um Julgamento Justo e a Patrocínio Judiciário em África indicam as linhas gerais das disposições legais e administrativas que os governos e os praticantes legais devem adoptar para

---

<sup>383</sup> Decreto n.º 28/99, que aprova o Estatuto da Polícia, arts. 12 e 26.

<sup>384</sup> LDH, *Relatório sobre Direitos Humanos em Moçambique em 2003*, Maputo, 2005, p. 19.

<sup>385</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>386</sup> Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, arts. 7 e 26, estabelecem os direitos a um julgamento justo e a patrocínio judiciário.

se garantir o direito a um julgamento justo.<sup>387</sup> Apesar de o ordenamento constitucional moçambicano estabelecer uma considerável protecção contra abusos processuais, o Estado enfrenta, na prática, sérias dificuldades em assegurar que os cidadãos não sejam sujeitos a detenções arbitrárias, recebam patrocínio judiciário e não vejam os seus julgamentos adiados injustificadamente, em contravenção aos prazos estabelecidos na lei.

## Protecção jurídica contra violação de direitos

A Constituição de 2004 estabelece que todos os cidadãos são iguais perante a lei.<sup>388</sup> Além disso, o Capítulo III do Título III consagra as garantias de direitos e liberdades individuais, nomeadamente:

- Todos têm direito à segurança e ninguém pode ser preso e submetido a julgamento senão nos termos da lei (art.59, n.º 1).
- Os arguidos gozam da presunção de inocência até decisão judicial definitiva (art. 59, n.º 2). (O princípio de *ei incumbi probatio qui dicit non qui negati*; o ónus da prova dos factos recai na pessoa que alega os factos e não na pessoa que os nega).
- Ninguém pode ser condenado por acto não qualificado como crime no momento da sua prática (art.60, n.º 1), baseado no princípio de *nullum crimen sine lege*: se não existe lei, não existe crime.<sup>389</sup>
- A prisão preventiva só é permitida nos casos previstos na lei, que fixa os respectivos prazos. Os cidadãos detidos sob prisão preventiva devem ser apresentados a um juiz de instrução criminal<sup>390</sup> para estabelecer a legalidade da sua detenção dentro dos prazos fixados na lei (art. 64, n.º 2).
- As pessoas privadas da sua liberdade têm o direito de serem informadas sobre as razões da sua detenção e dos seus direitos enquanto em detenção (art. 64, n.º 3). Os parentes do detido ou qualquer outra pessoa por si indicada deverão ser informados da sua detenção (art. 64, n.o 4).
- As audiências de julgamento em processo criminal são públicas (com algumas excepções) (art. 65, n.º 2).
- As provas obtidas sob tortura não são admissíveis (art.65, n.º 3).
- O direito, em caso de prisão ilegal, de recorrer à providência do *habeas corpus* interposta perante um tribunal, que deverá decidir no prazo de oito dias (art. 66). O direito ao *habeas corpus* inclui situações em que:<sup>391</sup>
  - Foi excedido o prazo para apresentar o detido ao juiz para revisão da legalidade da sua detenção, ou o prazo para formalmente formular a acusação;
  - A detenção ocorreu em local fora dos autorizados por lei ou pelo Governo;

---

<sup>387</sup> Resolução sobre Direito a um Julgamento Justo e a Patrocínio Judiciário, Comissão Africana dos Direitos dos Homens e dos Povos, Novembro de 1999.

<sup>388</sup> Constituição de 2004, art. 35.

<sup>389</sup> Veja-se também o Código Penal, art. 5.

<sup>390</sup> Art. 1 da Lei n.º 2/93, de 24 de Junho de 1993.

<sup>391</sup> Código de Processo Penal, arts. 312 e 315.

- A detenção foi ordenada por autoridade sem poderes para tal;
- A detenção foi motivada por um facto não classificado como crime ou, ainda que classificado como crime, não passível de pena de prisão;
- O tempo passado em prisão excede o tempo de prisão determinado pela sentença judicial.

O pedido de *habeas corpus* pode ser feito pelo detido ou, em seu nome, pelo/a seu/sua parceiro/a ou qualquer outro parente, mas tendo um representante legal como co-signatário.<sup>392</sup> Em virtude de em Moçambique o usufruto do direito à representação legal adequada ser extremamente difícil, esta última condição pode constituir um sério entrave ao exercício do direito ao *habeas corpus*.

## Tramitação jurídica para levar um processo-crime a julgamento

*Tipos ou formas de processos-crime de acordo com a legislação moçambicana*

O Código de Processo Penal (CPP), aprovado em 1929 e implementado a partir de 1931, continua a ser a base do ordenamento processual para acusação em caso de actividades criminais. Quatro tipos de processos comuns são os mais utilizados pelos tribunais:

- Processo de transgressões, usado para acusação em caso de violação de regulamentos (contravenções), incluindo regulamentos aprovados pelas autoridades municipais, geralmente puníveis mediante a aplicação de multas (art. 66 do Código de Processo Penal e art. 56 do Código Penal)
- Processo sumário, para crimes puníveis com uma sentença de 3 dias a 1 ano de prisão (art. 67 do Código de Processo Penal e art. 56 do Código Penal);
- Processo de polícia correcional, para crimes puníveis com uma sentença de 1 a 2 anos de prisão (art. 65 do Código de Processo Penal e art. 56 do Código Penal).
- Processo de querela, por crimes puníveis com uma sentença de 2 a 30 anos de prisão (art. 55 e 63 do Código Penal). Este é o tipo de processo mais longo e mais complexo, para crimes mais sérios. De acordo com o Código Penal, a pena máxima que pode ser directamente aplicada aos crimes previstos no Código Penal é de 24 anos de prisão (art. 55), embora o cúmulo de penas possa levar a uma condenação superior (art.73, Código Penal). A Lei contra o Consumo e Tráfico de Drogas (REF) prevê uma pena de prisão máxima de 30 anos.

<sup>392</sup> Ibid., arts. 312 e 316.

De acordo com o princípio da presunção da inocência, o Código de Processo Penal estabelece que nenhuma pessoa deve ser detida a menos que existam fortes suspeitas de que cometeu uma infração, baseadas em factos comprováveis.<sup>393</sup>

A lei estabelece que todos os detidos devem ser presentes a um juiz de instrução criminal<sup>394</sup> no prazo máximo de 48 horas após a sua detenção.<sup>395</sup> O juiz apreciará a legalidade da detenção,<sup>396</sup> podendo aumentar esse período até a um máximo de cinco dias, se tal for requerido e devidamente fundamentado pelo Ministério Público.

Na prática, os agentes da polícia e os procuradores optam, em geral, por deter primeiramente os suspeitos e, depois, trabalhar na obtenção de provas contra eles, o que leva a largos períodos de encarceramento sem culpa formada. Em muitos casos, a falta de provas implica ordem de soltura dos suspeitos pelos juízes de investigação criminal, após terem revisto a legalidade da sua detenção. Isto tem conduzido à percepção de que os juízes não actuam em prol do combate à criminalidade, pressionando-os no sentido de manterem a detenção de suspeitos, apesar da ausência de provas que justifiquem a sua legalidade.

Os casos correspondentes a contravenções, normalmente puníveis com multa (processo de transgressões) ou com penas inferiores a um ano de prisão (processo sumário), deveriam ser julgados e decididos num período máximo de 5 dias após o momento da detenção. Se o caso corresponder a um tipo de crime mais sério, o juiz de investigação deverá decidir sobre a legalidade da detenção, ordenando ou não a soltura do suspeito. No caso de a detenção ser legal, a Polícia de Investigação Criminal (PIC) e o Ministério Público disporão, assim, de mais tempo para prepararem o caso. Se, por outro lado, a detenção for considerada ilegal, o juiz também decidirá se o suspeito pode ou não ser solto sem pagamento de caução. O quadro abaixo apresentado mostra as demais etapas dos procedimentos processuais:<sup>397</sup>

---

393 Código de Processo Penal, arts. 251 e 252.

394 A Lei n.º 2/93 instituiu os juízes de investigação criminal. Na prática, os juízes de investigação não tendem a ser uma posição separada; as suas funções (primariamente a verificação da legalidade de todas as detenções após 48 horas) são assumidas pelos juízes profissionais dos tribunais judiciais. O Procurador-Geral referiu-se aos problemas daí decorrentes, em virtude de o juiz que confirma a legalidade da detenção poder, através dos tribunais, ter a possibilidade de influenciar as investigações e, em última análise, presidir ao julgamento do processo. (Discurso do Procurador-Geral à Assembleia da República, 2000).

395 Código de Processo Penal, art. 311.

396 Constituição de 2004, art.64, n.º 2.

397 Informação prestada pelo Ministro da Justiça, em carta anexa ao relatório sobre prisões em Moçambique, 14-21/12/97, pelo Relator Especial Professor E.V.O Dankwa, Maputo, 28 de Agosto de 1998.

### Quadro 5.1 Etapas do processo penal

	<b>Fase/Sub-fase do processo</b>	<b>Prazos estabelecidos na lei</b>
1	Instrução preparatória: durante este período, o procurador lidera a investigação para obter provas que possam formar a base da acusação contra o suspeito. No fim deste período, o procurador deve formar a acusação provisória contra o suspeito. (art. 308 do Código de Processo Penal)	Desde o momento da detenção até à notificação da acusação ou ao pedido de instrução contraditória (veja-se abaixo) pelo Ministério Público: - Para crimes puníveis com penas de 1 a 2 anos de prisão (processo de polícia correcional): 20 dias - Para crimes puníveis com penas de 2 a 30 anos de prisão (processo de querela): 40 dias - Para os crimes puníveis conforme acima descrito, mas que, devido à sua gravidade e complexidade, são da exclusiva competência da Polícia de Investigação Criminal (PIC) para condução da instrução preparatória (ou quando esta responsabilidade tenha sido transferida para a PIC pelo Ministério Público), e.g. crimes incluindo homicídio, roubo, tráfico de drogas: 90 dias
2	Se a acusação provisória é aceite pelo tribunal, tanto o procurador como o arguido têm o direito de recorrer e de solicitar a prorrogação do prazo para mais investigações (instrução contraditória). (art. 334 do Código de Processo Penal)	Desde o início da instrução contraditória até ao encerramento da instrução contraditória: - Para crimes que seguem o processo de polícia correcional: 60 dias; - Para crimes que seguem o processo de querela: 90 dias - Em ambos os casos os prazos podem ser prorrogados por 30 dias adicionais, se permitido por um juiz
3.	No final do período permitido para a instrução contraditória, será perguntado ao procurador se mantém a acusação e o juiz decidirá o objecto final do caso, altura em que a acusação provisória se torna acusação definitiva (art. 350 do Código de Processo Penal)	Desde a conclusão da instrução contraditória até à formulação da acusação definitiva: - Para crimes que seguem o processo de polícia correcional: 3 dias - Para crimes que seguem o processo de querela: 5 dias. - Neste estágio processual, o arguido tem o direito de recorrer do objecto do processo para um tribunal superior
4	Aceitação da acusação pelo tribunal e estabelecimento da data do julgamento. (art. 365 do Código de Processo Penal)	Desde a acusação definitiva até à aceitação da acusação pelo tribunal e ao estabelecimento da data do julgamento: Para crimes que seguem o processo de polícia correcional ou processo de querela: 8 dias
5	Data do julgamento	Para crimes que seguem o processo de polícia correcional, a data do julgamento deverá ser até 20 dias depois da aceitação da acusação (art. 528 do Código de Processo Penal). Para crimes que seguem o processo de querela, a lei não prevê prazos para o julgamento.

Como o quadro acima ilustra, para os crimes mais graves, tratados como processo de querela e havendo recusa de caução, pode transcorrer um período superior a seis meses, desde o momento

de detenção até à acusação formal. Os casos de crimes mais ligeiros que, por lei, deveriam ser julgados no prazo máximo de 5 dias, não seguem, muitas vezes, os procedimentos estabelecidos, resultando em longos períodos de detenção para crimes menores. Mesmo quando é facultado o direito de caução, a maioria dos detidos dificilmente a poderá pagar. Na prática, o período de prisão até ao julgamento pode ser superior ao legalmente prescrito, pois o sistema de justiça criminal moçambicano caracteriza-se por enormes atrasos processuais na apresentação de casos a julgamento. Este é um problema grave ressaltado pelo Presidente da República, Armando Guebuza, quando em 2005 dizia que “justiça atrasada é justiça negada.”<sup>398</sup>

Depois de os suspeitos serem formalmente acusados, os seus casos podem levar vários anos para serem julgados, devido, em grande parte, ao elevado número de casos acumulados nos tribunais. No final de 2002, existiam aproximadamente 37.700 processos-crime pendentes nos tribunais provinciais (em que são julgados os processos-crime puníveis com penas superiores a 8 anos de prisão).<sup>399</sup> Numa mesa redonda na Ordem dos Advogados de Moçambique, os advogados disseram que, pela sua experiência, os processos-crime chegam a levar entre 2 e 5 anos para serem julgados nos tribunais de primeira instância e entre 10 e 20 anos em recurso no Tribunal Supremo.<sup>400</sup>

A extensão do problema reflecte-se na elevada percentagem de presos pré-julgamento relativamente à totalidade da população prisional, embora tenha havido melhorias. Em 2000, 72,9% do total da população prisional (incluindo as cadeias então sob tutela do Ministério da Justiça e do Ministério do Interior) aguardavam julgamento.<sup>401</sup> Embora mantendo-se elevada, esta percentagem baixou, em 2005, para 53%.<sup>402</sup> Após algumas visitas às cadeias, a comissão parlamentar para os Assuntos Legais, Direitos Humanos e Legalidade informou, a título de exemplo, em Junho de 2003, que quatro detidos tinham estado presos mais de quatro anos e outros quatro mais de cinco, sem que as suas detenções tivessem sido formalizadas. A comissão também encontrou 33 detidos que tinham estado presos ilegalmente por períodos superiores a dois meses, sem que tivessem sido presentes a um juiz de investigação.

É óbvio que o ordenamento jurídico e as garantias constitucionais não estão a ser implementadas de forma consistente. Para se garantir o direito a um julgamento justo, é essencial que as disposições legais sejam correctamente seguidas e haja mecanismos de fiscalização. Ademais, a revisão do Código de Processo Penal, actualmente em curso, poderá ter o potencial de reformar e simplificar os procedimentos dos processos-crime.

## Direito à representação

O art. 62 da Constituição de 2004 estabelece para os arguidos o direito de defesa e o direito à assistência jurídica e ao patrocínio judiciário: “devendo ao arguido que, por razões económicas

---

398 *Savana*, 4 de Março de 2005.

399 *Estatísticas judiciais*, Tribunal Supremo, 2002. Não estão disponíveis estatísticas para os tribunais distritais. Lalá e Ostheimer realçam que, na realidade, devido a vários motivos, dentre os quais a deficiente recolha de informação actualizada, o número correcto de casos pendentes pode ser menor do que os números oficiais sugerem.

400 Discussão em mesa redonda na Ordem dos Advogados de Moçambique, Maputo, 2 de Março de 2005.

401 PNUD, *O Sistema Prisional em Moçambique*, Dezembro de 2000.

402 Governo de Moçambique, *Balanço do PES 2005*, Maputo, p.107.

não possa constituir advogado, ser assegurada a adequada assistência jurídica e patrocínio judicial.”<sup>403</sup> Qualquer pessoa pode invocar o seu estatuto de arguido para obter o direito a uma completa representação e defesa.<sup>404</sup>

A lei estabelece que certos actos processuais, como o interrogatório ao arguido, não podem ter lugar sem a presença de um advogado ou procurador, sob pena de serem nulos.<sup>405</sup> Se o arguido não puder pagar a um advogado, o Estado deverá nomear um representante da Ordem dos Advogados de Moçambique (OAM). Os estatutos da OAM estabelecem que os seus membros devem aceitar a nomeação para este tipo de trabalho como uma das suas funções,<sup>406</sup> e devem representar os seus clientes gratuitamente, até ao final do processo.<sup>407</sup>

Na ausência de um membro da OAM disponível e se tal situação se encontrar devidamente justificada, o Estado poderá solicitar representação jurídica ao Instituto de Assistência e Patrocínio Jurídico (IPAJ). O IPAJ foi criado através da Lei n.º 6/94408 para funcionar como um órgão estatal de prestação de patrocínio judiciário, sob a supervisão do Ministério da Justiça. Como último recurso, a lei prevê que os tribunais, o Ministério Público ou o juiz de investigação possam nomear um defensor ad hoc para representar o arguido, se não houver outra representação disponível.<sup>409</sup>

Sendo frequente os membros da OAM e do IPAJ não cumprirem as suas funções,<sup>410</sup> os tribunais confiam a defensores ad hoc a defesa dos que não têm capacidade financeira para uma representação legal privada. Este defensor é normalmente escolhido entre os funcionários do tribunal, não possuindo qualquer tipo de formação jurídica formal. Como, muitas vezes, é nomeado no próprio dia do julgamento, o defensor ad hoc não consegue apresentar uma defesa consistente – limita-se, em geral, a pedir que “*se faça justiça*”<sup>411</sup> ou “*faça o merecimento da causa*”.<sup>412</sup> Numa mesa redonda realizada na OAM, um advogado também levantou o problema de haver membros da Polícia de Investigação Criminal e do Ministério Público que nomeiam de imediato um defensor ad hoc, em vez de informarem os arguidos sobre os seus direitos de representação, dentre os quais o direito a escolher um advogado.<sup>413</sup>

Os estatutos da OAM estabelecem que nenhum membro da OAM se pode recusar a cumprir as suas funções sem justa causa;<sup>414</sup> se os juízes considerarem inaceitável o motivo da recusa, podem informar a OAM para que tome as medidas disciplinares aplicáveis. Até 2002,

---

403 Constituição de 2004, art. 62 (*acesso aos tribunais*).

404 Código de Processo Penal, art. 252.

405 *Ibid.*, arts. 98, 253, 264 e 265.

