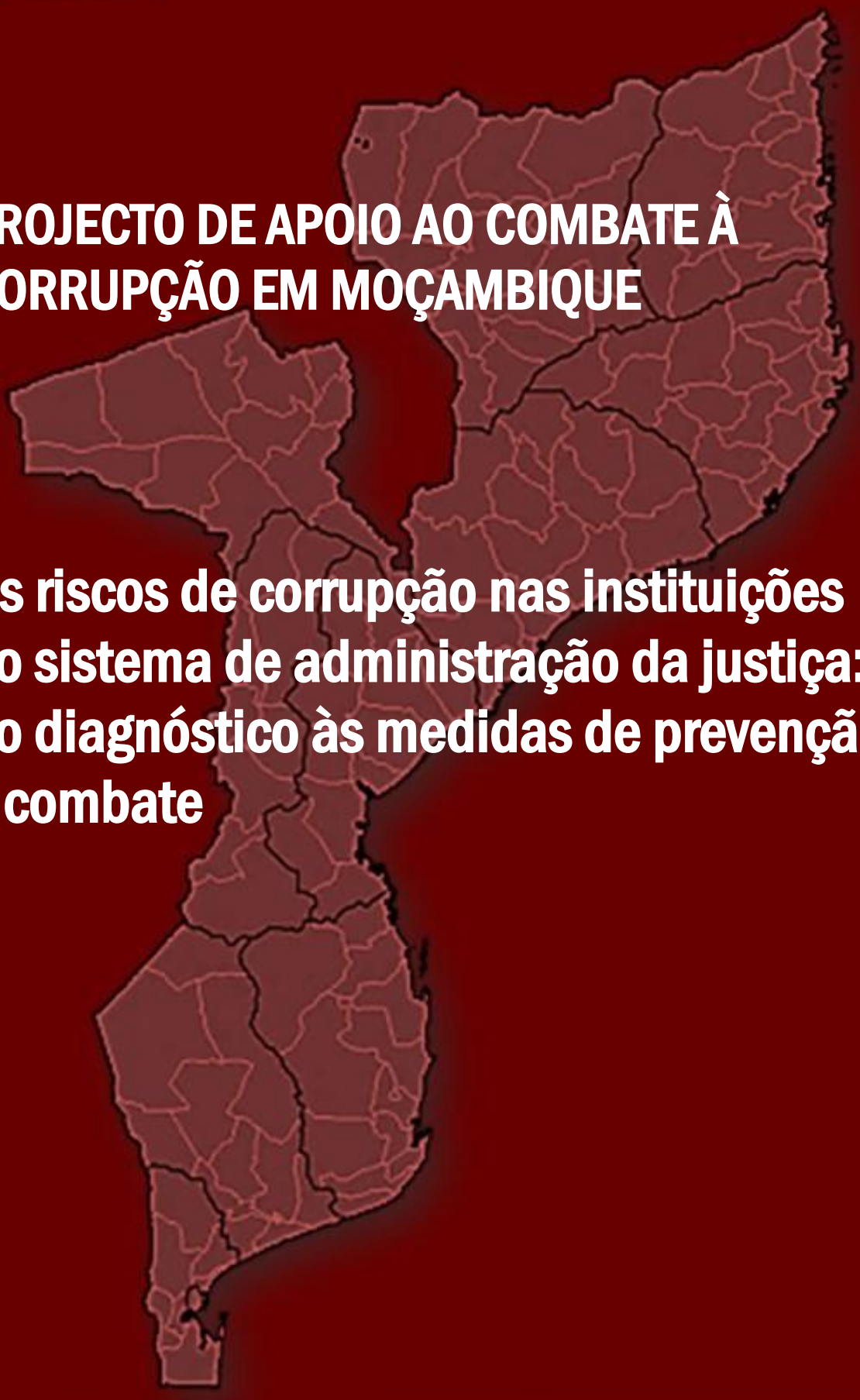
íntegra
Juntos contra a corrupção.

ces Centro de Estudos Sociais Universidade de Coimbra

OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA



# PROJECTO DE APOIO AO COMBATE À CORRUPÇÃO EM MOÇAMBIQUE

# Os riscos de corrupção nas instituições do sistema de administração da justiça: do diagnóstico às medidas de prevenção e combate

Financiado pela União Europeia

EMBAJADA DE ESPAÑA EN MOZAMBIQUE

aecid

Cooperación Española MOZAMBIQUE

Relatório elaborado pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES), através do seu Observatório Permanente da Justiça (OPJ), no âmbito da Componente 1 - Reforço das instituições judiciais para prevenir e combater a corrupção - do Programa de cooperação delegada da União Europeia "Apoio ao Combate à Corrupção em Moçambique", financiado pela União Europeia e implementado e co-financiado pela Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID).

## RESPONSÁVEIS TÉCNICOS DA COMPONENTE 1

Conceição Gomes, Responsável Técnico Componente 1 (Coordenação e gestão das actividades) - OPJ-CES
André Cristiano José, Co-Responsável Técnico Componente 1 (Coordenação e gestão das actividades) – OPJ-CES

## AUTORES DO RELATÓRIO

Marina Henriques, com a colaboração de Carlos Nolasco

## REVISÃO DO RELATÓRIO

Conceição Gomes, Responsável Técnico Componente 1 (Coordenação e gestão das actividades) - OPJ-CES
André Cristiano José, Co-Responsável Técnico Componente 1 (Coordenação e gestão das actividades) – OPJ-CES

## PERITOS/CONSULTORES

João Carlos Trindade, José Mouraz Lopes, Rui Águas Trindade e António João Maia

## COLABORAÇÃO NO TRATAMENTO DE DADOS

Pedro Abreu e Gabriel Affonso

## EDIÇÃO DO RELATÓRIO

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES)/Observatório Permanente da Justiça (OPJ)

## DATA

| | |
|---|---|
| 1.ª versão | Maio 2024 |
| Revisão | Setembro 2024 |

## ACERCA DO EDITOR

O **Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra** (CES) é uma instituição académica dedicada à investigação e formação avançada nas diversas áreas das ciências sociais e humanidades, numa perspectiva inter e transdisciplinar.

**O Observatório Permanente da Justiça** (OPJ), a funcionar no CES desde 2000, tem como objectivos principais analisar os sistemas judiciais nas suas várias vertentes organizacionais e funcionais, efectuar estudos sociojurídicos de suporte ao desenvolvimento das políticas públicas para o sector da justiça, incluindo os respectivos instrumentos legislativos, e proceder à avaliação e monitorização das reformas introduzidas.

Para contactar o Projecto:
Bairro da Polana Cimento A, Av. Tomas Nduda, nº 1050 R/C - Maputo
Telefone: 00258 84 886 1260

Para contactar o OPJ-CES, em Coimbra:
Colégio da Graça, Rua da Sofia nº 136-138 - Coimbra
Telefone: + 351 239 855 570; Email: ces@ces.uc.pt; opj@ces.uc.pt
Websites:

Íntegra
integra.org.mz

CES
ces.uc.pt

OPJ
opj.ces.uc.pt

## DISCLAIMER

Este relatório está inserido num projecto financiado pela União Europeia. O seu conteúdo é da exclusiva responsabilidade dos seus autores e editores e não reflecte necessariamente os pontos de vista da União Europeia e da AECID.

# Índice


Lista de siglas e acrónimos ..... 7

Apresentação ..... 8

Agradecimentos ..... 11

Sumário executivo ..... 13

Introdução Geral ..... 17

Metodologia ..... 21

1. A corrupção em Moçambique e a procura de mudança: as agendas de prevenção e combate à corrupção ..... 31

    1.1. Sobre a corrupção em Moçambique: alguns indicadores ..... 31

2. A agenda de prevenção e combate à corrupção em Moçambique ..... 37

    2.1. Quadro legal e institucional de prevenção e combate à corrupção ..... 38

    2.2. A prevenção e o combate à corrupção na acção política ..... 42

    2.3. Estratégia de Prevenção e Combate à Corrupção na Administração Pública ..... 43

3. As instituições do sistema de administração da justiça em Moçambique: breve visão geral 47

    3.1. Tribunais ..... 57

    3.2. Ministério Público ..... 73

4. Os riscos de corrupção nas instituições do SAJ: breve enquadramento ..... 79

    4.1. O impulso das recomendações internacionais à prevenção da corrupção no SAJ ..... 79

    4.2. A corrupção nas instituições do SAJ e as sanções disciplinares ..... 83

5. O diagnóstico dos riscos de corrupção nas instituições do SAJ ..... 87

    5.1. Áreas de vulnerabilidade à corrupção nas instituições do SAJ ..... 88

6. Notas conclusivas e recomendações gerais ..... 179

Referências bibliográficas ..... 183

Anexo 1 – Quadro de diagnóstico de riscos de corrupção nas instituições do SAJ, com enfoque nos Tribunais Judiciais e no Ministério Público ..... 189

Anexo 2 – Respostas ao inquérito por questionário a magistrados/as judiciais, magistrados/as do Ministério Público e oficiais de justiça ..... 199

# ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Matriz ponderada de riscos de corrupção nas principais instituições do SAJ ..... 14
Figura 2. Modelo de Matriz Ponderada de Riscos com Resposta ..... 30
Figura 3. Matriz Ponderada de Riscos ..... 30
Figura 4. Órgãos de governação, administração, gestão e disciplina dos tribunais judiciais ..... 68
Figura 5. Composição e competências dos órgãos da direcção do aparelho judiciário ..... 69
Figura 6. Composição e competências do CSMJ e do Serviço de Inspecção Judicial ..... 71
Figura 7. Competência dos juízes presidentes do TSR, TJP e TJD ..... 72

# ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1. Síntese das propostas de medidas de alargamento ..... 16
Quadro 2. Níveis de Classificação do Risco ..... 29
Quadro 3. Como avalia o seu grau de satisfação quanto às condições de trabalho no que diz respeito às seguintes dimensões? (n=141) ..... 111
Quadro 4. Frequência com que ocorrem actos de corrupção num determinado processo judicial pela acção, directa ou indirecta, de diferentes actores (n=151) ..... 150

# ÍNDICE GRÁFICOS

Gráfico 1. Índice de percepção da corrupção em Moçambique (2012-2023) ..... 33
Gráfico 2. Nível de corrupção em Moçambique, considerando a sociedade em geral (n=162) ..... 34
Gráfico 3. Corrupção entre instituições e dirigentes públicos em Moçambique (2022) ..... 34
Gráfico 4. Nível de corrupção no SAJ considerando várias instituições que dele fazem parte (Tribunais, MP, SERNIC, IPAJ, Registos e Notariado, Conservatórias) (n=159) ..... 99
Gráfico 5. Frequência com que ocorrem actos de corrupção nos Tribunais e no Ministério Público (n=158) ..... 100
Gráfico 6. Frequência com que ocorrem actos de corrupção nas seguintes categorias de Tribunais (n=145) ..... 101
Gráfico 7. Frequência com que ocorrem actos de corrupção envolvendo os seguintes grupos profissionais (n=151) ..... 101

Gráfico 8. Nos últimos 5 anos, teve conhecimento de actos de corrupção, com impacto em determinado processo, envolvendo actores judiciais? (n=155) ..... 102

Gráfico 9. Frequência com que ocorrem as seguintes formas de corrupção nos Tribunais (n=156) . 106

Gráfico 10. Frequência com que ocorrem actos de corrupção num determinado processo judicial pela acção, directa ou indirecta, dos seguintes actores (n=145)..... 106

Gráfico 11. O CSMJ tem desenvolvido acções eficientes com vista à protecção da independência dos magistrados judiciais contra pressões externas (n=96) ..... 107

Gráfico 12. Impacto dos seguintes factores na possível ocorrência de actos de corrupção envolvendo actores judiciais (magistrados judiciais, magistrados do MP e oficiais de justiça) (n=150)..... 110

Gráfico 13. Alguma vez apresentou uma denúncia motivada por actos de corrupção praticados por actores judiciais? (n=156)..... 127

Gráfico 14. Eficiência da acção do CSMJ na prevenção e no combate aos casos de corrupção envolvendo magistrados judiciais (n=97)..... 137

Gráfico 15. A acção disciplinar do CSMJ é um factor relevante na prevenção de actos de corrupção envolvendo magistrados judiciais (n=97)..... 138

Gráfico 16. Na sua opinião, o procedimento disciplinar aplicável aos magistrados judiciais é eficiente e transparente (n=94) ..... 138

Gráfico 17. Na sua opinião, o procedimento disciplinar aplicável aos oficiais de justiça é eficiente e transparente (n=94) ..... 138

Gráfico 18. Na sua opinião, as medidas disciplinares aplicáveis aos/às magistrados judiciais são eficazes e transparentes? (n=94) ..... 139

Gráfico 19. Na sua opinião, as medidas disciplinares aplicáveis aos/às oficiais de justiça são eficazes e transparentes? (n=94)..... 139

Gráfico 20. A formação (inicial e contínua) em temas de ética e deontologia, desempenha um papel relevante na prevenção de actos de corrupção envolvendo actores judiciais (n=139)..... 147

Gráfico 21. Nos últimos 5 anos, quantas horas de formação frequentou sobre ética e deontologia profissional (n=143)..... 147

Gráfico 22. Frequência com que ocorrem actos de corrupção nas seguintes fases/momentos do processo (n=145)..... 156

Gráfico 23. Os/as Presidentes dos Tribunais têm desenvolvido acções com impacto no seu funcionamento com o objectivo de prevenir actos de corrupção (n=96) (magistrados judiciais) ..... ..... 158

Gráfico 24. A informatização dos processos judiciais é um factor relevante na prevenção da corrupção (n=139)..... 165

Gráfico 25. Frequência com que ocorrem as seguintes formas de corrupção nos órgãos do Ministério Público (n=148)..... 170

Gráfico 26. Frequência com que ocorrem actos de corrupção na fase de instrução (no processo-crime) (n=145)..... 173

Gráfico 27. Frequência com que ocorrem actos de corrupção no momento da detenção (n=140) .. 177

Gráfico 28. Frequência com que ocorrem actos de corrupção na aplicação e alteração de medidas privativas de liberdade pela acção, directa ou indirecta, dos seguintes actores (n=151) ..... ..... 177

# LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

| | |
|---|---|
| CFJJ | Centro de Formação Jurídica e Judiciária |
| CIP | Centro de Integridade Pública |
| CSMJ | Conselho Superior da Magistratura Judicial |
| CSMMP | Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público |
| EPCCAP | Estratégia de Prevenção e Combate à Corrupção na Administração Pública |
| ESAAMLG | Grupo de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais da Africa Austral e Oriental |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| GCCC | Gabinete Central de Combate à Corrupção |
| GIFiM | Gabinete de Informação Financeira de Moçambique |
| INTOSAI | Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (International Organization of Supreme Audit Institutions) |
| IPC | Índice de Percepção de Corrupção |
| MP | Ministério Público |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico |
| OSCE | Organização para a Segurança e Cooperação na Europa |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PACED | Projecto de Apoio à Consolidação do Estado de Direito |
| PGR | Procuradoria-Geral da República |
| PGRCIC | Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas |
| PNUD | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| SAJ | Sistema de Administração da Justiça |
| SERNIC | Serviço Nacional de Investigação Criminal |
| UE | União Europeia |
| UNODC | United Nations Office on Drugs and Crime |
| UNPAN | United Nations Public Administration Network |
| USAID | U.S. Agency for International Development |

# APRESENTAÇÃO

A corrupção tem constituído, em países de todo o mundo, um dos principais obstáculos ao desenvolvimento social e à redução da pobreza, afectando transversalmente várias áreas do Estado e da sociedade. Os impactos sociais, económicos e políticos deste fenómeno são amplamente denunciados, designadamente por organizações internacionais e por estudos académicos, que enfatizam a importância de definir e implementar estratégias concertadas de prevenção e combate à corrupção que promovam a boa governação e o fortalecimento do Estado de Direito.

**As instituições do sistema de administração da justiça (SAJ) não são,** tal como outras instituições do Estado, **imunes ao fenómeno da corrupção,** podendo ocorrer situações de suborno, nepotismo, influência indevida, entre outras, com impacto negativo nos procedimentos e nas decisões judiciais e, consequentemente, na igualdade de tratamento das partes, na confiança e na legitimação social da justiça e no enfraquecimento do Estado de Direito (GRECO, 2024b), conforme evidenciado, em muitos países, por indicadores internacionais (Afrobarómetro, 2023; Eurobarómetro, 2022; Transparência Internacional, 2019; World Justice Project, 2023). Igual preocupação é manifestada, entre outros documentos, em relatórios de instituições internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), através do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), o Conselho da Europa (CE), que apelam a políticas integradas de apoio à integridade das instituições e à implementação de acções nesse sentido[1]. Todos esses indicadores e documentos convergem na constatação de que a corrupção no sistema de administração da justiça é um fenómeno que corrói a confiança nas suas instituições, que compromete a integridade, a imparcialidade, a transparência e a equidade da justiça, com consequências devastadoras.

Também em Moçambique, os relatórios conhecidos denunciam que o fenómeno da corrupção, nas suas várias dimensões, tem significativa incidência, transversal a diferentes sectores do Estado e da sociedade, incluindo o sistema de administração da justiça, traduzindo-se num dos índices de percepção de corrupção mais elevados a nível mundial. E, como em outros países, a corrupção no sistema de administração da justiça impacta, necessariamente, na credibilidade, na legitimidade social, na eficiência e na qualidade da justiça administrada. A ocorrência de práticas ética e deontologicamente reprováveis, associadas a actos de corrupção nas instituições do sistema de administração da justiça, a acrescer a factores como o desempenho funcional dos tribunais, cuja morosidade e ineficiência são conhecidas, têm contribuído para aprofundar as percepções negativas a seu respeito. Por outro lado, a ausência de uma cultura judiciária comprometida com mecanismos sistemáticos de *accountability* e de transparência aprofunda a opacidade e a distância social das instituições judiciárias.

A prevenção e o combate à corrupção constituem co-responsabilização dos cidadãos, das organizações da sociedade civil e do Estado na sua globalidade. Numa perspectiva sistémica, exigem a intervenção activa dos poderes legislativo e executivo, do sistema educativo, do sector privado, das instituições da Administração Pública, em especial, daquelas com funções específicas

[1] Ver, entre outros, International Bar Association (2016); Jennett (2014); OCDE (2019); Transparência Internacional (2007); UNODC (2020a); World Bank (2021).

de prevenção da corrupção e das instituições do sistema de administração da justiça. **Em particular, os tribunais judiciais, através do seu desempenho funcional, podem ter um papel central no processo de mudança, de inversão do sentido ascendente do fenómeno da corrupção**. Por exemplo, vários relatórios do Grupo de Estados Contra a Corrupção, do Conselho da Europa (GRECO, 2024b), em linha com outros relatórios internacionais acima referidos, bem como os Relatórios *Rule of Law* (Comissão Europeia, 2023), apontam nesse sentido, apresentando recomendações para o fortalecimento da ética e da deontologia dos actores judiciais e da qualidade, da transparência e da eficiência funcionais das organizações do sistema de administração da justiça, de modo a ultrapassarem vulnerabilidades legais e institucionais que possam favorecer práticas de corrupção. Elencamos, no ponto 4, as recomendações dirigidas ao sistema de administração da justiça, que podem ser entendidas como referenciais de boas práticas.

**Igual sinal da relevância atribuída ao sistema de administração da justiça, nesta matéria,** é o surgimento, em todo o mundo, de redes de actores judiciais, designadamente, magistrados judiciais, magistrados do Ministério Público e advogados, com o objectivo de partilhar experiências e promover o intercâmbio de boas práticas, quer no plano da acção individual (de cada magistrado), quer institucional (Claes & de Visser, 2012). Face à existência de similitudes nos desafios enfrentados pelos actores judiciais de diferentes sistemas judiciais, a troca de experiências e de boas práticas é considerada relevante para potenciar a reflexão e a aprendizagem conjunta entre pares[2]. Algumas redes internacionais têm vindo a desenvolver acções de formação, programas de intercâmbio e troca de experiências entre actores judiciais, como é o caso da Rede Africana de Intercâmbio Judicial[3], do CEELI Institute; e da Rede Europeia de Formação Judicial[4], que tem promovido diversos programas de intercâmbio de conhecimento entre profissionais da justiça[5].

A essencialidade do papel do sistema de administração da justiça na prevenção e combate à corrupção impõe aos poderes político e judicial, na medida das suas competências, como resulta das recomendações elencadas no ponto 5, um compromisso forte com políticas e medidas eficazes de promoção da transparência, da ética e da integridade do sistema judicial, a implementação de planos de gestão de riscos de corrupção, mas também com medidas de promoção da eficiência do desempenho funcional. Um sistema judicial eficaz e eficiente é crucial para combater a corrupção e para promover o desenvolvimento dos países[6]. O caso da magistratura italiana, com a operação mundialmente conhecida como *Mani Pulite* (Mãos Limpas), é paradigmático desse papel central do sistema de administração da justiça.

---

[2] Ver, a este propósito, os benefícios da troca de experiências e partilha de boas práticas no âmbito da formação judicial, identificados no *Best Practices Handbook: Training and Experience Exchange on Fundamental Rights* (Pureza et al., 2018), elaborado no âmbito do projecto "The Charter of Fundamental Rights of the European Union in action", implementado pelo Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (acessível em: https://www.ces.uc.pt/cfr/files/Best%20Practices%20Handbook.pdf).

[3] Consultado a 02/04/2024, em https://ceeliinstitute.org/networks/the-african-judicial-network

[4] Consultado a 02/04/2024, em https://ejtn.eu/

[5] Num inquérito aplicado pelo Parlamento Europeu para avaliar a eficácia destas iniciativas, 91% dos actores judiciais que participaram em intercâmbios e actividades de troca de experiências avaliaram-nos como úteis para o seu exercício profissional (Cougland et al., 2011: 10).

[6] O impacto negativo da corrupção no desenvolvimento dos países tem sido evidenciado por autores e instituições diversas que têm reflectido sobre a relação entre a corrupção e as desigualdades sociais, mas também sobre o impacto económico da corrupção (Buscaglia, 1999; Hope, 2023; Muhammad & Oyekunle, 2019). Para além dos montantes envolvidos, difíceis de calcular, dadas as características deste tipo de crime, a corrupção agrava a pobreza e afecta negativamente o crescimento económico, aumentando as desigualdades, dificultando o crescimento económico e o respeito pelos direitos humanos (M. H. Gomes, 2017: 73).

O programa de Cooperação Delegada da União Europeia "Apoio ao combate à corrupção em Moçambique", financiado pela União Europeia e implementado e co-financiado pela Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) procura justamente ajudar a criar condições, designadamente de capacitação dos actores judiciais e de meios materiais, para reforçar esse papel das instituições do sistema de administração da justiça na prevenção e combate à corrupção.

Este relatório corresponde a um dos produtos a desenvolver no âmbito da actividade 1 desse Programa - "Diagnóstico de risco de corrupção nas principais instituições do sistema de administração de justiça, com o objectivo de identificar os riscos existentes quanto à corrupção e crimes conexos e traçar estratégias para os mitigar, a partir de uma perspectiva de género". Conforme previsto no plano de trabalho, o relatório **centra-se no diagnóstico dos riscos de corrupção nas principais instituições do sistema de administração de justiça, com enfoque, dada a sua centralidade, nos tribunais judiciais e nos órgãos do Ministério Público.**

# AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho não seria possível sem os inestimáveis contributos de várias **pessoas e instituições a quem queremos deixar os nossos agradecimentos.**

Gostaríamos de salientar a colaboração do Tribunal Supremo, do Conselho Superior da Magistratura Judicial, da Inspecção Judicial, da Procuradoria-Geral da República, do Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público, do Gabinete Central de Combate à Corrupção, da Inspecção do Ministério Público, do Ministério da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos, do Instituto de Patrocínio e Assistência Jurídica e do Centro de Formação Jurídica e Judiciária. Agradecemos, ainda, à Associação Moçambicana de Juízes, à Associação Moçambicana de Magistrados do Ministério Público, à Ordem dos Advogados de Moçambique, à Associação Moçambicana de Oficiais da Justiça do Ministério Público, à Associação Moçambicana de Oficiais da Justiça e à Associação de Conservadores e Notários. Uma palavra de agradecimento é, também, devida ao Centro de Integridade Pública.

Agradecemos, especialmente, aos pontos focais das instituições com quem nos articulámos no âmbito do trabalho desenvolvido na actividade 1, nomeadamente, a Pedro Nhatitima, Amina Abudo, Edson Ernesto Magaia, Yolanda Mutisse Nchumali, Carlota Alexandre Mangujo, Aissa Aiuba, Alda Manjate, João Enoque Mabjaia, Mourão Infulane Baluce, Andreia Glória, Manafá Chiau, Esmeraldo Matavele, Jordão Luís Xirinda, Mariana da Silva Lopes, Maria Teresa Coutinho, Leonel Sitoe, Esperança Nhangumbe, Baltazar Fael.

Um agradecimento muito penhorado é devido às instituições que connosco colaboraram na aplicação do inquérito por questionário – o Tribunal Supremo, o Conselho Superior da Magistratura Judicial, a Procuradoria-Geral da República e o Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público –, quer concedendo as necessárias autorizações para a sua aplicação, quer divulgando, junto dos magistrados e oficiais de justiça, o inquérito e o link de acesso ao seu preenchimento. Na divulgação do inquérito e no apelo ao seu preenchimento, beneficiámos, ainda, da estreita colaboração da Associação Moçambicana de Juízes, da Associação Moçambicana de Magistrados do Ministério Público, da Associação Moçambicana de Oficiais da Justiça, e da Associação Moçambicana de Oficiais da Justiça do Ministério Público, a quem deixamos um reconhecido agradecimento. Agradecemos, também, aos magistrados e oficiais de justiça que connosco colaboraram na fase de testagem do inquérito. A sua apreciação crítica foi fundamental para o processo de aprimoramento do questionário. Agradecemos, ainda, como não podia deixar de ser, a todos os magistrados judiciais, magistrados do Ministério Público e oficiais de justiça que dedicaram parte do seu tempo a responder ao inquérito. O seu contributo foi fundamental para o desenvolvimento deste trabalho.

Assinalamos, também, a enorme relevância das perspectivas e reflexões que as pessoas entrevistadas nas províncias de Maputo, Nampula e Sofala connosco partilharam, a partir das suas experiências, sobre diferentes dimensões da corrupção nas instituições do sistema de administração da justiça. Conforme explicado na metodologia, para assegurar o seu anonimato, não as identificamos, mas a todas queremos expressar o nosso profundo agradecimento pelo contributo para este trabalho.

Um penhorado agradecimento é devido à Responsável de Monitorização e Controlo do Programa, Mónica Pereira Mata. A sua colaboração constante e a facilitação em várias vertentes têm sido

essenciais para o desenvolvimento do trabalho em curso. Agradecemos, também, à Responsável Técnica da Componente 2, Gina Montserrat Pagespetit, pelo apoio concedido, designadamente, na articulação com as associações de profissionais da justiça e com o Centro de Integridade Pública. Deixamos, igualmente, um agradecimento especial aos colegas da Unidade de Gestão do Programa, Conceição Gomes e André Cristiano, pelo apoio próximo, enquanto coordenadores, no desenvolvimento do trabalho de campo e do relatório, à Tina Lorizzo, pelo apoio na marcação e realização de várias entrevistas e à Rita Pais, Emerson Sumbana e Jamila Jossanias, pelo apoio dado ao desenvolvimento de algumas acções no âmbito da actividade de diagnóstico de risco de corrupção nas instituições do sistema de administração da justiça, sendo este agradecimento também estendido ao Tiago Rolino.

É, ainda, devido um especial agradecimento ao Juiz Conselheiro Jubilado João Carlos Trindade, cujo contributo para este trabalho vai muito para além das suas responsabilidades enquanto perito. O seu profundo conhecimento do sistema judicial e a experiência no âmbito dos estudos sociojurídicos em que tem participado, realizados em Moçambique pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, através do seu Observatório Permanente da Justiça, têm sido determinantes, quer na realização do trabalho de campo, quer nas reflexões desenvolvidas sobre a prevenção e o combate à corrupção nas instituições do sistema de administração da justiça.

# SUMÁRIO EXECUTIVO

O diagnóstico de riscos de corrupção nas instituições do sistema de administração da justiça, elaborado no âmbito da subcomponente 1.2 do Programa de Apoio ao Combate à Corrupção em Moçambique, com enfoque nos tribunais judiciais e no Ministério Público, tem como objectivos reforçar a transparência das instituições judiciárias, **identificar os riscos de corrupção existentes nas principais instituições do SAJ e apresentar medidas de mitigação.**

Este diagnóstico procurou identificar as principais vulnerabilidades que podem constituir oportunidades para a ocorrência de actos de corrupção. Considerando, por um lado, a complexidade do sistema judicial e, por outro lado, a opacidade do fenómeno da corrupção e a consequente dificuldade em identificar situações concretas de corrupção, seguiu-se uma **abordagem multimétodo** que implicou a utilização combinada de metodologias qualitativas e quantitativas, como a análise documental, as entrevistas semiestruturadas, os inquéritos por questionário e os grupos de discussão.

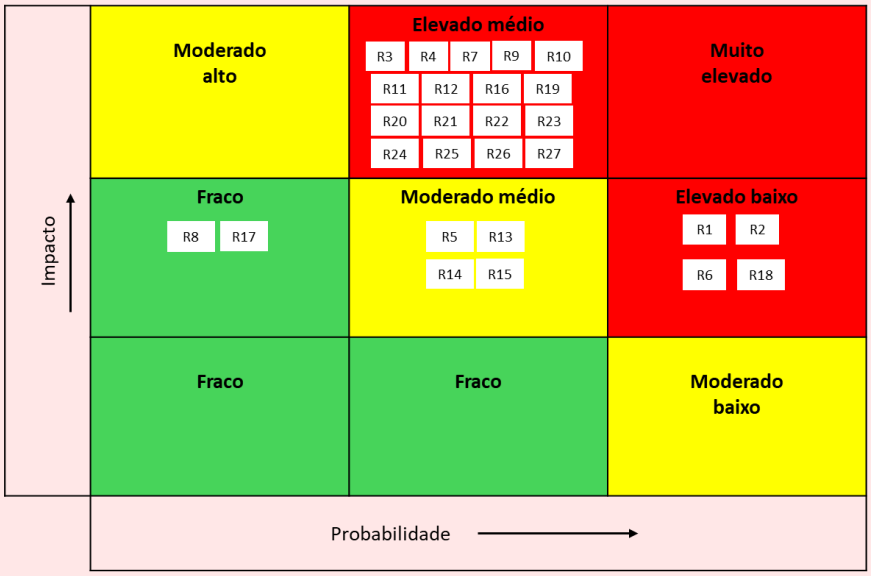
Foram aplicadas as **técnicas do processo de avaliação de risco prevista na ISO 31000: 2018**, que se concretiza na classificação dos riscos associados ao exercício das funções das instituições do SAJ, tendo por base a valoração da probabilidade e do impacto atribuídos a cada risco identificado no âmbito das áreas de vulnerabilidade sinalizadas. Pretendeu-se, com essa avaliação, **conhecer as áreas críticas em que é mais significativa a probabilidade de ocorrerem actos de corrupção**, tendo em vista a definição de medidas de mitigação dessas vulnerabilidades.

A avaliação realizada abordou os riscos transversais a várias instituições do sistema de administração da justiça e incidiu especialmente nos riscos de corrupção nos tribunais e nos órgãos do Ministério Público. Sobretudo os tribunais judiciais, através do seu desempenho funcional, **podem ter um papel central no processo de mudança, de inversão do sentido ascendente do fenómeno da corrupção**.

O carácter endémico da corrupção em Moçambique é evidenciado na má classificação do país em vários índices de corrupção. A percepção da **corrupção nas instituições do SAJ** parece estar alinhada com o contexto sociocultural, mas, os seus efeitos podem ser ainda mais perniciosos, devido ao **papel destas instituições no combate à corrupção em geral**.

Com base nas metodologias aplicadas, foram identificados 27 riscos de corrupção que se encontram graficamente representados na matriz ponderada de riscos de corrupção (figura seguinte).

**Figura 1. Matriz ponderada de riscos de corrupção nas principais instituições do SAJ**




A maioria dos riscos identificados apresenta um grau de risco elevado médio, embora alguns dos riscos se situem, também, nos graus elevado médio, moderado médio e fraco.

Os riscos identificados decorrentes das fragilidades detectadas encontram-se agrupados em **16 áreas de vulnerabilidade à ocorrência de actos de corrupção**, nas quais são apresentadas observações sustentadas em evidências que resultam do trabalho desenvolvido, a que devem responder as medidas e as acções concretas de prevenção e combate a implementar nas instituições do SAJ:

- O **conhecimento de direitos e do funcionamento do SAJ** diz respeito às fragilidades associadas à falta de conhecimento sobre os direitos e o funcionamento das organizações da justiça enquanto factores potenciadores da ocorrência de actos de corrupção.
- A **cultura de naturalização da corrupção** concretiza-se no risco acrescido de subvalorização, pelos próprios actores judiciais, da prática de actos de corrupção, com impacto na persistência do fenómeno.
- A **independência do poder judicial**, embora garantida na Constituição e na lei, enfrenta, na prática, desafios em consequência da fragilização do poder judicial face a outros poderes.
- As **condições de trabalho**, designadamente de remuneração, constituem, também, uma área de vulnerabilidade, na medida em que a sua fragilização pode potenciar o risco de permeabilidade dos actores do SAJ à prática de actos que configuram corrupção.
- A falta de **transparência institucional** do SAJ é um factor potenciador de corrupção, dificultando o acesso a informação sobre a organização, o funcionamento e o desempenho funcional das organizações da justiça, bem como sobre as decisões judiciais.
- A **ética e deontologia profissional**, embora sejam dimensões que se encontram previstas no plano normativo, não estão devidamente disseminadas entre os actores judiciais, potenciando o risco de corrupção.
- A falta de conhecimento sobre os **canais de denúncia de corrupção** e a escassez de informação publicamente acessível sobre o seguimento dado às denúncias recebidas contribuem para a subutilização e falta de confiança social nestes canais.

- A não implementação de planos de **gestão de riscos de corrupção** nas instituições do SAJ contribui, quer para o desconhecimento, por parte dos actores judiciais, dos riscos existentes nas instituições, quer para o risco acrescido de actos de corrupção.
- A **acção inspectiva e disciplinar**, quando não desenvolvida de forma sistemática e de acordo com critérios objectivos e transparentes, como consequência de escassez de recursos ou de outros factores, contribui para a ineficácia da prevenção e para a impunidade de actos de corrupção.
- As fragilidades no campo da **capacitação dos actores judiciais**, quer no que respeita à sua capacitação técnica, quer em matérias de ética e deontologia, enfraquecem a sua capacidade de resistir a pressões.
- A **independência interna dos magistrados judiciais** pode ser colocada em causa em situações de interferências por parte de magistrados em posições superiores e/ou no exercício de funções de gestão.
- No que respeita ao **funcionamento dos tribunais e à gestão processual**, as principais fragilidades identificadas consistem na interferência ilícita para promover a celeridade, em face da morosidade processual e na interferência externa nos processos judiciais com o objectivo de obter indevidamente uma decisão favorável.
- Considerando a centralidade e a transversalidade às várias fases processuais da **organização e funcionamento dos cartórios judiciais** nos tribunais, dadas as suas competências e o seu papel na tramitação dos processos, identificaram-se fragilidades ao nível da integridade física dos processos e de extravio de documentos, da tramitação ineficiente dos processos e de inobservância das práticas éticas.
- A insuficiência da capacitação dos actores judiciais com intervenção na **gestão do cofre dos tribunais** para o exercício de tarefas inerentes a essa função constitui um factor potenciador do risco de corrupção.
- Na **fase de instrução criminal no processo penal** foram identificadas situações de insuficiência de diligências de instrução, tendo em vista a ocultação ou a fragilização da prova que podem configurar um risco de corrupção com impacto na decisão judicial.
- A **detenção e aplicação de medidas de coacção**, nos processos crime em que está em causa a aplicação de medidas ou penas privativas de liberdade, são momentos especialmente vulneráveis à ocorrência de actos de corrupção.

O diagnóstico realizado confirmou a **complexidade do fenómeno da corrupção nas instituições do sistema de administração da justiça**. Os dados obtidos evidenciaram, embora com intensidade diferente, a transversalidade da corrupção nas instituições do sistema de administração da justiça, considerando as várias instituições, os actores judiciais envolvidos, as áreas do direito e os momentos da tramitação processual.

Para cada uma das áreas de vulnerabilidade, definimos **medidas de mitigação dos riscos identificados**, incluindo as medidas que consideramos deverem ser apoiadas no âmbito do alargamento das actividades do Programa (ver quadro seguinte). A proposta destas medidas assenta nos seguintes pressupostos: impacto transformador; sustentabilidade; exequibilidade a curto prazo; complementaridade com outras actividades do Programa; capacidade de execução por parte das respectivas entidades; possibilidade de monitorização e de avaliação do impacto dentro do tempo de implementação do Programa.

**Quadro 1. Síntese das propostas de medidas de alargamento**

- Manual de boas práticas, dirigido a actores das instituições do SAJ, sobre os direitos das pessoas na interacção com as instituições e realização de um seminário (online) de disseminação do manual;
- Apoio, através da disponibilização de equipamentos, à informatização do Gabinete Central de Combate à Corrupção;
- *Booklet*, no quadro do reforço do princípio da independência do poder judicial, com informação sobre exemplos de pressões e tentativas de interferência a que os magistrados podem estar sujeitos;
- Publicação online das decisões judiciais;
- *Guidelines* sobre planos de gestão e prevenção de riscos de corrupção e realização de workshop de partilha de experiências e boas práticas em matéria de gestão de riscos de corrupção;
- Workshop de troca de experiências com enfoque na *Nueva Oficina Judicial*, implementada em Espanha, sobre organização e funcionamento dos cartórios judiciais;
- Manual de boas práticas de organização e funcionamento dos cartórios judiciais;
- Projectos piloto, um num cartório de uma secção cível ou comercial e outro num cartório de uma secção criminal, tendo em vista a revisão do modelo de organização e funcionamento dos cartórios;
- Workshops, nas províncias de Maputo, Nampula e Sofala, de disseminação do manual de boas práticas de organização e funcionamento dos cartórios judiciais;
- Manual de procedimentos e de boas práticas de gestão do Cofre dos Tribunais e realização de workshops de disseminação do manual em Maputo, Nampula e Sofala;
- *Guidelines*, dirigidas a magistrados judiciais, tendo em vista definir melhores procedimentos de gestão processual;
- Apoio a missões especificamente dirigidas à fase de instrução criminal, em Maputo e em Nampula, com carácter pedagógico e orientador, a desenvolver pelas Inspecções;
- Directrizes, elaboradas a partir da experiência das missões de inspecção e com a estreita colaboração dos respectivos inspectores, e realização de workshops de capacitação para magistrados judiciais e do Ministério Público com competências nessa fase, em Maputo, Nampula e Sofala;
- Apoio ao desenvolvimento de procedimentos mais eficientes, mais eficazes e mais transparentes no tratamento dos relatórios das inspecções, no âmbito de processos disciplinares, por parte dos respectivos conselhos (Conselho Superior da Magistratura Judicial e Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público).

É fundamental que o **sistema judicial** assuma um **papel transformador** da actual situação de corrupção na sociedade moçambicana, com impacto expectável na inversão da tendência actual. Para a prossecução desse objectivo, é crucial o **empenhamento das instituições e dos seus actores** nesta mudança, mas também o **reforço das políticas públicas** dirigidas ao sistema de administração da justiça, de modo que também possam contribuir para a transformação cultural. O apoio deste Programa, designadamente, através da implementação das medidas de alargamento, contribui para essas transformações.

# INTRODUÇÃO GERAL

O conceito de integridade judicial, como conceito-chave do exercício das funções dos tribunais e da efectivação do Estado de Direito, reveste-se de características múltiplas e é condicionado por diversos factores estruturais e funcionais. Vários instrumentos jurídicos, produzidos por organizações internacionais, procuram densificar essas características e alertar para a sua relevância. É o caso da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (2003)[7] e dos Princípios de Bangalore para a Conduta Judicial (2002)[8], em resultado do trabalho desenvolvido pelo Grupo para a Integridade Judicial da Organização das Nações Unidas. Aqueles Princípios definem a independência, a imparcialidade, a integridade e a idoneidade como princípios e valores que devem nortear os magistrados na sua actuação, com vista a fortalecer a confiança dos cidadãos na justiça e no Estado de Direito. Outras referências internacionais com relevância nesta matéria são o *Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity*, da UNODC[9]; as Resoluções da Comissão de Direitos Humanos da ONU 2003/39 sobre a Integridade do Sistema Judicial[10] e 35/12 (2017) sobre a Independência e Imparcialidade do Judiciário[11]; e a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981)[12], que estabelece que os Estados-parte "têm o dever de garantir a independência dos tribunais e de permitir o estabelecimento e o aperfeiçoamento de instituições nacionais apropriadas encarregadas da promoção e da protecção dos direitos e liberdades garantidas" (artigo 26.º)[13].

---

[7] A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção estabelece, no seu artigo 11 que "tendo presente a independência do poder judicial e o seu papel crucial na luta contra a corrupção", cada Estado Parte deverá adoptar medidas para reforçar a integridade dos seus actores judiciais e evitar que os mesmos tenham oportunidade de praticar actos de corrupção. Consultado a 02/04/2024, em https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

[8] A elaboração dos Princípios de Bangalore para a Conduta Judicial contou com um grupo de juízes de todo o mundo. Teve início no ano 2000, em Viena, tendo sido formulados em Abril de 2001, em Bangalore, e oficialmente aprovados em Novembro de 2002, em Haia. Consultado a 02/04/2024, em https://www.unodc.org/ji/resdb/data/2006/_220_/the_bangalore_principles_of_judicial_conduct_ecosoc_resolution_200623.html?lng=en.

[9] Este guia aborda várias dimensões da ética e integridade judicial, como o recrutamento e formação dos juízes; a gestão processual; a gestão dos tribunais, o acesso à justiça; a transparência; a avaliação do desempenho dos tribunais; os códigos de conduta e os mecanismos disciplinares. Consultado a 02/04/2024, em https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ResourceGuideonStrengtheningJudicialIntegrityandCapacity/11-85709_ebook.pdf

[10] Consultado a 02/04/2024, em https://www.unodc.org/documents/corruption/Resolutions/E-CN_4-RES-2003-39.pdf.

[11] Consultado a 02/04/2024, em https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g17/186/78/pdf/g1718678.pdf?token=YuBOoodUnJrUeX1QZO&fe=true.

[12] Consultado a 02/04/2024, em https://au.int/sites/default/files/treaties/36390-treaty-0011_-_african_charter_on_human_and_peoples_rights_e.pdf

[13] A independência do poder judicial está, ainda, prevista no n.º 5 do artigo 2.º da Carta Africana sobre Democracia, Eleições e Governação. Consultado a 02/04/2024, em https://au.int/sites/default/files/treaties/36384-treaty-0034_-_african_charter_on_democracy_elections_and_governance_e.pdf.

**A corrupção**[14] **nas instituições de administração da justiça** está, em regra, associada, nas percepções sociais, à imagem de actores judiciais que aceitam subornos. Trata-se, contudo, de um fenómeno amplo, que inclui outras formas de influência indevida susceptíveis de prejudicar a imparcialidade da justiça, podendo envolver, tanto actores internos como externos ao sistema de justiça. A contrapartida pode não ser material, e assumir formas distintas, como a troca de favores, a progressão na carreira, uma via de evitar algo indesejado que seja apresentado sob a forma de ameaça, entre outras (Gloppen, 2014: 69). Esse sentido amplo de corrupção é, no que diz respeito aos juízes, defendido no Parecer n.º 21 (2018) do Conselho Consultivo dos Juízes Europeus sobre a prevenção da corrupção de juízes[15], que inclui qualquer conduta desonesta, fraudulenta ou antiética de um juiz, com o objectivo de obter um benefício para si ou para um terceiro[16].

Considera-se, assim, que **são múltiplas as condutas susceptíveis de integrar o conceito de corrupção** que afectam os actores do sistema judicial no desempenho das suas funções, designadamente: interferência política ou suborno para influenciar a tramitação de determinado processo com o objectivo de acelerar ou atrasar o seu andamento e/ou determinada decisão; extorsão, por exemplo, em situações em que os actores judiciais são coagidos a agir de forma corrupta, sob a ameaça de violência ou de divulgação de informações que os prejudiquem; nepotismo, por parte de actores judiciais relevantes, para beneficiar familiares ou amigos; utilização incorrecta de fundos e/ou recursos públicos (Jennett, 2014: 5).

A definição de medidas de prevenção, de mitigação e de combate ao fenómeno deve ser precedida da identificação dos riscos de corrupção nas instituições do sistema de administração da justiça, bem como das suas causas ou factores. As situações facilitadoras ou causas de corrupção são complexas (M. H. Gomes, 2017: 72). Os factores de risco podem situar-se a três níveis – do indivíduo, da organização e do contexto social favorável – combinando-se para criar condições que proporcionam o incentivo e a oportunidade para a prática de corrupção (de Graaf, 2007). Alguns estudos têm identificado causas e factores que contribuem para a corrupção judicial em sistemas de diferentes países, como a tolerância social a condutas que configuram corrupção, a influência indevida do poder político sobre os actores judiciais, o receio de retaliação, os baixos salários, a formação insuficiente em matéria de ética e deontologia, o conluio entre actores judiciais, entre outros (Pepys, 2007: 4-7). Neste espectro alargado, **os esforços de atenuação dos factores** que contribuem para a corrupção no sistema de administração da justiça **dependem, em grande medida, de soluções integradas** abrangendo, tanto quanto possível, os vários actores com intervenção no sistema judicial, incluindo advogados, polícias, magistrados judiciais e do Ministério Público, entidades responsáveis pela execução das decisões judiciais, entre outros (Jennett, 2014: 7-11).

---

[14] Instituições como o Banco Mundial, a Transparência Internacional e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) adoptaram uma definição de corrupção que consiste no "abuso da função pública para ganho privado" (PNUD, 2008: 12), aproximando-se da proposta de Susan Rose-Ackerman (1999), segundo a qual a corrupção na Administração Pública se concretiza no abuso da função pública para obter vantagens ou benefícios privados. A Comissão Europeia adoptou uma definição de corrupção, em sentido lato, que inclui todo e qualquer "abuso de poder em benefício próprio" (Comissão Europeia, 2014: 2).

[15] Parecer n.º 21 (2018) do Conselho Consultivo dos Juízes Europeus sobre a prevenção da corrupção de juízes, consultado a 02/04/2024, em https://rm.coe.int/ccje-2018-3e-avis-21-ccje-2018-prevent-corruption-amongst-judges/16808fd8dd.

[16] Outros instrumentos com relevância nesta matéria no contexto europeu, são: a Magna Carta dos Juízes Europeus, do Conselho Consultivo dos Juízes Europeus (2010); a Carta Europeia sobre o Estatuto dos Juízes (1998) e a Recomendação CM/Rec(2010)12 sobre os juízes: independência, eficácia e responsabilidades, ambos do Conselho da Europa.

O relatório aqui apresentado procura responder a esse espectro alargado. O relatório está estruturado em torno dos seguintes pontos. No primeiro, apresentamos brevemente o contexto sociopolítico moçambicano, que enquadra o carácter sistémico da corrupção, bem como o impulso dado, quer pelos instrumentos internacionais, quer pelos projectos de cooperação apoiados por organizações internacionais à agenda política de prevenção e combate à corrupção dos últimos anos. Expomos, no segundo ponto, uma síntese do enquadramento legal e institucional da prevenção e combate à corrupção. Dedicamos o terceiro ponto ao enquadramento breve das instituições do sistema de administração da justiça moçambicano, com enfoque nos tribunais da jurisdição comum e no Ministério Público. No ponto seguinte, procedemos ao enquadramento da reflexão sobre os riscos de corrupção nas instituições do SAJ, dando conta, por um lado, das principais recomendações internacionais com potencial de contribuir para prevenir e combater o fenómeno e, por outro lado, de alguns dados sobre a aplicação de sanções disciplinares a actores judiciais na sequência do envolvimento em actos de corrupção. A partir dos dados resultantes do trabalho desenvolvido, apresentamos, no ponto 5, o diagnóstico dos riscos de corrupção nas principais instituições do SAJ, com enfoque nos tribunais judiciais e no Ministério Público, estruturados de acordo com as áreas de vulnerabilidade em que é mais crítica a possibilidade de ocorrência de actos de corrupção. Associado a esta análise, o Quadro de diagnóstico de riscos de corrupção nas instituições do sistema de administração da justiça, com enfoque nos tribunais judiciais e no Ministério Público, encontra-se em anexo. Apresentam-se, no ponto 6, as notas conclusivas e recomendações gerais.

# METODOLOGIA

O diagnóstico de riscos de corrupção nas instituições do sistema de administração da justiça assentou no desenvolvimento de uma avaliação de risco com recurso a metodologias qualitativas e quantitativas, consistindo numa **abordagem multimétodo**[17] que implicou a combinação de várias técnicas para além da análise documental, como as entrevistas semiestruturadas, os inquéritos por questionário e os grupos de discussão. Esta abordagem, embora imponha uma alocação de meios mais significativa, proporciona uma análise robusta, sustentada em dados empíricos, sobre as áreas mais susceptíveis à ocorrência de actos de corrupção, as suas causas e a experiência concreta dos actores que quotidianamente desempenham funções nas instituições do sistema de administração da justiça sobre este fenómeno. Após a primeira etapa do trabalho, a opção pela abordagem multimétodo revelou-se a mais adequada à complexidade associada ao diagnóstico a desenvolver[18]. Esta etapa foi essencial para conhecer, a partir das entrevistas exploratórias e da análise documental realizada, as áreas mais vulneráveis, mas também a experiência comparada nesta matéria. Considerando a sua centralidade, tanto no sistema de administração da justiça, como na prevenção e combate à corrupção em geral, o enfoque do diagnóstico de riscos de corrupção incidiu especialmente nos tribunais e nos órgãos do Ministério Público e nos seus principais actores: magistrados judiciais, magistrados do Ministério Público e funcionários.

Tendo em conta a pluralidade metodológica que caracteriza este estudo, e em benefício da clareza do seu enquadramento, os procedimentos de investigação associados à análise de risco, as técnicas de análise dos dados e os participantes são apresentados de seguida.

## ANÁLISE DOCUMENTAL

A pesquisa e análise documental tiveram como objectivo central contextualizar o objecto de estudo, conhecer a agenda de prevenção e combate à corrupção em Moçambique e sinalizar as principais áreas críticas em que se identificam os riscos de corrupção com que se confronta o sistema de justiça.

Numa primeira fase do trabalho, a recolha e análise documental centraram-se na legislação e documentos produzidos, quer por entidades nacionais, como o Tribunal Supremo, a Procuradoria-

[17] As dinâmicas das instituições e a realidade dos indivíduos configuram realidades complexas em que as decisões, acções e atitudes comportam sentidos latentes e manifestos (Merton, 1968), que não são passíveis de inteligibilidade imediata. Conhecer de forma ampla, confiável e segura essas realidades, que são sempre e em simultâneo, realidades sociais, políticas, económicas e culturais, implica um exercício metodológico plural de conjugação de diversas técnicas.

[18] A definição das metodologias a aplicar no âmbito deste estudo, tendo em conta a importância de desenvolver o diagnóstico com recurso às abordagens metodológicas mais adequadas ao contexto específico, à cultura organizacional e ao funcionamento do sistema judicial, rejeitando modelos desenhados de forma padronizada para outros contextos sociojurídicos foi apresentada no "Plano das metodologias de avaliação de risco de corrupção nas instituições do sistema de administração da justiça".

Geral da República, o Conselho Superior da Magistratura Judicial, o Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público, o Gabinete Central de Combate à Corrupção, o Instituto de Patrocínio e Assistência Jurídica, o Centro de Formação Jurídica e Judiciária, a Ordem dos Advogados de Moçambique, o Centro de Integridade Pública, quer por entidades internacionais, como a Transparência Internacional, o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), entre outras.

A análise de legislação foi fundamental para a compreensão da evolução do quadro legal anticorrupção e a sua adequação às normas e recomendações internacionais. Esta análise teve, também, o propósito de caracterizar a arquitectura do sistema judicial moçambicano, sendo importante para compreender o quadro estrutural e funcional das instituições do sistema de administração da justiça e para reflectir sobre a dissonância entre o quadro legal e a sua aplicação prática.

A documentação institucional analisada, nomeadamente, relatórios, planos, deliberações e informação estatística, mas também os estudos, relatórios e recomendações internacionais, foram essenciais para a reflexão sobre a problemática da corrupção em geral, os programas de cooperação destinados a apoiar o sistema de justiça em Moçambique e a prevenção e o combate à corrupção nas instituições do sistema de administração da justiça. Os documentos produzidos pelas entidades moçambicanas acima referidas foram relevantes para conhecer a sua actividade e desempenho funcional, mas também a sua perspectiva sobre vulnerabilidades associadas à ocorrência de riscos de corrupção. Aqueles documentos, para além de divulgarem as actividades desenvolvidas por cada instituição, reflectem a ideia prospectiva do seu papel, a qual emerge tanto nos planos estratégicos das instituições como nos relatórios de actividades.

## ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

A entrevista semiestruturada é uma técnica metodológica de investigação que combina elementos de estruturação e flexibilidade, num equilíbrio entre perguntas pré-determinadas e a possibilidade de explorar temas de forma mais ampla durante a interacção entre o entrevistador e o entrevistado. Esta técnica, ao proporcionar uma abordagem flexível dos temas em questão, num equilíbrio entre profundidade e extensão, pelas vantagens que lhe são inerentes, é recorrentemente usada em estudos sociojurídicos (Fujii, 2017). As características distintivas destas entrevistas consistem, por um lado, na possibilidade de uma interacção mais dinâmica, permitindo ao entrevistador explorar novas linhas de questionamento e nuances temáticas e, por outro lado, na utilização de um guião com um alinhamento de questões que proporciona uma sequência que pode ser alterada em função do ajustamento ao perfil do entrevistado e à dinâmica da própria entrevista (Coutinho, 2014), promovendo uma dinâmica mais colaborativa tendo em vista a qualidade dos dados recolhidos. No entanto, a entrevista semiestruturada também apresenta desafios que exigem experiência e conhecimento, por parte do entrevistador, designadamente, para compreender o entrevistado, o seu papel e o contexto em que se encontra e, ao mesmo tempo, competência para agilizar as questões numa sequência dinâmica.

No âmbito da avaliação de risco de corrupção no sistema de administração da justiça, tratando-se de um objecto de estudo que implica questões sensíveis relativamente a actos ilícitos, as perguntas foram formuladas com a necessária prudência. As entrevistas foram fundamentais para conhecer,

a partir da experiência concreta de actores judiciais, as áreas críticas em que é mais significativa a probabilidade de ocorrerem situações de corrupção e de infracções conexas, permitindo melhor compreender os desafios enfrentados, bem como nuances e factores subjacentes aos problemas de corrupção no sistema judicial.

O contacto com os entrevistados seguiu duas vias principais. Em alguns casos, foi facilitado pelas instituições, a partir dos critérios definidos pela equipa (género, escalão etário, grupo profissional, antiguidade na profissão, área do direito em que desempenham funções, entre outros) e, noutros casos, os entrevistados foram directamente identificados e contactados pelos membros da equipa, a partir do seu conhecimento do campo em análise. As entrevistas foram realizadas por membros da equipa com vasta experiência de investigação, de utilização desta técnica metodológica e com conhecimento sobre as temáticas em análise relevante para compreender e problematizar os contextos das respostas e colocar questões complementares.

As entrevistas não foram gravadas em registo áudio. Foram tomadas anotações escritas durante e imediatamente após a sua realização. O trabalho de transcrição foi sujeito a procedimentos de controlo e vigilância no sentido de assegurar o total anonimato aos entrevistados, tendo as entrevistas sido numeradas e codificadas (sem respeito pela ordem de realização). Esta opção metodológica aproxima-se da perspectiva de alguma literatura sobre a análise qualitativa em ciências sociais, considerando que, em determinadas circunstâncias e quando estão em causa entrevistados com algumas especificidades, designadamente, nos casos em que ocupam altos cargos públicos, não estão reunidas as condições para a gravação da entrevista. Isto é, para alguns entrevistados, a não gravação é a melhor abordagem (Rutakumwa et al., 2020: 567), uma vez que a qualidade dos dados obtidos, quer com recurso às transcrições a partir dos registos áudio, quer com recurso às notas escritas durante e após a realização de entrevistas não gravadas, são comparáveis nas informações, ficando os entrevistados mais à vontade para dar a conhecer a sua experiência e manifestar as suas percepções quando não sujeitos a gravação. Após a realização das entrevistas, seguiu-se a transcrição a partir das notas tomadas e, de seguida, a análise de conteúdo.

Foram realizadas **99 entrevistas semiestruturadas a actores judiciais e da sociedade civil**. Os critérios de selecção dos entrevistados procuraram assegurar representatividade em termos de género, escalão etário, grupo profissional – magistrados judiciais, magistrados do Ministério Público, oficiais de justiça, inspectores judiciais, inspectores do Ministério Público, conservadores e notários, outros responsáveis de instituições do sistema, advogados e representantes de organizações da sociedade civil –, antiguidade na profissão e, em alguns casos, a área do direito em que desempenham funções. Procurámos, ainda, assegurar alguma representação geográfica, tendo realizado entrevistas nas províncias de Maputo, Nampula e Sofala.

As entrevistas realizadas permitiram, não só assegurar a diversidade de contextos e experiências profissionais, estando em linha com o exigido em estudos de natureza similar sobre comportamentos organizacionais (Hennink & Kaiser, 2021; Rego et al., 2018), mas também acautelar um conjunto de preocupações que a definição de amostras qualitativas deve garantir, designadamente, a saturação teórica. Os dados obtidos permitiram atingir o que, em análise qualitativa, se designa de saturação teórica, consistindo num critério que permite estabelecer a validade de um conjunto de dados e confirmar que a realização de mais entrevistas não traz novos contributos para a temática em estudo. Efectivamente, a análise qualitativa desenvolvida ainda no decurso da realização das entrevistas permitiu concluir a recorrência das informações obtidas, sendo os dados consonantes na identificação das áreas mais vulneráveis à ocorrência de situações de corrupção e dos riscos mais significativos.

O material recolhido em entrevista foi sujeito a uma análise qualitativa através de um processo orientado pelos objectivos de investigação e pelos dados obtidos (Gibbs, 2007) e agregado em categorias temáticas. Alguns excertos dessas categorias temáticas fundamentam o diagnóstico apresentado neste relatório. Os excertos utilizados são identificados com recurso à expressão "Ent.", seguida do número e letras atribuídos aquando do processo de codificação. Os excertos apresentados são alguns dos mais expressivos relativamente às dimensões em análise. Contudo, muitos outros apontam no mesmo sentido dos excertos incluídos neste relatório.

## INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO

O inquérito por questionário consiste numa técnica de recolha de dados amplamente usada no âmbito das ciências sociais. Dependendo do problema, dos objectivos do estudo e do método, visa, através de um conjunto sistematizado de questões, obter respostas de uma determinada população em estudo, sobre determinada realidade ou fenómeno social (Ghiglione & Matalon, 2001; Hill, 2014). Sendo uma técnica de recolha de dados que se situa no âmbito do método de medida, ao incorporar "testes e escalas de atitudes e opiniões, que visam aferir um certo tipo de comportamentos, reacções, e avaliar a intensidade com que se dá determinada opinião ou atitude" (Dias, 1994: 5), o inquérito por questionário permite obter dados comparáveis, generalizáveis e passíveis de análises quantitativas (Coutinho, 2014; Dias, 1994), sendo também usado no âmbito de investigações de natureza qualitativa. A elaboração do questionário pode compreender as seguintes fases: listagem das variáveis e características dos casos; especificação do número de perguntas e tipologia para cada uma das variáveis; estabelecimento de uma versão inicial para cada pergunta; revisão das primeiras versões das perguntas; verificação das versões finais no sentido de conferir se estão adequadas aos objectivos do diagnóstico; e escrita das instruções associadas às perguntas (Hill, 2014).

A elaboração do inquérito por questionário aplicado no âmbito deste estudo teve em consideração, quer os resultados das entrevistas exploratórias realizadas durante a primeira etapa do trabalho, quer a reflexão desenvolvida a partir da análise documental e da experiência comparada. Os resultados preliminares da etapa inicial do trabalho foram essenciais para a elaboração do questionário, tendo suportado a identificação de questões a colocar aos inquiridos a partir das principais áreas de vulnerabilidade e riscos de corrupção previamente identificados durante aquela etapa.

No que respeita a outras análises de risco de corrupção no sistema judicial em que tenham sido aplicados inquéritos por questionário, consideraram-se, entre outros, os estudos *Corruption risk assessment of the Kosovo Judicial System* (Hamilton, 2017; Jennett, 2017), *Corruption Risk Assessment of the Judiciary in North Macedonia* (OSCE, 2023a) e o estudo *Judicial systems and Corruption*, da International Bar Association e do Basel Institute on Governance (2016) .

O questionário inicia-se com uma introdução na qual se apresenta o estudo, os objectivos e a problemática, mostrando o valor acrescentado que o inquérito pode trazer ao estudo a partir das respostas (Morgado, 2013). Esta secção informa, também, sobre a instituição que está a desenvolver o estudo, as condições de confidencialidade das respostas e a garantia do anonimato. Após a introdução, segue-se um primeiro grupo de caracterização sociodemográfica dos respondentes (sexo, idade, grupo profissional, antiguidade na profissão, categoria profissional, formação inicial frequentada e área em que desempenha funções). Os grupos seguintes são formados por perguntas para recolher informação sobre as experiências dos respondentes em relação aos riscos

de corrupção no sistema de administração da justiça, aos níveis e à ocorrência de actos de corrupção, à gestão e disciplina, à formação e condições de trabalho e, no final, um espaço para que os respondentes possam submeter alguma informação adicional ou fazer sugestões.

O inquérito por questionário foi submetido a um procedimento de validação, designado de pré-teste (Ghiglione & Matalon, 2001), estudo preliminar (Hill, 2014) ou estudo piloto (Coutinho, 2014), que consistiu em testar a sua adequação aos objectivos do estudo, através da aplicação de uma versão preliminar a um pequeno grupo de especialistas com características semelhantes às pessoas inquiridas. O pré-teste foi realizado a quatro magistrados judiciais, dois magistrados do Ministério Público e dois oficiais de justiça, que fizeram relevantes comentários e deixaram contributos para a revisão do questionário. Este procedimento afigurou-se determinante para garantir a validade e fiabilidade deste instrumento, isto é, a qualidade informativa dos dados obtidos (Coutinho, 2014).

O inquérito foi enviado ao universo de magistrados judiciais; magistrados do Ministério Público; e oficiais de justiça e assistentes de oficiais de justiça dos tribunais e do Ministério Público. Mantendo uma estrutura e questões similares, foram elaborados quatro inquéritos adaptados a cada um daqueles grupos profissionais (os inquéritos por questionário encontram-se em anexo ao presente relatório).

Na divulgação e aplicação do inquérito, foi fundamental a colaboração do Tribunal Supremo, do Conselho Superior da Magistratura Judicial, da Procuradoria-Geral da República e do Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público. Foi solicitada aos respectivos Conselhos Superiores a autorização para aplicar o inquérito por questionário àqueles grupos profissionais, bem como a sua divulgação, através de email, para os respectivos endereços electrónicos. Para além disso, com o objectivo de obter uma taxa de resposta o mais elevada possível, após a autorização dos Conselhos Superiores para a aplicação do inquérito e a respectiva divulgação, através de email, solicitou-se, também, a colaboração da Associação Moçambicana de Juízes, da Associação Moçambicana dos Magistrados do Ministério Público, da Associação Moçambicana dos Oficiais de Justiça dos Tribunais Judiciais e da Associação dos Oficiais de Justiça do Ministério Público no apelo ao preenchimento do inquérito junto dos seus associados, através de WhatsApp e outras vias consideradas adequadas para o efeito.

**O inquérito por questionário**, construído através do *software LimeSurvey*, **foi aplicado electronicamente**, através da sua disponibilização online, estando alojado no website do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. O inquérito esteve disponível para preenchimento entre 15/02/2024 e 30/04/2024, um período mais longo do que o inicialmente previsto, com o objectivo de obter uma taxa de resposta o mais elevada possível. A opção por um questionário electrónico justificou-se pelas seguintes razões: por ser de fácil administração, tendo como objectivo atingir o maior número possível de magistrados judiciais, magistrados do Ministério Público e oficiais de justiça e assistentes de oficiais de justiça (não seria possível, no contexto moçambicano, a sua aplicação por outra via, tendo em conta quer a dimensão do território, quer o universo dos inquiridos); para facilitar a análise dos dados obtidos, considerando a possibilidade de exportar as respostas directamente para uma base de dados; e para permitir maior flexibilidade aos inquiridos, possibilitando que respondam quando lhes for mais oportuno.

Assegurou-se o total anonimato às pessoas que responderam ao inquérito, mantendo-se anónima e confidencial toda a informação prestada, sem possibilidade de ser associada à pessoa que a forneceu. O contacto institucional para o envio do inquérito serviu apenas como facilitador para fazer chegar o respectivo link de acesso aos inquiridos. Independentemente da instituição através da qual receberam a divulgação do inquérito, apenas a equipa do projecto teve acesso, mas sempre de forma anonimizada, às respostas fornecidas. Os dados recolhidos foram sujeitos a uma análise

de estatística descritiva com recurso ao *software IBM® SPSS® Statistics.* Os dados foram essencialmente trabalhados através de estatística descritiva, sendo gerados valores para cada variável do inquérito, possibilitando cruzamentos de informação posteriores.

O inquérito obteve um total de **173 respondentes**, dos quais 112 magistrados judiciais, 22 magistrados do Ministério Público e 39 oficiais de justiça. No caso dos magistrados judiciais, a taxa de resposta foi superior a 25%, um valor acima da média quando comparado com outros inquéritos sobre a mesma problemática. No caso dos magistrados do Ministério Público e dos oficiais de justiça, apesar de terem sido seguidos os mesmos procedimentos adoptados no caso do inquérito a magistrados judiciais e de todos os esforços encetados pela equipa, não foi possível obter taxas de resposta tão elevadas. No que respeita ao género, os resultados são equilibrados, com 57,8% de respondentes do sexo masculino e 42,2% do sexo feminino. Relativamente à idade, a maioria dos respondentes (72,3%) encontra-se na faixa etária entre os 30 e os 50 anos, com os respondentes com menos de 30 e mais de 50 anos com uma expressão percentual próxima, sendo residual a proporção de respondentes com mais de 60 anos.

A categoria profissional dos respondentes reflecte a proporcionalidade do universo – 89,3% dos magistrados judiciais são juízes de direito e 77,2% dos magistrados do Ministério Público são procuradores de 1.ª, 2.ª e 3.ª. Relativamente ao tempo de serviço, cerca de metade estava na profissão há menos de 4 anos.

Relativamente à frequência de formação inicial, 83,8% dos respondentes afirmou que frequentou algum curso de formação inicial antes de ingressar na profissão, sendo esse valor de 92,0% quando considerados apenas os magistrados judiciais. A esmagadora maioria dos respondentes frequentou o curso de formação inicial no Centro de Formação Jurídica e Judiciária, seguindo-se o Centro de Estudos Judiciários de Portugal, e a Procuradoria-Geral da República.

No que respeita às áreas em que actualmente exercem funções, 41,0% dos respondentes estão colocados em secções de competência genérica, 26,6% na área criminal, 13,3% na área cível, 4,6% na área de família e menores, com as áreas comercial, laboral e de competência especializada em matéria de transgressões de polícia com uma expressão residual.

## GRUPOS DE DISCUSSÃO

O grupo de discussão é uma técnica metodológica de investigação qualitativa que consiste em juntar um grupo de participantes, entre quatro e doze, previamente seleccionados de acordo com critérios referentes aos objectivos do estudo que, sob a condução de um moderador, partilham e confrontam experiências e percepções sobre temas específicos. A variabilidade no número de participantes, bem como na duração, resulta dos perfis dos participantes, dos temas abordados e dos resultados expectáveis. A selecção dos participantes deve ter em conta, não só diferentes perfis, mas também evitar situações que inibam outras participações. O papel do moderador é crucial para criar um ambiente de discussão aberto e livre de constrangimentos, incentivando à resposta de perguntas ou ao diálogo entre participantes. Esta metodologia, através de dinâmicas de interacção social, visa, por um lado, proceder à recolha adicional de informação sobre um tema e, por outro lado, discutir e clarificar questões inerentes à informação previamente recolhida através de outras técnicas (Liamputtong, 2011; Santos, 2017).

A realização dos grupos de discussão implicou as seguintes etapas: a) definição dos objectivos a alcançar com a aplicação desta metodologia; b) sistematização das questões para discussão; c)

selecção dos participantes, com base em critérios relevantes para o diagnóstico a elaborar e atendendo à diversidade de perfis; d) definição do modelo de moderação da discussão, sendo realizada por duas pessoas, atendendo à dimensão do grupo; e) selecção de um espaço físico que propicie um ambiente aberto e confiável, de forma a encorajar a expressão livre de constrangimentos; f) determinar o método de registo e análise da informação veiculada pelos participantes. À semelhança das entrevistas semiestruturadas, os grupos de discussão não foram gravados, prevenindo o eventual efeito de constrangimento junto dos participantes.

Foram realizados **dois grupos de discussão,** um com magistrados judiciais e outro com magistrados do Ministério Público, durante o mês de Abril de 2024. Os grupos de discussão foram muito relevantes em três vertentes: permitiram confirmar a identificação das áreas mais críticas e, por isso, mais susceptíveis à ocorrência de corrupção, bem como dos riscos mais significativos, tal como resultava do trabalho desenvolvido anteriormente; possibilitaram o esclarecimento de algumas questões que a análise dos dados recolhidos através das entrevistas e do inquérito por questionário suscitaram e que beneficiaram de discussão em grupo; e proporcionaram a possibilidade de auscultar os participantes sobre possíveis recomendações de medidas que, à luz da sua prática e experiência concreta nas instituições do sistema de administração da justiça, possam contribuir para prevenir os riscos de corrupção identificados. Participaram nos grupos de discussão sete magistrados judiciais e oito magistrados do Ministério Público.

## AVALIAÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO

O desenvolvimento de qualquer actividade implica sempre a existência de riscos que, se não forem prevenidos e mitigados, podem afectar o desempenho das organizações e comprometer o alcance de objectivos e resultados previstos. No que respeita ao **risco de corrupção**, a sua conceptualização apresenta algumas variações. Por exemplo, o Banco Mundial tem adoptado a concepção segundo a qual o risco é expresso como resultado da combinação entre a probabilidade de ocorrência de corrupção e o seu impacto[19]. Esta conceptualização é, também, seguida pela Transparência Internacional, que considera que o risco de corrupção equivale ao conjunto de vulnerabilidades institucionais de um sector ou processo susceptível de favorecer ou facilitar práticas corruptas[20].

O diagnóstico de risco de corrupção nas principais instituições do sistema de administração da justiça elaborado no âmbito deste Programa foi desenvolvido, de acordo com os termos de referência e como explicado em detalhe no "Plano das metodologias de avaliação de risco de corrupção nas instituições do sistema de administração da justiça", com recurso à avaliação de risco de corrupção (*corruption risk assessment*), que consiste em identificar as vulnerabilidades das instituições de um determinado sector que podem constituir oportunidades para a ocorrência de actos de corrupção (Poltoratskaia & Fazekas, 2023).

---

[19] Ver, por exemplo, Border Management Modernization (2011), consultado a 02/04/2024, em https://documents1.worldbank.org/curated/en/986291468192549495/pdf/588450PUB0Bord101public10BOX353816B.pdf

[20] Ver, por exemplo, Procurement Risk Map, Centre for Combating Economic Crimes and Corruption – Moldova's Corruption Risk Assessment in Public Institutions, consultado a 02/04/2024, em https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/md/Deliverable-4---Final-Assessment-Report_eng-is1502_for-print.pdf%20

No desenvolvimento deste trabalho, foram considerados os **exemplos das avaliações realizadas por instituições internacionais** como o Banco Mundial, a Transparência Internacional, o Conselho da Europa, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, entre outras, em que a sofisticação das análises de risco vai desde a identificação de vulnerabilidades institucionais como indicadores do risco de corrupção, a uma estimativa da probabilidade de ocorrência de práticas corruptas e análise do seu impacto. Após a identificação de riscos, as fases seguintes da análise podem incluir a priorização dos riscos, a definição de ferramentas para lidar com os riscos identificados e a orientação sobre o desenvolvimento de estratégias anticorrupção. Como noutras análises realizadas por instituições internacionais[21], neste projecto, as avaliações da vulnerabilidade institucional resultam do diagnóstico realizado, que combina dados sobre as experiências e as percepções acerca da corrupção nas instituições do sistema de administração da justiça[22], com recurso às metodologias já identificadas.

As instituições do sistema de administração da justiça, tal como as organizações em geral, devem munir-se de **instrumentos de gestão para acautelar os problemas e/ou as fragilidades advindas de riscos indesejáveis**, assumindo a **gestão de riscos** um papel de relevância, tendo em vista a obtenção de ganhos de eficiência, melhoria de processos e serviços aos utentes, alcance de objectivos organizacionais e desenvolvimento de uma cultura de integridade. Outros benefícios da gestão de riscos consistem na melhoria da estratégia de liderança, no apoio à conformidade legal e regulamentar (*compliance*) das organizações, à responsabilização (*accountability*), à redução de fragilidades organizacionais e à transparência da informação disponibilizada. As boas práticas da gestão de riscos no século XXI têm fundamento na ISO 31000: 2018[23], que sucedeu à ISO 31000:2009, a qual harmonizou os processos de gestão de risco de diversos modelos anteriores como o FERMA 2003, COSO-ERM: 2004, The Orange Book: 2004, RMS AS/NZS 4360: 2004, COSO-IC-IF: 2013 e COSO-GRS: 2016.

O instrumento mais reconhecido para consolidar a gestão de riscos é o **Plano de Prevenção e de Gestão de Riscos de Corrupção e de Infracções Conexas**, da responsabilidade do topo da organização, cuja elaboração deve ter por base o conhecimento do contexto e do funcionamento organizacional, a identificação, avaliação e tratamento dos riscos.

Para os propósitos deste estudo, foram aplicadas as técnicas do processo de avaliação de risco previsto na ISO 31000: 2018, que se concretiza, para cada área de vulnerabilidade, na classificação dos riscos associados ao exercício funcional no âmbito das instituições do SAJ, tendo por base a valoração da probabilidade e do impacto atribuídos a cada risco identificado. A identificação dos riscos teve como ponto de partida os dados resultantes da pluralidade metodológica referida, abrangendo os riscos mais críticos para o desempenho mais eficaz das instituições do SAJ. E, para a sua compreensão, procedeu-se à avaliação no que diz respeito à probabilidade da sua ocorrência e ao impacto ou consequência quanto ao desempenho e ao alcance dos objectivos institucionais prosseguidos. Pretendeu-se, com essa avaliação, conhecer as áreas, os processos e as circunstâncias

---

[21] Ver, por exemplo, Transparency and Integrity in Service Delivery in Africa (TISDA) Risk Map, consultado a 02/04/2024, em https://www.tighana.org/previous-projects/tisda/

[22] Outros estudos comtemplam, ainda, dimensões como a diferenciação entre riscos objectivos (por exemplo, instituições e regulamentação fracos) e riscos subjectivos (por exemplo, tolerância à corrupção, motivação pessoal, ponderação do custo/benefício, experiências concretas). Ver, por exemplo, Proetica - Corruption Risk Maps in Peru, consultado a 02/04/2024, em https://insightcrime.org/wp-content/uploads/2023/04/Peru_report_EN.pdf.

