

CONSTITUIÇÃO E REFORMA DA JUSTIÇA

UM PROJECTO POR REALIZAR

João Carlos Trindade

A necessidade de introduzir reformas no sistema estatal de administração da justiça¹ é um imperativo que há muito vem sendo reclamado, tanto ao nível interno, pelos cidadãos e pelas organizações da sociedade civil², como externo, pelas agências internacionais de desenvolvimento, com o Banco Mundial e o FMI à cabeça.³ É também uma exigência decorrente da revisão constitucional de 2004, que veio, nesta matéria, introduzir alguns princípios e regras inovadores.⁴

Apesar disso, o período que transcorreu desde a entrada em vigor da actual Constituição⁵ foi marcado por uma incompreensível lentidão e por hesitações comprometedoras⁶ do Governo e do Legislativo na aprovação das medidas que deveriam dar corpo a essas reformas.

É verdade que alguns diplomas importantes foram sendo aprovados, com especial relevo para a nova Lei Orgânica do Ministério Público (Lei n.º 22/2007, de 1 de Agosto), a nova Lei de Organização Judiciária (Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto), a Lei da Organização Tutelar de Menores (Lei n.º 8/2008, de 15 de Julho) e a revisão pontual do Código de Processo Civil (operada, primeiro, através do Decreto-Lei n.º 1/2005, de 27 de Dezembro, e, mais recentemente, através da Lei n.º 1/2009, de 24 de Abril). Mas, como muito bem assinala Tomás Timbane (2009: 4), a propósito da legislação processual civil, sem um plano de trabalho – que poderia indicar os aspectos que justificam mudanças – e sem debate público entre os operadores judiciais, não se pode falar em reforma integrada e coerente.

De ausência de um plano coerente e articulado, que contemplasse harmoniosamente as várias vertentes do sistema, não pode ser acusado o trabalho de legística⁷ levado a cabo pelo Centro de Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ) e pela Unidade Técnica de Reforma Legal (UTREL), entre finais de 2003 e princípios de 2005, do qual resultou um conjunto de propostas de lei que se propunham corporizar um novo modelo de organização e estruturação dos órgãos judiciais e que se esperava estender progressivamente a outras áreas da administração da justiça. A maior parte dessas propostas continua, por razões que se desconhecem, a aguardar a apreciação e o pronunciamento dos órgãos de decisão política⁸, sendo hoje reduzidas as expectativas da sua aprovação, ainda que com emendas ou correcções.

Apesar da distância que nos separa do momento em que esse trabalho foi realizado e submetido a quem de direito, acreditamos que mantém toda a sua actualidade e, por isso, continua a merecer consideração como opção para o futuro. Vale, por isso, a pena conhecer os seus traços fundamentais.

PREPARAÇÃO DA REFORMA: PESQUISA, AUSCULTAÇÃO PÚBLICA, REDACÇÃO DOS PROJECTOS

O processo de elaboração de um pacote tão importante e tão ambicioso de propostas de lei que reflectissem o melhor possível a realidade do país e, simultaneamente, definissem mecanismos de mediação entre os diversos ordenamentos normativos legitimados pela população, exigiu uma fase de investigação prévia, destinada à recolha de informação relevante, subdividida em duas etapas: 1) uma de pesquisa no terreno e 2) outra de organização de painéis de discussão. A primeira etapa envolveu o estudo sistemático dos tribunais judiciais, do Instituto de Patrocínio e Assistência Jurídica, dos tribunais comunitários e de outras instâncias de resolução de conflitos (autoridades tradicionais, AMETRAMO⁹, Grupos Dinamizadores, líderes comunitários, líderes religiosos, ONG).

Pretendeu-se avaliar o desempenho efectivo destas instâncias, perceber os principais bloqueios de funcionamento, as interacções que se estabelecem entre si e a potencialidade da sua acção na promoção do acesso à justiça e ao direito. Para tal foram realizadas entrevistas e observações de julgamentos ou de outras sessões de resolução de conflitos (no caso de algumas instâncias não estatais). Nos tribunais judiciais procedeu-se à análise dos dados estatísticos disponíveis e à análise da evolução do movimento processual. Procedeu-se, ainda, à caracterização dos processos findos através da recolha de dados, com variáveis pré-definidas, de uma amostra de algumas centenas de processos, que permitisse conhecer a natureza da litigação, dos litigantes principais e do modo como estes acederam ao sistema judicial, bem como, ainda, a duração dos processos.