406 Lei n.º 7/94, arts. 50, 58 e 61. Em alguns processos cíveis (consoante a sua gravidade), a nomeação de advogados também é obrigatória.

407 Se o cliente enriquece (mais aplicável em processos cíveis – mediante indemnizações ganhas) ou, se por qualquer outra razão, for dispensado, o advogado é livre de cobrar honorários. Veja-se a Lei n.º 7/94, art. 61, no.3.

408 Lei n.º 6/94, regulada pelo decreto n.º 54/95.

409 Código de Processo Penal, art. 253 e 416.

410 Relatório anual do Procurador-Geral à Assembleia da República, Infor./429/24.02.2003.

411 *Ibid.*

412 *Ibid.*

413 Mesa redonda na Ordem dos Advogados de Moçambique, Maputo, 2 de Março de 2005.

414 Lei n.º 7/94, art.58. *As razões justificadas, conforme estabelecido no art. 62, limitam-se a conflitos de interesse por representação de outros clientes e por entendimento oposto ao do potencial cliente quanto à interpretação da lei que este pretende invocar.*



aparentemente, não tinha sido instaurado nenhum processo disciplinar contra um membro da OAM por recusa de aceitação de nomeação como advogado de defesa.<sup>415</sup> Embora os membros da OAM devam prestar patrocínio gratuito, os seus estatutos estabelecem que as suas despesas deverão ser reguladas por legislação adicional,<sup>416</sup> que ainda não foi elaborada, não existindo, portanto, nenhum sistema estatal de reembolso aos membros da OAM por despesas incorridas no desempenho das suas funções. Muitos membros da OAM argumentam que é economicamente inviável aceitarem actuar como advogados de defesa. Numa mesa redonda realizada na OAM, um deles disse:

Nas condições em que trabalhamos, implicaria constantes viagens, muitas vezes sem sucesso, aos tribunais e gabinetes dos procuradores para procurar processos ou outra informação que nunca está disponível. Além disso, a crescer ao tempo gasto nos processos devido ao excessivamente lento andamento dos processos, estaríamos sempre a incorrer em custos como combustível, papel, comunicações, gorjetas aos escrivão e oficiais de justiça... que ninguém está em condições de suportar...<sup>417</sup>

A carência de recursos é um dos obstáculos ao cumprimento pela OAM das suas obrigações de patrocínio judiciário e assistência jurídica, sendo urgente a existência de regulamentação pertinente. Mesmo assim, os advogados deveriam ser mais proactivos no cumprimento dos seus deveres de representação legal e, durante o processo, pugnar também pelo direito de acesso aos seus constituintes.

De acordo com dados da UTREL, em 2000, o IPAJ possuía um total de 360 membros, dos quais 232 técnicos jurídicos e 128 assistentes jurídicos,<sup>418</sup> aptos a prestarem patrocínio judiciário. Apenas 10 tinham contrato com o IPAJ, significando isto que os outros estavam a trabalhar como advogados privados. Dada a grande falta de advogados devidamente qualificados, os membros do IPAJ perceberam que poderiam cobrar honorários aos clientes privados, operando, com efeito, como parte do sector jurídico privado e afastando-se inteiramente do seu original propósito e razão de ser.

São cada vez mais os cidadãos que recorrem à assistência jurídica prestada por organizações da sociedade civil através de “paralegais”.<sup>419</sup> Destacam-se neste âmbito, a Liga Moçambicana dos Direitos Humanos (LDH),<sup>420</sup> a Associação Mulher Lei e Desenvolvimento (MULEIDE), a

---

415 Banco Mundial, *Legal and Judicial Sector Assessment*, 2004, p.52.

416 Lei n.º 7/94, art. 61, n.º 1.

417 Mesa redonda na Ordem dos Advogados de Moçambique, Maputo, 2 de Março de 2005.

418 UTREL, *Lei do Sistema de Administração da Justiça –Exposição de Motivos*, <http://www.utrel.gov.mz/pdfs/lei1.pdf>, última vez accedido em 18 de Abril de 2006. Os técnicos jurídicos têm licenciatura em direito e são admitidos no IPAJ através de concurso público, ao passo que os assistentes jurídicos não possuem qualquer formação jurídica, mas frequentaram um curso especial certificado pelo Ministério da Justiça.

419 Em geral, os paralegais das organizações da sociedade civil prestam assistência primariamente em processos-crime e também em alguns processos laborais e de família.

420A LDH é uma das maiores organizações da sociedade civil em Moçambique e funciona desde 1995. Embora com sede em Maputo, opera em quase todo o país, através de uma rede de representações regionais e provinciais, incluindo uma série de centros de paralegais.

Associação Moçambicana das Mulheres de Carreira Jurídica (AMMCJ), a WLSA Moçambique e a Organização Rural de Ajuda Mútua (ORAM). Algumas faculdades de direito, como a da Universidade Eduardo Mondlane, a da Universidade Católica de Moçambique e a do ISPU também criaram clínicas jurídicas ou similares. Tais organizações não recebem qualquer apoio significativo do Estado ou da OAM. De facto, os “paralegais” não são ainda formalmente reconhecidos, nem pela OAM nem pelo Estado, embora há anos atrás o IPAJ tenha certificado alguns paralegais da LDH como assistentes jurídicos para poderem, formalmente, representar pessoas em tribunal.

## Tradução

Segundo o art. 10 da Constituição de 2004,<sup>421</sup> o português é a língua oficial de Moçambique e, portanto, a língua que deve ser utilizada nos tribunais.<sup>422</sup> Contudo, as estatísticas oficiais indicam que apenas 40% da população possui algum conhecimento da língua portuguesa, descendo esta percentagem para 25% nas zonas rurais. Apenas 7% consideram o português como sua língua materna.<sup>423</sup> Neste contexto, o art. 98 do Código de Processo Penal, que prevê a nomeação de um tradutor para os arguidos não falantes de português, reveste-se de uma importância crucial.

De um modo geral, os tribunais tentam prestar serviços de tradução quando solicitados, embora, muitas vezes, de fraca qualidade. Em especial ao nível distrital, os tradutores não são profissionais e são, normalmente, contratados para o dia, como pessoal ad hoc.<sup>424</sup> Na prática, em muitos tribunais distritais, se o juiz fala a língua local, a audiência do julgamento é feita directamente nessa língua, ou desempenha ele mesmo o papel de tradutor.<sup>425</sup>

Nas suas visitas aos tribunais distritais, a equipa da AfriMAP constatou que a falta de fundos constitui o maior constrangimento quanto à contratação permanente de tradutores.

## Protecção de vítimas e testemunhas

É grave a falta de mecanismos de protecção das testemunhas, tendo o Código de Processo Penal como única disposição referente a testemunhas a que diz respeito a compensações financeiras por custos em que estas possam incorrer.<sup>426</sup> Em 2005, o Procurador-Geral da República referiu-se aos problemas causados pela protecção inadequada às testemunhas como um obstáculo ao trabalho da Unidade Anti-Corrupção, pois as testemunhas têm relutância em depor sem garantia de segurança pessoal.<sup>427</sup> A ONG *Ética Moçambique* vem defendendo um esquema de

---

421 Constituição de 2004, art. 10. Antes da Constituição de 1990, o uso de outras línguas era activamente desencorajado, no interesse da unidade nacional. Contudo, a Constituição de 1990 incluiu provisões para a promoção e desenvolvimento das línguas nacionais como parte da herança cultural e educacional do país (art. 9).

422 É preciso reconhecer que outros factores, além da língua, podem igualmente fazer com que o que é dito durante os julgamentos e outros estágios processuais seja incompreensível para o arguido, como, por exemplo, o vocabulário técnico-jurídico.

423 *Censo Nacional da População*, 1997.

424 O Código de Processo Penal estabelece que os intérpretes judiciais devem estar devidamente qualificados (art. 98).

425 A AfriMAP visitou 19 tribunais distritais entre 3-16 de Agosto de 2005. Veja-se o Anexo A para informações adicionais.

426 Código de Processo Penal, arts. 157 e 450. Em processos cíveis, as disposições para testemunhas também são limitadas a alguma compensação financeira (Código de Processo Civil, art. 644).

427 Entrevista com o procurador-geral, Maputo, 22 de Fevereiro de 2005.

protecção de testemunhas que permitiria a contratação de empresas de segurança privadas para sua protecção, incluindo a segurança doméstica a testemunhas vulneráveis e, se necessário, a sua mudança de residência.<sup>428</sup>

Também é necessário acautelar a protecção dos denunciantes (informadores), particularmente no contexto do combate à corrupção. O Media Institute for Southern Africa (MISA) está presentemente a trabalhar com o Parlamento na preparação de legislação sobre o acesso à informação e que inclui a protecção de denunciantes.

A PRM tem feito alguns esforços para melhorar a assistência às vítimas, em particular mulheres e crianças. Criaram-se nos últimos anos Gabinetes de Atendimento à Mulher e à Criança em algumas esquadras da polícia, cujos agentes têm sido formados por psicólogos e pessoal capacitado de ONGs. No final de 2005, já existiam 96 esquadras da polícia com tais Gabinetes, prestando assistência principalmente a mulheres vítimas de violência doméstica ou de tráfico humano.<sup>429</sup>

Numa reunião da SADC realizada em 2004 para discutir a erradicação da violência contra mulheres e crianças, sublinhou-se a falta de medidas efectivas de protecção a estes dois grupos, principalmente às vítimas de abuso doméstico. Apesar da ratificação do Protocolo à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos sobre os Direitos das Mulheres em África em 2005, até Março de 2006 Moçambique ainda não tinha legislação específica sobre violência doméstica ou ofensas sexuais.<sup>430</sup> Apesar de a violência de género poder ser levada a tribunal à luz do Código Penal, um membro da ONG Associação Moçambicana das Mulheres de Carreira Jurídica (AMMCJ) disse: “Queremos uma lei sobre a violência doméstica, porque iria cobrir mais áreas da violência de género, como a violência económica e o abandono, e permitiria aos juizes uma maior flexibilidade de julgamento.”<sup>431</sup>

## D. Medidas das penas

Embora a Constituição de 2004 estabeleça que sentenças de prisão por tempo indefinido não são permitidas,<sup>432</sup> o Código Penal prescreve penas extremamente duras para certos crimes (por exemplo, fogo posto).<sup>433</sup> Outros, como a violência doméstica, não estão directamente cobertos. A revisão do Código Penal está em curso há vários anos e a UTREL apresentou publicamente, em Julho de 2006, o anteprojecto da sua revisão. Moçambique tem uma das taxas de reclusão mais baixas em todo o mundo,<sup>434</sup> o que leva a questionar se o sistema de justiça está a trabalhar eficazmente para proteger as vítimas de crimes. Tem existido algum debate, especialmente sobre a adequação da protecção de mulheres e crianças, e é essencial que o novo Código Penal inclua

---

428 Jovito Nunes, (autor de *Estudo sobre Corrupção Moçambique*, Ética Moçambique, Maputo, 2001) num seminário, Maputo, 28 de Setembro de 2004 (citado pela *Agência de Informação de Moçambique*, Boletins da AIM, Maputo, 1 de Outubro de 2004).

429 Governo de Moçambique, *Balanço do PES 2005*, Maputo, p.131.

430 *IrinNews*, “Mozambique: More legal protection required for gender violence survivors,” Maputo, 15 de Dezembro de 2004.

431 *Ibid*.

432 Constituição de 2004, art. 61, n.º 1.

433 Luis Mondlane, “Nurturing Justice from Liberation Zones to a Stable Democratic State”, em *Human Rights Under African Constitutions- Realizing the Promise for Ourselves*, Abdullahi Ahmed An-Na'im (ed.), Imprensa da Universidade de Pensilvania, Filadélfia, 2003.

434 Centro Internacional de Estudos Penitenciários em [www.prisonstudies.org](http://www.prisonstudies.org). Na África austral, a África do Sul tem 402 reclusos por cada 100.000 habitantes; Botswana, 324; Suazilândia, 327; Namíbia, 267; Zâmbia, 121; Tanzânia, 116; e Malawi, 70.

disposições mais vigorosas a este respeito.

O actual ordenamento jurídico não prevê penas alternativas à prisão. Considerando a alta percentagem de jovens reclusos, é necessário mais debate sobre penas alternativas, envolvendo o Estado e a sociedade civil. Embora já tenha sido instituído um Tribunal de Menores em Maputo, maior atenção deve ser prestada à justiça juvenil e, em particular, à reintegração de jovens condenados. A política prisional do Governo, de 2002, reconheceu a necessidade de mais discussões sobre sentenças alternativas, embora desde então não tenha havido nenhum debate real nesta área.<sup>435</sup> A versão mais recente do Código Penal revisto, disponível na página electrónica da UTREL (em Abril de 2006), introduziu duas alternativas à pena de prisão, na forma de prestação de serviços à comunidade e admoestação.<sup>436</sup> Contudo, não existem outras informações e o Código Penal mantém-se na fase de revisão.<sup>437</sup>

A questão das penas alternativas é complexa. Artigos e editoriais na comunicação social relatam regularmente actos de violência de multidões contra a polícia ou contra suspeitos que foram soltos sob caução ou devido a falta de provas.<sup>438</sup> A prisão e o uso de força são ainda vistos pelos cidadãos que sofrem as altas taxas de crime no país como a forma mais eficaz e satisfatória de aplicar e fazer valer a lei. Neste contexto, o debate sobre penas é indubitavelmente um campo negocial complicado.

## E. Amnistia e perdão de penas

A Constituição de 2004, tal como a Constituição de 1990, atribui à Assembleia da República poderes para conceder amnistias e perdões<sup>439</sup> e ao Presidente da República poderes para conceder perdões e comutar penas.<sup>440</sup> O último acto de amnistia ocorreu após o Acordo Geral de Paz (AGP) de 1992, que pôs fim a uma guerra civil na qual imensas atrocidades haviam sido cometidas por ambos os lados. Uma amnistia geral foi incluída no AGP para permitir a reintegração de ex-combatentes na sociedade, através de um processo de reconciliação. Desde então, tem havido um debate limitado quanto a levar à justiça os suspeitos de participação na violência, visto que prevalece o sentimento de que a reconciliação é mais importante do que a punição para manter a paz. De tempos em tempos, habitualmente durante as campanhas eleitorais, aumenta a cobertura dos órgãos de comunicação social sobre as atrocidades cometidas no passado, como, por exemplo, os campos de detenção que a FRELIMO detinha nas áreas mais remotas do país e as mortes de conhecidos dissidentes e oponentes ordenadas pela hierarquia da FRELIMO, tanto depois da guerra da independência como durante a guerra civil.<sup>441</sup>

---

435 *Política Prisional*, aprovada pela resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2002, 27 de Agosto de 2002.

436 Veja-se as Notas Explicativas do Código Penal, p.5; e *Fundamentação do Código Penal*, p. 30, em [http://www.utrel.gov.mz/word\\_files/cpenal\\_nexpl\\_fund\\_laprova.doc](http://www.utrel.gov.mz/word_files/cpenal_nexpl_fund_laprova.doc), última vez acedido em 18 de Abril de 2006.

437 O Director da UTREL, Dr. Abdul Carimo, referiu que a UTREL irá submeter ao Governo, no dia 30 de Agosto, o versão final do anteprojecto de revisão do Código Penal. Entrevista com Abdul Carimo no dia 21 de Agosto de 2006.

438 Por exemplo, *Jornal Notícias*, “Populares lincham criminosos no. S. Dâmaso,” Maputo, 26 de Janeiro de 2005; *Jornal Notícias*, “Moradores invadem esquadra contestando inoperância policial – na segunda feira de pavor, populares lincham dois gatunos,” Maputo, 15 de Setembro de 2005.

439 Constituição de 2004, art.179, n.º 2.

440 Constituição de 2004, parágrafo i) do art. 159.

441 Veja-se Bernabé Lucas Nkhomo, *Urias Simango, um Homem uma Causa*, Maputo, 2004, p. 11.

## F. Prisões

### Ordenamento jurídico

Até Maio de 1996, a legislação regulando o sistema prisional datava do período colonial e da independência moçambicana.<sup>442</sup> Durante o colonialismo, as prisões estavam sob a tutela do Ministério da Justiça. Com a independência em 1975, a gestão das prisões passou a estar dividida entre o Ministério do Interior e o Ministério da Justiça.<sup>443</sup> Ambos os ministérios tinham uma Direcção Nacional de Prisões, que era responsável pela gestão e administração das prisões sob sua tutela. Não existem prisões privadas em Moçambique.