[23] ISO 31000: 2018 *Risk Management - Guidelines*, refere-se à norma técnica internacional que fornece os princípios e as directrizes sobre Gestão de Riscos e que foi desenvolvida pelo Comité Técnico ISO/TC 262 *Risk Management* em 2018 e confirmada em 2023.

em que os actos de corrupção têm mais probabilidade de ocorrer, tendo em vista a definição de medidas de mitigação dessas vulnerabilidades e de estratégias e políticas anticorrupção (McDevitt, 2011).

Na realização do diagnóstico, a avaliação do risco concretizou-se através da aplicação de uma Matriz de Risco 3x3, com recurso à combinação de escalas de probabilidade e impacto[24]. O quadro dos níveis de classificação de risco, que se apresenta de seguida, contém a descrição para a sua interpretação.

- **Probabilidade (P)** – Possibilidade de um evento adverso ocorrer associado a um risco ou combinação de riscos. A Probabilidade de ocorrência é classificada segundo a escala Baixa (improvável de ocorrer), Média (possível de ocorrer) e Alta (provável de ocorrer), com atribuição dos valores 1, 2 e 3, respectivamente.

- **Impacto (I)** – Gravidade das consequências de um evento adverso associado a um risco ou combinação de riscos. O Impacto previsível é classificado segundo a escala Baixo (pouco significativo), Médio (moderado) e Alto (significativo), com atribuição dos valores 1, 2 e 3, respectivamente.

**Quadro 2. Níveis de Classificação do Risco**

| Níveis | Baixa/o | Média/o | Alta/o |
|---|---|---|---|
| **Probabilidade (P)** | Ocorrência excepcional (<25%) | Ocorrência casual (>25%<75%) | Ocorrência excepcional (>75%) |
| **Impacto (I)** | Baixo potencial para provocar prejuízos | Causa prejuízos moderados | Causa prejuízos significativos |

Importa referir que, nos casos em que determinado risco apresenta uma graduação com o mesmo valor para a probabilidade e o impacto, o potencial de impacto é mais significativo sobre a organização, a estratégia e as actividades operacionais, pois apresenta, em princípio, uma estimativa de maior relevância do que uma probabilidade do mesmo valor, como se conclui da quantificação da **Matriz Ponderada de Riscos** (ver figura seguinte)[25].

[24] Adaptação dos conceitos de avaliação de riscos da norma da FERMA, 2003. FERMA - *Federation of European Risk Management Associations.*

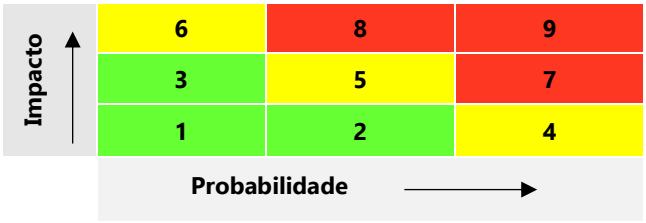
[25] Resulta da aplicação da Matriz 3x3 ponderada, extraída do *Manual de Gestão de Riscos do TCU*, Brasil, 2020, pág. 30, e que foi adaptada do *UK Orange Book*, 2004.

**Figura 2. Modelo de Matriz Ponderada de Riscos com Resposta**

| Avaliação de Risco 3x3 | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Probabilidade (P)** | | **Impacto (I)** | | **Classificação do Risco** | | |
| **Escala** | **Grau** | **Escala** | **Grau** | **Escala** | **Grau** | **Resposta** |
| Baixa | 1 | Baixo | 1 | Fraco | 1 | Aceitar |
| Média | 2 | Baixo | 1 | Fraco | 2 | Aceitar |
| Baixa | 1 | Médio | 2 | Fraco | 3 | Aceitar/Monitorizar |
| Alta | 3 | Baixo | 1 | Moderado baixo | 4 | Gerir/Monitorizar |
| Média | 2 | Médio | 2 | Moderado médio | 5 | Gerir/Monitorizar |
| Baixa | 1 | Alto | 3 | Moderado alto | 6 | Gerir/Monitorizar |
| Alta | 3 | Médio | 2 | Elevado baixo | 7 | Evitar e Mitigar |
| Média | 2 | Alto | 3 | Elevado médio | 8 | Evitar e Mitigar |
| Alta | 3 | Alto | 3 | Muito elevado | 9 | Evitar e Mitigar |

Na verdade, a **avaliação dos riscos** refere-se ao processo geral de análise de riscos que culmina com a sua estimativa, sendo definido o grau de risco, que corresponde à classificação dos riscos significativos apurados após a aplicação da matriz ponderada de risco num quadro simplificado (ver figura seguinte).

**Figura 3. Matriz Ponderada de Riscos**




Identificados e avaliados os riscos, é fundamental desenvolver propostas de medidas de mitigação a aplicar, que possam ser posteriormente revistas e integradas em planos de prevenção e gestão de riscos de corrupção a desenvolver pelas instituições do SAJ. Dado que o contexto é dinâmico e interrelacionado, as medidas de mitigação podem elas próprias introduzir novos riscos que precisarão de ser geridos e, também, delas resultarem riscos remanescentes que necessitem de ser monitorizados. Por outro lado, podem existir medidas de mitigação apropriadas a reduzir mais do que um risco.

# 1. A CORRUPÇÃO EM MOÇAMBIQUE E A PROCURA DE MUDANÇA: AS AGENDAS DE PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

Moçambique é um "Estado de Direito, baseado no pluralismo de expressão, na organização política democrática, no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do Homem"[26], subordinado à Constituição e à lei, prevalecendo aquela sobre as restantes normas do ordenamento jurídico. Mas, como em qualquer país, as realidades social, política, económica constituem desafios quotidianos ao Estado de Direito e à democracia moçambicana. Um dos desafios mais relevantes resulta da característica sistémica da corrupção e dos seus impactos profundamente negativos na sociedade e na vida quotidiana dos cidadãos.

O diagnóstico do World Justice Project (2023), sobre o Estado de Direito em Moçambique, coloca em evidência várias debilidades. Em termos globais, Moçambique é avaliado com 0,38 pontos[27], ficando na posição 128, num ranking que em 2023 contemplou 142 países[28]. Também Sakari Saaritsa, professor da Universidade de Helsínquia, salientava, a propósito da condição do Estado de Direito em Moçambique, a sua complexidade e um dos seus principais desafios – o combate à corrupção nas estruturas do Estado (Peltonen, 2023).

## 1.1. SOBRE A CORRUPÇÃO EM MOÇAMBIQUE: ALGUNS INDICADORES

O relatório anual da Procuradoria-Geral da República, referente ao ano 2022, afirmava essa característica sistémica da corrupção, que atravessa estruturas políticas, judiciais, administrativas económicas e sociais do país, ao considerar que "a corrupção mostra-se impregnada em quase todos os domínios da sociedade e conexa a outras infracções, incluindo crimes que atentam contra a vida das pessoas e segurança do próprio Estado, pelo que a sua prevenção e combate constituem prioridade nacional" .(Procuradoria-Geral da República, 2023: 54) Para a Procuradora-Geral[29] da República, continua-se a registar um número considerável de processos-crime de corrupção,

[26] Artigo 3.º da Constituição da República de Moçambique, alterada, pela última vez, pela Lei n.º 11/2023, de 23 de Agosto de 2023, que procede à alteração e republicação da Constituição da República de Moçambique, de 2004, alterada pela Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho, no que respeita à disposição transitória sobre realização das primeiras eleições distritais.

[27] As pontuações variam de 0 a 1, em que 1 representa a melhor classificação possível no funcionamento do Estado de Direito num país. O diagnóstico é realizado através de diversos indicadores, nomeadamente a ausência de corrupção na administração pública (suborno, influência indevida de interesses públicos ou privados e apropriação indevida de fundos públicos). Moçambique foi avaliado com 0,35 pontos. Estas formas de corrupção incluem a avaliação de condutas de funcionários da administração pública (0,34 pontos), do poder judicial (0,39 pontos), do poder militar, da polícia (0,35 pontos) e do poder legislativo (0,33 pontos).

[28] De acordo com o *World Justice Project Rule of Law Index de 2024*, Moçambique registou uma melhoria na sua avaliação, alcançando 0,39 pontos e ocupando a 125.ª posição entre os 142 países abrangidos. Consultado a 26/09/2024, em https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/Mozambique.

[29] Carta de Moçambique (2024). "Corrupção lesou Estado em mais de 700 milhões de meticais em 2023 – PGR". 25 de Abril. Consultado a 30/04/2024, em https://cartamz.com/index.php/politica/item/16425-corrupcao-lesou-estado-em-mais-de-700-milhoes-de-meticais-em-2023-pgr

envolvendo servidores públicos de sectores-chave do Estado e outros profissionais, como sejam agentes da Polícia, funcionários das áreas da educação, saúde, magistratura judicial e do Ministério Público, advogados, membros do Serviço Nacional de Investigação Criminal, e outros, não obstante as actividades de sensibilização em matérias de ética e integridade pública e as inspecções sectoriais, incluindo a revitalização das comissões de ética. De forma genérica, a corrupção manifesta-se sob as formas de suborno, desvio de fundos, nepotismo e clientelismo, tráfico de influências, potenciadas pela falta de transparência, fragilidade judicial e cultura de impunidade, em processos que comprometem o desenvolvimento social económico e a confiança pública nas instituições.

O **Índice de Percepção da Corrupção (IPC),** publicado pela Transparência Internacional[30], é o principal indicador de corrupção a nível internacional que avalia a percepção pública da corrupção em cada país. Embora meça a percepção da corrupção, e não a corrupção real, é um indicador ao qual se tem vindo a atribuir relevância para compreender como a corrupção é percepcionada pelos cidadãos e pela comunidade internacional em determinado país e para identificar áreas onde a prevenção e a luta contra a corrupção devem ser intensificadas. Actualmente, o IPC avalia a prevalência da corrupção em 180 países, através de uma escala entre 0 e 100, em que quanto maior a pontuação, maior a percepção de integridade do país[31].

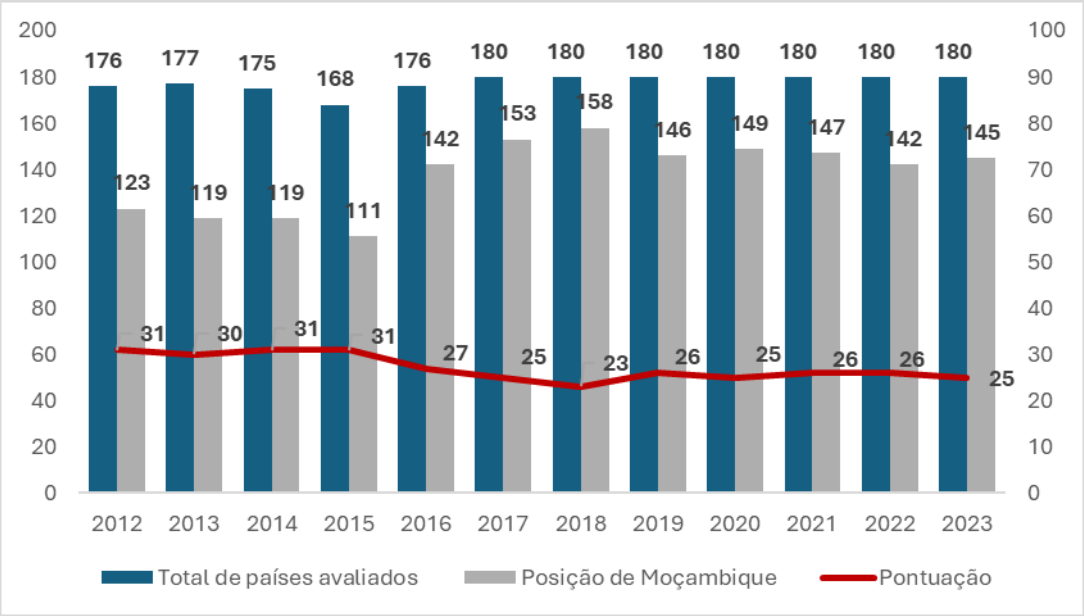
A primeira avaliação do IPC para Moçambique, de acordo com informação disponibilizada no website da Transparência Internacional, ocorreu em 1999. O país obteve uma pontuação de 3,5 (numa escala de 0 a 10, em que 0 correspondia a altamente corrupto e 10 a totalmente íntegro)[32], ocupando a 56.ª posição, num total de 99 países. No ano seguinte, em 2000, desceu para a posição 81.ª, num total de 90 países, com 2,2 pontos. Entre 2003 e 2011, verificaram-se ligeiras flutuações na pontuação atribuída a Moçambique, mantendo-se, contudo, no ranking dos países com a mais elevada percepção de corrupção. A evolução do IPC, a partir de 2012 até 2023, mostra continuidade na avaliação da percepção de corrupção.

[30] A Transparência Internacional é uma entidade não-governamental, independente, sem fins lucrativos, que assume a missão de combater a corrupção e promover a transparência, responsabilidade e integridade a todos os níveis e em todos os sectores da sociedade, visando alcançar um mundo em que o governo, a política, as empresas, a sociedade civil e a vida quotidiana não sejam determinados pela corrupção. Nesse sentido, trabalham nas questões com maior impacto na vida das pessoas, em que através de campanhas e investigação, expõem os sistemas e redes que permitem que a corrupção prospere, exigindo maior transparência e integridade em todas as áreas da vida pública. O primeiro IPC foi elaborado em 1995, tendo como base uma metodologia que privilegiava essencialmente dados fornecidos por empresário. Actualmente, o IPC é calculado com base em pesquisas de opinião, análises e avaliações de especialistas que têm em consideração uma diversidade de factores, como subornos, nepotismo, desvio de fundos públicos, transparência governamental. As fontes de dados podem incluir pesquisas de opinião pública, relatórios de organizações internacionais, avaliações de especialistas, entre outros. Consultado a 02/04/2024, em https://www.transparency.org/en.

[31] A pontuação de cada país é calculada a partir de um mínimo de três fontes de dados, resultantes de treze estudos e avaliações procedentes de diversas instituições de prestígio. Porque essas fontes apresentam escalas distintas, a Transparência Internacional converte os dados numa escala estandardizada de 0 a 100. Para mais informações ver a descrição metodológica https://www.transparency.org/en/news/how-cpi-scores-are-calculated.

[32] A metodologia desta métrica já provinha do ano de 1995, e a sua fundamentação pode ser consultada em https://files.transparencycdn.org/images/1995_CPI_EN.pdf.

**Gráfico 1. Índice de percepção da corrupção em Moçambique (2012-2023)**



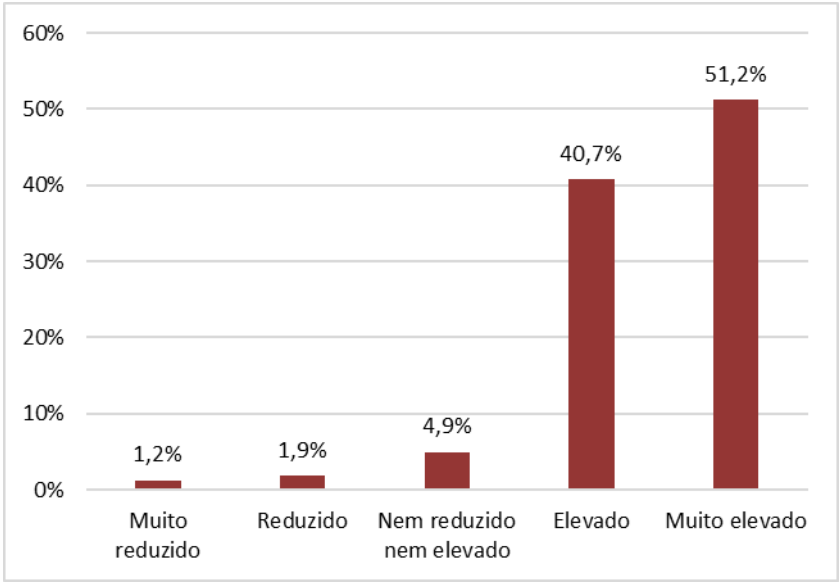

Fonte: https://www.transparency.org/en/cpi/2022

Em 2012, Moçambique encontrava-se na posição 123.ª, de um total de 176 países, com 31 pontos no IPC, valor que exprimia uma elevada percepção de corrupção. Em 2016, o despoletar do caso das "Dívidas Ocultas" contribuiu de forma significativa para agravar aquele índice, alcançando em 2018 apenas 23 pontos. Desde então, regista-se uma tendência de muito ligeira subida, mas mantendo-se com indicadores muito negativos[33]. De acordo com o relatório da **Transparência Internacional** (2024), a África Subsariana é a região com o desempenho mais baixo no IPC, com uma pontuação média de 33 pontos, situando-se nesta região 90% dos 49 países avaliados com pontuações inferiores a 50 pontos, onde se inclui Moçambique.

Estes dados são consonantes com os dados obtidos através do inquérito por questionário aplicado no âmbito deste Programa a magistrados judiciais, magistrados do Ministério Público e oficiais de justiça, em que 91,9% dos respondentes classificam o nível de corrupção em Moçambique como elevado ou muito elevado.

[33] De acordo com o Índice de Perceção da Corrupção de 2024, Moçambique manteve a mesma pontuação, com 25 pontos, mas desceu uma posição no ranking global, passando a ocupar o 146.º lugar. Consultado a em https://www.transparency.org/en/cpi/2024.

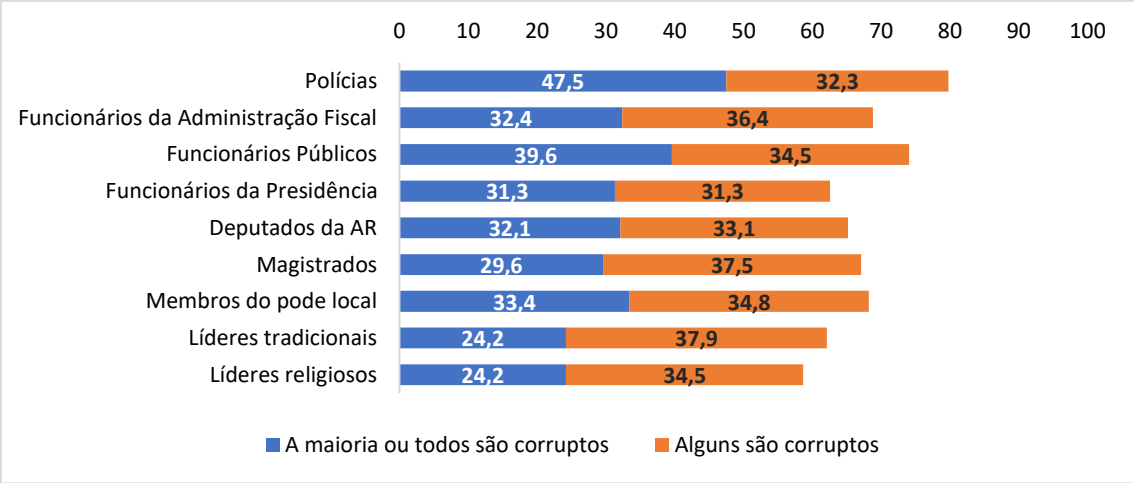
**Gráfico 2. Nível de corrupção em Moçambique, considerando a sociedade em geral (n=162)**




Fonte: CES-OPJ.

Um outro indicador relevante sobre as percepções de corrupção em Moçambique é o disponibilizado pelo Afrobarómetro (2023). De acordo com este indicador, 14% dos inquiridos moçambicanos coloca a corrupção como um dos problemas mais importantes a ser resolvido e 52% considera que a corrupção tinha aumentado durante os 12 meses anteriores.

**Gráfico 3. Corrupção entre instituições e dirigentes públicos em Moçambique (2022)**




Fonte: Afrobarómetro 2022.

Comparando os dados **relativos a Moçambique**[34] com os relativos aos 39 países africanos avaliados, os membros da polícia, os funcionários públicos e os líderes tradicionais e religiosos são

[34] Dados disponíveis no Afro Barómetro relativos à 8ª ronda de inquérito sobre A Qualidade da Democracia e Governação em Moçambique, disponíveis em SPSS em https://www.afrobarometer.org/survey-resource/mozambique-round-8-data-2022/. Para além dos valores variáveis de "alguns", "a grande maioria" e "todos", havia ainda a possibilidade dos inquiridos afirmarem que "nenhum" é corrupto, "não responderem" ou dizerem que "não sabe". Este 8º inquérito do Afro barómetro foi realizado em 2021, sendo os dados divulgados em 2022.

os que têm comparativamente respostas mais negativas. Por exemplo, relativamente aos magistrados, 29,6% dos inquiridos considerava a maioria corrupta, enquanto na média dos 39 países a percentagem dos respondentes sobe para 35%.

O caso das **"Dívidas Ocultas"**, assim designado por representar um processo de endividamento estatal realizado de forma encoberta através da obtenção de empréstimos contraídos à revelia do Parlamento, foi tornado público em 2016. Este caso representa um complexo processo de corrupção, considerando o modo de actuação e os elevados montantes envolvidos, com graves consequências económicas, políticas e sociais. De acordo com os dados conhecidos, três empresas estatais moçambicanas[35], através de uma complexa rede de financiamentos, contraíram empréstimos junto a bancos internacionais, nomeadamente Credit Suisse e VTB da Rússia, pagando elevadíssimos subornos para que fossem aprovados os projectos que tinham garantia do Governo. A natureza dos empréstimos foi inicialmente ocultada do público e das instituições internacionais de financiamento, como o Fundo Monetário Internacional (FMI). Em 2016, uma auditoria identificou irregularidades graves, incluindo a falta de transparência, a ausência de fundamento para muitos dos gastos e o uso indevido dos fundos.

Este caso teve forte impacto negativo na trajectória de desenvolvimento social e económico do país que se vinha a desenhar[36]. Na altura, o país era considerado uma das dez economias do mundo com maior crescimento e um dos países mais beneficiados pelos doadores e o destino de 10 a 15% do total dos fluxos de investimento directo estrangeiro na África Subsariana (Gebregziabhe & Sala, 2022). Os doadores internacionais, incluindo o FMI e o Banco Mundial, suspenderam a ajuda financeira ao país, o que originou uma grave crise financeira. A confiança dos investidores internacionais foi severamente abalada, aumentando o desemprego e causando uma depreciação significativa da moeda nacional, e o aumento da inflação que afectou os preços dos bens de consumo, prejudicando especialmente a população mais pobre. As taxas de juros aumentaram e o país teve dificuldades em honrar as suas obrigações financeiras, levando ao agravamento da dívida pública. No âmbito político, o caso das "Dívidas Ocultas" resultou numa crise de confiança nas instituições governamentais, nos partidos e nos líderes políticos, com a implicação de altos membros do Governo[37]. Este caso veio destacar a relevância da implementação de mecanismos eficazes de transparência na gestão dos recursos públicos e de monitorização sistemática.

A identificação de deficiências estratégicas no combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo levou, em 21 de Outubro de 2022[38], Moçambique a ser colocado na

[35] Ematum (Empresa Moçambicana de Atum), ProIndicus e MAM (Mozambique Asset Management).

[36] Para uma informação mais detalhada deste processo, consultar o relatório produzido conjuntamente pelo Centro de Integridade Pública e pelo Chr. Michelsen Institute da Noruega, intitulado Custos e Consequências das Dívidas Ocultas para Moçambique (AAVV, 2021).

[37] No relatório "Sistematização e análise crítica do contexto sociopolítico, legal e organizacional com impacto no fenómeno da corrupção" apresentamos uma informação mais detalhada sobre o caso. Em 2021, teve início o processo principal do caso das "Dívidas Ocultas". A sentença foi proferida a 7 de Dezembro de 2022, resultando na condenação de 11 arguidos em penas que variam de 10 a 12 anos de prisão e correspondentes multas. Foram absolvidos 8 arguidos. O Tribunal deu provimento ao pedido de indemnização cível, formulado pelo Ministério Público, em representação do Estado moçambicano, no valor de 2,9 mil milhões dólares americanos.

[38] Num relatório prévio, o ESAAMLG identificou em Moçambique deficiências estratégicas significativas nos sistemas de supervisão financeira, na capacidade de investigar e processar crimes financeiros, na cooperação internacional e na não adopção de medidas gerais de conformidade com as recomendações internacionais.

*lista cinzenta*[39] do Grupo de Acção Financeira (GAFI)[40], com consequências sociais, económicas e políticas. O Governo de Moçambique, em comunicado de imprensa[41], dava conta que, apesar dos esforços para fortalecer a infra-estrutura de combate aos crimes de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo e da estreita cooperação com o GAFI, o país tinha sido colocado na lista de jurisdições de vigilância acrescida anunciando o desenvolvimento de um conjunto de medidas, como a aprovação pelo Conselho de Ministros da estratégia contra o branqueamento de capitais e o financiamento ao terrorismo e a aprovação da Revisão da Lei do Branqueamento de Capitais pela Assembleia da República. Contudo, em 27 de Outubro de 2023, o GAFI manteve Moçambique na lista cinzenta de controlo reforçado[42], propondo um conjunto de recomendações para resolver as deficiências estratégicas identificadas[43].

Aqueles casos agravaram, como já referido, as percepções negativas sobre a vulnerabilidade do Estado e da sociedade moçambicana à corrupção e crimes conexos. Este fenómeno mina os alicerces do Estado e a sua credibilidade, a dos seus órgãos e a das suas instituições. Como afirmado no Plano Estratégico do Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC, 2018), a corrupção não graça apenas no sector público, ela estende-se ao sector privado e a diversas áreas sociais, o que exige medidas vigorosas de prevenção e de combate ao fenómeno, tendo em vista a credibilização de todos os esforços da sociedade, com vista à promoção do bem comum.

---

[39] Esta lista cinzenta consiste num processo de monitorização reforçada, ou seja, de que em consequência das deficiências estratégicas identificadas, o país se compromete a resolver rapidamente as mesmas dentro de um prazo estipulado. Durante o período em que o país se encontra na lista cinzenta, o GAFI continua a trabalhar com as jurisdições nacionais, apelando a que as mesmas concluam os seus planos de acção de forma expedida, e que comuniquem os progressos alcançados na resolução das suas dificuldades estratégicas. Apesar das normas do GAFI não preverem a eliminação de riscos, incentivam a que se tenham em consideração as informações relativas a análises de risco de corrupção, branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.

[40] GAFI, *Jurisdictions under Increased Monitoring - 21 October 2022*. Consultado a 02/04/2024, em https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/Increased-monitoring-october-2022.html

O GAFI procede à identificação dos países com medidas frágeis de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento ao terrorismo, considerando essas jurisdições como de elevado risco e não cooperantes (as quais são colocadas numa "black list"), e jurisdições sujeitas a um controlo reforçado (colocadas numa "grey list"). Por delegação do GAFI, o Grupo de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais da Africa Austral e Oriental (ESAAMLG) desenvolve a avaliação da efectividade das medidas determinadas pelo GAFI.

[41] Comunicado de imprensa do Gabinete de Informação Financeira de Moçambique, do Ministério da Economia e Finanças da República de Moçambique, de 21 de Outubro de 2022. Consultado a 02/04/2024, em http://www.gifim.gov.mz/documents/146.pdf.

[42] GAFI, 27 de Outubro de 2023. Consultado a 02/04/2024, em https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/Increased-monitoring-october-2023.html.

[43] O relatório "Sistematização e análise crítica do contexto sociopolítico, legal e organizacional com impacto no fenómeno da corrupção" contém informação mais detalhada sobre este caso, incluindo sobre as recomendações dirigidas ao Estado moçambicano, designadamente, no sentido de assegurar a cooperação e a coordenação entre as autoridades relevantes para implementar estratégias e políticas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo; de realizar formação para todas as autoridades sobre assistência jurídica mútua para melhorar a recolha de provas ou a apreensão/confisco de produtos do crime; efectuar uma avaliação global do risco de financiamento ao terrorismo e começar a aplicar uma estratégia nacional global de combate ao crime organizado; ou desenvolver medidas que permitissem aumentar a sensibilização para o crime organizado e para o crime financeiro.

# 2. A AGENDA DE PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO EM MOÇAMBIQUE

Moçambique está vinculado a instrumentos internacionais relevantes no domínio da luta contra a corrupção e a criminalidade organizada, tanto do ponto de vista regional como mundial, salientando-se a assinatura e ratificação da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção[44], da Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional[45], da Convenção da União Africana Sobre a Prevenção e o Combate à Corrupção[46] e do Protocolo da Comunidade para o Desenvolvimento África Austral Contra a Corrupção[47].

Além daqueles instrumentos existem outros instrumentos internacionais, quer *hard law,* quer *soft law*, que comprometem ou mesmo vinculam os órgãos e instituições moçambicanas com responsabilidades na prevenção e combate ao fenómeno da corrupção. Inclui-se, nesta dimensão, o quadro normativo internacional que vincula as instâncias de controlo financeiro em que Moçambique está inserido, quer por via do Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, quer, no domínio judicial, por via da secção de Contas do Tribunal Administrativo. Neste particular, Moçambique é membro da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)[48], organização mundial que integra os órgãos/Tribunais de Contas e dispõe de instrumentos normativos (de *soft law)* que vinculam os países aderentes, nomeadamente, no domínio do controlo e prevenção da corrupção, como é o caso da ISAI 5270 (Guideline for the Audit of Corruption Prevention)[49]. É, igualmente, membro da Organização das Instituições Supremas de Controlo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa[50].

[44] Resolução n.º 31/2006, de 26 de Dezembro, Ratificação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, assinada pela República de Moçambique em 25 de Maio de 2004.

[45] Resolução n.º 86/2002, de 11 de Dezembro, Ratificação da Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional, que visa promover a cooperação para prevenir e combater mais eficazmente a criminalidade organizada transnacional; Resolução n.º 87/2002, de 11 de Dezembro, Ratificação do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional, relativo à Prevenção e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças; e Resolução n.º 88/2002, de 11 de Dezembro, Ratificação do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional, contra o Tráfico ilícito de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea.

[46] Resolução n.º 30/2006, de 02 de Agosto, Ratificação da Convenção da União Africana sobre a Prevenção e Combate à Corrupção, adoptada na 2.ª Sessão Ordinária da Conferência da União Africana em Maputo, em 11 de Julho de 2003.

[47] Resolução n.º 33/2004, de 09 de Julho, Ratificação do Protocolo da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral contra a corrupção.

[48] Consultado a 02/04/2024, em https://www.intosai.org/.

[49] Consultado a 02/04/2024, em https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-5270-Guideline-for-the-Audit-of-Corruption-Prevention.pdf.

[50] Consultado a 02/04/2024, em https://www.oisccplp.org/.

## 2.1. QUADRO LEGAL E INSTITUCIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

Neste ponto, damos conta dos principais diplomas que constituem o quadro legal aplicável e das instituições mais relevantes na prevenção e combate a esta criminalidade. Desde logo, Moçambique alterou a sua legislação anticorrupção. Nesse sentido, foi apresentado um "Pacote Legislativo Anticorrupção" que inclui, designadamente, a revisão do Código Penal; do Código de Processo Penal; a publicação da Lei de Probidade Pública e de legislação relativa à protecção das testemunhas e denunciantes.

Os crimes de corrupção estão definidos no **Código Penal**, aprovado pela Lei n.º 24/2019 de 24 de Dezembro, alterado pela Lei n.º 17/2020, de 23 de Dezembro. A tipificação dos crimes de corrupção previstos no Código Penal para o sector público (artigos 425.º a 449.º) é a seguinte: corrupção activa (artigo 427.º), passiva para acto lícito (artigo 426.º) e passiva para acto ilícito (artigo 425.º), corrupção de magistrados e agentes de investigação criminal (artigo 432.º), participação económica em negócio (artigo 436.º), abuso de cargo ou função (artigo 431.º), aceitação de oferecimento ou promessas (também denominado por simulação de competência) (artigo 430.º), fraude (artigo 429.º) e enriquecimento ilícito (artigo 428.º), peculato (artigo 434.º) e concussão (artigo 419.º).

Deve dar-se nota, pelo impacto na fase de investigação, da aprovação, pela Lei n.º 25/2019, de 26 de Dezembro, do novo **Código de Processo Penal**, alterado pela Lei n.º 18/2020, de 23 de Dezembro. O novo Código de Processo Penal comportou uma alteração significativa nas competências atribuídas ao Ministério Público, juiz de instrução e juiz de julgamento. Trata-se de uma mudança estrutural da entidade que dirige a fase de investigação, agora atribuída ao Ministério Público, naquela que é a "sua" fase processual de investigação – a instrução (artigo 59.º n.º 2, alínea b) e artigo 308.º) – ainda que coadjuvado pelos órgãos de polícia, que actuam sob a sua directa orientação e na sua dependência funcional, nomeadamente, o Serviço Nacional de Investigação Criminal (SERNIC) para a tipologia de crimes que envolvem a matéria da criminalidade económica e financeira. De entre os órgãos do Ministério Público, o **Gabinete Central de Combate à Corrupção** (GCCC) é o órgão especializado que tem por função a prevenção e combate aos crimes de corrupção, peculato, participação económica ilícita, tráfico de influências, enriquecimento ilícito e crimes conexos. Foi criado em 2004, na sequência da aprovação da Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho, relativa ao combate aos crimes de corrupção e participação económica ilícita. Na sua composição, o GCCC comporta magistrados, investigadores, oficiais de justiça, auditores e funcionários de regime geral e subordina-se ao Procurador-Geral da República, tendo como área de jurisdição todo o país.

A nova tramitação processual e, sobretudo, a complexidade de investigação da corrupção e de outra criminalidade com ela conexa (no que alguma doutrina chama de conceito amplo de corrupção), impõem um conhecimento e uma agilidade específica no desenvolvimento da investigação de tais crimes, em parte diferenciadora da restante criminalidade, que coloca especiais desafios à capacitação de magistrados do Ministério Público e órgãos de polícia de investigação. Esta capacitação tornou-se ainda mais exigente face aos novos poderes que a lei processual lhes atribui. Na investigação deste tipo de criminalidade, por via do seu carácter opaco, complexo e muitas vezes transnacional, existem especificidades, designadamente, envolvendo matérias relacionadas com a procura de informação financeira, a recolha de prova, a cooperação internacional ou a recuperação de activos que, em regra, está associada a tais crimes. As políticas públicas, bem como os projectos de cooperação nesta matéria que as apoiem, devem dar especial atenção à formação específica de todos os agentes envolvidos no combate a esta criminalidade, nomeadamente, magistrados do Ministério Público, juízes, órgãos de polícia e advogados. Essa formação deve dar relevância ao conhecimento do vasto quadro aplicável, tanto na vertente

substantiva, como processual, mas também à sua aplicação prática, considerando, tanto as técnicas de investigação, como o respeito por direitos e garantias fundamentais das vítimas e das pessoas suspeitas.

A **Lei da Probidade Pública** – Lei n.º 12/2024, de 18 de Junho – estabelece as bases e o regime jurídico relativo à moralidade pública e ao respeito pelo património público por parte do servidor público, sendo aplicável a todo o servidor público sem prejuízo de normas especiais que regem para certas categorias o exercício de cargo público, e também às autoridades de entidades não públicas, singulares ou colectivas, circunstancialmente investidas de poderes públicos. Regula os deveres éticos do servidor público, proibições, ética, conflito de interesses, obrigatoriedade de declaração de património e o regime sancionatório.

Com importância nesta matéria, deve referir-se igualmente a Lei n.º 15/2012, de 14 de Agosto – **Lei de Protecção de Vítimas, Testemunhas, Denunciantes e Peritos em Processos Criminais**, tendo em conta as normas que aí se inserem relativas à protecção de pessoas vulneráveis, nomeadamente, em relação à sua actuação em possíveis processos de corrupção.

A Lei n.º 13/2020, de 23 de Dezembro, aprovou o quadro legislativo sobre **recuperação de activos** que estabelece o regime jurídico especial de perda alargada de bens e recuperação de activos. Através desta lei, são estabelecidos o regime jurídico especial e os mecanismos de detecção, localização, perda, recuperação, repatriamento e gestão de bens ou produtos a favor do Estado, relacionados com a actividade ilícita. Cria os Gabinetes de Recuperação de Activos e de Gestão de Bens e define os procedimentos e o regime especial de recolha de prova, tendo em vista identificar, apreender e confiscar, bem como dar destino aos produtos, bens e valores resultantes ou relacionados com a prática de crimes de corrupção e crimes conexos, terrorismo e financiamento ao terrorismo, tráfico de pessoas, tráfico de estupefacientes, substâncias psicotrópicas, precursores, tráfico ilícito de armas, agiotagem, fraude fiscal e crimes tributários, pirataria, crimes contra o ambiente, branqueamento de capitais, associação para delinquir, rapto, pornografia de menor, crimes informáticos, falsificação de moeda, títulos de crédito e valores selados, lenocínio, contrabando, falsificação de documentos e ainda a qualquer crime organizado de que resulte vantagem económica.

Como acima já referimos, a corrupção e a criminalidade conexa são, com frequência, de natureza transnacional. Nesses casos, a eficácia da investigação pode depender fortemente da cooperação de instituições de outros países. No ordenamento jurídico moçambicano, a matéria da cooperação internacional é regulada pela **Lei de Cooperação Jurídica e Judiciária Internacional em Matéria Penal**, aprovada pela Lei n.º 21/2019, de 11 de Novembro.

Do ponto de vista da informação financeira, com relevância para a matéria da corrupção, o Gabinete de Informação Financeira, embora de cariz administrativo, cumpre os standards internacionais estabelecidos pelo Grupo de Acção Financeira Internacional[51]. O **Gabinete de Informação Financeira de Moçambique** (GIFiM), criado pela Lei n.º 14/2007, de 27 de Junho, entretanto revogada e alterada pela Lei n.º 2/2018, de 19 de Junho, funciona com autonomia administrativa e técnica, sob tutela do Conselho de Ministros. Neste âmbito, assume especial relevância o papel desenvolvido pelo Banco de Moçambique, como entidade reguladora no domínio financeiro que monitoriza toda a actividade relacionada com aos deveres impostos aos Bancos e entidades financeiras.

[51] O Grupo de Acção Financeira (GAFI) é um organismo intergovernamental que tem como objectivo desenvolver e promover políticas, nacionais e internacionais, de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

Considerando o quadro institucional com relevância nesta matéria, deve salientar-se a **Secção de Contas Públicas do Tribunal Administrativo** (Lei n.º 7/2015, de 06 de Outubro, Alteração e Republicação da Lei Orgânica da Jurisdição Administrativa; e Lei n.º 8/2015, de 06 de Outubro, Alteração e Republicação da Lei da Organização, Funcionamento e Processo da Secção de Contas Públicas do Tribunal Administrativo; Lei n.º 13/2024, de 19 de Junho, Alteração e Republicação da Lei da Organização, Funcionamento e Processo da Secção de Contas Públicas do Tribunal Administrativo), com competências na área da fiscalização das contas públicas, auditoria e fiscalização prévia. Tanto os poderes de fiscalização como os poderes de auditoria assumem um papel relevante em todo o sistema de controlo público da actividade do Estado, sendo esta actividade do Tribunal de Contas, nomeadamente no âmbito das concessões públicas, uma das competências que se mostram essenciais no âmbito de uma política geral de prevenção da corrupção. O Tribunal Administrativo dispõe, aliás, de um canal de denúncia[52] que permite submeter denúncias envolvendo situações ou patologias que envolvem as matérias sobre as quais dispõe competências.

Além dos órgãos do Ministério Público, acima já referidos, com competência de direcção da investigação criminal, determinado o arquivamento ou a acusação dos crimes investigados, os tribunais judiciais desempenham um papel crucial como instâncias de controlo social e de combate aos fenómenos criminais. A Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto define a **Organização Judiciária** do país, tendo sido alterada pela Lei n.º 24/2014, de 23 de Setembro e pela Lei n.º 11/2018, de 03 de Outubro. A função judicial é exercida pelo Tribunal Supremo, pelos Tribunais Superiores de Recurso, pelos Tribunais Judiciais de Província e pelos Tribunais Judiciais de Distrito (artigo 29.º). Têm competência para julgar crimes de corrupção em primeira instância e, no caso do Tribunal Supremo, também em Plenário de instância única, todos os tribunais supra-referidos, nos seguintes termos:

- O **Plenário do Tribunal Supremo**, como tribunal de instância única, quando sejam arguidos o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República e o Primeiro-Ministro; nos processos crime instaurados contra o Presidente, o Vice-Presidente e os Juízes Conselheiros do Tribunal Supremo, o Presidente e os Juízes Conselheiros do Conselho Constitucional, o Presidente e os Juízes Conselheiros do Tribunal Administrativo, o Procurador-Geral da República, o Vice-Procurador Geral da República, os Procuradores gerais adjuntos, o Provedor de Justiça e os juízes eleitos do mesmo tribunal, por actos relacionados com o exercício das suas funções (artigo 46.º da Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto).
- A **secção criminal do Tribunal Supremo**, como tribunal de primeira instância, quando sejam arguidos deputados da Assembleia da República, membros do Conselho de Ministros, membros do Conselho de Estado e outras entidades nomeadas pelo Presidente da República nos termos da Constituição e todas as demais entidades que gozam do foro especial nos termos da lei e a competência não caiba ao plenário em instância única deste mesmo Tribunal Supremo, bem como nos processos crime em que sejam arguidos juízes profissionais dos tribunais superiores de recurso e magistrados do Ministério Público junto dos mesmos tribunais e, ainda, juízes eleitos dos mesmos tribunais, por actos relacionados com o exercício das suas funções (artigo. 51.º da Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto).
- Os **Tribunais Superiores de Recurso**, enquanto tribunal de primeira instância, quando sejam arguidos juízes profissionais dos tribunais judiciais de província e magistrados do Ministério Público junto dos mesmos e juízes eleitos dos tribunais judiciais de província,

[52] Consultado a 02/04/2024, em https://www.ta.gov.mz/#/report_submission.

por actos relacionados com o exercício das suas funções (artigo 63.º da Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto).

- Os **Tribunais Judiciais de Província**, em primeira instância, quando sejam arguidos juízes profissionais dos tribunais judiciais de distrito e magistrados do Ministério Público junto dos mesmos (artigo 73.º da Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto).
- Os **Tribunais Judiciais de Distrito**, em primeira instância, em todos os casos não mencionados acima (artigos 84.º e 85.º da Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto).

Como acima já referimos, a capacitação dos actores judiciais constitui um factor de especial relevância na prevenção e combate a este tipo de criminalidade. O **Centro de Formação Jurídica e Judiciária,** criado pelo Decreto n.º 34/97, de 21 de Outubro, como instituição com competência para a formação de magistrados judiciais, oficiais de justiça e demais funcionários dos tribunais, deve procurar reforçar os seus planos de formação inicial e contínua, para responder de forma adequada e sistemática a essa necessidade. Contudo, relatórios conhecidos apontam para uma organização e funcionamento desta instituição muito dependente de apoio externo, seja de projectos de cooperação, seja de instituições, situação que condiciona a estabilização do sistema de formação, bem como a sua sedimentação.

Existem, em Moçambique, organizações da sociedade civil com capacidade de intervenção sustentada, nomeadamente, o **Centro de Integridade Pública** (CIP). Dotado de um conhecimento aprofundado sobre as questões da corrupção e o que têm sido as políticas levadas a termo ainda que existam já alguns Códigos de Ética nesta matéria, é uma organização muito relevante no acompanhamento de todas as questões, nomeadamente por via da credibilidade das análises efectuadas.

No plano interno do sistema judicial, deve assinalar-se o Plano Estratégico do Ministério Público 2022-2026, o Plano Estratégico Anticorrupção para o Gabinete Central de Combate à Corrupção 2018-2022 e o Plano Estratégico dos Tribunais Judiciais, para o mesmo período. Trata-se de documentos relevantes que podem, se eficazmente implementados, levar a uma concretização de políticas de prevenção e *compliance* com alguma efectividade.

Relativamente à dimensão da integridade dos actores que intervêm no sistema de justiça, ainda que existam já alguns **Códigos de Ética**, designadamente, o Código de Ética dos Magistrados Judiciais (Resolução 2/CSMJ/P/2022) e o Código de Ética e Deontologia Profissional dos Magistrados do Ministério Público (Despacho 10/GAB-PGR/2017), a existência desses códigos não é suficiente para operar transformações[53]. Torna-se necessário que o que neles está normatizado seja efectivamente levado à prática. Exige-se, igualmente, um controlo mais eficiente e eficaz de todos os comportamentos ética e legalmente menos adequados ou mesmo irregulares[54].

---

[53] É, também, de referir, o Código de Conduta do Funcionário e Agente do Estado, aprovado pela Resolução n.º 15/2018, do Conselho de Ministros, que se aplica, entre outros, a funcionários e agentes do Estado que prestem serviço nos serviços de apoio técnico e administrativo dos Tribunais e do Ministério Público.

[54] Por exemplo, no quadro europeu, de entre as recomendações sobre as medidas que os Estados-Membros devem adoptar para prevenir a corrupção no sistema judicial, o Conselho Consultivo dos Juízes Europeus aponta, no Parecer n.º 21 (2018), designadamente, um quadro regulamentar relativo às decisões sobre as carreiras dos juízes; um conjunto de regras, princípios e directrizes sobre a conduta ética dos juízes; um sistema sólido de declaração de bens; e sanções penais, administrativas ou disciplinares adequadas a eventuais actos de corrupção, tendo em vista o aumento da transparência e, consequentemente, a confiança social no sistema judicial. Consultado a 02/04/2024, em https://rm.coe.int/ccje-2018-3e-avis-21-ccje-2018-prevent-corruption-amongst-judges/16808fd8dd.

A concluir este ponto, salientamos algum esforço que tem sido feito na densificação do quadro legal nacional aplicável a estes fenómenos criminais. O problema, considerando as percepções e os indicadores conhecidos sobre o fenómeno da corrupção na sociedade moçambicana, é a sua aplicação prática. Para essa efectividade, a transparência e a integridade das instituições do sistema de administração da justiça e o desempenho funcional dos seus agentes de acordo com elevados padrões éticos e deontológicos são factores cruciais.

## 2.2. A PREVENÇÃO E O COMBATE À CORRUPÇÃO NA ACÇÃO POLÍTICA

O tema da corrupção está na agenda política desde há vários anos. A corrupção foi **tema do discurso de tomada de posse do Presidente da República**, em 2015. Afirmava-se[55] a pretensão de criar uma equipa governamental que assumisse a defesa do interesse público e fosse **intolerante com a corrupção**. **Mérito, profissionalismo, legalidade, transparência, imparcialidade e integridade**, foram referidos como princípios que os órgãos da administração da justiça e da gestão pública se deveriam pautar.

O **Programa de Governo 2015-2019** (Governo de Moçambique, 2015) alude ao fenómeno da corrupção, mas fá-lo por referência às prioridades definidas para o país. Assim, o programa governativo priorizou o desenvolvimento económico e social, e considerou a corrupção como o entrave a esse desenvolvimento. Por isso, assume o combate à corrupção como um objectivo estratégico que permita o desenvolvimento e garanta a consolidação do Estado de Direito. Para o efeito, o Governo assume desenvolver um conjunto de objectivos conexos, nomeadamente: melhoria dos serviços públicos; reforço da integridade da Administração Pública; melhoria do ambiente de negócios; reforma e capacitação dos órgãos locais; promoção de uma justiça mais próxima e justa; assegurar uma comunicação social de qualidade.

Em 2017, durante uma reunião nacional com elementos das várias áreas ministeriais, o Presidente da República proferiu um discurso intitulado "**Por uma Administração Pública Íntegra, contra a Corrupção e Orientada para resultados**",[56] assumindo a corrupção como o maior desafio que o povo moçambicano enfrenta. Caracteriza a corrupção como "uma doença" que tem corroído a sociedade, retardado o desenvolvimento e denegrido a reputação do país, e afirma que o cenário é preocupante, pelo que "não deve haver qualquer dúvida de espécie alguma: a luta contra a corrupção é o mais urgente e crucial", colocando o problema ao mesmo nível da luta contra o colonialismo e as minas antipessoais. Em 2020, no início do segundo mandato, o Presidente da República adoptou um discurso conciliatório em relação às forças políticas e reafirmou a continuidade dos esforços no combate à corrupção. Numa alusão indirecta ao caso das "Dividas

[55] Discurso da tomada de posse do 4º Presidente da República de Moçambique, em 15 de Janeiro de 2015. Consultado a 02/04/2024, em https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Governo/Documentos/Discursos/2015.

[56] Discurso proferido por ocasião da reunião nacional com os membros dos conselhos consultivos dos ministérios e convidados, em 13 de Outubro de 2017. Consultado a 02/04/2024, em https://www.caicc.org.mz/images/documentos/discurso_reuniao_directores_corrupcao_2017.pdf.

Ocultas" recusou a "caça às bruxas", afirmando que "não haverá pequenos e grandes corruptos, tocáveis ou intocáveis"[57].

O **Programa de Governo 2020-2024** (Governo de Moçambique, 2020) foca-se na melhoria do bem-estar, redução das desigualdades e criação de empregos, com o tema da corrupção a ser abordado no contexto da boa governação, com o objectivo estratégico de assegurar o bom funcionamento do sistema de administração da justiça com vista a garantir o acesso à justiça enquanto direito fundamental de todos os cidadãos. Com vista a garantir esse direito, o Governo define, entre outras, a acção de "reforçar a capacidade técnica dos magistrados, investigadores criminais e advogados no tratamento das matérias relacionadas com a corrupção, branqueamento de capitais e crimes cibernéticos".

Em suma, desde 2015, as mensagens políticas em Moçambique destacam a corrupção como um dos maiores desafios enfrentados pelo país, exigindo uma luta urgente para eliminar este problema. No entanto, segundo o Centro de Integridade Pública, as declarações feitas pelos líderes políticos são frequentemente vazias de conteúdo, faltando acção concreta para combater efectivamente a corrupção. Apesar de haver alguma abertura para investigar casos de corrupção, como as "Dívidas Ocultas", ainda é necessário mais empenho na recuperação de activos e no combate às ramificações familiares e partidárias desses esquemas.

## 2.3. ESTRATÉGIA DE PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Governo de Moçambique, na assunção de princípios de boa governação, transparência e integridade, e com o objectivo do fortalecimento dos órgãos da Administração Pública e da melhoria da prestação de serviços, elaborou uma **Estratégia de Prevenção e Combate à Corrupção na Administração Pública (EPCCAP)**[58] a vigorar no período de 2023 a 2032. Após 11 anos, Moçambique voltou a ter um documento estratégico e global de definição das linhas orientadoras do Governo para impulsionar a prevenção e combate à corrupção na Administração Pública. A anterior Estratégia Anticorrupção (2006 - 2010), que vigorou por mais um ano em relação ao previsto, terminou em 2011 sem que tivesse dado lugar a uma nova estratégia.

Como referido na contextualização da EPCCAP, ainda que nos anos anteriores se tenha verificado a melhoria do grau de satisfação dos cidadãos e dos servidores públicos relativamente à Administração Pública, constata-se a prevalência, em alguns sectores, de elevados índices de corrupção. Alguns indicadores expressam essa evolução do fenómeno. Em 2021 verificou-se um aumento dos casos de corrupção tramitados pelo Ministério Público e um número relevante de processos disciplinares instaurados em toda a Administração Pública, tendo o Estado moçambicano sido indiciariamente lesado em mais de 3 milhões de meticais. E ainda, como acima referimos, o Índice de Percepção de Corrupção coloca Moçambique entre os países com maiores níveis de corrupção. Face a este panorama, a EPCCAP, se efectivamente aplicada, poderá afirmar-se como instrumento muito relevante ao conter linhas de orientação, visão, missão, valores e ao prever a apresentação de resultados de prevenção e combate à corrupção na Administração Pública.

---

[57] Público (2020). "Filipe Nyusi toma posse com discurso de tom conciliatório", 15 de Janeiro. Consultado a 02/04/2024, em https://www.publico.pt/2020/01/15/mundo/noticia/filipe-nyusi-toma-posse-discurso-tom-conciliatorio-1900427].

[58] Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/2022 de 1 de Dezembro, aprova a Estratégia de Prevenção e Combate à Corrupção na Administração Pública (2023-2032).

A EPCCAP foi elaborada tendo como base a Estratégia Global da Reforma do Sector Público (2001-2011), a Estratégia Anticorrupção (2006-2010) e a Estratégia da Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública (2012-2025), num quadro que revelou a necessidade de reforço da integridade e combate à corrupção na Administração Pública. Após a identificação de um conjunto de forças, oportunidades, fraquezas e ameaças, o documento contém as linhas de orientação estratégica para a promoção de uma Administração Pública moçambicana íntegra, transparente e livre de corrupção, que deve observar os princípios e práticas da boa governação, nomeadamente os valores da legalidade, integridade, responsabilidade, transparência, imparcialidade, excelência e participação. No quadro dessas linhas orientadoras, são definidos sete objectivos estratégicos: (1) reforçar a integridade, a transparência, prevenção e o combate à corrupção na Administração Pública; (2) aprimorar a coordenação e articulação entre os vários intervenientes nas acções de prevenção e combate à corrupção; (3) profissionalizar os servidores públicos que actuam na prevenção e no combate à corrupção; (4) proceder à análise funcional periódica das entidades públicas de prevenção e combate à corrupção; (5) promover a expansão e interoperabilidade dos sistemas de informação e comunicação na Administração Pública; (6) promover acções de sensibilização cívico-moral; (7) promover o envolvimento da sociedade civil, do sector privado, e de outros actores relevantes na prevenção e no combate à corrupção.

A cada objectivo estratégico corresponde uma acção estratégica, onde se visam obter resultados que se traduzirão em indicadores. Os diversos órgãos da Administração Pública deverão elaborar os respectivos planos de acção sectoriais, de acordo com as suas especificidades, tendo por base os objectivos, acções estratégicas, resultados e indicadores previstos na Estratégia. Estes planos sectoriais deverão posteriormente ser conjugados em planos de acção integrados, relativos a cada área da função pública.

O **Centro de Integridade Pública** (2022) apresentou, numa análise crítica à proposta de EPCCAP, um conjunto de contribuições no sentido de suprir limitações e condicionantes sobre a mesma, que considerava pertinente, atendendo aos contornos e à elevada incidência que a corrupção assume no país. A primeira crítica diz respeito à fundamentação contextual da corrupção no país, por considerar que essa análise é feita com base em pressupostos que não são publicamente conhecidos, são apresentados de forma circunstancial, situacional e não estrutural, defendendo a relevância de uma análise de longo prazo.

A segunda crítica é referente à abrangência da EPCCAP, por considerar que esta apenas define as "linhas orientadoras para impulsionar a prevenção e combate à corrupção da Administração Pública", considerando o CIP que, atendendo ao carácter global do fenómeno, essa estratégia deveria estender-se a toda a sociedade. Considera, ainda, que essa incidência, apenas na Administração Pública, ignora outras dimensões ou sectores com níveis relevantes de corrupção, nomeadamente, o campo político, o nível municipal, o sector privado, os altos cargos da Administração Pública, o sistema de justiça e também não prevê medidas anticorrupção vocacionadas para os cidadãos. Sublinha, ainda, a necessidade de se continuarem a produzir planos sectoriais de prevenção e combate à corrupção pelos órgãos da Administração Pública e a relevância do sector privado enquanto gerador de corrupção. Consequentemente, este sector deveria também ser envolvido nas medidas de prevenção e combate ao fenómeno, nomeadamente, através da promoção de valores éticos nas suas interacções com o Estado.

Na sua análise, o CIP destaca as seguintes omissões ou ausências relevantes na EPCCAP:

- Não previsão da obrigatoriedade de as diversas entidades públicas elaborarem códigos de conduta ou de ética, atendendo às especificidades das actividades que desenvolvem, de forma a prevenir comportamentos desviantes que configurem actos de corrupção.

Considera que a proposta deveria ser mais esclarecedora relativamente à criação de canais de denúncia e que os mesmos, para além das formas tradicionais, como sejam as linhas telefónicas vocacionadas para o efeito, também contemplassem o recurso a tecnologias de informação e comunicação e, ainda, a possibilidade de acompanhamento da tramitação das denúncias.

- Ausência de medidas para combater a corrupção nos partidos políticos e para mitigar a ocorrência de actos de corrupção da responsabilidade de titulares de cargos políticos e de titulares de altos cargos públicos.
- Ausência de medidas que visem garantir uma aplicação mais eficaz e uniforme dos mecanismos legais em matéria de repressão da corrupção e a monitorização da implementação e desenvolvimento da EPCCAP.
- Ausência de medidas relacionadas com a recuperação de activos.
- Não previsão de campanhas de sensibilização na prevenção e combate à corrupção e de realização de um estudo de avaliação final sobre os resultados da implementação da Estratégia.

# 3. AS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA EM MOÇAMBIQUE: BREVE VISÃO GERAL

A construção do sistema de administração da justiça e, em particular do sistema judicial moçambicano, desde a independência, está interligada com os principais marcos político-constitucionais. A actual arquitectura começou a desenhar-se a partir da Constituição de 2004, com a consolidação político-constitucional da independência do poder judicial. A partir dessa altura foram introduzidas várias reformas, sobretudo da organização judiciária, com impacto na estrutura e organização do sistema judicial[59]. As principais características estruturais e funcionais do sistema de justiça moçambicano são, assim, produto do acumular de sucessivas intervenções e transformações que marcaram o seu desenvolvimento, e que resultam do próprio contexto histórico do país.

Para melhor compreensão da análise efectuada no ponto seguinte, faz-se aqui um enquadramento breve do sistema de administração da justiça moçambicano, considerando as principais instituições que o compõem, com enfoque nos tribunais da jurisdição comum e no Ministério Público. Não se trata, assim, de dar conta de todas as instituições que participam no processo de resolução de conflitos e de controlo social, o que deveria incluir, designadamente, os tribunais comunitários e os tribunais arbitrais. Fazemos, de seguida, uma breve descrição das principais instituições que, hoje, compõem o sistema de administração da justiça em Moçambique.

### Ministério da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos

O Ministério da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos (MJACR) é o órgão central do aparelho do Estado que, de acordo com os princípios, objectivos e tarefas definidos pelo Governo, é responsável pela direcção, execução e coordenação da área da constitucionalidade, legalidade, administração da justiça, direitos humanos e assuntos religiosos. São atribuições do MJACR:

- A análise da constitucionalidade e legalidade dos actos dos órgãos do poder executivo;
- A assessoria jurídica ao Governo;
- O asseguramento da relação do Presidente da República e do Governo com a Assembleia da República;
- A coordenação do processo de elaboração técnica de diplomas legais, incluindo os instrumentos jurídicos internacionais;
- O asseguramento da legalidade e registo dos factos, actos e contratos;
- A superintendência na área penitenciária;
- A promoção da formação para ingresso nas carreiras do sector da justiça e a qualificação profissional de quadros do sector da administração da justiça;
- A promoção do acesso dos cidadãos à justiça e ao direito, com especial atenção às crianças e grupos vulneráveis;

[59] Sobre a evolução da construção do sistema de justiça em Moçambique, ver, entre outros, Fernando et al. (2019a).

- A garantia e promoção da assistência jurídica e patrocínio judiciário gratuito ao cidadão carenciado;
- A garantia e promoção da protecção dos direitos e interesses das vítimas, testemunhas, declarantes e outros sujeitos processuais;
- A promoção do respeito pela legalidade;
- A promoção da educação cívica e jurídica do cidadão; entre outras[60].

Do ponto de vista organizacional, o sistema orgânico do Ministério da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos divide-se em órgãos centrais e órgãos provinciais. Ao nível local, organiza-se de acordo com a estrutura dos Serviços de Representação do Estado na Província e no Distrito, na área da justiça[61].

No âmbito da Administração da Justiça, o Ministério da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos tutela o Instituto do Patrocínio e Assistência Jurídica, o Serviço Nacional Penitenciário, o Centro de Formação Jurídica e Judiciária e o Cofre Geral dos Registos e Notariado (cf. artigo 6.º da Resolução n.º 7/2021, de 18 de Fevereiro).

## Tribunais

Os tribunais são constitucionalmente consagrados como órgãos de soberania, independentes em relação a todos os poderes, com competência para administrar a justiça em nome do povo. O sistema judicial em Moçambique é composto por duas jurisdições, a jurisdição comum e a jurisdição administrativa e fiscal e aduaneira, cada uma com a sua estrutura judiciária própria, hierarquicamente organizada. Dada a centralidade dos tribunais para o objecto deste Relatório, a sua organização, composição e competência serão analisados de forma mais aprofundada no ponto 3.1.

## Conselho Constitucional

O Conselho Constitucional (CC), como os tribunais, é constitucionalmente consagrado como um órgão de soberania (cf. art.º 241.º da CRM), ao qual compete administrar a justiça em matéria de natureza jurídico-constitucional (cf. art.º 241.º, n.º 1 da CRM). Tem sede na cidade de Maputo (cf. artigo 3.º da Lei n.º 2/2022 de 21 de Janeiro - Lei Orgânica do Conselho Constitucional (LOCC), e é composto por sete juízes conselheiros[62] (cf. art.º 242.º da CRM), designados para um mandato de

[60] Cf. artigo 2.º da Resolução n.º 7/2021, de 18 de Fevereiro.

[61] A estrutura central é composta pela Inspecção da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos, pela Direcção Nacional dos Registos e Notariado, Direcção Nacional dos Assuntos Jurídicos e Constitucionais, Direcção Nacional de Direitos Humanos e Cidadania, Direcção Nacional de Assuntos Religiosos, Direcção Nacional de Assuntos Parlamentares, Direcção Nacional da Administração da Justiça, Direcção de Planificação e Cooperação, Direcção de Recursos Humanos, Direcção de Administração e Finanças, Direcção de Tecnologia de Informação e Comunicação, pelo Gabinete Jurídico e Gabinete do Ministro, e pelo Departamento de Documentação e Informação, Departamento de Gestão e Execução de Aquisições, Departamento de Comunicação e Imagem, e Departamento de Certificação e Registo de Administrador de Insolvência (cf. artigo 4.º da Resolução n.º 7/2021 de 18 de Fevereiro).

[62] O Presidente da República nomeia um juiz conselheiro, que é igualmente o Presidente do Conselho Constitucional. Dos restantes seis juízes, cinco são designados pela Assembleia da República, segundo o critério da representação proporcional e um é designado pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial. Os juízes

cinco anos, renovável. Os juízes conselheiros do CC gozam das mesmas garantias dos juízes dos tribunais comuns e administrativos e fiscais e aduaneiros, nomeadamente: garantia de independência, inamovibilidade, imparcialidade e irresponsabilidade (cf. artigo 242.º, n.º 2 da CRM) e de regime de exclusividade[63], sendo-lhes aplicáveis os impedimentos, incompatibilidades e garantias reconhecidas no Estatuto dos Magistrados Judiciais (cf. artigo 13.º, n.º 2 e art.º 131.º da LOCC). A Lei Orgânica do Conselho Constitucional (LOCC) atribui ainda aos juízes conselheiros direitos e regalias, honras e precedências próprias de membros de um órgão de soberania (cf. artigo 20.º da LOCC).

O Conselho Constitucional exerce as suas competências em todo o território nacional e no âmbito de toda a ordem jurídica da República de Moçambique (cf. art.º 2.º da LOCC). Tem competência para (cf. artigo 6.º, n.º 1 da LOCC):

- Apreciar e declarar a inconstitucionalidade das leis e a ilegalidade dos actos normativos dos órgãos do Estado;
- Dirimir os conflitos de competências entre os órgãos de soberania; verificar previamente a constitucionalidade dos referendos;
- Apreciar e deliberar sobre a demissão do Governador de Província e do Administrador de Distrito pelo Presidente da República;
- Apreciar e deliberar sobre a dissolução das assembleias provinciais, distritais e autárquicas pelo Conselho de Ministros

Compete ainda ao Conselho Constitucional:

- Verificar os requisitos legais exigidos para a candidatura a Presidente da República;
- Declarar a incapacidade permanente do Presidente da República;
- Verificar a morte e a perda de mandato do Presidente da República;
- Apreciar em última instância, os recursos e as reclamações eleitorais, validar e proclamar os resultados eleitorais nos termos da Lei;
- Decidir, em última instância, sobre a legalidade da constituição dos partidos políticos e suas coligações, bem como apreciar a legalidade das suas denominações, siglas, símbolos e ordenar a respectiva extinção nos termos da Constituição da República e da Lei;
- Julgar as acções de impugnação de eleições e de deliberações dos órgãos dos partidos políticos;
- Julgar as acções que tenham por objecto o contencioso relativo ao mandato dos deputados;
- Julgar as acções que tenham por objecto as incompatibilidades previstas na Constituição da República e na Lei (cf. art.º 6.º, n.º 2 da LOCC).

conselheiros do Conselho Constitucional, devem, à data da sua designação, ter idade igual ou superior a trinta e cinco anos e ter pelo menos dez anos de experiência profissional na magistratura ou em qualquer actividade forense ou de docência em Direito (cf. art.º 242.º, n.º 3 da CRM).

[63] Os Juízes Conselheiros, do Conselho Constitucional, em exercício, não podem desempenhar quaisquer outras funções públicas ou privadas, excepto a actividade de docente ou de investigação jurídica ou outra de divulgação e publicação científica, literária, artística e técnica, mediante prévia autorização do respectivo órgão (cf. art.º 242.º da CRM).

Todos os acórdãos e deliberações do CC são objecto de publicação[64] (cf. artigo 39.º da LOCC).

## Ministério Público

O Ministério Público, chefiado pelo Procurador-Geral da República, tem como missão, segundo o artigo 236.º da CRM, representar o Estado junto dos tribunais, defender os interesses estabelecidos por lei, exercer a acção penal e assegurar a defesa jurídica dos menores, ausentes e incapazes. Os artigos 235.º e 236.º da CRM destacam o papel e funções essenciais do MP na concretização da acção penal e na investigação criminal e, em especial, na protecção dos direitos, liberdades e garantias fundamentais passíveis de compressão numa investigação criminal, devendo, nomeadamente, controlar a legalidade; os prazos das detenções; e dirigir a instrução preparatória dos processos-crime. Esta actividade do MP tem a coadjuvação dos órgãos de polícia, com destaque para o SERNIC que, no exercício das suas competências na fase de instrução de um processo crime, actua sob directa orientação do MP, e na sua dependência funcional[65].

Dada a centralidade do Ministério Público para o objecto deste Relatório, a sua organização, composição e competência serão analisados de forma mais aprofundada no ponto 5.

## Centro de Formação Jurídica e Judiciária

O Centro de Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ) foi criado em 1997, pelo Decreto n.º 34/97, de 21 de Outubro, que, no seu preâmbulo, afirma que "a consolidação do Estado de Direito Democrático pressupõe um sistema judiciário forte, bem como de serviços de justiça dotados de quadros competentes", que "a correcta aplicação da Lei e administração da justiça e o evoluir do mundo dos negócios jurídicos e a defesa dos interesses dos cidadãos e das pessoas colectivas exigem, uma cada vez maior especialização de conhecimentos", e que "a formação profissionalizante constitui pedra angular na estratégia de formação de quadros para a área do direito notarial e do judiciário". A criação de um centro de formação tinha, assim, no seu lastro o reconhecimento da insuficiência da formação dos actores judiciais, considerada fragmentada e com resultados práticos muito limitados[66]. Actualmente, a natureza, atribuições, competências e mecanismos de funcionamento do CFJJ são estatuídas pelo Decreto n.º 55/2021 de 30 de Julho, cujo objectivo foi "responder com eficácia e eficiência aos desafios impostos na área de formação, capacitação e qualificação profissional dos operadores judiciários e outros profissionais do Sector de Administração da Justiça".

---

[64] Os acórdãos ou deliberações que tenham por objecto apreciar e declarar a inconstitucionalidade das leis e a ilegalidade dos actos normativos dos órgãos do Estado; dirimir conflitos de competência entre os órgãos de soberania; verificar previamente a constitucionalidade dos referendos; verificar os requisitos legais exigidos para as candidaturas a Presidente da República; declarar a incapacidade permanente do Presidente da República; verificar a morte e a perda de mandato do Presidente da República; validar e proclamar os resultados eleitorais nos termos da Lei; julgar as acções referidas nas alíneas g) e h), do número 2, do artigo 6, da LOCC; a declaração a que se refere o número 6, do artigo 12 da LOCC; e/ou os Acórdãos proferidos nos recursos a que se refere o artigo 246.º da CRM são publicados na I Série do Boletim da República. Os restantes são publicados na III Série do Boletim da República.

[65] Os OPC são, no entanto, organicamente independentes em relação ao MP, na medida em que se subordinam, orgânica e disciplinarmente, aos Ministérios e entidades que os tutelam. A sua análise será feita com mais detalhe no ponto 3.8.

[66] Para uma reflexão mais aprofundada sobre o tema, cf. Fernando et al. (2019), p. 195-198.

O CFJJ tem, então, como principais atribuições a formação profissional (contínua e inicial) de magistrados judiciais e do Ministério Público, conservadores, notários, assistentes jurídicos e outros quadros do sector da justiça, bem como a organização dos processos e procedimentos de admissão no âmbito do recrutamento e selecção dos candidatos aos cursos para o ingresso nas diversas carreiras do Sector de Administração da Justiça (cf. artigo 2.º do Decreto n.º 55/2021 de 30 de Julho). Para o prosseguimento destas atribuições, compete ao CFJJ desenvolver acções no âmbito da formação profissional, do estudo e investigação jurídica e judiciária e da documentação, informação, comunicação e cultura, bem como participar na educação legal do cidadão (cf. artigo 6.º do Decreto n.º 55/2021 de 30 de Julho).

Quanto à sua organização, o CFJJ é tutelado, sectorialmente, pelo Ministério da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos e dirigido por um Director-geral[67], coadjuvado por dois Directores-gerais adjuntos[68], todos nomeados pelo Primeiro-Ministro, sob proposta do Ministro da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos. O CFJJ é composto por cinco órgãos: o Conselho Geral, o Conselho Coordenador, o Conselho de Direcção, o Conselho Científico e Pedagógico e o Conselho de Ética e Disciplina.

## Ordem dos Advogados

A Ordem dos Advogados de Moçambique, também designada por Ordem dos Advogados ou OAM, é uma pessoa colectiva de direito público representativa dos licenciados em Direito que exercem a advocacia. A Ordem dos Advogados tem personalidade jurídica e goza de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. É independente dos órgãos do Estado, livre e autónoma nas suas regras e funcionamento.

A OAM tem a sua sede na cidade de Maputo, exerce em todo o território nacional as atribuições e competências que o Estatuto lhe confere e é territorialmente estruturada em Conselhos Provinciais e Delegados.

São atribuições da Ordem dos Advogados a defesa do Estado de Direito Democrático e dos direitos e liberdades fundamentais, a participação na boa administração da Justiça, a promoção do acesso à justiça, a contribuição para o desenvolvimento da cultura jurídica e para o conhecimento e aperfeiçoamento do Direito e o respeito pela legalidade (cf. art.º 4.º da Lei 28/2009, de 29 de Agosto - Estatuto da Ordem dos Advogados de Moçambique).

A OAM é igualmente responsável por:

- Participar no estudo e divulgação das leis;
- Zelar pela função social, dignidade e prestígio da profissão de advogado e promover o respeito pelos respectivos princípios deontológicos;
- Defender os interesses, direitos, prerrogativas e imunidade dos seus membros e reforçar a solidariedade entre os seus membros;

[67] Podem ser nomeados como Director-Geral da CFJJ: magistrados, advogados ou professores universitários de reputado mérito (cf. artigo 9.º, n.º 2 do Decreto n.º 55/2021, de 30 de Julho).

[68] Podem ser nomeados como Director-Geral Adjunto da CFJJ: magistrados, advogados, professores universitários, defensores públicos, conservadores e notários superiores, mestres em ciências sociais e humanidade, de reputado mérito (cf. cf. artigo 9.º, n.º 3 do Decreto n.º 55/2021, de 30 de Julho).

- Atribuir o título profissional de advogado e de advogado estagiário, e regulamentar o exercício da respectiva profissão;
- Exercer jurisdição disciplinar exclusiva sobre os membros;
- Promover o estreitamento de relações com organismos congéneres estrangeiros;
- Emitir parecer sobre propostas de leis inerentes ao exercício da advocacia e ao patrocínio judiciário em geral e propor as alterações legislativas que se entendam convenientes;
- Organizar e coordenar o estágio profissional dos advogados estagiários.

## Instituto do Patrocínio e Assistência Jurídica

A CRM consagra o livre acesso dos cidadãos aos tribunais, bem como o direito de defesa e o direito à assistência e patrocínio judiciário, competindo ao Estado garantir o exercício destes direitos fundamentais. Tendo como objectivo a concretização de tais deveres constitucionais, foi criado, em 1994, com a Lei n.º 6/94 de 13 de Setembro, o Instituto do Patrocínio e Assistência Jurídica (IPAJ), sob a tutela do Ministério da Justiça.

O Instituto do Patrocínio e Assistência Jurídica (IPAJ) tem como função garantir a concretização do direito de defesa constitucionalmente consagrado e o direito de acesso à justiça, proporcionando ao cidadão economicamente desprotegido o patrocínio judiciário e a assistência jurídica de que necessita (art.º 1.º da Lei n.º 6/94 de 13 de Setembro).

O IPAJ funciona através de seis unidades que integram a direcção geral. Na estrutura funcional, as delegações correspondem a igual número de províncias do país, incluindo as delegações distritais.

Segundo o artigo 3 do seu estatuto orgânico (Decreto n.º 15/2013, de 26 de Abril), o IPAJ tem como principais atribuições:

- Proporcionar assistência jurídica e judiciária aos cidadãos que dela carecem em todas as instâncias e graus;
- Promover, prioritariamente, a resolução extrajudicial de litígios;
- Promover a acção cível de modo a propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, colectivos ou individuais quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas carenciadas;
- Exercer a defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, colectivos e individuais e dos direitos do consumidor;
- Exercer a defesa dos interesses individuais e colectivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam protecção especial do Estado;
- Acompanhar a fase de instrução do processo, inclusive com comunicação imediata da prisão em flagrante delito pela autoridade policial, quando o detido não constituir advogado;
- Actuar na preservação e reparação dos direitos de pessoas vítimas de tortura, abusos sexuais, discriminação ou qualquer outra forma de opressão, violência, propiciando o acompanhamento e o atendimento interdisciplinar das vítimas;
- Promover e divulgar os direitos e deveres de cidadania;

- Articular com as instâncias do sistema judiciário as acções tendentes a melhorar a acessibilidade dos cidadãos à justiça e ao direito;
- Coordenar o exercício do patrocínio judiciário e assistência jurídica pelos Técnicos de Assistência Jurídica, Técnicos Superiores de Assistência Jurídica e pelos seus membros;
- Coordenar com a Ordem dos Advogados a realização de serviço cívico a realizar pelos Advogados Estagiários;
- Promover mecanismos de articulação entre o IPAJ e as organizações da sociedade civil que exerçam o patrocínio e assistência jurídica;
- Zelar pelo cumprimento das regras de deontologia profissional do exercício da actividade de patrocínio e assistência jurídica, sem prejuízo das competências atribuídas a outras entidades;
- Participar no estudo e divulgação das leis e promover o respeito pela legalidade e pelo Estado de Direito Democrático;
- Promover o estreitamento de relações com as organizações nacionais e estrangeiras congéneres e afins;
- Elevar o nível de conhecimentos técnicos e profissionais dos seus funcionários, agentes e membros.

## Os órgãos de polícia criminal

Os órgãos de polícia criminal desempenham um papel fundamental na manutenção da ordem pública e na aplicação da lei, actuando na prevenção, investigação e repressão de crimes. A função de investigação é atribuída ao Serviço Nacional de Investigação Criminal (SERNIC), embora a Polícia da República de Moçambique (PRM) possa também desempenhar um papel relevante no início da investigação.

A Polícia da República de Moçambique (PRM) é um serviço público, apartidário, de natureza paramilitar, integrado no Ministério que superintende a área da ordem e segurança pública, à qual é legalmente atribuído um papel central na manutenção da ordem pública, prevenção e também na investigação de crimes, e na garantia da segurança dos cidadãos.