Dadas as limitações temporais e de recursos, o trabalho de campo não pôde estender-se a todo o país. Optou-se, assim, pelo estudo intensivo dos tribunais judiciais e das outras instâncias de resolução de litígios em três áreas geográficas: no distrito de Angoche e cidade de Nampula, na província de Nampula; no distrito de Macossa, província de Manica; e na cidade de Maputo, incluindo os bairros de Inhagóia, Xipamanine, Mafalala e Jorge Dimitrov (Benfica). Os critérios de selecção destes locais passaram, desde logo, pela procura de diversidade geográfica do país, o que se traduziu na escolha de uma região do litoral norte, uma do centro interior e outra do sul. Além disso, características próprias de cada uma destas regiões, que fazem delas contextos diferenciados, e de onde decorreu a expectativa de representarem realidades distintas no que diz respeito à administração da justiça, foram também relevantes na sua escolha.

A segunda etapa decorreu nos meses de Outubro e Novembro de 2004 e teve como objectivo enfatizar a participação dos operadores judiciais, dos representantes comunitários ou das organizações da sociedade civil. Compreendeu um conjunto de 11 painéis de discussão, distribuídos pelas cidades de Maputo, Matola, Nampula, Beira e Inhambane, com participantes de todas as províncias. Nesses painéis estiveram presentes magistrados judiciais e do Ministério Público, advogados, oficiais de justiça, membros do IPAJ¹⁰, representantes de organizações da sociedade civil, representantes de organizações religiosas, juizes de tribunais comunitários, autoridades tradicionais e membros da AMETRAMO.

A discussão nos painéis centrou-se em três grandes questões: organização dos tribunais judiciais; relação entre os tribunais judiciais e os tribunais comunitários; e mecanismos de acesso à justiça e ao direito ao dispor dos cidadãos. Do debate resultou um conjunto de ideias relevantes para a reforma, das quais destacamos as seguintes:

- a divisão judiciária não tem necessariamente que coincidir com a divisão administrativa, podendo ser construída uma rede judiciária diferenciada, em função dos contextos de cada província ou distrito;
- devem ser alargadas as competências dos tribunais distritais, de modo a permitir uma equilibrada distribuição dos processos nos diferentes escalões de tribunais;
- o Tribunal Supremo deve, passo a passo, transformar-se numa instância essencialmente de recurso sobre as questões de direito;
- de modo a cumprir a Constituição e a tornar mais céleres as decisões dos recursos dos tribunais judiciais de província, deve ser criada uma instância intermédia (adequada) entre os tribunais judiciais de província e o Tribunal Supremo, atendendo à disponibilidade de recursos humanos e financeiros;
- deve ser instituído um sistema de administração dos tribunais, autónomo e eficiente, que permita o afastamento progressivo dos juizes das tarefas de gestão, permitindo, deste modo, aumentar a produtividade do sistema;
- os tribunais comunitários devem ser integrados no sistema de administração da justiça, articulando-se de forma estreita com os tribunais judiciais; seguindo a experiência histórica do país e tendo em conta o actual contexto político, os juizes dos tribunais comunitários devem ser legitimados por mecanismos de eleição;
- os tribunais comunitários devem decidir de acordo com a equidade, o bom senso, os usos e costumes, com respeito pela Constituição da República;
- o acesso à justiça e ao direito deve ser assegurado pelo Estado, em articulação com as organizações da sociedade civil.

Na redacção das antepropostas de lei acolheram-se, naturalmente, estas e outras ideias, como adiante se verá.

CONTEÚDO DA REFORMA

O conjunto de propostas legislativas que se destinava a consubstanciar a almejada reforma da justiça teve como pontos permanentes de referência os princípios e regras constitucionais atrás referidos e levou, naturalmente, em consideração as críticas e os comentários recebidos das várias entidades auscultadas. Também as orientações do Plano Estratégico Integrado do sector da Justiça e dos restantes instrumentos de planificação adoptados pelo Governo, bem como os resultados da investigação e os estudos de direito comparado – principalmente com países da região¹¹ – nas áreas da justiça comunitária e do acesso à justiça e ao direito, foram tidos em conta. Após ponderar as várias soluções de técnica legislativa, optou-se por elaborar um *Anteprojecto de Lei de Bases do Sistema de Administração da Justiça* – no qual se consagram os princípios gerais e as bases fundamentais de um sistema de justiça plural e integrado, que aproveite as potencialidades normativas e de solução de litígios existentes na sociedade moçambicana –, completado pelos anteprojectos de *Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais*, de *Lei Orgânica dos Tribunais Comunitários* e de *Lei do Acesso à Justiça e ao Direito*.