O Ministério da Justiça era responsável pelas cadeias centrais, cadeias provinciais, cadeias distritais, uma prisão feminina (Centro de Reclusão Feminina de Ndlavela), penitenciárias<sup>444</sup> e centros abertos. Existem aproximadamente doze cadeias centrais e prisionais, que albergam reclusos a cumprir penas superiores a três meses, e aproximadamente quarenta centros abertos (prisões agrícolas, onde os reclusos que demonstram bom comportamento ou estão a atingir o fim de cumprimento das suas penas se ocupam de actividades agrícolas ou outras).<sup>445</sup> O Ministério do Interior era responsável pelas cadeias civis (para reclusos que aguardam julgamento e os condenados por crimes menos graves, como furto), prisões de alta segurança e esquadras da polícia. O Ministério do Interior tinha sob sua gestão aproximadamente 16 prisões e 2 centros abertos.<sup>446</sup> Antes de um detido ser formalmente acusado, era albergado numa prisão do Ministério do Interior e, após condenação, era transferido para uma prisão quer do Ministério do Interior, quer do Ministério da Justiça, dependendo do crime. O sistema prisional não estabelece centros correcionais separados para criminosos juvenis.

A divisão das responsabilidades de gestão e a falta de um sistema de planificação coerente trouxe sérios problemas de coordenação no sistema prisional. Reconhecendo a necessidade crítica de reforma,<sup>447</sup> o Conselho de Ministros aprovou a nova Política Prisional em 2002.<sup>448</sup> O processo de consulta durante a elaboração da política foi fraco; mesmo ao nível do Governo, outros ministérios, como o Ministério da Saúde e o Ministério da Mulher e Coordenação da Acção Social, não foram consultados. Contudo, a política reconhece muitos dos problemas-chave enfrentados pelo sistema prisional, incluindo a superlotação e as precárias condições de deten-

---

442 O principal instrumento legislativo é o decreto-lei 26.634 de 1936, com algumas alterações introduzidas pelo decreto-lei 39.997 de 1954.

443 Decreto n.º 1/75.

444 As penitenciárias são para os reclusos que cumprem sentenças superiores a dois anos.

445 *Prisões em Moçambique: Relatório sobre a visita de 14-24 Dezembro de 1997 pelo Prof. E.V.O. Dankwa, Relator Especial sobre Prisões e Condições de Detenção em África*, Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, Série IV N.º 3. Para mais informações sobre centros abertos, veja-se PNUD, *Centros Abertos Prisionais em Moçambique*, Maputo, 2001.

446 *Ibid.*

447 Veja-se por exemplo PNUD, *O Sistema Prisional em Moçambique*, Maputo, 2000; *Prisões em Moçambique: Relatório sobre a visita de 14-24 Dezembro de 1997 pelo Prof. E.V.O. Dankwa, Relator Especial sobre Prisões e Condições de Detenção em África*, Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, Série IV N.º 3; *Prisões em Moçambique: Relatório sobre a segunda visita de 4-14 de Abril de 2001 pelo Dr. Vera Chinwa Relator Especial sobre Prisões e Condições de Detenção em África*, Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, Série IV N.º 8.

448 *Política Prisional*, aprovada pela resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2002, 27 de Agosto de 2002.

ção,<sup>449</sup> a falta de medidas para reintegração dos condenados, questões de recursos humanos e dificuldades financeiras e de planificação.<sup>450</sup> Ela também realça a necessidade de reforma total do ordenamento jurídico que rege as prisões e recomenda que o Ministério do Interior e o Ministério da Justiça trabalhem em conjunto com vista à unificação da estrutura administrativa dualista.<sup>451</sup>

Como indicativo de um claro compromisso de reunificação do sistema, foi estabelecida a Unidade Técnica de Unificação do Sistema Prisional (UTUSP), sob supervisão do Ministério da Justiça, com a função de desenhar um novo ordenamento jurídico, que foi aprovado em Maio de 2006, com a criação do Serviço Nacional das Prisões (SNAPRI), órgão único responsável pela gestão e administração das prisões em Moçambique. O SNAPRI é um órgão subordinado ao Ministério da Justiça que tem como tarefa principal orientar os serviços de detenção e execução das penas e medidas de segurança.<sup>452</sup> As principais atribuições do SNAPRI são:<sup>453</sup>

- A verificação da legalidade das detenções;
- A execução das penas privativas de liberdade e medidas de segurança;
- A superintendência da gestão dos estabelecimentos prisionais e de execução de medidas de segurança;
- A reeducação dos reclusos;
- A segurança e protecção dos estabelecimentos prisionais e de execução das medidas de segurança;
- A promoção e gestão de contratos de trabalho dos reclusos;
- A elaboração e implementação de projectos de políticas e estratégias de reintegração social.

O SNAPRI é dirigido por um Director-geral, nomeado pelo Primeiro-Ministro sob proposta do Ministro da Justiça.<sup>454</sup> A tipologia dos estabelecimentos prisionais (comuns e especiais) manter-se-á em vigor até a reforma da Lei da Organização Prisional.<sup>455</sup> Os quadros das antigas direcções prisionais do Ministério do Interior e da Justiça passam automaticamente para o SNAPRI.<sup>456</sup>

---

449 Também existem compromissos para cumprir as condições estipuladas nas Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos e a Declaração de Kampala sobre as Prisões e as Condições de Detenção em África.

450 *Política Prisional*, p. 6.

451 *Ibid.*, p.5. A política prevê reforma nas seguintes áreas: a) organização institucional e descentralização; b) comunicação institucional e cooperação; c) infraestruturas e propriedade; d) recursos humanos e formação profissional; e) tratamento de reclusos; f) fiscalização de prisões; e g) reforma legal.

452 Decreto n.º 7/2006, 17 de Maio 2006, art. 2.

453 *Ibid.*, art. 3.

454 *Ibid.*, art. 4.

455 *Ibid.*, art. 22, n.º 2.

456 *Ibid.*, art. 30.

## Taxa de reclusão

Em 2000, existiam um total de 8.812 detidos em prisões moçambicanas, divididos entre as antigas prisões sob tutela do Ministério da Justiça (5.782) e do Ministério do Interior (3.030).<sup>457</sup> A taxa de reclusão em Moçambique é baixa, com 50 reclusos por cada 100.000 habitantes, comparada com uma média de 112 por 100.000 entre os países africanos.<sup>458</sup>

No entanto, a maioria da população prisional é composta por jovens. Em 2001, a polícia lançou uma iniciativa anti-crime, que resultou num influxo de jovens reclusos, muitos dos quais aguardam julgamento por pequenos crimes. Aproximadamente 30% dos reclusos julgados e condenados têm entre 16-20 anos de idade. Os menores de 25 anos representam 48% dos reclusos condenados e 63% do total da população prisional (incluindo detidos a aguardar julgamento).<sup>459</sup> Os menores de 16 anos de idade não deveriam ser detidos; contudo, durante as suas visitas às prisões moçambicanas, o Relator Especial encontrou casos de jovens detidos que afirmavam ter menos de 16 anos de idade.<sup>460</sup> Embora a polícia seja obrigada a registar a identidade dos detidos, até recentemente muitos cidadãos não tinham bilhete de identidade.<sup>461</sup>

Em 2000, as mulheres representavam aproximadamente 6% do total da população prisional.<sup>462</sup> Dados fornecidos pelo Ministério da Justiça indicam que, em Junho de 2002, as mulheres representavam 3,4% dos reclusos nas prisões do Ministério da Justiça.

## Condições de detenção

As condições de detenção em celas da polícia e prisões não respeitam as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos, com grande sobrelotação, pobres infraestruturas físicas e uma contínua falta de condições sanitárias e de acesso a serviços de saúde básicos.

Um dos principais problemas do sistema é a sobrelotação: em 2000, o nível de ocupação era de 144%, baseado numa capacidade prisional oficial de 6.119.<sup>463</sup> A Liga Moçambicana dos Direitos Humanos (LDH) reportou, em Setembro de 2004, que existiam 2.538 detidos num estabelecimento prisional com capacidade para albergar 800 reclusos.<sup>464</sup> Muitas prisões estão num estado de extrema degradação (agravado pelos danos provocados pelas cheias de 2000), significando que a real capacidade do sistema prisional está muito abaixo da capacidade teórica: algumas áreas das prisões são inabitáveis e outras prisões estão completamente encerradas.<sup>465</sup>

Nestas circunstâncias, os reclusos enfrentam condições desumanas, com uma alimentação precária e falta de acesso à água potável, sanitários atroz, com falta de sabão e equipamentos

---

457 PNUD, *O sistema Prisional em Moçambique*, Maputo, 2000.

458 Centro Internacional de Estudos Penitenciários em [www.prisonstudies.org](http://www.prisonstudies.org).

459 PNUD, *O sistema Prisional em Moçambique*, Maputo, 2000.

460 *Prisões em Moçambique: Relatório sobre a segunda visita de 4-14 de Abril de 2001 pelo Dr. Vera Chinwa Relator Especial sobre Prisões e Condições de Detenção em África*, Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, Série IV N°8, p. 31.

461 Um novo sistema de identificação civil foi posto a funcionar. Já começou a emitir bilhetes de identidade, embora ainda exista muito a fazer antes que todos os cidadãos moçambicanos estejam registados.

462 PNUD, *O Sistema Prisional em Moçambique*, Maputo, 2000.

463 Ibid.

464 Liga Moçambicana dos Direitos Humanos (LDH), citada pelo US State Dept, *Country Report on Human Rights Practice*, 2004.

465 *Prisões em Moçambique: Relatório sobre a segunda visita de 4-14 de Abril de 2001 pelo Dr. Vera Chinwa Relator Especial sobre Prisões e Condições de Detenção em África*, Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, Série IV N°8, pp. 8-10.

de limpeza, acesso limitado a casas de banho e água e falta de bens básicos, como pratos, camas, cobertores e roupa. Muitas vezes, aos reclusos não é concedido tempo para exercícios físicos.<sup>466</sup> Apenas os reclusos que recebem apoio dos seus familiares conseguem ter condições ligeiramente melhores. A qualidade do tratamento médico varia de prisão para prisão, mas muitas vezes existe falta de medicamentos e instalações hospitalares adequadas, ou o pessoal dos serviços prisionais não está disponível para transferir os reclusos para hospitais fora das prisões. Tuberculose, malária, doenças de pele e HIV/SIDA são os principais problemas que afectam a população prisional; doenças e morte por HIV/SIDA são um problema crescente. Não existe nenhuma disposição legal que preveja a possibilidade de libertação antecipada de reclusos em fase terminal de doença. Apenas para fornecer alguns exemplos de resultados de relatórios sobre visitas independentes a prisões: em 2001, o Relator Especial descreveu as condições da Cadeia de Máxima Segurança de Tete (então sob tutela do Ministério do Interior) como “uma ameaça à vida”<sup>467</sup>; em 2002, a LDH apresentou recomendações para melhoria das condições em cada prisão<sup>468</sup>; e em 2004, uma equipa nacional, incluindo membros da Ordem dos Advogados de Moçambique, visitou várias prisões, incluindo a Cadeia Central da Beira, e reportou condições de inabitabilidade.<sup>469</sup>

Embora exista uma prisão feminina separada em Maputo, o Centro de Reclusão Feminina de Ndlavela, as mulheres também são detidas em prisões masculinas. Em princípio, pelo menos ao nível provincial, os homens e mulheres são mantidos separados; contudo, esta separação nem sempre é observada. Outros tipos de segregação previstos nas Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos, como separação dos detidos que aguardam julgamento dos reclusos condenados; os jovens dos adultos; ou mesmo reclusos saudáveis dos doentes, são raramente implementadas.<sup>470</sup> A coabitação de criminosos juvenis, incluindo aqueles com menos de 16 anos, com os mais velhos, tem o mesmo efeito dramático de muitas outras prisões do mundo, transformando as prisões em “centros de formação criminal”.<sup>471</sup>

As prisões têm falta de pessoal, principalmente pessoal formado. Alguns estudos sugerem que as medidas disciplinares e punitivas nas prisões incluem tratamento desumano e tortura. De acordo com o estudo do PNUD, aproximadamente um terço das mulheres e dos reclusos menores de idade reportou a ocorrência de violência.<sup>472</sup> É difícil estimar a corrupção entre os funcionários prisionais, mas parece ser um problema endêmico, principalmente em relação a reclusos de alto perfil ligados a redes de crime organizado. O caso mais notório é o de Aníbal dos Santos Júnior (Anibalzinho), agora condenado pelo seu papel no homicídio de Carlos Cardoso, que conseguiu escapar da cadeia de máxima segurança da Machava duas vezes num período de

---

466 Ibid. Veja-se também *Relatório sobre Direitos Humanos em Moçambique 2000-2002*, Maputo, Moçambique, p. 67.

467 Ibid., p. 30.

468 LDH, *Relatório sobre Direitos Humanos em Moçambique 2000-2002*, Maputo, Moçambique.

469 Agência de Informação de Moçambique, “Centenas de reclusos aguardam julgamento,” em *Relatórios da AIM*, 3 de Fevereiro de 2005.

470 *Prisões em Moçambique, 4 – 14 de Abril de 2001, por Dr. Vera Chinwa, Relator Especial sobre Prisões e Condições de Detenção em África*, Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, Série IV N°8, p. 10.

471 Veja-se *Condenados de Maputo*, Luis de Brito, Maputo, 2002.

472 PNUD, *O Sistema Prisional em Moçambique*, Maputo, 2000.



dois anos.<sup>473</sup> Nos últimos anos, verificaram-se homicídios de directores de prisões; em 2003, do director da cadeia de máxima segurança de Maputo, e, em 2005, do director da Cadeia Central de Maputo, Jorge Microsse.<sup>474</sup>

O Governo tem tomado algumas iniciativas para descongestionar e melhorar as condições das prisões. Foram destinados fundos, através do orçamento de Estado, para a reabilitação de prisões, embora o seu desembolso seja lento.<sup>475</sup> Nos últimos anos, foram realizados alguns “julgamentos em campanha”, nos quais os juízes visitaram as prisões directamente, de forma a rever a legalidade das detenções e julgar casos de uma determinada jurisprudência (crimes equivalentes a menos de dois anos de prisão). A prática de “julgamentos em campanha” não está estabelecida na lei e alguns vêem riscos de corrupção quando a justiça é administrada fora dos tribunais, como, por exemplo, o risco de serem oferecidos subornos a juízes. A institucionalização desta nova prática, incluindo a sua regulamentação jurídica, seria uma forma de mudança para boas práticas padronizadas.

Questões estruturais fundamentais ainda precisam de ser analisadas. A sobrelocação está ligada a um conjunto de questões dentro do sector da justiça, especialmente as relacionadas com a justiça criminal, incluindo: legislação desactualizada que regula os procedimentos criminais, falta de disposições para penas alternativas e grandes constrangimentos e atrasos em levar processos a julgamento. Os problemas com instituições do sistema de justiça (polícia de investigação, Ministério Públicos, tribunais, Ministério da Justiça) não devem ser vistos como questões de instituições individuais, mas sim como parte do sistema de justiça criminal como um todo. Foram avançados alguns passos para melhorar a eficácia do Judiciário, mas parece que o sector prisional será o último elo da cadeia a beneficiar de uma reforma alargada do sector da justiça.

## Fiscalização das prisões

ONGs nacionais e internacionais têm manifestado-se publicamente sobre as condições das prisões, mas elas precisam de autorizações especiais para visitar as prisões (que eram mais fáceis de obter junto do Ministério da Justiça do que do Ministério do Interior). As duas visitas dos Relatores Especiais sobre Prisões e Condições de Detenção da Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos tiveram um papel importante para sublinhar as precárias condições prisionais em Moçambique.

Uma medida inovadora foi a implementação das Comissões de Reforço da Legalidade. Estas comissões visitam prisões e analisam os processos dos reclusos para rever a legalidade das suas detenções. Elas operam a nível provincial e incluem representantes do Ministério da Justiça, comandos provinciais de polícia, Ministério Público, Judiciário e os directores das prisões. Em 2004, estas comissões visitaram diversas prisões.<sup>476</sup>

A política prisional de 2002 definiu dois tipos de fiscalização: interna e externa. O Relator

---

473 “A trial ends in Mozambique, but many questions however remain,” *The New York Times*, 21 de Janeiro de 2006.

474 Agência de Informação de Moçambique, “Director da Prisão assassinado,” em Relatórios da AIM, 4 de Novembro de 2005.

475 O *Balanço do PES 2005* relatou que o trabalho de reabilitação ainda decorre nas penitenciárias de Mabalane, Manica e Nampula, e que tinha sido completado numa prisão em Matutuine, para permitir uma capacidade adicional de 1.500 reclusos, p.110.

476 Entrevista com o Secretário Executivo da CCLJ, 2005.

Especial referiu-se a mecanismos internos de reclamação em vigor que os reclusos podem usar, embora exista pouca informação adicional disponível sobre como estes mecanismos funcionam.<sup>477</sup> A política prisional estabelece que a fiscalização externa deve ser feita por instituições do sector da justiça, juntamente com outras instituições ou órgãos que tenham competência legal para a fiscalização, nos termos da Constituição e legislação em vigor. A política não especifica que órgãos devem fazer parte deste mecanismo de fiscalização externa. A política no entanto prevê um comité de aconselhamento, incluindo grupos da sociedade civil, para supervisão de matérias relacionadas com as condições de detenção. Em Março de 2006, não existia ainda nenhum ordenamento legal adicional para a fiscalização externa e não existem actualmente mecanismos domésticos independentes e institucionalizados para supervisão das condições das prisões. Tal como com a força policial, esta é uma lacuna crítica que precisa de ser preenchida.