A Constituição de 2004 atribui à Polícia da República de Moçambique[69], através do seu artigo 254.º, n.º 1, responsabilidade para garantir a lei e a ordem, salvaguardar a segurança de pessoas e bens, assegurar a tranquilidade pública, respeitar o Estado de Direito Democrático e observar estritamente os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos. No exercício das suas funções, a PRM deve obediência à lei e deve servir os cidadãos e as instituições públicas e privadas com isenção e imparcialidade (cf. artigo 254.º, n.º 3 da CRM), pautando-se pelo rigor no respeito pela legalidade, imparcialidade, isenção, objectividade, igualdade de tratamento, respeito pelos direitos humanos, apartidarismo e envolvimento de todos os sectores do Estado na prevenção e combate ao crime (cf. artigo 2.º, n.º 3 da Lei n.º 16/2013 de 12 de Agosto – Lei da Polícia da República de Moçambique (LPRM).

[69] A PRM organiza-se nos níveis central, provincial, distrital, de posto administrativo, de localidade e povoação e em ramos e unidades de operações especiais e de reserva, destacando-se: a Polícia de Ordem e Segurança Pública, a Polícia de Fronteiras, a Polícia Costeira, Lacustre e Fluvial.

A PRM organiza-se nos níveis central, provincial, distrital, de posto administrativo, de localidade e povoação (cf. artigo 12.º, n.º 1 da LPRM), e organiza-se em ramos[70] e unidades de operações especiais e de reserva[71] (cf. artigo 13.º, n.º 1 da LPRM).

Constituem competências da PRM (cf. artigo 4.º, n.º 2 da LPRM):

- O garante da ordem, segurança e tranquilidade públicas;
- A prevenção e repressão da criminalidade;
- A promoção de medidas de polícia;
- O garante da segurança pessoal dos membros dos órgãos centrais do Estado e de altas entidades nacionais ou estrangeiras e de outros cidadãos, quando sujeitos a situação de ameaça relevante;
- A organização, fiscalização e controlo do trânsito de veículos e de pessoas nas vias públicas; a organização do cadastro;
- A fiscalização de armas, munições, substâncias explosivas, radioactivas e demais materiais a elas conexos, com excepção das que estiverem afectas às Forças Armadas de Defesa de Moçambique;
- A organização das comunidades na manutenção da ordem e tranquilidade públicas; entre outras competências fixadas na lei, regulamentos ou directivas hierárquicas.

No campo da investigação criminal, compete à PRM, segundo o artigo 64.º, n.º 2 do Código de Processo Penal, colher notícia dos crimes e impedir quanto possível as suas consequências, descobrir os seus agentes e levar a cabo os actos necessários e urgentes destinados a assegurar os meios de prova em todos os crimes cuja investigação não seja da competência de outros órgãos auxiliares.

**Em 2017, as competências de investigação criminal, anteriormente atribuídas à Polícia de Investigação Criminal (PIC), uma subunidade da PRM, foram transferidas para o Serviço Nacional de Investigação Criminal (SERNIC)** através da aprovação da Lei n.º 2/2017, de 9 de Janeiro. Esta lei estabeleceu o SERNIC como o principal órgão responsável pela condução das investigações criminais, substituindo a PIC nas suas funções. O SERNIC é dotado de autonomia, técnica e táctica, não estando sob o comando da Polícia da República de Moçambique (PRM). A autonomia táctica consiste na escolha do tempo, lugar e modo adequados à prática dos actos correspondentes ao exercício das atribuições legais dos órgãos de polícia criminal, com respeito à subordinação funcional ao Ministério Público.

Embora o SERNIC assuma o papel central na investigação, outros órgãos, como a Polícia da República de Moçambique (PRM), também têm competências subsidiárias nesta área, nomeadamente na incumbência, atribuída à PRM, de recolher notícias de crimes e executar actos urgentes necessários para assegurar provas em crimes cuja investigação não seja da exclusiva competência do SERNIC ou de outros órgãos auxiliares (cf. artigo 64.º, n.º 2 do Código de Processo Penal). Assim, embora o SERNIC seja o órgão principal de investigação criminal, a sua actuação pode ser complementada pela cooperação de outros órgãos policiais e entidades.

---

[70] São Ramos da PRM a Polícia de Ordem e Segurança Pública; a Polícia de Fronteiras; e a Polícia Costeira, Lacustre e Fluvial (cf. artigo 13.º, n.º 2, al. a) a d) da LPRM).

[71] São Unidades de Operações Especiais e de Reserva a Unidade de Intervenção Rápida; Unidade de Protecção de Altas Individualidades; Unidade de Operações de Combate ao Terrorismo e Resgate de Reféns; Unidade Canina; Unidade de Cavalaria; e Unidade de Desactivação de Engenhos Explosivos (cf. artigo 13.º, n.º 3, al. a) a f) da LPRM).

Enquanto órgão de investigação criminal, o SERNIC tem competências específicas para investigar:

- Crimes contra as pessoas;
- Crimes contra o património;
- Crimes informáticos;
- Crimes de perigo comum;
- Crimes contra o Estado;
- Crimes contra a ordem e tranquilidade pública;
- Crimes cometidos no exercício de funções;
- Falsidades;
- Tráfico de pessoas, órgãos e partes do corpo humano;
- Tráfico e consumo de estupefacientes, substâncias psicotrópicas, precursores e outras substâncias de efeitos similares;
- Outras actividades ilícitas previstas na lei penal;
- Branqueamento de capitais e financiamento ao terrorismo (art. 6.º, n.º 1 diploma ministerial 79/2021 de 19 de Agosto).

A competência específica do SERNIC nestas matérias significa que, segundo o n.º 3 do artigo 7.º da Lei n.º 2/2017, de 9 de Janeiro, as entidades e órgãos policiais devem tomar as providências que interessem a prevenção e investigação criminal, até ao momento de intervenção do SERNIC, que deve ser informado, através de comunicação por essas entidades e órgãos, de todos os factos relativos à preparação e execução dos crimes acima referidos.

Por outro lado, o SERNIC é exclusivamente competente para a investigação dos crimes que, pela sua complexidade, perigosidade dos seus autores e conexões nacionais e internacionais, o Ministério Público, por despacho fundamentado, assim o determine (art. 6.º, n.º 2 Diploma Ministerial 79/2021 de 19 de Agosto).

Para além do seu domínio de actuação na investigação criminal, o SERNIC tem igualmente funções no domínio da prevenção criminal (cf. artigo 6.º, alínea e) e artigo 8.º da Lei n.º 2/2017, de 9 de Janeiro)[72] e da direcção da instrução preparatória (cf. artigo 6.º, alínea c) e art.º 10.º da Lei n.º

[72] No domínio da prevenção da criminalidade são funções do SERNIC: propor ao Ministério Público a aplicação de medidas de segurança, sua modificação ou substituição aos indivíduos a elas sujeitos nos termos da lei; vigiar os indivíduos suspeitos ou perigosos, assim como as actividades e locais favoráveis a preparação ou execução dos crimes, a utilização dos seus resultados ou à ocultação dos criminosos; vigiar e fiscalizar os estabelecimentos em que se proceda a exposição, guarda, fabrico, transformação, restauração e comercialização de antiguidades de livros e mobiliários usados, ferro-velho, sucata, veículos e acessórios, artigos penhorados e de joalharia e de ourivesaria, eléctricos e electrónicos e quaisquer outros que possam ocultar actividades de receptação ou comercialização ilícita de bens; vigiar e fiscalizar hotéis, casas de pernoita, restaurantes, cafés, bares e outros locais sempre que exista fundada suspeita da prática de tráfico de pessoas, jogo clandestino, tráfico de armas, tráfico de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas e fabrico ou passagem de moeda falsa; vigiar e fiscalizar locais de embarque e de desembarque de pessoas ou de mercadorias, fronteira estatal, meios de transporte, locais públicos onde se efectuem operações comerciais, de bolsa ou bancárias, estabelecimentos de venda de valores selados, casas ou recintos de reunião, de espectáculos ou de diversões, casinos e salas de jogo, parques de campismo e quaisquer locais que possam favorecer a prática da delinquência; vigiar e fiscalizar estabelecimentos de venda ao público de aparelhos electrónicos e informáticos, sempre que pela sua natureza permitam, através da sua utilização ilícita, à prática de crimes da contrafacção de moeda, falsificação de documentos ou crimes cibernéticos; realizar acções destinadas a limitar o número de vítimas da prática de crimes, motivando os cidadãos a adoptarem precauções ou

2/2017, de 9 de Janeiro). Na instrução preparatória dos processos-crime, o SERNIC actua sob a direcção do Ministério Público e na sua dependência funcional (cf. art.º 10.º da Lei n.º 2/2017 de 9 de Janeiro).

De acordo com o art. 22.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2017 de 9 de Janeiro, o SERNIC estrutura-se a nível central e a nível local. A nível central, o SERNIC organiza-se em: Direcção-Geral; Direcções; Departamentos; Gabinetes; Repartições e Estabelecimentos de Formação (art. 22.º, nº 2, da lei n.º 2/2017 de 9 de Janeiro). A nível local o SERNIC estrutura-se em: Direcções Provinciais (DP) e Direcções Distritais (DD) (*idem*, nº 3). A Direcção Geral (DG) é o órgão superior da hierarquia do SERNIC, com sede na Cidade de Maputo, dirigido por um Director-geral, coadjuvado por um Director-geral Adjunto, nomeados pelo Primeiro-Ministro, sob proposta do Ministro que superintende a área de ordem, segurança e tranquilidade públicas, ouvido o PGR, em comissão de serviço, por um mandato de cinco anos renováveis (cf. art. 24.º, nº 1, da Lei n.º 2/2017 de 9 de Janeiro).

## Conservatórias dos Registos e Notariado

As Conservatórias dos Registos e Notariado são instituições públicas que actuam sob a Direcção Nacional dos Registos e Notariado, cujas principais funções são:

- Organizar, coordenar e controlar as actividades dos serviços de registo civil, registo predial, registo de entidades legais, registo automóvel, registo de nacionalidade, registo criminal, os serviços de notariado e demais actividades de registo;
- Proceder ao registo dos partidos políticos devidamente reconhecidos;
- Proceder ao registo das associações sem fins lucrativos devidamente reconhecidas;
- Organizar e manter actualizado o registo de todas as confissões religiosas e entidades de culto, em estreita articulação com a direcção nacional dos assuntos religiosos e direcções provinciais da justiça, assuntos constitucionais e religiosos;
- Promover estudos relativos ao aperfeiçoamento, eficácia e extensão dos serviços dos registos e notariado;
- Promover a actualização permanente da legislação atinente aos serviços dos registos e notariado;
- Conhecer dos recursos hierárquicos de decisões dos conservadores e notários e seus substitutos relativamente à execução dos actos que lhes sejam requeridos;
- Coligir todos os elementos de informação, designadamente estatísticos, sobre a actividade do sector;
- Programar as necessidades de instalação das conservatórias e cartórios notariais;
- Assegurar a conservação das instalações e equipamentos necessários ao funcionamento dos respectivos serviços (cf. Artigo 10.º, n.º 1 diploma ministerial n.º 25/2016, de 29 de Abril).

A Direcção Nacional dos Registos e Notariado estrutura-se em Conservatória dos Registos Centrais; Repartição Central do Registo Criminal; Departamento dos Registos e Notariado e, dentro desta, a Repartição de Estatística; Departamento de Sistemas de Informação dos Registos e Notariado, com

a reduzir os actos e as situações que facilitem ou precipitem a ocorrência de condutas criminosas (cf. artigo 8.º da Lei n.º 2/2017 de 9 de Janeiro).

as repartições de Recursos Humanos, de Contabilidade, e de Apoio Geral (cf. artigo 10.º, n.º 3 Diploma Ministerial n.º 25/2016, de 29 de Abril).

As Conservatórias e os Cartórios Notariais estão integrados nas Direcções Provinciais/Cidade da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos e recebem orientações metodológicas da Direcção Nacional dos Registos e Notariado. As Conservatórias têm como principal missão garantir a segurança jurídica dos actos dos Registos e Notariado, promovendo a observância da Lei e contribuindo para o fortalecimento do Estado de Direito e Democrático em Moçambique. As conservatórias estão organizadas em serviços especializados, consoante o tipo de actos registados. Assim, existem conservatórias especializadas para o registo de actos específicos, como por exemplo, Entidades Legais (pessoas colectivas); Automóvel; Civil; Criminal; e Predial.

## 3.1. TRIBUNAIS

A Constituição da República de Moçambique (CRM) atribui aos tribunais duas funções fundamentais. A primeira é garantir e reforçar a legalidade, assegurando o respeito pelas leis, protegendo os direitos e liberdades dos cidadãos, e os interesses jurídicos dos órgãos e entidades com existência legal, além de punir as violações da lei conforme o previsto (cf. artigo 212.º, n.º 1 e 2 da CRM). A segunda função é de carácter educacional, em que os tribunais promovem a educação dos cidadãos e da administração pública no cumprimento consciente e voluntário das leis, promovendo uma convivência social justa e harmoniosa (cf. art.º 213.º da CRM).

A CRM define ainda os tipos de tribunais existentes em Moçambique e proíbe a criação de tribunais destinados ao julgamento de categorias específicas de crimes. **Nos termos constitucionais (artigo 223.º, n.º 1 da CRM) existem as seguintes categorias de tribunais: o Tribunal Supremo; o Tribunal Administrativo; e os tribunais judiciais.** O quadro constitucional moçambicano acolhe, assim, em matéria de organização judiciária, o princípio da pluralidade de jurisdições, pois as funções judiciais no seu conjunto são atribuídas a uma pluralidade de órgãos enquadrados em jurisdições especializadas e independentes entre si.

**A estrutura judiciária está assim organizada em duas jurisdições principais: a jurisdição comum e a jurisdição administrativa.** A Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto, na redacção dada pela Lei 11/2018, de 3 de Outubro, denominada como Lei de Organização Judiciária (LOJ), regula a organização e funcionamento dos tribunais da jurisdição comum, que prevê as seguintes categorias de tribunais: Tribunal Supremo; Tribunais Superiores de Recurso; Tribunais Judiciais de Província; e Tribunais Judiciais de Distrito (art.º 29.º, n.º 1 da LOJ). Podem ser criados, sempre que as circunstâncias o justifiquem, tribunais judiciais de competência especializada (n.º 2, art.º 29.º da LOJ), e tribunais judiciais de Distrito nas capitais de província (n.º 3, art.º 29.º da LOJ). Quanto à jurisdição administrativa, a Lei Orgânica do Tribunal Administrativo (LOTA), aprovada pela Lei n.º 24/2013 de 1 de Novembro, e alterada pela Lei n.º 7/2015 de 6 de Outubro, prevê, no seu artigo 3.º, que são órgãos de jurisdição: o Tribunal Administrativo; os tribunais administrativos provinciais e da Cidade de Maputo; os tribunais fiscais; e os tribunais aduaneiros.

### 3.1.1. Jurisdição comum

Os tribunais comuns em Moçambique, também designados por tribunais judiciais, constituem a base da jurisdição comum e são responsáveis pela administração da justiça em matérias de

natureza civil, criminal, laboral e comercial, entre outras. A competência dos tribunais é fixada em razão da matéria (cf. artigo 33.º da LOJ), competência territorial (cf. artigo 35.º da LOJ), alçada (cf. artigo 38.º da LOJ) e hierarquia (cf. artigo 34.º da LOJ). A competência em razão de matéria é fixada de maneira supletiva, pois, segundo o artigo 33.º da LOJ, "as causas que não sejam, por lei, atribuídas a outra ordem jurisdicional, são da competência dos tribunais judiciais". As competências materiais de cada um dos tribunais judiciais serão analisadas nos pontos seguintes, em mais detalhe.

Em termos de competência territorial, o artigo 35.º da LOJ estabelece que o "Tribunal Supremo tem competência em todo o território nacional e os demais tribunais judiciais, nas respectivas áreas de jurisdição". Em matéria penal, o artigo 23.º do Código de Processo Penal estabelece que "É competente para conhecer de um crime o tribunal em cuja área de jurisdição se tiver verificado a consumação". Se o crime estiver relacionado com áreas de jurisdição diversas e houver dúvidas sobre aquela em que se localiza o elemento relevante para determinação da competência territorial, é competente para dele conhecer o tribunal de qualquer das áreas de jurisdição, preferindo o daquela onde primeiro tiver havido notícia do crime (cf. artigo 25.º do CPP). O artigo 27.º do CPP prevê uma excepção nos casos em que o assistente ou a parte civil é um magistrado judicial ou do Ministério Público. Se a competência territorial corresponder ao tribunal onde esse magistrado exerce funções, a competência será atribuída a um tribunal da mesma hierarquia ou natureza localizado mais próximo, excepto se se tratar do Tribunal Supremo.

A lei determina, ainda, que os tribunais judiciais de província e os tribunais judiciais de distrito têm jurisdição sobre diferentes faixas de valor. Em razão do valor, para questões cíveis, o tribunal judicial de distrito tem competência para julgar causas até cem vezes o salário mínimo nacional. Quando a causa ultrapassa esse valor, a competência é do tribunal judicial de província (cf. artigo 38.º, n.º 1 da LOJ). Em matéria criminal, não há limites em razão do valor definido para os tribunais judiciais (cf. artigo 38.º, n.º 2 da LOJ), sendo a competência fixada em razão da matéria, competência territorial e hierarquia. Em razão da matéria, o artigo 84.º fixa a competência do tribunal judicial de distrito: infracções criminais que correspondam a uma pena não superior a doze anos de prisão maior; e infracções criminais cujo conhecimento não seja atribuído a outros tribunais.

A estrutura hierárquica dos tribunais assegura a possibilidade de recurso das decisões (cf. artigo 34.º da LOJ). Esta organização visa garantir uma administração da justiça eficiente e acessível, reflectindo a necessidade de especialização e a capacidade de revisão das decisões judiciais.

Para melhor compreender a estrutura orgânica e funcional dos tribunais judiciais moçambicanos, analisamos, em separado, cada uma das categorias previstas na Lei de Organização Judiciária.

## Tribunal Supremo

O Tribunal Supremo é o órgão de cúpula na hierarquia dos tribunais judiciais, conforme estipulado no artigo 225.º, n.º 1 da Constituição da República de Moçambique (CRM). Situado em Maputo, o Tribunal Supremo possui jurisdição em todo o território moçambicano e tem como principal responsabilidade garantir a aplicação uniforme da lei em benefício dos interesses do povo moçambicano (cf. art.º 39.º, n.º 2 da LOJ). Adicionalmente, o artigo 39.º, n.º 3 da LOJ atribui ao Tribunal Supremo a direcção do aparelho judicial.

O Tribunal Supremo é constituído por um Presidente e um Vice-Presidente, ambos nomeados pelo Presidente da República após audição do Conselho Superior da Magistratura Judicial. Para além

destes, o Tribunal Supremo integra um mínimo de sete Juízes Conselheiros, igualmente nomeados pelo Presidente da República com base em proposta do Conselho Superior da Magistratura Judicial.

Para o exercício das suas funções jurisdicionais, o Tribunal Supremo organiza-se em plenário, quando actua como tribunal de segunda instância ou de instância única, e em secções, quando exerce funções de tribunal de primeira e segunda instâncias.

Como tribunal de segunda instância ou de instância única, compete ao Tribunal Supremo:

- Uniformizar a jurisprudência quando no domínio da mesma legislação e sobre a mesma questão fundamental de direito tenham sido proferidas decisões contraditórias nos tribunais superiores de recurso (cf. Artigo 45.º, alínea a) da LOJ);
- Decidir de conflitos de competência cujo conhecimento não esteja, por lei, reservado a outros tribunais (cf. Artigo 45.º, alínea b) da LOJ);
- Julgar os recursos de decisões proferidas em primeira instância pelas secções do tribunal supremo (cf. Artigo 45.º, alínea c) da LOJ);
- Ordenar que em casos específicos, determinado processo seja julgado em tribunal diverso do legalmente competente, nos termos da lei (cf. Artigo 45.º, alínea d) da LOJ);
- Julgar os processos contra algumas categorias de pessoas, nomeadamente o presidente da república, o presidente da assembleia da república e o primeiro-ministro, o presidente e o vice-presidente e os juízes conselheiros do tribunal supremo (cf. Artigo 46.º da LOJ).

Ainda como tribunal de segunda instância, o Tribunal Supremo pode agir em secção quando esteja em causa (cf. art.º 50.º, alíneas a) a j) da LOJ):

- Julgar, em matéria de direito, os recursos das decisões proferidas pelos tribunais superiores de recurso, que nos termos da lei são interpostos para o Tribunal Supremo;
- Conhecer dos conflitos de competência entre tribunais superiores de recurso e entre estes e os tribunais judiciais de província;
- Ordenar a suspensão ou anulação, a requerimento do Procurador-Geral da República da execução de sentenças proferidas por tribunais de escalão inferior, quando se mostrem manifestamente injustas ou ilegais;
- Proceder, quando os juízes que intervieram no julgamento de sentenças suspendidas ou anuladas, tenham sido acusados da prática de crimes e susceptíveis de terem influído na decisão;
- Julgar os processos de revisão e confirmação de sentenças estrangeiras;
- Conhecer os pedidos de habeas corpus no âmbito das suas competências; conhecer dos pedidos de revisão, de sentenças cíveis e penais;
- Propor ao Plenário a adopção das medidas necessárias à uniformização da jurisprudência e boa administração da justiça; entre outras competências definidas por lei.

Por fim, enquanto tribunal de primeira instância, compete às secções do Tribunal Supremo (cf. art.º 51.º, alíneas a) a f) da LOJ):

- Julgar os processos crime em que sejam arguidos deputados da Assembleia da República, membros do Conselho de Ministros, membros do Conselho de Estado e outras entidades nomeadas pelo Presidente da República nos termos da Constituição, e todas as demais entidades que gozam do foro especial nos termos da lei e não estejam abrangidas pelo disposto no artigo 46.º da LOJ;

- Julgar os processos crime em que sejam arguidos juízes profissionais dos tribunais superiores de recurso e magistrados do Ministério Público junto dos mesmos tribunais;
- Julgar os processos crime instaurados contra os juízes eleitos dos mesmos tribunais, por actos relacionados com o exercício das suas funções;
- Conhecer e decidir das acções de perdas e danos instauradas contra juízes e magistrados do Ministério Público dos tribunais superiores de recurso, por actos relacionados com o exercício das suas funções;
- Julgar os processos de extradição; e exercer as demais competências definidas por lei.

## Tribunais Superiores de Recurso

A Lei 24/2007, de 20 de Agosto, de acordo com a possibilidade prevista no artigo 223.º, n.º 3 da CRM, introduziu uma categoria intermédia de tribunal: os Tribunais Superiores de Recurso (TSR). Estes tribunais são, "por essência" (cf. artigo 58.º da LOJ), tribunais de recurso, de terceiro nível na hierarquia judiciária. A sua criação advém da necessidade de responder aos objectivos de celeridade e eficiência. O reforço do sistema "no topo", com a efectiva instalação de Tribunais Superiores de Recurso (TSR) em Maputo, Beira e Nampula, visou responder com maior celeridade aos recursos dos Tribunais de Província (face aos conhecidos atrasos do Tribunal Supremo). Cada Tribunal Superior de Recurso possui um Juiz-Presidente, designado pelo Presidente do Tribunal Supremo, ouvido o Conselho Superior da Magistratura Judicial (cf. art.º 64.º LOJ).

Os Tribunais Superiores de Recurso estão organizados em secções, que podem ser de competência genérica ou especializada, em função do volume e da complexidade dos casos, ou outras circunstâncias pertinentes (cf. art.º 60.º da LOJ). No Tribunal Superior de Recurso de Maputo, as secções especializadas cobrem as áreas criminal, cível e laboral. Por sua vez, os Tribunais Superiores de Recurso da Beira e de Nampula possuem secções especializadas nas matérias laboral e criminal.

Os Tribunais Superiores de Recurso têm competência para actuar, como tribunais de segunda instância, quando esteja em causa:

- Julgar os recursos das decisões proferidas pelos Tribunais Judiciais de Província, nos termos das leis do processo;
- Julgar dos conflitos de competência entre os tribunais judiciais e outras entidades da área da sua jurisdição;
- Julgar dos conflitos de competência entre Tribunais Judiciais de Província da área da sua jurisdição;
- Exercer as demais competências definidas por lei (cf. Art.º 62.º, alíneas a) a d) da LOJ).

Já como tribunais de primeira instância, têm competência para:

- Julgar os processos crime em que sejam arguidos juízes profissionais dos Tribunais Judiciais de Província e magistrados do Ministério Público junto dos mesmos;
- Julgar os processos crime em que sejam arguidos juízes eleitos dos Tribunais Judiciais de Província, por actos relacionados com o exercício das suas funções;
- Conhecer e decidir das acções de perdas e danos instauradas contra os Juízes Profissionais dos Tribunais Judiciais de Província e magistrados do Ministério Público junto destes, por actos praticados no exercício das suas funções;

- Conhecer dos pedidos de *habeas corpus* que, nos termos da lei processual, devam ser remetidos para este tribunal;
- Exercer as demais competências definidas por lei (cf. Art.º 63.º, alíneas a) a d) da LOJ).

## Tribunais Judiciais de Província

Os Tribunais Judiciais de Província ocupam o segundo nível da hierarquia judicial em Moçambique, com um tribunal situado em cada província (Niassa, Cabo Delgado, Nampula, Zambézia, Tete, Manica, Sofala, Gaza, Inhambane, Maputo) e um adicional na cidade de Maputo, totalizando 11 tribunais.

Os Tribunais Judiciais de Província organizam-se em secções de competência genérica ou especializada, conforme seja estabelecido por despacho do Presidente do Tribunal Supremo (cf. art.º 69.º da LOJ), e funcionam tanto como tribunais de primeira, como de segunda instância.

Como tribunais de segunda instância, os Tribunais Judiciais de Província têm a competência para:

- Conhecer dos recursos interpostos das decisões dos Tribunais Judiciais de Distrito, bem como dos conflitos de competência entre Tribunais Judiciais de Distrito da sua área de jurisdição;
- Julgar os recursos interpostos de decisões proferidas pelos tribunais arbitrais ou de outros órgãos de mediação de conflitos (cf. art.º 74.º, n.º 1, alínea c);
- Conhecer dos pedidos de *habeas corpus* que lhe devam ser remetidos (cf. Art.º 74.º, n.º 1, alínea d).

Na sua função de tribunais de primeira instância, em matéria cível, compete-lhes (cf. art.º 73.º, n.º 1):

- Conhecer das causas que não sejam da competência de outros tribunais;
- Julgar e decidir as acções de perdas e danos intentadas, por factos relacionados com o exercício das suas funções, contra juízes de tribunais de escalão inferior e magistrados do ministério público junto dos tribunais judiciais de distrito.

Em matéria criminal (cf. art.º 73.º, n.º 2), enquanto tribunais de primeira instância, têm a competência para:

- Julgar as infracções criminais cujo conhecimento não seja atribuído a outros tribunais;
- Conhecer os processos crime em que sejam arguidos juízes profissionais dos tribunais judiciais de distrito e magistrados do ministério público junto dos mesmos.

## Tribunais Judiciais de Distrito

Os Tribunais Judiciais de Distrito ocupam o primeiro nível na organização judicial moçambicana. Estes tribunais são, em regra[73], tribunais de primeira instância (cf. art.º 78.º LOJ), com competência

[73] Os Tribunais Judiciais de Distrito podem igualmente funcionar como tribunais de segunda instância (cf. art.º 78.º LOJ) para julgar os recursos interpostos das decisões proferidas pelos tribunais comunitários (cf. art.º 86.º, n.º 1, alínea a) LOJ).

para conhecer os litígios interpostos pelos cidadãos em matérias cíveis, mais especificamente (cf. artigo 84.º, alínea a) da LOJ):

- Julgar as questões respeitantes a relações de família e os processos jurisdicionais de menores;
- Julgar acções cujo valor não exceda cem vezes o salário mínimo nacional, para as quais não sejam competentes outros tribunais;
- Todas as demais questões cujo conhecimento não pertença a outros tribunais.

Em matéria criminal, enquanto tribunal de primeira instância, compete-lhe (cf. artigo 84.º, alínea b) da LOJ):

- Julgar as infracções criminais cujo conhecimento não seja atribuído a outros tribunais;
- Julgar as infracções criminais que correspondam a pena não superior a doze anos de prisão maior;
- Decidir sobre pedidos de liberdade condicional.

A sede do Tribunal Judicial de Distrito deve, sempre que possível, estabelecer-se numa das capitais administrativas da respectiva área de jurisdição (cf. art.º 79.º, n.º 2 da LOJ). Verifica-se, porém, que, no total de 124 distritos em Moçambique, apenas 93 têm um Tribunal Judicial de Distrito[74].

Do ponto de vista organizacional, os Tribunais Judiciais de Distrito são, em regra, tribunais de competência genérica (cf. art.º 80.º, n.º 1 da LOJ), sendo compostos por um juiz profissional, que deverá ser o Presidente, e por juízes eleitos. Porém, quando o volume, a natureza dos conflitos ou outras razões ponderosas o justificar, podem organizar-se em secções de competência especializada[75] (cf. art.º 80.º, n.º 2 da LOJ). Em termos de funcionamento, podem operar como tribunal singular ou colectivo (cf. art.º 81.º da LOJ). Funcionando em colectivo, composto pelo juiz profissional e quatro juízes eleitos, não podem deliberar sem a presença do juiz presidente e dois dos juízes eleitos (cf. art.º 83.º, n.º 2 da LOJ).

[74] Tem-se assistido a uma expansão dos órgãos judiciais, pautada pela preocupação de garantir uma maior proximidade da justiça e potenciar o alargamento do acesso ao direito e aos tribunais judiciais. A criação e posterior instalação de um número crescente de Tribunais Judiciais de Distrito e o alargamento das suas competências, quer por via legislativa, ampliando as suas competências, quer, num primeiro momento, através da classificação de um número crescente de Tribunais Judiciais de Distrito como tribunais de primeira classe, e, posteriormente, pela revogação das disposições constantes da Lei da Organização Judiciária sobre os tribunais de 2.ª classe, com a Lei n.º 11/2018, de 3 de Outubro, deixando de existir aquela distinção. Não obstante esta tentativa de aproximação da justiça aos cidadãos, o número reduzido de processos instaurados junto dos Tribunais Judiciais de Distrito parece sugerir que, para os cidadãos, empresas e outras organizações, os tribunais são, em geral, socialmente irrelevantes para a resolução dos seus problemas (Fernando et al., 2019b). Para Fernando et al. (2019b), os tribunais judiciais são predominantemente mobilizados pelo próprio Estado, enquanto instância de controlo social, pelo que a procura dos tribunais judiciais por parte da sociedade é uma procura eminentemente involuntária. Para além disso, embora o alargamento do número e das competências dos Tribunais Judiciais de Distrito possa potenciar uma maior mobilização dos tribunais, essa solução, dada a extensão do território, não é suficiente, permanecendo sempre uma parte da população impossibilitada, por obstáculos económicos, geográficos ou culturais, de mobilizar os tribunais judiciais (Fernando et al., 2019b).

[75] Tem-se verificado algum investimento na especialização do sistema judicial em Moçambique, vista como solução para dotar o sistema judicial de ferramentas necessárias para responder às expectativas de celeridade e de qualidade dos cidadãos e, especialmente, das empresas. A especialização tem vindo a verificar-se especialmente para a justiça comercial e para a justiça laboral, com a aprovação do regime jurídico da organização, composição, funcionamento e competências do tribunal de trabalho (cf. Lei n.º 10/2018, de 30 de Agosto).

### 3.1.2. Jurisdição administrativa

Além da jurisdição comum, Moçambique possui uma jurisdição administrativa encarregada da resolução de disputas legais decorrentes de actos administrativos, isto é, em que intervenham órgãos do Estado. Semelhante à organização dos tribunais judiciais, a jurisdição administrativa está hierarquicamente estruturada conforme o artigo 3.º da Lei Orgânica do Tribunal Administrativo (LOTA). Esta estrutura inclui o Tribunal Administrativo, que é o órgão superior da hierarquia, bem como os tribunais administrativos (provinciais e da Cidade de Maputo), os tribunais fiscais e os tribunais aduaneiros.

#### Tribunal Administrativo

O Tribunal Administrativo, constitucionalmente previsto na alínea b) do n.º 1 do art.º 223, e nos artigos 228.º e seguintes da CRM, é o órgão superior na hierarquia dos tribunais administrativos e fiscais e aduaneiros, com competência de controlo da legalidade dos actos administrativos, da aplicação das normas regulamentares emanadas pela administração pública e a fiscalização da legalidade das despesas públicas.

Na sua função jurisdicional, compete ao Tribunal Administrativo:

- O julgamento de acções ou recursos que tenham por objecto litígios emergentes das relações jurídico-administrativas, em instância única ou segunda instância, respectivamente;
- O controlo da legalidade dos actos administrativos e da aplicação das normas regulamentares emitidas pela administração pública do nível central;
- A fiscalização das receitas e das despesas públicas e a respectiva efectivação da responsabilidade por infracção financeira (cf. Artigo 4.º, n.º 1 da lota e artigo 230.º da CRM).

O Tribunal Administrativo organiza-se em plenário, secções e subsecções, conforme descrito no artigo 24.º, n.º 1 da Lei Orgânica do Tribunal Administrativo (LOTA). No plenário, o Tribunal Administrativo é responsável por conhecer e decidir sobre matérias de facto e de direito (cf. art.º 25.º, n.º 1 da LOTA) e tem competências específicas, incluindo:

- Julgar recursos dos actos administrativos ou em matéria administrativa praticados por órgãos de soberania ou seus titulares e pelo Primeiro-Ministro;
- Julgar recursos dos actos do Conselho de Ministros ou seu titular e do Primeiro-Ministro, relativos às questões fiscais e aduaneiras;
- Apreciar processos de prestação de contas da Presidência da República, da Assembleia da República, do Tribunal Supremo, do Tribunal Administrativo e do Conselho Constitucional;
- Decidir sobre pedidos de suspensão de eficácia dos actos referidos nas alíneas anteriores;
- Julgar recursos dos acórdãos de secções que, em relação ao mesmo fundamento de direito e na ausência de alteração substancial de regulamentação jurídica, perfilhem solução oposta à de acórdãos das mesmas secções;
- Resolver conflitos de jurisdição entre as secções do Tribunal Administrativo e qualquer autoridade administrativa, fiscal ou aduaneira;

- Julgar recursos dos acórdãos das secções e subsecções, de actos administrativos punitivos no âmbito das suas competências, de actos do Presidente do Tribunal Administrativo;
- Tratar de pedidos relativos à produção antecipada de prova.

Além dessas competências, o plenário é responsável por elaborar e apreciar o relatório e o parecer sobre a Conta Geral do Estado (cf. art.º 26.º, n.º 2 da LOTA).

Ao funcionar em secção, estas são organizadas conforme a sua especialização. A Secção do Contencioso Administrativo conhecer (cf. artigo 28.º da LOTA) é responsável por conhecer:

- Os recursos dos actos administrativos ou em matéria administrativa praticados por membros do Conselho de Ministros;
- Os recursos relativos à aplicação de normas regulamentares emitidas pela Administração Pública, bem como os pedidos de declaração de ilegalidade dessa aplicação;
- Os recursos dos acórdãos dos tribunais administrativos provinciais e da Cidade de Maputo;
- Os recursos de actos administrativos punitivos no âmbito das suas competências;
- Os pedidos de suspensão da eficácia dos actos referidos nas alíneas a) e c);
- Os pedidos da execução das suas decisões, proferidas em primeira instância, independentemente de ter sido interposto recurso para o Plenário;
- Os pedidos relativos à produção antecipada de prova;

Compete à Secção do Contencioso Fiscal e Aduaneiro conhecer (cf. artigo 30.º da LOTA):

- Os recursos dos actos de quaisquer autoridades, respeitantes a questões fiscais ou aduaneiras, excepto os recursos dos actos cuja competência pertence ao plenário;
- Os pedidos relativos à execução dos seus acórdãos proferidos em primeira instância, independentemente de ter sido interposto recurso para o plenário;
- Os pedidos de produção antecipada de prova;
- A suspensão da eficácia dos actos referidos no ponto primeiro, desde que seja prestada a devida garantia;
- Os recursos interpostos das decisões dos tribunais fiscais e dos tribunais aduaneiros de primeira instância.

A secção de Contas Públicas, que se divide em duas subsecções, deve, através da subsecção de Fiscalização Prévia da Secção de Contas Públicas, verificar a conformidade com as leis em vigor e o cabimento orçamental, de determinados actos praticados por órgãos de soberania ou seus titulares, pelo Primeiro-Ministro e por membros do Conselho de Ministros, nomeadamente:

- Os contratos, de qualquer natureza, celebrados por entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal;
- As minutas dos contratos nos termos da legislação relativa à fiscalização prévia;
- As minutas de contratos de qualquer valor que venham a celebrar-se por escritura pública e cujos encargos tenham de ser satisfeitos no acto da sua celebração;
- Os diplomas e despachos relativos à admissão de pessoal não vinculado à função pública, assim como todas as admissões em categorias de ingresso na administração pública.

Por seu turno, a Subsecção de Fiscalização Concomitante e Sucessiva da Secção de Contas Públicas é competente por, no âmbito das receitas e das despesas públicas:

- Proceder à fiscalização concomitante e sucessiva dos dinheiros públicos no âmbito das competências conferidas por lei, incluindo a avaliação segundo critérios de economia, eficácia e eficiência;
- Proceder à fiscalização da aplicação dos recursos financeiros obtidos através de empréstimos, subsídios, avales e donativos, no âmbito da administração pública central;
- Apreciar e decidir os processos de prestação de contas das entidades sob sua jurisdição.
- Conhecer dos recursos interpostos dos tribunais administrativos provinciais e da cidade de Maputo.

### Tribunais administrativos (provinciais e da Cidade de Maputo)

Os tribunais administrativos provinciais e da cidade de Maputo são órgãos de jurisdição administrativa, de primeira instância, com competências em matéria de contencioso administrativo (cf. artigo 39.º da LOTA). Compete a estes tribunais conhecer (cf. artigo 50.º, n.º 1 da LOTA):

- Os recursos de actos administrativos ou em matéria administrativa praticados por qualquer autoridade não compreendida nas alíneas a) e b) do artigo 28;
- Os recursos de actos administrativos punitivos no âmbito das suas competências;
- Os recursos dos actos administrativos dos órgãos dos serviços públicos com personalidade jurídica e autonomia administrativa;
- Os recursos dos actos administrativos das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa;
- Os recursos de actos administrativos dos concessionários;
- Os recursos de actos administrativos de associações públicas;
- As acções para obter o reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido;
- As acções relativas a contratos administrativos e ainda quanto à responsabilidade das partes pelo seu incumprimento;
- As acções sobre a responsabilidade civil do estado, de quaisquer outras entidades públicas e dos titulares dos seus órgãos e agentes, por prejuízo derivado de actos de gestão pública, incluindo-se as acções de regresso;
- Os pedidos de suspensão da eficácia dos actos referidos nas alíneas anteriores;
- Os pedidos de execução das suas decisões e ainda dos acórdãos proferidos pela secção e plenário, na parte aplicável;
- Os pedidos relativos à produção antecipada de prova;
- Os pedidos de intimação à autoridade administrativa para facultar a consulta de documentos ou processos e passar certidões, com a finalidade de permitir aos requerentes o uso de meios administrativos ou contenciosos;
- Os pedidos de intimação a particular ou a concessionário para adoptar ou se abster de determinada conduta, com a finalidade de assegurar o cumprimento de normas de direito administrativo;
- Exercer o controlo da legalidade da aplicação das normas, regulamentos admitidos pela administração pública, que não sejam da competência dos tribunais fiscais e dos tribunais aduaneiros;

Já no âmbito da fiscalização prévia, compete aos tribunais administrativos (cf. artigo 50.º, n.º 2 da LOTA):

- Verificar, através do visto, a conformidade com as leis em vigor dos actos e contratos praticados por autoridades que não sejam o Conselho de Ministros ou o seu titular, Primeiro-Ministro e membros do Conselho de Ministros.

Por fim, no âmbito da fiscalização concomitante e sucessiva, compete aos tribunais administrativos provinciais e da Cidade de Maputo (cf. artigo 50.º, n.º 3 da LOTA):

- Proceder à fiscalização concomitante e sucessiva dos dinheiros públicos, no território da jurisdição do tribunal, no âmbito das competências conferidas por lei, incluindo a avaliação segundo os critérios de economia, eficácia e eficiência;
- Proceder à fiscalização da aplicação dos recursos obtidos através de empréstimos, subsídios, avales e donativos, no âmbito da administração pública provincial ou da cidade de Maputo;
- Apreciar e decidir os processos de prestação de contas das entidades sob sua jurisdição.

Os tribunais administrativos provinciais e da Cidade de Maputo podem organizar-se em secções, sempre que o volume, a complexidade da actividade jurisdicional e outras circunstâncias relevantes o justifiquem (cf. artigo 41.º, n.º 3.º da LOTA).

### Tribunais fiscais e tribunais aduaneiros

Além dos tribunais administrativos, Moçambique dispõe também de tribunais fiscais e tribunais aduaneiros. Os tribunais fiscais em Moçambique são órgãos de jurisdição de primeira instância responsáveis por litígios decorrentes das relações jurídico-fiscais, conforme o artigo 3.º, n.º 4 da Lei Orgânica do Tribunal Administrativo (LOTA). Estes tribunais são estabelecidos em cada província do país, bem como na Cidade de Maputo (cf. art.º 13.º, n.º 1 da Lei n.º 9/2018, de 27 de Agosto). A sua organização pode incluir secções, que são criadas quando o volume e a complexidade das actividades jurisdicionais assim o exigirem (cf. art.º 13.º, n.º 2 da Lei n.º 9/2018, de 27 de Agosto). Em termos de competência material, compete aos tribunais fiscais conhecer (cf. artigo 21.º da Lei n.° 9/2018, de 27 de Agosto):

- Dos processos relativos a infracções jurídico-fiscais de qualquer natureza, incluindo os crimes tributários não aduaneiros;
- Dos recursos dos actos de liquidação de tributos, incluindo os parafiscais;
- Dos recursos dos actos de fixação de valores patrimoniais;
- Dos recursos dos actos de determinação da matéria colectável, susceptíveis de impugnação judicial autónoma;
- Dos recursos dos actos preparatórios em matéria tributária, susceptíveis de impugnação judicial autónoma;
- Dos recursos dos actos relativos à aplicação de multas e sanções acessórias, pela prática de infracções tributárias formais;
- Dos recursos dos actos praticados pela entidade competente nos processos de execução fiscal;

- Dos incidentes, embargo de terceiros, verificação e graduação de créditos, anulação de venda, oposições e impugnações de actos lesivos, e ainda quanto a todas as questões relativas à legitimidade dos responsáveis subsidiários suscitadas;
- Dos pedidos de intimação de autoridade administrativa para facultar a consulta de documentos ou processos e passar certidões, em matéria fiscal, a fim de permitir aos requerentes o uso de meios administrativos ou contenciosos;
- Das acções para reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos em matéria fiscal;
- Dos pedidos de providência cautelar para garantia de créditos fiscais;
- Da cobrança coerciva de custas e multas aplicadas pelos tribunais fiscais;
- Dos pedidos de produção antecipada de prova formulados em processo neles pendentes ou a instaurar em qualquer tribunal fiscal;
- Do pedido de execução das suas decisões;

Compete ainda aos tribunais fiscais cumprir os mandados emitidos pela Segunda Secção e pelo Plenário do Tribunal Administrativo e satisfazer as diligências solicitadas por carta, ofício ou outros meios de comunicação permitidos por lei, que lhes sejam dirigidos por outros tribunais fiscais.

Por sua vez, os tribunais aduaneiros constituem órgãos de jurisdição de primeira instância investidos na função de julgar as infracções e dirimir litígios sobre matérias relativas à legislação aduaneira (n.º 5 do art.º 4.º da LOTA). São instituídos tribunais aduaneiros em cada uma das províncias do País e na Cidade de Maputo (art.º 13.º, n.º 1 da Lei n.° 4/2018, de 9 de Julho). Cada tribunal aduaneiro pode organizar-se em secções sempre que o volume, a complexidade da actividade jurisdicional ou outras circunstâncias o determinem (art.º 13.º, n.º 2 da Lei n.° 4/2018, de 9 de Julho).

Compete aos tribunais aduaneiros conhecer e decidir sobre os processos de infracções tributárias aduaneiras, e litígios de natureza técnica e administrativa aduaneira (cf. artigo 19.º, n.º 1 da Lei n.° 4/2018, de 9 de Julho). Consideram-se litígios de carácter técnico aduaneiro, os respeitantes a aplicação da legislação técnica aduaneira, especificamente, valorização das mercadorias, classificação pautal dos bens e casos omissos na pauta aduaneira. Por outro lado, consideram-se litígios de natureza administrativa, os que respeitam à actividade administrativa aduaneira, incluindo os resultantes da aplicação da legislação relativa aos regimes aduaneiros suspensivos (cf. artigo 19.º, n.º 2 e 3 da Lei n.° 4/2018, de 9 de Julho).

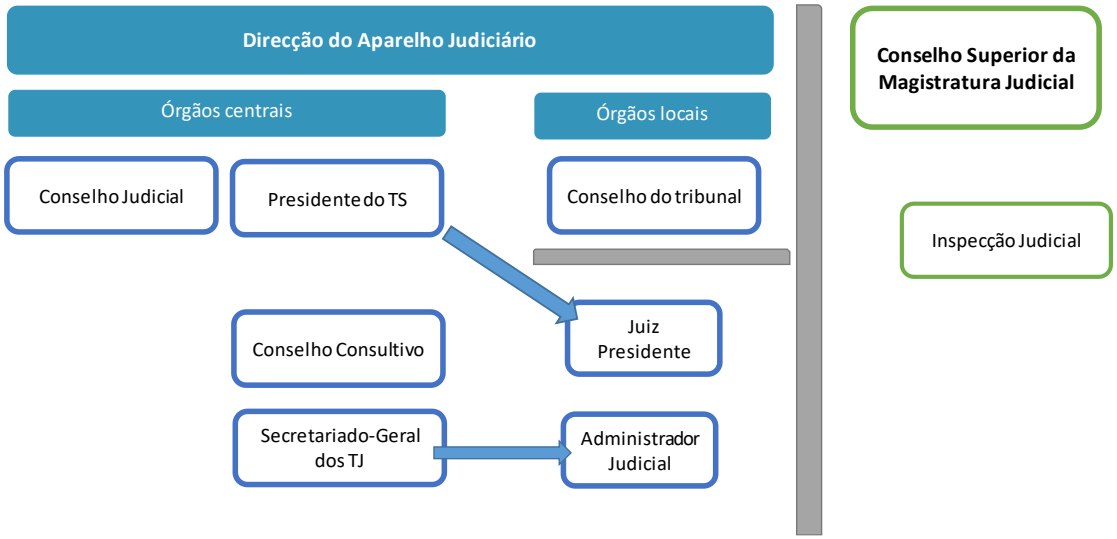
Compete ainda aos tribunais aduaneiros, cumprir os mandados emitidos pela Segunda Secção e pelo Plenário do Tribunal Administrativo, bem como satisfazer as diligências solicitadas por carta, ofício ou outros meios de comunicação permitidos por lei, dirigidos por outros tribunais aduaneiros.

### 3.1.3. Os órgãos de governação, administração, gestão e disciplina dos tribunais judiciais

A administração, gestão e disciplina dos tribunais judiciais encontra-se distribuída, dentro do poder judicial da jurisdição comum, por duas estruturas distintas, embora interligadas: os órgãos de direcção do aparelho judiciário previstos na Lei de Organização Judiciária, a nível central (o Conselho Judicial e o Presidente do Tribunal Supremo) e a nível local (o juiz presidente e,

eventualmente, o Conselho do Tribunal), por um lado, e, por outro, o Conselho Superior da Magistratura Judicial.

**Figura 4. Órgãos de governação, administração, gestão e disciplina dos tribunais judiciais**

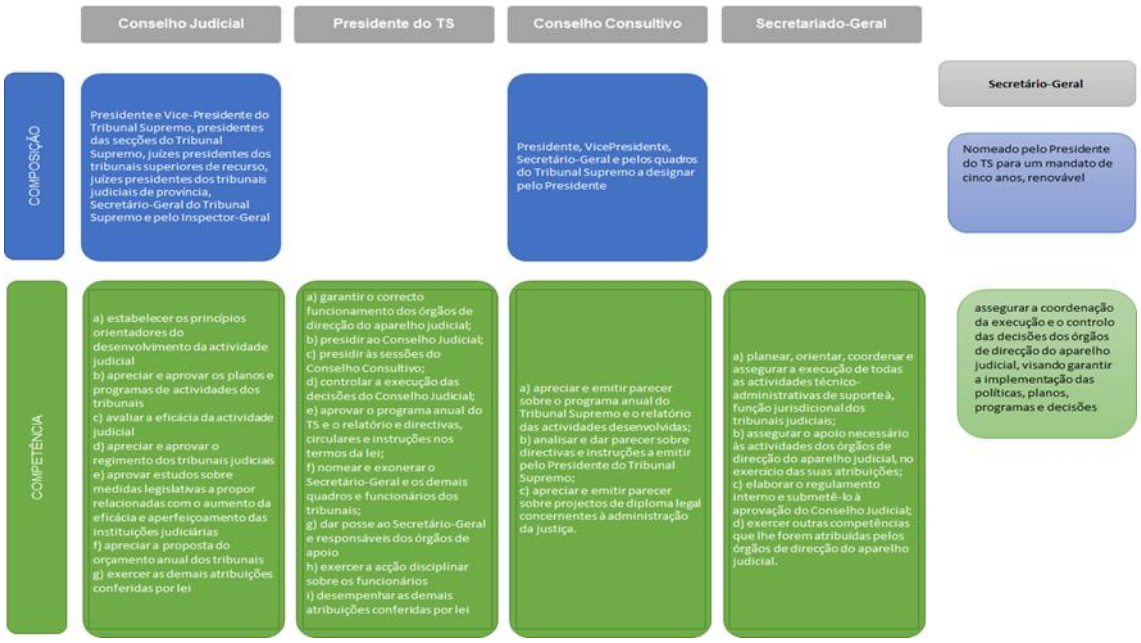



Fonte: Fernando et al. (2019), p. 128

## A estrutura da governação dos tribunais judiciais a nível central

Segundo o disposto no artigo 39.º, n.º 3, da LOJ, a direcção do aparelho judicial incumbe ao Tribunal Supremo, apresentando como órgãos centrais, com competências essenciais para a organização dos tribunais, planificação das actividades e melhoria da eficácia do sistema judicial, o Conselho Judicial e o Presidente do Tribunal Supremo, apoiados pelo Conselho Consultivo e pelo Secretariado-Geral dos tribunais judiciais. O Secretariado-Geral, por sua vez, é dirigido pelo Secretário-Geral dos tribunais ao qual são atribuídas "funções de superintender nas matérias de apoio à actividade jurisdicional, dirigir e coordenar todos os serviços de apoio técnico-administrativo aos órgãos do aparelho judicial" (cf. artigo 103.º, n.º 1 da LOJ).

**Figura 5. Composição e competências dos órgãos da direcção do aparelho judiciário**




Fonte: Fernando et al. (2019), p. 130

O Presidente do Tribunal Supremo assume uma posição proeminente, avocando múltiplas competências. Enquanto órgão central da direcção do aparelho judicial compete-lhe, nomeadamente, garantir o correcto funcionamento dos órgãos de direcção do aparelho judicial; presidir ao Conselho Judicial; presidir às sessões do Conselho Consultivo; controlar a execução das decisões do Conselho Judicial; nomear e exonerar o Secretário-Geral, os demais quadros e funcionários dos tribunais; e exercer acção disciplinar sobre os funcionários (cf. artigo 97.º da LOJ). Enquanto presidente do Tribunal Supremo e ainda em matéria de governação, tem um outro conjunto de competências fundamentais, tais como:

- Determinar a entrada em funcionamento dos tribunais e a sua organização em secções, sob proposta do Conselho Superior da Magistratura Judicial (cf. artigo 31.º da LOJ);
- Nomear os presidentes dos tribunais e secções, ouvindo para tanto o Conselho Superior da Magistratura Judicial (cf. artigo 54.º, n.º 1, alínea f) da LOJ;
- Emitir directivas e instruções de carácter genérico, dirigidas aos tribunais judiciais de escalão inferior, visando uma maior eficácia e qualidade da administração de justiça (cf. artigo 54.º, n.º 1, alínea g) da LOJ).

**A par dos órgãos centrais da direcção do aparelho judiciário, o Conselho Superior da Magistratura Judicial (CSMJ)**, constitucionalmente consagrado no artigo 220.º da CRM, como órgão de gestão e disciplina da magistratura judicial, assume competências fundamentais, essencialmente no âmbito da gestão de recursos humanos, não só enquanto órgão que reconhece o curso específico de ingresso na magistratura judicial, mas, essencialmente, atenta a sua função de nomeação, colocação e transferência de magistrados judiciais (cf. artigo 8.º, alínea d) do EMJ). Enquanto órgão de disciplina, o CSMJ exerce a acção disciplinar sobre magistrados judiciais e oficiais de justiça, contando com o apoio da Inspecção Judicial.

Compete ao CSMJ: propor ao Presidente da República a nomeação dos juízes conselheiros do Tribunal Supremo; nomear, colocar, transferir, promover, aposentar, exonerar, apreciar o mérito profissional, exercer a acção disciplinar e, em geral, praticar todos os actos de idêntica natureza respeitantes aos magistrados judiciais; apreciar o mérito profissional e exercer a acção disciplinar sobre os oficiais de justiça, sem prejuízo da competência disciplinar atribuída aos juízes; processar e julgar as suspeições levantadas contra qualquer dos seus membros em processos da sua competência; ordenar a realização de inspecções ordinárias e extraordinárias, bem como de inquéritos e sindicâncias aos tribunais; aprovar o Regulamento Interno do Conselho Superior da Magistratura Judicial; analisar o projecto de orçamento anual do Conselho Superior da Magistratura Judicial; dar pareceres e fazer recomendações sobre a política judiciária, por sua iniciativa ou a pedido do Presidente da República, da Assembleia da República ou do Governo; e exercer as demais competências conferidas por lei (artigo 138.º da Lei n.º 7/2009 - Estatuto dos Magistrados Judiciais, de 11 de Março, alterada pela Lei n.º 8/2018 - Alteração do Estatuto dos Magistrados Judiciais).

O CSMJ funciona em Plenário e em Comissão Permanente. A Comissão Permanente tem competência para executar as deliberações do Plenário e exercer as funções que lhe tenham sido delegadas. Os membros do CSMJ exercem o seu mandato por um período de cinco anos (à excepção do Presidente e do Vice-Presidente). O Conselho é composto pelo Presidente e Vice-Presidente do Tribunal Supremo, que exercem as funções por inerência; duas personalidades designadas pelo Presidente da República; cinco personalidades eleitas pela Assembleia da República; e sete magistrados judiciais das diversas categorias, eleitos pelos seus pares (sendo um Juiz Conselheiro, dois Juízes Desembargadores, dois Juízes de Direito A ou B e dois Juízes de Direito C ou D). Fazem ainda parte do Conselho Superior da Magistratura Judicial quatro oficiais de justiça, com intervenção restrita à discussão e votação das matérias relativas à apreciação do mérito profissional e ao exercício da função disciplinar sobre os oficiais de justiça (artigo 129.º da Lei n.º 8/2018, de 27 de Agosto, que altera o Estatuto dos Magistrados Judiciais, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 11 de Março). A composição do CSMJ, incluindo actores externos ao sistema de administração da justiça, poderá contribuir para o reforço da transparência[76] e do controlo externo dos tribunais. Mas, essa contribuição depende de vários factores, designadamente, inerentes ao funcionamento do sistema político e aos critérios e procedimentos subjacentes à nomeação e eleição dos membros do CSMJ, apontados como potencialmente "limitadores da participação plural de actores externos" (José, 2020: 56).

[76] Importa referir que, na actualidade, o Conselho Superior da Magistratura Judicial não disponibiliza ao público em geral as deliberações do Plenário e da Comissão Permanente, Resoluções, Circulares e outras informações relevantes. A este propósito, alguns entrevistados reconheceram a falta de transparência associada à não disponibilização de informação relevante do CSMJ: "São divulgados os dados sobre os processos de corrupção apenas mediante solicitação […]. Reconhecemos que estes e outros dados sobre a actuação do CSMJ deveriam ser de acesso público, mas há um problema relacionado com a migração do website para outro provedor de hospedagem de sites e ainda se está a tentar solucioná-lo" (Ent. 23T).

**Figura 6. Composição e competências do CSMJ e do Serviço de Inspecção Judicial**




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

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

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

> a) através de mecanismos de articulação que assegurem a planificação e monitoria integradas, tendo em vista o desenvolvimento harmonioso das instituições do sector da justiça;
>
> b) mediante partilha de informações sobre matérias de natureza executiva, nomeadamente, no domínio da organização do aparelho dos tribunais, recursos humanos, património e orçamento (artigo 109.º da LOJ).

As garantias constitucionalmente previstas quanto aos juízes, como a imparcialidade, a irresponsabilidade e a inamovibilidade (que impede que os juízes, salvo nos casos expressamente previstos na lei, sejam transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos)[77], bem como a previsão de um órgão privativo de gestão e disciplina têm como principal objectivo assegurar a

[77] Cf. artigo 217.º da Constituição.

independência dos juízes[78]. Estas garantias visam asseverar a ausência de interferência dos restantes poderes do Estado no poder judicial[79].

## A estrutura da administração e gestão ao nível do tribunal

Ao nível do tribunal, a lei prevê a nomeação de um juiz presidente, de um administrador judicial, com funções de apoio ao respectivo juiz-presidente e que respondem duplamente perante o respectivo juiz-presidente e perante o secretário geral do tribunal[80], e a criação, pelo Presidente do Tribunal Supremo, sempre que as circunstâncias o justifiquem, de um conselho de tribunal, a funcionar junto dos tribunais de escalão inferior, dirigido pelo respectivo juiz-presidente e integrando os juízes profissionais desse mesmo tribunal. As competências de cada juiz presidente são distintas, consoante a posição hierárquica do tribunal a que presidem.

**Figura 7. Competência dos juízes presidentes do TSR, TJP e TJD**

| Juiz Presidente do Tribunal Superior de Recurso | Juiz Presidente do Tribunal Judicial de Província | Juiz Presidente do Tribunal Judicial de Distrito |
|---|---|---|
| • dirigir e representar o tribunal;<br>• orientar superiormente os serviços de secretaria e de apoio;<br>• convocar e presidir às sessões de distribuição de processos;<br>• presidir às conferências e julgamentos do tribunal ou da secção de que for membro;<br>• presidir ao acto de investidura dos juízes eleitos do tribunal;<br>• prestar informação sobre a actividade judicial do tribunal; dar posse e prestar informação de serviço sobre os funcionários do tribunal;<br>• dar posse e prestar informação de serviço sobre os funcionários do tribunal;<br>• exercer as demais atribuições conferidas por lei | • dirigir e representar o tribunal;<br>• supervisar a secretaria judicial e os demais serviços de apoio;<br>• presidir e dirigir a distribuição de processos;<br>• presidir ao acto de investidura dos juízes eleitos do tribunal;<br>• distribuir os juízes eleitos pelas secções do tribunal;<br>• dar posse aos juízes dos tribunais judiciais de distrito;<br>• propor ao CSMJ a transferência e colocação de juízes de escalão distrital;<br>• informar o Tribunal Supremo sobre a movimentação e distribuição de juízes eleitos;<br>• prestar informação sobre a actividade judicial do tribunal;<br>• emitir directivas e instruções nos termos do que se achar regulado em diploma próprio;<br>• dar posse aos funcionários do tribunal e prestar sobre eles informações de serviço;<br>• proceder disciplinarmente contra funcionários do tribunal;<br>• controlar a gestão do orçamento e do património, bem como a arrecadação de receitas do Estado e do Cofre dos Tribunais;<br>• presidir ao Conselho Provincial Coordenador da Justiça Comunitária;<br>• exercer as demais atribuições previstas por lei | • dirigir e representar o tribunal;<br>• supervisar a secretaria judicial e os demais serviços de apoio;<br>• presidir e dirigir as sessões de distribuição de processos, quando o tribunal estiver organizado em secções;<br>• presidir ao acto de investidura dos juízes eleitos do tribunal;<br>• distribuir os juízes eleitos pelas secções do tribunal;<br>• prestar informação sobre a actividade judicial do tribunal;<br>• dar posse aos funcionários do tribunal e prestar sobre eles informações de serviço; h} proceder disciplinarmente dentro dos limites legais sobre os funcionários do tribunal;<br>• controlar a gestão do património afecto ao tribunal e a arrecadação de receitas do Estado e do Cofre dos Tribunais;<br>• exercer as demais atribuições previstas por lei |

Fonte: Fernando et al. (2019), p. 139

Uma das funções atribuídas tanto ao Juiz Presidente do Tribunal de Província[81], quer ao Juiz Presidente do Tribunal de Distrito[82], é a gestão do património afecto ao tribunal e a arrecadação

[78] Cf. artigo 10.º, n.º 2 da LOJ.

[79] A independência do judiciário face aos poderes executivo e legislativo foi, em Moçambique, introduzida aquando da aprovação da Constituição de 1990. A Constituição de 1990 foi um importante marco na construção de um Estado de Direito democrático, destacando-se a consagração dos seguintes princípios: i) dos tribunais como órgãos de soberania (artigo 109.º); ii) da autonomia dos tribunais em relação aos demais poderes do Estado (artigo 161.º); iii) do cumprimento obrigatório das decisões dos tribunais (artigo 163.º); iv) da prevalência das decisões dos tribunais sobre as de outras autoridades (artigo 163.º); v) da independência dos juízes no exercício das suas funções, devendo obediência à lei e à Constituição (artigos 162.º e 164.º, nº 1); vi) da imparcialidade, irresponsabilidade e inamovibilidade dos juízes (artigos 164.º, nº 2, e 165.º, nº 2).

[80] Cf. artigo 105.º da LOJ.

[81] Cf. artigo 75.º, alínea l) da LOJ.

[82] Cf. artigo 87.º, alínea i) da LOJ.

de receitas do Estado e do Cofre dos Tribunais. Uma parte do orçamento dos tribunais é assegurada pelas suas próprias receitas, que advém de custas, taxas e impostos de justiça pagas pelos utentes dos tribunais, geridas pelo Cofre dos Tribunais[83]. Esta fonte de receitas revela-se vital para a generalidade dos tribunais, que a utilizam para suprir as deficiências das verbas do orçamento do Estado e que vão "gerindo" as despesas de acordo com as verbas que dispõem de cada uma das fontes de financiamento. A dos tribunais serve, ainda, para complementar os salários dos diversos actores judiciários[84].

A figura do juiz-presidente assume uma posição preponderante, atendendo não só às suas competências legalmente previstas em matéria gestionária, nomeadamente no âmbito da gestão do orçamento do tribunal, mas também às competências informais que se foram criando por força das práticas instituídas pelo CSMJ para avaliação de alguns pedidos formulados pelos magistrados judiciais[85]. Apesar das responsabilidades significativas atribuídas aos juízes-presidentes, o seu estatuto não está suficientemente densificado, em especial no que respeita aos requisitos para a sua nomeação, na relação com o exercício das suas restantes funções enquanto juiz, etc., acabando por assumir a relevância, de facto, que lhe é dada, de um ponto de vista prático, pelo poder central (seja ele o poder central do sistema judicial, como o Presidente do Tribunal Supremo ou o Conselho Superior da Magistratura Judicial, ou o poder executivo, no que respeita à gestão orçamental) em cada momento. Esta é uma vertente do sistema judicial, pelo impacto que pode ter quer na eficiência processual, na consolidação da independência dos tribunais, quer ainda na relação com a sociedade, a merecer especial atenção da política pública da justiça.

## 3.2. MINISTÉRIO PÚBLICO

A reforma constitucional de 2004 atribuiu dignidade constitucional ao Ministério Público, definindo a sua natureza, a sua organização hierárquica (tendo a Procuradoria-Geral da República como seu órgão superior), as suas funções, as regras de nomeação do Procurador-Geral da República e dos Procuradores-Gerais Adjuntos, e o Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público (CSMMP). Até então, a Constituição da República continha regras muito escassas sobre o Ministério

[83] A título de exemplo, nos processos de natureza cível, o Código das Custas (Decreto 43809, de 20 de Julho de 1961, na redacção dada pelo Decreto 67/2014, de 5 de Novembro, alterado pelo Decreto 9/2018, de 9 de Março) fixa a participação emolumentar sobre o imposto de justiça da seguinte forma: (1) tribunais de segunda instância e nos tribunais de trabalho, 65%; (2) tribunais cíveis, 55%; (3) nos tribunais judiciais de competência comum, 60%. Deduzida a participação emolumentar dos oficiais de justiça dos tribunais, o remanescente do imposto de justiça é repartido em dezoito fracções, cabendo: 9% para o Estado; 40% para o Cofre dos Tribunais; 1% para os juízes eleitos; 3% para a Ordem dos Advogados; 15% para o IPAJ; 2% para os oficiais de justiça da PGR; 3% para os oficiais de justiça das Sub-Procuradorias; 5% para os oficiais de justiça das Procuradorias; 1% para os funcionários do regime geral do Tribunal Supremo; 2% para os funcionários do regime geral dos Tribunais Superiores de Recurso; 5% para os funcionários do regime geral dos Tribunais Judiciais; 1% para os funcionários do regime geral da PGR; 2% para os funcionários do regime geral das Sub-Procuradorias; 5% para os funcionários do regime geral das Procuradorias; 1% para os oficiais de justiça do CSMJ, incluindo os da Inspecção Judicial; 2% para os funcionários do regime geral do CSMJ, incluindo os da Inspecção Judicial; 1% para os oficiais de justiça do CSMMP, incluindo os da Inspecção do Ministério Público; e 2% para os funcionários do regime geral do CSMMP, incluindo os da Inspecção do Ministério Público (ver artigo 46.º do Código das Custas, na versão dada pelo Decreto n.º 9/2018, de 9 de Março).

[84] Para uma discussão mais aprofundada sobre o Cofre do Tribunal e a remuneração complementar devida aos diversos actores judiciais, cf. Fernando et al. (2019, pp. 149-153).

[85] Para informações mais aprofundadas sobre este assunto, veja-se Fernando et al. (2019), pp. 154 e ss.

Público, limitando-se a definir a sua natureza, função e regras de nomeação do Procurador-Geral da República e dos Procuradores-Gerais Adjuntos.

O **Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público** (CSMMP) é o órgão de gestão e disciplina da Magistratura do Ministério Público e exerce, também, jurisdição sobre os Oficiais de Justiça e Assistentes de Oficiais de Justiça, afectos à actividade do Ministério Público. O CSMMP funciona em Plenário e em Comissão Permanente. Os membros do CSMMP exercem um mandato por um período de cinco anos (à excepção do Procurador-Geral da República e do Vice-Procurador Geral da República). O CSMMP é dirigido por um presidente coadjuvado por uma Comissão Permanente, cuja competência nuclear é a de executar as deliberações do plenário e exercer as funções que lhe tenham sido delegadas pelo Conselho. O Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público é constituído pelos seguintes membros: o Procurador-Geral da República; o Vice-Procurador-Geral da República; dois Procuradores-Gerais Adjuntos, dois Sub-Procuradores-Gerais e oito Procuradores da República sendo dois por cada categoria, eleitos de entre e pelos seus pares; cinco personalidades de reconhecido mérito eleitas pela Assembleia da República. Para efeitos de discussão das matérias relativas à apreciação do mérito profissional e ao exercício da função disciplinar sobre os seus pares, participam no Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público, como convidados, dois oficiais de justiça e dois assistentes de oficiais de justiça, com intervenção restrita a esta matéria (artigo 46.º da Lei n.º 1/2022, de 12 de Janeiro - Lei Orgânica do Ministério Público e o Estatuto dos Magistrados do Ministério Público). Compete ao CSMMP: nomear, colocar, transferir, promover, exonerar, apreciar o mérito profissional, aposentar, exercer a acção disciplinar e praticar actos de idêntica natureza respeitantes aos Magistrados do Ministério Público; pronunciar-se sobre a nomeação e exoneração dos Procuradores-Gerais Adjuntos; pronunciar-se sobre a nomeação de Magistrados do Ministério Público para o exercício de cargos em comissão de serviço; nomear, promover, exonerar, apreciar o mérito profissional, aposentar, exercer a acção disciplinar e praticar actos de idêntica natureza respeitantes a oficiais de justiça e assistentes de oficiais de justiça; propor ao Procurador-Geral da República a realização de inquéritos e sindicâncias aos órgãos do Ministério Público; aprovar o regulamento interno do Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público; deliberar e emitir directivas em matéria de organização interna do Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público e de gestão dos magistrados; aprovar a proposta do orçamento anual; deliberar sobre a aposentação dos Magistrados do Ministério Público quando revelem diminuição das suas faculdades físicas ou psíquicas; aprovar o plano anual das inspecções ordinárias; exercer outras funções definidas por lei. O CSMMP pode delegar algumas das suas competências à Comissão Permanente e ao respectivo Presidente, excepto a apreciação do mérito e a aplicação das sanções disciplinares (artigo 47.º da Lei n.º 1/2022, de 12 de Janeiro - Lei Orgânica do Ministério Público e o Estatuto dos Magistrados do Ministério Público).

A dinâmica do Ministério Público não tem acompanhado as profundas transformações ocorridas nos órgãos de administração da justiça desde a independência, particularmente na orgânica dos tribunais judiciais (Cristiano & Pedroso, 2008)[86]. Em 2007, foi aprovada, pela Lei n.º 22/2007, de 1

[86] O primeiro Estatuto Orgânico do Ministério Público foi aprovado apenas 14 anos depois da independência nacional e da aprovação da primeira Constituição da República. Consequentemente, até 1989, uma parte substancial das regras de organização e de funcionamento do Ministério Público foram previstas de forma reflexa noutros diplomas, nomeadamente na Constituição, nas leis e na primeira lei orgânica dos tribunais. Segundo Cristiano & Pedroso (2008), o desenvolvimento menos acelerado do Ministério Público poderá explicar-se basicamente por três razões: pelo facto do Ministério Público ter sido, durante muitos anos, uma magistratura vestibular, encarada como um meio necessário de acesso à carreira de magistrado judicial; devido à dinâmica do Ministério Público, que tem

de Agosto, a primeira Lei Orgânica do Ministério Público e o Estatuto dos Magistrados do Ministério Público, que veio a ser sucessivamente alterada em 2009 e 2012, e revogada em 2017, pela Lei n.º 4/2017, de 18 de Janeiro. Em 2022, a Lei n.º 4/2017, de 18 de Janeiro foi igualmente revogada, pela Lei 1/2022, de 12 de Janeiro, que aprova a actual Lei Orgânica do Ministério Público e o novo Estatuto dos Magistrados do MP, num crescendo de consolidação institucional daquela magistratura.

O n.º 1 do artigo 1.º da Lei 1/2022, de 12 de Janeiro, consagra o Ministério Público como uma magistratura hierarquicamente organizada, subordinada ao Procurador-Geral da República, sendo o órgão ao qual incumbe representar o Estado junto dos tribunais, defender os interesses que a lei determina, controlar a legalidade e os prazos das detenções, dirigir a instrução preparatória dos processos-crime, exercer a acção penal e assegurar a defesa jurídica dos interesses dos menores, ausentes e incapazes[87]. O artigo 2.º da Lei 1/2022, de 12 de Janeiro consagra a autonomia do Ministério Público, caracterizando-se pela vinculação aos princípios de legalidade, objectividade, isenção e pela exclusiva sujeição dos magistrados do Ministério Público às directivas e ordens previstas nos termos da Lei Orgânica do Ministério Público e dos Estatutos dos Magistrados do Ministério Público. A Lei 1/2022, de 12 de Janeiro, dispõe ainda sobre as garantias da autonomia, as competências do Ministério Público e dos Magistrados, as prerrogativas especiais do Magistrado do Ministério Público, a organização institucional, os órgãos colegiais do Ministério Público, e os órgãos subordinados do Ministério Público. O Estatuto dos Magistrados do Ministério Público, aprovado na mesma lei, regula a carreira da Magistratura do Ministério Público, as incompatibilidades, deveres e direitos, a responsabilidade disciplinar e os inquéritos e sindicâncias.

**A estrutura do Ministério Público** compreende (cf. artigo 9.º, n.º 1 da Lei 1/2022, de 12 de Janeiro) a Procuradoria-Geral da República, como órgão superior, e os seguintes órgãos subordinados: o Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC), o Gabinete Central de Combate à Criminalidade Organizada e Transnacional (GCCCOT), o Gabinete Central de Recuperação de Activos (GCRA), as Sub-Procuradorias-Gerais da República, as Procuradorias Provinciais da República, os Gabinetes Provinciais de Combate à Corrupção, os Gabinetes Provinciais de Recuperação de Activos e as Procuradorias Distritais da República. Estes órgãos podem organizar-se em departamentos, e estes em secções de competência genérica ou especializada (cf. n.º 4 do artigo 9.º da Lei 1/2022, de 12 de Janeiro). Dada a importância destes órgãos, serão analisados em separado, focando-nos na Procuradoria-Geral da República (PGR) e no Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC).

### 3.2.1. A Procuradoria-Geral da República

A Procuradoria-Geral da República é o órgão superior do Ministério Público, dirigida pelo Procurador-Geral da República, coadjuvado pelo Vice-Procurador-Geral da República, ambos nomeados pelo Presidente da República por um período de 5 anos (cf. art.º 18.º da Lei 1/2022, de 12 de Janeiro). O Procurador-Geral da República tem uma série de competências previstas no artigo 19.º da Lei 1/2022, de 12 de Janeiro, nomeadamente de carácter administrativo. Destacam-se, porém, pela sua importância, as competências previstas nas alíneas c), d), e), i), q), r), e t), respectivamente: a competência de direcção e representação da Procuradoria-Geral da República; a possibilidade de solicitação de declaração de inconstitucionalidade das leis e a ilegalidade dos

sido permeável às influências do poder político, na medida em que a legislação em vigor o permitia; e, por último, devido à resistência para a sua reestruturação.

[87] O n.º 4 do mesmo artigo integra, ainda, oficiais de justiça e assistentes de oficiais de justiça no Ministério Público, responsáveis pela prática de actos de cartório, que se regem por estatuto próprio.

demais actos normativos dos órgãos do Estado; a possibilidade de emitir directivas, ordens e instruções por que deve pautar-se a actuação dos órgãos do Ministério Público, no exercício das suas funções; a possibilidade de alertar a Assembleia da República ou o Conselho de Ministros acerca de quaisquer obscuridades, deficiências ou contradições dos textos legais; a competência de emitir pareceres sobre a legalidade dos contratos internacionais em que o Estado seja outorgante, quando a lei o exija, ou quando solicitado pelo Conselho de Ministros; a competência de avocar processos distribuídos aos magistrados, quando constate alguma irregularidade ou haja reclamação, bem como outros processos em fase de instrução preparatória; a competência de homologar, decorrido o prazo legal e esgotados os mecanismos hierárquicos para reclamação, as decisões dos magistrados subordinados, relativas ao encerramento de processos por falta de indícios que justifiquem o procedimento criminal; e a competência de fiscalizar superiormente a actividade processual dos órgãos de polícia e dos órgãos da administração fiscal e aduaneira. Compete, ainda, ao Procurador-Geral da República requerer a suspensão da execução e a anulação de sentenças manifestamente injustas ou ilegais (cf. n.º 3, art.º 19.º da Lei 1/2022, de 12 de Janeiro).