As inovações propostas podem agrupar-se em cinco grandes áreas:

- a) a construção de um novo modelo de institucionalização dos tribunais comunitários, decorrente do reconhecimento constitucional do pluralismo jurídico;
- b) o estabelecimento de um novo modelo de organização e de repartição de competências dos tribunais judiciais;
- c) a criação de um sistema público de acesso à justiça e ao direito, em articulação com as instâncias de justiça não oficiais e em cooperação com associações de profissionais do direito e de promoção e defesa dos direitos humanos;
- d) o reforço da capacidade de direcção e de gestão dos tribunais judiciais; e
- e) a criação de um sistema de controlo do funcionamento, da qualidade do sistema de justiça e da avaliação do desempenho dos tribunais.

Consideremos detalhadamente cada uma dessas áreas.

a) A construção de um novo modelo de institucionalização dos tribunais comunitários, decorrente do reconhecimento constitucional do pluralismo jurídico

O projecto de reforma inspira-se, como foi dito, no princípio constitucional do reconhecimento do pluralismo jurídico. A opção pelos tribunais comunitários como tribunais de base do sistema de justiça significa a escolha de uma solução emergente da sociedade moçambicana, na qual

conflui uma boa articulação entre as formas de justiça da comunidade e os tribunais judiciais. Por isso, é reafirmada a centralidade dos tribunais comunitários para a promoção do acesso à justiça e ao direito e da igualdade de género; para a dinamização e consolidação de uma justiça de proximidade; para a prevenção dos conflitos e o reforço da estabilidade social; e para a valorização das normas, regras, usos, costumes e demais valores sociais e culturais existentes na sociedade moçambicana, nos limites da Constituição. Os tribunais comunitários constituem, assim, a base do sistema integrado de justiça, articulando-se com os tribunais judiciais e demais órgãos do sistema judiciário.

De acordo com dados oficiais constantes do Relatório ao X Conselho Coordenador do Ministério da Justiça¹², em 2004 haviam sido inventariados no país 1653 tribunais comunitários – dos quais 254 (cerca de 15%) instalados no período de 2000 a 2004 –, com cerca de 8265 juízes. Nos distritos abrangidos pela pesquisa realizada no âmbito dos trabalhos preparatórios, foi observada uma procura significativa destas instâncias para resolução, entre outros, de casos de família (em particular, conflitos entre casais constituídos segundo as normas tradicionais ou em união de facto, bem como relativos ao exercício do poder paternal), pequenas disputas entre vizinhos, dívidas de pequena monta, conflitos que envolviam acusações de feitiçaria e disputas em torno da habitação. Embora os tribunais comunitários respondam a esta procura, em regra, procurando, em primeiro lugar, reconciliar as partes, enfrentam um conjunto de dificuldades que tendem a colocar em causa a sua actividade ou a afectar o bom desempenho. A inexistência de regulamentação da Lei n.º 4/92, de 6 de Maio¹³ traduziu-se na falta de apoio a estes tribunais, quer em termos materiais, quer em termos de formação dos respectivos juízes. Traduziu-se, ainda, numa difícil comunicação entre estes e os tribunais judiciais, impedindo as partes de procurarem outra solução para os problemas, no caso de considerarem injusta a decisão do tribunal comunitário.

Foi igualmente observado que uma parte significativa dos tribunais comunitários tem vindo a fechar ou funciona com um número reduzido de juízes, alguns deles nomeados segundo critérios definidos localmente. Comprovou-se a existência de más instalações, falta de material e falta de apoio dos tribunais judiciais, quando solicitados. Os juízes dos tribunais comunitários reclamam ainda por orientação e formação para desempenhar o seu trabalho, na ausência das quais buscam, com frequência, as regras, que só vagamente conhecem, dos tribunais judiciais.

Esta situação conduz, na prática, a que alguns tribunais comunitários não cumpram a função essencial para que foram criados – ou seja, promover eficazmente o acesso à justiça e ao direito – dependendo o desempenho de cada tribunal sobretudo do perfil dos respectivos juízes e do contexto em que funciona. Foi nas situações em que os tribunais comunitários se articulam com o judiciário que se observaram as melhores práticas de respeito pelos direitos constitucionais. É o caso de alguns dos tribunais comunitários do distrito de Angoche.