## G. Falta de acção do Estado contra o crime

Após a independência e no contexto da “revolução”, os grupos de vigilância popular (GVPs) eram visivelmente activos e ligados aos serviços secretos do Estado, o Serviço Nacional de Segurança Popular (SNASP). Mais tarde, durante a guerra civil, os voluntários eram encorajados a contribuir para a segurança das comunidades locais, muitas vezes com ajuda do exército, incluindo armas e formação.

A promoção e uso de grupos de vigilantes pelo Estado já não é uma prática comum. Parece que a principal causa de actividade de vigilantes, quando tal ocorre, é a percepção de que a polícia e o Judiciário são incapazes de responder ao crime, levando os cidadãos a procurar justiça pelos seus próprios meios. O juiz-presidente do tribunal distrital do Chókwe indicou a correlação entre as frequentes actividades de vigilantes em Chilembene e a falta de qualquer tribunal acessível:<sup>478</sup>

Muitos casos de actividade vigilante ocorrem na área de Chilembene ... O administrador do distrito começou uma campanha de responsabilização, pedindo aos cidadãos que evitem fazer justiça pelas próprias mãos. Penso que o facto de não existir nenhum tribunal perto leva a muitos destes casos ... Chilembene está a cerca de 60 km de Chókwe e muitas pessoas não sabem que existe lá um tribunal, apenas conhecem a esquadra da polícia. Aqui no Chókwe, os casos de vigilantes são raros porque as pessoas vão primeiro à polícia e depois ao procurador. Um dos motivos porque as pessoas de outras áreas do distrito não vão aos tribunais é porque é muito longe daqui – poderia demorar um dia ou dois para chegar ao procurador ou ao tribunal. A falta de tribunais comunitários nos distritos também é um factor agravante...

O juiz-presidente do tribunal distrital de Montepuez disse também que, mesmo nas áreas em que os tribunais existem, a qualidade dos seus serviços pode levar a que os cidadãos pratiquem

---

<sup>477</sup> *Prisões em Moçambique, 4 – 14 de Abril de 2001, por Dr. Vera Chirwa, Relator Especial sobre Prisões e Condições de Detenção em África, Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, Série IV N°8, pag. 19.*

<sup>478</sup> Entrevista com o juiz-presidente do tribunal distrital de Chókwe, 6 de Agosto de 2005.

acções espontâneas:

Sim, temos ouvido falar de cidadãos que fazem justiça pelas próprias mãos...Por exemplo, houve o caso de um indivíduo que foi apanhado em flagrante a roubar numa casa... a multidão espancou-o até à morte, após lhe terem espetado um prego na cabeça...Estamos agora a lidar com o caso no nosso tribunal. As principais vítimas desta violência tendem a ser ladrões. Estes casos ocorrem até aqui, onde temos um tribunal e outras autoridades para fazer cumprir a lei...pelo que na minha óptica estes casos não são apenas devido a ausência de tribunais ou porque os tribunais não trabalham devidamente...Existem outras causas por detrás disso que deveriam ser estudadas...algumas vezes vemos a predominância de vingança e emoções...

Embora o Governo esteja a tentar desencorajar a actividade de vigilantes ao levantar processos contra os prevaricadores, é muito difícil determinar responsabilidades por actividades de vigilantes, pois muitas vezes as potenciais testemunhas são com eles solidárias.<sup>479</sup>

## Acção de vigilantes: cidadãos fazem justiça pelas próprias mãos

Na segunda-feira de manhã, 12 de Setembro de 2005, um grupo de residentes do bairro Mavalane “B”, na cidade de Maputo, marchou para a esquadra de polícia local, localizada no bairro do Hulene, aparentemente para apresentar às autoridades policiais um leque de reclamações relacionadas com problemas criminais que afectam o seu bairro. Perante as preocupações do grupo, as autoridades policiais responderam que o seu maior problema era a falta de meios que lhes permitisse combater devidamente a criminalidade. Esta resposta enfureceu a multidão, que retaliou com o linchamento de dois criminosos que estavam ou no meio da multidão ou tinham sido detidos umas horas antes em flagrante delito. Um dos presumíveis criminosos foi espancado até à morte e ao outro foi ateado fogo após ter sido torturado pela multidão.

Foi também reportado que o bairro estava a viver um clima geral de terror devido à onda de crimes, principalmente devido a criminosos de bairros próximos, como Hulene e Laulane, que andavam a disparar, atacavam e violavam cidadãos. Estes crimes eram reportados às autoridades locais mas nenhuma acção era tomada, criando um sentimento de impunidade. É também sabido que, após o assalto e linchamento que aconteceu na esquadra da polícia, ouviu-se os cidadãos dizerem que “enquanto a polícia continuar a seguir a cultura do “deixa andar”, ignorando as preocupações dos cidadãos, indiferente à situação instável, o linchamento continuará a ser o mais efectivo combate à criminalidade que ameaça o bairro”.

### **FONTE:**

*Jornal Notícias de 15 de Setembro de 2004 com o título “Habitantes invadem esquadra da polícia contestando a inoperatividade da polícia”.*

479 Ibid. Também, informação escrita prestada pela AMMCJ à AfriMAP, 28 de Março de 2005.



# 6

## Acesso à justiça

Em resumo, apesar dos seus esforços para realizar reformas, o Estado não tem conseguido garantir o acesso à justiça aos seus cidadãos, em especial para aqueles que vivem nas áreas rurais ou mais remotas. A realidade para muitos moçambicanos é que os tribunais são inacessíveis, bloqueados por um conjunto de obstáculos, incluindo dificuldades financeiras e a sua localização física. Como resultado, muitos cidadãos continuam a confiar em mecanismos tradicionais de resolução de conflitos, nomeadamente tribunais comunitários e líderes locais. A melhoria do acesso à justiça para a maioria dos cidadãos implica a resolução dos obstáculos ao acesso à justiça formal, bem como uma maior atenção aos meios informais. Ademais, o Governo deveria assegurar que, apesar da ausência de uma lei escrita, os padrões constitucionais e de direitos humanos prevaleçam nestes fóruns, prestando-lhes também um maior apoio material e técnico.

### A. Conhecimento dos direitos

A consciência e o conhecimento dos direitos são extremamente baixos entre os moçambicanos. Não existem inquéritos ou estudos sistemáticos que tenham avaliado os “níveis” de conhecimento, ou identificado grupos sociais ou geográficos onde o problema seja mais acentuado. Contudo, esta questão é largamente reconhecida por figuras séiores do sector da justiça. Em 2001, o Procurador-Geral da República, no seu relatório anual à Assembleia da República, destacou a necessidade de aprimorar o conhecimento dos cidadãos sobre os seus direitos.<sup>48o</sup> Em 2005, o Presidente do Tribunal Supremo também falou do problema:

Quando se discute a questão de legalidade e acesso à justiça, somos tentados a reduzi-la ao funcionamento dos tribunais, o serviço do Ministério Público, prisões (...). Mas existem outros factores que limitam o grau de

---

48o Informação anual do Procurador-Geral da República à Assembleia da República, AR/Infor/156/07.03.2001, p. 41.

acesso à justiça (...) como a ignorância ou conhecimento deficiente da lei pelos cidadãos (...) o défice de cultura jurídica e a corrupção generalizada. (...). O nosso acesso à justiça pressupõe o conhecimento dos direitos e liberdades inerentes à condição de cidadão. (...). Vivemos numa sociedade em que formalmente prevalece a supremacia da lei, mas somos dominados por um enorme défice de conhecimento da lei.<sup>481</sup>

Os esforços feitos pelo Estado para disseminar informação entre os cidadãos relativamente a direitos e legislação têm sido muito esporádicos. O Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE)<sup>482</sup> levou a cabo algumas campanhas de educação cívica no âmbito das eleições, informando e encorajando os cidadãos a exercerem o seu direito de voto. Em meados da década de 90, o Ministério do Interior produziu um programa de TV que gerou algum impacto positivo, “*Pela Lei e Ordem*”, que transmitia mensagens sobre o conhecimento de direitos. Nos últimos anos, não têm existido esforços sérios por parte do Estado para aumentar o conhecimento sobre direitos. Os tribunais também têm estado inactivos nesta questão, apesar do disposto no art. 213 da Constituição de 2004, que estabelece que os tribunais devem educar os cidadãos e a administração pública na observância da lei, assim promovendo “uma justa e harmoniosa convivência social”. Particularmente, os cidadãos precisam de informação sobre as novas disposições incluídas no Capítulo dos Direitos, Deveres e Liberdades Fundamentais da Constituição de 2004; caso contrário, estas disposições correm o risco de se tornarem mera retórica.

As organizações da sociedade civil têm jogado um papel mais activo, participando activamente na educação sobre direitos. Por exemplo, durante o período 1996-1997, quando o Estado estava a formular a nova lei de terras, ONGs, igrejas e líderes comunitários organizaram-se e tomaram parte na Campanha Terra, por meio da qual buscaram mobilizar os cidadãos a engajarem-se nas discussões referentes à nova lei para propósitos de advocacia. Após a Lei de Terras ter sido aprovada, tais grupos trabalharam em conjunto para informar os cidadãos sobre os novos direitos. Contudo, apesar de alguns esforços notáveis por parte da sociedade civil, o conhecimento pelos cidadãos dos seus direitos humanos fundamentais continua muito pobre.

## **B. Acesso físico**

O difícil acesso físico aos tribunais, especialmente para os cidadãos que residem em distritos afastados das áreas urbanas ou das capitais provinciais, é um impedimento real à efectivação do acesso aos tribunais formais. A Pesquisa Nacional sobre Governança e Corrupção demonstrou que, para os agregados familiares, a localização física dos tribunais é um dos três maiores obstáculos para o acesso à justiça, sendo os outros dois os custos financeiros envolvidos e a corrupção (que indirectamente tem também implicações no acesso financeiro).<sup>483</sup> Esta Pesquisa conclui que apenas 5% das famílias tinham recorrido aos tribunais judiciais no ano anterior. Das famílias

---

<sup>481</sup> Discurso do Presidente do Tribunal Supremo na abertura do ano judicial, Março de 2005, pp. 12 e 13.

<sup>482</sup> STAE é órgão integrado no Ministério da Administração Estatal (MAE), mas funcionalmente dependente da Comissão Nacional de Eleições (CNE)

<sup>483</sup> Pesquisa Nacional sobre Governança e Corrupção, 2003, p.16.

que responderam positivamente, 2,9% habitavam áreas rurais, e 6,9% áreas urbanas.<sup>484</sup>

A Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais estabelece que cada província tenha um tribunal provincial e cada distrito tenha um tribunal distrital.<sup>485</sup> Enquanto cada uma das províncias tem um tribunal provincial em funcionamento, existem apenas 93 tribunais distritais operativos, distribuídos pelos 128 distritos de Moçambique.<sup>486</sup> Além disso, distritos centralmente localizados têm mais do que um tribunal distrital, concentrando ainda mais a sua distribuição geográfica.

As enormes distâncias dentro de Moçambique (a costa do país tem quase 2,500 km de comprimento), conjugadas com uma rede de transportes muito pobre, fazem com que a distância que os cidadãos têm que percorrer para chegar aos tribunais é, em muitos casos, proibitiva. Isto é particularmente verdade se um caso apresentado por um cidadão precisa ser resolvido num tribunal provincial, como deveria ser o caso de qualquer processo-crime que corresponda a uma pena de prisão superior a dois anos. Mesmo dentro dos distritos, as distâncias entre as localidades e a vila principal, onde o tribunal está localizado, podem ser enormes: por exemplo, de Chókwe a Chilembene (55 km), ou de Nova Mambone a Jofane (mais de 100 km). Na realidade, os tribunais comunitários, dos quais o Ministério da Justiça estimou existirem 1.653 em Julho de 2004 (muito embora uma parcela destes possa estar a funcionar só em nome), representam um mecanismo muito mais acessível para a maioria dos cidadãos.<sup>487</sup> (veja-se a Secção 6.F *Tribunais comunitários*) Em geral, os tribunais não têm acesso a instalações como rampas de acesso ou locais para estacionamento de pessoas portadoras de deficiências físicas. O Tribunal Supremo foi reabilitado em 2002, mas não foram feitas acomodações para pessoas portadoras de deficiências físicas.

Em coordenação com os serviços do Ministério Público provincial, as autoridades judiciais da província de Inhambane começaram a viajar para distritos remotos, como Nova Mambone, onde conduziram sessões do tribunal provincial como forma de levar os tribunais aos cidadãos.<sup>488</sup> Até agora, este é um mecanismo ad hoc, não institucionalizado, mas que representa uma potencial medida inovadora para melhorar o acesso dos cidadãos aos tribunais. O Presidente do Tribunal Supremo tem visitado os tribunais provinciais e distritais para encorajar esta prática, faltando verificar-se quão extensivamente isto será feito.

### **C. Acesso financeiro**

O acesso financeiro à justiça em Moçambique não pode ser devidamente entendido sem referência à situação de grave pobreza em que se encontra o país. Moçambique classifica-se na 168<sup>a</sup> posição, ou 10<sup>a</sup> começando de baixo, no Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD. Em 2003, 54% dos moçambicanos viviam abaixo da linha da pobreza (vivendo com menos de um dólar por dia).<sup>489</sup> Neste contexto, mesmo com a assistência jurídica e a isenção do pagamento de

---

484 Pesquisa Nacional sobre Governança e Corrupção, 2003, pp.176-177.

485 Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, Lei n.º 10/92.

486 Discurso do Presidente do Tribunal Supremo na abertura do ano judicial, 2006, p.7.

487 Ministério da Justiça, Relatório do 10.º Conselho Coordenador do Ministério da Justiça, Tete, 13-15 de Julho de 2004, como citado na *Anteproposta da lei de bases do sistema de administração da justiça*.

488 Entrevista com o juiz-Presidente do tribunal distrital de Nova Mambone, Nova Mambone, 6 de Agosto de 2005.

489 Presidente Guebuza, discurso ao UN High-Level Plenary Meeting, 15 de Setembro de 2005, Nova Iorque, Estados Unidos.

custas judiciais, custos como o transporte para chegar aos tribunais e o alojamento fora de casa podem ser obstáculos insuperáveis.

## Custas judiciais

Para o cidadão médio, as custas judiciais necessárias para apresentar um caso em tribunal são proibitivamente caras. Como o Juiz-Conselheiro Luís Mondlane disse, “se analisarmos o montante que os cidadãos têm que pagar para a justiça em termos absolutos, não é tão alto como os tribunais de outros países; contudo, para um país tão pobre como Moçambique, o impacto é sério.”<sup>490</sup> Em 2003, o rendimento anual médio per capita em Moçambique era de USD 259.<sup>491</sup>

As custas judiciais estão estabelecidas no Código das Custas Judiciais,<sup>492</sup> que é extremamente complexo e pouco transparente. Um advogado entrevistado disse:

Não sei se alguém percebe os cálculos... Acho que nem os juízes percebem... porque, por exemplo, quando eu reclamo, o juiz decreta a diminuição do valor. Até houve uma vez em que o juiz reduziu para mais de metade do valor inicialmente estabelecido.<sup>493</sup>

Por exemplo, as seguintes custas aplicam-se para apresentar um caso cível no valor aproximado de 5,000,000 MT. (USD187).<sup>494</sup> O mesmo método de cálculo das custas judiciais aplica-se aos tribunais provinciais e distritais:

- O imposto de justiça é calculado a uma taxa de 9.5%, bem como uma taxa fixa:  $5,000,000 \text{ Mt} \times 9.5\% + 50,000 \text{ Mt} = 525,000 \text{ Mt}$ ; mais
- Uma taxa fixa de 5,000 Mt cobrada por cada caso submetido a tribunal; mais
- Uma taxa de 500 Mt por cada folha de papel usada para o processo; para 10 folhas de papel isto seria calculado como  $500 \text{ Mt} \times 10 = 5,000 \text{ Mt}$ ; mais
- Uma taxa adicional, que pode variar até um montante máximo de 25,000 Mt, neste caso: 5,000 Mt; mais,
- A taxa de defesa nacional (neste caso, 5.000,00 Mt);
- Custos postais poderão ser também incluídos, se aplicável.

Estes custos variados somam o total de 545,000 Mt (USD20), correspondendo a aproximadamente 11% do valor da acção. Embora o Código das Custas Judiciais estabeleça algumas isenções específicas relativamente ao pagamento de custas (como por exemplo, em relação a heranças abaixo de certo valor),<sup>495</sup> não estabelece nenhuma isenção genérica para aqueles com um rendimento abaixo de determinado nível. Para os que apresentem comprovativo de pobreza, a isenção

---

490Entrevista com o Juiz Luis Mondlane, 14 de Fevereiro de 2005.