Quanto à estrutura da PGR, esta está organizada em departamentos especializados, correspondentes às áreas criminal, cível e comercial, família e menores, administrativa, laboral e controlo da legalidade (cf. art.º 27.º, n.º 1 da Lei 1/2022, de 12 de Janeiro), dirigidos por um Chefe de Departamento com a categoria de Procurador-Geral Adjunto (cf. n.º 2 do art.º 27.º da Lei 1/2022, de 12 de Janeiro). Os departamentos especializados têm como competências (cf. art.º 28.º, n.º 1, alíneas a) a i), da Lei 1/2022, de 12 de Janeiro): exercer a direcção técnica da intervenção processual dos órgãos subordinados do Ministério Público; apresentar ao Procurador-Geral da República propostas de directivas, instruções, circulares e outras orientações técnicas de execução permanente ou específica; coligir informações e realizar estudos técnicos relevantes, visando a eficiência e a eficácia da acção dos órgãos do Ministério Público; identificar fenómenos sociais e situações que pela sua natureza e impacto justifiquem estudo específico; promover acções de formação e de capacitação profissional dos Magistrados do Ministério Público; participar na elaboração de propostas de alteração legislativa, visando a eficácia da acção do Ministério Público; coordenar a participação do Ministério Público nas acções de educação jurídica dos cidadãos; promover a representação ou assistência jurídica do Estado e de outras pessoas colectivas de Direito Público, nos processos em que sejam parte em tribunais estrangeiros; e exercer outras funções definidas por lei. O departamento especializado para a área criminal tem competência específica para, no âmbito de instrução preparatória e acção penal, a prevenção, a coordenação e direcção da investigação da criminalidade violenta, económico-financeira, altamente organizada ou de especial complexidade ou qualquer outro crime cuja investigação e instrução não tenham sido deferidas a um outro órgão que pela sua complexidade e sofisticação de meios utilizados ou perigosidade dos seus autores, justifiquem a direcção concentrada da investigação, mediante despacho do Procurador-Geral da República (cf. art.º 28.º, n.º 2 da Lei 1/2022, de 12 de Janeiro).

A PGR é ainda composta por dois órgãos colegiais (cf. art.º 37.º da Lei 1/2022, de 12 de Janeiro): o conselho técnico e o conselho consultivo. O Conselho Técnico é o órgão colectivo através do qual a Procuradoria-Geral da República exerce as suas funções de consulta técnico-jurídica (cf. art.º 38.º, n.º 1 da Lei 1/2022, de 12 de Janeiro), nomeadamente através da emissão de pareceres restritos à matéria de legalidade, nos casos de consulta por imperativo da lei e naqueles em que o Conselho de Ministros o solicite, à formulação e conteúdo jurídico de propostas ou projectos de diplomas legais, a pedido do Conselho de Ministros ou Comissões de Trabalho da Assembleia da República ou sobre questões técnicas suscitadas pelo Procurador-Geral da República ou por Magistrados do Ministério Público (cf. art.º 39.º da Lei 1/2022, de 12 de Janeiro). Quando homologados pelas entidades que os tenham solicitado, os pareceres do Conselho Técnico são publicados no Boletim

da República para valerem como orientação oficial perante os respectivos serviços, das matérias que se destinam a esclarecer, sem prejuízo das regras gerais de interpretação fixadas na lei (cf. art.º 43.º da Lei 1/2022, de 12 de Janeiro). O Conselho Técnico é composto pelo Procurador-Geral da República, pelo Vice-Procurador-Geral da República e pelos Procuradores-Gerais Adjuntos (cf. art.º 38.º, n.º 2 da Lei 1/2022, de 12 de Janeiro), abrindo a possibilidade de o Procurador-Geral da República convidar técnicos e peritos especializados para participarem nos trabalhos do Conselho (cf. art.º 38.º, n.º 3 da Lei 1/2022, de 12 de Janeiro).

Quanto ao Conselho Consultivo, trata-se do órgão de consulta do Procurador-Geral da República, que o dirige, tendo por função analisar e emitir pareceres sobre questões fundamentais relativas ao funcionamento do Ministério Público (cf. art.º 44.º, n.º 1 da Lei 1/2022, de 12 de Janeiro). O Conselho Consultivo é composto (cf. art.º 44.º, n.º 2, alíneas a) a m) da Lei 1/2022, de 12 de Janeiro) pelo Procurador-Geral da República, pelo Vice-Procurador-Geral da República, pelos Chefes dos Departamentos Especializados, pelos Directores dos Gabinetes Central de Combate à Corrupção, de Combate à Criminalidade Organizada e Transnacional, de Recuperação de Activos, pelo Inspector-Chefe do Ministério Público, pelos Secretários-Gerais da Procuradoria-Geral da República e do Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público, pelo Director do Gabinete do Procurador-Geral da República, pelo Inspector Administrativo da Procuradoria-Geral da República, pelos Directores dos Gabinetes e dos Serviços Nacionais e pelo Secretário-Judicial Chefe. Podem participar, ainda, magistrados, assessores e funcionários, designados pelo Procurador-Geral da República, para o tratamento de matéria específica concernente à respectiva área de intervenção (cf. art.º 44.º, n.º 3 da Lei 1/2022, de 12 de Janeiro).

### 3.2.2. Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC)

A criação do Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC) foi um importante passo no processo de reestruturação do Ministério Público. Este é um órgão do Ministério Público especializado na prevenção e no combate aos crimes de corrupção, peculato, concussão, participação económica ilícita, tráfico de influências, enriquecimento ilícito, abuso de cargo ou função, aceitação de oferecimento ou promessa, actividade ilícita de recepção de depósitos e outros fundos reembolsáveis, administração danosa, agiotagem, burla relativa a investimentos financeiros, circulação não autorizada de moedas, desvio de aplicação, branqueamento de capitais, e outros crimes conexos (cf. art.º 82.º, n.º 1 da Lei 1/2022, de 12 de Janeiro). Este órgão é de âmbito nacional, tendo por isso poderes de actuação em todo o país, prevendo-se a existência de Gabinetes Provinciais de Combate à Corrupção (cf. art.º 83.º, n.º 1 da Lei 1/2022, de 12 de Janeiro). Até ao momento foram criados gabinetes apenas nas províncias de Nampula, Sofala e Inhambane[88].

### 3.2.3. Os órgãos de governação, administração, gestão e disciplina do Ministério Público

O Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público (CSMMP) é o órgão de gestão e disciplina do Ministério Público (cf. art.º 238.º, n.º 2 da CRM e art.º 45.º, n.º 1 da Lei 1/2022, de 12 de Janeiro), exercendo igualmente jurisdição sobre os Oficiais de Justiça e Assistentes de Oficiais de Justiça (cf. art.º

[88] Os primeiros dois gabinetes foram criados através do Decreto nº 22/2005, de 22 de Junho; e o último pelo Decreto n.º 18/2010, de 27 de Maio.

45.º, n.º 2 da Lei 1/2022, de 12 de Janeiro). O CSMMP é constituído pelo Procurador-Geral da República, pelo Vice-Procurador-Geral da República, por dois Procuradores-Gerais Adjuntos, dois Sub-Procuradores-Gerais, oito Procuradores da República, sendo dois por cada categoria e cinco personalidades de reconhecido mérito, eleitas pela Assembleia da República (cf. art.º 46.º, n.º 1, alíneas a) a f), da Lei 1/2022, de 12 de Janeiro), durante um período de cinco anos, com possibilidade de reeleição (cf. art.º 69.º da Lei 1/2022, de 12 de Janeiro).

Enquanto órgão de gestão e disciplina, compete ao CSMMP nomear, colocar, transferir, promover, exonerar, apreciar o mérito profissional, aposentar e exercer a acção disciplinar aos Magistrados do Ministério Público, pronunciar-se sobre a nomeação e exoneração dos Procuradores-Gerais Adjuntos ou sobre a nomeação de Magistrados do Ministério Público para o exercício de cargos em comissão de serviço, aprovar o regulamento interno do Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público, propor ao Procurador-Geral da República a realização de inquéritos e sindicâncias aos órgãos do Ministério Público, entre outras funções definidas no art.º 47.º da Lei 1/2022, de 12 de Janeiro.

O CSMMP exerce as suas funções de disciplina através da Inspecção do Ministério Público (cf. art.º 75.º, n.º 1 da Lei 1/2022, de 12 de Janeiro), um órgão de apoio ao Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público em matéria de gestão e disciplina dos magistrados, dos oficiais de justiça e dos assistentes de oficiais de justiça do Ministério Público. A direcção da Inspecção do Ministério Público cabe a um Inspector-Chefe com a categoria de Procurador-Geral Adjunto (cf. art.º 75.º, n.º 2 da Lei 1/2022, de 12 de Janeiro), coadjuvado e substituído nas suas ausências e impedimentos por um Inspector-Chefe Adjunto com pelo menos a categoria de Sub-Procurador-Geral (cf. art.º 75.º, n.º 3 da Lei 1/2022, de 12 de Janeiro). Compete à Inspecção do Ministério Público realizar inspecções, inquéritos e sindicâncias aos serviços e órgãos do Ministério Público (cf. art.º 77.º, n.º 1 da Lei 1/2022, de 12 de Janeiro) e recolher informação sobre o serviço e mérito dos magistrados e funcionários do Ministério Público (cf. art.º 77.º, n.º 2 da Lei 1/2022, de 12 de Janeiro).

# 4. OS RISCOS DE CORRUPÇÃO NAS INSTITUIÇÕES DO SAJ: BREVE ENQUADRAMENTO

Um sistema judicial eficaz e eficiente é crucial para combater de forma efectiva a corrupção e para promover o desenvolvimento dos países[89]. Mas, **as instituições judiciais são, elas próprias, corruptíveis**, conforme evidenciado nos inquéritos internacionais que retratam as experiências e percepções de corrupção nos tribunais em muitos países (Afrobarómetro, 2023; Eurobarómetro, 2022; Transparência Internacional, 2019; World Justice Project, 2023). Também em Moçambique, como já referido, a ocorrência de actos de corrupção nas instituições do SAJ, a acrescer a situações de morosidade e ineficiência, tem contribuído para a percepção negativa a seu respeito.

Também em Moçambique, a adopção de instrumentos internacionais, a implementação de algumas recomendações de organizações internacionais e o desenvolvimento de projectos de cooperação têm procurado impulsionar uma dinâmica de mudança na justiça, no sentido da sua eficiência e transparência, mas, considerando os indicadores e estudos conhecidos[90], não têm sido capazes de introduzir transformações sistémicas e verdadeiramente estruturais. E é importante considerar que os seus efeitos podem ser ainda mais perniciosos, devido ao papel destas instituições no combate à corrupção em geral. Na verdade, quando a corrupção no SAJ é percepcionada como integrada num contexto de corrupção sistémica envolvendo, em geral, todos os sectores públicos e constituindo o que tem sido designado por **"pacto de impunidade"**, está especialmente comprometido o princípio da separação de poderes (Simon, 2020: 353). Para quebrar e inverter esta tendência, é fundamental que as áreas críticas de ocorrência de actos de corrupção nas instituições do SAJ sejam identificadas e implementadas acções e medidas de prevenção e mitigação eficientes.

Tendo em vista o enquadramento da reflexão sobre os riscos de corrupção nas instituições do SAJ, damos conta, de seguida, das principais recomendações internacionais com potencial para contribuir para prevenir e combater a corrupção neste sector. Apresentamos, também, alguns dados sobre a aplicação de sanções disciplinares a actores judiciais na sequência do envolvimento em actos de corrupção que ilustram a dimensão do fenómeno.

## 4.1. O IMPULSO DAS RECOMENDAÇÕES INTERNACIONAIS À PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO NO SAJ

A superação das vulnerabilidades que possam favorecer a ocorrência de práticas de corrupção nos sistemas judiciais de países de todo o mundo tem vindo a ser objecto de reflexão por parte de

[89] O impacto negativo da corrupção no desenvolvimento dos países tem sido evidenciado por autores e instituições diversas que têm reflectido sobre a relação entre a corrupção e as desigualdades sociais, mas também sobre o impacto económico da corrupção (Buscaglia, 1999; Hope, 2023; Muhammad & Oyekunle, 2019). Para além dos montantes envolvidos, difíceis de calcular, dadas as características deste tipo de crime, a corrupção agrava a pobreza e afecta negativamente o crescimento económico, aumentando as desigualdades, dificultando o crescimento económico e o respeito pelos direitos humanos (M. H. Gomes, 2017: 73).

[90] Ver, a título de exemplo, Banco Mundial (2021); Fernando et al. (2019); Gomes et al. (2020); Trindade e Santos (2005).

estudos e relatórios de organizações internacionais, com destaque para a definição de boas práticas e recomendações de medidas de prevenção e combate a este fenómeno. Muitas dessas recomendações dirigem-se às áreas identificadas neste diagnóstico como sendo mais vulneráveis à prática de actos de corrupção, designadamente, o conhecimento dos direitos e do funcionamento da justiça por parte das pessoas em geral, a "naturalização" da corrupção, a independência do poder judicial, as condições de trabalho dos actores judiciais, a transparência institucional, a ética e a deontologia profissional, os canais de denúncia, a gestão de riscos de corrupção, a acção inspectiva e disciplinar, a capacitação dos actores judiciais, a independência interna dos magistrados, o funcionamento dos tribunais e a gestão processual.

O conhecimento de direitos e do funcionamento dos tribunais por parte das pessoas em geral é fundamental, quer enquanto factor de proximidade social dos tribunais, quer na promoção da transparência das instituições judiciais e da qualidade da justiça administrada. A este propósito, o Banco Mundial recomenda que **as instituições do sistema de administração da justiça divulguem informação clara sobre os direitos das pessoas e sobre o funcionamento das organizações da justiça**, sobretudo os tribunais, considerando que é mais provável a prática de actos de corrupção na interacção com pessoas desconhecedoras, quer dos seus direitos, quer das normas de funcionamento das instituições judiciais. A título de exemplo, é importante que as organizações da justiça divulguem informação sobre as suas competências, os prazos expectáveis dos diferentes procedimentos e fases processuais e os custos dos serviços prestados. Essa divulgação é uma importante ferramenta de prevenção da corrupção, na medida em que contribui para o conhecimento sobre as organizações do sistema com potencial para reduzir a vulnerabilidade a práticas de corrupção por falta de conhecimento dos seus direitos (Decker, 2020).

A tendência para a "naturalização" e desvalorização de situações de corrupção, que ocorre sobretudo em sociedades com elevados níveis de corrupção deve ser estrategicamente contrariada, designadamente pelas organizações da justiça. Várias recomendações de organizações internacionais apontam o potencial da **formação contínua**, com carácter periódico, de magistrados e de oficiais de justiça, tendo em vista o aprofundamento do conhecimento sobre as **normas de funcionamento das organizações da justiça**, as **normas éticas aplicáveis aos actores judiciais**, mas também uma reflexão interdisciplinar sobre os impactos da corrupção e o **papel do sistema judicial na prevenção e combate à corrupção**. Essa formação deve capacitar os magistrados para lidar com os novos desafios sociais, jurídicos e éticos, beneficiando não apenas os utilizadores das instituições do SAJ, mas também a consolidação do Estado de direito e a sociedade em geral (UNODC, 2015).

A **independência do poder judicial** constitui uma área crítica em que incidem muitas recomendações internacionais. Para além da ênfase colocada na centralidade da formação para a efectividade da independência do poder judicial, a Transparência Internacional (2015) recomenda que a governação e a gestão dos tribunais sejam da competência de um Conselho Superior independente e imparcial. Acrescem as recomendações relativamente à independência do poder judicial que sublinham a essencialidade de o sistema judicial dispor de **orçamento** suficiente para assegurar os recursos necessários, designadamente, recursos humanos (Transparência Internacional, 2015; Rule of Law Report, 2023). A importância de garantir um quadro de magistrados e funcionários adequado ao pleno funcionamento das organizações da justiça foi reforçada, entre outros, pela Comissão Europeia no *Rule of Law Report* (2023).

Devem mencionar-se, igualmente, as recomendações quanto à existência de **normas de conduta** claras, exequíveis, públicas e amplamente disseminadas entre os actores judiciais (abrangendo, por exemplo, conflitos de interesses, ofertas, informação confidencial, utilização de recursos públicos,

actividades externas, etc.), e que devem constituir critérios para promoção, avaliação periódica e acção disciplinar (Transparência Internacional, 2024a). É salientada a necessidade de o sistema judicial impor restrições às actividades externas dos membros do poder judiciário. Sobressaem as **restrições à actividade política dos magistrados**, de modo a impedir as designadas **"portas giratórias"** entre a magistratura e a política, no sentido de preservar a independência e a imparcialidade do judiciário. De referir, ainda, a criação de regras e mecanismos sistemáticos e eficazes de controlo relativos à **declaração e registo de bens dos magistrados** (ENCJ, 2023).

As **condições de trabalho** têm motivado o posicionamento de organizações internacionais no que respeita à essencialidade do fortalecimento dos mecanismos e dos meios (materiais, financeiros e humanos) colocados à disposição das instituições do SAJ, com o objectivo de garantir a sua efectiva independência funcional. Entidades como a UNODC, a Transparência Internacional e o Consultative Council of European Judges destacam a importância de assegurar condições de trabalho condignas, incluindo ao nível da **remuneração**, para prevenir a corrupção judicial (Alistar & Coşpănaru, 2015; UNODC, 2015).

Uma das áreas críticas de ocorrência de actos de corrupção a que se dirigem muitas das recomendações propostas por organizações internacionais é a **transparência institucional**. Destacam-se as recomendações de publicação das decisões judiciais, de promoção da transparência e eficiência na distribuição e atribuição dos processos aos magistrados, e relativas à divulgação de informação sobre o desempenho das organizações da justiça. A implementação de boas práticas de divulgação de informação sobre os processos judiciais, designadamente a **publicação de decisões judiciais**, é proposta, entre outras organizações, pelo Banco Mundial e a pela UNODC, atribuindo um papel central ao aprofundamento da informatização e da digitalização dos processos e à disponibilização de informação ao público sobre o desempenho dos tribunais (Decker, 2020). É fundamental garantir que os julgamentos de processos em primeira instância são facilmente acessíveis ao público e que as decisões judiciais são acessíveis e perceptíveis pelos interessados. Esta **publicação de informação** tem em vista o aprofundamento da **transparência** e da ***accountability*** da justiça, possibilitando à comunidade jurídica e às pessoas em geral conhecer as decisões judiciais e identificar eventuais más-condutas e desvios no funcionamento da justiça. Esta medida pode constituir um elemento de dissuasão da prática de actos de corrupção (Open Government Partnership, 2024).

**A distribuição de processos pelos magistrados deve ser transparente e seguir o regulamento previamente determinado** por lei ou por comum acordo entre os juízes de um tribunal (UNODC, 2015). Dessa forma, actores internos ou externos não poderão prever nem interferir na distribuição dos processos pelos juízes. Por exemplo, o *Rule of Law Report* recomendou a utilização de um sistema de distribuição aleatório através de um algoritmo digital, com possibilidade de consulta pública (European Commission, 2020, p. 3). Também o GRECO aconselhou que a distribuição de processos seja **baseada em critérios objectivos e transparentes** (GRECO, 2015, p. 37).

Ainda no que respeita à divulgação de informação, o Banco Mundial recomenda a **publicação de relatórios sobre o desempenho dos tribunais** (Decker, 2020), com o objectivo de aproximar a sociedade do sistema de justiça. Enquanto meio de maximizar os impactos positivos das políticas de digitalização, a Open Government Partnership recomenda que **o conteúdo e o formato dos dados disponibilizados sejam uniformizados** (Open Government Partnership, 2024), visando a interoperabilidade dos dados e dos processos. Devem, também, ser divulgados dados relativos aos recursos humanos, ao orçamento, à nomeação e promoção dos actores judiciais, com o objectivo de ampliar a transparência do funcionamento da justiça e possibilitar maior escrutínio por parte da comunidade jurídica, das organizações da sociedade civil e das pessoas em geral.

Por outro lado, a **gravação de audiências** é, também, considerada uma boa prática com potencial de contribuir para a transparência institucional. Através desta ferramenta, o risco de interferência nos registos e na elaboração das actas pode ser mitigado. Para além disso, em caso de dúvidas, as gravações podem ser consultadas pelos juízes ou advogados do processo. Acresce, ainda, o efeito dissuasor provocado pela expectativa de escrutínio das actas face à disponibilidade de gravações na prevenção de possíveis actos de corrupção (Decker, 2020, p. 327).

A existência de **canais seguros de denúncia** é outra das áreas críticas abrangidas pelas recomendações internacionais. Trata-se de mecanismos importantes de combate à corrupção nas instituições do SAJ. Os procedimentos, as medidas adoptadas e os meios alocados neste domínio têm impacto em indicadores de desempenho que devem estar acessíveis ao público, respeitando a protecção de dados das pessoas envolvidas. O GRECO recomenda uma expansão no uso dos canais de denúncia, de forma a abranger todas as instituições do SAJ (GRECO, 2023).

A definição de **planos de prevenção e gestão dos riscos de corrupção** específicos para as diferentes organizações, que incluam um conjunto de medidas exequíveis de mitigação dos riscos identificados, é uma recomendação que emerge de estudos internacionais desenvolvidos, entre outros, pelo Banco Mundial (Decker, 2020).

Outra dimensão central da prevenção da corrupção nas instituições do SAJ é a **acção inspectiva e disciplinar**. As inspecções devem gozar de autonomia administrativa e os processos disciplinares devem pautar-se por critérios objectivos, tendo em vista impedir que processos sejam movidos por motivações políticas ou pessoais. Noutra vertente, um mecanismo fundamental para promover a transparência da acção disciplinar é a disponibilização online das decisões e sanções decorrentes de processos disciplinares (UNODC, 2015). No que respeita à acção inspectiva e disciplinar, as recomendações internacionais incidem nas seguintes principais vertentes: a adequação e clareza da regulamentação em matéria disciplinar; o reforço da acção das entidades de gestão e disciplina, em especial dos Conselhos do Judiciário, no sentido de aumentar a transparência e a eficiência dos procedimentos e das decisões; a publicação de informação sobre o resultado dos processos disciplinares em tempo útil; o reforço de mecanismos de supervisão dos magistrados, designadamente, através de um sistema de avaliação de desempenho funcional com carácter periódico; e a garantia de realização de avaliações regulares aos actores judiciais, para aferir, de forma justa e objectiva, a sua integridade e conformidade com os padrões éticos e deontológicos. É, também, fundamental criar mecanismos de aconselhamento confidencial sobre questões éticas e de integridade.

As organizações internacionais são consensuais no reconhecimento do papel da **formação dos actores judiciais** no reforço da integridade do sistema judicial (UNODC, 2015). É amplamente recomendado o desenvolvimento de programas regulares de formação contínua que aprofundem a especialização dos magistrados e o conhecimento sobre os instrumentos legais, organizacionais, sobre estratégias de prevenção e de combate à criminalidade económica complexa e à corrupção e crimes conexos, mas também sobre os desafios éticos e deontológicos com que se confrontam.

Os **códigos de conduta dos actores judiciais** são apontados por algumas organizações internacionais, designadamente, a UNODC, como instrumentos relevantes para a integridade do SAJ. As directrizes de desenvolvimento daqueles códigos de conduta perspectivam-nos como instrumentos orientadores do desempenho funcional, que estabelecem compromissos de conduta claros em matéria de ética e deontologia, e propõem a sua ampla disseminação junto dos actores judiciais, mas também da sociedade civil (Alistar & Coşpănaru, 2015; GRECO, 2015; Open Government Partnership, 2024; UNODC, 2015). Recomenda-se que os códigos de conduta dos magistrados sejam elaborados pelos Conselhos Superiores e pelos órgãos de inspecção, mas

incluindo também elementos externos ao poder judicial, como académicos, organizações da sociedade civil e advogados (UNODC, 2015). O GRECO propõe que este instrumento sirva, também, de base para a avaliação e progressão dos magistrados (GRECO, 2015).

A revisão dos processos de nomeação e de promoção na carreira, com vista a melhorar a sua objectividade e transparência, constitui uma directriz com o objectivo de promover a **independência interna dos magistrados judiciais.** Quanto à **nomeação e colocação de magistrados**, a Open Government Partnership e a ONUDC recomendam a clareza nos critérios e a respectiva divulgação (Open Government Partnership, 2024; UNODC, 2015), por forma a proporcionar maior previsibilidade e escrutínio desses processos. Para garantir a integridade, a UNODC (2015) recomenda que os procedimentos de colocação de magistrados e de progressão na carreira sejam assegurados por um órgão independente, com recurso a critérios universais e previamente definidos e divulgados.

**Relativamente ao funcionamento dos tribunais e à gestão processual**, as medidas processuais e organizacionais recomendadas salientam a importância da digitalização dos processos judiciais enquanto promotoras da eficiência do sistema judicial, instrumentais para a transparência do sistema de justiça e à prevenção da corrupção. As orientações vão, também, no sentido da promoção de estratégias abrangentes (por exemplo, reuniões interinstitucionais, com regularidade), envolvendo várias entidades, com o propósito de prevenir e combater a corrupção nas instituições do SAJ.

No que respeita à gestão do cofre dos tribunais, a UNODC recomenda que os **mecanismos de inspecção incluam controlos contabilísticos, auditorias e controlos financeiros** (Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity, 2011). Independentemente do modelo de organização e funcionamento adoptado, é essencial que a supervisão seja feita por avaliações regulares, independentes e através de critérios objectivos.

## 4.2. A CORRUPÇÃO NAS INSTITUIÇÕES DO SAJ E AS SANÇÕES DISCIPLINARES

Ao longo dos últimos anos, têm sido divulgados dados sobre a aplicação de sanções disciplinares a actores judiciais (magistrados e funcionários) na sequência do envolvimento em actos de corrupção nas instituições do SAJ pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial e pelo Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público, mas também constantes de análises desenvolvidas por organizações da sociedade civil e pela imprensa. Estes dados constituem um elemento importante para ilustrar a dimensão do fenómeno.

Em situações de suspeita de corrupção ou má conduta, os Conselhos Superiores têm competência para instaurar processos disciplinares contra magistrados e oficiais de justiça. Em função da gravidade das infracções, esses processos podem resultar em sanções que variam desde advertências até ao afastamento definitivo. Dadas as suas amplas competências, a transparência e a prestação de contas da sua actividade e desempenho funcional são vertentes essenciais não só para contribuir para a confiança no sistema judicial, mas também para garantir que a gestão e disciplina são exercidas de forma justa e imparcial.

No que respeita aos tribunais, no ano 2020, foram apreciados 59 processos disciplinares envolvendo 51 relativos a oficiais de justiça e 8 a magistrados judiciais[91]. Segundo dados do **Conselho Superior da Magistratura Judicial,** entre 2013 e 2022, registaram-se 18 expulsões e 7 demissões de magistrados por corrupção ou crimes conexos[92]. Os dados relativos aos oficiais de justiça mostram uma maior prevalência, quer de expulsões, quer de demissões. Durante o mesmo período, foram expulsos e demitidos 95 oficiais de justiça (70 expulsões e 25 demissões). Os motivos que determinaram a aplicação destas medidas estão maioritariamente associados a práticas de corrupção.

De acordo com a Informação anual do Procurador-Geral da República à Assembleia da República, em 2021, **o Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público** tramitou 75 processos, sendo 59 disciplinares e 16 de inquérito. Do total de processos disciplinares, 31 foram instaurados contra magistrados, tendo sido concluídos 17. Foram aplicadas as seguintes sanções: 1 de expulsão, 1 de transferência compulsiva, 2 de despromoções, 4 de multa e 1 de advertência. Foram arquivados 8 processos, por não se mostrarem provados os factos denunciados e 14 transitaram para o período seguinte. Relativamente a oficiais de justiça e assistentes de oficiais de justiça, foram instaurados 28 processos disciplinares e 2 de inquérito. Dos 28 processos disciplinares, foram concluídos 18 e aplicadas as seguintes sanções: 3 de expulsão, 1 de demissão, 8 de multa, 3 de repreensão pública e 3 de advertência. Foram arquivados 6 processos e 4 transitaram para o período seguinte (Procuradoria-Geral da República, 2022).

O Relatório da Informação Anual do Procurador-Geral da República à Assembleia da República relativamente ao ano 2022 apresenta valores ligeiramente superiores aos do ano anterior. O Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público tramitou 82 processos, sendo 72 disciplinares e 10 de inquérito. Do total de processos disciplinares, 29 foram contra magistrados, tendo sido concluídos 20 e 9 transitaram para o período seguinte. Dos concluídos, em 12 foram

---

[91] No Plano Estratégico dos Tribunais Judiciais (2022-2026) são apontados vários constrangimentos à eficiência da actuação do CSMJ, nomeadamente, a tramitação de processos disciplinares com erros que causaram nulidades de processos declarados pelo Tribunal Administrativo; ausência de sistemas e objectivos para a nomeação de instrutores, com nomeações discricionárias, actividade não remunerada, riscos de corporativismo e falta de experiência e formação; dificuldades na apresentação de queixas, falta de caixas de correio ou linhas telefónicas específicas e dificuldades em garantir o tratamento das queixas apresentadas (Tribunal Supremo, 2022: 38-39).

[92] Do conjunto de processos remetidos ao Ministério Público pelo CSMJ, nos últimos 5 anos, salientamos algumas descrições de actos praticados por juízes e oficiais de justiça: juiz em cessação de funções "por ter-se beneficiado ilicitamente de parte dos valores destinados a indeminizações das partes processuais" (Deliberação 17/CSMJ/P/2019); juiz expulso porque "desviou fundos de Estado para proveito pessoal" (Deliberação 21/CSMJ/P/2019); oficial de diligências implicado no extravio de processo judicial (Deliberação 24/CSMJ/P/2019); escriturário judicial provincial expulso por acto de "corrupção activa/cobrança de valores monetários para prática de actos ilícitos" (Deliberação 108/CSMJ/P/2019); oficial de diligências provincial expulso por "recepção ilícita de valores monetários e falsificação de assinaturas em mandado de soltura" (Deliberação 17/CSMJ/P/2020); juíza de direito expulsa "por desvio de fundos do Estado e por falta de respeito e incapacidade de adaptação às funções" (Deliberação 36/CSMJ/P/2021); juiz expulso e escrivã provincial com processo arquivado (por prescrição) por desvio de fundos e falta de fiscalização das actividades do cartório, o que propiciou a ocorrência de erros nos lançamentos de valores no livro de mesena (escrituração irregular) (Deliberação 58/CSMJ/P/2021); juiz expulso "por ter praticado irregularidades processuais dolosamente com o objectivo de obter benefícios pessoais" (Deliberação 60/CSMJ/P/2021); oficial de diligências provincial demitido "por tentativa de corrupção (cobrança ilícita de valores monetários para rasgar o processo)" (Deliberação 139/CSMJ/P/2022); oficial de diligências distrital expulso por "comparticipação na retirada ilícita de preso para obtenção de vantagens ilícitas – corrupção e cometimento de 51 faltas injustificadas" (76/CSMJ/P/2022); escrivão provincial despromovido por "indícios de recepção ilícita de valores monetários, empolamento de valores monetários dos impostos de justiça e taxas diárias fixadas pelo Juiz nas sentenças" (Deliberação 92/CSMJ/CP/2023).

aplicadas as seguintes sanções: 2 expulsões, 1 demissão, 1 despromoção, 3 repreensões públicas, 4 multas e 1 advertência. Os restantes 8 foram arquivados, por não se terem mostrado provados os factos denunciados (Procuradoria-Geral da República, 2023: 6-7)[93].

[93] A comunicação social tem assinalado situações de acção disciplinar a envolver actores do Ministério Público, por motivo de corrupção. Por exemplo, em 11 de Abril de 2023, foi noticiado que o CSMMP anunciou a demissão de um magistrado, sancionado por favorecer a libertação de um arguido preso, de nacionalidade estrangeira, indiciado no tráfico internacional de drogas, em prejuízo da justiça e do Estado moçambicano, e informou também sobre a expulsão de quatro oficiais de justiça e assistentes de oficiais de justiça, por ter constatado que os visados usaram as suas funções em benefício próprio e em prejuízo de terceiros. Consultado e 30/04/2024, em https://aimnews.org/2023/04/11/csmmp-demite-magistrado-e-expulsa-quatro-oficiais-de-justica/. Mais recentemente, em 15 de Abril de 2024, era noticiado que o CSMMP anunciou a demissão de um grupo de oito oficiais de justiça e assistentes de oficiais de justiça de várias províncias do país, tendo sido cinco oficiais de justiça expulsos devido ao uso das suas funções em benefício próprio e em prejuízo de terceiros, ao solicitarem e receberem valores monetários de modo a facilitar a libertação de arguido preso e o arquivamento de processo de instrução. Consultado a 30/04/2024, em https://aimnews.org/2024/04/15/csmmp-expulsa-e-demite-oficiais-de-justica-por-praticas-contrarias-a-lei/.

# 5. O DIAGNÓSTICO DOS RISCOS DE CORRUPÇÃO NAS INSTITUIÇÕES DO SAJ

Ao longo dos últimos anos, tem-se registado em Moçambique, à semelhança do que ocorre em muitos países, uma maior atenção à identificação de riscos de corrupção e criminalidade conexa, sobretudo impulsionada por programas de cooperação internacional, tendo em vista identificar as vulnerabilidades e compreender os riscos existentes em sectores concretos. Destaca-se a Avaliação Nacional dos Riscos de Financiamento do Terrorismo (o Relatório de Avaliação Nacional dos Riscos de Financiamento do Terrorismo foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2023), que contou com a assistência técnica do Banco Mundial e teve como objectivo melhorar o nível de conhecimento e entendimento das ameaças e vulnerabilidades de financiamento do terrorismo, de modo a definir as prioridades na alocação de recursos, visando a mitigação dos riscos identificados. Deve, também, ser mencionado o "Relatório da avaliação de riscos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo no sector da advocacia" (OAM, Março de 2024), bem como o Plano de Prevenção e Combate à Corrupção do Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças (CEDSIF)[94]. Outras iniciativas centradas nos riscos de corrupção foram desenvolvidas pelo U4 Anti-Corruption Resource Centre, com o apoio da Transparência Internacional e de agências nacionais de cooperação para o desenvolvimento, como é o caso dos recentes relatórios com enfoque no ensino superior e na investigação científica e no sector energético[95].

Conforme mencionado, este estudo tem como eixo orientador a integridade do sistema de justiça, focando-se na avaliação dos riscos de corrupção nas instituições do SAJ, dando especial atenção, pela sua relevância institucional, aos tribunais e ao Ministério Público. A operacionalidade de um conceito amplo de corrupção[96] aplica-se, também, ao **conceito de corrupção judicial** adoptado no âmbito deste projecto. Entende-se que a prática de corrupção no sistema de administração da justiça abrange um conjunto alargado de acções ou omissões que envolvam contrapartidas de uma qualquer vantagem indevida em benefício próprio e/ou de terceiros, com impacto negativo no funcionamento e na imparcialidade do sistema de justiça, podendo incluir várias formas, como suborno, interferência política, tráfico de influência, extorsão, omissão da prática de determinados actos, desvio de fundos, entre outras. A corrupção judicial constitui um fenómeno distinto de outros tipos de práticas corruptas, na medida em que impede que o sistema judicial cumpra o seu papel no combate à corrupção, podendo mesmo contribuir para que o desempenho das instituições do sistema de administração da justiça constitua um factor potenciador de corrupção em geral (Patiño, 2007).

Um dos desafios à implementação de medidas anticorrupção, que incluam tanto a vertente da prevenção como a do combate, consiste em **diagnosticar os riscos de corrupção nas instituições**

---

[94] Consultado a 02/04/2024, em https://www.cedsif.gov.mz/cedsifportal/wp-content/uploads/2018/08/Plano-de-Preven%C3%A7%C3%A3o-e-Combate-a-Corrup%C3%A7ao-compressed.pdf

[95] "Corruption and anti-corruption within the research sector and higher education system in Mozambique"(Maslen, 2022) e "Corruption risks in Mozambique's energy sector" (Maslen, 2024).

[96] Conforme já referido, várias instituições internacionais, como o Banco Mundial, a Transparência Internacional, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e a Comissão Europeia adoptaram conceitos amplos de corrupção.

**do sistema de administração da justiça**[97]. A identificação dos riscos de corrupção consiste em indicar as actividades, as situações e/ou os procedimentos em que a probabilidade de ocorrerem actos de corrupção é mais significativa, devendo ser seguida da definição de medidas adequadas a aplicar na prevenção e mitigação desses riscos. Tendo em vista a efectividade das medidas a recomendar, é fundamental compreender a realidade específica das instituições para propor as acções mais adequadas à transformação das vulnerabilidades encontradas (que podem tomar a forma de deficiência, irregularidade, não conformidade com a norma, fragilidade, lacuna, falha, omissão relevante, ausência de tomada de decisão), que possam potenciar a ocorrência de actos de corrupção. Neste estudo, a superação dos desafios associados à identificação dos riscos de corrupção nas instituições do sistema de administração da justiça exigiu, conforme já explicado nas especificações metodológicas, a adopção combinada de metodologias quantitativas e qualitativas adaptadas ao contexto sociojurídico de Moçambique.

## 5.1. ÁREAS DE VULNERABILIDADE À CORRUPÇÃO NAS INSTITUIÇÕES DO SAJ

O carácter endémico da corrupção em Moçambique é evidenciado, conforme detalhado na Parte I deste relatório, na fraca classificação do país em vários índices de corrupção. A **complexidade do fenómeno** decorre, também, da sua **multidimensionalidade** e **extensão**. Embora a "grande corrupção"[98] seja, sobretudo, percepcionada como uma característica da economia política e evidencie problemas sistémicos do país[99] (Bak, 2020), a pequena corrupção e a designada "corrupção burocrática" ocorrem na interface entre o Estado e os cidadãos, concretizada sobretudo em situações de suborno, sendo também uma forma generalizada de corrupção (Bertelsmann Stiftung, 2020), à semelhança do que ocorre em muitos países com diferentes níveis de desenvolvimento (Gloppen, 2014: 69).

---

[97] Alguns estudos têm procurado analisar, dentro do sistema de justiça de vários países, as principais áreas de acção, em que os riscos de corrupção parecem ser mais significativos. Emergem como mais relevantes: a governação e gestão dos tribunais; os processos-crime; os processos cíveis; e a fase de execução das decisões judiciais. No que respeita à governação e gestão dos tribunais, existe o risco de os actores políticos ou judiciais pressionarem juízes e funcionários judiciais para agirem no seu interesse, por exemplo, retendo ou manipulando os orçamentos dos tribunais ou interferindo nos processos de selecção, progressão na carreira ou disciplina dos juízes e dos funcionários judiciais. As áreas do direito em que os estudos têm identificado a ocorrência mais frequente de actos de corrupção são o crime e o cível. Nos processos-crime, os actores políticos ou os juízes de tribunais superiores podem dar instruções aos tribunais sobre a forma de decidir, os magistrados do Ministério Público podem ser instruídos no sentido de desvalorizarem determinado processo, proporem determinada medida, e os funcionários judiciais podem ser subornados, por exemplo, para causar atrasos na marcação de diligências. Nos processos cíveis, existem riscos semelhantes quando os funcionários judiciais são subornados, cobram taxas não previstas, aceitam subornos para extraviar processos ou dão acesso a decisões judiciais antes da sua publicação; ou as autoridades políticas podem tentar orientar as decisões dos juízes. Na fase de execução das decisões judiciais, existe, por exemplo, o risco de os advogados ou outras partes negociarem com os juízes, funcionários judiciais ou outros agentes de execução para que as sanções não sejam executadas (Jennett, 2014: 5).

[98] As formas de corrupção variam de acordo com os contextos sociopolíticos em que ocorrem. A *United Nations Public Administration Network* (UNPAN) classifica a corrupção em grande e pequena corrupção, referindo-se, respectivamente, à corrupção política e à corrupção burocrática; e, também, em corrupção endémica e episódica, quando se trata de situações de carácter sistémico ou esporádico (United Nations Public Administration Network, 2011).

[99] Contribuem para este contexto as dificuldades de os tribunais tratarem, com celeridade e eficiência, casos de criminalidade económica de grande visibilidade, como o processo das "Dívidas Ocultas" (Freedom House, 2020).

Assinala-se a relevância da adopção de uma **perspectiva de género** no âmbito deste Programa, tendo em vista a definição e implementação de medidas e acções anticorrupção mais eficazes e consentâneas com os objectivos de desenvolvimento sustentável. Em linha com a perspectiva de organizações internacionais que actuam nestas matérias[100], mas também com os resultados de outros estudos (Boehm, 2015; Ionescu, 2014), o trabalho realizado também permitiu observar que alguns actos de corrupção no âmbito do sistema judicial podem impactar mais significativamente as mulheres e raparigas. As entrevistas a membros de organizações da sociedade civil evidenciam esse impacto desigual da corrupção judicial nas mulheres.

> Lidamos diariamente com questões de direitos das mulheres e, muitas vezes, o sistema de justiça não as protege. Se tivermos algum problema e procurarmos a justiça para ajudar a resolvê-lo, sabemos que não vamos ter protecção se não pagarmos a alguém. Num país onde há tantos femicídios e violência contra as mulheres, não vemos uma resposta desencorajadora destes crimes por parte do sistema de justiça. Pelo contrário, muitas vezes, sendo os homens os agressores e sendo eles que têm mais poder económico para contratar um advogado e pagar a alguém para serem beneficiados no processo, isso acaba por se traduzir numa completa denegação de justiça às mulheres. Mesmo quando são detidos, muito rapidamente acabam por ver a sua liberdade reposta, por vezes, em situações pouco claras. Na sociedade moçambicana, a mulher é sempre a parte mais fraca. (Ent. 140O)

> É muito notória a falta de formação e sensibilização dos magistrados nas questões de género. Penso que seria essencial os magistrados terem formação específica sobre a importância do sistema judicial para combater as desigualdades de género. Em Moçambique, a desigualdade de género está em todas as áreas da sociedade e, por isso, magistrados deveriam ter formação para melhor compreender alguns fenómenos que estão na ordem do dia. (Ent. 141O)

> Eu penso que as situações em que os magistrados e os oficiais de justiça se envolvem em actos de corrupção podem acontecer em qualquer área, do que tenho sabido, até na área dos menores tem acontecido. Por exemplo, sei que há pais que se recusam a pagar a pensão de alimentos e tentam interceder junto dos magistrados, o que pode colocar as mães numa situação de maior fragilidade. (Ent. 112J)

**A relação entre corrupção e género é complexa e bidireccional**. Por um lado, o género impacta o fenómeno da corrupção devido a um conjunto de factores de matriz individual e sistémica. Por outro lado, a corrupção afecta homens e mulheres de forma desigual. Tendencialmente, são desiguais os impactos da corrupção sofridos pelas mulheres, considerando, em muitos casos, a sua maior vulnerabilidade social e económica (Figueiredo, 2022: 24). É fundamental encarar com cautela as correlações detectadas entre género e corrupção, não as sobrestimando, por forma a evitar o estabelecimento de (falsas) relações de causalidade (Figueiredo, 2022: 14), por exemplo, assumindo que a mera existência de níveis mais elevados de participação feminina em órgãos de governação do sistema judicial determina, *per se*, a redução dos níveis gerais de corrupção judicial. Factores como a socialização, o maior ou menor acesso a redes de corrupção já estabelecidas, bem como a maior ou menor pressão para a prática de actos corruptos e corruptivos não podem ser

[100] Importa mencionar, a este propósito, a actuação do Group of States Against Corruption (GRECO), e o esforço para analisar as dimensões de género da corrupção, identificar eventuais lacunas, reflectir sobre como as estratégias anticorrupção podem incorporar uma perspectiva de género e contribuir para a discussão sobre a promoção da igualdade de género no âmbito das políticas anticorrupção" (UNODC, 2020b: 64).

desconsiderados ou subvalorizados. As políticas, medidas e acções anticorrupção não podem, pois, deixar de se revelar sensíveis ao género.

Tanto os debates teóricos como as evidências empíricas do fenómeno da corrupção judicial em diferentes países (Buscaglia, 1997) indicam que diversas vulnerabilidades podem ser conjuntamente determinantes para a sua ocorrência (Voigt & Gutmann, 2015; Simon, 2020: 362), concretizando-se em factores potenciadores dos riscos de corrupção judicial de dois tipos: (a) factores exógenos, de natureza social, institucional e política; e (b) factores endógenos, inerentes às próprias instituições, de natureza organizacional e funcional. Alguns desses factores, como o princípio da independência judicial, têm múltiplas conexões exógenas e endógenas.

As áreas de vulnerabilidade associadas a **factores exógenos**, cuja acção não depende directamente das instituições do sistema de administração da justiça e que podem induzir a condutas de corrupção judicial incluem, entre outras, as seguintes: o contexto endémico de corrupção, transversal aos sectores do Estado e da sociedade, e a aceitação social da corrupção; a confiança social nas instituições do Estado; o conhecimento, por parte dos cidadãos, dos seus direitos e do funcionamento do sistema judicial; a definição do orçamento das instituições do sistema de administração da justiça; as condições de trabalho e de remuneração dos actores judiciais; a participação da sociedade civil na monitorização do sistema judicial; e o desempenho dos órgãos públicos de combate à corrupção (Simon, 2020: 359).

No que respeita às áreas de vulnerabilidade associadas aos **factores endógenos** que potenciam os riscos de corrupção judicial, salientam-se, entre outros: a transparência/opacidade do sistema judicial; a morosidade processual; o recrutamento e a formação; a colocação e a progressão na carreira dos actores judiciais; as normas de conduta ética; a cultura judicial; a gestão processual, a organização interna e os métodos de trabalho; e os mecanismos de protecção dos actores judiciais contra ameaças e intimidação, incluindo a protecção dos actores denunciantes (*whistleblowers*). Alguns destes factores têm especial relevância enquanto potenciadores do risco de corrupção, designadamente, os relativos aos procedimentos e critérios de medidas disciplinares; à regulamentação da declaração de conflito de interesses e da declaração de bens; aos sistemas de gestão processual, em particular, aos mecanismos de distribuição de processos; às regras relativas a comunicações com actores judiciais sem a presença das partes; ao acesso dos meios de comunicação social a informações sobre os processos judiciais (Simon, 2020: 362-363).

No âmbito da presente análise, os riscos decorrentes das fragilidades e deficiências percepcionadas e verificadas foram agrupados em áreas de vulnerabilidade à ocorrência de actos de corrupção às quais consideramos que devem responder as medidas e as acções concretas de prevenção e combate a implementar nas instituições do sistema de administração da justiça.

A estruturação dos riscos em torno destas áreas de vulnerabilidade assenta na análise de dados obtidos, de forma combinada, através do cruzamento de várias fontes, designadamente, dados resultantes da análise documental, da aplicação do inquérito, das entrevistas semiestruturadas, dos painéis de discussão e da reflexão desenvolvida a partir dos debates tidos durante o seminário "Corrupção, Governação e Estado de Direito". **A relevância destes dados** para o conhecimento do fenómeno da corrupção nas instituições do SAJ resulta **do facto de assentarem na experiência e nas vivências dos actores judiciais e não em percepções sobre um fenómeno distante ou estranho à sua experiência profissional**. Esta característica é um factor distintivo relevante quanto a análises assentes em indicadores resultantes de percepções dos cidadãos. Consideramos fundamental o conhecimento que aqueles dados permitem, justamente por ser endógeno e formado no interior das instituições, quer para a identificação dos riscos de corrupção, quer para o desenho de medidas de mitigação desses riscos.

No que respeita à estrutura da análise apresentada para cada uma das áreas de vulnerabilidade, foram observados os métodos e as técnicas adequados para realização do trabalho, tendo-se concluído pela classificação dos **riscos identificados**, que se consubstanciam nos riscos de corrupção mais críticos, os quais foram **avaliados e classificados**, segundo o **padrão internacional da ISO 31000:2018**, que contém os princípios e as directrizes da gestão de riscos e do processo para a desenvolver, conforme demos conta na metodologia.

A reflexão a partir das evidências que resultaram do trabalho desenvolvido permitiu identificar as dissonâncias entre, por um lado, o quadro legal e as boas práticas reconhecidas internacionalmente, e, por outro lado, o que ocorre na prática, tendo sido sistematizadas nas observações que se apresentam. Essas observações **encontram-se fundamentadas** através dos dados apresentados no subponto das **evidências**. Em função dos riscos de corrupção identificados e das observações apresentadas, são elencadas medidas que devem ser implementadas com o objectivo de contribuir para mitigar os riscos de corrupção nas instituições do SAJ. As medidas propostas têm enfoque nos riscos de maior severidade e constituem um todo articulado, com indicação das acções a desenvolver, priorização de meios e avaliação de custo-benefício para a sua implementação.

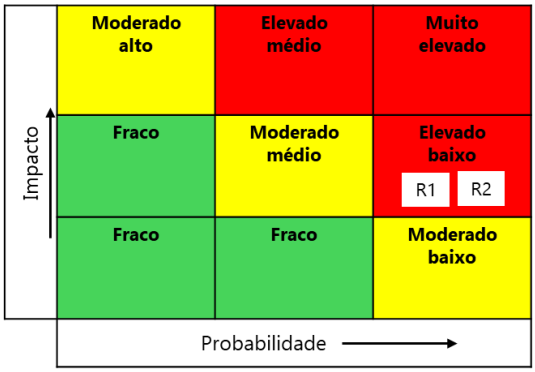
Os riscos de corrupção (riscos transversais às instituições do sistema de administração da justiça, riscos comuns aos tribunais e ao Ministério Público e riscos específicos dos tribunais) encontram-se agregados em dezasseis áreas de vulnerabilidade. Conforme referido, o enfoque nos tribunais decorre, sobretudo, do potencial de os tribunais poderem assumir um papel transformador de inversão da tendência de corrupção, quer nas instituições do sistema de administração da justiça, quer na sociedade em geral, como vem sendo referido em vários estudos e relatórios internacionais.

| ÁREA DE VULNERABILIDADE 1 | CONHECIMENTO DE DIREITOS E DO FUNCIONAMENTO DO SAJ |
|---|---|

O desconhecimento, por parte das pessoas, sobretudo daquelas social e economicamente mais desfavorecidas, quer dos seus direitos, quer do funcionamento do sistema de justiça, em especial dos tribunais, constitui um factor susceptível de gerar riscos de corrupção que podem até ter origem, devido a esse desconhecimento, nas próprias pessoas.

## Classificação dos riscos

| Riscos | Classificação |
|---|---|
| R1 - Risco de vulnerabilidade das pessoas a práticas de corrupção, por falta de conhecimento dos seus direitos | Elevado baixo |
| R2 - Risco de vulnerabilidade das pessoas a práticas de corrupção, por falta de conhecimento sobre o acesso e o funcionamento dos tribunais | Elevado baixo |




**Observação**

A falta de conhecimento sobre os direitos, por parte de muitas pessoas na interacção com as instituições do sistema de administração da justiça, constitui um factor potenciador do risco de corrupção, na medida em que as coloca numa situação de fragilidade que aumenta o risco de corrupção na procura de uma solução (a que tinham direito) para o seu caso, podendo alguns actores do sistema procurar tirar proveito desse desconhecimento.

## Medidas de mitigação

- Realização de um **seminário alargado**, com a duração de um dia, com a presença de responsáveis pelo desenvolvimento dos currículos do ensino secundário e universitário, com o objectivo estratégico de consciencializar para a importância da inclusão, nos respectivos currículos de ensino, dos seguintes temas: direitos fundamentais; direito de participação das pessoas nas esferas cívica, política, social, económica, jurídica e cultural; corrupção e os seus impactos vários. A inclusão das referidas temáticas nos currículos de ensino deve potenciar a criação de uma cultura cívica de integridade, de respeito pelos direitos fundamentais e de participação e acesso às instituições do Estado e aos respectivos serviços públicos. Para este seminário, devem trazer-se experiências e boas práticas de vários países, incluindo países africanos, e deve reservar-se espaço para a discussão das linhas de um programa matriz a incluir nos currículos académicos.
- Realização de **campanhas**, pelo menos numa base anual, por parte das instituições do SAJ, **de informação e disseminação** sobre os direitos das pessoas na interacção com os respectivos serviços, devendo, para uma maior eficácia, estabelecer **protocolos com organizações da sociedade civil** com intervenção nas áreas dos direitos humanos, da inclusão social, da

educação ou organizações que desenvolvem trabalho junto de grupos sociais vulneráveis, como crianças, mulheres e pessoas com deficiência, para implementar acções de sensibilização para melhorar o conhecimento dos direitos. Nestas campanhas deve ser usado material já produzido.

- Inclusão, nos **programas de formação inicial e contínua** dos actores das respectivas instituições do SAJ, de temas relativos aos direitos fundamentais das pessoas e aos **direitos de acesso** ao respectivo serviço.
- **Elaboração de um manual de boas práticas, dirigido aos actores das instituições do SAJ, sobre os direitos das pessoas na interacção com as diferentes instituições e realização de um seminário (online) de disseminação do manual**. Para além dos direitos das pessoas na interacção com as instituições, o manual deve incluir informação relevante, quer sobre os impactos das práticas de corrupção, quer sobre estratégias de atendimento ao público. O manual deve ser elaborado em linguagem simples e formato atractivo. Tendo em vista a sua disseminação, será realizado um seminário (online), com o objectivo de promover a aplicação do manual de boas práticas pelos actores das instituições do SAJ, sobretudo dos que têm funções de direcção, de chefia e de atendimento ao público. O manual deve, também, ser disponibilizado nos sites do Programa e das instituições do SAJ, em formato PDF, de forma a poder ser descarregado pelos utilizadores, e ser distribuído em formato impresso. O manual deve servir de apoio à formação inicial e contínua dos actores judiciais, designadamente, a formação realizada pelo CFJJ.

**Observação**

A escassez de informação publicamente acessível, em especial sobre o acesso, o funcionamento e as competências dos órgãos do sistema judicial (tribunais, órgãos do Ministério Público e SERNIC), em especial, no que respeita à tramitação dos processos, agrava o risco de ocorrência de actos de corrupção, quer por iniciativa dos cidadãos, quer por parte de actores do sistema que se aproveitam desse desconhecimento.

### Medidas de mitigação

- Criação, nos **Tribunais Superiores de Recurso**, no **Tribunal da Cidade de Maputo** e nos **Tribunais Provinciais**, por serem os tribunais com maior volume processual, de um **balcão de informação**, com funcionários com elevado perfil ético, devidamente treinados e em número suficiente para assegurar a rotatividade de funções, para prestar informação ao público, incluindo em línguas nacionais.
- Realização de **seminários de capacitação** dos funcionários que estarão destacados nos balcões.
- Elaboração de uma **brochura**, em linguagem simples e formato atractivo, dirigida ao público em geral, especificamente sobre a organização, o funcionamento e os direitos de acesso às organizações do sistema judicial (SERNIC, organizações do MP e tribunais), incluindo o direito de pedir informação. A **ampla divulgação dessa brochura** deve ser realizada, quer através das plataformas e dos sites das instituições do SAJ, quer através de organizações da sociedade civil.
- Colocação, em zonas visíveis, em todos os tribunais, esquadras de polícia e organizações do Ministério Público, de **cartazes** com informação essencial, escrita em linguagem clara e simples, sobre os direitos de acesso das pessoas ao sistema judicial (direito de queixa, direito

ao apoio judiciário, direito de pedir informação, etc.), bem como dos custos da justiça e das formas de pagamento. Essa informação deve constar, igualmente, dos sites das instituições.

## Evidências

Em Moçambique, o desconhecimento dos direitos e a distância social das pessoas relativamente aos tribunais decorrem de diversos factores, como a cultura, o uso de uma língua de trabalho distante das línguas nacionais em que se expressa a maioria da população, a linguagem jurídica de difícil compreensão, mesmo para os falantes de língua portuguesa, a distância geográfica das instituições, num contexto em que existem muitas dificuldades de deslocação, a pobreza, a baixa cultura judicial de informação, transparência e prestação de contas por parte das organizações da justiça e a baixa confiança nos tribunais, que afecta, necessariamente, a sua legitimidade social. Para além disso, os tribunais continuam a ser percepcionados como organizações excessivamente lentas, ineficientes e burocráticas, sendo isso também causa daquela distância.

Num contexto social de elevados índices de corrupção, em que o fenómeno é transversal a todos os sectores do Estado e da sociedade, a falta de conhecimento dos seus direitos e do funcionamento do sistema judicial por parte das pessoas constitui um factor potenciador, tanto da fragilidade em que as pessoas se encontram como da ocorrência de práticas de corrupção.

Vários indicadores têm evidenciado a falta de conhecimento das pessoas sobre os seus direitos e de como protegê-los, bem como o seu impacto no alargamento da distância entre o quadro normativo e institucional e a efectiva implementação dos direitos humanos e fundamentais em Moçambique. Segundo o inquérito aplicado pelo Secretariado da Sociedade Civil, com o apoio do PNUD e da Embaixada da Noruega (2020)[101], cerca de 80% dos respondentes indicaram ter um conhecimento genérico do que são os direitos humanos, tratando-se de um conhecimento superficial, sustentado, em muitos casos, no facto de terem já ouvido a referência ao termo direitos humanos. Acresce a este dado o desconhecimento dos cidadãos relativamente ao papel dos tribunais na protecção dos direitos humanos. Apenas 3,3% dos cidadãos respondentes àquele inquérito reconhecem os tribunais como instituições de promoção dos direitos humanos.

Esta constatação de baixo conhecimento das pessoas relativamente aos seus direitos e ao funcionamento do sistema judicial foi, também, assinalada pelos entrevistados no âmbito do diagnóstico realizado neste Programa.

> Muitos cidadãos nem têm consciência dos seus direitos e, por vezes, só percebem muito tardiamente que os seus direitos foram violados. [...] As pessoas estão numa situação de vulnerabilidade e tentam resolver o seu problema como podem, porque não compreendem o funcionamento do sistema e sentem-se desprotegidas. (Ent. 123MP)

> A maior parte das pessoas que vêm ao tribunal não tem conhecimentos de direito nem de tramitação processual e, por isso, sentem que precisam de ter uma ajuda adicional para resolver os seus problemas. Por exemplo, as pessoas quando entram aqui pela primeira vez podem ainda não ter advogado constituído e a maior parte dessas pessoas nem sequer conhece um advogado. (Ent. 117F)

[101] Ver o relatório "A percepção dos cidadãos moçambicanos sobre direitos humanos" (2020), consultado a 30/04/2024, em https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/mz/790fa603d7c80a9a99ae098958c546f07243c7100142729faea404adf70cd8af.pdf

[...] Há pessoas que não têm quase nada e dão o pouco que têm para procurar resolver o seu problema, porque não conhecem os seus direitos. É muito importante fazer campanhas para informar as pessoas sobre o direito à justiça, para não se deixarem extorquir. Quando percebem que foram enganadas, as pessoas têm muito medo de denunciar, têm receio de represálias e, por isso, não gostam de se queixar de corrupção. (Ent. 119J)

As pessoas, em geral, vivem muito distantes da realidade dos tribunais. Muitas pessoas nunca tiveram qualquer conhecimento sobre o que se passa no tribunal até serem confrontadas com o problema grave que as leva à justiça. E a sensação de impotência é muito grande, porque o ambiente do tribunal pode ser intimidatório. Muitas vezes, as pessoas nem tentam saber como funciona, sentem-se tão intimidadas que, se puderem dar alguma coisa em troca, procuram arranjar uma forma de pedir ajuda que lhes faça sentir que têm alguém a olhar por elas e pelos seus interesses. (Ent. 140O)

A maioria dos aliciamentos vem dos utentes. Muitas pessoas têm a ideia que para o seu processo andar é necessário pagar alguma coisa a alguém. (Ent. 113F)

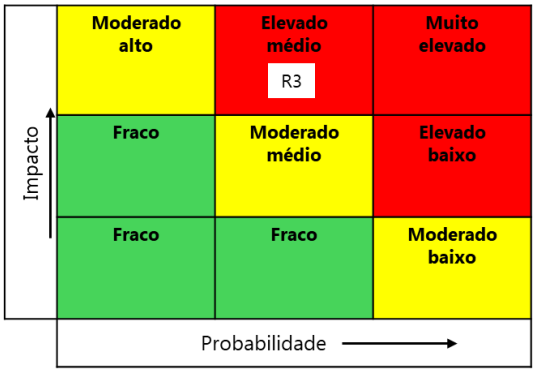
Além da necessidade de reforçar a formação específica em torno das questões da ética judicial e da deontologia profissional, creio que deveria ser estabelecida uma estratégia mais concertada entre as instituições da justiça, de carácter permanente, para melhorar a prevenção, através de palestras e outros recursos didácticos junto das comunidades e dos cidadãos. (Ent. 103J)

| ÁREA DE VULNERABILIDADE 2 | CULTURA DE "NATURALIZAÇÃO" DA CORRUPÇÃO |
|---|---|

Uma maior tendência para a "naturalização" da corrupção ocorre, com mais frequência, em sociedades com elevados níveis de corrupção, sendo comum a desvalorização de condutas de corrupção, uma vez que se trata de situações experienciadas recorrentemente pelas pessoas na interacção com as instituições e os serviços públicos. A "naturalização" de actos de corrupção no sistema de administração da justiça promove a falta de confiança e fragiliza a legitimação social da justiça. A corrupção como "algo cultural" não pode ser colectivamente aceite, pelo contrário, deve gerar indignação e acções concretas de prevenção por parte das instituições e dos seus actores. A prevenção e o combate à corrupção, enquanto fenómeno que afecta o sistema judicial, também carece de um movimento de "desnaturalização", reconhecendo que um conjunto de práticas contribui para a persistência do fenómeno (Filgueiras & Avritzer, 2013).

## Classificação do risco

| Risco | Classifi-cação |
|---|---|
| R3 - Risco de subvalorização pelos próprios actores judiciais da prática de actos de corrupção e do seu impacto social, político e no próprio sistema de justiça | Elevado médio |




**Observação**

Determinadas práticas, ética e legalmente incorrectas, podem ser percepcionadas pelos próprios actores do sistema de administração da justiça como culturalmente aceitáveis, o que constitui um risco acrescido de desvalorização e "naturalização" da prática de actos de corrupção.

## Medidas de mitigação

- Realização de **seminários, dirigidos a actores do sistema, sobre o fenómeno da corrupção nas instituições do SAJ**. O programa deve contribuir para aprofundar o conhecimento dos actores do SAJ sobre o fenómeno da corrupção nas instituições do SAJ, recomendações de organizações internacionais e boas práticas, a centralidade do sistema de justiça na prevenção e combate a práticas de corrupção e sobre os diferentes impactos da corrupção, designadamente, sociais, económicos, políticos e no próprio sistema de justiça.
- Inclusão, de forma regular, de um **seminário** sobre aqueles temas nos **programas de formação inicial e contínua** dos actores do SAJ.

**Observação**

O desconhecimento por parte dos actores do sistema judicial sobre os riscos de corrupção nas instituições do SAJ e sobre a incidência do fenómeno pode ampliar o risco de desvalorização (referida na observação anterior) de determinadas práticas ilegítimas e configuradoras de situações de corrupção.

### Medidas de mitigação

- Ampla **divulgação**, nos sites das respectivas instituições, de estudos, relatórios e **indicadores** sobre a **incidência do fenómeno** nas instituições do SAJ.
- Realização de **acções de sensibilização** para a prevenção da corrupção **nas fases de recrutamento** de profissionais para as instituições do SAJ. A disseminação de informação relativa aos concursos de admissão deve ser acompanhada de materiais de divulgação alusivos a comportamentos associados à corrupção, sensibilizando para a sua prevenção. Estes materiais deverão ser produzidos quer em formato digital (cartazes e flyers digitais para serem divulgados nos websites e nas redes sociais das instituições), quer em formato impresso (cartazes e flyers para serem afixados e distribuídos nas instituições).
- Inclusão, nos **programas de formação inicial e contínua** dos actores do SAJ, da **discussão sobre casos práticos** de situações que configurem corrupção, designadamente, no que respeita ao recebimento ilícito de incentivos financeiros. Esta discussão deverá permitir aos formandos reflectir sobre os dilemas éticos que podem enfrentar no desempenho das suas funções e sensibilizá-los para o seu papel na prevenção de actos de corrupção nas respectivas instituições.
- Realização de uma **campanha sob o lema "Dizer não à corrupção"** destinada aos profissionais do SAJ, a desenvolver pela componente da comunicação. Devem ser produzidos e impressos cartazes para serem afixados nas instalações das instituições (SERNIC, Conservatórias dos Registos e Notariado, organizações do Ministério Público e tribunais), bem como elaborados materiais em formato digital para serem divulgados nos websites e nas redes sociais daquelas instituições e das associações profissionais. A campanha deve recorrer a alguns exemplos de comportamentos associados à corrupção e suas consequências para alertar para a ilicitude do recebimento de incentivos financeiros oferecidos e dos seus impactos, quer na credibilidade e confiança nas instituições do SAJ, quer no desenvolvimento económico e social do país.

### Evidências

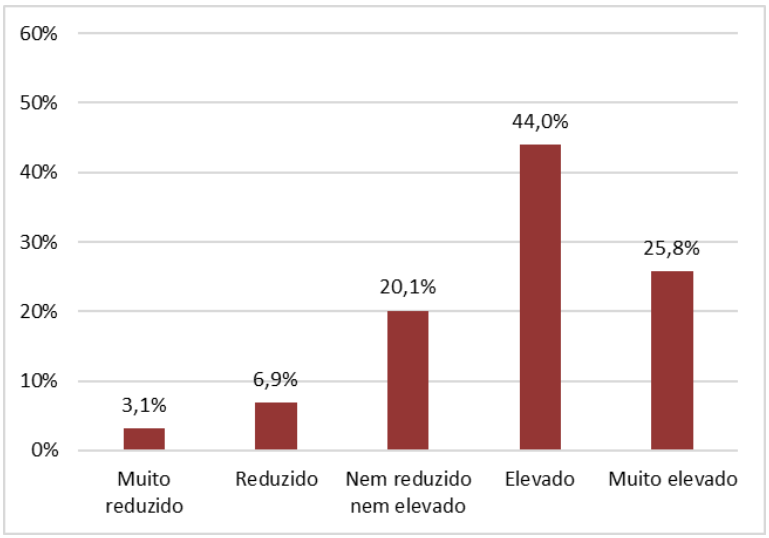
Os dados obtidos, através das diferentes metodologias adoptadas, apontam para um nível significativo de corrupção no sistema judicial, o que também contribui para a ideia de "naturalização" da corrupção, enquanto um fenómeno banal, percepcionado como trivial ou insignificante do ponto de vista dos seus impactos. Dessa forma, pode criar-se a percepção segundo a qual certos actos de corrupção são socialmente aceitáveis ou naturais e, portanto, legítimos. De acordo com alguns entrevistados, o contexto político, o quadro sociocultural em que as pessoas foram socializadas e a prática "normalizada" de pagamento de pequenos subornos para aceder a serviços também contribuem para uma cultura judicial de baixa intensidade no cumprimento de padrões de ética e deontologia profissional que deve pautar a acção de todos os

servidores públicos e, em especial, dos actores judiciais. Os excertos apresentados de seguida são ilustrativos desta perspectiva dos entrevistados assente nas suas experiências concretas enquanto profissionais do SAJ.

> A corrupção é um caso sério a nível nacional, mas é ainda mais sério e mais problemático quando ocorre nas magistraturas. [...] Há questões estruturais, como sejam os princípios e valores em que as pessoas são educadas, os contextos em que crescem, aquilo que observam. Tudo isso condiciona os imperativos éticos e morais da acção dos magistrados. [...] Mas, não pode haver desculpas, a corrupção e toda a criminalidade que lhe é conexa é uma realidade que não pode ser ignorada, tem de ser combatida para impedir que estes casos sejam generalizáveis e manchem toda a magistratura. (Ent. 3MP)
>
> Há muita desestruturação na sociedade e muita informalidade. E os maus exemplos vêm de cima, as pessoas vêem a corrupção no governo, os filhos vêem os pais a cometer actos de corrupção. É preciso um incentivo para tudo e, por isso, o ciclo não se quebra. (Ent. 123MP)
>
> A corrupção não é o que acontece aqui em baixo com 100 meticais de agradecimento, é o que se passa lá em cima, com milhões e milhões. (Ent. 117F)
>
> Alguns oficiais de justiça acham legítimo aceitar 500 meticais dos advogados para tirar um determinado processo do fundo da pilha de processos e colocá-lo na secretária do magistrado. É preciso haver muita formação e sensibilização para esclarecer que estas situações correspondem a um favorecimento que não pode acontecer. (Ent. 112J)
>
> As pessoas sabem que têm de pagar para ter justiça, porque pagam também para ter saúde, para ter educação. Sabem que a justiça não é excepção. Mas, o que é preocupante é que a justiça devia servir para combater estas situações. O descrédito é muito grande. (Ent. 130MP)

Também 69,8% dos actores respondentes ao inquérito realizado classificam, **com base na sua experiência profissional,** como elevado ou muito elevado o nível de corrupção no sistema de administração da justiça, embora com valores inferiores aos registados para a corrupção na sociedade em geral (conforme demos conta na primeira parte deste relatório).

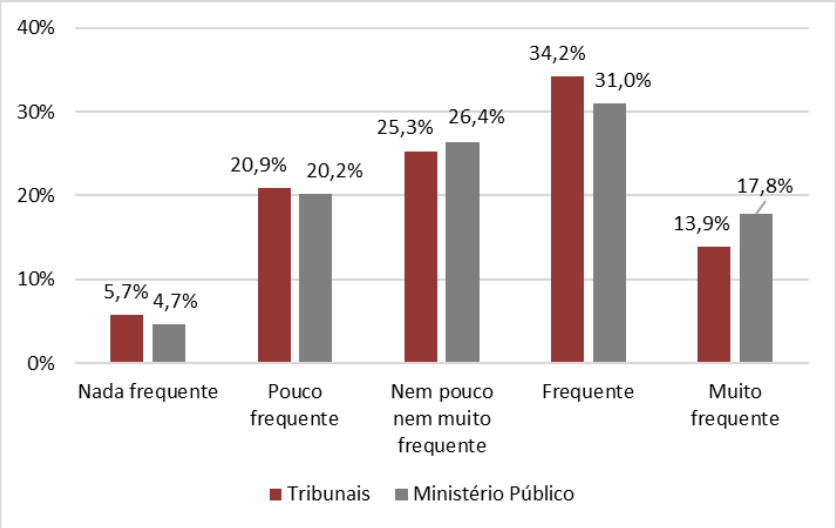
**Gráfico 4. Nível de corrupção no SAJ considerando várias instituições que dele fazem parte (Tribunais, MP, SERNIC, IPAJ, Registos e Notariado, Conservatórias) (n=159)**




Fonte: CES-OPJ.

É, contudo, importante assinalar que os respondentes ao inquérito classificam o nível de corrupção nos tribunais e no Ministério Público como inferior ao nível de corrupção nas instituições do SAJ em geral, ainda assim com valores elevados, conforme se observa no gráfico seguinte.

**Gráfico 5. Frequência com que ocorrem actos de corrupção nos Tribunais e no Ministério Público (n=158)**



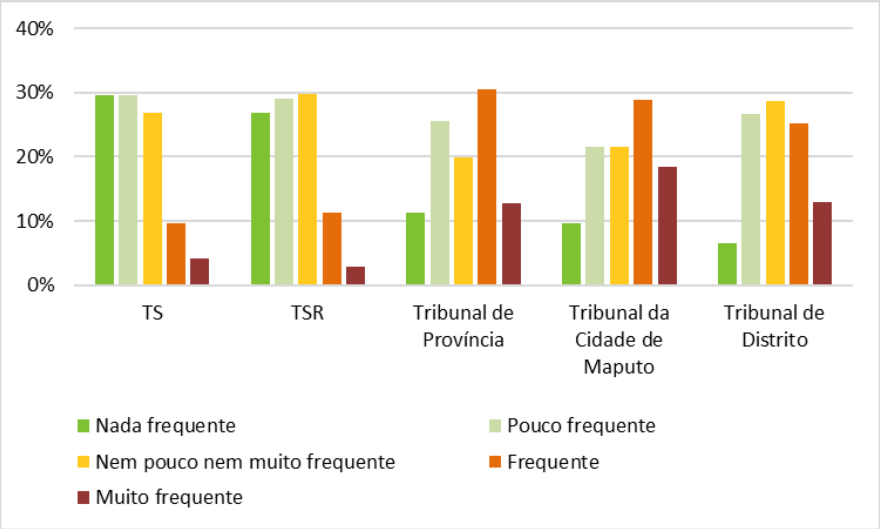

Fonte: CES-OPJ.

Uma outra nota diferenciadora é que para a maioria dos entrevistados e respondentes ao inquérito, é maior a prevalência de actos de corrupção nos tribunais de primeira instância e significativamente mais reduzida nos tribunais superiores (Tribunais Superiores de Recurso e Tribunal Supremo).

> As situações que são do conhecimento público recaem quase sempre em juízes de primeira instância, não tem havido casos com Desembargadores ou Conselheiros. (Ent. 132J)

> A incidência é mais ao nível dos tribunais de primeira instância. [...] De um modo geral, há muito medo de denunciar este tipo de situações, as pessoas que se sentem prejudicadas receiam possíveis represálias. Muitas vezes, a informação sobre os casos é feita em surdina ou em ambientes fechados, porque o nível de desconfiança é muito grande. (Ent. 133J)

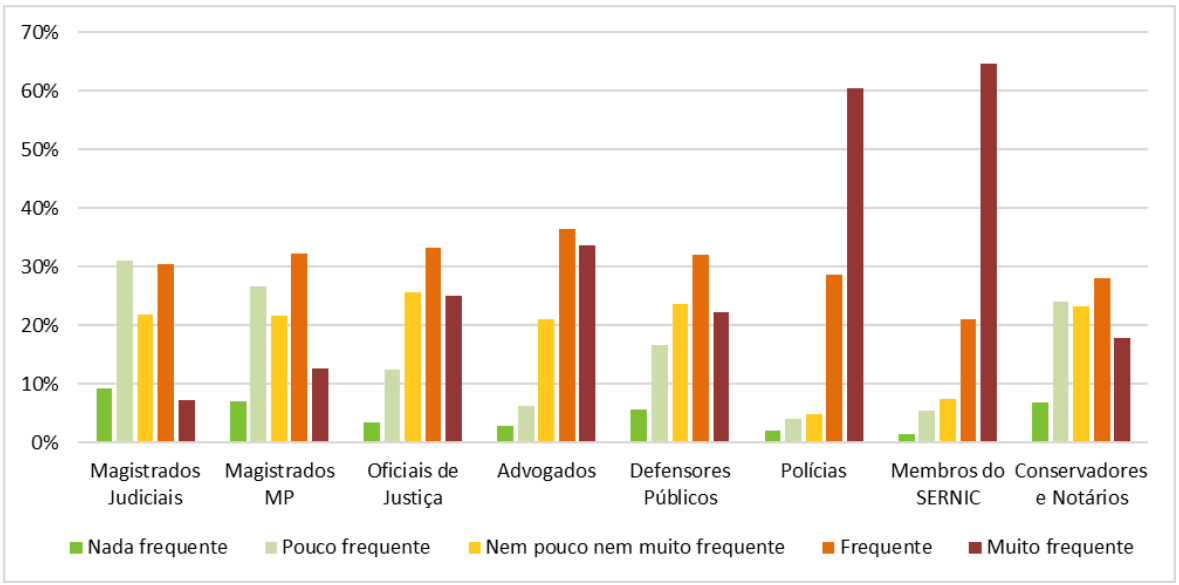
**Gráfico 6. Frequência com que ocorrem actos de corrupção nas seguintes categorias de Tribunais (n=145)**




Fonte: CES-OPJ.

A corrupção pode **envolver actores das diferentes profissões jurídicas** e não se limitar às relações entre os actores judiciais e os utentes das instituições, mas incluir, também, várias acções inerentes às relações internas e externas do sistema judicial. Na verdade, do trabalho de campo decorre a transversalidade do fenómeno da corrupção às várias instituições do sistema de administração da justiça, o que inclui a possibilidade de envolvimento de todos os grupos profissionais, isto é, não há evidências, como ocorre em outras experiências, que permitam a exclusão de determinada instituição, área judicial ou grupo profissional.