A proposta apresentada procura responder a estes problemas, estimulando as potencialidades dos tribunais comunitários e procurando garantir o respeito pela Constituição. É nesse sentido que os projectos de Lei de Bases do Sistema de Administração da Justiça e de Lei Orgânica dos Tribunais Comunitários promovem a articulação entre estes e os tribunais judiciais, facilitam a aproximação cultural dos tribunais judiciais à população e a possibilidade de recurso das decisões dos tribunais comunitários para os tribunais judiciais; estabelecem um método democrático de eleição dos juízes, incluindo a garantia de representação das mulheres; delimitam o tipo de casos que os juízes terão competência para resolver, o conjunto de sanções que podem aplicar, as taxas que podem cobrar; estabelecem os Conselhos Provinciais Coordenadores das Justiças Comunitárias, com a função primordial de assegurar a interacção entre a justiça judicial e a comunitária¹⁴; e prevê a formação dos juízes pelo Centro de Formação Jurídica e Judiciária.

Deste modo, a proposta consagra um princípio de proximidade e acessibilidade da justiça, de modo a que, territorial, social e culturalmente, se encontre próxima dos cidadãos. Como corolário deste princípio, os tribunais comunitários são consagrados como órgãos de base do sistema de justiça, deixando de ser jurisdição voluntária e passando a ser jurisdição obrigatória. Nos termos do respectivo anteprojecto de Lei Orgânica, estes tribunais terão competência para todo o tipo de conflitos, à excepção daqueles em que estejam em causa princípios e normas constitucionais ou de contencioso administrativo, ou cujo valor da causa seja duas vezes o salário mínimo nacional, digam respeito à capacidade das pessoas, à validade ou interpretação de testamento, à adopção e à dissolução de casamento civil ou, ainda, em matéria criminal, relativamente a crimes de natureza pública ou sempre que o pedido de indemnização cível exceda duas vezes o salário mínimo nacional.

Das decisões proferidas pelos tribunais comunitários caberá sempre recurso para o tribunal judicial de distrito competente, e o recurso poderá ser interposto oralmente ou por escrito pelos interessados, sem necessidade de patrocínio jurídico. O julgamento destes recursos está sujeito aos mesmos critérios de equidade, bom senso e justa composição dos litígios, sendo vedado ao juiz decidir de acordo com critérios de legalidade.

Os juízes dos tribunais comunitários terão de ter idade superior a 35 anos. A qualidade de representante ou funcionário de qualquer partido político, de representante de autarquias ou de órgãos locais do Estado, de advogado, técnico jurídico ou profissional integrado no sistema de acesso à justiça e ao direito, de juiz de direito ou magistrado do Ministério Público, é incompatível com o exercício da função de juiz de um tribunal comunitário.

De modo a assegurar continuamente a legitimidade dos juízes, estes serão eleitos por períodos de cinco anos, por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos moçambicanos eleitores recenseados na circunscrição territorial do respectivo tribunal. Os juízes apenas poderão exercer dois mandatos consecutivos.

Tratando-se de eleições para instituições de administração da justiça, o anteprojecto de Lei Orgânica prevê regras eleitorais específicas, promovendo a autogestão do sistema e assegurando a imparcialidade e a transparência do processo. Este será organizado e supervisionado pelos conselhos provinciais coordenadores das justiças comunitárias, que podem solicitar a colaboração das demais instituições administrativas e do Estado. Será, assim, da responsabilidade dos Conselhos Provinciais Coordenadores das Justiças Comunitárias, nomeadamente, a convocação das eleições, a apreciação das candidaturas, a constituição das mesas de assembleias de voto, o controle do processo eleitoral e a validação dos resultados das eleições. De forma a facilitar a gestão do processo eleitoral e a sua eficiência, os Conselhos Provinciais Coordenadores das Justiças Comunitárias poderão constituir comissões eleitorais distritais, que funcionarão sob a sua direcção.

A justiça comunitária será tendencialmente gratuita, devendo o orçamento anual dos tribunais judiciais de província incluir uma verba destinada aos tribunais comunitários situados na sua área de jurisdição, para financiamento dos recursos humanos e das despesas materiais correntes, à excepção das despesas com edifícios, equipamento e demais recursos materiais, que serão da responsabilidade dos governos provinciais.

b) O estabelecimento de um novo modelo de organização e de repartição de competências dos tribunais judiciais

Para responder à dimensão do território, à distribuição da população, dos recursos e das necessidades, foi consensual entre todos os operadores judiciários e as pessoas auscultadas durante a realização dos painéis de discussão, que o princípio actualmente em vigor da coincidência entre a divisão judicial e a divisão administrativa deveria ser afastado¹⁵. Deveria prever-se a possibilidade de existir tribunais distritais com competência territorial em mais do que um distrito, ou distritos com mais do que um tribunal judicial distrital. Também em cada província poderia ser instalado mais do que um tribunal judicial de província, se o volume e a natureza dos processos o justificassem.