491 Relatório sobre os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, Moçambique, Agosto de 2005, em [http://siteresources.worldbank.org/INTMOZAMBIQUE/Resources/undp\\_mdg\\_rptpdf.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTMOZAMBIQUE/Resources/undp_mdg_rptpdf.pdf). Última vez acedido em 21 de Março de 2006.

492 Código das Custas Judiciais, actualizado pelo decreto n.º 14/96, Maio de 1996.

493 Mesa redonda realizada na Ordem dos Advogados de Moçambique, Maputo, 2 de Março de 2005.

494 Taxas de câmbio em [www.oanda.com](http://www.oanda.com), 21 de Março de 2006. Baseado em Banco Mundial, *World Bank Legal and Judicial Sector Assessment*, 2004.

495 Código das Custas Judiciais, actualizado pelo decreto n.º 14/96, Maio de 1996.



pode ser dada mediante o pedido. Numa mesa redonda, os advogados sugeriram que as custas judiciais deveriam ser calculadas de forma mais simplificada, com taxas fixas de acordo com o valor das acções.<sup>496</sup>

## Custo da assistência jurídica

A barreira financeira imposta pelas custas judiciais é reforçada pelos honorários dos advogados. Por exemplo, em Maputo, os advogados cobram uma média de USD25.00/hora, ou uma soma total de aproximadamente USD350.00 por um caso relativamente simples, resolvido extrajudicialmente. Para uma firma de advogados conhecida, o custo subirá para perto de USD150.00/hora, ou um total mínimo de USD1,500.00 por caso.

Embora em teoria seja nomeado um representante legal para aqueles que não podem suportar o custo de um advogado, na prática a recusa de muitos membros da Ordem dos Advogados de Moçambique ou do IPAJ em prestar patrocínio jurídico implica a nomeação de um representante ad hoc, ou a transferência da responsabilidade do caso aos paralegais das organizações da sociedade civil (veja-se a Secção 5.C *Direito à Representação*).

## Custo dos subornos

Além dos custos visíveis impostos pelos valores cobrados por tribunais e advogados, a corrupção sob a forma de subornos constitui uma barreira financeira adicional. A Pesquisa Nacional sobre Governança e Corrupção demonstrou que 35% dos agregados familiares acreditam que se alguém vai aos tribunais um suborno tem que ser pago.<sup>497</sup> A ONG Associação Moçambicana das Mulheres de Carreira Jurídica (AMMCJ) indicou que conhecia situações em que foram solicitados subornos aos requerentes.<sup>498</sup> O Procurador-Geral falou publicamente do risco do sistema de justiça ser desacreditado pela prática de subornos:

Funcionários do sistema de justiça podem facilmente sucumbir a lucros fáceis na forma de gratificações e subornos; e porque os cidadãos pensam que não vale a pena reclamar sobre as violações à lei se o perpetrador tem uma vantagem financeira sobre eles. Em tal situação, o Estado de Direito não existe e não pode existir.<sup>499</sup>

## D. Direito a litigar / restrições jurisdicionais

Os sistemas de direito civil tendem a ser mais fracos comparativamente aos sistemas de *common law* no tocante ao *locus standi* (o direito a litigar) e petições *amicus curiae* (amigos do tribunal). Os dois termos não são familiares no sistema jurídico moçambicano. Alguns países nos quais se faz uso do sistema de direito civil, como o Brasil (mas não Portugal), têm previsto o *locus standi* e introduziram o *amicus curiae*.

Em Moçambique, o conceito mais próximo é o direito de acção popular, introduzido pela

---

496 Mesa redonda realizada na Ordem dos Advogados de Moçambique, Maputo, 2 de Março de 2005.

497 Pesquisa Nacional sobre Governança e Corrupção, 2003, p.194.

498 Informação escrita dada pela AMMCJ à AfriMAP, 28 de Março de 2005.

499 Informação anual do Procurador-Geral da República à Assembleia da República, AR – V/Infor./156/07.03.2001, p. 29.

primeira vez na Constituição de 2004 (art. 81). Tanto individualmente como em grupo, os cidadãos têm o direito a reclamar indemnizações e o direito a agir em defesa da saúde pública, direitos dos consumidores, conservação ambiental, património cultural e propriedade pública. Contudo, ainda não foi aprovada legislação que permita implementar e tornar eficaz estas disposições e não é claro qual o estatuto de tal legislação. Alguns anos atrás, uma empresa estrangeira estava envolvida na exploração e levantamento de tesouros arqueológicos, incluindo porcelanas chinesas e persas antigas, que tinham sido descobertas em navios afundados ao longo da costa da Ilha de Moçambique. Os residentes locais tentaram instaurar uma acção em tribunal para sustar as operações da empresa, mas o tribunal decidiu que eles não poderiam apresentar o caso, dada a falta de um ordenamento jurídico que permita acções populares.

É imperativo que seja aprovada legislação que permita a aplicação deste direito constitucional. A Lei de Terras, implicitamente, prevê o direito à acção popular, pois estabelece que as comunidades locais, como uma entidade, têm o direito de usar a terra, sem terem que constituir uma associação, sociedade ou outra entidade jurídica.<sup>500</sup>

## Restrições jurisdicionais

Como em muitos sistemas judiciais em todo o mundo, a instância do tribunal em que uma acção é julgada depende do valor do caso, para processos cíveis, e do tipo de sentença correspondente ao crime, para processos-crime. (veja-se a Secção 1.B. Estrutura dos Tribunais).

Acções cíveis com um valor inferior a 30,000,000 Mt devem ser julgadas em primeira instância nos tribunais distritais e as acções com valor superior a 30,000,000 Mt nos tribunais provinciais. Os tribunais distritais devem também ser utilizados para todas as acções de direito da família, à excepção de divórcios litigiosos, que devem ser julgados pelos tribunais provinciais.<sup>501</sup> Para aqueles que vivem nas zonas rurais longe das capitais provinciais, particularmente mulheres, que não podem deixar os seus filhos ou a sua residência por um período de vários dias, isto pode constituir um impedimento sério. Relativamente a conflitos laborais, as acções com um mínimo de 3,000,000 Mt devem ser julgadas em primeira instância nos tribunais provinciais, enquanto que as acções com valor superior a 1,000,000 Mt nos tribunais distritais de 1ª, enquanto que as superiores a 500,000 Mt nos tribunais distritais de 2ª.<sup>502</sup>

Quanto ao direito a recurso, em acções cíveis as restrições são determinadas pelo montante ou natureza da acção. As acções de valor inferior a 15,000,000Mt apresentadas aos tribunais distritais não podem ser objecto de recurso para os tribunais provinciais. As acções de valor inferior a 30,000,000 Mt apresentadas aos tribunais provinciais não podem ser objecto de recurso ao Tribunal Supremo. Na prática, devido a constrangimentos financeiros enfrentados pela maioria dos Moçambicanos, o recurso em acções cíveis não é uma opção. Para processos-crime, família e acções relativas a direitos de propriedade intelectual, não existem limites no direito a recurso.

---

500 Lei de Terras, Lei n.º 19/97, 2 de Fevereiro de 1997, art. 12.

501 Lei do divórcio não litigioso, Lei n.º 8/92, de 6 de Maio, art.7, n.o 2; e Código de Processo Civil, art. 312. Veja-se também o Decreto n.o 24/98, sob a jurisdição dos tribunais judiciais.

502 Decreto n.º 24/98 de 2 de Junho.

## E. Atrasos nos procedimentos judiciais

Os advogados entrevistados indicaram que, de acordo com a sua experiência, as acções cíveis podem demorar entre 3 a 4 anos para serem decididas num tribunal de primeira instância e 9 a 11 anos se recorridas para o Tribunal Supremo.<sup>503</sup> No início de 2005, existiam 699 acções cíveis<sup>504</sup> pendentes no Tribunal Supremo e, durante o ano, 484 novos casos deram entrada no sistema. No final de 2005, 1.070 processos estavam ainda pendentes; o Tribunal Supremo apenas conseguiu encerrar 10% das acções que aguardavam julgamento.<sup>505</sup> Como os advogados entrevistados reconheceram, para as pessoas que podem suportar os encargos financeiros, a acção de apresentação de um recurso constitui um mecanismo útil para atrasar o cumprimento de ordens judiciais. Mesmo as providências cautelares, que por lei deveriam estar decididas no prazo de 30 dias após a apresentação do pedido,<sup>506</sup> estão a ser atrasadas. Os dados fornecidos pelo Tribunal Provincial de Sofala indicam pedidos de providências cautelares que foram julgadas mas sobre as quais nada foi decidido por mais de cinco anos.<sup>507</sup>

## F. Tribunais comunitários

Em Julho de 2004, o Ministério da Justiça relatou a existência de 1.653 tribunais comunitários e aproximadamente 8.265 juízes comunitários.<sup>508</sup> (Veja-se a Secção 1.B, Estrutura dos Tribunais, para informações sobre a estrutura legal dos tribunais comunitários.) O Balanço do Plano Económico e Social (PES) de 2005 reportou que, durante 2005, mais de 120 novos tribunais comunitários tinham sido estabelecidos.<sup>509</sup> Com esta medida, os tribunais comunitários são claramente um foro mais alargado e acessível para a maioria dos cidadãos do que os 11 tribunais provinciais e 93 tribunais distritais em funcionamento. Contudo, o número de tribunais comunitários pode ser consideravelmente inferior ao indicado pelas estatísticas oficiais. Em 19 distritos visitados pela equipe do AfriMAP, foi difícil determinar se os tribunais comunitários funcionavam em todos os distritos. Em alguns casos, o director local da conservatória de registos e notariado (na qualidade de representante do Ministério da Justiça) não conseguiu confirmar se os tribunais comunitários estavam operacionais ou não.<sup>510</sup>

Os problemas que têm levado ao encerramento destes tribunais em algumas áreas incluem a falta de apoio financeiro e de pessoal. A Lei dos Tribunais Comunitários de 1992 estabelece que

---

503 Mesa redonda realizada na Ordem dos Advogados de Moçambique, Maputo, 2 de Março de 2005.

504 Isto inclui processos laborais (362 de 699 processos pendentes no início de 2005 e 670 de 1.070 processos pendentes no final de 2005).

505 Departamento de Informação Judicial e Estatística, Tribunal Supremo, *Movimento Processual do Tribunal Supremo e dos Tribunais Judiciais de Província, 2000-2005*, Maputo, 2006.

506 Código de Processo Civil, art. 381/a, n.º 2, de acordo com a Lei n.º 10/2002, sobre providências cautelares, 12 de Março de 2002.

507 E.g. Processo n.º 109/2000 (submetido em 2000, e ainda não decidido a 28 de Fevereiro de 2005), processo n.º 53/2001 (submetido em 2001, e ainda não decidido a 28 de Fevereiro de 2005), processo n.º 104/2002 (submetido em 2002, e ainda não decidido a 28 de Fevereiro de 2005)

508 *Jornal Notícias*, 15 de Julho de 2004, relatório ao X Conselho Coordenador do Ministério da Justiça, realizado em Tete, de 13 a 15 de Julho de 2004.

509 Governo de Moçambique, *Balanço do PES 2005*, Maputo, p.107.

510 A AfriMAP visitou 19 tribunais distritais entre 3-16 de Agosto de 2005. Veja-se o Anexo A para informações adicionais.

o estabelecimento de tribunais comunitários é da responsabilidade dos Governos provinciais,<sup>511</sup> e era entendimento geral que eles seriam financiados e apoiados pelo Ministério da Justiça. Contudo, o ordenamento jurídico relativo aos tribunais comunitários nunca foi complementado pelas correspondentes medidas administrativas, processuais ou técnicas, e a ligação entre os tribunais comunitários e os tribunais judiciais nunca foi claramente definida em legislação complementar. Com efeito, os tribunais comunitários foram abandonados pelo Ministério da Justiça, não recebendo qualquer apoio financeiro, material ou a nível de recursos humanos. Tais tribunais não estão sob qualquer controlo formal, incluindo no que diz respeito a nomeações ou lei aplicável.

Onde os tribunais comunitários existem, podem prestar um mecanismo acessível para a resolução de conflitos dos cidadãos, particularmente em áreas onde os tribunais distritais não estão em funcionamento ou estão muito distantes para os cidadãos. Em áreas em que não existem tribunais distritais, os tribunais comunitários tendem a participar na resolução de um amplo espectro de casos, conforme relatou um agente policial em Nacaroa:

A falta de tribunais judiciais nos distritos é um problema sério: somos forçados a enviar os casos para o tribunal comunitário, embora tenhamos consciência de que algumas vezes estão acima das suas competências. Tal como para processos cíveis, recorreremos ao tribunal comunitário para casos que constituem pequenas ofensas, por exemplo, uma tentativa de agressão que não resultou em qualquer dano físico.

(Entrevista com o sub-inspector Francisco Amisse Mucorola, agente permanente, que falou em representação do chefe da polícia do comando distrital de Nacaroa, Nampula, 11 de Agosto de 2005. )

O empenho financeiro necessário para a formação de juizes nos tribunais comunitários em funcionamento, visando o aprimoramento de suas capacidades, seria um importante investimento em direcção a um melhor acesso à justiça para os moçambicanos. Considerando-se o amplo alcance e o volume de casos decididos pelos tribunais comunitários, esta é uma área que merece atenção urgente.

Em áreas próximas de tribunais distritais, onde os tribunais comunitários foram estabelecidos, estes podem auxiliar na redução da pressão sobre o sistema formal, actuando como zona tampão para os já sobrecarregados tribunais distritais, permitindo uma mais rápida resolução dos conflitos que podem ser facilmente decididos. Os juizes-presidentes dos tribunais distritais de Chókwe e Nova Mambone (que não tinham tribunais comunitários em funcionamento) disseram que, por esse motivo, a implementação de tribunais comunitários seria desejável nos seus distritos, de forma a aliviar a carga de processos nos tribunais distritais.<sup>512</sup>

A anteproposta da Lei de Bases da Administração da Justiça indica que os tribunais comuni-

---

511 Lei dos Tribunais Comunitários, Lei n.º 4/92, art. 12. O ordenamento jurídico dos tribunais comunitários está descrito no Capítulo 1.C, Estrutura dos tribunais.

512 Entrevistas com os juizes presidentes dos tribunais distritais dos distritos de Chókwe e Nova Mambone, 3-16 de Agosto de 2006. O secretário de bairro de Chaquelane, muito longe do tribunal distrital, também disse que a existência de um tribunal comunitário iria fazer uma diferença consideravelmente positiva, 7 de Agosto de 2005.

tários são a base do sistema da administração da justiça<sup>513</sup> e os inclui no sistema da administração da justiça,<sup>514</sup> embora os defina como instâncias institucionalizadas não judiciais de resolução de conflitos.<sup>515</sup> A anteproposta pretende, no entanto, estabelecer uma conexão técnico-processual entre os tribunais comunitários e os tribunais judiciais ao indicar que os tribunais judiciais distritais julgam recursos das sentenças proferidas pelos tribunais comunitários, estão cientes dos conflitos de competências entre tribunais comunitários, e que o financiamento daqueles seria assegurado pelo Estado, através dos tribunais judiciais de província e pelos governos provinciais.<sup>516</sup>

A anteproposta estabelece que os objectivos do Tribunais Comunitários seriam a promoção do acesso à justiça e ao direito, a dinamização de uma justiça de proximidade, a prevenção de conflitos, o reforço da estabilidade social e valorização, na medida em que a Constituição o permita, das normas, regras, usos e costumes e demais valores sociais e culturais existentes na sociedade moçambicana.<sup>517</sup> Os tribunais comunitários seriam criados pelo Ministério da Justiça por indicação do juiz-presidente do tribunal provincial e ouvido o Conselho Provincial Coordenador das Justiças Comunitárias, cabendo a sua instalação ao respectivo tribunal provincial.<sup>518</sup> O CFJJ iria efectuar a formação e avaliação do desempenho dos tribunais comunitários.<sup>519</sup>

## Tribunais comunitários

*Entrevista com o juiz do tribunal comunitário, província de Nampula, 11 de Agosto de 2005*

(...) Sou o juiz presidente deste tribunal comunitário há muito tempo. Sou do tempo dos tribunais populares. Os meus colegas e eu fomos eleitos pela antiga Assembleia Popular local, em 1986. Nunca recebemos qualquer formação específica para as nossas funções como juízes dos tribunais comunitários. Apenas uma vez, logo após termos sido eleitos, passámos o dia num tribunal provincial e recebemos alguma informação sobre gestão de tribunais e termos jurídicos.

O nosso Tribunal Comunitário tem oito juízes e um escrivão. Somos todos voluntários pois não existem salários. Quando conseguimos receber algum dinheiro, ele é distribuído entre o pessoal como incentivo. Como os juízes não têm salário, nem qualquer outra fonte de rendimento, estão desmoralizados.

O nosso distrito não tem um tribunal judicial, pelo que o tribunal comunitário lida com todos os assuntos, incluindo aqueles que sabemos que deveriam ser tratados por um tribunal

513 Anteproposta da Lei de Bases da Administração da Justiça, art. 43, veja [www.utrel.gov.mz](http://www.utrel.gov.mz) consultado no dia 19 de Agosto de 2006.

514 *Ibid.*, art. 1 e 4.

515 *Ibid.*, art. 3.

516 *Ibid.*, art. 44.

517 *Ibid.*, art. 8.