**Gráfico 7. Frequência com que ocorrem actos de corrupção envolvendo os seguintes grupos profissionais (n=151)**

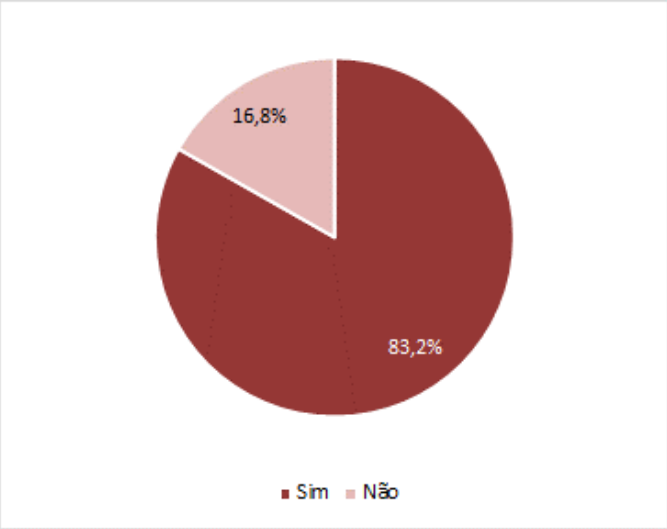



Fonte: CES-OPJ.

O gráfico seguinte é ilustrativo da intensidade do fenómeno no SAJ. Quando perguntado aos respondentes do inquérito se, nos últimos cinco anos, tinham tido conhecimento de actos de

corrupção, com impacto em determinado processo **(a pergunta não se dirige a percepções, mas ao conhecimento de casos concretos)**, 83,2% responderam afirmativamente[102].

**Gráfico 8. Nos últimos 5 anos, teve conhecimento de actos de corrupção, com impacto em determinado processo, envolvendo actores judiciais? (n=155)**




Fonte: CES-OPJ.

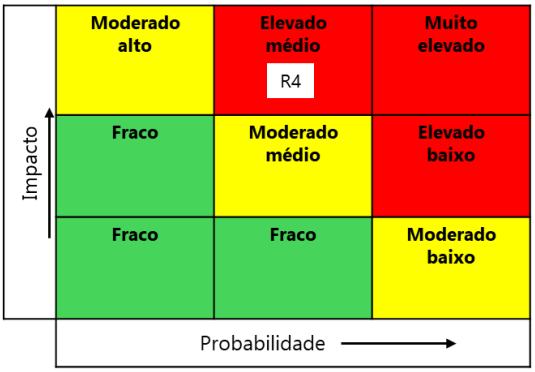
[102] Como em qualquer situação de corrupção, que implica sempre vantagens recíprocas, os beneficiários da corrupção judicial estabelecem contacto entre si. Existem duas principais formas de estabelecer contacto para levar a cabo a corrupção judicial (Danilet, 2009). A primeira consiste em estabelecer contacto directo. As partes têm confiança recíproca, baseada em parentesco, em compadrio, em contacto diário ou num relacionamento social anterior ou numa recomendação de uma terceira pessoa. O contacto directo pode evoluir para o uso de constrangimento através do poder de autoridade ou de concussão (International Bar Association, 2016). A segunda opção consiste em estabelecer contacto indirecto, sendo necessário um intermediário, que deve ser confiável (Simon, 2020: 367-368).

| ÁREA DE VULNERABILIDADE 3 | INDEPENDÊNCIA DO PODER JUDICIAL |
|---|---|

A fragilidade das condições efectivas de independência do poder judicial pode constituir um factor potenciador de corrupção nas instituições do sistema de administração da justiça[103]. A integridade do sistema judicial exige independência, responsabilidade, integridade e prestação de contas e que as instituições e actores judiciais que nele operam actuem em consonância com esses princípios. Alguns estudos empíricos evidenciam que juízes com melhores condições de independência são menos vulneráveis à corrupção (Buscaglia & Dijk, 2003)[104]. Num contexto de fragilização do poder judicial face a outros poderes[105], o desafio consiste em desenvolver medidas para prevenir pressões e tentativas de interferência política sobre os magistrados[106].

## Classificação do risco

| Risco | Classifi-cação |
|---|---|
| R4 - Risco de interferências de actores políticos na acção dos magistrados para agirem no seu interesse ou de terceiros | Elevado médio |




## Observação

A independência dos magistrados judiciais e a autonomia do Ministério Público, embora garantidas na Constituição e na lei, enfrentam, no plano da prática, desafios decorrentes da condição de fragilização do poder judicial face aos outros poderes[107], na medida em que esta coloca os magistrados numa situação de vulnerabilidade perante tentativas de interferência por parte de actores políticos.

---

[103] Essa correlação é estabelecida em estudos e relatórios de organizações internacionais. Ver, a este propósito, Rose-Ackerman (2007).

[104] A relação entre independência judicial e corrupção judicial não é unidireccional (Donoso, 2009). Se, por um lado, a fragilidade da independência judicial tem sido identificada como uma das possíveis causas da corrupção, por outro lado, a corrupção pode afectar a independência judicial. A este propósito, o artigo 11 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção reconhece a complexa relação entre independência judicial e corrupção judicial, enfatizando a importância de adoptar medidas para reforçar a integridade dos actores e das organizações da justiça.

[105] De entre os mecanismos de fragilização, assinala-se, em muito países, o controlo orçamental dos tribunais, por parte do governo, regulando não apenas os salários e outros benefícios dos magistrados, mas também os custos de funcionamento do sistema judicial (Gloppen, 2014).

[106] A este propósito, as orientações internacionais, designadamente, as Recomendações sobre Independência Judicial e Responsabilização (Recomendações de Varsóvia), enfatizam a essencialidade do papel dos Conselhos Superiores na salvaguarda da independência do poder judicial no seu conjunto (OSCE, 2023b).

[107] Esta condição de fragilização foi já identificada em outros estudos. Ver, a este propósito, Fernando et al. (2019).

## Medidas de mitigação

- **Reforço do orçamento e da autonomia dos tribunais**. Em função das disponibilidades orçamentais do Estado, deve ser reforçado o orçamento dos tribunais e deve caminhar-se no sentido do reforço da sua autonomia financeira, com a fixação de uma percentagem de dotação orçamental destinada aos tribunais, como condição relevante para o reconhecimento da importância do sistema judicial no desenvolvimento social e económico, na competitividade da economia e no aprofundamento do Estado de direito.
- Criação de um **procedimento de reporte**, junto do Conselho Superior da Magistratura Judicial, de situações de interferência externa. A situação reportada deverá ser recebida e tratada por membros do CSMJ, nomeados como responsáveis para o efeito, podendo o Conselho prestar aconselhamento confidencial a quem pondere reportar uma situação de interferência externa.
- Constituição de um **grupo de trabalho** no âmbito do Conselho Superior da Magistratura Judicial para reflexão sobre o tema. A composição do grupo de trabalho deve incluir juízes presidentes dos tribunais, magistrados judiciais a desempenhar funções em diferentes instâncias e áreas do direito, bem como advogados e defensores públicos. Para potenciar a troca de experiências, o grupo de trabalho pode incluir magistrados judiciais de outros países com trabalho relevante sobre a independência judicial, designadamente, membros da Rede Africana de Intercâmbio Judicial (African Judicial Exchange Network)[108].
- Realização de um **colóquio sobre os desafios à efectivação da independência judicial e publicação das actas do colóquio.** O colóquio contribuirá para promover a reflexão sobre como efectivar a independência, a autonomia, a imparcialidade e a integridade do poder judicial, enquanto princípios e valores que devem nortear os magistrados na sua actuação, tendo em vista o fortalecimento da confiança dos cidadãos no SAJ e no Estado de direito. Serão discutidos, entre outros, o trabalho desenvolvido pela Rede Africana de Intercâmbio Judicial sobre a independência judicial, designadamente, as "Guidelines relativas à gestão das pressões sobre a independência dos juízes" (2024)[109] e instrumentos jurídicos como os Princípios de Bangalore para a Conduta Judicial, desenvolvidos pelo Grupo para a Integridade Judicial da Organização das Nações Unidas[110]. A organização do colóquio deve contar com parcerias internacionais, como a Rede Africana de Intercâmbio Judicial, a União Internacional de Juízes e a Associação Europeia de Juízes. Para além de magistrados e outros actores do SAJ, o programa do colóquio deve prever a participação de actores políticos, quer na qualidade de oradores, quer na assistência.

---

[108] A Rede Africana de Intercâmbio Judicial promove a cooperação e intercâmbio de conhecimento entre membros do sistema judicial. Reúne membros do Botsuana, da Gâmbia, do Gana, do Quénia, do Malawi, da Namíbia, da Nigéria, da África do Sul, da Tanzânia, do Uganda e da Zâmbia. As actividades conduzidas pelos membros da rede incluem mesas-redondas, formações presenciais e online e webinars com o objectivo de debater os desafios e as boas práticas sobre temáticas como a independência judicial, a transparência, a responsabilização, a ética judicial, as competências de liderança e o julgamento de casos de corrupção e cibercrimes. Consultado a 30/04/2024, em https://ceeliinstitute.org/networks/the-african-judicial-network

[109] Ver "Guidelines for judges on managing pressures on independence", consultado a 30/04/2024, em https://ceeliinstitute.org/assets/resources/ceeli_guidelines_for_managing_pressures_judges.pdf

[110] Consultado a 30/04/2024, em https://www.unodc.org/documents/ji/training/bangalore_cards_pt.pdf

- **Elaboração e disseminação de um flyer**[111] destinado a reforçar o princípio da independência do poder judicial e com informação sobre exemplos de pressões e tentativas de interferência a que os magistrados podem estar sujeitos, bem como estratégias de enfrentamento. O flyer, a produzir em formato digital e impresso, será distribuído junto de todos os magistrados judiciais, bem como aos candidatos que se encontrem a frequentar formação inicial no CFJJ. O envio em formato digital será feito, através de correio electrónico, pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial, e a distribuição em papel em todos os tribunais e no Centro de Formação Jurídica e Judiciária. O flyer deve ser usado no âmbito da formação inicial e contínua dos actores judiciais, designadamente a formação realizada pelo CFJJ.

## Evidências

Em Moçambique existem, segundo o relatório da U4 Anti-Corruption Resource Centre e da Transparency International "Overview of corruption and anti-corruption in Mozambique" (Bek, 2020), situações de interferência política no judiciário[112], manifestando-se essa circunstância na possibilidade de existirem decisões judiciais politicamente enviesadas e contribuindo para que os juízes actuem num clima de insegurança. As reformas do sistema de justiça, que têm vindo a ser desenvolvidas, não foram suficientemente transformadoras nem suficientemente abrangentes para permitir uma verdadeira independência e um desempenho mais eficiente, servindo essencialmente para acomodar pressões externas e internas (Trindade, 2020).

---

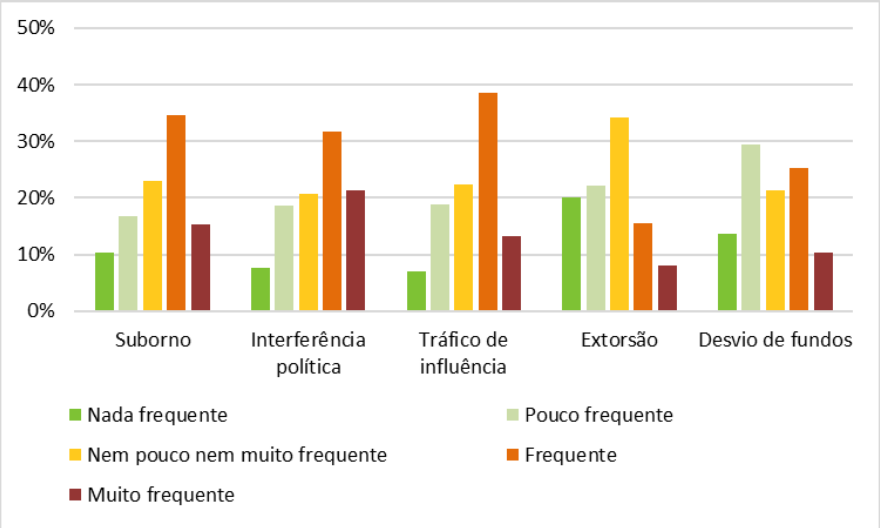
[111] Este flyer pode ter como exemplo o flyer "Pressure on Judges" (https://ceeliinstitute.org/assets/resources/card_pressure_on_judges_english-1715074371.pdf).

[112] A criação dos Conselhos Superiores, quer da magistratura judicial, quer da magistratura do Ministério Público, é considerada, designadamente por organismos internacionais, um dos mecanismos de reforço da autonomia e da independência do poder judicial e da limitação do poder de interferência, por parte do poder político sobre o judiciário (ver, por exemplo, as Recomendações sobre Independência Judicial e Responsabilização (Recomendações de Varsóvia), que resultaram do processo de abrangente de consulta, por parte do Gabinete para as Instituições Democráticas e os Direitos Humanos da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), que integrou vários peritos, para garantir que as suas recomendações sobre a independência judicial respondem eficazmente aos desafios actuais (OSCE, 2023)). Apesar do consenso em torno da relevância daqueles órgãos, existem, em vários países, tensões sobre o grau da sua autonomia, as suas competências, designadamente no que respeita à gestão dos meios afectos aos tribunais, e a questão de a sua composição assegurar, ou não, o equilíbrio entre magistrados e não magistrados. A composição dos Conselhos Superiores é particularmente importante no reforço da transparência e do controlo externo do sistema de justiça através da participação plural naqueles órgãos (Guarnieri, 2001), embora a relação entre qualidade do poder judicial e conselhos judiciários envolva várias outras dimensões (Ginsburg & Garoupa, 2008).

As orientações internacionais, designadamente, as Recomendações sobre Independência Judicial e Responsabilização (Recomendações de Varsóvia) enfatizam a essencialidade da independência dos Conselhos Superiores, tendo em conta o seu papel na salvaguarda da independência do poder judicial no seu conjunto. Advertem, ainda, que os membros dos conselhos devem representar os magistrados em geral, incluindo os que desempenham funções em primeira instância, não devendo integrar uma maioria de magistrados de tribunais superiores. Para promover a inclusão e a transparência, os Conselhos Superiores devem ter uma composição pluralista com uma representação diversificada de profissionais do direito, incluindo professores, representantes da Ordem dos Advogados e membros da sociedade civil com perfil relevante de promoção da independência e da responsabilidade judicial. As regras relativas à composição dos conselhos e à selecção e nomeação dos seus membros devem, ainda, garantir o equilíbrio de género (OSCE, 2023b).

Os dados obtidos, quer através das entrevistas, quer através do inquérito aplicado, evidenciam a multiplicidade de **formas de corrupção que podem ocorrer nas instituições do SAJ**[113]**,** incluindo situações de interferência política, conforme ilustrado no gráfico seguinte.

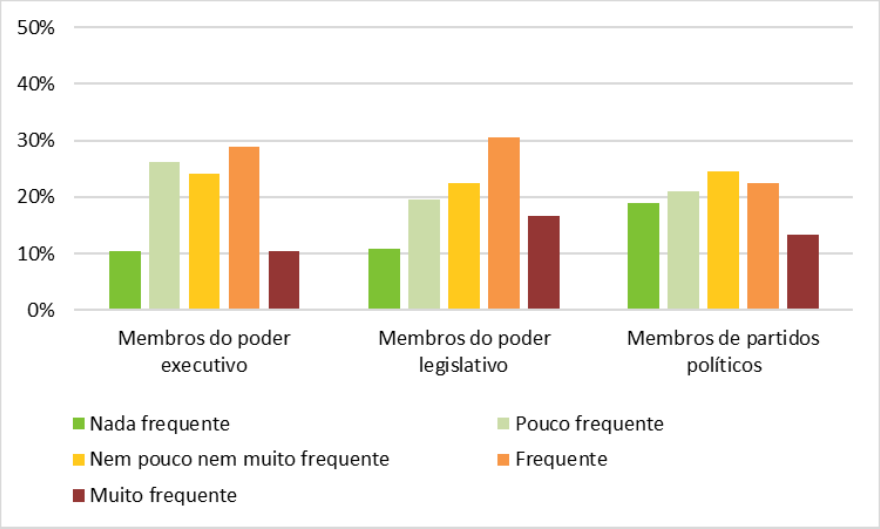
**Gráfico 9. Frequência com que ocorrem as seguintes formas de corrupção nos Tribunais (n=156)**




Fonte: CES-OPJ.

Quando questionados sobre a possibilidade de interferências nos processos judiciais por parte do poder executivo, do poder legislativo e de membros de partidos políticos, foi significativa a percentagem de respondentes que salientou essa interferência como frequente ou muito frequente (39,3%, 47,1% e 35,7%).

**Gráfico 10. Frequência com que ocorrem actos de corrupção num determinado processo judicial pela acção, directa ou indirecta, dos seguintes actores (n=145)**

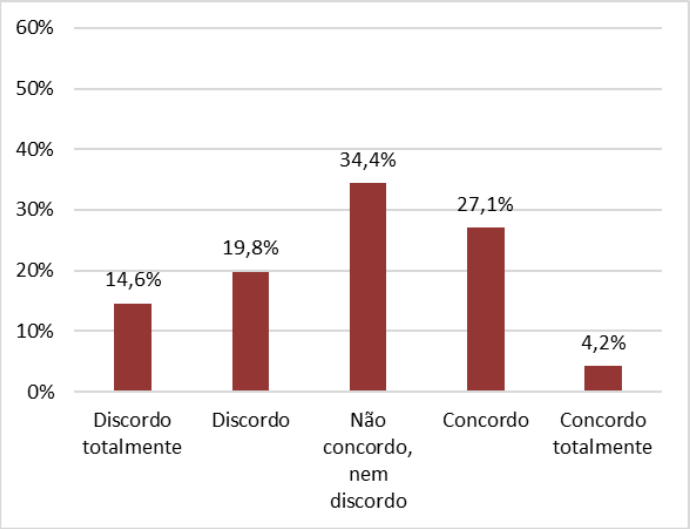



Fonte: CES-OPJ.

[113] Outros estudos têm, também, identificado as principais formas de corrupção judicial em vários países. A este propósito, ver, por exemplo, Jennett (2014).

No que especificamente diz respeito à independência dos magistrados judiciais, mais de 30% dos respondentes ao inquérito consideram que o CSMJ tem desenvolvido acções eficientes com vista à sua protecção da contra pressões externas.

**Gráfico 11. O CSMJ tem desenvolvido acções eficientes com vista à protecção da independência dos magistrados judiciais contra pressões externas (n=96)**




Fonte: CES-OPJ.

Nas entrevistas, os actores judiciais reconheceram, **com base na sua experiência e conhecimento de situações concretas**, essa fragilização efectiva (não na lei) do poder judicial, salientando a interferência, por parte de actores políticos, como um constrangimento relevante à efectivação dos princípios da independência e da imparcialidade da justiça, isto é, ao exercício plenamente independente da função dos juízes enquanto titulares de órgãos de soberania.

> O próprio Estado coloca o juiz numa situação de vulnerabilidade, desde logo, porque parte das situações de corrupção decorrem de pressão por parte de membros do Executivo. Do meu conhecimento, há corrupção na tramitação dos processos, sobretudo por interferência política. Há membros do governo central e local que nos abordam, tentam interferir em determinado sentido e colocam condicionalismos, sempre na promessa de ganharmos alguma coisa com isso. Mas, muitas vezes, esta abordagem é feita numa perspectiva ameaçadora. [...] Se até hoje sou pobre é porque nunca cedi a aliciamentos, porque já fui alvo de várias tentativas de aliciamento por parte de membros do governo. [...] Num processo que eu tive [...], uma administradora tentou condicionar-me e eu disse-lhe muito claramente que não valia a pena tentar essa abordagem com a minha pessoa [...]. Eu resisti como resisto sempre, mas compreendo que nem todos os colegas têm a capacidade de fazer o mesmo [...]. Se uma das partes não estiver satisfeita com o sentido da decisão, pode recorrer. (Ent. 114J)

> Sei que continuam a existir muitas situações de tentativa de interferência política. Sempre que um juiz tem um processo de alguém com influência, há muita pressão. Por vezes, os magistrados do Ministério Público também se queixam que estão a sofrer pressões. [...] Eu acredito que o juiz exerce uma função soberana, a sua autonomia sobrepõe-se a tudo o resto. (Ent. 118J)

> Julguei figuras políticas e estava sujeita a uma grande pressão. Eu recebia muitos telefonemas supostamente a pedir celeridade, mas o que estava em causa era uma enorme pressão. A dada altura, deixei de atender o telefone e passaram a insistir

de outras formas [...]. Tive, também, um processo em que foi aplicada uma pena de prisão efectiva [...], queriam que eu alterasse a decisão, o que não era possível, ou seja, queriam que eu revogasse a minha própria decisão. Nesse caso, recebi ameaças [...]. (Ent. 120J)

Existe pressão política, mas não é directamente sobre nós. A pressão política é exercida mais directamente sobre os magistrados que estão nos tribunais. O que sentimos [Ministério Público] são condicionalismos indirectos, por exemplo, não nos dão meios suficientes para desenvolvermos o nosso trabalho, impõem-nos restrições orçamentais que não nos permitem ir mais além. Há colegas que estão a trabalhar em processos mediáticos que deviam ter protecção policial e não têm. (Ent. 121MP)

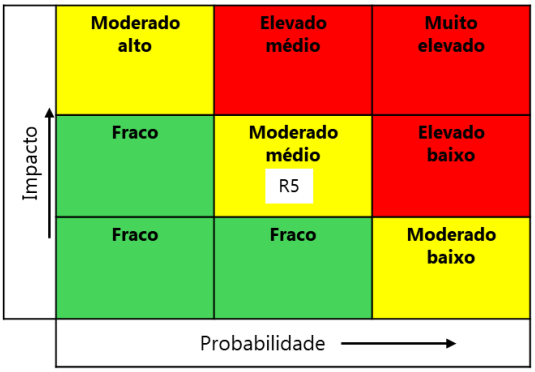
Eu já senti pressão política no meu trabalho, mas não quero desenvolver. Basta olhar para as notícias do que se passa no país. (Ent. 123MP)

| ÁREA DE VULNERABILIDADE 4 | CONDIÇÕES DE TRABALHO |
|---|---|

A fragilidade das condições de trabalho, designadamente, as baixas condições salariais, pode constituir um factor potenciador do risco de corrupção no sistema de administração da justiça, podendo colocar alguns actores em situação de maior vulnerabilidade a incentivos financeiros oferecidos, por exemplo, por litigantes com poder económico ou pelos seus advogados. Por um lado, se o salário não for suficientemente compensatório, os actores judiciais podem ser mais facilmente corrompíveis e, por outro lado, as más condições de trabalho podem, também, traduzir-se em atrasos para os litigantes, proporcionando um contexto propiciador de subornos (Rose-Ackerman, 2007: 23)[114]. Acresce, ainda, o efeito dos salários baixos na tolerância social à corrupção, no sentido em que pode ser considerada moralmente menos repreensível a aceitação de subornos. Adicionalmente, considerando o peso das condições remuneratórias na atractividade das carreiras, os baixos salários podem ter impacto na diminuição da qualidade dos actores judiciais recrutados, em consequência de uma diminuição da procura por parte de técnicos mais qualificados que procuram sectores de actividade que oferecem condições mais competitivas[115].

## Classificação do risco

| Risco | Classifi-cação |
|---|---|
| R5 - Risco de vulnerabilidade dos actores judiciais a práticas de corrupção por condições de trabalho frágeis, sobretudo baixos salários | Moderado médio |




**Observação**

As condições de trabalho, designadamente, o baixo nível de remuneração, podem potenciar o risco de permeabilidade dos actores do sistema de administração da justiça a contrapartidas financeiras em troca da prática de actos que configuram situações de corrupção.

[114] Alguns estudos empíricos realizados noutros países sublinham que as estratégias para enfrentar a corrupção judicial devem incluir, em cada uma das instituições do sector de justiça, a garantia de que os salários permitem manter o poder de compra dos actores judiciais em termos reais (...)(Basabe-Serrano, 2013; Simon, 2020b; Voigt, 2007).

[115] O aumento de salários pode atrair pessoas mais qualificadas para o sistema judicial, com potencial de contribuir activamente para transformar as suas instituições. Aumentar os salários pode, assim, ser uma medida eficaz na prevenção da corrupção, desde que acompanhada de outras medidas de monitorização e adequação das sanções previstas (Haque & Sahay, 1996).

## Medidas de mitigação

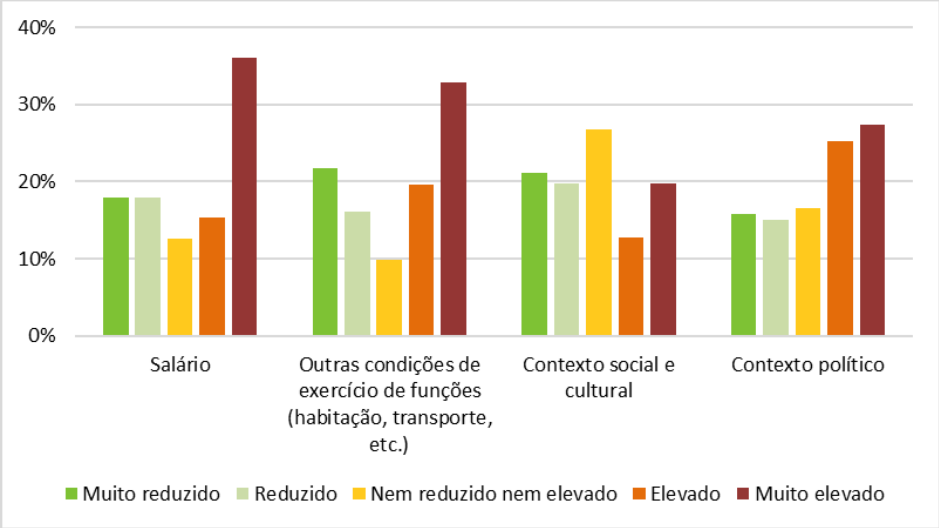
Além de outras medidas de mitigação indicadas em outras áreas de vulnerabilidade como, por exemplo, a realização de acções de sensibilização para a prevenção da corrupção durante as fases de recrutamento de profissionais para as instituições do SAJ:

- **Reforço do financiamento das instituições do SAJ**, em função da disponibilidade orçamental do Estado. É fundamental melhorar as condições de trabalho dos profissionais nas diferentes áreas da justiça e, em geral, dotar os tribunais de melhores condições materiais para o desenvolvimento da sua actividade, designadamente no que respeita a infra-estruturas, equipamentos e segurança dos actores judiciais.
- **Revisão de carreiras e quadros salariais**, sobretudo, das posições mais baixas. Incentivos salariais e de promoção profissional podem constituir medidas de prevenção relevantes, quer para estimular uma conduta menos permeável a actos de corrupção, designadamente, à aceitação de subornos, quer para reforçar a atractividade das carreiras do SAJ e reter os profissionais mais competentes.

## Evidências

Os dados empíricos, designadamente os resultados do inquérito, indicam um impacto elevado das **condições salariais e outras condições de exercício de funções** (por exemplo, habitação e transporte) na possível ocorrência de actos de corrupção envolvendo actores judiciais.

**Gráfico 12. Impacto dos seguintes factores na possível ocorrência de actos de corrupção envolvendo actores judiciais (magistrados judiciais, magistrados do MP e oficiais de justiça) (n=150)**




Fonte: CES-OPJ.

Dos factores mais preditores de ocorrência de actos de corrupção, o salário foi identificado como um dos mais significativos por parte dos respondentes ao inquérito por questionário, com 51,3% a classificar como elevado e muito elevado o impacto do salário na possível ocorrência de actos de corrupção envolvendo actores judiciais. Embora não existam diferenças significativas quanto às respostas dos magistrados judiciais e do Ministério Público relativamente a esta questão, com alguma surpresa, os oficiais de justiça respondentes são o grupo profissional que atribui menos

relevância ao impacto do salário na ocorrência de actos de corrupção (apenas 18,8% dos respondentes o classifica de elevado e muito elevado).

Estes dados são consonantes com os indicadores do quadro seguinte, assinalando-se a insatisfação da maioria dos respondentes, quer com o seu salário, quer com outras condições de exercício de funções, como a habitação, o transporte e outras, respectivamente, 61,9% e 61,6%. Por outro lado, **a segurança é, também, uma dimensão no centro das preocupações de muitos actores judiciais** respondentes que atribuem grande peso à insatisfação com a protecção contra ameaças físicas e a protecção contra intimidações, respectivamente, 77,1% e 77,9%.

**Quadro 3. Como avalia o seu grau de satisfação quanto às condições de trabalho no que diz respeito às seguintes dimensões? (n=141)**

| | Nada satisfeito/a | Pouco satisfeito/a | Nem pouco nem muito satisfeito/a | Satisfeito/a | Muito satisfeito/a |
|---|---|---|---|---|---|
| Espaço de trabalho | 20,6% | 24,1% | 14,9% | 30,5% | 9,9% |
| Equipamento informático | 25,9% | 33,8% | 15,8% | 20,9% | 3,6% |
| Salário | 61,9% | 22,3% | 12,2% | 2,9% | 0,7% |
| Outras condições de exercício de funções (habitação, transporte e outras) | 61,6% | 26,1% | 7,2% | 4,3% | 0,7% |
| Protecção contra ameaças físicas | 77,1% | 16,4% | 2,1% | 3,6% | 0,7% |
| Protecção contra intimidações | 77,9% | 12,9% | 5,7% | 2,9% | 0,7% |
| Acesso a legislação | 29,5% | 25,9% | 20,9% | 20,9% | 2,9% |
| Acesso a jurisprudência e a bibliografia relevante | 27,9% | 32,1% | 22,9% | 15,0% | 2,1% |
| Formação inicial adequada às funções desempenhadas | 12,2% | 17,3% | 15,8% | 46,0% | 8,6% |
| Formação contínua adequada às funções desempenhadas | 27,9% | 32,9% | 17,1% | 20,0% | 2,1% |

Fonte: CES-OPJ.

A insatisfação com as condições de trabalho e a identificação destes factores enquanto potenciadores de situações de corrupção nas instituições do sistema de administração da justiça foram, igualmente, dimensões muito salientadas pelas pessoas entrevistadas.

> É preciso ver que uma das causas da vulnerabilidade dos magistrados face a comportamentos pouco éticos ou mesmo a corrupção decorre das suas condições de trabalho. Não é apenas o salário que é baixo, são as condições em que trabalhamos e vivemos. [...] O problema é que não se está a cumprir o Estatuto. Os magistrados não têm os direitos estatutariamente previstos. O direito ao transporte é uma garantia para o próprio cidadão, porque lhe assegura que o juiz do seu caso não viaja no chapa com a contraparte e vai julgar o processo de forma isenta e com a imparcialidade que se exige. Os magistrados enfrentam muitos desafios que são consequência da falta de condições. (Ent. 118J)

> É preciso compreender que as nossas condições de trabalho não são boas. Por exemplo, eu posso estar diariamente num tribunal novo, recentemente construído, mas tenho falta de recursos de todo o tipo. Se eu precisar de imprimir, tenho de estar a pedir a alguém, porque não tenho uma impressora no meu gabinete. (Ent. 114J)

> O Estado deve assumir as suas responsabilidades e assegurar que os magistrados não fiquem em situações de vulnerabilidade e que possam ser seduzidos ou aliciados por estes processos de corrupção, mesmo quando são de pequena monta. As regalias conferidas aos magistrados em resultado da função nobre que desempenham, devido à falta de recursos, têm sido retiradas. Por exemplo: rendas de casa, subsídios de risco, de localização, de combustível, de saúde. São questões básicas, mas que estão ausentes, e isso não ajuda. Os magistrados trabalham em exclusividade, e isso também não ajuda. (Ent. 3MP)

> O que é necessário é cumprir o Estatuto, por exemplo, os magistrados devem todos ter direito a transporte. A nossa independência está posta em causa quando corremos o risco de partilhar o transporte público com o arguido. Nós não devíamos estar sujeitos a estas situações, porque nos humilham. A questão do salário também é muito grave. Sobretudo os magistrados que estão a acabar de entrar, ganham muito mal. O acesso a habitação devia estar garantido, porque as rendas estão muito altas e os salários dos magistrados são insuficientes para pagar uma habitação que lhes garanta dignidade. Se fossem dadas estas condições mínimas aos magistrados, eles teriam mais condições para servir bem. (Ent. 120J)

> Faltam muitos meios. Eu nem sequer tenho computador na sala de audiências. Como é que eu posso imprimir mais celeridade aos processos nestas condições? (Ent. 119J)

No que respeita às condições de trabalho, a reivindicação de um nível salarial dos actores judiciais que lhes garanta o seu poder de compra em termos reais foi muito referida.

> Os conservadores e os notários não são diferentes das outras pessoas, dos outros funcionários judiciais, dos outros funcionários públicos. E a corrupção é fácil de acontecer. Por exemplo, a TSU significou uma verdadeira perda de rendimentos das pessoas. E estas pessoas têm compromissos, têm família e, por isso, quando surge a possibilidade de conseguir tirar algum proveito, por vezes, não dizem que não. Não significa que seja sempre assim e que seja extensível a todos os profissionais, mas são coisas que acontecem. Quando estas coisas acontecem com pessoas que trabalham no campo da justiça, ainda é mais gravoso. (Ent. 43C)

> É preciso compreender que os salários são baixos e, por vezes, são pagos com atraso. Nós devíamos receber o nosso salário entre o dia 25 e dia 30 e, por vezes, recebemos no dia 10 do mês seguinte. Por outro lado, nós estamos obrigados a exclusividade. Não há dignidade de barriga vazia. Imagine a pressão que sentem os colegas quando têm o salário em atraso e precisam, por exemplo, de pagar a escola dos filhos. Se, nesse dia, aparecer alguém a oferecer uma quantia, a natureza humana pode dar para ceder. É preciso ser muito determinado para não cair em tentação e recusar um valor quando a pessoa está carente desse valor. O Estado propicia essas situações de corrupção dos magistrados quando não assegura salários dignos. (Ent. 114J)

> Um juiz no início de carreira recebe muito pouco e está muito exposto. Se for colocado fora de Maputo, se tiver de ir para longe, e tiver de levar consigo a família, fica numa situação bastante difícil. As tentações podem surgir e depois é difícil controlar a situação. Isto não são desculpas, é apenas perceber que estamos muito expostos na nossa profissão. Os oficiais estão mais susceptíveis a estas tentações, desde logo, porque estão mais expostos a contactos, os seus salários são mais baixos e, por vezes, há trocas de favores que nem sequer são entendidas como corrupção. (Ent. 128J)

> Na minha opinião, os baixos salários aumentam a fragilidade dos juízes face a eventuais propostas que possam surgir. Basta pensar que o salário é insuficiente

> para as pessoas cumprirem as responsabilidades familiares mínimas. Numa situação em que as pessoas estão aflitas para pagar as contas, se surgir uma oferta, pode haver a tentação de ceder. (Ent. 112J)
>
> Para ultrapassarmos esta doença que afecta toda a sociedade, o primeiro passo deve ser aumentar os salários. Principalmente os oficiais de justiça ganham muito mal. As pessoas dificilmente conseguem viver com um salário mínimo de 8 mil meticais e, por isso, são mais permeáveis a qualquer coisa que lhe possam oferecer em troca de favores ilícitos. Quando as pessoas não têm pão na mesa, perdem a ética. (Ent. 116J)
>
> É certo que não há justificação para as pessoas se envolverem em esquemas de corrupção, mas também devemos fazer um esforço para compreender porque é que estas situações ocorrem com tanta frequência. Na minha opinião, os salários são muito baixos, o que as pessoas ganham com o seu trabalho não é suficiente para viver com uma dignidade mínima e, por isso, é fácil aceitar facilitar a vida a terceiros quando são aliciados para o fazer. (Ent. 110F)

No entanto, assinalam-se, também as perspectivas dos actores entrevistados que salientam que as condições salariais dos magistrados, por não serem piores do que as praticadas noutros sectores do Estado, não podem servir de justificação para a ocorrência de actos de corrupção.

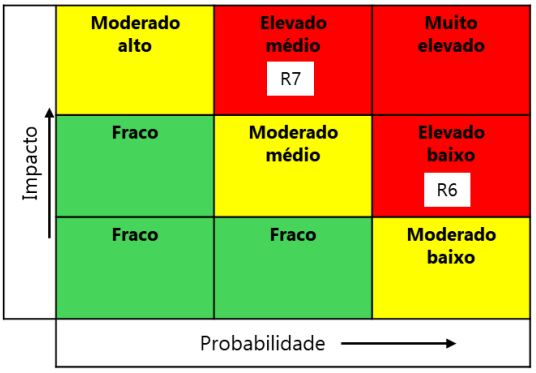
> As condições salariais e de trabalho não são piores do que nos outros sectores do Estado, bem pelo contrário. Por isso, não podem servir de justificação. (Ent. 103J)
>
> É certo que os salários não são bons, mas isso não pode ser desculpa. A nossa missão é servir o país e as pessoas. Nós viemos para a magistratura sabendo que não íamos ficar ricos. O salário é baixo para viver e para assumir as nossas responsabilidades familiares. Mas, se o salário baixo fosse a única motivação para a corrupção, as pessoas economicamente mais favorecidas não se envolviam em corrupção e sabemos que no nosso país isso não é verdade. (Ent. 120J)
>
> Normalmente, justifica-se a corrupção pelo facto de os salários serem baixos. Eu não concordo com essa opinião. Isso tem a ver com o carácter da pessoa. Nem todas pessoas que têm salários baixos se envolvem em casos de corrupção. (Ent. 66MP)
>
> O argumento de que a corrupção é facilitada pelos baixos salários e pelo custo de vida tem pouca credibilidade. A corrupção depende do carácter de cada um, da maneira como assume os valores da ética e se comporta de acordo com esses valores. (Ent. 98MP)
>
> Mas, não nos iludamos, a corrupção não é apenas uma questão de valores económicos. Quem mais ganha, continua a ser corrupto e a exigir dinheiro, a aceitar dinheiro. Acho que a corrupção é essencialmente uma questão de valores éticos. As pessoas têm de ser essencialmente íntegras, ter os seus valores morais e éticos, e estarem conscientes de que trabalhar na justiça implica essa exigência. (Ent. 129MP)

## ÁREA DE VULNERABILIDADE 5 | TRANSPARÊNCIA INSTITUCIONAL

A corrupção é facilitada, nos sistemas judiciais, pelos baixos índices de transparência das organizações da justiça[116], levando a que as partes envolvidas no processo judicial, os meios de comunicação social ou o público em geral tenham dificuldade em obter informação sobre o seu funcionamento e desempenho funcional (Rose-Ackerman, 2007: 23). A questão da transparência dos sistemas judiciais envolve múltiplas dimensões relacionadas, designadamente, com o acesso às instituições do sistema judicial, indicadores de desempenho, publicidade das decisões judiciais, informações sobre várias vertentes organizacionais e funcionais, entre outras. Reconhece-se que a transparência institucional é condição crucial para que as instituições possam desenvolver as competências que o quadro legal lhes confere na exigência de um desempenho profissional, por parte dos seus membros, de acordo com elevados padrões de ética e deontologia e para uma acção eficaz de prevenção da corrupção.

### Classificação dos riscos

| Riscos | Classificação |
|---|---|
| R6 - Risco de falta de transparência no funcionamento das instituições do sistema de administração da justiça, dificultando o seu escrutínio | Elevado baixo |
| R7 - Risco de facilitação da instrumentalização da acção das instituições da administração da justiça | Elevado médio |




### Observação

A falta de transparência das instituições do SAJ é um factor potenciador de corrupção, dificultando o acesso a informação sobre a organização, o funcionamento e o desempenho funcional das organizações da justiça, bem como sobre as decisões judiciais, designadamente, de processos relacionados com casos de corrupção.

### Medidas de mitigação

- **Construção ou actualização dos websites das instituições do SAJ**. Tendo em vista a melhoria da transparência, as principais instituições do SAJ devem dispor de websites com informação actualizada sobre a estrutura organizacional, missão, funcionamento, contactos,

[116] A transparência nas instituições do SAJ é objecto de análise mais detalhada no relatório da actividade 2 da subcomponente 1.2. deste Programa "Diagnóstico das estratégias de comunicação e dos sistemas de informação das instituições do sistema de justiça".

etc. Esta medida deve ser concretizada, com carácter prioritário, nas instituições cujo website não se encontra funcional ou que ainda não dispõem de website. Por exemplo, é fundamental que o Conselho Superior da Magistratura Judicial disponha de um website funcional onde sejam publicadas atempadamente informações relevantes, designadamente, as suas deliberações.

- **Publicação online das decisões judiciais**. Deve ser assegurada a possibilidade de conhecimento e acesso público às decisões dos tribunais, concretizando o direito à informação e o princípio da publicidade das decisões judiciais, que resulta de várias recomendações internacionais, bem como da legislação moçambicana. Com o objectivo de disponibilizar à comunidade jurídica e a todos os cidadãos acesso livre, e de forma facilmente compreensível, a um repositório de jurisprudência dos tribunais de Moçambique, será concedido apoio para a publicação de decisões judiciais, à semelhança do que já foi feito noutros países, com base na tecnologia desenvolvida pelo Conselho Superior da Magistratura de Portugal e pelo Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, no âmbito do projecto "ECLIPT" que teve o apoio financeiro do Programa de Justiça da União Europeia. Não sendo possível, pelo menos numa primeira fase, assegurar a publicidade de todas as decisões, deve dar-se prioridade à publicidade de todas as decisões do Tribunal Supremo e dos Tribunais Superiores de Recurso. Esta medida será apoiada com a disponibilização de equipamentos informáticos (computadores e digitalizadores), de software de interface de publicação das decisões e de acções de formação dos responsáveis pelo tratamento e publicação das decisões judiciais.
- **Realização de um seminário sobre os desafios ao aprofundamento da transparência das organizações da justiça e elaboração e disseminação dos "Cadernos do seminário"**. O seminário deve contar com a participação de actores judiciais das organizações de justiça de Moçambique e de outro país. Do seminário deverá resultar a elaboração e disseminação dos **Cadernos do seminário sobre os desafios ao aprofundamento da transparência das organizações da justiça**, com a sistematização dos principais pontos abordados e recomendações de organizações internacionais nesta matéria, pelo que deverá ser amplamente disseminado. Tendo em vista a sustentabilidade da medida, os Cadernos do seminário devem ser disseminados no âmbito das acções de formação realizadas pelo CFJJ.
- **Publicação e disseminação de indicadores de desempenho** funcional e profissional **(estatísticas da justiça)**. Sendo a informação estatística da justiça uma ferramenta essencial, tanto no planeamento, como na monitorização do desempenho, é fundamental que as instituições do SAJ assegurem e publiquem, pelo menos numa base anual, dados estatísticos fiáveis, abrangentes (incluindo diversas variáveis) e detalhados sobre o desempenho funcional das instituições do sistema judicial, com destaque para os tribunais e para as organizações do Ministério Público.
- **Elaboração de *factsheets* digitais**, com periodicidade quadrimestral, com informação sobre o desempenho das instituições (número de processos entrados, número de processos concluídos, acções de formação ou outros eventos realizados, entre outros), a disponibilizar nos respectivos sites. Além disso, deve constar informação específica e mais detalhada sobre os processos de corrupção e criminalidade conexa (número de processos entrados, pendentes, concluídos e duração, por tipo de criminalidade). A sistematização e divulgação pública desta informação devem ser encaradas, pelas organizações do sistema judicial, como prioritárias.
- **Publicação de regras, condicionamentos e tabelas de distribuição de processos**. Além das regras aplicáveis e das tabelas de distribuição de processos, deve também ser publicada, quer através da afixação nos tribunais, quer no website do Tribunal Supremo, informação sobre os condicionamentos às operações de distribuição. Contudo, o princípio da publicidade como salvaguarda da imparcialidade e transparência no âmbito judicial não tem carácter absoluto e, por isso, devem ser excluídos das tabelas de distribuição os processos que sejam, pela sua

natureza, especialmente sensíveis por o tratamento desses dados poder implicar riscos significativos para os direitos e liberdades fundamentais a tutelar ou aqueles cuja publicidade de distribuição possa pôr em causa o fim ou utilidade do processo.

- **Publicação dos resultados de auditorias internas e da acção inspectiva e disciplinar** nos websites das instituições do sistema de administração da justiça, com garantia da protecção dos dados pessoais. A divulgação dos resultados das acções inspectivas, além do efeito de transparência que se pretende, também permite avaliar o cumprimento das normas legais e regulamentares e, por conseguinte, contribui para a superação de lacunas e melhoria dos procedimentos. Deve destacar-se, de forma clara, a informação quanto aos processos abertos por suspeita de práticas de corrupção.

## Evidências

As acções com potencial de introduzir mais transparência no sistema de justiça são apontadas pelos entrevistados como uma transformação necessária a concretizar no âmbito da estratégia anticorrupção nas instituições do sistema judicial.

> É necessário pensar estas questões no contexto social, económico e histórico do país. Moçambique é um Estado fechado em termos de partilha de informação, tem uma cultura muito forte de secretismo que é partilhada por todas as instituições. E o judiciário não é excepção, também tem esta cultura de não partilha de informação. Eu penso que o nosso papel também é intermediar a relação entre o judiciário, que é fechado, e a sociedade. Daí o nosso esforço para realizar um trabalho de divulgação de dados sobre os casos de corrupção e o número de magistrados e oficiais de justiça envolvidos nesses casos. (Ent. 18O)

> Não há informação estatística disponível sobre o judiciário. [...] Existe um problema de ausência de publicação de estatísticas que contribui para a falta de transparência do sistema. Se não são divulgadas as estatísticas, não é prestada informação. O judiciário comunica muito mal. (Ent. 17O)

> Eu acho que o grande desafio que o sistema de justiça moçambicano enfrenta é o da sua credibilidade. É um desafio enorme. Há inúmeras situações, episódios, escândalos, que foram desacreditando o sistema e os actores que nele actuam. Tudo isso contribuiu para uma enorme perda de confiança nas instituições, nas suas práticas e nas decisões. (Ent. 127A)

Os mecanismos de **transparência e *accountability*** desempenham um papel essencial no combate à corrupção judicial[117]. Os sistemas judiciais com melhor organização têm, em regra, mecanismos de controlo mais eficazes na delimitação do arbítrio e permitem que os cidadãos, mas também as organizações da sociedade civil e a comunicação social tenham acesso a informação relevante sobre o seu desempenho, designadamente, sobre as decisões proferidas, de forma mais transparente, o que contribui para o escrutínio e, consequentemente, para a prevenção da corrupção. A **publicação das decisões judiciais é uma das vertentes da transparência** referidas pelos entrevistados que destacamos, também pelo seu efeito indirecto, quanto à melhoria de fundamentação das sentenças proferidas.

> O maior desafio é recuperar a credibilidade e a integridade. Para que isso suceda, é necessário assumir a transparência como uma meta a alcançar. Se houver transparência, consegue combater-se a corrupção e todas as ilegalidades do

[117] Ver, a este propósito, Guarnieri (2007).

> sistema judicial. E claro, é necessário haver agentes da justiça que também sejam íntegros e transparentes. Portanto, há uma conjugação de factores que implicam um grande esforço para serem superados. Essencialmente, que implicam vontade para que tudo aconteça de outra forma. (Ent. 127A)

> O sistema judicial não é transparente, não divulga dados que permitam aos cidadãos ter conhecimento sobre os processos que são julgados. [...] É uma cultura de total falta de transparência. Eu penso que esta situação é transversal a todas as instituições, mas nós olhamos mais para o judiciário, que deveria ser exemplar para toda a sociedade. (Ent. 17O)

> Temos um problema porque as decisões não são publicitadas. Apenas as do Tribunal Supremo são do conhecimento público. [...] Efectivamente, o Tribunal Supremo tem feito um esforço para publicar decisões e algumas são boas decisões, mas, em regra, as decisões não se tornam do conhecimento público. Mesmo para os advogados terem a certidão de sentença, há muita dificuldade, e não temos acesso a outras decisões, o que seria fundamental para a transparência do sistema e para nós próprios melhorarmos o nosso conhecimento. (Ent. 60A)

Outra vertente, destacada por vários entrevistados, diz respeito à acção dos órgãos de gestão e disciplina, que analisamos no ponto referente à acção disciplinar. Dadas as suas amplas competências, a transparência da acção dos Conselhos Superiores, designadamente, no que respeita ao tratamento dado às queixas contra magistrados, é uma vertente considerada essencial, não só para aumentar a confiança social no sistema judicial, mas também para garantir que a gestão e disciplina sejam realizadas de forma justa e imparcial.

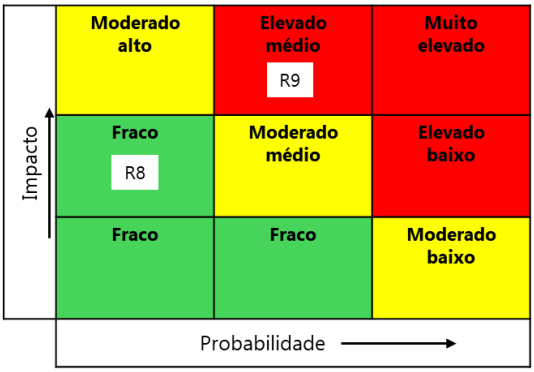
> É necessário haver mais transparência, porque parece que há filhos e enteados. Eu gostaria de saber como se investigam os casos em que alguém denuncia que um juiz é corrupto e, passado pouco tempo, o juiz é suspenso ou expulso. Ainda que haja suspeitas, estamos numa situação em que se desconfia muito dos juízes. (Ent. 118J)

| ÁREA DE VULNERABILIDADE 6 | ÉTICA E DEONTOLOGIA PROFISSIONAL |
|---|---|

Na prevenção e combate à corrupção, os códigos de ética e deontologia profissional são considerados, por vários relatórios e recomendações de organizações internacionais[118], essenciais para a definição de normas claras, orientadoras, do ponto de vista ético, do desempenho funcional dos actores judiciais, constituindo referenciais seguros e claros para identificar práticas inadequadas e para assegurar que os profissionais actuem de acordo com princípios éticos rigorosos. A regulação adequada nesta matéria, através desses códigos e outros instrumentos, representa uma etapa fundamental para garantir a integridade, a imparcialidade e a transparência no exercício das funções dos profissionais das instituições do sistema de administração da justiça, tendo um papel relevante na promoção da confiança pública, na prevenção de abusos de poder e de conflitos de interesse. Contudo, não basta a regulação, é fundamental criar condições para a sua efectividade. A insuficiência regulatória em matéria de ética e deontologia profissional e/ou o desconhecimento dessa normatividade por parte dos actores judiciais constituem factores potenciadores de riscos de corrupção.

## Classificação dos riscos

| Riscos | Classificação |
|---|---|
| R8 - Risco de desconhecimento, insuficiência e desadequação das normas de ética e deontologia profissional, pelos actores judiciais | Fraco |
| R9 - Risco de conduta desadequada em questões de ética e deontologia no exercício das funções dos actores judiciais | Elevado médio |




## Observação

As dimensões da ética e deontologia profissional, embora se encontrem previstas no plano normativo, carecem, por um lado, de alguma robustez, designadamente, na sua concretização, e, por outro lado, não estão devidamente disseminadas entre os actores judiciais, comprometendo o seu conhecimento e a efectivação no plano da prática, o que potencia os riscos de corrupção.

## Medidas de mitigação

- **Reforço do quadro normativo** em matérias de ética e deontologia profissional, acessível a todos os actores, de modo a apoiar efectivamente um sistema judicial independente e

[118] Ver, entre outros, o *Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity*, da UNODC, consultado a 30/04/2024, em https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ResourceGuideonStrengtheningJudicialIntegrityandCapacity/11-85709_ebook.pdf

imparcial, devendo incluir mecanismos para fazer cumprir essas normas. Os códigos de ética e conduta, embora já existentes, devem constituir verdadeiros instrumentos de carácter orientador, que visam estabelecer um compromisso de conduta, ética e deontológica por parte dos profissionais do sistema de administração da justiça.

- Realização de um **colóquio internacional sobre ética judicial**. Este evento deve focar-se na reflexão sobre questões de ética e deontologia no sistema de administração da justiça, designadamente, do seu papel de orientação da acção dos actores, considerando o interesse dos cidadãos, a sujeição a deveres estatutários e a princípios éticos, a prevenção dos riscos de corrupção e de conflitos de interesses. A reflexão desenvolvida durante o evento deve ser sistematizada de forma a integrar um **Dossier temático**, com legislação, análise de relatórios, recomendações internacionais e outra literatura relevante na matéria. O Dossier temático deve ser amplamente disseminado entre os actores judiciais.

**Observação**

Condutas, ética e deontologicamente desadequadas, por parte dos actores judiciais, criam um campo potenciador da ocorrência de actos de corrupção.

### Medidas de mitigação

- **Elaboração de um manual de formação** em matérias de ética e deontologia, destinado a ser utilizado no âmbito da formação inicial e contínua. O manual incluirá contributos para adequar os conteúdos formativos e as metodologias de formação às necessidades formativas dos diferentes grupos profissionais, considerando os respectivos contextos institucionais e funcionais. O manual deve conter uma estrutura do curso, conteúdos formativos, metodologias de formação, considerando a relevância da reflexão crítica sobre o tema, e bibliografia e outros materiais de apoio, devendo, ainda, atender a experiências internacionais e aprofundar o conhecimento sobre as recomendações da Global Judicial Integrity Network, da UNODC. O manual deve, ainda, incluir exemplos de questões para discussão, casos práticos e exercícios de simulação que podem ser utilizados em acções de formação, no decurso do programa ou futuramente, sobre estas temáticas. O documento deve ser disponibilizado no site do Programa.
- **Revisão dos programas de formação inicial e contínua dirigidos aos actores judiciais**, de modo a densificar os conteúdos relacionados com noções fundamentais sobre ética e deontologia profissional, que devem constar desses programas numa base permanente. Estudos e relatórios internacionais evidenciam a necessidade de investimento da formação nesta matéria.
- **Realização de um curso de formação contínua** dirigido a magistrados judiciais e magistrados do Ministério Público, sobre ética e deontologia profissional, composto por sessões a distância, comuns para magistrados judiciais e magistrados do MP, e dois workshops presenciais, um destinado a magistrados judiciais e outro a magistrados do Ministério Público. As sessões a distância antecedem as sessões presenciais e têm como objectivo contribuir para um conhecimento sólido e uma boa compreensão de princípios e recomendações internacionais, designadamente, os Princípios de Bangalore de Conduta Judicial, bem como da regulamentação em vigor em Moçambique, assegurando que os formandos se preparam adequadamente para o workshop presencial que complementa e aprofunda os conhecimentos e a compreensão adquiridos anteriormente e se centra na componente da efectivação da ética

e deontologia profissional. A formação deve incluir matérias relacionadas com as normas éticas e deontológicas, impedimentos e escusas, relações interpessoais no exercício da administração da justiça, imparcialidade, integridade e idoneidade, entre outras. O workshop presencial tem como principal objectivo criar um espaço de reflexão crítica sobre problemas éticos e respostas adequadas. O curso deve fornecer aos magistrados um quadro para a análise e resolução de questões éticas com que se possam confrontar. O curso de formação é dirigido, quer a magistrados com menos tempo de exercício de funções, quer a magistrados com mais anos de experiência, podendo estes contribuir para as discussões a desenvolver durante as sessões de formação, dando a conhecer a sua experiência sobre os possíveis dilemas éticos com que os magistrados podem deparar-se.

- **Densificação dos critérios de recrutamento dos actores judiciais** em matérias de ética e deontologia profissional. Considerando as crescentes exigências que a complexidade da vida em sociedade vem colocando ao sistema de administração da justiça, os critérios de recrutamento, sobretudo os de magistrados judiciais e do Ministério Público, devem ser avaliados no sentido de aferir se é necessário proceder a alterações para garantir que a selecção se faça dentro de parâmetros de qualidade mais exigentes, do ponto de vista das competências técnico-jurídicas, mas também dos padrões de ética e integridade dos candidatos, como competências indispensáveis ao desempenho das suas futuras funções.
- **Limitação do acesso aos gabinetes dos magistrados**. Definição, por parte do Conselho Superior da Magistratura Judicial e do Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público, de orientações no sentido de limitar o acesso dos advogados ou das partes processuais aos gabinetes dos magistrados judiciais e do Ministério Público.

## Evidências

A salvaguarda da integridade judicial e da efectiva aplicação do código de conduta e políticas de conflito de interesses dos juízes são apontadas, no Plano Estratégico dos Tribunais Judiciais (2022-2026), como funções essenciais do Conselho Superior da Magistratura Judicial[119]. O grande desafio é, na verdade, o da efectivação dos códigos de ética e de conduta, no plano da prática. Relativamente à dimensão da integridade dos actores que intervêm no sistema de justiça, ainda que existam já alguns **Códigos de Ética**[120], designadamente, o Código de Ética dos Magistrados Judiciais (Resolução 2/CSMJ/P/2022) e o Código de Ética e Deontologia Profissional dos Magistrados do Ministério Público (Despacho 10/GAB-PGR/2017), não são suficientes para operar

[119] Os Conselhos Superiores desempenham um papel essencial na gestão e disciplina das magistraturas, sendo, por essa via, centrais na prevenção da corrupção judicial, em várias dimensões, designadamente no que respeita à elaboração de códigos de ética e conduta, fornecendo directrizes sobre o desempenho profissional, a imparcialidade, a integridade e a promoção de uma cultura de responsabilidade e transparência e na acção disciplinar perante situações de corrupção envolvendo magistrados (Ginsburg & Garoupa, 2008).

[120] A UNODC recomenda que os códigos de ética sejam desenhados e implementados pelos próprios actores judiciais, reconhecendo a importância de prever directrizes adequadas, relevantes e claras, adaptadas às especificidades do sistema judicial de cada país (ver o *Commentary on The Bangalore Principles of Judicial Conduct* e o *Implementation guide and evaluative framework for article 11, da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção*). Recomenda, também, a participação de actores da sociedade civil e académicos. Estes códigos devem, segundo as recomendações da UNODC, estabelecer normas de conduta ética e fornecer orientação para o desempenho funcional dos actores judiciais, e ser incluídos na formação judicial e disseminados junto da sociedade civil. *O Implementation guide and evaluative framework for article 11* recomenda, ainda, aos Estados considerarem a possibilidade de encorajar o sistema judicial a estabelecer mecanismos próprios para receber, investigar e resolver queixas de conduta pouco ética por parte de membros do sistema.

transformações[121]. É necessário que o que neles está normatizado seja efectivamente levado à prática, exigindo-se, igualmente, um controlo mais eficiente e eficaz de todos os comportamentos ética e legalmente menos adequados ou mesmo irregulares.

**O Código de Ética dos Magistrados Judiciais (Resolução 2/CSMJ/P/2022)** assenta em princípios fundamentais orientadores da conduta dos magistrados, entre os quais se destacam os princípios da independência, da imparcialidade, da transparência e da responsabilidade social. Prevê, quanto ao princípio da independência, que o magistrado judicial decide de forma justa sem se deixar influenciar por factores alheios ao direito e à justiça, e que deve abster-se de participar em eventos para angariação de fundos ou financiamento de partidos políticos, em campanhas eleitorais ou de propaganda político-partidária (artigo 6.º). O objectivo anticorrupção do Código de Ética dos Magistrados Judiciais está expresso, tanto indirectamente, ao fazer-se menção, no Preâmbulo, a que a independência dos juízes não deve ser confundida, assumida e utilizada como privilégio individual para benefício pessoal do juiz, como expressamente no artigo 10.º do Diploma, denominado "Combate à Corrupção". Qualifica a corrupção praticada, aceite ou permitida por magistrados judiciais como o maior flagelo para a sua actividade e para a sua função judicial. No combate à corrupção, o magistrado judicial deve observar um conjunto de valores e uma conduta ética, onde se inclui adoptar as medidas necessárias para evitar que possa surgir qualquer dúvida razoável sobre a legitimidade das suas receitas e da sua situação económico-patrimonial; recusar benefícios ou vantagens de ente público, privado ou de pessoa singular que possa comprometer a sua independência funcional; não usar o património público para fins pessoais, bem como praticar actos que lesem ou que sejam susceptíveis de reduzir o seu valor; abster-se de utilizar bens apreendidos em processo judicial sob sua lavra em benefício próprio, de familiares ou de terceiros; e assumir o compromisso de estabelecer programas gerais de sensibilização, prevenção e combate à corrupção, para evitar a sua ocorrência no seio do judiciário (artigo 10.º).

**O Código de Ética e Deontologia Profissional dos Magistrados do Ministério Público (Despacho 10/GAB-PGR/2017, de 17 de Agosto)**, diferentemente dos magistrados judiciais, não inclui qualquer menção directa ao combate à corrupção. Contudo, estabelece um conjunto de deveres dos magistrados do Ministério Público que dialogam directamente com o objectivo anticorrupção. O Código visa contribuir para o cumprimento integral dos valores e deveres dos magistrados do Ministério Público consagrados na constituição, que incluem o conjunto de regras e princípios obrigatórios de integridade, ética e identidade socioprofissional. Este Código estabelece, para além dos deveres gerais[122] e especiais[123], outros deveres subjacentes à acção

[121] É, também, de referir, o Código de Conduta do Funcionário e Agente do Estado, aprovado pela Resolução n.º 15/2018, do Conselho de Ministros, que se aplica, entre outros, a funcionários e agentes do Estado que prestem serviço nos serviços de apoio técnico e administrativo dos Tribunais e do Ministério Público.

[122] São deveres gerais dos magistrados do Ministério Público, entre outros, os seguintes: a) respeitar e fazer cumprir a constituição, as leis nacionais e os instrumentos jurídicos internacionais vigentes no país, conscientes dos deveres éticos inerentes ao exercício das suas funções; b) promover a defesa do interesse público, a livre consciência e autonomia funcional do ministério público e dos seus magistrados; c) promover e defender o prestígio do Ministério Público, valorizando as suas atribuições constitucionais e legais (artigo 3.º).

[123] São deveres especiais dos magistrados do Ministério Público: a) desempenhar as suas funções com honestidade, lealdade, isenção, zelo e dignidade; b) guardar segredo profissional, nos termos da lei; c) comportar-se na vida pública e privada de acordo com a dignidade e o prestígio do cargo que desempenha; d) cumprir com os prazos processuais estabelecidos na lei; e) comparecer pontualmente às diligências; f) residir na área de jurisdição onde se situa o órgão do Ministério Público, em que exerce funções; g) usar traje profissional em todas as audiências de discussão e julgamento e em todos os actos oficiais cuja solenidade o exija; h) não se ausentar da área de jurisdição em que exerça funções sem prévia autorização do seu superior hierárquico, salvo as ausências por motivo de licenças ou férias, fins-de-semana e feriados e, em caso ponderoso de extrema urgência que não permita a obtenção

funcional dos magistrados do Ministério Público, como o dever da autonomia, da imparcialidade e isenção e da integridade. No que respeita ao dever da autonomia, no exercício das suas funções, os magistrados do Ministério Público devem: a) actuar de acordo com a lei e a sua convicção, imunes a quaisquer influências ou ingerências, pressões ou interferências, directas ou indirectas, dos poderes legislativo ou executivo ou de qualquer outra fonte; b) repudiar e rejeitar qualquer intervenção ou tentativa de intervenção de qualquer natureza que pretenda interferir ilegitimamente na sua actuação e reportar qualquer tentativa de influência ou ingerência susceptível de pôr em causa a sua autonomia (artigo 6.º). No mesmo sentido, quanto ao dever de integridade, o código estabelece que os magistrados devem exercer com dignidade, não aceitando, directa ou indirectamente, prendas, vantagens, benefícios ou recompensas de qualquer natureza que possam ser razoavelmente percebidas como condicionando a sua actuação funcional independente, isenta e imparcial e adoptar medidas necessárias para evitar que possa surgir qualquer dúvida razoável sobre a legitimidade dos seus proventos e da sua situação económico-patrimonial.

O principal desafio, como foi assinalado pelos entrevistados, não está tanto na densificação do quadro regulador em matéria de ética e deontologia profissional, mas sim na sua efectivação prática, incluindo a sua disseminação e conhecimento.

> É fundamental que os magistrados judiciais iniciem as suas funções cientes da importância das funções que desempenham e das suas obrigações éticas e deontológicas. (Ent. 29J)

> Não é um problema de legislação. É claro que poderia ser mais progressista nestas matérias, mas a legislação que temos será a suficiente. O problema é o da sua aplicação e da sua eficácia. [...] Os códigos de ética, que todos os sectores profissionais têm, são ineficazes. Qual a relevância de haver um código a dizer que não se pode cometer o crime de corrupção, ou outros afins, se as pessoas acham que é legítimo cometer esses crimes? Ou seja, a legislação existe, mas não é aplicada, não é tida em consideração. (Ent. 128J)

> O que existe é o Código de Ética aprovado em 2022 pelo Conselho Superior de Magistratura Judicial. O Código foi aprovado, mas não foi muito divulgado, pelo que não há um conhecimento generalizado do que determina. (Ent. 44J)

> O Código de Ética dos Magistrados do Ministério Público, que foi aprovado em 2017, não está suficientemente divulgado. É invocado por muitas pessoas, mas a maior parte não conhece as suas normas. O Conselho Superior tem feito um esforço para que seja conhecido. (Ent. 3MP)

> Os códigos existem. E depois? É só mais um código. Toda a gente sabe que existem, mas também toda a gente os ignora. Estão lá. Estão nos gabinetes de toda a gente, mais nada. Não são os códigos, ou os regulamentos, que impedem a corrupção. (Ent. 130MP)

> Os códigos de ética e os estatutos existem. Nós sabemos que existem. Sabemos do que tratam, mas não estão adequados ao nosso dia a dia. Cada um procede de acordo com as suas circunstâncias, com a sua consciência e não vai lá consultar os códigos. Eles estão lá, mas a sua eficácia é muito reduzida, para não dizer nenhuma. (Ent. 131F)

> É necessário ser-se forte e não nos deixarmos aliciar. Os códigos são importantes, porque dizem como nos devemos comportar, mas a forma como nos

prévia de autorização, devendo, nestes casos, comunicar ao superior hierárquico e manter-se comunicável; i) cumprir todos os demais deveres estabelecidos por lei (artigo 4.º).

> comportamos tem a ver essencialmente com aquilo que somos, com a educação que tivemos, com os nossos valores. (Ent. 6F)
>
> Os oficiais de justiça têm o seu próprio estatuto e também estão sujeitos à lei de probidade pública, portanto não é um problema de falta de enquadramento legal, é um problema das práticas que se foram enraizando ao longo dos anos. (Ent. 121MP)

Alguns entrevistados salientaram a essencialidade de densificar os critérios de recrutamento dos magistrados, para assegurar o ingresso de magistrados com perfil técnico, mas também de integridade, adequado.

> É necessário ter muitas cautelas com o recrutamento que está a ser feito. Há muitos juízes íntegros e, nesses casos, é possível melhorar a parte técnica, mas é muito difícil mudar o carácter das pessoas. No recrutamento e mesmo ao longo da carreira, os juízes deviam estar sujeitos a monitorização e a testes psicotécnicos. Temos pessoas a entrar na magistratura judicial que vêm de outras áreas. Conhecendo as nossas instituições e os seus vícios, eu pergunto se estamos a fazer uma boa selecção de magistrados? É preciso acompanhar o trabalho dos magistrados e eu penso que nem a Inspecção nem o Conselho têm meios para fazer esse acompanhamento de forma a compreender se há irregularidades. (Ent. 119J)
>
> O recrutamento também é muito importante [...]. Há pessoas a serem recrutadas que tiveram já problemas devido à sua falta de integridade e, portanto, o recrutamento não está a funcionar bem. Não é apenas uma questão de perfil técnico das pessoas, é uma questão de perfil mais individual. Por exemplo, [...] a selecção das pessoas deve ser feita através de critérios muito rigorosos, não podemos estar à espera de que as pessoas se retractem e não voltem a cometer actos que já cometeram no passado. (Ent. 121MP)

Ainda no que respeita à conduta desadequada em questões de ética e deontologia no exercício de funções dos actores judiciais, as regras e/ou a prática que regem as **relações entre juízes, advogados e partes processuais** podem facilitar a corrupção. Se um juiz tem por hábito reunir-se com o advogado de uma das partes sem a presença da outra, isso pode constituir uma oportunidade para a corrupção (Rose-Ackerman, 2007: 23). Esta situação em particular foi enfatizada por vários entrevistados que identificam como problemática a possibilidade de os juízes receberem uma das partes ou os advogados, sem estarem na presença da outra parte.

> Já me aconteceu, noutro tribunal, julgar um [...]. Foi condenado a uma pena de prisão substituída por uma pena de multa. Passado uns dias, foi ao tribunal procurar-me para me agradecer, tirou um envelope com dinheiro do bolso e queria agradecer-me. Eu disse-lhe para ir entregar esse dinheiro às pessoas que passam fome, principalmente as crianças. Eu nunca lhe pedi nada e a pena aplicada foi justa. Mas ele achou que me devia agradecer. A partir dessa situação, nunca recebo pessoas no meu gabinete sem estar na presença de mais alguém. (Ent. 118J)
>
> Há muita pressão dos advogados, sobretudo porque querem celeridade processual. Eu recuso-me a receber advogados no meu gabinete sem estar presente um funcionário da secção. Por vezes, alguns advogados dizem que vão trazer alguma coisa e eu digo para não trazerem porque ninguém neste tribunal vai aceitar nada. E mesmo os utentes só os recebo se estiver acompanhada. Este cuidado tem um efeito dissuasor, porque se as pessoas vierem com intenção de me aliciar, ao verem que estou acompanhada e ao confrontarem-se com a minha

atitude de recusa face a qualquer pedido ou oferta, ficam com receio de falar e de pedir para as favorecer. (Ent. 116J)

Os advogados também tentam fazer pressão. Nós conhecemo-nos quase todos da faculdade. Há advogados que estão aqui no tribunal e dizem que querem vir cumprimentar-me. Se for meu amigo, cumprimenta-me lá fora, quando nos encontrarmos, não precisa de vir ao meu gabinete, sobretudo, se for advogado num processo que está comigo. Aqui na secção, todos os funcionários sabem que não aceito pedidos de advogados para me virem saudar. Tenho de restringir, porque quero prevenir qualquer tentativa de pressão ou de interferência e porque não quero fazer o que quer que seja que pareça suspeito. Face ao problema grave de corrupção que temos, não basta ser íntegros, temos de parecer íntegros. (Ent. 119J)

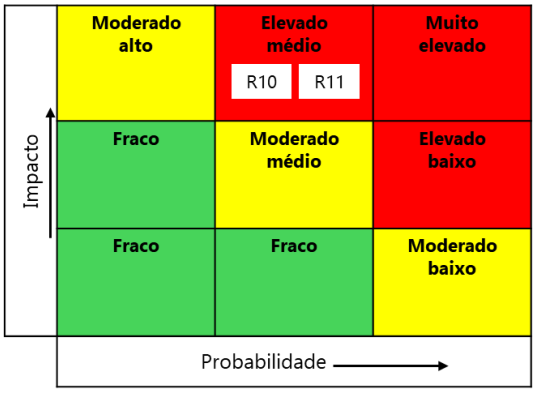
## ÁREA DE VULNERABILIDADE 7 — CANAIS DE DENÚNCIA DE CORRUPÇÃO

A falta de efectividade dos canais de denúncia, quer devido ao desconhecimento da sua existência e condições de funcionamento, quer devido à falta de confiança relativamente ao seguimento dado às denúncias, constitui uma vulnerabilidade susceptível de gerar riscos de corrupção. Para assumirem um papel verdadeiramente significativo enquanto meios efectivos de prevenção e combate ao fenómeno da corrupção, os canais de denúncia devem garantir, além da facilidade de acesso, a segurança, a integridade e a conservação da denúncia, a exaustividade do seguimento, o anonimato do denunciante (quando requerido) e a protecção da identidade de terceiros mencionados, bem como a prestação de informação pública, devidamente anonimizada, sobre as denúncias recebidas, e a comunicação do resultado.

No que respeita a esta área de vulnerabilidade, importa mencionar que a eficácia e eficiência dos canais de denúncia serão avaliadas no âmbito de uma das actividades deste Programa, com o objectivo de definir acções a serem apoiadas pelo mesmo. Por essa razão, quer as evidências que resultaram do diagnóstico, quer as propostas de medidas de mitigação, assumem, neste ponto, um carácter preliminar e não serão consideradas como medidas de alargamento a apoiar pelo Programa, dado que o serão no âmbito dessa actividade específica.

### Classificação dos riscos

| Riscos | Classifi-cação |
|---|---|
| R10 - Risco de não denúncia de actos de corrupção por desconhecimento e/ou subvalorização dos canais de denúncia, por parte das pessoas em geral e dos próprios actores judiciais | Elevado médio |
| R11 - Risco de não denúncia de actos de corrupção por falta de confiança nos canais de denúncia, por parte das pessoas em geral e dos próprios actores judiciais, devido à inexistência de protecção devida aos denunciantes e de informação sobre o seguimento dado às denúncias | Elevado médio |




**Observação**

A falta de conhecimento sobre a existência dos canais de denúncia ou de como a eles aceder, por parte das pessoas em geral e dos próprios actores judiciais, tem impacto no número de denúncias apresentadas, levando a um risco potencial de subutilização dos canais de denúncia.

### Medidas de mitigação

Conforme referido, **as medidas de mitigação apresentadas nesta área de vulnerabilidade serão apoiadas através de uma actividade específica a desenvolver no âmbito do Programa, motivo pelo qual não se apresentam aqui com maior detalhe.**

- **Avaliação das linhas de denúncia existentes** considerando, quer o acesso, quer o tratamento das denúncias.
- **Realização de campanhas de sensibilização para a utilização das linhas de denúncia** para reportar situações de corrupção, dando exemplos concretos de actos que configuram corrupção e de como aceder às respectivas linhas. A avaliação da utilização das linhas de denúncia que se encontra em curso permitirá identificar, ao longo dos últimos anos, o impacto das campanhas de sensibilização e publicitação das linhas no número de denúncias recebidas.
- **Criação e/ou aprofundamento dos canais seguros de denúncia**, designadamente, das linhas de denúncia, em todas as instituições do sistema de administração da justiça, acessíveis aos cidadãos em geral e aos próprios actores judiciais, assegurando a protecção dos denunciantes.

**Observação**

A escassez de informação publicamente acessível sobre o seguimento dado às denúncias, incluindo sobre o resultado das mesmas e as percepções dos próprios actores judiciais sobre a baixa protecção devida aos denunciantes contribuem para a falta de confiança social nos canais de denúncia.

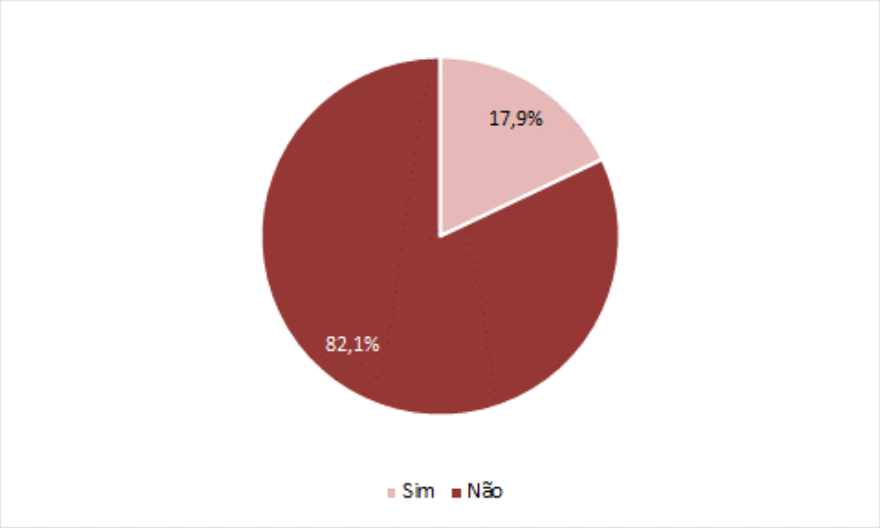
### Medidas de mitigação

- **Criação de guidelines sobre os procedimentos e seguimento dado às denúncias**, com o objectivo de introduzir mais eficiência, mais eficácia e mais transparência.
- **Realização de acções de formação destinadas aos profissionais** que atendem os cidadãos e dão seguimento aos casos denunciados.
- **Disseminação de informação** devidamente anonimizada sobre as denúncias recebidas, o seguimento dos casos e o seu resultado, designadamente, nos sites das instituições do SAJ, nas redes sociais, em spots televisivos e na rádio.