O anteprojecto da Lei de Bases, tendo em vista melhorar o desempenho dos tribunais, diminuir a morosidade e promover a qualidade da justiça, consagra o princípio da especialização dos tribunais judiciais a todos os níveis, ou seja, nos tribunais judiciais de distrito, nos tribunais judiciais de província e no Tribunal Supremo, podendo, assim, ser criadas secções de competência genérica ou especializada, quando tal se justificar, face à natureza e volume dos litígios que demandem tutela judicial.

Ao Tribunal Supremo, a proposta de reforma pretendeu reservar, em termos jurisdicionais, progressivamente o conhecimento exclusivo de matéria de direito. Só seria ali conhecida matéria de facto quando actuasse como tribunal de primeira instância ou quando julgasse, em via de recurso, decisões proferidas pelos tribunais judiciais de província.

Esta proposta veio na lógica da resolução, a médio prazo, do problema da excessiva pendência e morosidade processual que bloqueia o actual funcionamento deste tribunal superior.

Em obediência à Constituição da República e com o mesmo objectivo de desbloquear o Tribunal Supremo do excesso de processos pendentes, e tendo ainda em conta a realidade e os recursos existentes, previa-se, no anteprojecto de Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, a criação de uma secção de recurso nos tribunais judiciais de província, como instância intermédia antes do Tribunal Supremo. Essa secção de recurso teria competência para julgar, em matéria de facto e de direito, os recursos das decisões proferidas pelos tribunais judiciais de distrito, nos termos da lei do processo; conheceria dos conflitos de competência entre os tribunais judiciais de distrito, se a matéria do conflito respeitasse à especialização de mais de uma secção; julgaria os recursos das decisões proferidas, em primeira instância, pelos próprios tribunais judiciais de província, e, no caso dos processos-crime, quando a pena aplicada, em concreto, fosse uma pena não privativa da liberdade ou não fosse superior 8 anos de prisão; julgaria ainda os recursos das decisões proferidas pelos tribunais arbitrais.

A secção de recurso funcionaria com três juízes de direito efectivos dessa secção e, quando não existissem em número suficiente, com outros juízes de direito do tribunal judicial de província que não tivessem participado na decisão recorrida ou, ainda, com recurso a juízes de direito do tribunal judicial de província mais próximo.

Os anteprojectos de Lei de Bases e de Lei Orgânica, em obediência ao princípio fundamental da proximidade dos tribunais judiciais aos cidadãos, e na esteira das orientações estratégicas para o desenvolvimento do país, reforçaram a importância dos tribunais judiciais de distrito, alargando-lhes as competências. Assim, intervindo como tribunais de 2.^a instância, os tribunais distritais julgariam os recursos interpostos das decisões proferidas pelos tribunais comunitários; funcionando como tribunais de 1.^a instância classificar-se-iam em tribunais de 1.^a ou de 2.^a classe, consoante o limite das respectivas competências: a primeira categoria julgaria as questões respeitantes às relações de família, os processos jurisdicionais de menores e as acções cíveis cujo valor não excedesse cem vezes o salário mínimo nacional, bem como todas as demais cujo conhecimento não pertencesse a outros tribunais e, ainda, as infracções cujo conhecimento não fosse atribuído a outros tribunais e a que correspondesse pena não superior a 16 anos de prisão maior; a segunda categoria seria chamada a julgar as acções cíveis cujo valor não excedesse cinquenta vezes o salário mínimo nacional e para as quais não fossem competentes outros tribunais, bem como as infracções puníveis com pena não superior a 8 anos de prisão maior e cujo conhecimento não fosse atribuído a outros tribunais.

Os tribunais judiciais de distrito teriam, ainda, como já anteriormente referido, um importantíssimo papel na articulação permanente entre a justiça judicial e a justiça comunitária.¹⁶

c) A criação de um sistema público de acesso à justiça e ao direito, em articulação com as instâncias de justiça não oficiais e em cooperação com associações de profissionais do direito e de promoção e defesa dos direitos humanos

Nos anteprojectos de lei que integram o pacote da proposta de reforma é desenvolvido e concretizado o princípio de que todos os cidadãos têm acesso à justiça e ao direito para defesa dos seus direitos e interesses legítimos. Esse direito abrange a informação e a consulta jurídica, o patrocínio judiciário e o acompanhamento por advogado ou por qualquer outra pessoa de confiança perante as autoridades e entidades públicas.