518 *Ibid.*, art. 45.

519 *Ibid.*, art. 50.

judicial. A maioria dos casos que tratamos vêm dos Secretários de Bairro,<sup>520</sup> que os enviam para nós se eles não os conseguem resolver. Também temos casos que nos são enviados pelas esquadras de polícia. Também existem pessoas que contactam directamente o tribunal.

Resolvemos os casos principalmente com base nos costumes locais e senso comum (lei costumeira), mas algumas vezes baseamo-nos na lei escrita, especialmente nos processos-crime. O tribunal não tem as suas próprias cópias da legislação. Eu tenho alguma da principal legislação, tal como extractos do Código Penal, a Lei dos Tribunais Comunitários, a Lei de Terras, a Lei de Florestas e Fauna Bravia, e a nova Lei da Família. Ainda não tenho a nova Constituição.

Todos os processos que encerramos são arquivados; mantemos registos escritos. Não temos uma máquina de escrever, mas fazemos à mão. As sanções que aplicamos incluem multas, indemnizações e trabalho comunitário para o tribunal ou para a administração do distrito (e.g. varrer, trabalhar nas colheitas, etc.). Não temos uma prisão no distrito, mas existe uma cela perto da esquadra da polícia onde albergamos aqueles que pensamos que deveriam ser detidos enquanto aguardam o veredicto, ou quando decidimos emitir uma condenação à prisão. O máximo que podemos decidir são 30 dias, contudo tentamos não aplicar penas superiores de 3 a 5 dias, devido às pobres condições da cela. Ofensas criminais graves como homicídio (...) são enviadas à PIC. (...) Por forma a entregar uma queixa ao tribunal comunitário, a pessoa tem que pagar uma taxa, que pode ser de 5, 10, 15 ou 20 mil Meticais, máximo, dependendo da gravidade do caso. Este tribunal comunitário, que está na capital do distrito, apoia os outros 14 tribunais comunitários do distrito. Muitos desses tribunais têm tido uma redução do número de juizes porque alguns morreram ou foram transferidos para outros locais. Nunca houve nenhum processo de substituição, por exemplo, através de eleições. Estes tribunais não têm leis, apenas a lei que regula os tribunais comunitários. Algumas vezes, visito os outros tribunais comunitários, o mais longínquo é em Régulo Moria, na fronteira com o Distrito de Mecula, que fica a meio dia de bicicleta daqui. Além das visitas que faço, também realizamos duas reuniões anuais de avaliação, este ano já tivemos uma em Abril, que se realizou como de costume na sede da administração do distrito.

Não temos quaisquer ligações formais com os tribunais judiciais, mas quando vou a Nampula sou recebido pelo tribunal provincial e eles tentam ajudar-me quando solicito apoio técnico. Por exemplo, no ano passado fui recebido pelo Juiz Presidente do Tribunal Provincial, a quem apresentei a questão de excesso de trabalho e dificuldades que o Tribunal Comunitário enfrenta, ao ter que cumprir também as tarefas dos tribunais judiciais. Quanto a esta questão, foi-me dito para aguardar porque não existiam outras instruções sobre o assunto.

Não temos quaisquer ligações institucionais com as autoridades locais, embora aqui no distrito tenhamos que lidar com o administrador distrital. O director distrital de registos e notariado é apenas envolvido se os tribunais provinciais pedem alguns dados sobre os tribunais comunitários. Os tribunais comunitários funcionam em qualquer lugar, locais improvisados, mas aqui na sede temos um edifício que foi incendiado durante a guerra e que precisa de ser reconstruído; mas o espaço é adequado, temos alguma mobília, os maiores constrangimentos são a máquina de escrever e papel.

---

<sup>520</sup> Líder local de um bairro, designado pelo Governo.

Os tribunais tradicionais são também uma realidade neste distrito, especialmente os régulos<sup>521</sup>, que resolvem problemas sociais e quando são incapazes, os enviam para nós, tal como fazem os Secretários de Bairro. Os Secretários de Bairro podem ter os seus próprios mecanismos de resolução de conflitos, mas não são relacionados com os tribunais comunitários. A tendência hoje em dia é para os régulos, juntamente com os Secretários de Bairro, contactarem os tribunais comunitários para saber como lidar com os seus casos, para ter a certeza que tomam as decisões correctas....

## G. Justiça informal e tradicional

Fora do sector de justiça formal, existem vários elementos que se cruzam, reflectindo a existência de diferentes *loci* de autoridade entre as comunidades. Especialmente fora das cidades, os chefes tradicionais (*régulos*) muitas vezes continuam a manter influência entre os líderes eleitos localmente e reconhecidos pelo Estado – o secretário de bairro ou o secretário da povoação (em aldeias). Em algumas áreas, o secretário pode de facto ser o régulo, pelo que nesses casos as duas autoridades estão combinadas numa só pessoa. Tanto os régulos como os secretários possuem legitimidade dentro de determinadas comunidades para actuar como árbitros na resolução de conflitos. Médicos tradicionais, líderes religiosos e outros órgãos informais podem também participar. Especialmente no caso de pequenas disputas, tais mecanismos informais tendem a ser usados pelas comunidades. Como o administrador distrital de Nacarua, província de Nampula, afirmou:

Os cidadãos preferem resolver os seus problemas sociais privadamente, com a ajuda das autoridades locais, seja dentro da família ou junto da vizinhança e é aí que acaba.<sup>522</sup>

## Justiça tradicional

Apesar da disposição constitucional de 1975 (art. 4) sobre a eliminação das autoridades e estruturas tradicionais, ao longo dos anos os líderes tradicionais e os seus mecanismos tradicionais de resolução de conflitos continuaram a existir e a servir os cidadãos. A persistência destes mecanismos é, em parte, devida ao inadequado acesso aos tribunais judiciais e comunitários, bem como à enraizada actuação das práticas e costumes locais. A marcar um corte com a política anterior, a Constituição de 1990 reconheceu as “tradições, cultura e valores Moçambicanos”,<sup>523</sup> embora as autoridades tradicionais não tenham sido formalmente reconhecidas até 1997, através da Lei dos Órgãos Locais do Estado.<sup>524</sup>

Embora a Constituição de 2004 não se refira expressamente aos mecanismos tradicionais de resolução de conflitos, com o reconhecimento do pluralismo jurídico<sup>525</sup> e a disposição de que

521 Chefe ou líder tradicional.

522 Entrevista com a administradora do distrito, Sra. Rosa Vianeque, Nacarua, Nampula, 11 de Agosto de 2005.

523 Constituição de 1990, art. 6 parágrafo g), e art. 53 n.º 1.

524 Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro.

525 Constituição de 2004, art. 4.

‘Podem ser definidos por lei mecanismos institucionais e processuais de articulação entre os tribunais e demais instâncias de composição de interesses e de resolução de conflitos<sup>526</sup>, abriu-se espaço para o seu reconhecimento formal no futuro. Até à data, os mecanismos tradicionais de resolução de conflitos têm funcionado fora do sistema judicial constitucionalmente reconhecido, embora a UTREL esteja a elaborar legislação para alterar esta situação. A questão sobre como operacionalizar o princípio do pluralismo jurídico e, especificamente, sobre se os estes mecanismos tradicionais devem ser incorporados no sistema formal, precisa de ser amplamente discutida e debatida, com consultas públicas.

Os mecanismos tradicionais de resolução de conflitos normalmente funcionam através de um conselho de 4 a 6 conselheiros comunitários, incluindo mulheres. O chefe tradicional preside ao conselho. Estes conselhos funcionam de acordo com as práticas e costumes locais, pelo que existem diferenças entre os mecanismos tradicionais de resolução de conflitos em diferentes áreas do país. Por exemplo, alguns tratam só questões muito pequenas; outros tratam de conflitos mais substanciais; alguns podem administrar punições corporais, outros abstêm-se de punições corporais; alguns tribunais podem também envolver representantes de autoridades comunitárias reconhecidos pelo Governo, outros não. Os julgamentos são realizados perante um grupo que representa a comunidade e todos têm o direito a serem ouvidos. Testemunhas, bem como outro tipo de provas, são admissíveis. Muitas vezes, as partes não têm qualquer representação, mas neste nível informal podem falar por si próprias. Geralmente, de maneira similar aos tribunais comunitários, os mecanismos tradicionais de resolução de conflitos não tratam de casos relativos a crimes graves ou processos de elevado valor, e, conseqüentemente, as penas que aplicam deviam ser correspondentes à gravidade dos casos.

Não existe nenhum mecanismo de supervisão sistemática para controlar os procedimentos adoptados nestes mecanismos tradicionais de resolução de conflitos e, a menos que um caso previamente julgado pelo justiça tradicional seja depois levado à polícia ou tribunais formais, é provável que as violações dos padrões de direitos humanos não sejam detectadas. Contudo, alguns casos de violações tornaram-se conhecidos, incluindo a aplicação de penas corporais e relativamente ao tratamento de mulheres e crianças.<sup>527</sup> Não é possível recorrer de decisões dos mecanismos tradicionais de resolução de conflitos nos tribunais formais, mas o caso pode ser apresentado como uma nova acção. Não têm existido esforços do Ministério da Justiça ou dos tribunais judiciais para assegurar que estes mecanismos tradicionais respeitem os padrões constitucionais e de direitos humanos.

---

526 Constituição de 2004, art. 212.

527 Veja-se Mbilana, Meneses & Gomes, “As autoridades tradicionais no contexto do pluralismo jurídico,” em Boaventura Sousa Santos e João Carlos Trindade (orgs.), *Conflito e Transformação Social, Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*, vol. 2, Afrontamento, Portugal, 2003 p.373.



## Direito costumeiro, autoridades tradicionais e princípios constitucionais

Bernardo Sacarolha Ngomacha, de 39 anos, casado de acordo com o direito costumeiro, vivia com as suas 5 mulheres, 15 filhos e filhas na província de Inhambane. Em 1998, uma das suas mulheres, Cândida, abandonou a casa, de forma a escapar dos abusos físicos de que era frequentemente vítima. Ela levou a sua filha consigo e foi para a cidade da Beira. Bernardo foi a casa dos pais da Cândida e ameaçou-os de morte se não trouxessem de volta a sua mulher e filha. O pai da Cândida foi à Beira e encontrou a sua filha, mas a sua neta tinha contraído malária e tinha morrido. Ao receber as notícias, Bernardo exigiu uma indemnização para sua substituição na forma de outra criança de sexo feminino. Ele argumentou que tinha motivos para pedir tal indemnização de forma a garantir o dinheiro que ele poderia eventualmente receber pelo lobolo da sua filha.

Bernardo levou o caso à justiça tradicional, onde as autoridades tradicionais decidiram que o pai de Cândida tinha que dar a Bernardo uma criança do sexo feminino como compensação pela sua filha falecida. O pai da Cândida cumpriu o decidido e Quitéria, então com seis anos e que vivia com os pais de Cândida, foi dada a Bernardo. Foi decidido que a criança de sexo feminino ficaria sob a autoridade de Bernardo até que ela desse à luz outra criança de sexo feminino, compensando Bernardo pela totalidade da perda sofrida. Três anos mais tarde, Bernardo violou Quitéria duas vezes. Cândida foi informada do que aconteceu e disse ao seu pai, que informou a polícia. A polícia prendeu Bernardo e retirou Quitéria de sua casa. O caso foi apresentado ao tribunal judicial provincial de Inhambane, que condenou Bernardo a 12 anos de prisão e a pagar a Quitéria 10,000,000 Mt a título de indemnização.

Bernardo apelou da decisão do tribunal provincial e o caso chegou até o Tribunal Supremo. Na sua decisão de Maio de 2004, o Tribunal Supremo estabeleceu que a decisão original das autoridades tradicionais, ainda que de acordo com o direito costumeiro, era uma clara violação de princípios constitucionais e dos padrões internacionalmente aceites de protecção aos direitos das crianças. A Constituição garante que uma criança não pode ser sujeita a maus tratos nem sujeitas a discriminação devido às origens do seu nascimento (art. 56, Constituição de 1990). Relativamente a tratados internacionais, o Tribunal Supremo decidiu que as autoridades tradicionais tinham violado o art. 3 da Declaração dos Direitos da Criança<sup>528</sup> e os arts. 8 (sobre

---

<sup>528</sup> “Art. 3. 1. Todas as decisões relativas a crianças, adoptadas por instituições públicas ou privadas de protecção social, por tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, terão primacialmente em conta o interesse superior da criança. 2. Os Estados Partes comprometem-se a garantir à criança a protecção e os cuidados necessários ao seu bem-estar, tendo em conta os direitos e deveres dos pais, representantes legais ou outras pessoas que a tenham legalmente a seu cargo e, para este efeito, tomam todas as medidas legislativas e administrativas adequadas. 3. Os Estados Partes garantem que o funcionamento de instituições, serviços e estabelecimentos que têm crianças a seu cargo e asseguram que a sua protecção seja conforme às normas fixadas pelas autoridades competentes, nomeadamente nos domínios da segurança e saúde, relativamente ao número e qualificação do seu pessoal, bem como quanto à existência de uma adequada fiscalização.”

escravatura),<sup>529</sup> 23<sup>530</sup> e 24<sup>531</sup> do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. O Tribunal Supremo claramente afirmou que as decisões relativas a crianças devem ser sempre tomadas de acordo com os melhores interesses para a criança e que o direito costumeiro tem que ser aplicado com respeito pelo valores fundamentais contidos na Constituição e pela promoção de direitos humanos, incluindo igualdade de tratamento perante a lei (Constituição de 1990, art.6,d).

Bernardo eventualmente viu a sua pena reduzida para 8 anos, com o argumento de que estava sob a influência de álcool quando cometeu o crime. A indemnização que tinha que pagar aumentou de 10,000,000 para 25,000,000 Mt. O processo continha como mensagem subjacente que as decisões dos tribunais tradicionais, não obstante a aplicação do direito costumeiro, têm que considerar primeiro os princípios constitucionais e outros padrões de protecção dos direitos humanos, dos quais não estão isentos. Também sublinhou que as violações dos padrões de direitos humanos podem ocorrer nos tribunais tradicionais, mas sem qualquer mecanismo de supervisão, é impossível tomar-se conhecimento a menos que sejam apresentados no sistema formal.

#### FONTES

*Presidente da República de Moçambique V Bernardo Sacarolha Ngomacha*, Proc.5/2004-A, I Secção Criminal do Tribunal Supremo.

## Mecanismos de resolução de conflitos das autoridades comunitárias

Para além dos *régulos*, as autoridades comunitárias locais podem possuir os seus próprios mecanismos de resolução de conflitos. Os líderes com autoridade comunitária<sup>532</sup> têm pequenos conselhos consultivos, e se não conseguem chegar a uma decisão sobre um conflito, podem

---

529 *Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos*, 1966 “Art. 8. 1. Ninguém será mantido em escravatura. A escravatura e o tráfico de escravos são proibidos sob todas as formas. 2. Ninguém pode ser submetido a servidão. 3. a) Ninguém será constringido a executar trabalho forçado ou obrigatório; b) A alínea anterior não poderá ser interpretada no sentido de proibir, em países em que certos crimes podem ser punidos com pena de prisão acompanhada de trabalhos forçados, o cumprimento de uma pena de trabalhos forçados imposta por um tribunal competente; c) Não será considerado trabalho forçado ou obrigatório para efeitos deste parágrafo: i) Os trabalhos ou serviços que, salvo os mencionados na alínea b), são normalmente exigidos a uma pessoa presa em virtude de uma decisão judicial legalmente aplicada, ou a uma pessoa que tendo sido presa em virtude de tal decisão se encontre em liberdade condicional; ii) O serviço de carácter militar e, nos países em que se admite a objecção de consciência, o serviço cívico que devem prestar, conforme a lei, aqueles que se oponham ao serviço militar por esta razão; iii) O serviço imposto em casos de emergência ou calamidade que ameacem a vida ou o bem-estar da comunidade; iv) O trabalho ou serviço que faça parte das obrigações cívicas normais.”

530 *Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos*, 1966, “art. 23. 1. A família é o elemento natural e fundamental da sociedade e tem direito à protecção da sociedade e do Estado. 2. Reconhece-se o direito do homem e da mulher de contrair matrimónio e constituir família, a partir da idade núbil. 3. O casamento não pode celebrar-se sem o livre e pleno consentimento dos futuros cônjuges. 4. Os Estados-Signatários no presente Pacto tomarão as medidas adequadas para assegurar a igualdade de direitos e de responsabilidades de ambos os cônjuges quanto ao casamento, durante o casamento e em caso de dissolução. No caso de dissolução, serão adoptadas disposições que assegurem a protecção necessária aos filhos.”

531 *Ibid.*, “art. 24. 1. Toda a criança tem direito, sem discriminação alguma por motivos de raça, cor, sexo, língua, religião, origem nacional ou social, posição económica ou nascimento, às medidas de protecção que a sua condição de menor exige, tanto por parte da sua família como da sociedade e do Estado. 2. Toda a criança será registada imediatamente após o seu nascimento e deverá ter um nome. 3. Toda a criança tem direito a adquirir uma nacionalidade.”