## Evidências

Decorre do trabalho de campo realizado no âmbito deste estudo, bem como dos indicadores conhecidos, que são baixas as taxas de apresentação de denúncias. Este indicador é induzido por múltiplos factores, como a própria "naturalização" da corrupção, mas também a ineficiência dos canais de denúncia e o receio de eventuais represálias. De acordo com os resultados do inquérito aplicado, apenas 17,9% dos respondentes apresentaram, pelo menos, uma denúncia motivada por actos de corrupção praticados por actores judiciais, de que tiveram conhecimento, quando a percentagem de respondentes que assumiu ter tido conhecimento de actos de corrupção com impacto em determinado processo, nos últimos cinco anos, foi de 83,2%.

**Gráfico 13. Alguma vez apresentou uma denúncia motivada por actos de corrupção praticados por actores judiciais? (n=156)**




Fonte: CES-OPJ.

A Procuradoria-Geral da República tem canais de denúncia, nomeadamente, a Linha Verde e a Linha do Procurador, na qual, pelo menos uma vez por mês, a própria Procuradora-Geral da República faz atendimento directo ao Público. Também há a possibilidade de apresentar denúncias no site da Procuradoria-Geral da República, através de um formulário online. De acordo com os dados apresentados na Informação Anual do Procurador-Geral da República à Assembleia da República (2022: 26), as linhas verdes e do procurador funcionam em todo o país, tendo sido atendidas 1.634 chamadas nas linhas verdes e 687 na linha do procurador. Existem, também, as linhas do Gabinete Central de Combate à Corrupção. Segundo o Relatório de Actividades do GCCC, em 2022, os gabinetes de combate à corrupção receberam um total de 2.872 chamadas "sobre denúncias de infracções cometidas por servidores públicos em exercício das suas funções, e que os denunciantes entendem tratar-se de crimes de que os gabinetes de combate à corrupção são competentes para conhecer" (Gabinete Central de Combate à Corrupção, 2023: 50). Como mencionado, estas linhas serão analisadas de forma aprofundada no âmbito de uma das actividades do Programa.

> Hoje, as pessoas vêem no GCCC um espaço para expor as suas preocupações relacionadas com situações de corrupção e percebem que podem apresentar denúncias. Recebemos denúncias directamente dos cidadãos, uma vez que os cidadãos podem vir pessoalmente ao GCCC apresentar as suas denúncias, oralmente ou por escrito, relativamente a qualquer serviço público. As denúncias podem ser anónimas e não é necessário contactar previamente o GCCC para agendar o atendimento por um técnico. As pessoas dizem na recepção qual é a sua preocupação e são encaminhadas para um colega que regista a denúncia. Para além disso, temos uma linha telefónica, que é uma linha verde. Na sequência das denúncias, tentamos dar algum retorno aos cidadãos, excepto nos casos em que pedem para se preservar o anonimato. Nesses casos, o anonimato não é impedimento para avançar com os procedimentos, ou seja, tramitamos o processo respeitando o anonimato da pessoa que apresentou a denúncia. Mas, também temos casos em que os próprios denunciantes comprometem o anonimato, por exemplo, há pessoas que vêm ao GCCC fazer uma denúncia anónima e, mais tarde, comentam com outras pessoas que apresentaram aquela denúncia e as pessoas que estão a ser investigadas acabam por saber. (Ent. 28MP)
>
> Assim que recebemos uma denúncia, fazemos um trabalho para aferir se existem indícios. Chamamos a pessoa que fez a denúncia e procuramos aferir. De seguida,

> elabora-se o relatório e o processo segue para um sector específico e desencadeia-se um processo em que vamos em busca de provas. O problema é que grande parte das denúncias são anónimas, porque as pessoas têm medo de represálias, e isso dificulta o nosso trabalho. Se tivermos os elementos necessários, avançamos com as averiguações mesmo sem conhecer a identidade do denunciante, mas facilita muito quando as pessoas se identificam. As denúncias que nos chegam relativamente a magistrados e a oficiais de justiça são encaminhadas para o respectivo Conselho Superior, para o caso de ainda não ser do seu conhecimento e ser necessário abrir um processo disciplinar. E os Conselhos Superiores também nos remetem cópia dos processos disciplinares para nós termos a informação. (Ent. 121MP)

Na perspectiva dos actores judiciais entrevistados, os canais de denúncia existentes não têm, ainda, a robustez e a capacidade de assumir o seu papel instrumental conducente à abertura de processos disciplinares e criminais em resultado da prática de actos susceptíveis de configurar corrupção, praticados por membros das instituições do sistema judicial, desde logo porque "há muito medo de denunciar este tipo de situações e as pessoas que se sentem prejudicadas receiam por possíveis represálias. Muitas vezes, a informação sobre os casos é feita em surdina, porque o nível de desconfiança é muito grande" (Ent. 133J). Muitos entrevistados consideram que **não existem canais seguros de denúncia**, o que aumenta a sensação de impunidade, por um lado, e constitui um factor dissuasor da apresentação de denúncias, por outro lado.

> O problema não é a sua existência. É a sua efectividade. As pessoas podem apresentar denúncias, e depois? Depois, nada acontece. A linha verde do procurador não passa de um expediente. Eu posso fazer uma participação por escrito, mas depois nada acontece. Todos os mecanismos de denúncia têm enormes deficiências. (Ent. 127A)

> Os advogados não denunciam muito porque têm medo de represálias e não o fazem anonimamente porque sabem que isso é meio caminho para as denúncias não andarem para a frente. (Ent. 60A)

> A linha verde da PGR não funciona bem. Eu já fiz um teste, fazendo-me passar por alguém que queria apresentar uma denúncia e o que me disseram foi para eu ir à PGR para conversar com mais calma. (Ent. 19O)

> Muitas pessoas dizem mesmo que não denunciam situações de aliciamento de funcionários ou magistrados, por medo de represálias. Isso gera um enorme descrédito no sistema judicial. (Ent. 97MP)

> A verdade é que as pessoas que têm processos pendentes têm medo de denunciar, com receio de represálias e repercussões no desfecho do processo. Os canais de denúncia deviam ser alargados e facilitado o acesso a eles. Algumas pessoas enviam denúncias ao Conselho Superior da Magistratura Judicial, mas se tiverem processos em curso optam, muitas vezes, pelo anonimato e isso não permite avançar com as averiguações. (Ent. 120J)

> Ninguém se convença que o sistema arcaico do livro de reclamações funciona. Quase ninguém tem a coragem de pedir o livro de reclamações no tribunal onde tem um processo pendente de decisão (…). E mesmo as linhas de denúncia não estão a funcionar bem, as pessoas queixam-se que ligam e não são atendidas, até que desistem. (Ent. 114J)

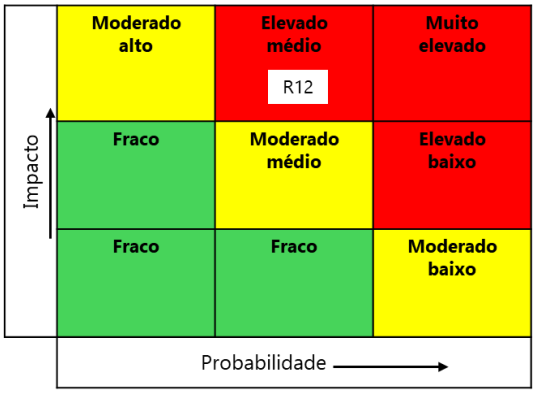
> Muitas vezes, quando as pessoas fazem denúncias acabam por ser perseguidas por elementos do Estado que as deviam proteger. Avançou-se com medidas arrojadas no âmbito da lei de protecção de testemunhas, mas é evidente que o Estado não tem meios nem interesse em efectivar essas medidas. (Ent. 18O)

## ÁREA DE VULNERABILIDADE 8 — GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO

A implementação de medidas no âmbito da luta contra a corrupção, sobretudo as destinadas a prevenir actos de corrupção, deve assentar num adequado mapeamento dos riscos de corrupção nas diferentes instituições do SAJ, por duas principais ordens de razão. Por um lado, a efectividade das estratégias anticorrupção exige compreender a realidade específica das instituições para propor as medidas mais adequadas à transformação do ambiente organizacional. E, por outro lado, em contextos de escassez de recursos, definir os riscos mais críticos e as medidas mais adequadas para os mitigar é fundamental para assegurar a sua sustentabilidade, garantindo que os recursos adequados possam ser alocados para esse efeito (Brito & Capanema, 2022). As medidas não devem ter um carácter avulso, mas ser integradas em planos coerentes de prevenção e gestão de riscos de corrupção, como instrumentos essenciais na promoção da integridade e na prevenção da ocorrência de actos de corrupção nas instituições do sistema de administração da justiça[124].

### Classificação dos riscos

| Riscos | Classifi-cação |
|---|---|
| R12 - Risco de deslegitimação e fragilização da acção preventiva da corrupção, por não implementação de planos de gestão de risco | Elevado médio |




### Observação

A não implementação de planos de gestão e de prevenção de riscos de corrupção nas instituições do SAJ, com medidas mitigadoras desses riscos, contribui para o desconhecimento, por parte dos actores do SAJ, sobre os riscos existentes nas instituições onde desempenham funções e, em geral, para o risco acrescido de actos de corrupção.

[124] Para que as medidas de prevenção sejam eficazes, os planos devem ser projectados de forma holística e deve ser promovida a sua aceitação e implementação transversal por parte das instituições (M. H. Gomes, 2017: 73). É, por isso, fundamental assegurar que os profissionais são devidamente informados e envolvidos, por forma a poderem assumir e apoiar as acções inerentes ao cumprimento desses planos. Em muitos países, existem recomendações dos organismos de prevenção da corrupção dirigidas às instituições públicas, independentemente da sua natureza, relativas à elaboração, adopção e monitorização de planos de gestão de riscos de corrupção. Esses planos devem conter os seguintes elementos: (i) a identificação dos riscos de corrupção, por área ou unidade orgânica; (ii) as medidas a adoptar para a sua mitigação; (iii) a equipa de profissionais responsáveis pela sua execução, sob a direcção do órgão dirigente máximo; e (iv) a previsão de um relatório anual sobre a execução do plano.

## Medidas de mitigação

- Realização de um **workshop de partilha de experiências e boas práticas em matéria de gestão de riscos de corrupção**. O workshop, destinado aos actores das instituições do SAJ com responsabilidades de coordenação e gestão, contará com a participação de um perito em gestão de riscos, com o objectivo de promover o reconhecimento, por parte das instituições, da essencialidade da identificação e mitigação dos riscos enfrentados através da definição e implementação de planos de gestão e de prevenção de riscos de corrupção. Neste workshop, serão partilhadas experiências internacionais, designadamente no que respeita à definição, implementação e monitorização dos planos em instituições do sistema judicial. Do workshop resultará a **elaboração de *guidelines* de definição e implementação de planos de gestão e prevenção de riscos**, com a sistematização da reflexão desenvolvida no workshop. As **guidelines** serão disponibilizadas no site do Programa e disseminadas junto das instituições do SAJ em formato digital e impresso.
- **Implementação de planos de gestão e de prevenção de riscos de corrupção**, pelas instituições do SAJ, com medidas concretas que sejam efectivamente exequíveis, considerando os recursos humanos e financeiros das próprias instituições[125]. A identificação dos riscos associados à natureza e ao contexto das suas funções e competências e as respectivas medidas de mitigação orientadas para as questões da ética, da integridade e do controlo dos procedimentos devem constar de planos de gestão de riscos de corrupção a implementar e monitorizar por parte das instituições do SAJ, como elementos-chave de promoção da integridade, de boas práticas, de eficiência e de qualidade do desempenho institucional. O processo de definição ou revisão de planos, nos casos em que as instituições tenham já algum trabalho desenvolvido nesta matéria, deve ser apoiado com expertise técnica por parte de um perito com experiência na definição, implementação e monitorização de planos de gestão e de prevenção de riscos de corrupção em instituições do sistema judicial.
- **Constituição de um grupo de trabalho em cada instituição do SAJ com o objectivo de definir (ou actualizar) e implementar o respectivo plano de gestão de riscos de corrupção**. Este grupo de trabalho será apoiado por um perito com expertise técnica na definição, implementação e monitorização de planos de gestão e de prevenção de riscos. O diagnóstico dos riscos de corrupção desenvolvido no âmbito deste Programa, designadamente, os riscos e as medidas de mitigação identificadas, é relevante para auxiliar as instituições do SAJ na identificação ou actualização dos riscos específicos com que se confrontam, bem como na definição de medidas de mitigação a integrar em planos de gestão e prevenção de riscos de corrupção.
- Realização de **acções de formação**, com uma periodicidade mínima anual, que contribuam para a disseminação dos riscos de corrupção existentes nas instituições do SAJ junto dos profissionais. As acções de formação devem incluir o maior número possível de profissionais, sobretudo aqueles que, pelas funções que desempenham, possam contribuir para a disseminação e o efeito multiplicador dos riscos identificados e das medidas de mitigação, por forma a assegurar o envolvimento de todos na implementação do plano de gestão e de prevenção de riscos das respectivas instituições. Esta medida é fundamental, quer para a apropriação dos riscos enfrentados e das respectivas medidas de mitigação previstas nos

[125] A concepção dos planos de prevenção de riscos de corrupção (anterior à sua implementação) consiste num trabalho metódico de identificação de riscos que pode envolver brainstorming, análise SWOT, questionários, análise de cenários, inspecções, auditorias, etc. A implementação dos Planos não é um processo estático, pelo contrário, corresponde a um processo contínuo e avaliado anualmente de aplicação das medidas previstas. Embora a concepção e a implementação dos Planos sejam da responsabilidade das respectivas instituições, o diagnóstico que aqui se apresenta é um forte auxiliar para sua a elaboração.

planos de gestão de riscos por parte dos actores das instituições, quer para a actualização em função das alterações aos planos que venham a resultar da sua monitorização e avaliação (é importante que os resultados dessa avaliação sejam apresentados em relatórios anuais de execução a elaborar pelas respectivas instituições).

## Evidências

Decorre do trabalho de campo realizado no âmbito deste estudo que as principais instituições do sistema de administração da justiça não se encontram, ainda, a implementar planos de gestão de riscos de corrupção, como os próprios actores entrevistados reconhecem[126].

> Não há planos específicos, o que há são abordagens sobre estes assuntos que estão contemplados num plano mais genérico. Temos o Plano Estratégico dos Tribunais Judiciais 2022-2026, que sendo algo genérico, aborda estes temas. (Ent. 1J)

> Não tenho conhecimento de qualquer plano de avaliação ou de prevenção dos riscos de corrupção nas entidades ou contextos em que os notários e conservadores trabalham. Há, eventualmente, algumas coisas, mas que estão inseridas em diversos documentos normativos que regulam o sector. (Ent. 43C)

> Ao nível do tribunal não tenho conhecimento de qualquer plano de gestão de riscos. Um plano, enquanto avaliação das fragilidades e de possíveis formas de as superar, não se conhece. (Ent. 44J)

A este propósito, a já mencionada **Estratégia de Prevenção e Combate à Corrupção na Administração Pública (2023-2032)**, aprovada pela Resolução n.º 46/2022, de 1 de Dezembro, do Conselho de Ministros, identifica, no ponto 4.3., como uma das fraquezas a "falta de planos de acção sectoriais de prevenção e combate à corrupção", prevendo que:

> Os órgãos da Administração Pública, directa e indirecta, devem elaborar os respectivos planos de acção sectoriais, de acordo com as suas especificidades, tendo como base os objectivos, acções estratégicas, resultados e indicadores previstos na presente Estratégia, com metas concretas e mensuráveis.

Também o **Plano de Acção Integrado da Estratégia de Prevenção e Combate à Corrupção na Administração Pública (2023-2032)**, aprovado pela Resolução n.º 39/2023, de 5 de Outubro, define medidas para o sector da justiça. No caso do Ministério da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos, são definidos objectivos e actividades específicas, designadamente, realizar acções de fiscalização, inspecção e monitoria; implementar acções de fiscalização e inspecção nas áreas susceptíveis à prática de actos de corrupção; criar um canal de denúncia; realizar encontros de troca de experiências a nível nacional e internacional (destinados aos técnicos das unidades orgânicas, instituições tuteladas e subordinadas do Ministério que actuam na prevenção e combate à corrupção); formação e actividades de sensibilização e disseminação; avaliar o grau de organização e do funcionamento dos órgãos de prevenção e combate à corrupção; e instalar linhas verdes.

[126] A título de exemplo de planos de instituições de Moçambique, refira-se o Plano de Prevenção e Combate à Corrupção do Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças (CEDSIF), consultado a 02/04/2024, em https://www.cedsif.gov.mz/cedsifportal/wp-content/uploads/2018/08/Plano-de-Preven%C3%A7%C3%A3o-e-Combate-a-Corrup%C3%A7ao-compressed.pdf. Deve, também, ser mencionado o recente "Relatório da avaliação de riscos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo no sector da advocacia" (Março de 2024).

Já em 2018, o **Plano de Acção da Estratégia da Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública** previa, na Prioridade 1.3, relativa ao reforço e à capacitação das estruturas e mecanismos de prevenção, dissuasão e combate à corrupção, "reforçar o corpo de inspectores nas instituições do sector judiciário", através da admissão de quatro novos inspectores; e "capacitar a inspecção para combater a corrupção e garantir a boa governação", com a realização de doze capacitações para os inspectores e técnicos[127].

[127] Consultado a 02/04/2024, em: http://www.ts.gov.mz/images/pdf_files/MAEFP_-_ERDAP_PLANO_DE_AC%C3%87%C3%83O__2018_Final.pdf

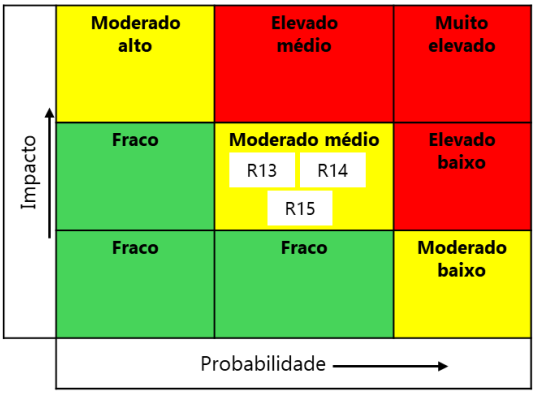
## ÁREA DE VULNERABILIDADE 9 — ACÇÃO INSPECTIVA E DISCIPLINAR

O papel dos órgãos de gestão e disciplina, bem como da acção inspectiva, na prevenção e combate à corrupção judicial tem vindo a ser salientado em várias análises sobre esta temática (Creciun, 2020; Danilet & Marques, 2021; United Nations Centre for International Crime Prevention, 2001). Destaca-se, em especial, o contributo da acção inspectiva dos tribunais e do Ministério Público, cuja acção pressupõe a sua conformidade com determinados critérios[128]. Embora grande parte da actividade de inspecção implique confidencialidade, algumas informações, designadamente, os planos e relatórios de actividades, devem ser do conhecimento público, considerando o contributo da eficácia da comunicação para reforçar a confiança dos cidadãos nas instituições de administração da justiça (Creciun, 2020).

No que respeita a esta área de vulnerabilidade, importa mencionar que as inspecções judiciais e do Ministério Público são avaliadas e apoiadas no âmbito de uma das actividades deste Programa. Por essa razão, as propostas de medidas de mitigação relacionadas com a acção inspectiva assumem, neste ponto, um carácter preliminar e não serão consideradas, neste ponto, como medidas de alargamento a apoiar pelo Programa, dado que o serão no âmbito dessa actividade específica.

### Classificação dos riscos

| Riscos | Classifi-cação |
|---|---|
| R13 - Risco de desempenho funcional dos actores judiciais desadequado | Moderado médio |
| R14 - Risco de práticas inspectivas ineficientes e desadequadas, com pouca eficácia na prevenção de práticas de corrupção | Moderado médio |
| R15 - Risco de impunidade da prática de actos de corrupção | Moderado médio |




### Observação

A acção inspectiva no acompanhamento e avaliação do desempenho funcional dos profissionais, quando não desenvolvida de forma sistemática e de acordo com critérios objectivos e transparentes, contribui para a ineficácia da prevenção dos riscos de corrupção.

[128] Alguns estudos e relatórios internacionais apontam três tipos principais de critérios para a avaliação do desempenho das inspecções. O critério profissional refere-se ao conhecimento técnico, à experiência prática, à participação em actividades de formação e à integridade dos inspectores. O critério operacional diz respeito ao exercício da actividade no âmbito dos trabalhos de inspecção e compreende aspectos como o desempenho funcional de forma independente e imparcial e o respeito pela independência judicial. O critério institucional inclui aspectos como a composição das inspecções (magistrados e funcionários), a transparência e as estratégias de comunicação. Ver, a título de exemplo, o relatório *Guide on communication with the media and the public for courts and prosecution authorities* (CEPEJ, 2018).

## Medidas de mitigação

Conforme referido, **as medidas de mitigação apresentadas nesta área de vulnerabilidade serão apoiadas através de uma actividade específica a desenvolver no âmbito do Programa, motivo pelo qual não se apresentam aqui com maior detalhe.**

- **Adopção de um programa eficiente e eficaz de tolerância zero a práticas de corrupção** por parte dos órgãos de governação, gestão e disciplina, o que pressupõe uma acção sistemática e de acordo com critérios objectivos e transparentes, aplicando as sanções mais adequadas em função de condutas que coloquem em causa a integridade, imparcialidade e isenção que são exigidas aos profissionais do SAJ. Por outro lado, o sistema de avaliação do desempenho profissional e de progressão na carreira assume um papel de relevo na independência interna dos juízes, na transparência, na promoção da integridade judicial e na credibilização do sistema de justiça. Este programa deve ser amplamente divulgado, quer junto dos actores do SAJ, quer da sociedade em geral, através de uma **campanha de divulgação**, tendo em vista a promoção da transparência e da confiança social na justiça, recorrendo a diferentes canais de comunicação, como a afixação de informação nos tribunais e órgãos do Ministério Público, a publicitação nos sites e redes sociais daquelas instituições e a divulgação nos órgãos de comunicação social, designadamente, jornais, rádio e televisão.
- **Aumento dos recursos institucionais, designadamente, no campo da acção inspectiva.** A acção inspectiva carece de meios adequados, designadamente, de condições orçamentais que permitam assegurar a realização de acções inspectivas em maior número e de modo mais eficiente.
- **Reforço do quadro de inspectores e de secretários de inspecção.** A actuação eficiente das inspecções exige a criação de condições adequadas, designadamente, no que respeita aos recursos humanos e à sua capacitação.
- **Promoção de medidas concretas de acompanhamento pedagógico (não disciplinar)** dos juízes nos primeiros anos de exercício funcional. O Conselho Superior da Magistratura Judicial e a Inspecção Judicial devem criar condições para disponibilizar orientação e acompanhamento efectivo em função de situações concretas e das necessidades específicas manifestadas pelos magistrados judiciais em início de carreira, apontando caminhos de superação. Na concretização desta medida, deve ser incentivado o uso de tecnologias de comunicação, designadamente, através das plataformas Moodle e Zoom ou equivalentes. Tendo em vista a monitorização e avaliação desta medida, os pedidos e o acompanhamento disponibilizado devem ser registados, salvaguardando a confidencialidade dos magistrados.
- **Criação de mecanismos de aconselhamento confidencial** sobre questões éticas e de integridade. Este aconselhamento deve ser assegurado por uma equipa de magistrados, criada para o efeito, com vasta experiência profissional (em exercício de funções ou aposentados/jubilados), capacitados para lidar com os dilemas éticos que venham a ser apresentados, e detentores da credibilidade exigida para manifestar os seus pareceres sobre estas matérias. Para a concretização desta medida, considerando a dimensão do país, é essencial o recurso intensivo a plataformas informáticas.
- **Criação de um mecanismo** que assegure, de forma regular, uma **maior articulação entre as auditorias realizadas aos tribunais** (auditoria interna)[129] **e a acção inspectiva**. A relevância

[129] A Auditoria Interna, de acordo com o estabelecido no artigo 116, do Decreto nº 26/2021, de 3 de Maio e no Decreto nº 81/2019, de 20 de Setembro, é uma actividade independente, de avaliação objectiva, que assiste às instituições na prossecução dos seus objectivos, através da abordagem sistemática e disciplinada, tendo em vista a eficácia dos processos de boa governação, gestão de risco e de controlo. Trata-se de uma unidade de inspecção e

desta medida foi sublinhada pelo Presidente do Tribunal Supremo, como consta do Relatório Anual dos Tribunais Judiciais (2021: 109). Deve ser elaborado um protocolo de acção que possa potenciar essa articulação, devendo incluir a obrigatoriedade de reuniões periódicas entre os inspectores e os responsáveis pelas auditorias, com o objectivo de partilhar informação e identificar desafios, mas também oportunidades comuns que devem beneficiar do trabalho conjunto.

**Observação**

As fragilidades da acção inspectiva, sobretudo devido à falta de condições adequadas, originam baixas expectativas por parte dos actores judiciais relativamente ao escrutínio do seu trabalho e uma baixa eficácia na promoção da integridade e na detecção de práticas corruptas, comprometendo a prevenção e o combate à corrupção nas instituições do SAJ.

### Medidas de mitigação

- **Reflexão sobre o actual modelo de inspecção**, incluindo dos critérios na base da acção inspectiva e dos procedimentos, conducente a eventual revisão.
- **Definição, de forma clara e objectiva, dos critérios de selecção dos inspectores**. A selecção dos inspectores deve assentar em critérios rigorosos e objectivos, que promovam o mérito, a experiência, a integridade e deontologia profissional, bem como a selecção de magistrados dotados de elevada compreensão do contexto social da acção da justiça e do papel do sistema judicial no fortalecimento do Estado de direito.
- **Realização de acções de capacitação dos inspectores**. As acções de capacitação devem proporcionar aos inspectores um conhecimento teórico-prático aprofundado sobre várias dimensões da actividade inspectiva.
- **Criação de guidelines para o desenvolvimento das acções de inspecção**, que devem integrar o manual de inspecções, de modo a promover a eficiência, a qualidade e a igualdade na acção inspectiva.

**Observação**

A morosidade no desenvolvimento e na decisão dos processos disciplinares, ao impossibilitar a aplicação de sanções em tempo útil, aumenta o risco de impunidade de actos de corrupção e contribui para a deslegitimação, quer da acção disciplinar, quer do sistema judicial em geral.

---

de fiscalização para a correcta utilização de recursos públicos e dados contabilísticos, verificando a uniformização da aplicação de regras e métodos contabilísticos e, ainda o grau de cumprimento das normas legais e procedimentos aplicáveis. De acordo com o Relatório Anual dos Tribunais Judiciais de 2022, o Gabinete de Auditoria Interna do Tribunal Supremo analisou e deu parecer às Contas de Gerência do Tribunal Supremo, Tribunais Superiores de Recurso de Maputo, Beira e Nampula, 11 Tribunais Judiciais de Província, Tribunais de Trabalho da Cidade e Província de Maputo, Tribunais de Menores e Polícia da Cidade de Maputo; realizou 8 auditorias em igual número de Tribunais Judiciais (Tribunal Supremo, Tribunais judiciais das Províncias de Maputo, Zambézia, Nampula, Niassa, Gaza e Cabo Delgado); e 3 monitorias aos Tribunais de Trabalho da Cidade e Província de Maputo e ao Tribunal de Menores da Cidade de Maputo (Procuradoria-Geral da República, 2022; Tribunal Supremo, 2023).

## Medidas de mitigação

- **Adopção de boas práticas com vista a maior eficiência na tramitação dos processos disciplinares**. Devem ser definidos referenciais orientadores especificamente para a abertura e tratamento dos processos disciplinares, que devem também integrar o manual de inspecções acima referido.
- **Transparência e publicidade no tratamento dado aos processos disciplinares**, garantindo a protecção de dados pessoais.

  Para a mitigação do risco identificado, contribui, também, a seguinte medida já concretizada na área de vulnerabilidade 5: **Publicação dos resultados de auditorias internas e da acção inspectiva e disciplinar** nos websites das instituições do sistema de administração da justiça, com garantia da protecção de dados pessoais. A divulgação dos resultados das acções inspectivas, além do efeito de transparência que se pretende, também permite avaliar o cumprimento das normas legais e regulamentares e, por conseguinte, contribui para a superação de lacunas e melhoria dos procedimentos. Deve destacar-se, de forma clara, a informação quanto aos processos abertos por suspeita de práticas de corrupção.

## Evidências

A actuação dos Conselhos Superiores da Magistratura Judicial e da Magistratura do Ministério Público em matéria disciplinar, designadamente, no que respeita à aplicação de sanções a magistrados e a oficiais de justiça envolvidos em actos de corrupção, é percepcionada pelos entrevistados de forma dicotómica, variando entre uma avaliação positiva da adequação da sua actuação no que diz respeito aos processos de corrupção envolvendo magistrados e/ou oficiais de justiça e uma avaliação negativa e crítica, alguns por considerarem a sua actuação demasiado "branda" e outros demasiado "punitiva". Mas, em geral, há convergência quanto à necessidade de os Conselhos aprofundarem a sua acção no plano da prevenção.

> Eu penso que a actuação do Conselho tem sido adequada, não é demasiado punitiva nem desculpabilizadora das práticas que são denunciadas e que se prova constituírem ilícito criminal. Basta ver que há muito mais expulsões e demissões do que antes. Mas, este trabalho do Conselho ainda não é suficiente para recuperar a confiança dos cidadãos no sistema, basta ouvir a conversa das pessoas na rua ou ler o jornal para perceber que a sociedade perdeu totalmente a confiança no sistema e isso também não é justo para os profissionais que todos os dias trabalham de forma íntegra e respeitando a ética profissional. (Ent. 106J)

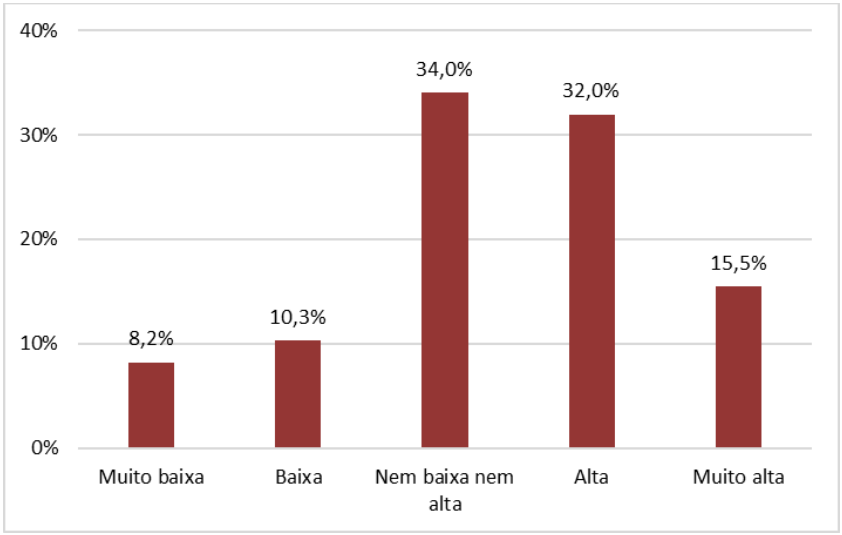
> O Conselho devia ser mais acutilante. Não sei por que razão o Conselho não faz mais pelo combate à corrupção, mas penso que está relacionado com a própria composição do Conselho (…). O Conselho é um órgão muito importante para o funcionamento do sistema judicial e da magistratura judicial, deveria ter outra actuação. (Ent. 29J)

> O CSMJ tem vindo a revelar tolerância zero quanto aos casos de corrupção. Se não estou em erro, foi nos últimos 5 anos que se registaram mais processos disciplinares e casos de expulsão. Compreendo que assim seja e, no geral, estou de acordo com essa 'mão dura' sobre os corruptos no nosso meio. Mas entendo que deve ser feito mais na parte da prevenção. É preciso melhorar a formação e dispensar uma atenção especial sobre a questão da ética e da postura deontológica. (Ent. 99J)

> Eu não estou muito satisfeito com a actuação do Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público, porque as sanções aplicadas são muito poucas e são brandas. O mesmo não acontece com o judicial. No Ministério Público, parece haver um certo proteccionismo. Tenho visto decisões que me surpreendem. (Ent. 122MP)

No caso da acção do CSMJ, 47,5% dos respondentes ao inquérito aplicado avaliam positivamente a eficiência da sua acção na prevenção e no combate aos casos de corrupção envolvendo magistrados judiciais.

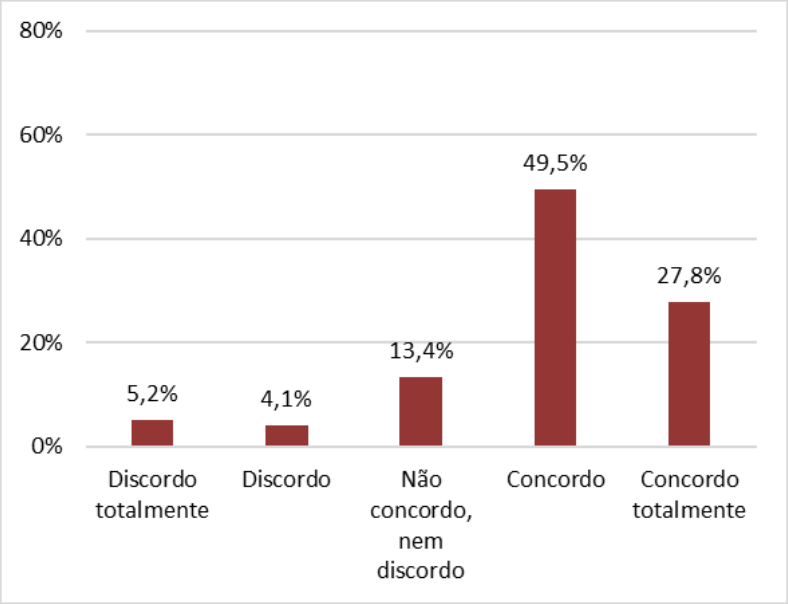
**Gráfico 14. Eficiência da acção do CSMJ na prevenção e no combate aos casos de corrupção envolvendo magistrados judiciais (n=97)**




Fonte: CES-OPJ

Mais expressiva ainda é a percentagem de respondentes ao inquérito que concorda que a acção disciplinar do CSMJ é um factor relevante na prevenção de actos de corrupção envolvendo magistrados judiciais.

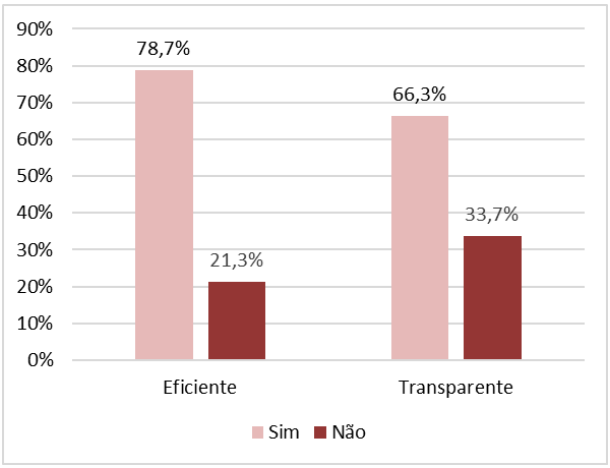
**Gráfico 15. A acção disciplinar do CSMJ é um factor relevante na prevenção de actos de corrupção envolvendo magistrados judiciais (n=97)**




Fonte: CES-OPJ.

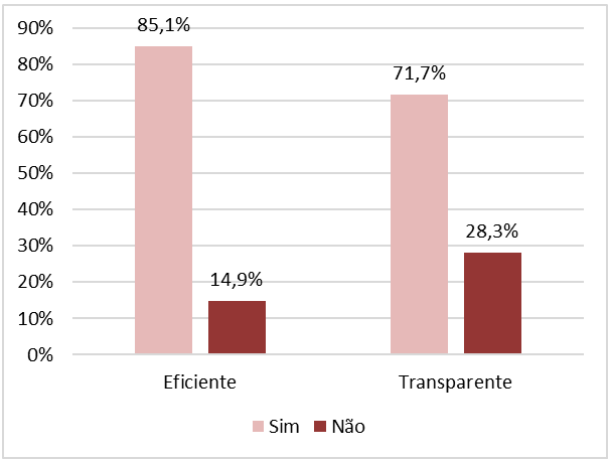
Os dados do inquérito evidenciam, assim, a prevalência de apreciações positivas, no que respeita à eficácia e transparência do procedimento disciplinar e das medidas disciplinares aplicáveis aos/às magistrados judiciais e aos oficiais de justiça.

**Gráfico 16. Na sua opinião, o procedimento disciplinar aplicável aos magistrados judiciais é eficiente e transparente (n=94)**



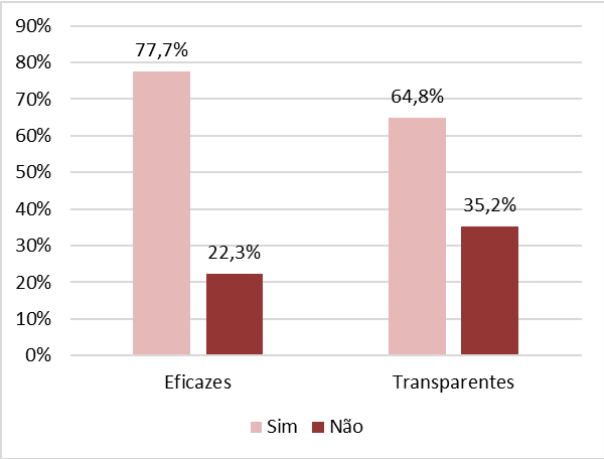

Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 17. Na sua opinião, o procedimento disciplinar aplicável aos oficiais de justiça é eficiente e transparente (n=94)**



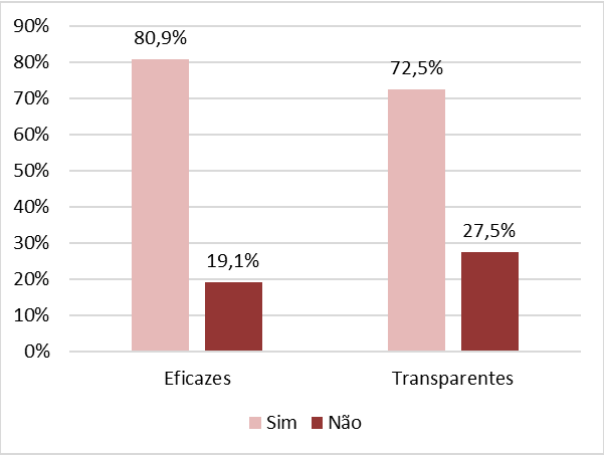

Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 18. Na sua opinião, as medidas disciplinares aplicáveis aos/às magistrados judiciais são eficazes e transparentes? (n=94)**




Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 19. Na sua opinião, as medidas disciplinares aplicáveis aos/às oficiais de justiça são eficazes e transparentes? (n=94)**




Fonte: CES-OPJ.

A Inspecção Judicial e a Inspecção do Ministério Público podem desempenhar um papel relevante na prevenção e combate à corrupção nos tribunais e nos órgãos do Ministério Público, contribuindo, não só para o reforço da ética funcional, mas também para a transparência, prestação de contas e integridade do sistema de administração da justiça[130]. A este propósito, o Plano Estratégico dos Tribunais Judiciais (2022-2026) reconhece que uma inspecção que funcione de forma eficiente e eficaz "representa um factor essencial para prevenir e combater a corrupção interna nos Tribunais Judiciais, actuando ao mesmo tempo como um instrumento eficaz para apoiar e melhorar o seu funcionamento" (Tribunal Supremo, 2022: 39). Desde logo, considerando as suas competências, salienta-se a identificação de irregularidades, comportamentos antiéticos ou práticas corruptas que possam comprometer a integridade do sistema judicial. Daí que a realização de inspecções regulares e a consequente expectativa dos actores judiciais relativamente ao escrutínio do seu trabalho, pode constituir um factor importante de prevenção de condutas antiéticas, dissuasão de práticas corruptas e promoção da integridade. Contudo, a actuação eficiente das inspecções exige a criação de adequadas condições, designadamente, através do reforço dos recursos humanos e orçamentais, mas também da capacitação, tendo em vista o aprofundamento do seu papel pedagógico de fortalecimento dos padrões éticos no sistema judicial.

O CSMJ conta com o apoio da **Inspecção Judicial**, enquanto unidade orgânica autónoma que, no exercício das suas funções, responde perante o CSMJ[131]. À Inspecção Judicial cabe a responsabilidade de recolher informação sobre o serviço, competência, mérito e idoneidade dos

[130] Alguns estudos recomendam conferir às inspecções o estatuto de autoridade com competências expressas no âmbito da prevenção e combate à corrupção judicial, considerando a sua missão de contribuir para a promoção da independência e da integridade do sistema judicial, e de uma administração da justiça eficiente (Negru & Creciun, 2020).

[131] A Inspecção Judicial funcionou como um departamento do CSMJ, tendo sido autonomizada através do Decreto n.º 63/2019, de 29 de Julho.

magistrados judiciais e dos oficiais de justiça[132]; averiguar o que possa contribuir para um funcionamento adequado dos tribunais inspeccionados; averiguar o nível de controlo sobre os tribunais hierarquicamente inferiores, através das correições judiciais realizadas; dar apoio aos magistrados judiciais, oficiais de justiça e assistentes de oficiais de justiça, de modo a ajudá-los a superar as suas dificuldades e a contribuir para uma maior eficácia nas suas actividades (Resolução n.º 6/CSMJ/P/2022, que aprovou o Regulamento da Inspecção Judicial e revogou a Resolução n.º 6/CSMJ/P/95, de 20 de Novembro).

As inspecções judiciais podem ser ordinárias e extraordinárias. As **inspecções ordinárias** decorrem, no mínimo, de dois em dois anos e, no máximo, de três em três anos, sendo ordenadas pelo Inspector-Geral, tendo por base o plano previamente aprovado pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial, o qual designa as respectivas equipas. As **inspecções extraordinárias** são ordenadas pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial sempre que se mostre necessário e conveniente (artigo 13.º da Resolução n.º 6/CSMJ/P/2022 de 27 de Dezembro).

Os **inspectores judiciais** são nomeados, em comissão de serviço, de entre os Juízes Conselheiros e Juízes Desembargadores, pelo Presidente do Conselho Superior da Magistratura Judicial. O inspector judicial deve ser de categoria superior à do inspeccionado ou, sendo da mesma categoria, com mais tempo de serviço ou formação específica devidamente certificada por entidade competente. Os secretários de inspecção judicial são nomeados de entre os secretários judiciais, em comissão de serviço, pelo Presidente do Conselho Superior da Magistratura Judicial, mediante aprovação em concurso. No exercício da actividade inspectiva, o inspector judicial é coadjuvado por um secretário de inspecção judicial designado pelo Inspector-Geral (artigo 6.º da Resolução n.º 6/CSMJ/P/2022, que aprova o Regulamento da Inspecção Judicial).

O **Plano Anual de Inspecções** para 2023 previa a realização de inspecções ordinárias em 10 tribunais (Tribunal Judicial da Cidade de Maputo, Tribunal Judicial da Província de Sofala, Tribunal Judicial da Província de Gaza, Tribunal Judicial da Província de Cabo Delgado, Tribunal Judicial da Província de Tete, Tribunal de Trabalho da Cidade de Maputo, Tribunal Judicial do Distrito da Matola, Tribunal Judicial do Distrito Municipal de Kampfumo, Tribunal Judicial do Distrito Municipal de Katembe e Tribunal de Menores da Cidade de Maputo). Segundo o Relatório Anual dos Tribunais Judiciais, em 2022, foram apreciados 28 relatórios de inspecções judiciais, que culminaram com a remessa dos mesmos ao Tribunal Supremo, aos respectivos Juízes Presidentes provinciais e aos tribunais inspeccionados, para conhecimento das deficiências constatadas (Tribunal Supremo, 2023).

Alguns dos **constrangimentos à actividade da Inspecção Judicial**, com impacto negativo no seu funcionamento eficaz e eficiente, encontram-se sistematizados no Plano Estratégico dos Tribunais Judiciais (2022-2026): insuficiência do quadro de inspectores; falta de clarificação do perfil dos inspectores segundo padrões de qualidade adequados; inexistência de um estatuto actualizado da função de inspecção; inexistência de orientações sobre os procedimentos a adoptar na actividade inspectiva; análise insuficiente dos dados obtidos durante as inspecções; falta de transparência relativa aos critérios de inspecção; inexistência de um sistema eficiente para receber denúncias (Tribunal Supremo, 2022: 39). Trata-se, portanto, de fragilidades várias do serviço de inspecção reconhecidas e denunciadas pelo próprio Tribunal Supremo.

[132] O sistema de avaliação dos magistrados judiciais assume um papel fundamental na sua independência, mas também na transparência e na credibilização do sistema de justiça, devendo, por isso, assentar em critérios objectivos e claros e que evitem a manipulação do sistema e/ou outros efeitos perversos (José, 2020: 58).

A actuação da Inspecção Judicial está, naturalmente, muito condicionada pelo número de magistrados judiciais a desempenhar funções de inspecção. O número reduzido de inspectores, num total de seis[133], é manifestamente insuficiente face ao universo de magistrados a inspeccionar (em 2020, o número total de juízes de direito era de 309)[134], considerando quer a dispersão geográfica dos tribunais, quer as suas competências de fiscalizar, identificar as dificuldades e necessidades dos tribunais, colher informações sobre o mérito dos magistrados e oficiais de justiça, verificar o grau de cumprimento dos programas e actividades dos tribunais e fornecer apoio técnico aos magistrados judiciais. Para **além do quadro de pessoal da inspecção, o perfil e os critérios de selecção dos inspectores** têm merecido a atenção de recomendações internacionais, designadamente, no que respeita ao conhecimento técnico-jurídico, experiência prática e interesse profissional no exercício da função (Creciun, 2020).

A **Inspecção do Ministério Público** é um órgão de apoio ao Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público em matéria de gestão e disciplina dos magistrados, dos oficiais de justiça e dos assistentes de oficiais de justiça do Ministério Público (artigo 75.º, Lei n.º 1/2022, de 12 de Janeiro, Lei Orgânica do Ministério Público e Estatuto dos Magistrados do Ministério Público). À Inspecção do Ministério Público compete realizar inspecções, inquéritos e sindicâncias aos respectivos serviços. As inspecções ordinárias são realizadas de acordo com o plano aprovado pelo Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público. Cabe à Inspecção do Ministério Público a responsabilidade de recolher informação sobre o serviço, competência, mérito e idoneidade dos magistrados do Ministério Público e demais funcionários com base em indicadores como o conhecimento da legislação, demonstrado através dos despachos e promoções proferidos nos processos, a aplicação correcta das leis, despachos, instruções e directivas de execução obrigatória, a idoneidade, imparcialidade e dignidade no exercício da função, entre outras. Quanto aos oficiais de justiça, cabe à Inspecção do Ministério Público: fiscalizar o seu trabalho, observando, entre outros, a forma de cumprimento dos actos do cartório e das ordens emanadas pelos magistrados, fiscalizar o modo de realização e contagem dos processos, verificar os livros de registo, controlar os bens apreendidos, controlar a forma de atendimento ao público e o cumprimento das leis, circulares, ordens e instruções (artigo 3.º da Resolução n.º 2/CSMMP/P/2008, de 29 de Outubro, que aprova o Regulamento da Inspecção do Ministério Público).

Os **inspectores do Ministério Público** são nomeados em comissão de serviço e devem ter categoria não inferior à de Procurador da República de Primeira. No exercício das suas actividades, os inspectores são coadjuvados por um secretário de inspecção. Os Secretários de inspecção são nomeados pelo Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público, sob proposta do Presidente. Aos Secretários cumpre executar tudo o que lhes for ordenado pelo inspector e organizar o expediente relativo à inspecção (artigos 19.º e 22.º da Resolução n.º 2/CSMMP/P/2008, de 29 de Outubro, que aprova o Regulamento da Inspecção do Ministério Público).

Segundo a Informação Anual do Procurador-Geral da República à Assembleia da República relativa ao ano 2022, no que se refere à Inspecção do Ministério Público:

> A Inspecção do Ministério Público realizou 8 inspecções, abrangendo um total de 165 magistrados e 310 oficiais de justiça e assistentes de oficiais de justiça, afectos

[133] No momento da realização das entrevistas, um dos inspectores estava ausente do serviço por motivo de doença, o que significa, na prática, um número menor de inspectores.

[134] Segundo o Plano Estratégico dos Tribunais Judiciais (2022-2026), em 2020, o número total de magistrados judiciais em exercício de funções era de 389 (14 juízes conselheiros, 66 juízes desembargadores e 309 juízes de direito) (Tribunal Supremo, 2022: 33). Por sua vez, o Relatório Anual dos Tribunais Judiciais 2022 assinala o aumento do número de magistrados judiciais, que passou de 325 em 2016, para 436 em 2021 (Tribunal Supremo, 2023: 32).

> nas Sub-Procuradorias-Gerais da República-Beira e Maputo; Gabinete Central de Combate à Corrupção; Gabinete Provincial de Combate à Corrupção de Sofala; e Procuradorias Provinciais da República-Tete, Manica, Sofala e Cidade de Maputo. Foram analisados 3.140 processos, sendo 1.645 relativos à intervenção de magistrados e 1.495 de oficiais de justiça e assistentes de oficiais de justiça. […] Ainda no âmbito da avaliação dos magistrados, a Inspecção procedeu à análise de 254 Relatórios de Avaliação do Desempenho Anual que, entre outras matérias, abordam a actividade processual desenvolvida e o grau de cumprimento das ordens, instruções e directrizes emanadas pelos órgãos superiores. A Inspecção registou, no geral, progressos na actuação dos magistrados do Ministério Público […]. No entanto, prevalecem, ainda, situações que carecem de aperfeiçoamento, quais sejam, observância rigorosa dos prazos e de procedimentos legais na prática de determinados actos processuais, o que requer a regularidade da acção inspectiva, intensificação das acções de formação e especialização dos magistrados em determinadas matérias […] (Procuradoria-Geral da República, 2023: 4-5).

Existe uma certa similitude nos **constrangimentos** à acção **da Inspecção do Ministério Público**, quando comparada com a Inspecção Judicial. Desde logo, o escasso número de inspectores (sete) face ao universo de magistrados (561 em 2022)[135]. A Inspecção do Ministério Público enfrenta, assim, desafios similares aos da Inspecção Judicial, nomeadamente a insuficiência dos recursos humanos e a adequação do perfil técnico dos inspectores. A necessidade de reforçar os recursos humanos, materiais e financeiros alocados às inspecções foi, também, identificada pelos entrevistados.

> Na minha perspectiva, os poderes da inspecção deviam ser reforçados. Em primeiro lugar, são necessários mais recursos humanos. É muito insuficiente o número de inspectores, não dá sequer para fazer um trabalho sério. Em segundo lugar, o salário deveria ser diferente. Parece-me incrível, os inspectores estarem sujeitos ao trabalho de escrutinar os colegas, alguns enfrentando ameaças, como já tem acontecido, e o salário ser exactamente igual ao que era antes de se tornarem inspectores. (Ent. 108MP)

> Temos muita falta de meios, é necessário aumentar o número de inspectores e já foi feita essa solicitação à presidente do Conselho. Neste momento, existem apenas sete inspectores para quase 600 magistrados, mais os magistrados que entraram no ano passado e foram muitos. Portanto, os inspectores têm muito trabalho. (Ent. 30MP)

> É necessário melhorar os procedimentos de inspecção. O crime é dinâmico, transforma-se, supera o conhecimento que sobre ele já havia. As pessoas também criam mecanismos e manobras para não serem descobertas. É necessário ter mais meios para criar mecanismos de controlo e inspecção mais sofisticados, mais eficazes para conseguir rastrear em tempo real o que se está a passar. (Ent. 2MP)

> Os inspectores estão em comissão de serviço e isso tem um tempo limitado, tem uma duração definida, ou seja, passado algum tempo vão estar sentados ao lado de colegas que foram avaliados, o que pode representar um risco para os inspectores. (Ent. 108MP)

[135] Segundo Informação Anual do Procurador-Geral da República à Assembleia da República relativa ao ano 2022, o número total de magistrados do Ministério Público em exercício de funções era de 561 (Procuradoria-Geral da República, 2023: 1)

Tão importante como os meios alocados à Inspecção Judicial e do Ministério Público é a questão de saber em que medida o **modelo de inspecção** é adequado para o cumprimento dos seus objectivos. A ausência de referenciais orientadores para as inspecções e a importância de melhorar os procedimentos de inspecção parecem estar entre as preocupações dos inspectores, quer judiciais, quer do Ministério Público, tendo sido também referidas pelos entrevistados. Como já referimos, uma das actividades deste Programa responde directamente a este desafio.

> A actual organização e funcionamento da inspecção não é eficiente. As competências conferidas no regulamento não parecem estar adequadas. [...] No que diz respeito à detecção de situações de corrupção por parte dos juízes ou dos oficiais de justiça, a inspecção tem uma valia muito reduzida. Pode-se fazer muito pouco. [...] Imagino que os magistrados saibam fazer as coisas para tornar difícil a sua detecção. Os inspectores não podem interferir na sua independência. Teria de ser mesmo uma situação de flagrante delito. [...] Nos casos em que, eventualmente, juízes estejam envolvidos em situações de corrupção, é muito difícil ver isso espelhado nos processos. (Ent. 107J)

> Durante as nossas deslocações, começamos por fazer visitas de cortesia às entidades locais e, por vezes, durante essas visitas, são-nos reportados casos de corrupção, que nós encaminhamos e alguns têm dado origem a processos disciplinares ou mesmo a processos criminais. Mas, precisamos de mais meios para fazer um trabalho que dê conta dos vários problemas que existem em todas as províncias. (Ent. 29J)

> As inspecções, tal como acontecem, nunca poderão detectar casos de corrupção. As inspecções vão essencialmente à procura de questões técnicas, de irregularidades na forma como se executa a justiça. Só se houver sindicância é que poderão encontrar alguma coisa. (Ent. 129MP)

Emerge, também, do trabalho de campo a evidência da importância de promover medidas concretas de acompanhamento pedagógico (não disciplinar) próximo dos magistrados, sobretudo nos primeiros anos de exercício funcional.

> É, também, preciso apoiar os magistrados na sua difícil relação com os diferentes órgãos do poder, sabendo-se que muitos casos de corrupção têm origem noutros sectores do Estado e nos titulares das respectivas instituições. (Ent. 99J)

> Não há segurança nem protecção aos juízes. Se eu cair numa situação de chantagem, posso estar a cometer um acto de corrupção e ninguém me protege, pelo contrário, o Conselho Superior da Magistratura Judicial vai-me sancionar. (Ent. 114J)

Para além dos processos disciplinares, importa também considerar **os processos criminais contra magistrados** que resultam da ocorrência de **actos de corrupção**. Segundo a Informação Anual do Procurador-Geral da República à Assembleia da República, em 2021, foram tramitados 25 processos-crime, cujos arguidos são magistrados: 14 da Magistratura Judicial, 9 do Ministério Público e 2 da Judicial Administrativa, todos por suspeita de prática de crime de corrupção e peculato (Procuradoria-Geral da República, 2022: 58). Apesar do número crescente de processos instaurados, por suspeita de prática de crime de corrupção e peculato, contra magistrados, oficiais de justiça e assistentes de oficiais de justiça do Ministério Público e dos tribunais, **o que é salientado é a morosidade desses processos** e o desconhecimento do seu resultado, como geradores, tanto nos actores judiciais, como na sociedade em geral, de um sentimento de impunidade relativamente à prática de actos de corrupção judicial.

> Não bastará expulsar ou despromover um magistrado. É necessário julgá-lo, condená-lo. (Ent. 129MP)

Os tribunais são um grande desafio, porque demoram muito a julgar os casos de corrupção. Temos processos que estão há muitos anos à espera para serem julgados, temos muitos processos hibernados nos tribunais. Porque é que esses processos não andam e não são julgados? É um grande dilema. (Ent. 12MP)

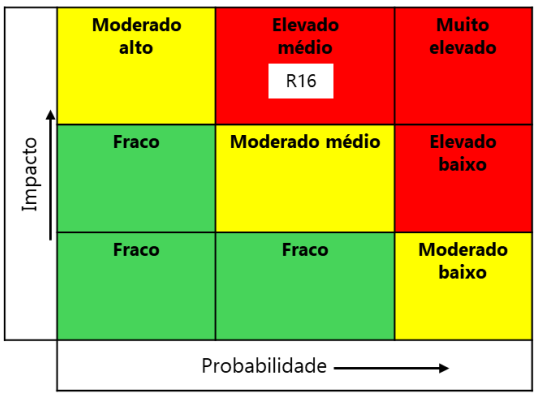
Nós remetemos a acusação ao tribunal e os processos são tratados da mesma forma que todos os outros. Em regra, os nossos processos não têm arguidos presos e, por isso, o tribunal não lhes dá prioridade. Na minha opinião, devia ser criada uma secção especializada para processos de corrupção. Não há justificação para casos de corrupção em flagrante delito demorarem três anos a ser julgados. Quando sai a decisão, já não é efectiva, o efeito já não é o que devia ser, porque as pessoas continuaram com a sua vida e precaveram-se para a eventualidade de virem a ser condenadas. (Ent. 122MP)

## ÁREA DE VULNERABILIDADE 10 | CAPACITAÇÃO DOS ACTORES JUDICIAIS

A capacitação dos actores judiciais para o exercício funcional, sobretudo dos magistrados judiciais e do Ministério Público, constitui um factor de especial relevância na prevenção da corrupção nas instituições do sistema de administração da justiça. Estudos e recomendações de organizações internacionais têm vindo a dar grande destaque à essencialidade da formação, tanto técnica, como em matéria de ética e deontologia, para a concretização da exigência de um desempenho funcional dos actores do sistema judicial pautado por elevados padrões técnicos, éticos e de integridade. Segundo as recomendações, por exemplo, da Global Judicial Integrity Network e do Consultative Council of European Judges, a formação deve abranger os actores judiciais em geral, independentemente da sua antiguidade na carreira, e deve ter um carácter regular, devendo incluir acções de capacitação e de troca de experiências e boas práticas.

### Classificação do risco

| Risco | Classifi-cação |
|---|---|
| R16 - Risco de desempenho funcional desadequado e de maior de vulnerabilização a pressões | Elevado médio |




### Observação

As fragilidades no campo da formação contínua dos actores judiciais, quer no que respeita à sua capacitação técnica, quer em matérias de ética e deontologia, enfraquecem a sua capacidade de resistir a interferências por parte de magistrados em posições superiores e/ou no exercício de funções de gestão e disciplina. Actores judiciais tecnicamente mais capacitados e com maior domínio das questões éticas e deontológicas tendem a reunir condições mais robustas para resistir a pressões.

### Medidas de mitigação

- **Criação de condições** organizacionais, financeiras e, se necessário, de alteração da lei, de modo que **à conclusão da formação inicial dos juízes no Centro de Formação Jurídica e Judiciária se siga, de imediato, a sua colocação nos tribunais para o exercício de funções**, sem qualquer intervalo, de largos meses, como agora acontece. A Subcomponente 1.1 do Programa, destinada ao reforço das capacidades dos operadores judiciais para prevenir e combater a corrupção através do reforço da carreira da magistratura e de outras carreiras do SAJ, deve contribuir para a concretização desta medida.

- Reforço da **formação contínua ajustada às carências formativas dos actores**, que devem ser previamente identificadas, em formato b-learning, com periodicidade anual, e que envolva o maior número possível de actores judiciais. Esta medida, que tem como objectivo reforçar a acção do Centro de Formação Jurídica e Judiciária, enquanto instituição com competências no âmbito da formação inicial e contínua de magistrados judiciais, oficiais de justiça e demais funcionários dos tribunais, carece de forte articulação com as instituições do SAJ e de que sejam asseguradas as condições financeiras para tal. O programa de formação deve combinar acções de formação em e-learning e formação presencial, nas diversas áreas do direito, incluindo também discussão prática em matérias de ética e deontologia, por forma a responder de forma adequada e sistemática à necessidade de proporcionar formação regular ao longo das carreiras dos actores judiciais. A formação sobre ética judicial não deve ter como objectivo "ensinar ética", mas sim fornecer aos actores um quadro para análise e resolução de questões éticas com que se possam vir a confrontar.
- Realização de **acções de capacitação dos juízes presidentes para o desempenho de funções gestionárias**, tendo em vista a eficácia do seu papel de controlo do desempenho do tribunal. A formação deve adoptar uma abordagem interdisciplinar em matéria de gestão e organização dos tribunais, essencial ao aprofundamento da eficiência e da qualidade do desempenho funcional das organizações da justiça, privilegiando uma perspectiva integrada. A reflexão de natureza comparatística deve, também, assumir especial relevo, procurando motivar a análise dos modelos de gestão e organização da justiça aplicados em outros países.
- **Criação de uma plataforma** e-Learning **no Moodle**, que permita alojar e gerir o acesso a formação online, registar e controlar os acessos dos utilizadores, criar conteúdos e actividades, interagir com os grupos de formandos e formadores, bem como a **troca regular de dúvidas, decisões, bibliografia relevante**, etc. Será definido o responsável pela moderação para assegurar a dinamização da comunicação através da plataforma. Tendo em vista assegurar a sustentabilidade da plataforma, a mesma ficará alojada no site do Programa e, após o termo do programa, será dinamizada pelas associações profissionais.

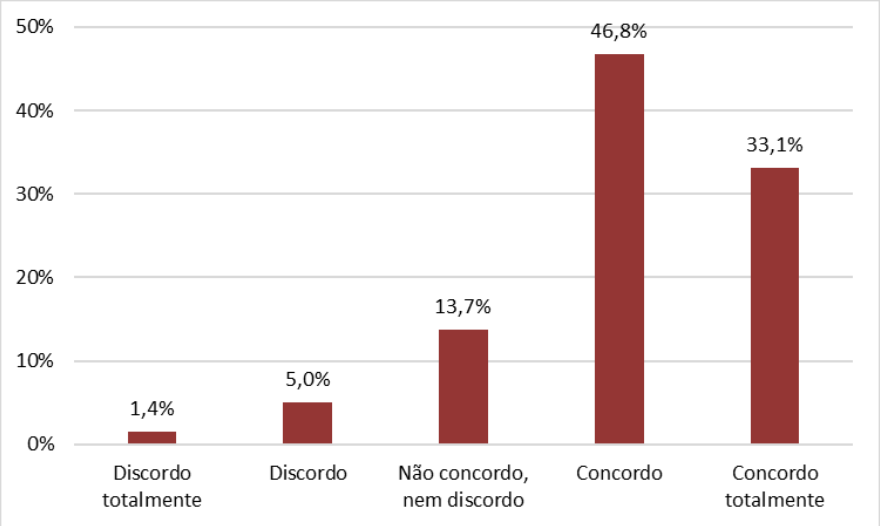
As medidas de mitigação elencadas na área de vulnerabilidade 5, relativas à publicação das decisões judiciais, e na área de vulnerabilidade 6, relativas à ética e deontologia profissional, sobretudo as que consistem em actividades de capacitação, têm, também, o potencial de contribuir para a mitigação do risco associado a esta vulnerabilidade.

## Evidências

O reconhecimento do papel da formação, designadamente, no que respeita à ética e deontologia, foi expressamente salientado pelos entrevistados e respondentes ao inquérito[136], tendo sido sublinhada a importância de aquelas matérias, para além de integrarem os planos de formação inicial, beneficiarem de actualização periódica, designadamente através da sua abordagem em acções de formação contínua que contribuam para a superação das carências formativas, sobretudo dos actores judiciais tendencialmente menos abrangidos pelas acções de formação que têm vindo a ser realizadas.

[136] De alguma forma, esta questão prende-se com a problemática, transversal a muitas outras áreas, dos programas de cooperação. Relatórios conhecidos apontam para o funcionamento do Centro de Formação Jurídica e Judiciária muito dependente de apoio externo, seja de projectos de cooperação, seja de instituições, situação que condiciona os planos de formação e a sustentabilidade do sistema de formação. Esta vulnerabilidade deve ser ultrapassada através do reforço de meios alocados à área estratégica da formação de magistrados, bem como do aprofundamento possível da articulação entre programas de cooperação.

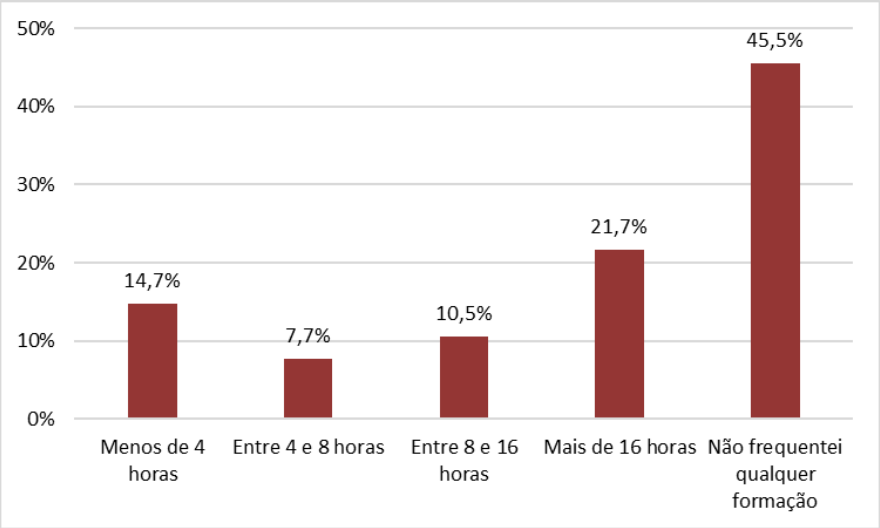
**Gráfico 20. A formação (inicial e contínua) em temas de ética e deontologia desempenha um papel relevante na prevenção de actos de corrupção envolvendo actores judiciais (n=139)**




Fonte: CES-OPJ.

Os dados obtidos evidenciam a escassa abrangência da formação sobre ética e deontologia face ao universo dos actores judiciais, destacando-se que quase metade dos actores judiciais que responderam ao inquérito, bem como muitos entrevistados, **não frequentaram qualquer formação sobre estas matérias nos últimos cinco anos**.

**Gráfico 21. Nos últimos 5 anos, quantas horas de formação frequentou sobre ética e deontologia profissional (n=143)**




Fonte: CES-OPJ.

A opinião dos actores entrevistados destaca, especialmente, a menor atenção à formação contínua e a falta de condições para o acompanhamento dos magistrados, tanto no campo técnico-jurídico, como da ética e deontologia, nos primeiros anos de exercício da magistratura.

> Na minha maneira de ver, há um claro défice de formação nas áreas da ética, deontologia profissional e combate à corrupção. Deveria investir-se mais na formação contínua, envolvendo todos os actores. Na verdade, se a situação é precária em relação aos magistrados, ela é praticamente menosprezada quanto à formação dos oficiais de justiça. A maior parte dos oficiais nunca passou por

actividades de formação em qualquer matéria, seja ela processual, administrativa ou sobre ética e deontologia profissional. (Ent. 97MP)

É claro que sinto necessidade de uma maior e mais adequada aprendizagem, pelo que gostaria muito de frequentar um curso, seja sobre matérias técnicas e processuais, seja sobre as questões específicas da ética no trabalho e do combate à corrupção e outras práticas ilegais. Tenho resistido às várias tentativas de que fui alvo para "facilitar" uma ou outra situação em violação dos meus deveres, porque a minha formação moral me ajuda a compreender o que é correcto ou não. Mas, penso que um conhecimento mais profundo sobre o modo de agir correctamente seria muito importante para melhorar a qualidade do trabalho. (Ent. 100J)

Não há formações específicas sobre o tema da corrupção. O que há é uma formação em curso no local de trabalho, aprendendo com quem já lá está. (Ent. 4T)

O tempo dedicado à formação de magistrados não é suficiente para ministrar todas as matérias específicas. É certo que, durante a formação, são abordadas questões de ética e deontologia, mas seria muito importante haver mais tempo de formação para trabalhar com os magistrados nas questões relativas à prevenção da corrupção. (Ent. 30MP)

A formação deve ser considerada como um factor decisivo neste esforço para elevar a qualidade da justiça e reforçar o combate às práticas de corrupção e criminalidade conexa. Tanto a formação técnico-profissional de todos os actores judiciais, como a formação específica nas áreas da ética e deontologia. Eu nunca frequentei nenhum curso complementar nestas matérias. (Ent. 98MP)

A formação deve ter um carácter de permanência, porque a formação inicial é muito insuficiente para as provações que vamos sentindo ao longo dos anos. Era muito importante que todos os juízes pudessem ter formação, pelo menos uma vez por ano, sobre ética. (Ent. 114J)

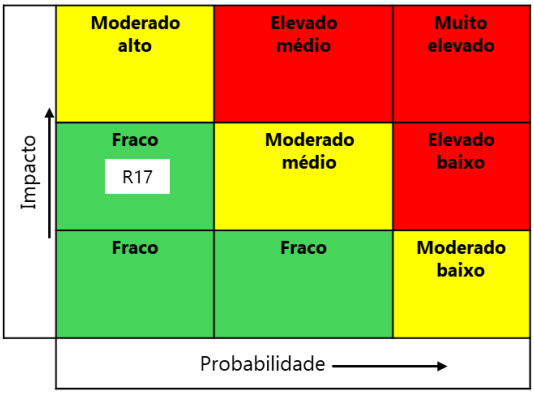
Eu tive formação sobre ética e deontologia em 2011 quando fiz o curso de formação inicial no CFJJ, mas não é suficiente. Devíamos ter formação contínua, se possível, todos os anos, pelo menos umas palestras de sensibilização. (Ent. 116J)

| ÁREA DE VULNERABILIDADE 11 | INDEPENDÊNCIA INTERNA DOS MAGISTRADOS JUDICIAIS |
|---|---|

A independência interna dos magistrados, em especial dos juízes, é, nos vários sistemas judiciais, uma questão complexa, na sua conceptualização, no seu enquadramento legal e na sua concretização prática. A independência judicial requer que os juízes exerçam as suas funções de natureza jurisdicional livres, não só de influências indevidas externas ao poder judicial, mas também internas como, por exemplo, pressões de magistrados judiciais com responsabilidades de governação e gestão. Esta questão está especialmente relacionada com as regras de nomeação, colocação e progressão na carreira e a sua aplicação, na prática, por parte dos respectivos conselhos.

## Classificação do risco

| Risco | Classifi-cação |
|---|---|
| R17 - Risco de vulnerabilização dos magistrados judiciais a interferências por parte de magistrados em posições superiores e/ou no exercício de funções de governação e gestão | Fraco |




## Observação

Os magistrados judiciais enfrentam, no plano da prática, desafios decorrentes de interferências por parte de magistrados em posições superiores e/ou no exercício de funções de gestão, com o objectivo de obter vantagens em determinado processo, colocando-os numa situação de fragilidade, com receio de eventuais impactos na sua colocação e progressão na carreira.

## Medida de mitigação

- **Revisão das regras de nomeação, colocação e progressão na carreira dos magistrados judiciais** (incluindo a nomeação de juízes presidentes e presidentes de secção), em especial, no sentido de tornar os critérios em que assentam mais claros e objectivos e os procedimentos mais transparentes e escrutináveis, tanto pelos próprios interessados, como pelo público em geral. Todo o quadro legal nesta matéria deve ser claro e de fácil acesso público, devidamente identificado nos respectivos sites institucionais. Mas, é igualmente fundamental garantir a transparência e a responsabilização naqueles processos de nomeação, colocação e progressão. Daí que os procedimentos, incluindo a abertura dos concursos, os critérios exigidos aos candidatos, a composição de eventuais júris, a lista de candidatos e aos resultados, devam estar igualmente acessíveis ao público em geral. O objectivo último deve

ser o de assegurar a transparência dos procedimentos e que as colocações e progressões sejam baseadas no mérito dos candidatos.

## Evidências

A possibilidade de existirem pressões internas sobre os magistrados judiciais, com o objectivo de obter vantagens em determinado processo e, consequentemente, indutoras de actos de corrupção, emergiu do diagnóstico realizado. Apesar de menos frequente comparativamente com outros actores, como as partes processuais e as suas famílias e os membros do poder executivo e legislativo, ainda assim, uma percentagem significativa dos actores judiciais respondentes ao inquérito classifica de frequente e muito frequente a ocorrência de actos de corrupção pela interferência de membros dos órgãos de governação e gestão, com destaque para a magistratura judicial.

**Quadro 4. Frequência com que ocorrem actos de corrupção num determinado processo judicial pela acção, directa ou indirecta, de diferentes actores (n=151)**

| | Membros órgãos governação e gestão magistratura judicial | Membros órgãos governação e gestão do MP | Juízes Presidentes dos Tribunais | Advogados | Partes processuais (autores e réus) | Família de uma das partes | Membros do poder executivo | Membros do poder legislativo | Membros de partidos políticos | Agentes económicos |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Nada frequente** | 14,3% | 25,8% | 29,5% | 26,8% | 9,9% | 7,6% | 10,3% | 10,9% | 18,9% | 13,5% |
| **Pouco frequente** | 28,6% | 30,0% | 31,5% | 33,8% | 16,9% | 18,8% | 26,2% | 19,6% | 21,0% | 17,0% |
| **Nem pouco nem muito frequente** | 16,7% | 17,5% | 16,8% | 13,4% | 17,6% | 22,2% | 24,1% | 22,5% | 24,5% | 17,7% |
| **Frequente** | 26,2% | 17,5% | 17,4% | 19,7% | 36,6% | 36,1% | 29,0% | 30,4% | 22,4% | 29,1% |
| **Muito frequente** | 14,3% | 9,2% | 4,7% | 6,3% | 19,0% | 15,3% | 10,3% | 16,7% | 13,3% | 22,7% |

Fonte: CES-OPJ.

Também alguns entrevistados mencionaram a sua experiência concreta no que diz respeito a tentativas de pressão interna para procurar obter alguma espécie de benefício no âmbito de processos judiciais, associando essas pressões a eventuais vantagens/desvantagens na colocação em determinados tribunais e na progressão na carreira.