O sistema de acesso à justiça e ao direito que se propõe aponta para a substituição do actual modelo do Instituto de Patrocínio e Assistência Jurídica – que já se revelou ineficiente e insustentável – tendo em vista a promoção das condições que permitam que a ninguém seja impedido ou dificultado, em consequência das condições sociais e culturais, ou por insuficiência de meios económicos, o acesso ao direito e às instâncias de justiça.

Pretende-se que a nova estrutura a criar – o Instituto Público de Acesso à Justiça e ao Direito (IPAJUD) – não se limite a prestar assistência e patrocínio jurídico directamente aos cidadãos carenciados, mas que tenha uma importantíssima função reguladora e de coordenação, devendo, por isso, operar em articulação com os tribunais, o Ministério Público, a Ordem dos Advogados e outras entidades públicas, e estabelecer protocolos de cooperação com associações cívicas e organizações não governamentais de promoção e defesa dos direitos humanos e de cidadania. Um dos principais instrumentos através dos quais essa cooperação se estabelecerá, se o projecto for adoptado, é a criação dos Centros de Acesso à Justiça (CAJ), destinados a prestar informação, consulta e patrocínio jurídico às pessoas que necessitem de tal apoio.

Os serviços a prestar pelos CAJ são todos aqueles que se relacionam com o conhecimento dos direitos e deveres dos cidadãos e outras pessoas jurídicas e com o exercício efectivo desses mesmos direitos e deveres. Assim, a informação jurídica em geral, o atendimento para prestar informação e promover o exercício dos direitos, o encaminhamento dos cidadãos para a instância ou entidade competente para conhecer da sua pretensão, a assistência jurídica – incluindo a consulta, o patrocínio jurídico e judiciário e a defesa pública – e o requerimento para dispensa, redução ou diferimento do pagamento de preparos, custas e outras taxas de justiça em qualquer tribunal, são alguns dos serviços e prestações a disponibilizar.

Beneficiários do sistema serão todas as pessoas singulares, residentes em Moçambique, que, em razão das condições sociais, culturais ou económicas, tenham dificuldades de conhecer e defender os seus direitos e de aceder às instâncias de justiça e, bem assim, as associações sem fins lucrativos em situação de insuficiência de meios económicos e as entidades que, nos termos da Constituição e da lei, têm legitimidade para intentar acções para a defesa de direitos colectivos ou difusos (nos termos do art. 81 da Constituição).

d) O reforço da capacidade de direcção e de gestão dos tribunais judiciais

De modo a melhorar a eficiência dos tribunais é necessário reforçar a sua capacidade de administração e gestão. Nos termos da proposta formulada, isso será conseguido progressivamente através da criação da figura do *gestor judicial* junto do presidente do tribunal judicial de província para o assessorar na gestão do tribunal a que preside e dos tribunais judiciais de distrito e comunitários sob sua jurisdição.¹⁷

De entre as competências que lhe são atribuídas no anteprojecto de Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais contam-se as de executar os planos de actividades definidos centralmente para os tribunais judiciais de província e de distrito; dirigir e supervisionar a execução dos orçamentos; dirigir e supervisionar os serviços administrativos e os recursos humanos dos tribunais; providenciar a elaboração das propostas de orçamento; supervisionar a recolha, sistematização e envio ao Departamento de Estatística Judicial do Tribunal Supremo, da informação estatística relativa à actividade judicial.

e) A criação de um sistema de controlo do funcionamento, da qualidade do sistema de justiça e da avaliação do desempenho dos tribunais

O controlo do funcionamento e da qualidade da administração da justiça compete aos órgãos de direcção e gestão dos tribunais e de gestão e disciplina dos juízes. Nos termos avançados pelo anteprojecto da Lei de Bases do Sistema de Administração da Justiça, o Governo deverá mandar estudar e elaborar uma adequada grelha de padrões de qualidade a que deve obedecer o sistema de administração da justiça, devendo a mesma ser aprovada mediante Decreto-Lei.

Propõe-se igualmente a criação de um Observatório da Justiça com a função de preparar a entrada em vigor da reforma e de monitorar e avaliar o grau de realização dos objectivos e de concretização das medidas estabelecidas nos diplomas que a integram.