532 “Secretário de Bairros”, “Chefes de Quarteirões” (em cada 25 talhões/casas) e “Chefes de Blocos” (em cada 10 talhões/casas).

enviar o caso ao conselho comunitário local.<sup>533</sup> Por exemplo, o bairro de Chaquelane (no distrito do Chókwe) tem um conselho comunitário de 25 indivíduos, que representam vários interesses locais. Tal como com os mecanismos tradicionais, é difícil determinar o cumprimento dos princípios constitucionais e padrões de direitos humanos. Existem indicações de que algumas autoridades comunitárias utilizam medidas que incluem castigos corporais. Por exemplo, um juiz do tribunal distrital do Chókwe disse:

Temos situações em que as autoridades comunitárias tentam e resolvem problemas que estão acima das suas competências e infligem castigos corporais com chamboco.... além disso, existem prisões privadas onde detêm os suspeitos. Estes factos foram confirmados em interrogatórios ou julgamentos dos indivíduos afectados.... que nos dizem que foram detidos no bairro por 5 ou 6 dias... algumas vezes estes suspeitos são considerados inocentes e perguntam: e os dias em que estive encarcerado, quem me vai pagar por isso...?<sup>534</sup>

### Entrevista com, secretário de bairro, Munheme, posto administrativo de Nacaroa-Sede, Nampula, 11 de Agosto de 2005

O bairro tem estruturas para gerir conflitos que surjam entre os seus habitantes. Eu, como “secretário do bairro”, não trato dos problemas sozinho, sou ajudado por um grupo de assessores, seis no total, três da FRELIMO, quatro da comunidade, dos quais dois são mulheres e dois são homens escolhidos pelo Secretário. Quando não somos capazes de resolver um problema enviamos para o tribunal comunitário ou para o régulo, e normalmente os assuntos criminais são enviados para a polícia, que por seu turno os envia para os tribunais comunitários. Este ano [2005] ainda não enviei casos para o tribunal comunitário... mas no ano passado enviei. Por exemplo, houve o caso da mulher que se tinha casado sete meses antes, e se queixou que o seu marido a tinha abandonado, nunca lhe tinha trazido roupa e não vinha a casa dormir com ela. De facto ele já vivia com outra mulher, no distrito de Moma na província de Nampula. As autoridades do bairro notificaram-no e ele imediatamente veio discutir o assunto. Ele confirmou que ele já não precisava da mulher e como tal foi decidido que ele deveria pelo menos arranjar uma casa para ela viver, considerando que ela era velha e estava a viver com um dos seus filhos numa casa sem condições mínimas de habitabilidade. O homem concordou com a nossa decisão e alugou uma casa para onde ela se mudou imediatamente. Pouco tempo depois, ela veio ter conosco de novo e disse que o senhorio a tinha despejado porque o ex-marido não estava a pagar as rendas. Nesta altura achámos que o caso estava além das nossas capacidades e solicitámos a assistência do tribunal.

533 O conselho comunitário ou conselho local está previsto no Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado como um mecanismo de consulta entre o Estado e os cidadãos, comunidades, associações e outras formas de organização local de cidadãos e comunidades (veja-se o Decreto n.º 11/2005, de 10 de Junho, sobre o Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado, art. 104 e 110).

534 Entrevista com o juiz-presidente do tribunal distrital de Chókwe, 6 de Agosto de 2006.

Posso dizer com segurança que além disto e de outros poucos casos, a maioria das nossas sentenças são cumpridas. Não recebemos muitos casos, por exemplo nas últimas semanas não existiram nenhuma queixas. Normalmente as medidas que mandamos executar são: a restituição do objecto ou bens furtados ao seu dono, entrega de objecto similar ou pagamento de multas em dinheiro ou indemnizações por bens alimentares. Os casos são geralmente resolvidos dentro do bairro. Quando os problemas estão relacionados com crimes, aplicamos penas como serviço comunitário ou pagamento de multas (que não excedam vinte e cinco mil Meticais). Esse dinheiro é utilizado para comprar blocos de notas e canetas e também comida ou ofertas aos visitantes..... Se a pessoa não cooperar umas estaladas não são de admirar... As punições podem ser substituídas por multas...

## Outros mecanismos tradicionais de resolução de conflitos

Grupos religiosos e médicos tradicionais, incluindo associações como a AMETRAMO (Associação dos Médicos Tradicionais de Moçambique), existem e podem exercer uma influência poderosa, especialmente em regiões específicas ou entre grupos sociais particulares. Este é o caso das congregações islâmicas, novas igrejas protestantes e outras seitas religiosas.<sup>535</sup>

O seguinte extracto é de uma entrevista com uma curandeira, residente no bairro da Mafalala, em Maputo:

Vamos às suas casas; falamos de moral... quando não conseguimos chamá-los à atenção.... enviamos o problema ao Presidente da associação(AMETRAMO), que lhes ensina moral e clarifica o que está certo ou errado, e é isso, a pessoa começa a ficar humilde. Temos um conselheiro para aconselhar as pessoas até que o problema esteja resolvido. Quando a direcção da associação não consegue resolver o conflito chamamos o nosso Xehe<sup>536</sup> para vir e resolver através da lei islâmica. Nunca tivemos uma situação em que tivéssemos que chamar a polícia ou levar o caso a tribunal, nunca!<sup>537</sup>

## H. Respeito pelas ordens judiciais

A Constituição de 2004 estabelece, em seu art. 215, que as decisões dos tribunais são vinculativas para todas as pessoas e outros órgãos legais e prevalecem sobre quaisquer outras decisões tomadas pelas autoridades.<sup>538</sup> O mesmo princípio foi também disposto na Lei Orgânica dos

535 Como os *Maziones (da Seita Zion)*, Assembleia de Deus, Igreja Universal do Reino de Deus - IURD ou as Testemunhas de Jeová.

536 Título que um Muçulmano adquire devido à sua idade de conhecimento teológico; no caso das associações, é usado para designar o chefe, independentemente da idade e qualificações teológicas (Carvalho, 1988:65). (Nota do autor).

537 Teresa Cruz e Silva, "As redes de Solidariedade como Intervenientes na Resolução de Litígios: o Caso da Mafalala," em Boaventura Sousa Santos e João Carlos Trindade (orgs.), *Conflito e Transformação Social, Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*, vol. 2, Afrontamento, Portugal, 2003, p. 445. Entrevista com Bilal Mamudo Bay (por Hilário Diuty), Novembro de 1998.

538 Constituição de 2004, art. 215 (*decisões dos tribunais*).

Tribunais Judiciais.<sup>539</sup> Na prática, as ordens judiciais em processos cíveis são frequentemente incumpridas,<sup>540</sup> sendo, porém, difícil especificar casos específicos, pois este não é um aspecto que o sistema de justiça fiscalize.

## I. Mecanismos oficiais para a protecção extra-judicial dos direitos

Moçambique não tem ainda uma Comissão Nacional de Direitos Humanos, embora o projecto de legislação para criação deste órgão esteja a ser circulado pelo Ministério da Justiça para obtenção de contribuições dos vários interlocutores do sector.

A Constituição de 2004 introduziu uma disposição sobre o Provedor de Justiça. A legislação para implementar a disposição constitucional sobre o Provedor foi aprovada em Maio de 2006, embora o Provedor de Justiça ainda não tenha sido eleito. As funções constitucionais deste órgão relacionam-se com a garantia dos direitos dos cidadãos, bem como com a garantia da legalidade e justiça nas acções da administração pública (art. 256).<sup>541</sup> O Provedor da Justiça é eleito pela da Assembleia da República, sendo necessária uma maioria de dois terços para elegê-lo.<sup>542</sup> O art. 248 estabelece claramente que o Provedor de Justiça deve ser independente e imparcial nas suas funções, e apresentar relatórios anuais sobre as suas actividades à Assembleia da República.<sup>543</sup> O poder do Provedor de Justiça é limitado, não podendo decidir em processos, mas devendo apresentar recomendações às autoridades apropriadas.<sup>544</sup> Contudo, comparativamente a outros mecanismos de reclamação e de investigação, como, por exemplo, as comissões ad hoc da Assembleia da República, o Provedor de Justiça poderia representar uma alternativa transparente e dinâmica.

A opinião dos interlocutores do sector da justiça divide-se a respeito dos benefícios da criação do Provedor de Justiça.<sup>545</sup> Existem algumas inquietações relativas à criação de novas instituições e à consequente canalização de recursos para estas novas instituições. Alguns sugerem que os fundos gastos com essas novas instituições poderiam ser melhor empregues na capacitação das instituições existentes como, por exemplo, os tribunais. No entanto, dependendo da legitimidade social e da autoridade moral da figura a ser eleita, em comparação com outros mecanismos de investigações e de queixas, o Provedor de Justiça pode apresentar uma alternativa útil para garantir aos cidadãos o direito à justiça.

Um provedor de justiça municipal foi estabelecido na cidade de Maputo pelo presidente do Conselho Municipal pouco depois de sua eleição, em Fevereiro de 2004. O provedor foi estabelecido como um mecanismo para receber reclamações públicas, as quais podem ser formuladas por correio electrónico, telefone ou carta. Informações adicionais sobre o número de queixas recebidas ou tratadas ainda não são conhecidas.

---

539 Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, Lei n.º 10/92, art. 7.

540 Por exemplo, veja-se o Relatório Anual do Procurador-geral à Assembleia da República, – V/Infor./333/04.03.2002, p.40.

541 Constituição de 2004, art. 256 (*Provedor de Justiça, Definição*).

542 *Ibid.*, art. 257.

543 *Ibid.*, art. 258.

544 *Ibid.*, art. 259.

545 Seminário organizado por AfriMAP, Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 28 de Julho de 2006.

## I. Mecanismos não estatais e meios alternativos de resolução de conflitos

Em 1999, a Assembleia da República aprovou legislação que estabelecia um novo regulamento para a arbitragem: a Lei da Arbitragem, Conciliação e Mediação,<sup>546</sup> que foi aprovada com um grande apoio do sector privado. A lei permite que as partes estabeleçam centros de arbitragem, sem necessidade de nenhuma legislação prévia de autorização, embora o Ministério da Justiça, em circunstâncias excepcionais, tenha poderes para encerrar centros de arbitragem.<sup>547</sup> A lei estabelece que todos os conflitos podem ser sujeitos à arbitragem, à excepção daqueles que, devido a alguma legislação específica, devam ser submetidos ao tribunal judicial, ou aqueles relativos a direitos fundamentais.<sup>548</sup> Os resultados processuais dos centros de arbitragem têm o mesmo estatuto legal de uma sentença judicial; com efeito, uma sentença arbitral é um instrumento legal que pode ser executado.<sup>549</sup> Em Março de 2006, estava em funcionamento um centro de arbitragem central, o Centro de Arbitragem, Conciliação e Mediação (CAMCM), com sede em Maputo, e dois escritórios regionais, na Beira e em Nampula. A arbitragem pode ser um complemento valioso aos tribunais, em particular ajudando na redução da quantidade de casos comerciais.

A Lei do Trabalho de 1998<sup>550</sup> está actualmente a ser revista e a nova proposta de lei estabelece a existência de um Centro de Arbitragem e Resolução de Conflitos Laborais,<sup>551</sup> o qual poderia funcionar sem quaisquer regulamentos adicionais, como é o caso com a actual Lei do Trabalho. Os centros iriam complementar, e não substituir, os tribunais laborais, ainda por estabelecer, e poderiam resolver conflitos individuais e colectivos. Considerando o grande número de processos laborais pendentes no sistema formal, a implementação de centros de arbitragem laboral poderia ser um passo firme no sentido de desanuviar os tribunais civis e providenciar maior celeridade na resolução de casos laborais. Mecanismos arbitrais, com a implementação dos centros, poderiam complementar o trabalho dos tribunais bem como iniciativas de formação de funcionários para estes centros devem ser apoiados.

---

546 Lei n.º 11/1999. Veja-se Banco Mundial, *Legal and Judicial Sector Assessment*, 2004 para uma discussão mais profunda sobre a lei e o Centro de Arbitragem, Conciliação e Mediação (CACM).

547 *Ibid.*, art. 69, n.º 2.

548 *Ibid.*, art. 5.

549 *Ibid.*, art. 43.

550 Lei do Trabalho, Lei n.º 8/98.

551 Projecto da Lei do Trabalho, art. 188. Em Maio de 2006, o projecto estava sob consulta pública, e deverá ser discutido em Junho de 2006 na Comissão Consultiva Laboral (que representa o Governo, sindicatos e empregadores). Deverá avançar em Julho de 2006, para adopção pelo Conselho de Ministros, e será submetida em Outubro de 2006 para aprovação pela Assembleia da República. Entrevista com o Sr. Francisco Mazoi, representante da OTM- Central Sindical, Maputo, 3 de Maio de 2006.

# 7

## Parceiros de desenvolvimento

### Assistência financeira

Desde o final da guerra civil no início da década de 1990, parceiros na área do desenvolvimento, sejam eles bilaterais ou multilaterais, têm estado profundamente envolvidos nas iniciativas de reconstrução e de reforma em todas as áreas do Governo, prestando assistência financeira e técnica. Tais parceiros prestam assistência ao Governo de Moçambique através de apoio directo ao orçamento geral do Estado (estimado em aproximadamente 45% do total do orçamento geral do Estado para 2005),<sup>552</sup> bem como através de projectos.

Em comparação com o apoio a outros sectores, por exemplo, saúde ou educação, a assistência dos parceiros de desenvolvimento ao sector da justiça iniciou-se recentemente e tem sido limitada no seu alcance.<sup>553</sup> Nos últimos anos, contudo, tem havido uma atenção crescente a esta área: o sector da justiça foi identificado como uma área prioritária no primeiro plano para combate à pobreza formulado conjuntamente por parceiros de desenvolvimento e Governo, o Plano da Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2001-2005 (PARPA), e no segundo Plano da Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, 2006-2009 (PARPA II), a governação (incluindo o sector da justiça) é também um pilar chave da estratégia.

Dentro do sector da justiça, os parceiros de desenvolvimento têm apoiado um grande leque de projectos, incluindo desenvolvimento institucional (e.g. Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane, IPAJ, os tribunais), fortalecimento institucional (formação de membros do judiciário, oficiais de justiça, agentes da polícia, apoio a exercícios de planificação estratégica

---

552 Orçamento de Estado, 2005.

553 Em 2005, os doadores contribuíram com 51.1 milhões de euros para boa governação, legalidade e justiça; 77 milhões de euros para a educação, e 136 milhões de euros para a saúde. *An EU View of Grant Disbursements by Donors and by PARPA Priority Sectors in Mozambique 1999-2005*, preparado pela Delegação da CE em Moçambique, Maputo, Maio de 2005.

– notavelmente o Plano Estratégico Integrado, PEI), e desenvolvimento de infraestruturas físicas (reabilitação de tribunais e prisões, construção de um centro de formação judiciária - CFJJ), e a academia da polícia -ACIPOL). Os seguintes parceiros têm projectos, recém-findos ou ainda em curso, vinculados ao sector da justiça, os quais são executados via cooperação bilateral: Canadá, Rein Unido, Dinamarca, Portugal, Suécia, França, Itália, Irlanda, Estados Unidos, Espanha, Holanda, Suíça. Além destes parceiros, a cooperação multilateral inclui: PNUD, UNICEF, União Europeia e Banco Mundial. Esforços têm sido envidados por parceiros de desenvolvimento para agrupar informações sobre o fluxo de recursos para execução de projectos no sector de justiça como, por exemplo, a base de dados online conhecida como ODAMOZ ([www.odamoz.org.mz](http://www.odamoz.org.mz)). Contudo, ainda existem constrangimentos metodológicos nestes esforços, incluindo o facto de que a maioria dos parceiros coloca o auxílio a instituições do sector da justiça no âmbito dos seus mais vastos programas sobre governação, e, conseqüentemente, a informação prestada geralmente corresponde ao orçamento geral para governação e os parceiros usam diferentes períodos e moedas quando da redacção de relatórios referentes aos seus orçamentos.

Para um resumo dos principais projectos financiados por doadores em implementação no sector da justiça, consulte o anexo B. Embora as doações ao sector da justiça tenham melhorado bastante nos últimos anos, os parceiros de desenvolvimento poderiam estabelecer um elo mais consistente entre seus projectos e as necessidades do sector, como, por exemplo, aquelas identificadas neste relatório, a saber: acelerar e aprofundar o processo de reforma legal, aprimorar o respeito pelos direitos humanos e ampliar o acesso à justiça ao cidadão moçambicano.

## **Coordenação da assistência ao desenvolvimento do sector da justiça**

Atendendo ao volume de assistência ao desenvolvimento prestada ao Governo e ao número de agências doadoras envolvidas em Moçambique, a coordenação destes parceiros é crítica para assegurar um apoio sectorial coerente e para evitar a duplicação de esforços em ambos os lados.

Com vista a alcançar uma maior coordenação do apoio directo ao orçamento do Estado, os doadores formalizaram o Programa Conjunto dos Doadores (PCD) para Apoio Macro-Financeiro, em 2000. O número de doadores a contribuir para o orçamento por meio deste programa cresceu de 6 agências em 2000 para 18 em Maio de 2006.<sup>554</sup> No final da Revisão Conjunta entre o Governo e doadores, em 2004, ambos os lados assinaram um Memorando de Entendimento, no qual são estabelecidos os arranjos processuais para o apoio orçamental, assim como delineadas as respectivas responsabilidades.