> Sinto já que fui prejudicada ao nível das colocações. Não é o mérito que conta. As pessoas, por muito que se esforcem, não são reconhecidas pelo mérito, mas pelos conhecimentos e contactos que têm. As pessoas são colocadas, não pelo mérito, mas pelas influências. O tráfico de influências é o que mais acontece. Os "superiores" abordam os "quadros inferiores" para que estes tomem decisões de uma certa e determinada forma. A hierarquia cria as suas redes de influência e é com base nessa influência que as coisas acontecem. As colocações são uma forma de pagamento. (Ent. 125J)

> As entidades deveriam ter uma preocupação ética na forma como actuam. Deveriam saber como se comportar. Mas isso não acontece. Quem está nas instituições procura tirar partido das situações em que se encontra. Por exemplo, isso é evidente ao nível das colocações, das promoções [...]. Há muita corrupção no sistema de promoções do sistema judicial. (Ent. 124J)

Várias vezes, eu tinha de desligar o telefone. Por vezes, procuravam-me na minha residência, mas eu não estava. Havia pessoas a tentar interferir directamente, sobretudo quando havia arguidos detidos. Num determinado processo com arguidos detidos, assim que ocorreram as detenções, começaram as tentativas de me contactar para pressionar para soltar os arguidos [...]. No último telefonema que atendi, desliguei o telefone sem sequer me despedir. Portanto, da minha experiência, são muito frequentes as interferências com promessas de progressão e ameaças. As ameaças podem ser um simples comentário a recordar que vou querer ser promovido. Eu desligo o telefone, por vezes deixam mensagens, mas eu ignoro. (Ent. 114J)

Na minha carreira já recebi telefonemas de tentativas de aliciamento. E essas aproximações foram feitas de diversos quadrantes, ao nível público e privado. São feitas insinuações e promessas, para ver se a situação pega. Mas, nessas investidas é preciso estar-se informado e atento [...]. Isto para dizer que se sofrem muitas pressões, inclusive de magistrados de nível superior a tentar condicionar as decisões em determinado sentido. (Ent. 44J)

Há uma relação directa entre liderança e confiança dos utilizadores do sistema. Se quem está à frente das instituições não parece determinado em combater as disfunções que elas apresentam, nem se preocupa em dar o exemplo e servir de referência ética aos que lhe estão subordinados, pelo contrário, tenta condicionar a nossa actuação e independência, é muito difícil conseguir avanços significativos nesta luta. (Ent. 99J)

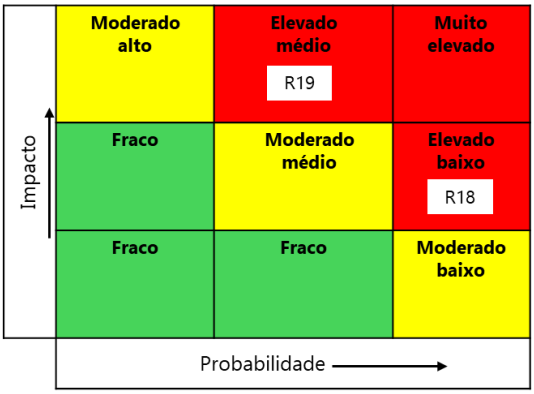
| ÁREA DE VULNERABILIDADE 12 | FUNCIONAMENTO DOS TRIBUNAIS E GESTÃO PROCESSUAL |
|---|---|

A (in)eficiência dos tribunais e a consequente morosidade/celeridade processual são induzidas por múltiplos factores internos, como a capacitação dos actores, a digitalização da justiça, o acompanhamento dos órgãos de gestão, etc., e factores externos, como os tempos de resposta das instituições auxiliares da justiça, caso das polícias, das instituições financeiras, das perícias, ou da acção das partes, entre outros. A essencialidade de as reformas para enfrentar a corrupção judicial incluírem medidas dirigidas à dimensão funcional dos tribunais, considerando o papel relevante que podem ter no controlo da corrupção e criminalidade conexa, é sublinhada, quer em estudos empíricos realizados em vários países, quer em recomendações internacionais.

Por outro lado, um dos principais objectivos da corrupção judicial consiste em influenciar o desenvolvimento normal de um processo judicial, mediante a solicitação ou a oferta de uma vantagem, designadamente no que respeita ao sentido da decisão. A fase da sentença constitui um dos momentos do processo judicial em que ocorrem mais tentativas de aliciamento, sobretudo da iniciativa das partes e dos advogados, para obtenção de uma decisão favorável.

## Classificação do risco

| Risco | Classifi-cação |
|---|---|
| R18 - Risco de interferência ilícita para promover a celeridade, em face da morosidade processual | Elevado baixo |
| R19 - Risco de interferência externa nos processos judiciais com o objectivo de obter indevidamente uma decisão favorável | Elevado médio |




## Observação

Tendo os cidadãos direito a uma decisão judicial em prazo razoável, a morosidade processual é, em si mesma, um factor de agravamento do risco de ocorrência de actos de corrupção, tanto nos casos em que os litigantes tentam subornar os actores judiciais para garantir maior celeridade aos seus processos, como nas situações em que são os próprios magistrados e oficiais de justiça que procuram criar atrasos para obter benefícios indevidos.

## Medidas de mitigação

- **Revisão e aprofundamento dos mecanismos de controlo do desempenho funcional** e profissional existentes, designadamente, através da revisão do papel de gestão de proximidade do juiz presidente, beneficiando do seu conhecimento assente na prática concreta nos tribunais onde desempenham funções. A intervenção do juiz presidente do

tribunal deve garantir uma visão global e assegurar a articulação entre os diferentes actores, por exemplo, através da realização de reuniões de planeamento e de avaliação do desempenho do tribunal, envolvendo os diferentes actores judiciais, com o objectivo de potenciar uma cultura organizacional de mudança. Sobretudo no que respeita aos oficiais de justiça, é fundamental que o juiz presidente tenha competência técnica para implementar métodos de trabalho e possa controlar a sua concretização.

- **Consolidação do procedimento de realização de reuniões semestrais, promovidas pelos presidentes dos tribunais**, com a presença de todos os juízes do tribunal para avaliação e reflexão sobre os indicadores de **desempenho do tribunal**, sobre os factores de morosidade processual e sobre as soluções para os ultrapassar. A realização destas reuniões, incluindo a reflexão sobre as estatísticas da justiça (que devem ser desagregadas por tribunal e por secção), irá promover a actualização regular de indicadores de desempenho e um conhecimento e envolvimento próximo de todos os juízes sobre a situação dos processos que, por si só, terá também impacto, tanto na celeridade processual, como na prevenção de actos de corrupção.
- **Revisão das normas processuais no sentido de tornar a tramitação processual menos burocrática, menos permeável à instrumentalização das partes e mais célere**. Nesse processo de revisão, deve ser dada especial atenção à introdução de medidas, legais e de formação dos juízes, que potenciem uma gestão processual adequada ao caso concreto, em vez de uma tramitação tendencialmente padronizada.
- **Intensificação da utilização de tecnologias de informação e comunicação nos tribunais**. Conforme desenvolvido no "Relatório de diagnóstico sobre os sistemas de informação nos tribunais", elaborado no âmbito deste Programa, o aprofundamento da informatização dos tribunais é fundamental para a melhoria da eficiência, da transparência e da celeridade dos processos. As propostas no âmbito do apoio à informatização dos tribunais judiciais incluem medidas concretas neste sentido, designadamente, a disponibilização de equipamentos (digitalizadores e computadores) e acções de formação para capacitar magistrados, funcionários e técnicos na utilização das TIC.
- **Implementação experimental (projecto-piloto) de um sistema de gravação de audiências, a concretizar no âmbito das medidas de alargamento da actividade de apoio à consolidação de sistemas de informação deste Programa.** A gravação de audiências poderá constituir um factor importante de promoção da celeridade processual, na fase da audiência de julgamento, da transparência e da integridade dos processos judiciais e da qualidade da justiça administrada. Conforme explicado no "Relatório de diagnóstico sobre os sistemas de informação nos tribunais", o projecto-piloto permite testar, monitorizar e avaliar o funcionamento desta inovação em ambiente controlado, identificar problemas técnicos, operacionais ou outros, e realizar possíveis reajustamentos no sistema de informação, no quadro legal, nos procedimentos ou na forma de utilização, de modo a optimizar o seu funcionamento, bem como responder de forma mais adequada aos vários desafios identificados. A fase experimental deve, também, constituir uma oportunidade para treinar e capacitar os recursos humanos, avaliar o impacto da inovação no desempenho funcional do tribunal e na tramitação dos processos.
- **Definição e disseminação de guidelines, dirigidas a magistrados judiciais, de gestão processual**. É fundamental definir procedimentos rigorosos de gestão processual, quer nas secções onde os processos estejam digitalizados, quer em secções onde o sistema informático não está, ainda, em funcionamento. A consolidação da informatização dos tribunais permitirá grandes avanços a este nível, tendo em conta as potencialidades da tramitação electrónica dos processos judiciais no que respeita ao desenvolvimento de ferramentas de gestão processual. As guidelines a elaborar, tendo por base boas práticas identificadas a partir da experiência

concreta de magistrados e escrivães, mas também experiências internacionais que sejam aplicáveis neste contexto, serão disseminadas em formato digital e impresso, assegurando uma ampla divulgação em todos os tribunais/secções. Tendo em vista a sustentabilidade da medida, as guidelines de gestão processual devem ser disseminadas no âmbito das acções de formação realizadas pelo CFJJ.

Para além destas medidas, a publicação e a disseminação de indicadores de desempenho funcional (medida proposta no âmbito da área de vulnerabilidade relativa à transparência institucional) contribuirá, não só para uma percepção dos utentes sobre a duração dos processos e o cumprimento dos prazos legais, mas também para evidenciar a necessidade de desenvolvimento de medidas de mitigação da morosidade processual.

**Observação**

São frequentes as situações em que os magistrados judiciais enfrentam, no plano da prática, desafios decorrentes de interferências, sobretudo por parte de advogados e das partes, com o objectivo de interferir, de forma ilegítima, no sentido da decisão.

### Medidas de mitigação

- **Realização de um seminário sobre a construção e fundamentação da decisão judiciária**, presencial, com a duração de um dia, com o objectivo de desenvolver e aprofundar o conhecimento do modo de construção da decisão judiciária, tendo em conta os princípios jurídicos fundamentais que decorrem dos vários textos normativos que vinculam o processo de decisão judicial, levando em consideração a importância crescente da legitimação da decisão pela sua compreensibilidade. Pretende-se dotar os destinatários de um conjunto de conhecimentos que permitam desenvolver uma actuação prática adequada, compatível com os princípios gerais do procedimento, mas também com os novos desafios que as questões relacionadas com a construção, fundamentação e simplificação das decisões comportam. O seminário será transmitido online, sendo gravado e ficando acessível no website do Programa, tendo em vista uma disseminação o mais alargada possível.
- **Reforço do enfoque das inspecções judiciais na fase da sentença**. As inspecções ordinárias, bem como as acções de monitoria e fiscalização, devem dar especial atenção à fase da sentença, aferindo a justificação para eventuais casos em que o sentido da decisão levanta dúvidas aos inspectores. Como já mencionado, o reforço das inspecções judiciais é apoiado por este Programa no âmbito de uma actividade específica. No trabalho que irá ser desenvolvido, atender-se-á a esta especificidade.

Para além destas medidas, outras medidas já propostas no âmbito de outras áreas de vulnerabilidade têm potencial para mitigar o risco de interferência externa nos processos judiciais com o objectivo de obter indevidamente uma decisão favorável, designadamente, a publicação das decisões judiciais, proposta no âmbito da área de vulnerabilidade relativa à transparência institucional, e a limitação do acesso aos gabinetes dos magistrados, prevista no âmbito da área de vulnerabilidade relativa à ética e deontologia profissional.

## Evidências

Estudos empíricos, em diferentes países, incluindo em Moçambique (Fernando et al., 2019a; C. Gomes & Fernando, 2020), evidenciam como a ineficiência funcional dos tribunais impacta no tempo de resolução dos processos. Por um lado, sistemas excessivamente burocratizados podem tornar-se disfuncionais, com os litigantes a ter dificuldade em compreender como funciona o sistema e a procurar recorrer a subornos para ultrapassar a burocracia (Rose-Ackerman, 2007: 22). Por outro lado, a elevada morosidade processual pode potenciar actos de corrupção[137], quer nas situações em que são os próprios litigantes a procurar subornar os actores judiciais para imprimir maior celeridade ao processo, quer quando os próprios actores do sistema procuram criar atrasos para obter benefícios.

Alguns entrevistados, partindo das suas experiências, identificam a **morosidade processual** como um factor potenciador da corrupção judicial, embora com nuances distintas. Por um lado, identificam situações em que as partes procuram garantir a celeridade dos seus processos e abordam os actores judiciais com tentativas de suborno nesse sentido e, por outro lado, dão conta de casos em que, alegadamente, são os próprios actores judiciais a atrasar deliberadamente determinados processos para potenciar essa abordagem.

> A própria morosidade dos tribunais acaba por estimular a corrupção, porque as pessoas precisam de ter uma decisão [...]. Por outro lado, como os processos não andam, as partes ou os advogados têm de ir muitas vezes ao cartório reclamar celeridade para o seu processo. E o cartório acaba por ser uma porta de entrada da corrupção. (Ent. 144O)

> O que mais contribui para que a corrupção aconteça é a morosidade. Se alguém quer que a justiça se faça, ou alguém deseja que a justiça não se faça, paga-se. Ou seja, em algum momento, as partes acabam por entrar num sistema de subornos. E isto acontece em todos os níveis do sistema. Paga-se em conformidade com os níveis em que as coisas acontecem. (Ent. 127A)

> Tão preocupante como a corrupção, ou até mais, é a morosidade. As coisas demoram muito tempo [...]. Essa situação propicia a corrupção. Se um processo atrasa, isso provoca corrupção. Então, paga-se para acelerar ou para atrasar ainda mais. (Ent. 131F)

> Há muita morosidade processual. Não sei se acontece selectivamente, mas a morosidade é um problema comum, sobretudo nos processos crime. [...] É preciso ver que há problemas graves de morosidade processual nos tribunais e, por vezes, as partes ficam desesperadas e abordam os advogados no sentido de tentarem, por todas as vias, alcançar alguma celeridade no seu processo para terem o problema em causa resolvido o mais rapidamente possível. (Ent. 60A)

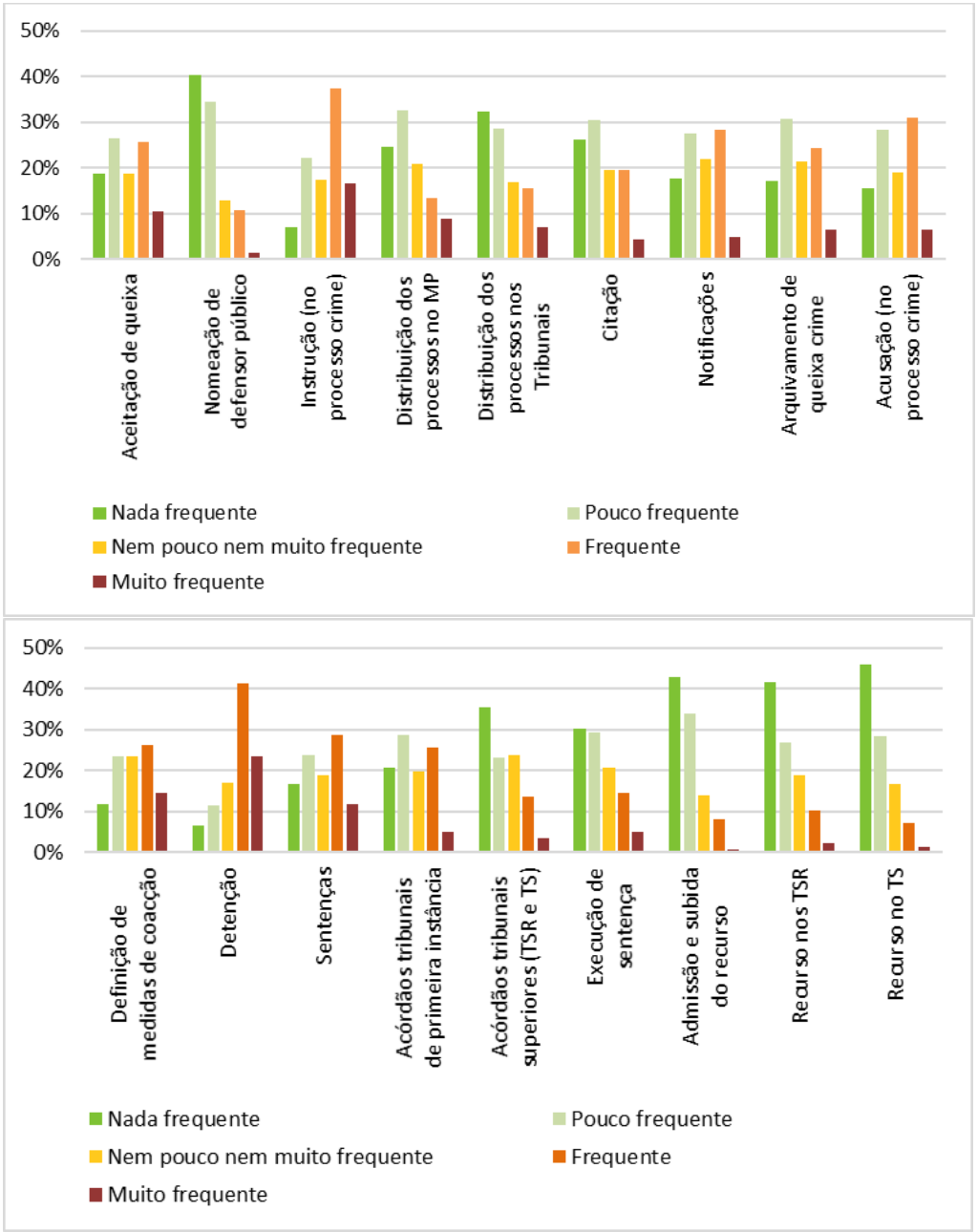
---

[137] Um dos principais objectivos da corrupção judicial é influenciar o desenvolvimento normal de um processo judicial e/ou obter acesso privilegiado a informações relativas à actividade judicial, mediante a solicitação ou a oferta de uma vantagem em qualquer fase, desde a aceitação da queixa até à decisão judicial (no que se refere à variedade de objectivos processuais específicos, particularmente no caso de processos criminais, ver os relatórios de International Bar Association (2016) e García-Sayán (2018)). Além disso, uma vantagem indevida pode ser solicitada ou oferecida sem necessariamente visar influenciar o processo, mas simplesmente para assegurar que a outra parte nele não interfira (Danilet, 2009) ou mesmo para assegurar que as instituições do sistema judicial desempenham o seu papel garantindo a celeridade processual (International Bar Association, 2016). O pagamento dessas "custas por fora", não previstas na lei, resulta num relacionamento e/ou numa interdependência entre as instituições judiciais e a pessoa que paga tais "custas", o que coloca em risco a neutralidade judicial (Simon, 2020: 365).

> A elevada morosidade de um ou outro processo em específico pode indiciar que está em causa corrupção. Recentemente, houve um caso em que um magistrado estava há demasiado tempo com um processo cuja complexidade não justificava aquela demora. Essa situação levantou uma suspeita e veio a verificar-se que o magistrado tinha recebido um valor para deixar o processo parado. (Ent. 106J)

Os dados do inquérito dão conta da elevada percentagem de respondentes que, com base na sua experiência, classificam como frequente e muito frequente a ocorrência de actos de corrupção na fase da sentença (40,6%).

**Gráfico 22. Frequência com que ocorrem actos de corrupção nas seguintes fases/momentos do processo (n=145)**




Fonte: CES-OPJ.

Também os entrevistados relataram, com base na sua experiência, conhecimento de casos concretos em que estavam em causa situações de corrupção para obter ilicitamente uma decisão mais favorável para uma das partes, sobretudo por iniciativa dos advogados ou das partes.

> As pessoas procuram essencialmente uma decisão favorável. Temos situações em que é o próprio constituinte que denuncia que o advogado pediu dinheiro para dar o juiz, mas mesmo assim a decisão saiu desfavorável. Nesses casos, o advogado justifica sempre e diz que a pessoa não compreendeu que os valores cobrados eram honorários para avançar com o processo. (Ent. 122MP)

> Se for um juiz, a corrupção ocorre essencialmente ao nível da decisão, e os valores são tendencialmente mais elevados. [...] Mas isto para dizer que todos são susceptíveis de caírem em situações de corrupção, por oposição a um sentido ético de bem servir. (Ent. 128J)

> Muitas vezes, são os próprios advogados que aliciam os juízes para tentar obter vantagens para os seus constituintes. [...] Outras vezes, as partes procuram primeiro o escrivão e é o escrivão que vem tentar interceder junto do magistrado. Na maior parte dos casos, o que procuram é influenciar o sentido da decisão. (Ent. 112J)

> Eu vejo mais problemas a acontecer no judiciário, porque é de quem depende a decisão final. A maioria dos problemas de corrupção ocorre no judiciário, onde as pessoas tentam por todos os meios ter uma decisão favorável. (Ent. 123MP)

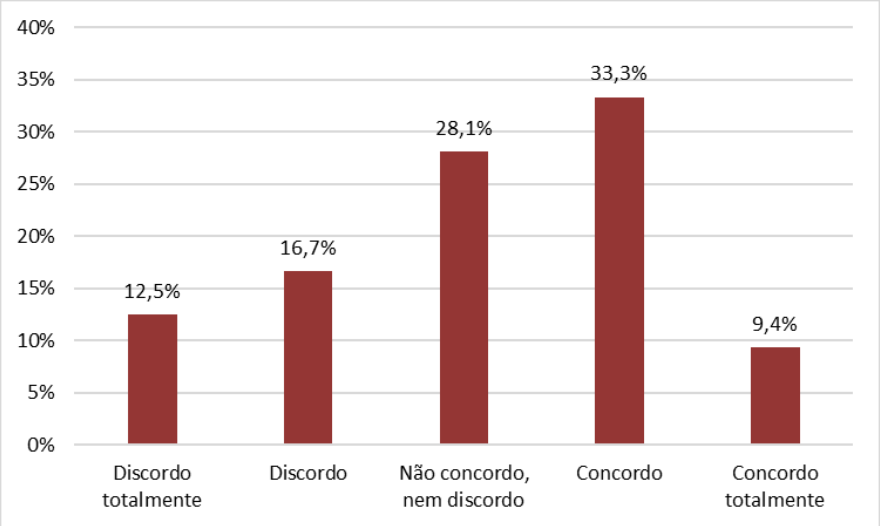
> Temos casos em que perdemos e recorremos. Posso dizer que, dos casos em que recorremos, em 50% a decisão não faz sentido e não é por incompetência, não se trata propriamente de falhas técnicas que decorram da falta de conhecimento por parte dos juízes, não é isso, o que acontece é que o juiz está alinhado com a parte contrária. (Ent. 60A)

> Não sei o que se passa nas outras áreas, porque acompanho essencialmente o crime. E, nesta área, há muitos problemas de sentenças compradas. [...] Existem, ainda, muito más práticas. (Ent. 108MP)

> Tem-nos acontecido, no fim dos nossos trabalhos nas províncias, por exemplo, em conversa com os advogados, contarem-nos, por vezes, casos de venda de sentenças, mas não identificam os envolvidos e, portanto, não temos como confirmar a veracidade do que nos dizem esses advogados. [...] Mas, repare que não podemos nunca dizer que a decisão não está bem, podemos perguntar ao magistrado o que motivou aquela decisão, mas não podemos nunca nos intrometer no trabalho, porque estaria a pôr em causa a independência do juiz. (Ent. 107J)

A respeito do papel de gestão de proximidade do juiz presidente, beneficiando do seu conhecimento assente na prática concreta nos tribunais onde desempenham funções, 42,7% dos respondentes ao inquérito reconhecem que os presidentes têm desenvolvido acções com impacto no funcionamento dos tribunais com o objectivo de prevenir actos de corrupção.

**Gráfico 23. Os/as Presidentes dos Tribunais têm desenvolvido acções com impacto no seu funcionamento com o objectivo de prevenir actos de corrupção (n=96) (magistrados judiciais)**



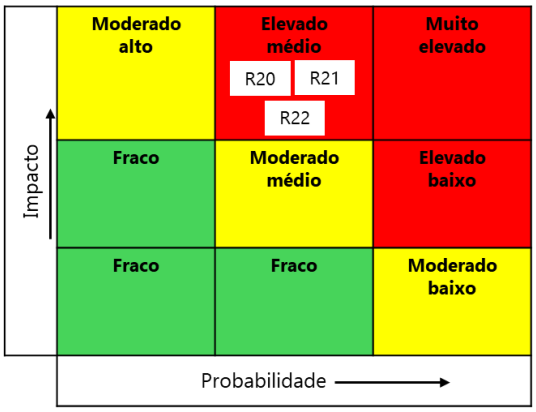

Fonte: CES-OPJ.

| ÁREA DE VULNERABILIDADE 13 | ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS CARTÓRIOS JUDICIAIS |
|---|---|

As condições identificadas noutros estudos como susceptíveis de influenciar a ocorrência de actos de corrupção judicial (Rose-Ackerman, 2007: 18) estão em consonância com o que resulta do diagnóstico de riscos de corrupção no judiciário elaborado no âmbito deste Programa, tendo emergido como vertentes especialmente relevantes a organização e funcionamento dos cartórios judiciais, incluindo a gestão e o controlo do acervo processual e o controlo do desempenho profissional dos oficiais de justiça. As dimensões organizacionais e funcionais dos cartórios judiciais, dadas as suas competências e o seu papel na tramitação dos processos, assumem, nos tribunais, uma forte centralidade e transversalidade às várias fases processuais. Os cartórios têm, igualmente, um papel relevante de interface entre os tribunais, os cidadãos e a pluralidade de actores judiciais cujo desempenho funcional concorre para a resolução de processos judiciais. Estas dimensões têm forte impacto, tanto na prevenção de actos de corrupção, como na eficiência da tramitação processual.

## Classificação dos riscos

| Riscos | Classificação |
|---|---|
| R20 - Risco de integridade física dos processos e de extravio de documentos/peças processuais | Elevado médio |
| R21 - Risco de tramitação ineficiente dos processos (notificações, despachos, abertura de conclusões, etc.), nos cartórios judiciais | Elevado médio |
| R22 - Risco de inobservância das práticas éticas, designadamente, de acesso indevido a informação e de quebra de sigilo profissional por parte dos oficiais de justiça | Elevado médio |




## Observações

Factores como o ineficiente arquivo dos processos nos cartórios (por exemplo, processos sem adequada classificação, ordenação ou identificação são de difícil localização e de mais fácil extravio, quer por corrupção, quer por negligência), a ausência ou ineficiência de registos fidedignos da tramitação processual (não permitindo um controlo eficaz da fase em que o processo se encontra e dos prazos processuais), a ausência de ferramentas tecnológicas adequadas ou de um sistema de registos em papel eficiente, comprometem a integridade física dos processos judiciais e potenciam o risco de extravio dos mesmos, de documentos ou de peças processuais, e a instrumentalização ilegítima da sua tramitação, por exemplo, não apresentando o processo para despacho do magistrado ou não cumprindo os despachos.

## Medidas de mitigação

- **Aprofundamento da digitalização do sistema de justiça.** Conforme assinalado no "Relatório de diagnóstico sobre os sistemas de informação nos tribunais", o SEIJE é valorizado, entre outros aspectos, como ferramenta potenciadora de transparência, prevenindo, não só a possibilidade de extravio de processos ou documentos, como também um registo mais eficiente da tramitação processual. Os processos ou documentos em suporte de papel (físicos) são mais vulneráveis ao extravio e instrumentalização por comparação com os arquivos digitais, dada a pegada que estes deixam. A funcionalidade do SEIJE em matéria de transparência e preservação digital dos processos, desde que os mesmos e respectivos actos, documentos e peças processuais inerentes à tramitação sejam devidamente registados, o que nem sempre ocorre, como detalhado no referido relatório, constitui um benefício importante, garantindo que, em caso de perda ou extravio do processo físico ou de documentos, os mesmos sejam facilmente recuperados, permitindo, também, um controlo mais eficaz da tramitação, constituindo ambas as dimensões factores importantes de prevenção de actos de corrupção. Esta medida beneficiará de apoio directo no âmbito das medidas de alargamento de apoio à consolidação de sistemas de informação e gestão.
- Realização de um **Workshop de troca de experiências com enfoque na *Nueva Oficina Judicial***, implementada em Espanha, tendo como coordenador um perito profissional do sistema judicial espanhol com conhecimento relevante sobre a experiência da oficina judicial. As boas práticas da experiência de Espanha na reforma das secretarias judiciais são relevantes para reflectir, designadamente, sobre a introdução de novos métodos de trabalho e a reorganização mais eficaz dos cartórios judiciais. Este workshop presencial contará com a participação de actores envolvidos nos projectos piloto a implementar, magistrados judiciais com responsabilidades na gestão dos tribunais, administradores judiciais, secretários judiciais e escrivães de direito. A sistematização da reflexão desenvolvida sobre os principais conteúdos abordados será integrada no manual de boas práticas de organização e funcionamento dos cartórios judiciais.
- Elaboração de um **manual de boas práticas de organização e funcionamento dos cartórios judiciais.** O manual deve definir procedimentos, com o envolvimento de magistrados judiciais, secretários e escrivães, com o objectivo de garantir o rigor no registo de todos os actos processuais praticados (SEIJE/livros de registo) e contribuir para o conhecimento necessário para a monitorização e acompanhamento do cumprimento das regras por parte do escrivão de direito da secção, sob supervisão do juiz presidente do tribunal. Serão incluídas no manual guidelines sobre o registo dos actos, quer no SEIJE nas secções onde esteja a funcionar, quer nos livros próprios de registo, com regras padronizadas e indicação concreta dos actos a registar, o livro próprio e o profissional responsável por esse registo. Esta medida é essencial para assegurar que os tribunais dispõem de registos, actualizados e correctamente efectuados, dos processos entrados, pendentes e findos e dos actos fundamentais da tramitação processual. Esses registos, além de permitirem a extracção de dados estatísticos fidedignos a partir dos quais é possível construir indicadores que permitem análises sistemáticas, possibilitam também a rápida identificação da fase em que se encontra cada processo e dos actos processuais praticados, bem como os actores judiciais que os praticaram, aumentando a transparência da acção dos tribunais e permitindo a adopção, mais simples, de medidas de gestão processual. É fundamental que os oficiais de justiça conheçam e compreendam as orientações que forem dadas e os seus objectivos e, por isso, os oficiais de justiça a quem for atribuída a tarefa de efectuar o registo devem ter formação adequada. A versão final do manual incluirá, também, as principais conclusões da reflexão desenvolvida no workshop de troca de experiências com enfoque na Nueva Oficina Judicial e da experiência dos projectos piloto. Tendo em vista a sustentabilidade da medida, o manual deve ser disseminado no

âmbito das acções de formação realizadas pelo CFJJ. Para além da disponibilização do manual de boas práticas no site do Programa, a disseminação do manual de boas práticas, em formato digital e impresso, será feita junto dos magistrados judiciais e oficiais de justiça.

- Desenvolvimento de **dois projectos piloto, um num cartório de uma secção cível ou comercial e outro num cartório de uma secção criminal, tendo em vista a reflexão e revisão do modelo de organização e funcionamento dos cartórios**, com o objectivo de os tornar funcionalmente mais transparentes e eficientes. Pretende-se reduzir as ineficiências na tramitação dos processos (notificações, despachos, abertura de conclusões, etc.) e as possibilidades de extravio ou adulteração de processos ou peças processuais e, em geral, possíveis casos de conduta desadequada em questões de ética e deontologia no exercício das funções dos oficiais de justiça. Para potenciar a efectividade desta medida, serão disponibilizados equipamentos nas secções onde se realizarão os projectos-piloto. A implementação dos projectos piloto é orientada por um perito, profissional do sistema judicial com experiência nesta matéria, mas adoptando-se uma metodologia de diálogo e consenso entre os actores (funcionários e magistrados judiciais) associados ao cartório, de modo a envolvê-los na identificação e implementação de soluções. Os projectos-piloto terão uma duração de 6 meses e devem ser devidamente monitorizados e avaliados. Os projectos piloto vão iniciar-se ainda no decurso da elaboração do manual de boas práticas de organização e funcionamento dos cartórios judiciais, permitindo, por um lado, testar a aplicação do manual e, por outro lado, que a revisão final do manual possa beneficiar da experiência dos projectos piloto.
- Realização de **três workshops de disseminação do manual de boas práticas de organização e funcionamento dos cartórios judiciais** nas províncias de **Maputo**, **Nampula** e **Sofala**. A ampliação da disseminação de boas práticas é fundamental para melhorar a organização, funcionamento e transparência dos cartórios dos tribunais judiciais e para contribuir para que os tribunais disponham de registos, actualizados e correctamente efectuados, dos processos entrados, pendentes e findos e dos actos fundamentais da tramitação processual. Estes workshops constituem uma medida com potencial para promover a eficiência e a celeridade processual e o cumprimento dos prazos processuais.
- Realização de um **curso de formação contínua dirigido a secretários e escrivães, sobre a gestão dos cartórios**, dando-se também especial atenção ao cumprimento de regras éticas inerentes ao exercício de funções dos oficiais de justiça. De modo a incluir um maior número de formandos de tribunais de várias províncias, o curso poderá decorrer a distância, em sessões síncronas.
- **Proibição expressa de entrada de Advogados dentro do espaço (dos cartórios) destinado aos funcionários.** Essa proibição deve ser explicada e compreendida pela Ordem dos Advogados, de modo a obter-se a sua colaboração para o seu cumprimento.

Para além destas, as medidas de reforço das inspecções previstas na área de vulnerabilidade respectiva também contribuem para a mitigação do risco de tramitação ineficiente dos processos (notificações, despachos, abertura de conclusões, etc.) nos cartórios judiciais.

**Observações**

As falhas e incorrecções na tramitação dos processos, por exemplo, nas notificações, no cumprimento dos despachos, na abertura de conclusões, etc., tanto podem decorrer da insuficiente capacitação técnica dos oficiais de justiça para tramitar os processos, como de actos de corrupção, quer por iniciativa das partes e/ou dos advogados, quer por iniciativa dos próprios oficiais de justiça.

### Medidas de mitigação

As medidas elencadas acima contribuem, também, para mitigar o risco de tramitação ineficiente dos processos (notificações, despachos, abertura de conclusões, etc.), nos cartórios judiciais.

**Observação**

As dimensões da ética e deontologia profissional não estão devidamente consolidadas entre os oficiais de justiça, comprometendo a sua efectivação, no plano da prática, por exemplo, em situações em que os oficiais de justiça quebram o sigilo profissional ou praticam outros actos de corrupção (extravio de documentos, não apresentação do processo a despacho, não cumprimento de despachos, etc.) em troca de benefícios oferecidos pelas partes processuais ou pelos advogados.

### Medidas de mitigação

- **Alargamento da formação obrigatória a todos os oficiais de justiça**. É fundamental assegurar que todos os oficiais de justiça tenham formação específica prévia ao exercício de funções nos tribunais, bem como formação contínua que assegure, tanto a sua capacitação técnica, como em matérias de ética e integridade, tendo em vista o desempenho eficiente e com qualidade das suas funções.
- **Realização de workshops descentralizados de divulgação do Código de Ética e Conduta da Associação Moçambicana dos Oficiais de Justiça dos Tribunais Judiciais (AMOJ)**, em articulação com a componente 2 do Programa. Após a divulgação geral do Código de Ética e Conduta da AMOJ que teve lugar em Maio de 2024, é essencial assegurar a sua disseminação alargada, através da realização de workshops em todas as províncias, dando a conhecer este Código aos oficiais de justiça. Os workshops devem incidir, quer nos conteúdos do Código, quer na disseminação de boas práticas identificadas nestas matérias.

Para além destas medidas, contribuem para mitigar o risco de inobservância das práticas éticas, as medidas elencadas na área de vulnerabilidade relativa à ética e deontologia profissional, designadamente, a revisão dos programas de formação inicial e contínua, de modo a densificar os conteúdos relacionados com noções fundamentais sobre ética e deontologia profissional, que devem constar desses programas numa base permanente.

## Evidências

A organização e o funcionamento dos cartórios, dadas as suas competências e o seu papel na tramitação processual (entre outras competências, são os cartórios que apresentam o processo

para o juiz fazer os seus despachos e quem os cumpre, estando o processo – enquanto estiver pendente – "depositado" no cartório)[138], emergiram no trabalho de campo como factores relevantes, potenciadores da ocorrência de actos de corrupção. Os depoimentos seguintes são ilustrativos dessa condição.

> É no cartório que a corrupção começa. Não há rigor. Há uma enorme falta de zelo. As pessoas não se aplicam. E, depois, acontece o que acontece. O mau funcionamento do cartório cria situações complicadas. Conhecedora destas situações, o que procuro é estar sempre atenta e o mais possível presente no cartório. Pelo menos uma vez por semana, estou presente no cartório e procuro perceber o que está a acontecer. Procuro confrontar os livros de registo com os processos que entraram e posso garantir que, na minha secção, nunca houve processos a desaparecer. (Ent. 124J)
>
> O cartório é um lugar vulnerável, é aí que normalmente as coisas acontecem. É assim a todos os níveis. (Ent. 127A)
>
> Tive uma situação em que desapareceu um processo, ou melhor, o processo não apareceu durante uns dias [...]. Os oficiais de justiça andaram vários dias à volta com os processos e o processo acabou por aparecer. Demorou, mas apareceu. Eu penso que alguém recebeu dinheiro para tirar o processo do tribunal, mas não tenho como provar. (Ent. 112J)
>
> O que sucede em muitas ocasiões é que o oficial já tem o despacho que foi produzido pelo magistrado. Mas, diz ao cidadão que ele próprio pode tentar influenciar o magistrado. Depois, aparece com o despacho e diz que foi ele, e cobra-se por isso. Noutros casos é o juiz que, combinado com o oficial, diz que poderá dar uma determinada orientação no despacho se alguém pagar para isso e estão os dois feitos um com o outro. Fazem o que querem, desde fazer desaparecer processos, até tirar dinheiro aos cidadãos. (Ent. 42F)
>
> Há muita tentativa de corrupção sobretudo em grandes processos [...], há jornalistas que querem informações para publicar e advogados que oferecem quantias avultadas para ter declarações. E, realmente, os valores oferecidos são aliciantes, sobretudo porque o salário dos escrivães é baixo. Também oferecem valores muito altos para fazer desaparecer alguns documentos. (Ent. 111F)
>
> A situação dos advogados é, também, preocupante. Porque, com a cumplicidade dos funcionários, entram nos cartórios, vêem os processos, mexem-lhes e estão ali perfeitamente à vontade. Isso não é possível, mas é o que acontece. Por isso, quando estou no cartório, há um enorme incómodo com a minha presença,

[138] O Decreto n.º 5/2022, de 2 de Março, que aprova as normas de Organização e Funcionamento dos Serviços de Apoio do Tribunal Supremo, Tribunais Superiores de Recurso, Tribunais Judiciais de Província e de Distrito, Tribunais de Trabalho, Tribunais de Polícia e Tribunais de Menores, prevê, no artigo 30, entre outras, as seguintes competências dos cartórios judiciais: assegurar o registo de entrada no cartório, de todos os processos e papeis e proceder ao encerramento diário do respectivo livro; apresentar ao Juiz todos os documentos entrados que necessitem de despacho e respeitem a processos pendentes; fazer os autos conclusos ao Juiz; fazer os autos com vista ao magistrado do Ministério Público; movimentar os processos de harmonia com os despachos proferidos, observando a lei processual; registar os processos no livro de porta; registar em livro próprio, as directivas, circulares e ordens de serviço de execução permanente; organizar o registo e expedição de verbetes estatísticos relacionados com o movimento processual; escriturar o livro de contas correntes do cartório com o banco; catalogar e guardar objectos respeitantes a processos pendentes ou findos, enquanto não lhes for dado o destino legal; passar certidões relativas a processos; organizar o registo de acórdãos; assistir e participar nas secções do tribunal e elaborar as respectivas actas; fazer revisão de processos; guardar o selo branco do tribunal e fiscalizar o seu uso; organizar e assistir a distribuição de processos e papéis; e desempenhar quaisquer outras funções conferidas por lei ou por determinação superior.

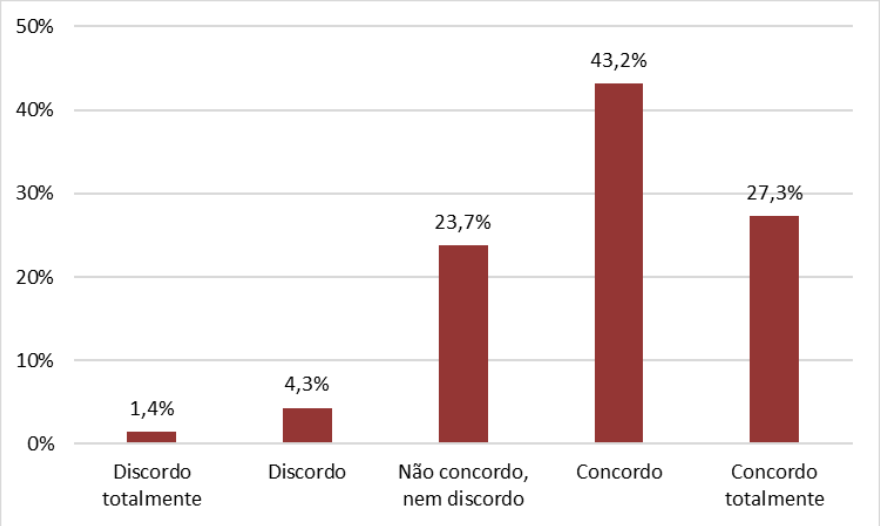
> porque não permito que as coisas ocorram fora dos trâmites em que devem decorrer. (Ent. 124J)
>
> Muitas vezes, fala-se em magistrados, mas estes nem são vistos nem achados nesses assuntos, pois são apenas invocações feitas pelos oficiais de justiça para imputar culpas a outros, mas são eles próprios que beneficiam. (Ent. 125J)
>
> Os advogados falam com os oficiais que os notificam e pagam para alterar as datas de notificação. Entram nos cartórios com à-vontade, falam com os oficiais, com os escrivães, e aliciam-nos para a consulta de processos, para tornar mais lentos os processos ou para os tornar mais rápidos. Depende da posição em que estão. E, às vezes, tentam fazer desaparecer o processo. Mas, isso é mais difícil. Aliciam para que o oficial de justiça se distraia, e depois desaparecem documentos dos processos. (Ent. 131F)

Os **subornos aos oficiais de justiça** podem condicionar a distribuição de processos aos juízes, imprimir celeridade ou morosidade aos processos e facilitar ou dificultar a sua tramitação (Rose-Ackerman, 2007: 23). Na prática, pode ser difícil distinguir entre os actos de corrupção praticados por juízes e por funcionários judiciais, designadamente, porque cada um destes grupos profissionais pode tentar procurar fazer parecer que os actos de corrupção foram cometidos pelo outro. Neste estudo, as entrevistas foram muito relevantes para identificar situações em que a actuação dos oficiais de justiça, se não devidamente orientados e com métodos de trabalho mais eficientes e devidamente supervisionados, pode potenciar a ocorrência de actos de corrupção.

> Na distribuição, eu também identifico riscos de corrupção, penso que a distribuição informática ajudaria a ultrapassar problemas que possam existir. Na minha opinião, a distribuição é feita de forma transparente, mas podemos sempre melhorar [...]. Com um mecanismo automático, seria sempre mais transparente. (Ent. 109F)
>
> Do que vou ouvindo, a corrupção não parte dos oficiais de justiça, o que acontece é que o aliciamento vem de fora. Nesta secção trabalhamos com casos de menores e vejo aliciamento no caso dos advogados que vêm pedir para ser notificados mais tarde para ganharem tempo. Se nós pudermos, ajudamos e o advogado agradece com 100 ou 200 meticais. (Ent. 115F)
>
> A pequena corrupção dos oficiais de justiça é muito comum. Alguns dizem que não pedem nada às pessoas e, mesmo assim, à saída, as pessoas vão deixar 100 ou 200 meticais. Os advogados procuram ter grande proximidade com os funcionários, há advogados que entram pelos cartórios a dizer que vão deixar o almoço e realmente deixam uma quantia em dinheiro para todos os funcionários. É evidente que, quando for necessário, vão lá cobrar um favor. Chegam-nos vários casos em que estão em causa problemas de prazos, porque os advogados subornam os oficiais de justiça para falsificar as datas das notificações. Tem de se encontrar forma de diminuir a proximidade dos advogados com os oficiais de justiça e o à-vontade com que entram nos cartórios. (Ent. 121MP)

**A informatização dos processos judiciais (digitalização e tramitação electrónica)** é apontada, quer por actores da governação do sistema de administração da justiça, quer por magistrados e oficiais de justiça, como tendo um grande potencial para prevenir a corrupção judicial, designadamente, a que eventualmente possa ocorrer no âmbito dos cartórios. O reconhecimento do potencial da informatização na prevenção de actos de corrupção é confirmado por 70,5% dos actores judiciais respondentes ao inquérito.

**Gráfico 24. A informatização dos processos judiciais é um factor relevante na prevenção da corrupção (n=139)**




Fonte: CES-OPJ.

Contudo, como analisado no relatório de diagnóstico da actividade 3 deste Programa – Apoio à consolidação de sistemas de informação – são várias as fragilidades identificadas no que respeita à informatização em curso: de infra-estruturas; de condições de segurança; de adequação das plataformas; de sustentabilidade como, por exemplo, de reposição e actualização dos equipamentos existentes, quer no plano do material, quer de *software*; e de capacitação dos utilizadores. Esta disjunção entre objectivos estratégicos e programáticos e a sua concretização prática foi sendo identificada por alguns entrevistados. Os entrevistados foram, também, consensuais no reconhecimento do papel essencial da informatização na prevenção da corrupção nas instituições do sistema de administração da justiça, apesar de sublinharem a falta de recursos, de condições técnicas e de capacitação associadas à informatização em curso.

> Provavelmente, a informatização dos serviços de justiça seria uma vantagem grande. Para quem não é integro, talvez fosse difícil passar a ser honesto, mas o que sucederia é que qualquer tentativa de corrupção seria muito dificultada. Seria mais difícil fazer desaparecer processos. Mas, neste momento, nem tenho internet no meu gabinete. Não é possível consultar nada. É certo que o tribunal é novo, e estão a instalar esses serviços, mas essas condições deviam ser prioritárias. (Ent. 44J)

> Eu vejo vantagens na utilização do sistema informático, porque permite mais transparência. Seria bom que o sistema pudesse evitar o contacto interpessoal com os advogados, para acabar com as situações em que tentam aliciar o magistrado. […] O alargamento do SEIJE pode permitir mais transparência, porque os processos ficam acessíveis e podem ser consultados, impedindo o seu extravio. (Ent. 116J)

> O facto de os processos ficarem todos inseridos no sistema evita os casos de desaparecimento de processos que tantos problemas nos causam. Eu já tive muitas situações em que não se encontram os processos porque o arquivo está desorganizado. Os oficiais de justiça passam dias à procura de processos. Também ouvi sobre a possibilidade do SEIJE permitir a gravação de audiências e pareceu-me uma ideia muito positiva para o funcionamento dos tribunais. A desvantagem é que falta muita formação aos magistrados, mas sobretudo aos oficiais de justiça, para lidar com as novas tecnologias. (Ent. 118J)

Aqui neste tribunal usamos o SEIJE e penso que é uma mais-valia para o nosso trabalho. Mas, as condições têm de ser melhoradas. É necessário ter melhores equipamentos, os computadores não respondem como deviam, tudo demora muito tempo. E a internet tem muitas falhas. Outra vantagem do sistema informático é evitar o extravio de processos. Nós não temos um bom arquivo e, nesse aspecto, o SEIJE veio assegurar que não se perdem processos como acontecia no passado. (Ent. 120J)

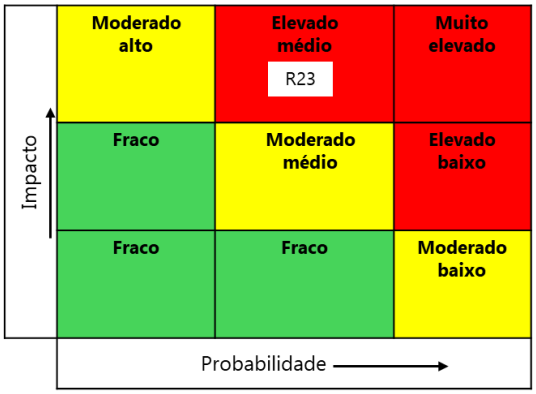
A informatização talvez constitua um factor importante. A partir do momento em que os processos estão inseridos no sistema, torna-se impossível fazê-los desaparecer, modificá-los, manipulá-los. Talvez já não seja tão fácil agir de forma corrupta como até agora. (Ent. 42F)

| ÁREA DE VULNERABILIDADE 14 | GESTÃO DO COFRE DOS TRIBUNAIS |
|---|---|

Uma das funções atribuídas aos juízes presidentes dos tribunais (Tribunais Superiores de Recurso, Tribunais Judiciais de Província e Tribunais Judiciais de Distrito) é a gestão do património afecto ao tribunal e a arrecadação de receitas do Estado e do Cofre dos Tribunais. Uma parte do orçamento dos tribunais é assegurada pelas suas próprias receitas, que advêm dos emolumentos e taxas de justiça pagas pelos utentes dos tribunais, geridas pelo Cofre dos Tribunais[139], que, como referido no ponto relativo às instituições do SAJ, inclui também um magistrado do Ministério Público e um oficial de justiça. Esta fonte de financiamento revela-se vital para a generalidade dos tribunais, que a utilizam para suprir a insuficiência das verbas do orçamento do Estado e que vão "gerindo" as despesas de acordo com as verbas de que dispõem, provenientes de cada uma das fontes de financiamento.

## Classificação do risco

| Risco | Classificação |
|---|---|
| R23 - Risco de gestão ineficiente do cofre dos tribunais, podendo implicar desvio de fundos e a aplicação irregular de verbas | Elevado médio |




**Observação**

A ausência de capacitação dos actores judiciais com intervenção na gestão do cofre dos tribunais para o exercício das várias tarefas inerentes a essa função constitui um factor potenciador de risco de corrupção, que se pode concretizar, não só no desvio deliberado de fundos em proveito próprio, mas também na aplicação irregular de verbas.

## Medidas de mitigação

- Elaboração de um **manual de boas práticas de gestão do cofre dos tribunais**, destinado a ser usado pelos actores judiciais com responsabilidades nessa matéria. Os conteúdos incluem, entre outros aspectos, as atribuições e as responsabilidades dos profissionais com intervenção na gestão do cofre, designadamente, planeamento orçamental, operações de tesouraria, receitas e despesas financeiras, composição, regras e princípios da utilização de fundos, conferências, princípios e regras de pagamentos, incluindo directrizes sobre os procedimentos de controlo a adoptar, bem como procedimentos de reporte. O manual incluirá contributos

[139] Ver, a este propósito, a nota relativa ao Cofre dos Tribunais, constante do ponto 3.1.3. deste relatório.

para auxiliar nos procedimentos concretos a desenvolver no âmbito da gestão do cofre, contendo orientações aplicáveis independentemente da dimensão e da complexidade do tribunal, considerando que os procedimentos de gestão devem ser capazes de demonstrar as despesas propostas e os resultados previstos. O manual deve, ainda, incluir exemplos práticos. O manual ficará acessível no site do Programa e será disseminado, em formato digital e impresso, nos tribunais. O manual deve servir de apoio à formação dos actores judiciais, designadamente a formação realizada pelo CFJJ. Para reforçar a disseminação do manual de boas práticas, serão realizados **workshops presenciais de disseminação do manual de boas práticas de gestão do cofre dos tribunais**. Os participantes no workshop são actores judiciais com responsabilidades nessa matéria. O manual será enviado aos participantes previamente à realização do workshop, apelando-se ao envio de questões para discussão e dúvidas para serem esclarecidas durante o workshop.

- Realização de um **programa de formação específica dirigido aos actores judiciais com responsabilidades de gestão do cofre dos tribunais**. Deve ser definido e executado um programa de formação específica, envolvendo matérias relevantes para a gestão do cofre, destinado aos juízes presidentes dos tribunais, aos magistrados do Ministério Público e aos oficiais de justiça que auxiliam aqueles magistrados na gestão do cofre. As metodologias de formação devem privilegiar a resolução de exercícios práticos, num ambiente de forte interacção entre os formandos. A formação deve proporcionar uma compreensão integrada do exercício da função e de como executar as tarefas ou operações que lhe estão associadas, designadamente no plano contabilístico.
- **Reforço dos mecanismos de controlo no que respeita à gestão do cofre dos tribunais**. As inspecções e as auditorias a realizar nos tribunais devem dar especial atenção ao controlo da gestão do cofre, devendo, também, assumir um papel pedagógico de disseminação de orientações e boas práticas.

## Evidências

Os problemas ocorridos no âmbito da gestão do cofre dos tribunais são apontados em documentos institucionais, por exemplo, no Relatório de Actividades do Gabinete Central de Combate à Corrupção, relativo ao ano 2022:

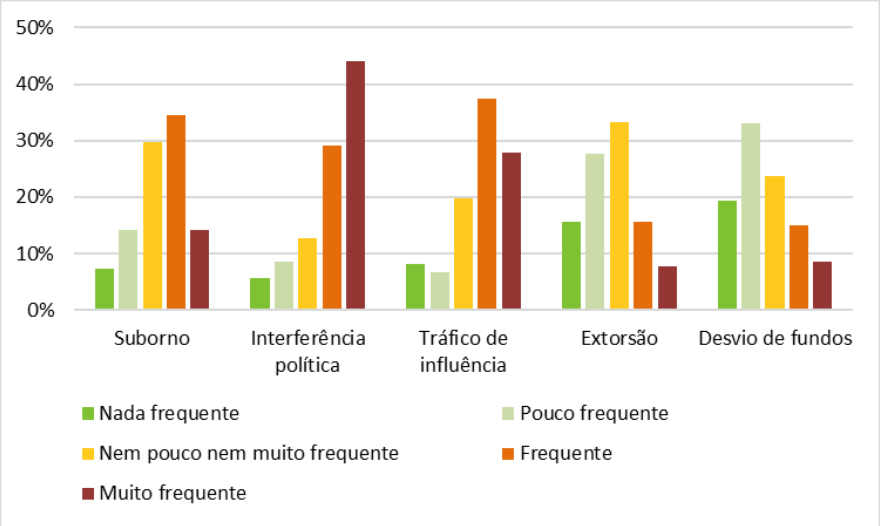
> Dos crimes praticados pelos magistrados destaca-se o de peculato, envolvendo dois magistrados judiciais que no exercício das suas funções apoderaram-se de valores do Cofre dos Tribunais. Trata-se de dois casos que foram despoletados, após a realização de uma auditoria pelo Cofre Central dos Tribunais, que constatou que os magistrados faziam uso indevido dos valores arrecadados nas contas do tribunal, emitindo cheques a seu favor, a título de empréstimo e de adiantamento da participação emolumentar, provocando um prejuízo ao Estado estimado em 2.140.500,00MT (dois milhões, cento e quarenta mil e quinhentos meticais). Nos processos, com um arguido cada em liberdade, recaíram despachos de acusação e foram remetidos ao tribunal (Gabinete Central de Combate à Corrupção, 2023: 29).

Também no âmbito do diagnóstico realizado, a gestão do cofre dos tribunais foi identificada como uma área de risco de corrupção, para a qual contribui a ausência de capacitação dos actores envolvidos. De acordo com os dados disponibilizados pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial, merece destaque o número de magistrados judiciais expulsos entre 2017 e 2022 por desvio de fundos, num total de 11. A experiência dos entrevistados aproxima-se destes dados, evidenciando também o número de sanções aplicadas na sequência de desvio de fundos.

> A gestão do cofre é muito exigente, para além da preocupação em assegurar o dinheiro para pagar algumas rúbricas [...]. Todos os meses, temos de fazer o balanço e isso leva tempo. É o juiz presidente que faz, com o magistrado do Ministério Público e o escrivão de direito. O dinheiro vai para a conta do cofre do tribunal e todos os meses enviamos o dinheiro devido para a conta do cofre geral do Estado. (Ent. 116J)
>
> Eu acredito que, na maior parte dos tribunais, há muitos problemas com as receitas do cofre. Os juízes presidentes percebem pouco de gestão administrativa e financeira, de recursos humanos, de organização dos cartórios e, por isso, não sabem como controlar essas áreas. Ora, o juiz presidente de qualquer tribunal precisa de ter formação específica e obedecer a um certo perfil. De outro modo, abre-se caminho à gestão casuística, desorganizada, o que facilita a corrupção. (Ent. 132J)
>
> Alguns magistrados que cobram valores em troca de decisões judiciais favoráveis a uma das partes, por vezes, são os mesmos que têm o controlo do cofre do tribunal e fazem e desfazem desses valores. (Ent. 122MP)
>
> Onde será mais fácil verificar se houve ou não corrupção é através da auditoria ao cofre. E aí têm sido detectadas situações, basta ver as deliberações do Conselho para confirmar o número de expulsões na sequência de desvio de fundos, mas estas são as situações em que não é feita a reposição, porque sempre que detectamos que o funcionário ou o juiz retiraram dinheiro do cofre damos instruções para repor. (Ent. 107J)
>
> O segredo é o cofre e quem tem acesso ao cofre. A partir daí pode fazer-se muita coisa. (Ent. 42F)
>
> Um dos problemas que tem ocorrido com frequência tem que ver com o desvio de fundos. Há vários casos de magistrados que usam o dinheiro do cofre, por vezes, até explicando ao funcionário que depois vão repô-lo, mas nunca chegam a fazê-lo. (Ent. 106J)
>
> Nestes casos, a prática mais comum consiste no seguinte: uma vez por mês, deslocam-se a um distrito próximo para depositar o dinheiro no banco. Há um regulamento para usar o dinheiro do cofre, mas isso não tem sido suficiente para acabar com estas situações. (Ent. 106J)
>
> Os casos a envolver magistrados são normalmente situações de uso indevido do cofre e vantagens ilícitas [...]. É triste quando se olha para o lado e se vê um colega apanhado nesta teia. (Ent. 44J)

Também os dados do inquérito revelam uma expressiva percentagem de respondentes que classifica, a partir da sua experiência, como frequentes ou muito frequentes as situações de desvio de fundos nos tribunais.

**Gráfico 25. Frequência com que ocorrem as seguintes formas de corrupção nos órgãos do Ministério Público (n=148)**



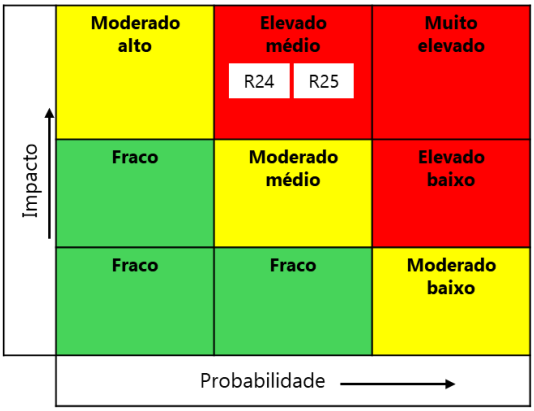

Fonte: CES-OPJ.

| ÁREA DE VULNERABILIDADE 15 | FASE DE INSTRUÇÃO CRIMINAL NO PROCESSO PENAL |
|---|---|

A instrução, como fase processual, compreende o conjunto de diligências que visam investigar a prática de um crime, determinar os seus agentes e a responsabilidade deles e descobrir e recolher as provas, em ordem à decisão sobre a acusação ou arquivamento. Trata-se da fase preliminar do processo penal que envolve a investigação criminal. Nesta fase processual, podem ocorrer vários riscos de corrupção, em especial, os associados às diligências de instrução com impacto na ocultação ou fragilização da prova.

## Classificação dos riscos

| Riscos | Classifi-cação |
|---|---|
| R24 - Risco de insuficiência instrumental de diligências de instrução com o objectivo de ocultação ou fragilização da prova | Elevado médio |
| R25 - Risco de ineficiências na recolha de prova, comprometendo a acção penal | Elevado médio |




**Observação**

No desenvolvimento do processo instrutório – desde a abertura e planeamento da instrução até à detecção, recolha e aquisição da prova – há situações de insuficiência de diligências de instrução, tendo em vista a ocultação ou a fragilização da prova, que podem configurar um risco agravado para a boa e justa decisão judicial.

## Medidas de mitigação

- **Reforço da formação contínua dos actores** com competências relevantes na fase de instrução, em especial, dos juízes e dos magistrados do Ministério Público, na sequência da publicação do "Manual de boas práticas para a instrução dos processos por crimes de corrupção e criminalidade conexa em Moçambique", elaborado com o apoio do Programa. O objectivo é proporcionar a estes operadores de justiça criminal formação robusta de natureza procedimental, no âmbito da fase de instrução, de acordo com as boas práticas conhecidas internacionalmente.
- **Ampla divulgação e aplicação do "Manual de boas práticas para a instrução dos processos por crimes de corrupção e criminalidade conexa em Moçambique"** (em elaboração no âmbito da componente 2 deste Programa). Trata-se de um guia que, se reforçado com acções de formação, pode permitir práticas mais padronizadas, mais eficientes

e de mais qualidade. Nessa divulgação, deve ser dado especial enfoque à aplicação de medidas de coacção.

**Observação**

Na recolha de prova, ocorrem ineficiências que comprometem a acção penal, na medida em que as provas constituem o propósito essencial da actividade investigatória que consubstancia a instrução, sendo fundamentais para a determinação da existência ou inexistência do crime, a punibilidade ou não punibilidade do arguido e a determinação da pena ou da medida de segurança aplicáveis. A ocorrência de insuficiências de instrução que incumprem as regras próprias dessa fase processual compromete a acção penal, o que permite criar as condições ideais para o agravamento dos riscos de corrupção e de outras infracções.

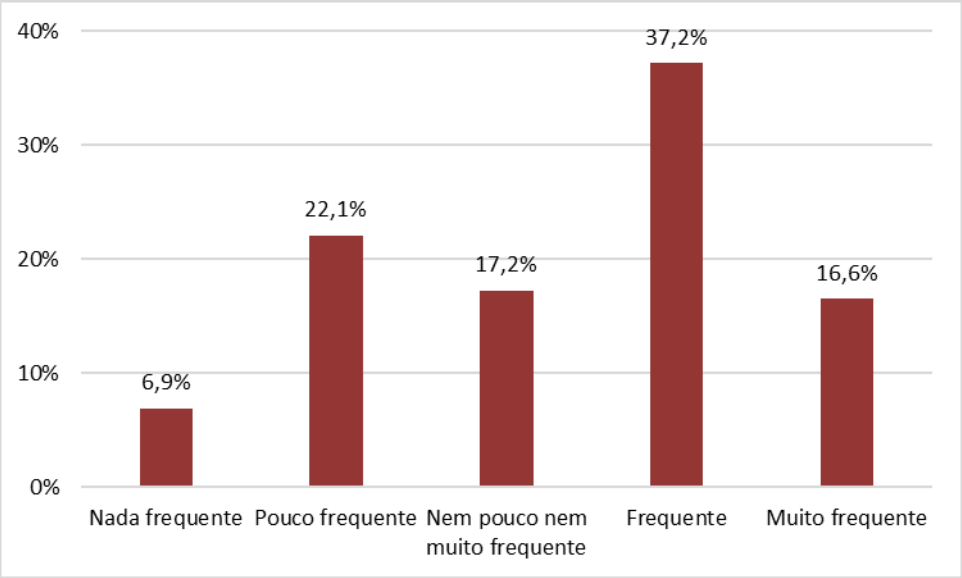
## Medidas de mitigação

- Realização de um **curso de formação contínua em matéria de investigação criminal**, com a participação de agentes policiais e de magistrados do Ministério Público, em parceria com o Centro de Formação Jurídica e Judiciária. As sessões de formação terão como temáticas a cooperação internacional, a detecção, recolha e aquisição de prova, bem como a sua análise e valoração para o caso. É muito relevante que essas acções tenham em consideração a actividade do MP como coordenador desta fase processual. Assim, devem utilizar-se técnicas de investigação que incluam interrogatórios de vítimas, testemunhas, interrogatório de suspeitos, buscas e recolha de documentos e informações, recolha de informação financeira ou, quando necessário, utilização de métodos especiais de investigação. A formação deve incluir um dossier pedagógico e materiais formativos que sirvam para apoiar futuras acções de formação.
- Realização de um **Encontro de reflexão e partilha de boas práticas de articulação interinstitucional em matéria de investigação criminal**, com a participação de representantes de alto nível das magistraturas judiciais e do Ministério Público, da Ordem dos Advogados, da SERNIC e do Gabinete de Informação Financeira de Moçambique (GIFiM), procurando identificar os problemas de articulação interinstitucional em matéria de investigação criminal e partilhar e consensualizar boas práticas. Pretende-se potenciar, quer o conhecimento interinstitucional, quer o reforço da cooperação interinstitucional.
- **Apoio à consolidação da informatização do Gabinete Central de Combate à Corrupção**. Esta medida pretende melhorar as condições técnicas de realização da instrução de processos-crime referentes aos crimes da esfera de competências do GCCC. Para isso, dotar-se-á o GCCC de recursos informáticos que permitam fazer face aos desafios que as especificidades do ambiente informático colocam e adaptar os mecanismos de obtenção de prova à realidade tecnológica. Para potenciar a efectividade desta medida, os investigadores criminais serão capacitados com conhecimentos técnicos e científicos para a utilização das novas tecnologias digitais para recolha da prova digital, tendo em vista a eficácia da sua utilização e a viabilidade do uso, em julgamento, das provas recolhidas.

## Evidências

A fase de instrução é, segundo os dados recolhidos neste estudo, apontada como uma das mais problemáticas em termos de potencial ocorrência de actos de corrupção. Mais de metade dos respondentes (53,8%) indica que é frequente ou muito frequente a ocorrência de actos de corrupção na fase de instrução.

**Gráfico 26. Frequência com que ocorrem actos de corrupção na fase de instrução (no processo-crime) (n=145)**




Fonte: CES-OPJ.

Os relatos dos actores judiciais ouvidos, quer durante as entrevistas, quer nos grupos de discussão, ilustram os principais problemas que ocorrem nesta fase.

> Os juízes que se encontram na secção criminal, e que têm de fazer a instrução dos processos são os que correm mais risco. (Ent. 1J)
>
> Ao longo da minha carreira, é evidente que também tive tentativas de aliciamento, fui alvo de algumas abordagens, mas tentei sempre desviar-me. Talvez o sítio por onde passei onde fui mais abordado para praticar corrupção tenha sido na secção de instrução criminal. Até há quem diga que na secção de instrução criminal só se aplicam cauções, nunca se aplica termo de identidade e residência, mas isso é agora, porque no tempo em que eu estive na secção de instrução criminal havia muitos termos de identidade e residência a serem aplicados. (Ent. 110F)
>
> Sei que há muitos problemas na secção de instrução criminal, tenho a certeza de que aí o risco de corrupção é muito elevado, sobretudo porque está em causa a soltura de arguidos. Aquela secção foi desmantelada porque houve muitas denúncias. As pessoas conseguem sempre chegar aos magistrados através dos advogados. Ainda há pouco tempo, houve um magistrado desta secção que foi sancionado. (Ent. 111F)
>
> Muitas vezes, os advogados são o actor principal destes esquemas. Muitos querem acabar com o processo logo no juiz de instrução e tentam a todo o custo que isso aconteça. (Ent. 123MP)
>
> Eu, se estivesse na Instrução, teria vergonha. É incompreensível o que lá se passa. Por exemplo, alguém é detido em flagrante delito na posse de um quilo de

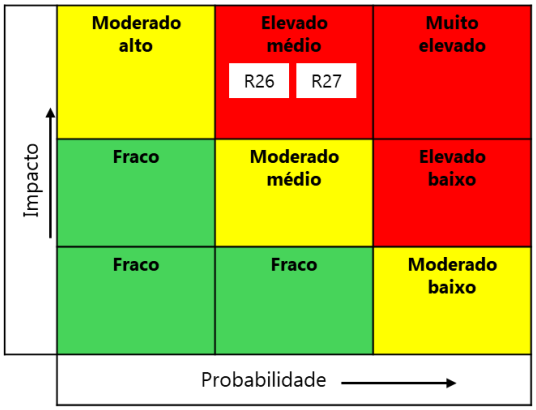
heroína. Esta pessoa é apresentada ao juiz de Instrução e é decretada prisão preventiva. Um mês depois, há um provimento de liberdade provisória, mediante caução. Nestes crimes que têm a ver com tráfico de drogas, é necessário, desde o início, cuidado a analisar os fundamentos da detenção. Por vezes, o fundamento do advogado é que está quase a expirar o prazo, mas não é verdade. De repente, há uma soltura. E, por vezes, quem é este arguido? É um estrangeiro que não tem residência fixa. Quando chega o julgamento, o juiz não encontra nenhuma caução e não tem como julgar, porque o arguido já foi embora, já não está no país. Por vezes, a fragilidade da prova parece intencional. Essas pequenas coisas acabam por frustrar. Não temos como fazer. Acabamos por absolver por insuficiência de prova. Sinto que o problema está mesmo na Instrução, até ao julgamento. (Magistrado judicial, Grupo de Discussão 1).

## ÁREA DE VULNERABILIDADE 16 | DETENÇÃO E APLICAÇÃO DE MEDIDAS DE COACÇÃO

A área criminal, pelas especificidades que encerra, é, em vários momentos ou fases do processo, especialmente propensa à ocorrência de actos de corrupção, à semelhança da tendência identificada em vários estudos empíricos realizados noutros países. No diagnóstico produzido emergiram como momentos especialmente vulneráveis a riscos de corrupção a detenção e a definição de medidas de coacção.

### Classificação dos riscos

| Riscos | Classifi-cação |
|---|---|
| R26 - Risco de interferência externa, nos processos em que está em causa a aplicação de medidas ou penas privativas de liberdade | Elevado médio |
| R27 - Risco de aplicação desadequada de medidas de coacção ou de garantia patrimonial | Elevado médio |




**Observação**

Nos processos crime em que está em causa a aplicação de medidas ou penas privativas de liberdade, são frequentes as situações em que diversos actores, sobretudo advogados e as famílias das partes, procuram aliciar os actores judiciais, de acordo com as suas competências, com o objectivo de interferir, de forma ilegítima, na aplicação e/ou alteração das medidas de coacção, em especial, quando está em causa a possibilidade de aplicação da medida de prisão preventiva.

### Medidas de mitigação

- Apoio a missões de inspecção especificamente dirigidas à fase de instrução criminal, uma inspecção judicial e uma inspecção do MP, em Maputo e em Nampula. As especificidades desta fase justificam a adopção de medidas de apoio que contribuam para a superação dos problemas diagnosticados. Deve ser adoptada uma actuação inspectiva de acompanhamento, com um carácter pedagógico e orientador, para contribuir para superar as principais fragilidades e problemas concretos que ocorrem durante a fase de instrução criminal, considerando as implicações na aplicação de medidas de coacção e o potencial impacto na efectividade dos direitos fundamentais das pessoas. Os procedimentos desenvolvidos durante estas inspecções serão acompanhados por dois peritos internacionais. Durante as inspecções, serão definidas recomendações concretas para a melhoria da actuação dos magistrados no desenvolvimento do processo instrutório, quer no plano processual, quer no plano da gestão, a constar de um relatório. Estas missões de inspecção serão apoiadas com equipamentos essenciais para o desempenho de funções inspectivas: 4 computadores (2 para a Inspecção

Judicial e 2 para a Inspecção do Ministério Público). As missões terão a duração de 15 dias/cada missão de inspecção, envolvendo 2 peritos internacionais, 1 inspector e 1 secretário de inspecção.

- **Encontro de reflexão e apropriação das directrizes que emergem das missões de inspecção especificamente dirigidas à fase de instrução criminal, para magistrados judiciais e magistrados do Ministério Público, a realizar em Maputo, Nampula e Sofala.** Pretende-se, com esta medida, disseminar, junto de magistrados judiciais e magistrados do Ministério Público, orientações que contribuam para a superação dos problemas diagnosticados nas missões de inspecção especificamente dirigidas à fase de instrução criminal. Essas orientações constam do relatório com orientações e recomendações de melhoria do desenvolvimento do processo instrutório. O encontro contribuirá para superar as principais fragilidades e problemas concretos que ocorrem durante a fase de instrução criminal, considerando as implicações na aplicação de medidas de coacção e o potencial impacto na efectividade dos direitos fundamentais das pessoas.
- **Definição de orientações no sentido de impedir a recepção de advogados no gabinete do juiz**, excepto se estiverem presentes os advogados de todas as partes. Esta é uma prática que deve ser abandonada, por forma a evitar a ocorrência de situações em que o advogado de uma das partes tenha contacto privilegiado com o juiz do processo. Muitos juízes entrevistados manifestaram a opção pela estratégia de impedir a entrada de advogados no seu gabinete, em situações em que não estão presentes os advogados de todas as partes, classificando-a como uma boa prática, com resultados profícuos ao nível do constrangimento causado a eventuais tentativas de interferência no processo.

Para além destas medidas, a proposta de publicação online das decisões judiciais dos tribunais das várias instâncias, desenvolvida na área de vulnerabilidade relativa à transparência institucional, bem como as medidas relativas à fase de instrução e à organização e funcionamento dos cartórios têm, também, potencial de contribuir para mitigar o risco de interferência externa nos processos em que está em causa a aplicação de medidas de coacção.

**Observação**

A área criminal é particularmente crítica no que toca à possibilidade de aplicação não proporcional e inadequada de medidas de coacção ou de garantia patrimonial, por iniciativa dos advogados e das partes que procuram obter benefícios e vantagens, situações que se configuram potenciadoras de riscos de corrupção.

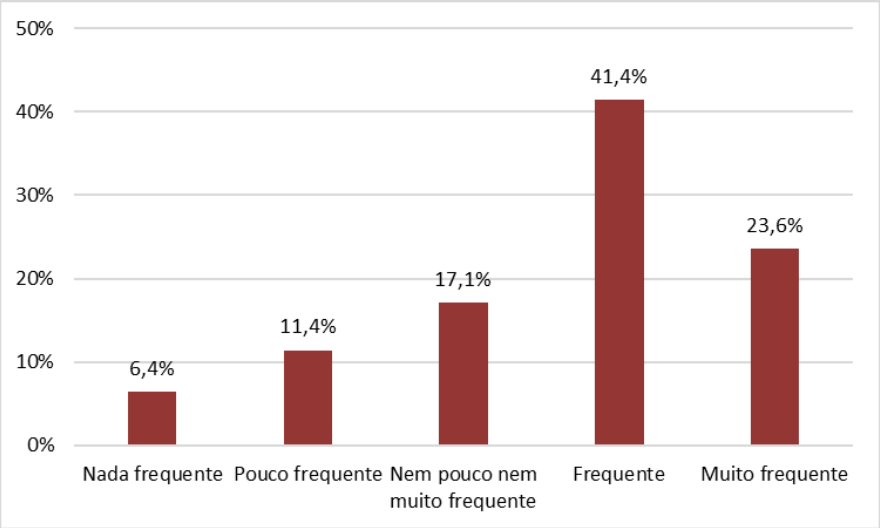
## Medidas de mitigação

As medidas a apoiar pelo Programa elencadas acima contribuem, também, para mitigar o risco de aplicação desadequada de medidas de coacção ou de garantia patrimonial: apoio a missões de inspecção especificamente dirigidas à fase de instrução criminal, uma inspecção judicial e uma inspecção do MP, em Maputo e em Nampula; e encontro de reflexão e apropriação das directrizes que emergem das missões de inspecção especificamente dirigidas à fase de instrução criminal, para magistrados judiciais e magistrados do Ministério Público, a realizar em Maputo, Nampula e Sofala.

## Evidências

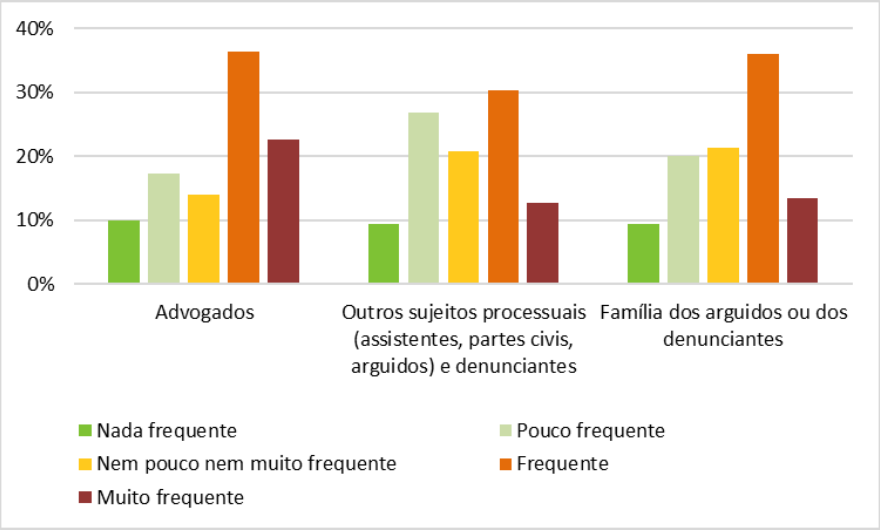
Uma das áreas em que o trabalho de campo mostrou maior probabilidade de ocorrência de riscos de corrupção diz respeito aos processos crime, na fase de aplicação das medidas de coacção, sobretudo, quando pode estar em causa a aplicação de medidas privativas de liberdade. Os resultados do inquérito indicam que 65,0% dos respondentes classificam de frequente e muito frequente a ocorrência de actos de corrupção no momento da detenção. Quanto aos actores que procuram interferir na aplicação e alteração de medidas de coacção, salientam-se os advogados.