Uma medida interessante e inovadora que, a nosso ver, se justificaria adoptar e estender a outros projectos de reforma com a mesma dimensão e amplitude, é a da criação de uma Comissão mista de acompanhamento, com a função de preparar a entrada em vigor da reforma e de monitorar e avaliar o grau de realização dos objectivos e de concretização das medidas estabelecidas na Lei de Bases. Na proposta apresentada, essa Comissão deveria incluir representantes de instituições com funções de controlo específico do funcionamento e qualidade do sistema de administração da justiça e do Centro de Formação Jurídica e Judiciária, dadas as atribuições a este cometidas no âmbito da formação, da pesquisa e da produção de estudos legislativos e de direito comparado na área da justiça.

Para garantir o sucesso da reforma e cumprir os compromissos nela assumidos, propôs-se igualmente que a execução e implementação da Lei de Bases do Sistema de Administração da Justiça fossem calendarizadas em três fases: i) uma de preparação e início da reforma; ii) outra de execução e acompanhamento; e iii) outra, ainda, de avaliação e homologação.

CONCLUSÃO

Todos os projectos de revisão legislativa a que se fez referência foram remetidos, através da UTREL, ao Conselho de Ministros no final da legislatura 1999-2004 e princípio da legislatura 2004-2009. À excepção da anteproposta de Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, desconhece-se se terão sido encaminhados à Assembleia da República, para apreciação e aprovação. Não se sabe, mesmo, se ainda virão a ser considerados ou se, simplesmente, serão descartados em definitivo.

Como quer que seja, estamos em crer que, não sendo perfeita (nenhuma reforma estrutural o consegue ser, tendo em conta as limitações próprias de um país periférico, sofrendo de enormes carências e sujeito a uma pressão brutal do processo de globalização), a proposta de reforma que aqui se pretendeu sintetizar responde, em termos gerais, com as soluções que adianta e as opções que sugere, não apenas às grandes linhas de orientação política do Governo, mas, mais do que isso, às necessidades reais de um sistema de justiça que se pretende “*legitimado, democrático, ao serviço da cidadania e que reflecta a diversidade cultural moçambicana, nos termos da Constituição*”.

NOTAS

- ¹ Emprega-se aqui a noção de *sistema* decorrente da teoria clássica, que Niklas Luhmann haveria de desenvolver na sua vasta obra: um *sistema* é um conjunto de elementos que mantêm especiais relações entre si e concorrem para um fim determinado, de tal modo que as propriedades e o comportamento do todo não resultam da mera soma das propriedades e do comportamento das partes (Ignacio, 1990: 153). No caso concreto, os elementos do sistema de administração da justiça comum, que é o que nos interessa analisar, seriam a Polícia, o Ministério Público, os tribunais, os advogados, os funcionários judiciais, os serviços prisionais e, em geral, todos os recursos institucionais que concorrem para o exercício daquela função.
- ² Só para referir os pronunciamentos mais recentes, tenham-se em vista as diversas intervenções no âmbito da Conferência Nacional sobre Criminalidade e Sociedade: o respeito pela vida humana, organizada pelo Ministério da Justiça, que decorreu em Maputo de 12 a 13 de Março de 2009.
- ³ Parte integrante do seu receituário para um *desenvolvimento sustentável*, o Banco Mundial considera a reforma dos sistemas judiciários como uma “pré-condição necessária para atrair novos investimentos” (Dakolias e Said, 1999: 1).
- ⁴ Sobre a distinção entre *princípios*, regras e normas, veja-se Canotilho (1992:172). Para os propósitos deste texto, dentre os princípios e regras da Constituição que, de forma mais directa, incidem sobre a conformação estrutural do Judiciário, destacam-se os artigos 4 (pluralismo jurídico), 118 (autoridade tradicional) e 212, n.º 3 (articulação entre os tribunais e as demais instâncias de composição de interesses e de resolução de conflitos).