A coordenação da assistência prestada através do financiamento de projectos tem sido lenta. Apesar da Revisão Conjunta de 2005 entre Governo e doadores reconhecer que se tinham verificado alguns melhoramentos no alinhamento e harmonização da ajuda durante o ano anterior,

---

554 Alan Harding & Richard Gester, *Learning Assessment of Joint Review 2004, Final Report*, relatório ao Governo de Moçambique e aos Parceiros de Apoio Programático (PAP), 2004. Os 18 parceiros (conhecidos como G18) incluem Bélgica, Canada, Dinamarca, Comissão Europeia, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Holanda, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido, Banco Africano de Desenvolvimento e Banco Mundial.



esta foi realçada como uma área com necessidade de melhorias assentadas.<sup>555</sup> Em princípio, o primeiro Plano Estratégico Integrado (PEI) do sector da justiça deveria ter previsto um ponto único para coordenação da assistência externa a projectos no sector. Contudo, a esperança de que o PEI cumprisse tal função foi completamente perdida (veja-se o Capítulo 3.A. Planeamento e gestão financeira para mais discussão sobre o PEI). nenhuns mecanismos (e.g. conjuntos de financiamentos, programas sectoriais globais) foram implementados para permitir a coordenação do apoio externo ligado aos objectivos do PEI. Na ausência de um plano sectorial claro a fornecer uma base sobre a qual doadores possam delinear seus projectos, compreende-se a existência de dificuldades para que a coordenação entre estes seja efectuada.

A Revisão Conjunta também sublinhou a necessidade dos doadores melhorarem a previsibilidade dos seus fluxos de ajuda e para reduzir o ónus administrativo que existe no Governo, incluindo através de múltiplos pedidos de informação.<sup>556</sup> O sector da justiça é uma área particularmente sensível, com implicações políticas que não surgem com a mesma dimensão em outros sectores. Tanto o Governo como os doadores podem preferir negociar tais questões num fórum bilateral, ao invés de discuti-las de forma multilateral: um fórum bilateral permite ao Governo uma maior influência nas decisões e um mais rápido acesso aos fundos, enquanto que para os doadores é também facilitada a implementação dos seus projectos sem maiores discussões. Chegar a uma maior coordenação entre os projectos de assistência ao sector pode não ser fácil, mas é, contudo, condição essencial à provisão de um suporte mais coerente ao sector.

## **Projectos financiados por doadores e recursos humanos**

Parceiros de desenvolvimento empregam tanto funcionários locais como externos. No entanto, o número de projectos financiados pelos doadores no sector da justiça não oferece riscos sérios à disponibilidade de recursos humanos ao governo. O sector privado, onde os procuradores e juizes, devidamente qualificados e competentes, podem encontrar níveis de remuneração muito mais altos, constitui uma ameaça mais séria em relação à perda de recursos humanos.

## **Assistência ao desenvolvimento e promoção do respeito pelos direitos humanos**

Toda a assistência ao desenvolvimento destinada ao sector da justiça pretende, em última análise, melhorar o respeito pelos direitos humanos. Contudo, entre os parceiros de desenvolvimento, existem duas áreas particulares de preocupação: abuso de direitos humanos cometidos pela polícia e más condições prisionais. Uma proporção significativa da assistência financeira ao sector tem sido investida na solução destes dois problemas.

Existem exemplos de ajuda ligada explicitamente à condicionante de direitos humanos. De preferência, principalmente na década de 1990, a ajuda estava ligada a condicionantes financeiros impostos pelo Banco Mundial e pelo FMI, incluindo controlo da inflação, limites na

---

555 Governo de Moçambique e PAP, *Revisão Conjunta*, Sumário da Ajuda Final, Maio de 2005. Para questões de harmonização da ajuda em Moçambique veja-se o website do PAP em <http://www.pap.org.mz>.

556 Ibid.

despesa pública e privatização de bens-chave do Estado, tal como a indústria bancária.<sup>557</sup> Cada vez mais, contudo, está a ser realçada a importância da governação no crescimento económico que beneficie aos pobres, e o sector da justiça é uma área que tem recebido críticas dos doadores.<sup>558</sup>

## **Acesso à informação sobre assistência ao desenvolvimento do sector da justiça**

Em princípio, parceiros de desenvolvimento deveriam fornecer informação sobre os seus projectos a qualquer pessoa interessada e mediante pedido. O African Governance Inventory (AGI), apresentado pelo PNUD na página eletrónica <http://www.unpan.org/agiportal/indexframe.asp>, é uma base abrangente de dados online, embora não particularmente fácil para os utilizadores, na qual há informação sobre o financiamento de projectos de governação pelos doadores em África. Ela inclui informações sobre Moçambique e é atualizada duas vezes por ano. A base de dados ODAMAZ, criada pela União Europeia, ONU e Holanda, também disponibiliza informação acerca de projectos de doadores, os quais são organizados por sector, na página eletrónica [www.odamaz.org.mz](http://www.odamaz.org.mz).

Relativamente ao acesso à informação, é importante distinguir entre informação disponível sobre projectos em curso e a informação sobre pedidos de propostas e fontes de financiamento. Relativamente ao último, os agentes do Governo e representantes da sociedade civil disseram que têm falta de informação relativamente aos mecanismos de financiamento em vigor e os processos de decisão dos parceiros internacionais na alocação de fundos. Existe uma percepção de falta de transparência dos doadores, e, portanto, falta de previsibilidade sobre o seu apoio.<sup>559</sup>

---

557 Joseph Hanlon, *Are Donors to Mozambique Promoting Corruption?*, Development Research Centre, DESTIN, Londres, Reino Unido, Agosto de 2002.

558 Veja-se, por exemplo, Governo de Moçambique e PAP, *Revisão Conjunta*, Sumário da Ajuda Final, Maio de 2005.

559 Parece ser uma queixa generalizada partilhada por muitos parceiros nacionais (para mais informações veja-se o relatório "Perfect partners?", disponível em: <http://www.pap.org.mz>).

# Anexo A

*Indicadores seleccionados obtidos em 19 tribunais distritais visitados pelos investigadores participantes deste projecto, 3-16 de Agosto de 2005.*

Indicador	Situação	Total de tribunais nesta situação
Condições físicas e instalações	Boas	7
	Razoáveis	1
	Más	11
Presença de advogados em julgamentos nos últimos 3 anos	Frequente	2
	Não Frequente	10
	Sem Presenças	7
Pessoal administrativo dos tribunais (número) **	Suficiente	3
	Razoável	2
	Deficiente	14
Eficácia do sistema de arquivos (facilidade/dificuldade em localizar um processo)	Fácil	14
	Diffcil	5
	Muito difícil	-
Acesso à legislação actualizada nos últimos 5 anos (acesso ao Boletim da República - BR)	Acesso regular	5
	Sem acesso nos últimos 2 anos	11
	Sem acesso nos últimos 5 anos	3
Disponibilidade de legislação relevante no tribunal (Código Civil, Código Penal, Código Comercial, Lei do Trabalho, Lei de Terras, Legislação judicial, Código de Processo Civil, Código de Processo Penal, Código de Processo Comercial) ***	Disponível (propriedade dos tribunais)	-
	Disponível (propriedade dos juizes)	15
	Insuficiente	1
	Não disponível de todo	2
Disponibilidade da última legislação relevante aprovada pela Assembleia da República (Constituição de 2004, Lei da Família)	Disponível	12
	Insuficiente	2
	Não disponível de todo	3
Localização do tribunal e acessibilidade aos cidadãos (localização média dos principais centros populacionais)	Menos de 10 km	1
	Entre 10 a 20 km	1
	Mais de 20 km	14
Propriedade do edifício do tribunal (proprietário)	Tribunal	6
	Estado (APIE)	5
	Outras instituições públicas	7
	Privada (individuais/instituições)	1

Notas

\*\* (Suficiente: 6 e mais; Razoável: 5; Deficiente: menos de 5);

\*\*\* Da lista fornecida (Disponível: 2/3 da lista; Insuficiente: 2/3 a 1/3 da lista; Não disponível de todo: menos de 1/3 da lista)

# Anexo B

*Sumário dos principais projectos do sector da justiça em implementação e financiados pelos doadores.*<sup>560</sup>

Nome do Projecto / Duração Estimada	Principais instituições envolvidas – Doadores	Descrição do Projecto	Financiamento Indicativo	
			Comprometido	Desembolsado
Programa do Sector da Justiça / 1/10/2003 - 31/1/2006	Dinamarca	Assistência técnica às comissões de reforma legal, incluindo a organização de consultas; análise do impacto das leis sobre o género; ajuda às comissões parlamentares.	Euro 8.640.000	Euro 3.411.590
Apoio ao sector da Justiça em Moçambique/ 22/12/2004 - 21/12/2009	CE/PNUD	Apoio oferecido com enfoque em duas áreas críticas: a) justiça criminal; e b) descentralização.	Euro 9.760.000	Euro 1.886.107
MAP FAO Ambiente Judicial / 1/4/2005 - 31/3/2008	Holanda	n/a	Euro 2.050.000	Euro 484.000

<sup>560</sup> Todos os dados e informação contidas no quadro foram obtidos nas seguintes fontes da internet, última vez acedido em 13 de Abril de 2006: The European Union: Projects Database Dbis, [http://www.odamoz.org.mz/reports/rpt\\_default.asp](http://www.odamoz.org.mz/reports/rpt_default.asp) & [http://www.delmoz.cec.eu.int/en/euextra/rpt\\_sector.asp](http://www.delmoz.cec.eu.int/en/euextra/rpt_sector.asp). A tabela foi preparada somente com informação disponível nas páginas eletrónicas mencionadas, e por consequência pode não ser completamente abrangente.

Nome do Projecto / Duração Estimada	Principais instituições envolvidas – Doadores	Descrição do Projecto	Financiamento Indicativo	
			Comprometido	Desembolsado
Apoio à Polícia / 1/12/2004 - 31/12/2007	PNUD/ UNICEF/ Holanda	Seguindo-se às duas fases prévias de apoio à polícia, com os objetivos do projecto baseados nas prioridades identificadas no Plano Estratégico da PRM. Enquanto as duas fases anteriores de apoio à polícia se concentraram primariamente na reabilitação de esquadras da polícia e formação, esta fase tem como objectivo melhorar a eficácia da PRM com o apoio à implementação do Plano Estratégico em quatro áreas chave: a) Fiscalização e implementação do Plano Estratégico; b). Melhoria Organizacional e de administração; c). Pessoal e formação; d). Melhoria da imagem da PRM.	USD 1.210.000	

Nome do Projecto / Duração / Duração Estimada	Principais instituições envolvidas – Doadores	Descrição do Projecto	Financiamento Indicativo	
			Comprometido	Desembolsado
Apoio jurídico descentralizado e construção de capacidades para promover desenvolvimento sustentável e boa governação ao nível local / 1/4/2005 - 1/3/2008	Holanda	<p>Alguns objectivos imediatos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desenvolver e implementar um pacote de formação para os líderes comunitários locais e membros locais e outros indivíduos envolvidos no acesso e utilização de recursos, aumentando o conhecimento dos seus direitos, e como utilizar e defender esses direitos;</li> <li>- Reforçar o impacto prático dos juízes de nível distrital e procuradores com formação para melhorar o seu entendimento das três leis sobre recursos naturais e outras leis relacionadas com desenvolvimento;</li> <li>- Melhorar os mecanismos de arbitragem e mediação usados em Moçambique;</li> <li>- promover o entendimento sobre como lidar com novos direitos “difusos” criados através da nova legislação de recursos naturais;</li> <li>- Apoio e reforço da pesquisa e capacidade do CFJJ.</li> </ul>	USD 4,974,110	USD 489,9607

Nome do Projecto / Duração Estimada	Principais instituições envolvidas – Doadores	Descrição do Projecto	Financiamento Indicativo	
			Comprometido	Desembolsado
Apoio ao Sistema de Justiça de Menores em Moçambique/ 15/10/2005 – 14/10/2007	Itália	Centrado principalmente na província de Maputo, actividades principais incluem reforçar o tribunal de menores, definir um código de conduta aos tribunais comunitários que lidam com menores, oferecer treinamento a membros dos tribunais, polícia e assistentes sociais.	Euro 2,004,541	Euro 1,002,270
Promoção de procedimentos apropriados dentro da reforma do sistema de prisões (Ong MLAL e AIFO) / 1/1/2006 - 31/12/2008	Itália	Esta iniciativa é parte de uma reforma mais alargada que envolve todo o sistema penitenciários. Objectivos: a) alfabetização e formação profissional, b) melhoria das condições de saúde; c) assistência social e integração.	Euro 1.432.907	Euro 464.685
Interesses internos: Projecto de cooperação com a força policial	Portugal	n/a	Euro 337.710	Euro 337.710
Reforço da Integridade e Capacidade do Judiciário em Moçambique 1/06/2005- 31/12/2006	PNUD	Auxiliar o judiciário a alcançar um Plano Nacional de Acção abrangente, com base em pesquisa e consulta ampla acerca da profissão judicial (este é a segunda fase do projecto Integridade nos Tribunais).	USD 200.000	USD 166.238
Capacidade Legal 1/07/2006- 31/12/2010	Banco Mundial	Reforçar a capacidade do judiciário e outras instituições judiciais	USD 5.000.000	USD 5.000.000

Nome do Projecto / Duração Estimada	Principais instituições envolvidas – Doadores	Descrição do Projecto	Financiamento Indicativo	
			Comprometido	Desembolsado
Apoio ao Tribunal Administrativo/ 1/7/2005 - 30/6/2007	Suécia	Desenvolvimento de capacidades. Suporte institucional conjunto entre o gabinete de auditoria nacional sueco.	Euro 2.588.997	Euro 268.824
Democracia e Direitos Humanos 1/1/2003 - 31/12/2007	Suécia	Apoio às organizações da sociedade civil que promovem a democracia, direitos humanos, paz. As organizações apoiadas trabalham tanto a nível nacional como localmente. A maioria das organizações apoiadas são moçambicanas, mas também se incluem algumas internacionais.	Euro 13.895.000	Euro 12.244.959
Fundo de direitos, democracia e governação / 01/04/2003 - 31/3/2008	Canada	Este fundo responsável pelo RDG é usado para dar assistência a iniciativas guiadas pela procura, com vista a melhorar a governação, direitos humanos, reforma democrática e eleições, igualdade de género, anti-corrupção, reforço da sociedade civil, construção de capacidades do sector público, reforma legal e judicial,.	USD Canadianos 5.000.000	USD Canadianos 712.142

Outros parceiros internacionais muitas vezes contribuem com intervenções específicas de curto prazo: por exemplo, a Fundação Konrad Adenauer tem financiado bolsas de estudo para estudos académicos relacionados com governação e Estado de Direito. A Alemanha e os EUA têm financiado equipamento policial e a OXFAM tem ministrado formação em direitos humanos à Polícia. Actores não-governamentais, principalmente ONGs como a Liga Moçambicana dos Direitos Humanos (LDH), ORAM, Associação Moçambicana de Mulheres de Carreira Jurídica (ACCJM) e a Ética Moçambique também recebem apoio financeiro directo dos parceiros.



*Projectos recentemente completados no sector da justiça*

<b>Doador</b>	<b>Co-financiados pelos PNUD (1)</b>	<b>Co-financiados pelos PNUD (2)</b>	<b>Co-financiados pelos PNUD (3)</b>	<b>Co-financiados pelos PNUD (4)</b>	<b>Dinamarca</b>
Áreas de apoio principal	Infra-estrutura para criação do CFJJ, reforma do sistema prisional	Reabilitação do centro básico de formação da polícia, treinos de reciclagem de curto prazo	Consolidação do centro de formação, reabilitação de esquadras e comandos de polícia, construção de capacidades de administração, planeamento estratégico	Formação de polícias, planeamento estratégico, apoio à sociedade civil para fiscalização do crime	Construção de tribunais, reforma legal, publicações jurídicas, formação jurídica e judicial
Parceiros chave internacionais	Ministério da Justiça/CFJJ	Ministério do Interior/PRM	Ministério do Interior/PRM	Ministério do Interior, PRM/ACIPOL	Ministério da Justiça/UTREL, CFJJ, Tribunal Supremo, Gabinete do Procurador-Geral.
Modalidades	Assistência técnica, financiamento	Assistência técnica, financiamento	Assistência técnica, financiamento	Assistência técnica, financiamento	Assistência técnica, financiamento
Orçamento total	USD 5,5 milhões	USD 11,2 milhões	USD 12 milhões	USD 1,8 milhões	USD 14 milhões (5)
Finalização das fases	Meados de 2000	Meados de 2000	Meados de 2003	Final de 2004	Final de 2002

Notas:

- (1) Implementado pelo PNUD, co-financiado pelo PNUD, Portugal, Irlanda, Noruega e UNICEF.
- (2) Implementado pelo PNUD e co-financiados pela UNOFPD na Holanda, Espanha e Alemanha.
- (3) Implementado pelo PNUD co-financiado pelo PNUD, Holanda, Espanha e Portugal.
- (4) Implementado pelo PNUD co-financiado pela Suíça.
- (5) Contribuição global dinamarquesa desde 1989 (estimativa).