- ⁵ Período que corresponde, grosso modo, ao da legislatura cujo mandato chega ao fim em Outubro de 2009, pois a Constituição vigora desde o dia imediato ao da proclamação dos resultados das Eleições Gerais de 2004 (cfr. artigo 306), ou seja, desde 20 de Janeiro de 2005.
- ⁶ Um exemplo vivo da hesitação do Governo é o da reforma da Polícia de Investigação Criminal, referido pelo Bastonário da Ordem dos Advogados no seu discurso na sessão solene de abertura do Ano Judicial de 2009 (pode ver-se em <http://www.ordemadvogadosmoz.org/Docs/bastonario/anojudicial2009.pdf>).
- ⁷ Na definição de Assunção Cristas (2006: 78), a legística é o “ramo do saber que visa estudar os modos de concepção e de redacção dos actos normativos”.
- ⁸ Vejam-se em <http://www.utrel.gov.mz/IndexAssunto.htm> as antepostas de Lei de Bases do Sistema de Administração da Justiça e de Lei Orgânica dos Tribunais Comunitários e as respectivas Exposições de Motivos. A estas acrescem as antepostas de Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais – que, com mutilações e alterações significativas, veio dar origem à Lei da Organização Judiciária (24/2007, de 20 de Agosto) – e de Lei do Acesso à Justiça e ao Direito.
- ⁹ Associação dos Médicos Tradicionais de Moçambique.
- ¹⁰ Instituto de Patrocínio e Assistência Jurídica.
- ¹¹ Particularmente estudadas foram as experiências da África do Sul, do Quênia, do Uganda, da Namíbia e de Cabo Verde, e as conclusões da conferência intitulada “Citizens and Constitutionalism in East Africa”, realizada em Arusha (Tanzânia) em Julho de 2000.
- ¹² Ver Ministério da Justiça (2004).
- ¹³ A lei que instituiu os tribunais comunitários, em substituição dos tribunais populares de base, previstos na organização judiciária de 1978.
- ¹⁴ De acordo com o anteprojecto da Lei de Bases do Sistema de Administração da Justiça, os Conselhos Provinciais Coordenadores das Justiças Comunitárias terão competência para propor a criação de tribunais comunitários, participar na avaliação do respectivo desempenho, exercer acção disciplinar sobre os juízes e demais pessoal dos mesmos tribunais, fiscalizar a sua actividade e propor a realização de acções de formação para os juízes e demais pessoal. Presididos pelo juiz-presidente do Tribunal Judicial de Província em cuja área estão implantados, integram, na respectiva composição, um procurador da República designado pelo Conselho Superior da Magistratura do MP, dois juízes de tribunais judiciais de distrito designados pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial, um representante do serviço público de assistência jurídica, oito representantes dos tribunais comunitários, eleitos pelos seus pares, com mandatos de dois anos; e três representantes das autoridades comunitárias, eleitos pelos seus pares, com mandatos da mesma duração.
- ¹⁵ Adoptando solução diversa, a Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto, haveria de manter o princípio da divisão judicial com a divisão administrativa do país (artigo 25, n.º 2), embora contraditoriamente estabeleça que “a divisão judicial (...) é determinada por critérios que

atendam ao número de habitantes, ao volume e à natureza da procura de tutela judicial, à proximidade da justiça ao cidadão e às necessidades do sistema de administração da justiça” (n.º 1 do mesmo preceito).

¹⁶ À exceção do reforço das competências dos tribunais judiciais de distrito, todas as restantes soluções propostas foram descartadas pelo legislador na aprovação da Lei n.º 24/2007, que acabou introduzindo um novo escalão de tribunais – os Tribunais Superiores de Recurso. Volvidos mais de dois anos depois da entrada em vigor da lei, nenhum dos três Tribunais Superiores de Recurso previstos entrou em funcionamento, não obstante se ter estabelecido o prazo de um ano, após a publicação da mesma, para o fazer (artigo 114, n.º 3).

¹⁷ Na Lei n.º 24/2007 adoptou-se uma solução semelhante, com a criação dos *administradores judiciais*, já em funcionamento em todos os tribunais provinciais.

REFERÊNCIAS

- Canotilho, J. J. Gomes 1992, *Direito Constitucional*, Almedina, Coimbra.
- Conselho de Ministros 2005, Programa Quinquenal do Governo 2005-2009, Imprensa Nacional, Maputo.
- Cristas, A. 2006, “Legística ou a arte de bem fazer leis”, em Revista CEJ, Brasília, n.º 33, Abril/Junho, pp. 78-82.
- Dakolias, M. e Said, J. 1999, Judicial Reform: a process of change through pilot courts, World Bank, Washington.
- Ignacio, I. 1990, “Los conceptos fundamentales: sistema, entorno y mundo”, in *La Sociedad sin Hombres: Niklas Luhmann o la Teoría como escándalo*, Anthropos, Barcelona, pp. 153-163.
- Ministério da Justiça 2004, Relatório do X Conselho Coordenador, Tete, 13 a 15 de Julho.
- Santos, B.S., Trindade, J.C. Dir. 2003, *Conflito e Transformação Social: uma paisagem das justiças em Moçambique*, 2 vols., Afrontamento, Porto.
- Timbane, T.L. 2009, *Processo Cível de Moçambique: uma reforma necessária e urgente*, “Verbo Jurídico”, em http://www.verbojuridico.com/doutrina/2009/timbane_processocivilmocambique.pdf