**Gráfico 27. Frequência com que ocorrem actos de corrupção no momento da detenção (n=140)**




Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 28. Frequência com que ocorrem actos de corrupção na aplicação e alteração de medidas privativas de liberdade pela acção, directa ou indirecta, dos seguintes actores (n=151)**




Fonte: CES-OPJ.

As percepções dos entrevistados, a partir das suas experiências concretas, ilustram os riscos de corrupção que se identificam na área criminal.

Quando está em causa a prisão de alguém, as partes fazem todas as tentativas de chegar ao magistrado para tentar obter uma decisão mais favorável para o seu lado, mas como nem sempre é fácil chegar ao magistrado, por vezes, a maneira mais fácil é procurar o escrivão e, através deste, tentar interceder junto do juiz para livrar a pessoa da prisão. O que também tem acontecido é os escrivães enganarem as pessoas prometendo-lhes alguma influência junto do juiz que depois não chega a acontecer. As pessoas acabam por pagar uma quantia ao escrivão e, mais tarde, quando conhecem a decisão e percebem que será aplicada uma pena de prisão acabam por dizer que estavam seguras de que tal não aconteceria porque tinham pago ao escrivão para obter esse resultado. (Ent. 106J)

Uma das áreas mais vulneráveis é o crime, pelas medidas de privação de liberdade, em que ao juiz chegam solicitações e aliciamentos para que detidos possam ser libertados, ou suspeitos nem sequer sejam detidos. (Ent. 5J)

A principal área susceptível à ocorrência de corrupção é, indiscutivelmente, nos processos-crime. O juiz tem aí um poder quase divino de decidir se alguém permanece na prisão ou é libertado, e esse poder dá espaço para que o juiz possa ser corrompido nas suas justas decisões. (Ent. 9A)

# 6. NOTAS CONCLUSIVAS E RECOMENDAÇÕES GERAIS

O estudo de diagnóstico, cujos principais resultados estão condensados no presente relatório, é uma actividade prevista no âmbito da actividade 1 (Fazer um diagnóstico de risco de corrupção nas principais instituições do sistema de administração de justiça, com o objectivo de identificar os riscos de corrupção e traçar estratégias para os mitigar a partir de uma perspectiva de género) da subcomponente 1.2 (Desenvolvimento de ferramentas para a transparência e a luta contra a corrupção das instituições do sistema de administração da justiça), conforme o Caderno de Especificações Técnicas. Previa-se a elaboração de um diagnóstico de risco, com indicação da classificação dos riscos e de medidas de mitigação. Este diagnóstico será relevante para que as instituições elaborem os planos de gestão e prevenção de riscos de corrupção.

A corrupção nas instituições do SAJ é um fenómeno complexo, cuja prevenção e combate exigem abordagens abrangentes e multidisciplinares, assentes em diagnósticos robustos dos riscos de corrupção. Os diagnósticos são essenciais para definir medidas e acções que, de forma sustentada, dotem o sistema judicial de condições que lhe permitam, por um lado, a aplicação efectiva da legislação anticorrupção e, por outro lado, o reforço da ética, da prevenção e combate à corrupção, tendo em vista a integridade, o aprofundamento da legitimidade e da confiança social nas suas instituições. As reformas nesta matéria devem, por isso, assumir esse pressuposto.

Considerando aqueles objectivos, foi realizado o diagnóstico dos riscos de corrupção nas principais instituições do SAJ, com enfoque, dada a sua centralidade, nos tribunais e nos órgãos do Ministério Público. Este estudo, desenvolvido a partir do cruzamento de dados empíricos obtidos com recurso a metodologias quantitativas e qualitativas, permite que as análises e recomendações propostas constituam um elemento importante de informação para o debate e para a definição de políticas e medidas anticorrupção dirigidas às instituições do SAJ.

Apresentámos, no ponto relativo às **áreas de vulnerabilidade**, os **riscos que emergiram como mais relevantes** a partir das evidências recolhidas e um conjunto de propostas de medidas de mitigação. Esta informação encontra-se sistematizada no quadro de diagnóstico de riscos de corrupção nas instituições do SAJ, apresentado no Anexo 1.

Neste último ponto, sintetizamos um conjunto de notas conclusivas e de recomendações gerais. As recomendações concretas de medidas de mitigação dos riscos identificados, incluindo aquelas que propomos serem apoiadas pelo Programa, encontram-se desenvolvidas nas respectivas áreas de vulnerabilidade. Consideramos que estas recomendações, tendo por base o trabalho empírico realizado com a colaboração dos actores e das instituições do SAJ, são adequadas às necessidades e especificidades da realidade moçambicana, com potencial de serem efectivamente apropriadas pelos actores judiciais.

É importante salientar que esta secção não deve substituir a leitura completa do relatório, considerando, por um lado, que as recomendações de medidas a adoptar, para cada área de vulnerabilidade, se encontram desenvolvidas e justificadas no ponto 5 e, por outro lado, que algumas recomendações se interseccionam com as propostas no âmbito de outras actividades, como, por exemplo, o aprofundamento da informatização dos processos (actividade 3), e também com outras actividades previstas no Programa, como as relativas às inspecções e às linhas verdes.

Moçambique apresenta um dos índices de percepção de corrupção mais elevados a nível mundial. A persistência deste indicador denota o carácter endémico da corrupção e criminalidade conexa, generalizado na vida social, no sector privado, na Administração Pública e nas diversas entidades do Estado. Os diversos casos de corrupção tornados públicos na sociedade moçambicana, designadamente, no SAJ, contribuem para uma imagem negativa do país em matéria de combate à corrupção.

**Nos últimos anos, tem vindo a ser reforçado o quadro normativo e institucional anticorrupção**. Apesar dos esforços ao nível legislativo e institucional, os desafios da prevenção e combate à corrupção associados à efectivação desse quadro, persistem de forma sistémica. Estando o quadro legal em vigor, na sua globalidade, em conformidade com os quadros jurídicos internacionais, o principal problema reside na disjunção com a sua aplicação na prática. As dificuldades são atribuídas, em parte, à falta de recursos orçamentais, à baixa capacidade técnica dos recursos humanos, à insuficiente autonomia institucional, às limitações dos mecanismos de supervisão e responsabilização e a situações de responsabilidades sobrepostas (República de Moçambique, 2019). Os resultados obtidos através do trabalho de campo confirmaram a disjunção entre o quadro legal e a prática, que também tem impacto na resposta à corrupção no sistema de administração da justiça, convergindo em vários tipos de riscos, como identificado no presente relatório.

O diagnóstico apresentado evidenciou, embora com especificidades, a transversalidade da existência de riscos de corrupção às várias organizações da justiça, aos vários actores judiciais envolvidos, às áreas do direito e às fases ou momentos do processo. As **principais áreas de vulnerabilidade** que o trabalho de campo evidenciou como sendo potenciadoras da ocorrência de actos de corrupção são o conhecimento de direitos e do funcionamento do SAJ; a cultura de "naturalização" da corrupção; a independência do poder judicial; as condições de trabalho; a transparência institucional; a ética e deontologia profissional; os canais de denúncia de corrupção; a gestão de riscos de corrupção; a acção inspectiva e disciplinar; a capacitação dos actores judiciais; a independência interna dos magistrados judiciais; o funcionamento dos tribunais e a gestão processual; a organização e funcionamento dos cartórios judiciais; a gestão do cofre dos tribunais; a fase de instrução criminal no processo penal; e a detenção e a aplicação de medidas de coacção.

Considerando o impacto da corrupção judicial na confiança social, na imparcialidade, na eficácia do sistema e na qualidade da justiça, criando um ciclo vicioso que favorece interesses privados e de elites políticas sobre o bem comum e o Estado de Direito, é fundamental que as entidades com competências de governação e gestão criem condições para implementar medidas concretas e eficientes de prevenção e combate à corrupção, susceptíveis de provocar efectiva mudança. As propostas de medidas de alargamento inserem-se nessa estratégia.

Por outro lado, perante a relevância da definição de medidas concretas dirigidas ao combate à corrupção e à promoção de uma administração transparente e íntegra nas principais instituições do SAJ, a existência de uma reflexão interdisciplinar ampla sobre o contexto e os factores que contribuem para o carácter endémico da corrupção e criminalidade conexa deve ser considerada um contributo importante.

Para que o sistema judicial assuma um papel transformador da actual situação de corrupção na sociedade moçambicana, é essencial o empenhamento das suas instituições e dos seus actores na sua própria mudança. Desde logo, é preciso contrariar a ideia segundo a qual, se não houver transformação cultural, não haverá alteração da tendência de corrupção no sistema de justiça. As medidas dirigidas a este sector devem, pois, reforçar o seu papel de prevenção e combate à corrupção, de modo que também possam influenciar e dinamizar esta transformação cultural.

Apresentaram-se, **nas respectivas áreas de vulnerabilidade, as recomendações concretas, na forma de medidas de mitigação,** que se dirigem especificamente aos riscos identificados. Estas medidas encontram-se, também, identificadas no Quadro de Diagnóstico de Riscos de Corrupção apresentado no Anexo 1.

## Recomendações gerais

- **Capacitação.** É essencial o reforço dos conteúdos formativos, quer na formação inicial, quer na formação contínua, em matéria de ética, deontologia profissional e regulação funcional, bem como assegurar que todos os actores judiciais em exercício de funções frequentem acções de formação e capacitação nestas matérias. A formação contínua deve, também, prever acções frequentes e alargadas aos diferentes grupos profissionais sobre estratégias de prevenção e combate à corrupção.
- **Aprofundamento da transparência.** As instituições devem disponibilizar informação e dados sistemáticos e de forma regular sobre a sua organização e funcionamento, sobre o seu desempenho funcional e sobre as condições de acesso pelo público em geral, incluindo sobre os encargos (custas processuais, custo de determinados actos, etc.). No caso dos tribunais judiciais, consideramos igualmente muito relevante, como mecanismo de transparência e de prevenção da corrupção, a publicação de decisões judiciais dos tribunais. O aprofundamento da transparência institucional deve ser, assim, assumido como uma prioridade institucional.
- **Planos de gestão de riscos de corrupção.** Considerando o carácter dinâmico da corrupção, as instituições devem iniciar ou dar continuidade, consoante os casos, ao trabalho de mapeamento das principais áreas de risco para a ocorrência de actos de corrupção e desenvolver os respectivos planos de gestão de riscos. O quadro de diagnóstico de riscos de corrupção que aqui apresentamos pode constituir um referencial importante para esta acção.
- **Disseminação de boas práticas.** As várias instituições deverão identificar boas práticas e actores cuja conduta ética e perfil de integridade possam influenciar os seus pares, devendo ser mobilizados para dinamizar acções de formação ou encontros de experiências e de boas práticas. O trabalho evidenciou vários exemplos de experiências, designadamente, por parte de juízes presidentes que assumem um certo activismo no desenvolvimento de boas práticas e na sensibilização para a prevenção da corrupção nos tribunais, designadamente, junto dos oficiais de justiça. As boas práticas identificadas devem ser disseminadas, procurando ter um efeito multiplicador e gerador de transformações nas instituições.

# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS


AAVV. (2021). *Custos-e-consequencias-das-dividas-ocultas*. https://macua.blogs.com/files/cip-custos-e-consequencias-das-dividas-ocultas.pdf

Afrobarómetro. (2023). *Amid rising corruption, most Africans say they risk retaliation if they speak up (Afrobarometer Dispatch No. 743)*. https://www.afrobarometer.org/wp-content/uploads/2023/12/AD743-PAP5-Amid-rising-corruption-Africans-say-they-risk-retaliation-if-they-speak-up-Afrobarometer_3dec23.pdf

Alistar, V., & Coşpănaru, I. (2015). *Enhancing Judiciary's Ability to Curb Corruption - A pratical guide*. www.transparency.org.ro

Bak, M. (2020). *Mozambique: Overview of corruption and anti-corruption*.

Basabe-Serrano, S. (2013). Explicando la corrupción judicial en las cortes intermedias e inferiores de Chile, Perú y Ecuador. *Perfiles Latinoamericanos*, *42*, 79–108.

Bek, M. (2020). *Overview of corruption and anti-corruption in Mozambique*. file:///C:/Users/User/Downloads/Mozambique-country-profile_u4-reviewed_PR_PDF%20(1).pdf

Bertelsmann Stiftung. (2020). *BTI 2020 Country Report - Mozambique*.

Brito, E. M., & Capanema, R. (2022). Gestão de riscos de corrupção com base em dados correcionais: uma proposta de metodologia. *IX Encontro Brasileiro de Administração Pública*.

Buscaglia, E. (1997). An economic analysis of corrupt practices within the judiciary in Latin America. In C. Ott & G. Von Waggenheim (Eds.), *Essays in Law and Economics V* (pp. 289–321). Kluwer Press.

Buscaglia, E. (1999). *Judicial corruption in developing countries: Its causes and economic consequences.*

Buscaglia, E., & Dijk, J. Van. (2003). Controlling Organized Crime and Corruption in the Public Sector. *Forum on Crime and Society*, *3*(1/2), 32.

Centro de Integridade Pública. (2022). *Análise Crítica à Proposta da Estratégia de Prevenção e Combate à Corrupção na Administração Pública (2023-2033)*.

CEPEJ. (2018). *Guide on communication with the media and the public for courts and prosecution authorities*.

Claes, M., & de Visser, M. (2012). Are You Networked Yet? On Dialogues in European Judicial Networks. *Utrecht Law Review*, *8*(2), 100–114.

Comissão Europeia. (2014). *Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Relatório Anticorrupção da UE*.

Comissão Europeia. (2023). *Rule of Law Report 2023. The Rule of Law Situation in the European Union*.

Committee of Ministers. (2010). *Recomendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities*. https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:[%2209000016805afb78%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}

Cougland, J., Opravil, J., & Heulsel, W. (2011). *Judicial Training in the European Union Member States*.

Coutinho, C. P. (2011). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: teoria e prática*. Almedina.

Coutinho, C. P. (2014). *Metodologia de Investigação Em Ciências Sociais E Humanas*. Edições Almedina.

Creciun, N. (2020). Criteria for evaluating quality and efficiency of the judicial inspection activity. *Integrare Prin Cercetare și Inovare*, *1*, 208–2013.

Cristiano, A., & Pedroso, J. (2008). O Ministério Público em Moçambique. In J. P. Dias & R. de Azevedo (Eds.), *O Papel do Ministério Público: Estudo Comparado dos Países Latino-Americanos*. Almedina.

Danilet, C. (2009). *Corruption and anti-corruption in the justice system*. Konrad Adenauer Stiftung.

Danilet, C., & Marques, F. C. (2021). *Judicial inspection of the republic of Moldova: analysis and recommendations on legislation and internal practices*.

Decker, K. (2020). Justice Sysyem. In R. Bajpai & C. B. Myers (Eds.), *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption* (Vol. 1, pp. 316–331). World Bank Group. https://thedocs.worldbank.org/en/doc/988591611674066944-0090022021/original/JusticeSystem.pdf

de Graaf, G. (2007). Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption. *Public Administration Quarterly*, *31*, 39–86.

Dias, M. I. C. (1994). *O inquérito por questionário: problemas teóricos e metodológicos gerais*. Universidade do Porto.

Donoso, J. C. (2009). *A means to an end: judicial independence, corruption and the rule of law in Latin America*. https://etd.library.vanderbilt.edu/available/etd-07152009-154311/unrestricted/donoso.pdf

ENCJ. (2023). *ENCJ contribution for the 2023 European Commission Rule of Law report*. https://www.encj.eu/node/638

Eurobarómetro. (2022). *Corruption (Special Eurobarometer 523)*. https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2658

European Commission. (2020). *2020 Rule of Law Report - Country Chapter on the rule of law situation in Portugal*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0321

Fernando, P., José, A. C., Soares, C., & Gomes, C. (2019a). *Estudo exploratório sobre o acesso à justiça e o desempenho funcional dos tribunais em Moçambique*. Centro de Estudos Sociais.

Fernando, P., José, A. C., Soares, C., & Gomes, C. (2019b). *Estudo exploratório sobre o acesso à justiça e o desempenho funcional dos tribunais em Moçambique*. Centro de Estudos Sociais.

Filgueiras, F., & Avritzer, L. (2013). Corrupção e controles democráticos no Brasil. In J. C. Cardoso & G. Bercovici (Eds.), *República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo* (pp. 209–240). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Freedom House. (2020). *Mozambique. Freedom in the World 2020*.

Fujii, L. A. (2017). *Interviewing in Social Science Research A Relational Approach* (T. May, Ed.). Routledge.

Gabinete Central de Combate à Corrupção. (2023). *Relatório de actividades 2022*.

GCCC. (2018). *Plano Estratégico do GCCC 2018 – 2022* (pp. 1–125). Gabinete Central de Combate à Corrupção.

Gebregziabhe, F. H., & Sala, A. P. (2022, April 19). *As "dívidas ocultas" de Moçambique: Transformar a crise numa oportunidade para reformas*. https://blogs.worldbank.org/pt/africacan/dividas-ocultas-de-mocambique-transformar-crise-numa-oportunidade-para-reformas

Ghiglione, R., & Matalon, B. (2001). *O inquérito: teoria e prática*. Celta editora.

Ginsburg, T., & Garoupa, N. (2008). The Comparative Law and Economics of Judicial Councils. *Berkeley Journal of International Law* , *27*(1), 53–83.

Gloppen, S. (2014). Courts, corruption and judicial independence. In T. Søreide & A. William (Eds.), *Corruption, Grabbing and Development: Real World Challenges* (pp. 68–79). Edward Elgar Publishing.

Gomes, C., & Fernando, P. (2020). *Justiça e Ambiente de Negócios – Uma reflexão sobre os tribunais e os litígios relacionados com o comércio e as empresas*.

Gomes, M. H. (2017). Prevenção e gestão de riscos de corrupção. *Revista Portuguesa de Ciência Política*, *8*, 73–111. https://www.observatoriopolitico.pt/wp-content/uploads/2018/02/RPCP8.pdf#page=71

Governo de Moçambique. (2015). *Proposta do Programa Quinquenal do Governo, 2015-2019*. http://www.ts.gov.mz/images/PQG_2020.2024_Versao_AR__02042020-min.pdf

Governo de Moçambique. (2020). *Proposta do Programa Quinquenal do Governo, 2019-2024*.

GRECO. (2015). *Fourth Evaluation Round - Evaluation Report Portugal*. www.coe.int/greco

GRECO. (2023). *Fifth Evaluation Round - Portugal*.

GRECO. (2024a). *Anti-corruption body of the Council of Europe - 24th General Activity Report (2023)* . www.coe.int/greco

GRECO. (2024b). *Anti-corruption trends, challenges and good practices in Europe & the United States of America*. www.coe.int/greco

Guarnieri, C. (2001). Judicial Independence in Latin Countries of Western Europe. In P. Russell & D. M. O'Brien (Eds.), *Judicial independence in the age of democracy: Critical perspectives from around the world* (pp. 111–130). University Press of Virginia.

Guarnieri, C. (2007). Professional qualifications of the judiciary in Italy, France and Germany. In D. Rodriguez & L. Ehrichs (Eds.), *Transparency International, Global Corruption Report 2007* (pp. 56–61). Cambridge University Press.

Hamilton, J. (2017). *Corruption risk assessment of the prosecution system in Kosovo [Corruption risk assessment of the prosecution system]*.

Haque, N. U., & Sahay, R. (1996). Do Government Wage Cuts Close Budget Deficits? Costs of Corruption. *Staff Papers - International Monetary Fund*, *43*(4), 754. https://doi.org/10.2307/3867368

Hennink, M., & Kaiser, B. N. (2021). Sample sizes for saturation in qualitative research: a systematic review of empirical tests. *Social Science & Medicine*, *292*, 1–10.

Hill, M. M. (2014). Desenho de questionário e análise dos dados - alguns contributos. In *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais da Educação*. Edições Húmus.

Hope, K. R. (2023). Reducing Corruption and Bribery in Africa As a Target of the Sustainable Development Goals: Applying Indicators for Assessing Performance. In *Corruption, Sustainable Development and Security Challenges in Africa. Advances in African Economic, Social and Political Development*. Springer.

International Bar Association. (2016). *Judicial Integrity Initiative (Judicial Systems and Corruption)*.

Jennett, V. (2014). *Fighting judicial corruption: topic guide*. https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Topic_guide_on_judicial_corruption_.pdf

Jennett, V. (2017). *Corruption risk assessment of the Kosovo judicial system (Project against Economic Crime in Kosovo - PECK II) [Corruption risk assessment of the judicial system]*.

José, A. C. (2020). Os tribunais judiciais: sistema de controlo interno e o desempenho dos juízes. In *Governação e Integridade em Moçambique* (pp. 55–62). Centro de Integridade Pública.

Liamputtong, P. (2011). Focus Group Methodology: Principles and Practice. *Focus Group Methodology: Principles and Practice*. https://doi.org/10.4135/9781473957657

Maslen, C. (2022). *Corruption and anti-corruption within the research sector and higher education system in Mozambique*.

Maslen, C. (2024). *Corruption risks in Mozambique's energy sector*.

McDevitt, A. (2011). *Corruption Risk Assessment Topic Guide [Corruption Assessment Toolbox]*.

Merton, R. K. (1968). *Social Theory and Social Structure*. The Free Press.

Morgado, J. C. (2013). *O Estudo de Caso na Investigação em Educação*. De Facto Editores.

Muhammad, S., & Oyekunle, S. (2019). Judicial Corruption, Financial Development, and Economic Growth: Fresh Evidence from Nigeria. *East African Scholars Journal of Economics, Business and Management*, *2*(3), 94–105. https://www.easpublisher.com/get-articles/553

Negru, A., & Creciun, N. (2020). Should the judicial inspection body care about judicial corruption? The cases of Moldova and Romania. *Cogito*, *12*(3), 120–152.

OCDE. (2019). *Equal Access to Justice for Inclusive Growth. Putting People at the Centre*. OECD Publishing.

Open Government Partnership. (2024). *Open Gov Guide: Justice*. https://www.opengovpartnership.org/open-gov-guide/justice-open-justice/

OSCE. (2023a). *Corruption Risk Assessment of the Judiciary in North Macedonia [Corruption Risk Assessment]*.

OSCE. (2023b). *Recommendationson Judicial Independenceand Accountability (Warsaw Recommendations)*.

Patiño, M. C. G. (2007). *Controles y descontroles de la corrupción judicial. Evaluación de la corrupción judicial y de los mecanismos para combatirla en Centroamérica y Panamá*.

Peltonen, M. (2023). *Rule of law develops slowly but constantly in Mozambique*. University of Helsinki's Rule of Law Centre. https://www.helsinki.fi/en/news/democracy/rule-law-develops-slowly-constantly-mozambique

Pepys, M. N. (2007). Corruption within the judiciary: causes and remedies. In Transparency International (Ed.), *Global Corruption Report 2007* (pp. 3–10). Cambridge University Press & Transparency International.

PNUD. (2008). *A users' guide to measuring corruption*.

Poltoratskaia, V., & Fazekas, M. (2023). *Corruption risk assessments: Country case studies highlight advantages and challenges of diverse approaches*.

Procuradoria-Geral da República. (2022). *Informação anual do Procurador-Geral da República à Assembleia da República 2021*.

Procuradoria-Geral da República. (2023). *Informação anual do Procurador-Geral da República à Assembleia da República 2022*.

Pureza, J. M., Gomes, C., & Henriques, M. (2018). *(Best Practices Handbook Training and Experience Exchange on Fundamental Rights*.

Rego, A., Cunha, M. P., & Meyer Jr., V. (2018). Quantos participantes são necessários para um estudo qualitativo? Linhas práticas de orientação. *Revista de Gestão Dos Países de Língua Portuguesa*, *17*(2), 43–57.

República de Moçambique. (2019). *Report on transparency, governance and corruption* . https://www.mef.gov.mz/index.php/publicacoes/estudos/estudos-relatorios/710-report-on-transparency-governance-and-corruption-july-2019/file

*Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity*. (2011). www.unodc.org

Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government. Causes, consequences and reform*. Cambridge University Press.

Rose-Ackerman, S. (2007). Judicial Independence and Corruption. In Transparency International (Ed.), *Global Corruption Report 2007* (pp. 15–24). Cambridge University Press.

Santos, C. (2017). *Grupos focais: uma reflexão metodológica* (211).

Simon, J.-M. (2020a). O enfrentamento da corrupção judicial na América Latina: uma agenda abrangente e de longo prazo. In D. Salgado, R. Queiroz, & V. Aras (Eds.), *Corrupção. Aspetos sociológicos, criminológicos e jurídicos* (pp. 351–378). Editora Juspodivm. https://earthrights.org/case/

Simon, J.-M. (2020b). O enfrentamento da corrupção judicial na América Latina: uma agenda abrangente e de longo prazo. In D. de Resende Salgado, R. P. de Queiroz, & V. Aras (Eds.), *Corrupção. Aspetos sociológicos, criminológicos e jurídicos* (pp. 351–378). Editora Juspodivm.

Transparência Internacional. (2007). *Global Corruption Report 2007: corruption in judicial systems*.

Transparência Internacional. (2019). *Global Corruption Barometer Africa 2019. Citizens' views and experiences of corruption*.

Transparência Internacional. (2024). *2023 CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX: WEAKENING JUSTICE SYSTEMS LEAVE CORRUPTION UNCHECKED*. https://www.transparency.org/en/press/cpi2023-corruption-perceptions-index-weakening-justice-systems-leave-corruption-unchecked

Tribunal Supremo. (2022). *Plano Estratégico dos Tribunais Judiciais 2022-2026*.

Tribunal Supremo. (2023). *Relatório anual dos tribunais judiciais 2022*.

Trindade, J. C. (2020). *Rule of law and judicial independence* (Vol. 2020). UNU-WIDER. https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2020/891-7

Trindade, J. C., & Santos, B. de S. (2005). *Conflito e Transformação Social. Uma paisagem das justiças em Moçambique*. Afrontamento.

United Nations Centre for International Crime Prevention. (2001). *Strengthening Judicial Integrity Against Corruption (Workshop of the Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity)*.

United Nations Public Administration Network. (2011). *Engaging Citizens to Counter Corruption for Better Public Service Delivery and Achievement of the Millennium Development Goals*. https://goo.gl/E8z7VL

UNODC. (2015). *The United Nations Convention against Corruption: Implementation guide and evaluative framework for article 11*.

UNODC. (2020). *State of integrity. A guide on conducting corruption risk assessments in public organizations*.

Voigt, S. (2007). When are judges likely to be corrupt? In D. Rodriguez & L. Ehrichs (Eds.), *Transparency International, Global Corruption Report 2007* (pp. 296–302). Cambridge University Press.

World Bank. (2021). *Mozambique Country Program Evaluation*.

World Justice Project. (2023a). *Rule of Law Index. 2023 Insights*. https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/downloads/WJPInsights2023.pdf

World Justice Project. (2023b). *World Justice Project Rule of Law Index 2023*. https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/downloads/WJPInsights2023.pdf

# ANEXO 1 – QUADRO DE DIAGNÓSTICO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO NAS INSTITUIÇÕES DO SAJ, COM ENFOQUE NOS TRIBUNAIS JUDICIAIS E NO MINISTÉRIO PÚBLICO

| Áreas de Vulnerabilidade | Riscos | Proba-bilidade (P) | Impacto (I) | Grau de Risco | Classifi-cação do risco | Recomendações propostas (com origem nas medidas de mitigação) [140] |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. Conhecimento de Direitos e do Funcionamento do SAJ | R1 - Risco de vulnerabilidade das pessoas a práticas de corrupção, por falta de conhecimento dos seus direitos | **3** | **2** | **7** | **Elevado baixo** | Realização de um seminário alargado e publicação das actas do seminário, onde constem a proposta de programa matriz a incluir nos currículos académicos.<br>Realização de campanhas de disseminação de informação sobre os direitos das pessoas na interacção com as instituições do SAJ.<br>Inclusão, nos programas de formação inicial e contínua, de temas relativos aos direitos fundamentais das pessoas e de acesso aos serviços do SAJ.<br>Elaboração de um manual de boas práticas, dirigido aos actores das instituições do SAJ, sobre os direitos das pessoas na interacção com as diferentes instituições e realização de um seminário (online) de disseminação do manual. **ΔΔ** |
| | R2 - Risco de vulnerabilidade das pessoas a práticas de corrupção, por falta de conhecimento sobre o acesso e o funcionamento dos tribunais | **3** | **2** | **7** | **Elevado baixo** | Criação, nos Tribunais Superiores de Recurso, no Tribunal da Cidade de Maputo e nos Tribunais Provinciais, por serem os tribunais com maior volume processual, de um balcão de informação<br>Realização de seminários de capacitação dos funcionários que irão estar destacados nos balcões. |

[140] Legenda:

**ΔΔ** Propostas de medidas a apoiar pelo programa.

| Áreas de Vulnerabilidade | Riscos | Proba-bilidade (P) | Impacto (I) | Grau de Risco | Classifi-cação do risco | Recomendações propostas (com origem nas medidas de mitigação) [140] |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | Elaboração de uma brochura sobre a organização, o funcionamento e os direitos de acesso às organizações do sistema judicial, incluindo o direito de pedir informação.<br>Colocação em todos os tribunais, esquadras de polícia e organizações do Ministério Público, de cartazes com informação essencial sobre os direitos de acesso das pessoas ao sistema judicial e dos custos da justiça, bem como das formas de pagamento. |
| 2. Cultura de "naturalização" da corrupção | R3 - Risco de subvalorização pelos próprios actores judiciais da prática de actos de corrupção e do seu impacto social, político e no próprio sistema de justiça | **2** | **3** | **8** | **Elevado médio** | Realização de dois seminários (online), dirigidos a actores do sistema, sobre o fenómeno da corrupção nas instituições do SAJ. **ΔΔ**<br>Inclusão, de forma regular, de um seminário sobre aqueles temas nos programas de formação inicial e contínua dos actores do SAJ.<br>Ampla divulgação, nos sites das respectivas instituições, de estudos, relatórios e indicadores sobre a incidência do fenómeno nas instituições do SAJ.<br>Realização de acções de sensibilização para a prevenção da corrupção nas fases de recrutamento de profissionais para as instituições do SAJ.<br>Inclusão, nos programas de formação inicial e contínua dos actores do SAJ da discussão sobre casos práticos de situações que configurem corrupção, designadamente, no que respeita ao recebimento ilícito de incentivos financeiros.<br>Realização de campanha "Dizer não à corrupção" destinada aos profissionais do SAJ, com cartazes afixados nas instalações das instituições, bem como materiais em formato digital. |
| 3. Independência do poder judicial | R4 - Risco de interferências de actores políticos na acção dos magistrados para agirem no seu interesse ou de terceiros | **2** | **3** | **8** | **Elevado médio** | Reforço do orçamento e da autonomia dos tribunais, em função das disponibilidades orçamentais do Estado.<br>Criação de um procedimento de reporte, junto do Conselho Superior da Magistratura Judicial, de situações de interferência externa.<br>Constituição de um grupo de trabalho no âmbito do Conselho Superior da Magistratura Judicial para reflexão sobre o tema. |

| Áreas de Vulnerabilidade | Riscos | Proba-bilidade (P) | Impacto (I) | Grau de Risco | Classifi-cação do risco | Recomendações propostas (com origem nas medidas de mitigação) [140] |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | Realização de colóquio sobre os desafios à efectivação da independência judicial e publicação das actas do colóquio. **ΔΔ**<br>Elaboração e disseminação de um flyer para reforçar o princípio da independência do poder judicial e com informação sobre exemplos de pressões e tentativas de interferência a que os magistrados podem estar sujeitos, bem como estratégias de enfrentamento. **ΔΔ** |
| 4. Condições de trabalho | R5 - Risco de vulnerabilidade dos actores judiciais a práticas de corrupção por condições de trabalho frágeis, sobretudo baixos salários | **2** | **2** | **5** | **Moderado médio** | Reforço do financiamento das instituições do SAJ, em função da disponibilidade orçamental do Estado.<br>Revisão de carreiras e quadros salariais, sobretudo, das posições mais baixas. |
| 5. Transparência Institucional | R6 - Risco de falta de transparência no funcionamento das instituições do sistema de administração da justiça, dificultando o seu escrutínio | **3** | **2** | **7** | **Elevado baixo** | Construção ou actualização dos websites das instituições do SAJ.<br>Publicação online das decisões judiciais. **ΔΔ**<br>Realização de um seminário (híbrido) sobre a relevância e os desafios que se colocam ao aprofundamento da transparência das organizações da justiça e disseminação dos "Cadernos do seminário". **ΔΔ**<br>Publicação e disseminação de indicadores de desempenho funcional e profissional (estatísticas da justiça).<br>Elaboração de factsheets digitais, com periodicidade quadrimestral, com informação sobre o desempenho das instituições (número de processos entrados, número de processos concluídos, acções de formação ou outros eventos realizados, entre outros), a disponibilizar nos respectivos sites<br>Publicação de regras, condicionamentos e tabelas de distribuição de processos. |
| | R7 - Risco de facilitação da instrumentalização da acção das instituições da administração da justiça | **2** | **3** | **8** | **Elevado médio** | |

| Áreas de Vulnerabilidade | Riscos | Proba-bilidade (P) | Impacto (I) | Grau de Risco | Classifi-cação do risco | Recomendações propostas (com origem nas medidas de mitigação) [140] |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | Publicação dos resultados de auditorias internas e da acção inspectiva e disciplinar nos websites das instituições do sistema de administração da justiça, com garantia da protecção de dados pessoais. |
| 6. Ética e deontologia profissional | R8 - Risco de desconhecimento, insuficiência e desadequação das normas de ética e deontologia profissional, pelos actores judiciais | **1** | **2** | **3** | **Fraco** | Reforço do quadro normativo em matérias de ética e deontologia profissional, acessível a todos os actores, de modo a apoiar efectivamente um sistema judicial independente e imparcial, devendo incluir mecanismos para fazer cumprir essas normas.<br>Realização de um colóquio internacional sobre ética judicial. A reflexão desenvolvida durante o evento deve ser sistematizada de forma a integrar um Dossier temático, com legislação, análise de relatórios, recomendações internacionais e outra literatura relevante na matéria. |
| | R9 - Risco de conduta desadequada em questões de ética e deontologia no exercício das funções dos actores judiciais | **2** | **3** | **8** | **Elevado médio** | Elaboração de um manual de formação em matérias de ética e deontologia, destinado a ser utilizado no âmbito da formação inicial e contínua.<br>Revisão dos programas de formação inicial e contínua dirigidos aos actores judiciais.<br>Realização de um curso de formação contínua dirigido a magistrados judiciais e magistrados do Ministério Público, sobre ética e deontologia profissional.<br>Densificação dos critérios de recrutamento dos actores judiciais em matérias de ética e deontologia profissional.<br>Limitação do acesso aos gabinetes dos magistrados. Definição, por parte do Conselho Superior da Magistratura Judicial e do Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público, de orientações no sentido de limitar o acesso dos advogados ou das partes processuais aos gabinetes dos magistrados judiciais e do Ministério Público. |

| Áreas de Vulnerabilidade | Riscos | Proba-bilidade (P) | Impacto (I) | Grau de Risco | Classifi-cação do risco | Recomendações propostas (com origem nas medidas de mitigação) [140] |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 7. Canais de denúncia de corrupção | R10 - Risco de não denúncia de actos de corrupção por desconhecimento e/ou subvalorização dos canais de denúncia, por parte das pessoas em geral e dos próprios actores judiciais | **2** | **3** | **8** | **Elevado médio** | Avaliação das linhas de denúncia existentes, considerando, quer o acesso, quer o tratamento das denúncias.<br>Realização de campanhas de sensibilização para a utilização das linhas de denúncia para reportar situações de corrupção, dando exemplos concretos de actos que configuram corrupção e de como aceder às respectivas linhas.<br>Criação e/ou aprofundamento dos canais seguros de denúncia, designadamente, das linhas de denúncia, em todas as instituições do sistema de administração da justiça, acessíveis aos cidadãos em geral e aos próprios actores judiciais, assegurando a protecção dos denunciantes. |
| | R11 - Risco de não denúncia de actos de corrupção por falta de confiança nos canais de denúncia, por parte das pessoas em geral e dos próprios actores judiciais, devido à inexistência de protecção devida aos denunciantes e de informação sobre o seguimento dado às denúncias | **2** | **3** | **8** | **Elevado médio** | Criação de guidelines sobre os procedimentos e seguimento dado às denúncias, com o objectivo de introduzir mais eficiência, mais eficácia e mais transparência.<br>Realização de acções de formação destinadas aos profissionais que atendem os cidadãos e dão seguimento aos casos denunciados.<br>Disseminação de informação devidamente anonimizada sobre as denúncias recebidas, o seguimento dos casos e o seu resultado, designadamente, nos sites das instituições do SAJ, nas redes sociais, em spots televisivos e na rádio. |
| 8. Gestão de riscos de corrupção | R12 - Risco de deslegitimação e fragilização da acção preventiva da corrupção, por não implementação | **2** | **3** | **8** | **Elevado médio** | Realização de um workshop de partilha de experiências e boas práticas em matéria de gestão de riscos de corrupção, e elaboração e disseminação de guidelines sobre planos de gestão e prevenção de riscos. **ΔΔ**<br>Implementação de planos de gestão e de prevenção de riscos de corrupção, pelas instituições do SAJ, com medidas concretas que |

| Áreas de Vulnerabilidade | Riscos | Proba-bilidade (P) | Impacto (I) | Grau de Risco | Classifi-cação do risco | Recomendações propostas (com origem nas medidas de mitigação) [140] |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | de planos de gestão de risco | | | | | sejam efectivamente exequíveis, considerando os recursos humanos e financeiros das próprias instituições.<br>Constituição de um grupo de trabalho em cada instituição do SAJ com o objectivo de definir (ou actualizar) e implementar o respectivo plano de gestão de riscos de corrupção.<br>Realização de acções de formação, com uma periodicidade mínima anual, que contribuam para a disseminação dos riscos de corrupção existentes nas instituições do SAJ junto dos profissionais. |
| 9. Acção inspectiva e disciplinar | R13 - Risco de desempenho funcional dos actores judiciais desadequado | **2** | **2** | **5** | **Moderado médio** | Adopção de uma política eficiente de tolerância zero a práticas de corrupção por parte dos órgãos de governação, gestão e disciplina.<br>Aumento dos recursos institucionais, designadamente, no campo da acção inspectiva.<br>Reforço do quadro de inspectores e de secretários de inspecção.<br>Promoção de medidas concretas de acompanhamento pedagógico (não disciplinar) dos juízes nos primeiros anos de exercício funcional.<br>Criação de mecanismos de aconselhamento confidencial sobre questões éticas e de integridade.<br>Criação de um mecanismo que assegure, de forma regular, uma maior articulação entre as auditorias realizadas aos tribunais (auditoria interna) e a acção inspectiva. |
| | R14 - Risco de práticas inspectivas ineficientes e desadequadas, com pouca eficácia na prevenção de práticas de corrupção | **2** | **2** | **5** | **Moderado médio** | Reflexão sobre o actual modelo de inspecção, incluindo os critérios na base da acção inspectiva e dos procedimentos, conducente a eventual revisão.<br>Definição, de forma clara e objectiva, dos critérios de selecção dos inspectores.<br>Realização de acções de capacitação dos inspectores.<br>Criação de guidelines para o desenvolvimento das acções de inspecção, que devem integrar o manual das inspecções, de modo a promover a eficiência, a qualidade e a igualdade na acção inspectiva. |

| Áreas de Vulnerabilidade | Riscos | Proba-bilidade (P) | Impacto (I) | Grau de Risco | Classifi-cação do risco | Recomendações propostas (com origem nas medidas de mitigação) [140] |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | R15 - Risco de impunidade da prática de actos de corrupção | **2** | **2** | **5** | **Moderado médio** | Adopção de boas práticas com vista a maior eficiência no desenvolvimento dos processos disciplinares.<br>Transparência e publicidade no tratamento dado aos processos disciplinares, garantindo a protecção de dados pessoais. |
| 10. Capacitação dos actores judiciais | R16 - Risco de desempenho funcional desadequado e de maior vulnerabilização a pressões | **2** | **3** | **8** | **Elevado médio** | Criação de condições organizacionais, financeiras e, se necessário, de alteração da lei, de modo que, à conclusão da formação inicial dos juízes no Centro de Formação Jurídica e Judiciária, se siga, de imediato, a sua colocação nos tribunais para o exercício de funções, sem qualquer intervalo, de largos meses, como agora acontece.<br>Reforço da formação contínua ajustada às carências formativas dos actores, que devem ser previamente identificadas, em formato b-learning, com periodicidade anual, e que envolva o maior número possível de actores judiciais.<br>Realização de acções de capacitação dos juízes presidentes para o desempenho de funções gestionárias, tendo em vista a eficácia do seu papel de controlo do desempenho do tribunal.<br>Criação de uma plataforma de e-Learning no Moodle, que permita alojar e gerir o acesso a formação online, registar e controlar os acessos dos utilizadores, criar conteúdos e actividades, interagir com os grupos de formandos e formadores, bem como a troca regular de dúvidas, decisões, bibliografia relevante, etc. |
| 11. Independência interna dos magistrados judiciais | R17- Risco de vulnerabilização dos magistrados judiciais a interferências por parte de magistrados em posições superiores e/ou no exercício de funções de governação e gestão | **1** | **2** | **3** | **Fraco** | Revisão das regras de nomeação, colocação e progressão na carreira dos magistrados judiciais, em especial, no sentido de tornar os critérios em que assentam mais claros e objectivos e os procedimentos mais transparentes e escrutináveis, tanto pelos próprios interessados, como pelo público em geral. |

| Áreas de Vulnerabilidade | Riscos | Proba-bilidade (P) | Impacto (I) | Grau de Risco | Classifi-cação do risco | Recomendações propostas (com origem nas medidas de mitigação) [140] |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 12. Funcionamento dos tribunais e gestão processual | R18 - Risco de interferência ilícita para promover a celeridade, em face da morosidade processual | **3** | **2** | **7** | **Elevado baixo** | Revisão e aprofundamento dos mecanismos de controlo do desempenho funcional e profissional existentes, designadamente, através da revisão do papel de gestão de proximidade do juiz presidente, beneficiando do seu conhecimento assente na prática concreta nos tribunais onde desempenham funções.<br>Consolidação do procedimento de realização de reuniões semestrais, promovidas pelos presidentes dos tribunais, com a presença de todos os juízes do tribunal para avaliação e reflexão sobre os indicadores de desempenho do tribunal, sobre os factores de morosidade processual e sobre as soluções para os ultrapassar.<br>Revisão das normas processuais no sentido de tornar a tramitação processual menos burocrática, menos permeável à instrumentalização das partes e mais célere.<br>Intensificação da utilização de tecnologias de informação e comunicação nos tribunais.<br>Implementação experimental (projecto-piloto) de um sistema de gravação de audiências, a concretizar no âmbito das medidas de alargamento da actividade de apoio à consolidação de sistemas de informação deste Programa.<br>Definição e disseminação de guidelines, dirigidas a magistrados judiciais, de gestão processual. **ΔΔ** |
| | R19 - Risco de interferência externa nos processos judiciais com o objectivo de obter indevidamente uma decisão favorável | **2** | **3** | **8** | **Elevado médio** | Realização de um seminário sobre a construção e fundamentação da decisão judiciária, presencial, com a duração de um dia, com o objectivo de desenvolver e aprofundar o conhecimento do modo de construção da decisão judiciária.<br>Reforço do enfoque das inspecções judiciais na fase da sentença. |
| 13. Organização e funcionamento | R20 - Risco de integridade física dos processos e de extravio de | **2** | **3** | **8** | **Elevado médio** | Aprofundamento da digitalização do sistema de justiça. |

| Áreas de Vulnerabilidade | Riscos | Proba-bilidade (P) | Impacto (I) | Grau de Risco | Classifi-cação do risco | Recomendações propostas (com origem nas medidas de mitigação) [140] |
|---|---|---|---|---|---|---|
| dos cartórios judiciais | documentos/peças processuais | | | | | Realização de um Workshop de troca de experiências com enfoque na Nueva Oficina Judicial, implementada em Espanha. **ΔΔ**<br>Elaboração e disseminação de um manual de boas práticas de organização e funcionamento dos cartórios judiciais. **ΔΔ**<br>Desenvolvimento de dois projectos piloto, um num cartório de uma secção cível ou comercial e outro num cartório de uma secção criminal. **ΔΔ**<br>Realização de três workshops de disseminação do manual de boas práticas de organização e funcionamento dos cartórios judiciais nas províncias de Maputo, Nampula e Sofala. **ΔΔ**<br>Realização de um curso de formação contínua dirigido a secretários e escrivães, sobre a gestão dos cartórios.<br>Proibição expressa de entrada de Advogados dentro do espaço (dos cartórios) destinado aos funcionários. |
| | R21 - Risco de tramitação ineficiente dos processos (notificações, despachos, abertura de conclusões, etc.), nos cartórios judiciais | **2** | **3** | **8** | **Elevado médio** | |
| | R22 - Risco de inobservância das práticas éticas, designadamente, de acesso indevido a informação e de quebra de sigilo profissional por parte dos oficiais de justiça | **2** | **3** | **8** | **Elevado médio** | Alargamento da formação obrigatória a todos os oficiais de justiça.<br>Realização de workshops descentralizados de divulgação do Código de Ética e Conduta da Associação Moçambicana dos Oficiais de Justiça dos Tribunais Judiciais (AMOJ), em articulação com a componente 2 do Programa. |
| 14. Gestão do cofre dos tribunais | R23 - Risco de gestão ineficiente do cofre dos tribunais, podendo implicar desvio de fundos e a aplicação irregular de verbas | **2** | **3** | **8** | **Elevado médio** | Elaboração de um manual de boas práticas de gestão do cofre dos tribunais e realização de workshops presenciais de disseminação do manual. **ΔΔ**<br>Realização de um programa de formação específica dirigido aos actores judiciais com responsabilidades de gestão do cofre dos tribunais. |

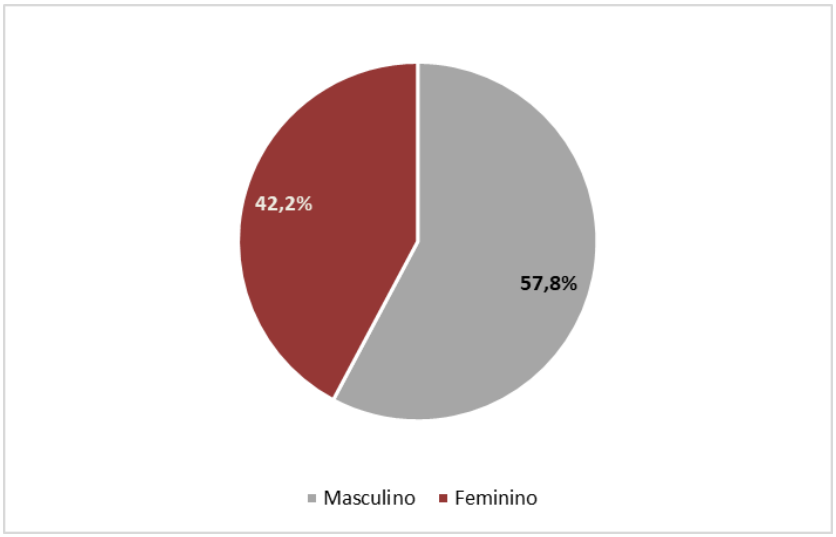
| Áreas de Vulnerabilidade | Riscos | Proba-bilidade (P) | Impacto (I) | Grau de Risco | Classifi-cação do risco | Recomendações propostas (com origem nas medidas de mitigação) [140] |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | Reforço dos mecanismos de controlo no que respeita à gestão do cofre dos tribunais. |
| 15. Fase de instrução criminal no processo penal | R24 - Risco de insuficiência instrumental de diligências de instrução com o objectivo de ocultação ou fragilização da prova | **2** | **3** | **8** | **Elevado médio** | Reforço da formação contínua dos actores com competências relevantes na fase de instrução.<br>Ampla divulgação e aplicação do "Manual de boas práticas para a instrução dos processos por crimes de corrupção e criminalidade conexa em Moçambique" (em elaboração no âmbito da componente 2 deste Programa). |
| | R25 - Risco de ineficiências na recolha de prova, comprometendo a acção penal | **2** | **3** | **8** | **Elevado médio** | Realização de um curso de formação contínua em matéria de investigação criminal, com a participação de agentes policiais e de magistrados do Ministério Público, em parceria com o Centro de Formação Jurídica e Judiciária.<br>Realização de um Encontro de reflexão e partilha de boas práticas de articulação interinstitucional em matéria de investigação criminal. **ΔΔ**<br>Apoio à consolidação da informatização do Gabinete Central de Combate à Corrupção. **ΔΔ** |
| 16. Detenção e aplicação de medidas de coacção | R26 - Risco de interferência externa, nos processos em que está em causa a aplicação de medidas ou penas privativas de liberdade | **2** | **3** | **8** | **Elevado médio** | Apoio a missões de inspecção especificamente dirigidas à fase de instrução criminal, uma inspecção judicial e uma inspecção do MP, em Maputo e em Nampula. **ΔΔ**<br>Encontro de reflexão e apropriação das directrizes que emergem das missões de inspecção especificamente dirigidas à fase de instrução criminal, para magistrados judiciais e magistrados do Ministério Público, a realizar em Maputo, Nampula e Sofala. **ΔΔ**<br>Definição de orientações no sentido de impedir a recepção de advogados no gabinete do juiz, excepto se estiverem presentes os advogados de todas as partes. |
| | R27 - Risco de aplicação desadequada de medidas de coacção ou de garantia patrimonial | **2** | **3** | **8** | **Elevado médio** | |

# ANEXO 2 – RESPOSTAS AO INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO A MAGISTRADOS/AS JUDICIAIS, MAGISTRADOS/AS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E OFICIAIS DE JUSTIÇA

| Respondentes | |
|---|---|
| Magistrados judiciais | 112 |
| Magistrados do Ministério Público | 22 |
| Oficiais de Justiça | 39 |
| **Total** | **173** |

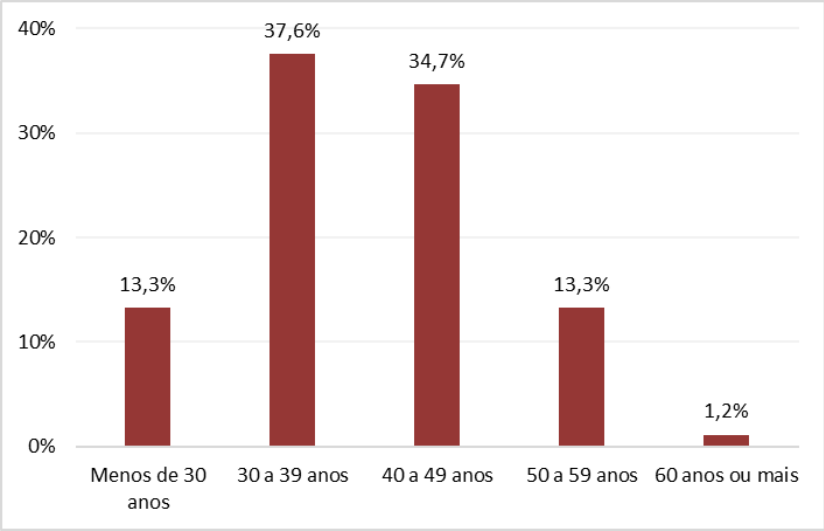
## I. CARACTERIZAÇÃO DOS RESPONDENTES

**Gráfico 29. Género (n=173)**



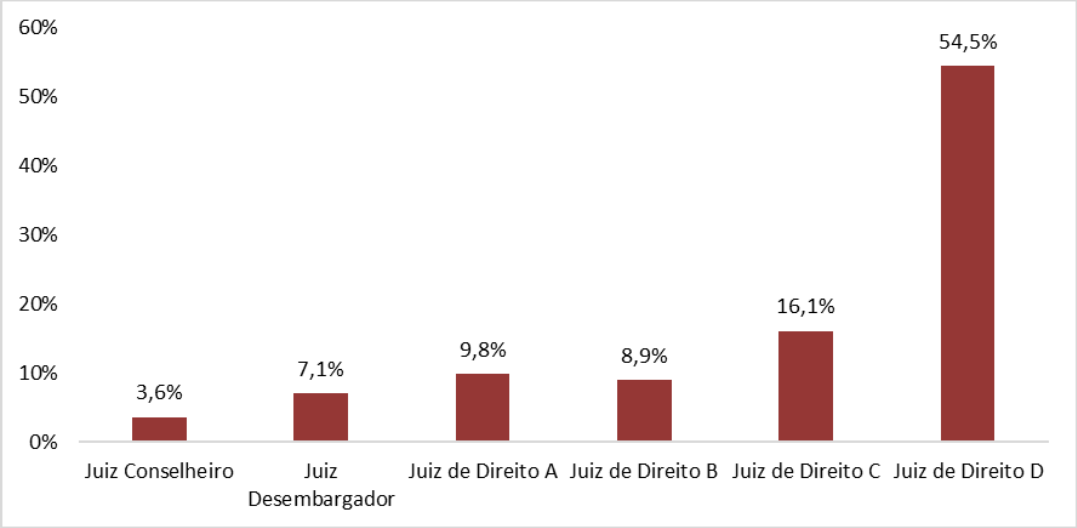

Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 30. Idade (n=173)**



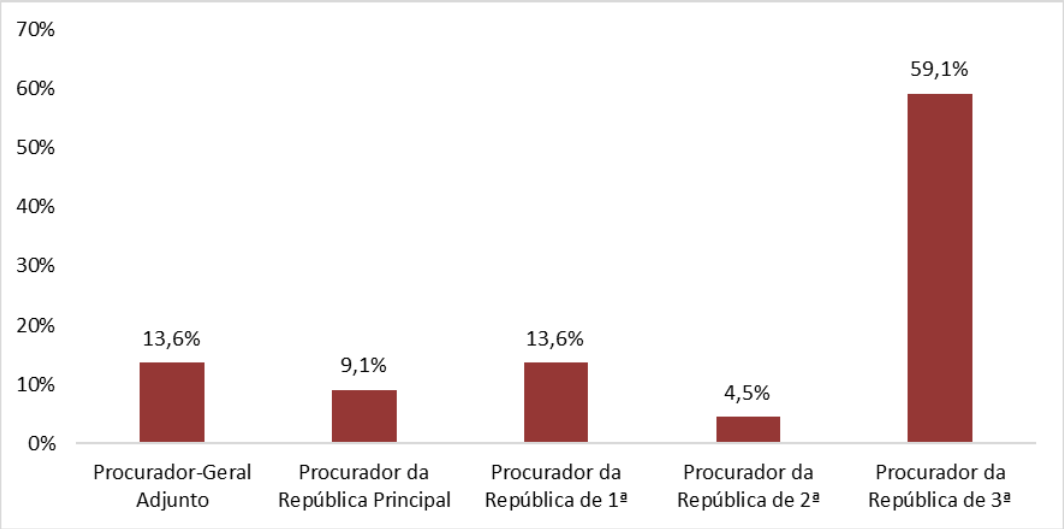

Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 31. Categoria profissional – Magistrados/as Judiciais (n=112)**



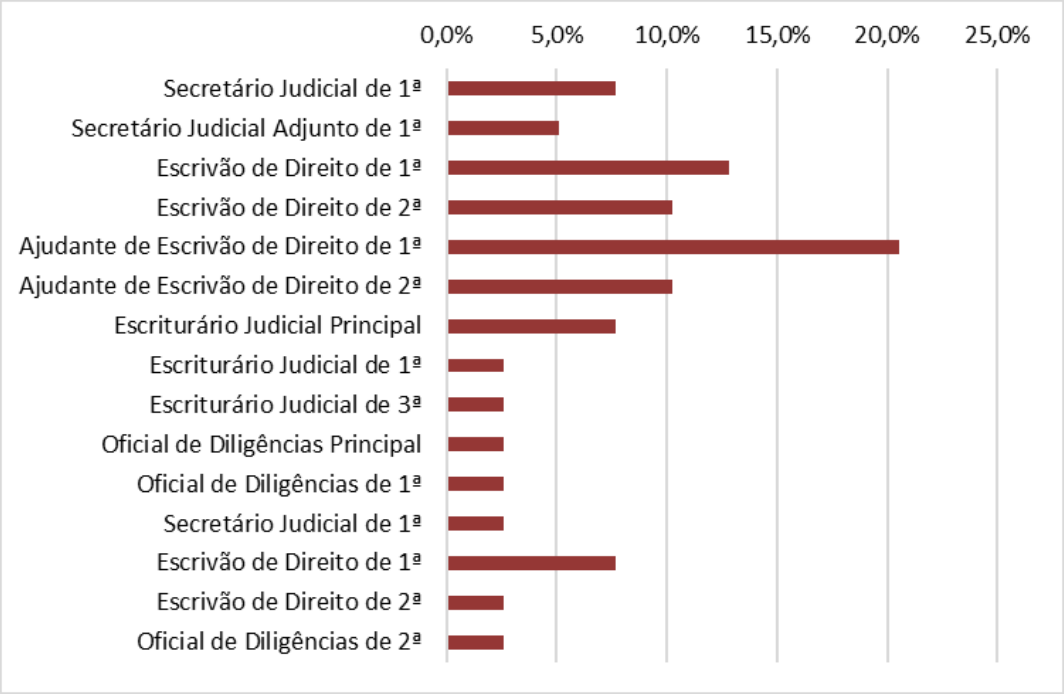

Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 32. Categoria profissional – Magistrados/as do Ministério Público (n=22)**



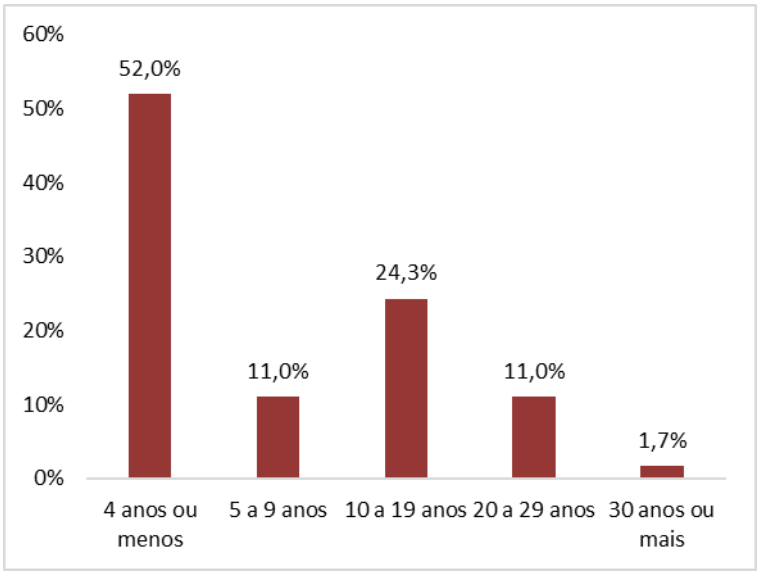

Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 33. Categoria profissional – Oficiais de Justiça e Assistentes de Oficiais de Justiça (n=39)**



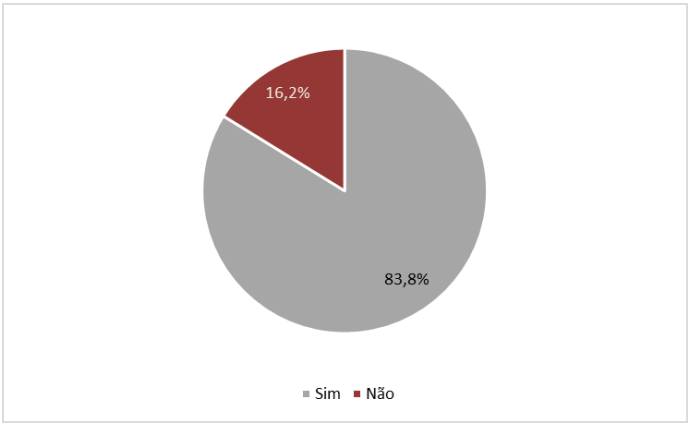

Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 34. Antiguidade (n=173)**



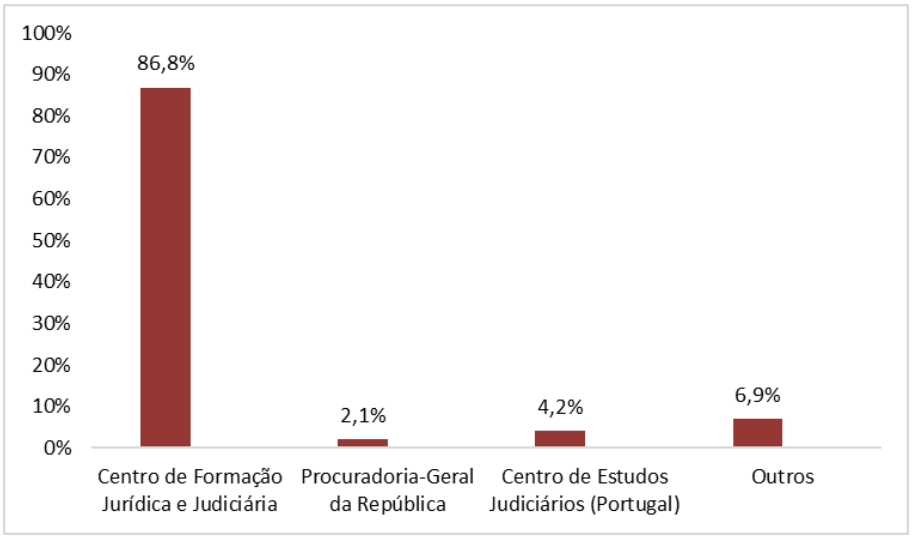

Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 35. Frequentou algum curso de formação inicial antes de ingressar na carreira? (n=173)**



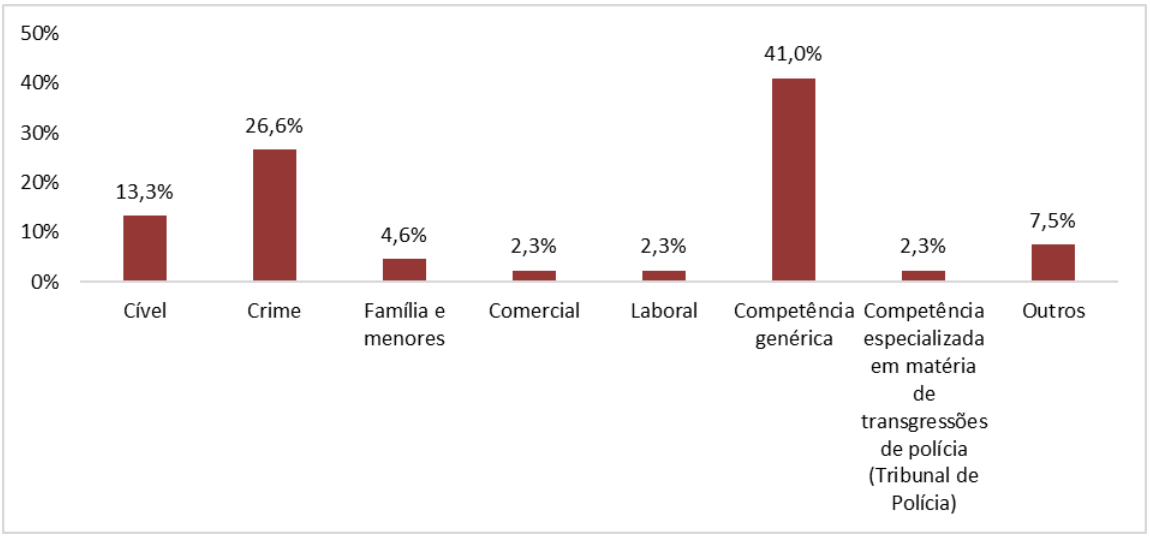

Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 36. Instituição que promoveu o curso de formação inicial frequentado (n=144)**




Fonte: CES-OPJ.

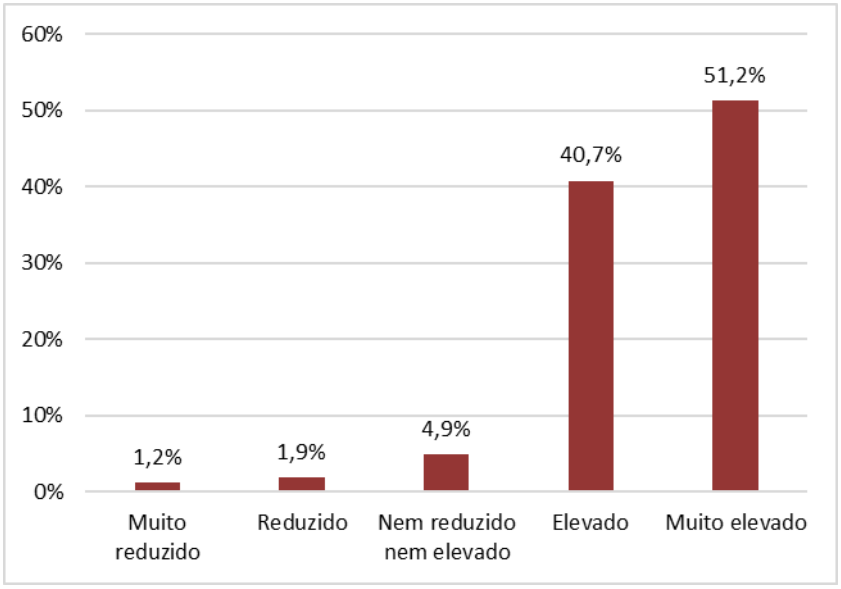
**Gráfico 37. Área em que actualmente exerce funções (n=173)**




Fonte: CES-OPJ.

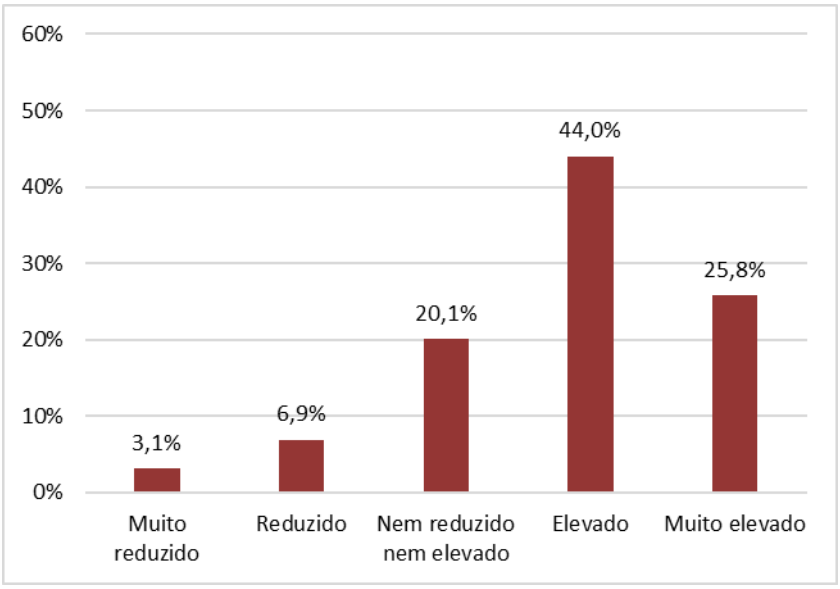
## II. PERCEPÇÃO SOBRE OS NÍVEIS E A OCORRÊNCIA DE ACTOS DE CORRUPÇÃO

**Gráfico 38. Nível de corrupção em Moçambique, considerando a sociedade em geral (n=162)**



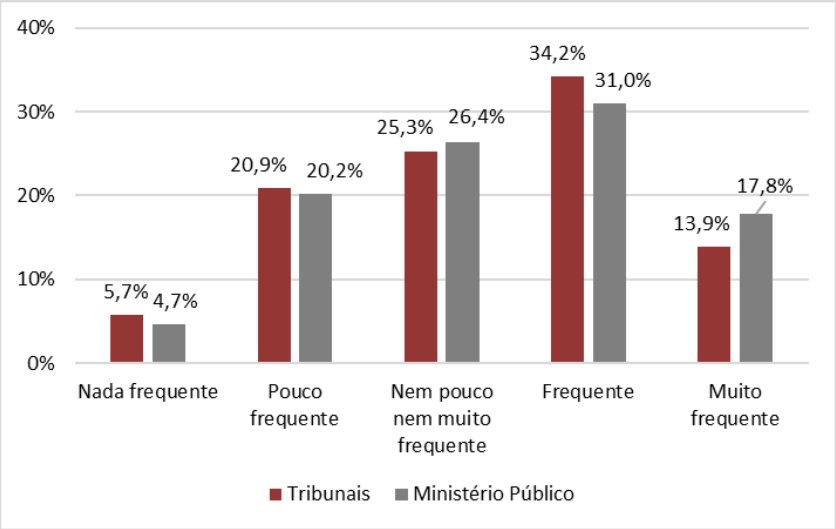

Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 39. Nível de corrupção no SAJ considerando várias instituições que dele fazem parte (Tribunais, MP, SERNIC, IPAJ, Registos e Notariado, Conservatórias) (n=159)**



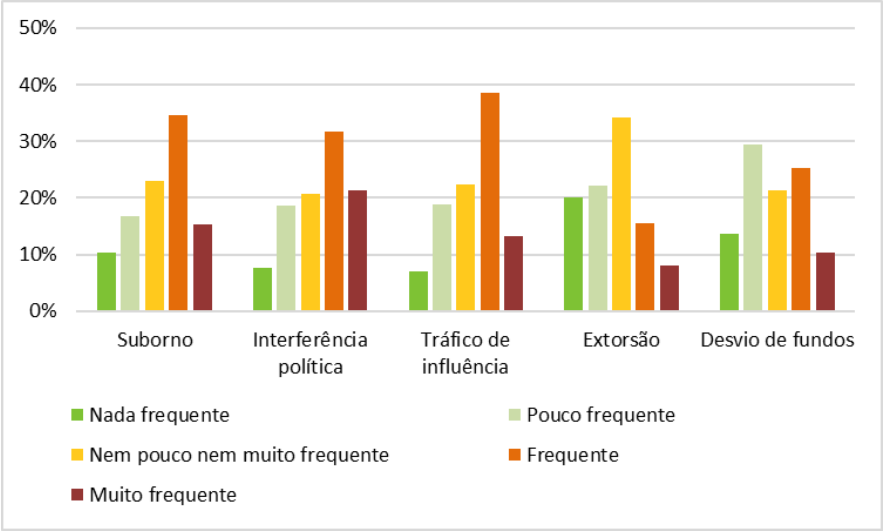

Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 40. Frequência com que ocorrem actos de corrupção nos Tribunais e no Ministério Público (n=158)**



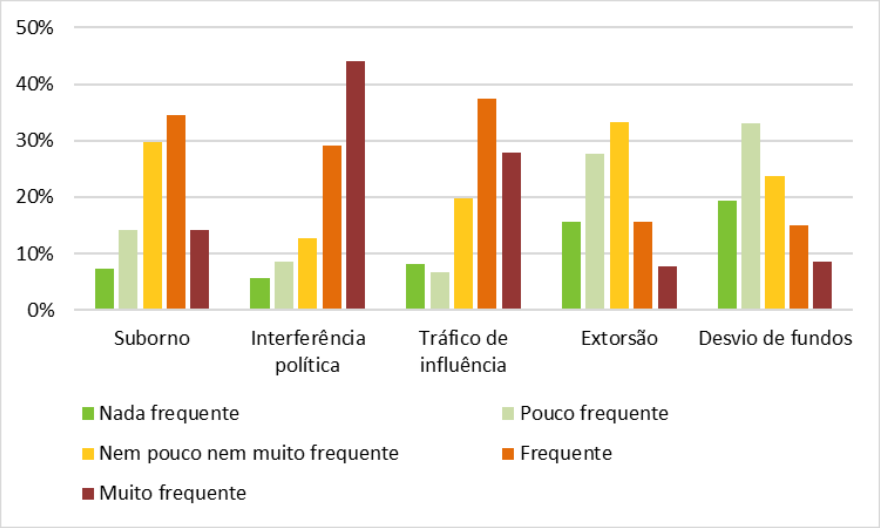

Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 41. Frequência com que ocorrem as seguintes formas de corrupção nos Tribunais (n=156)**



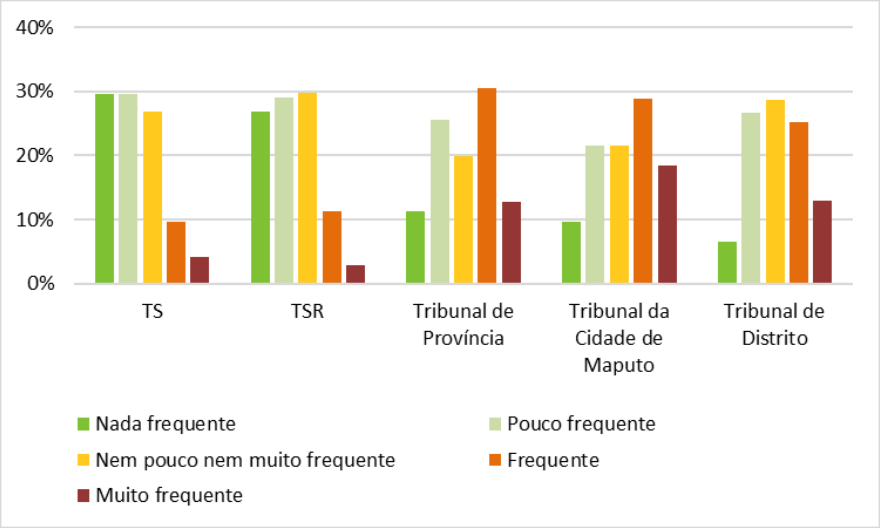

Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 42. Frequência com que ocorrem as seguintes formas de corrupção nos órgãos do Ministério Público (n=148)**



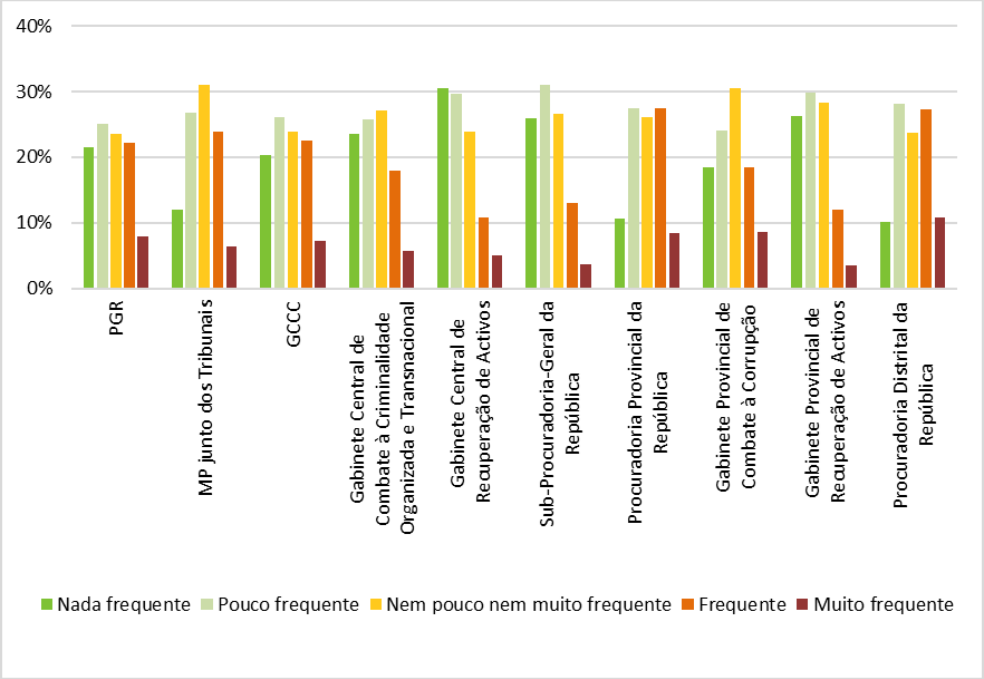

Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 43. Frequência com que ocorrem actos de corrupção nas seguintes categorias de Tribunais (n=145)**



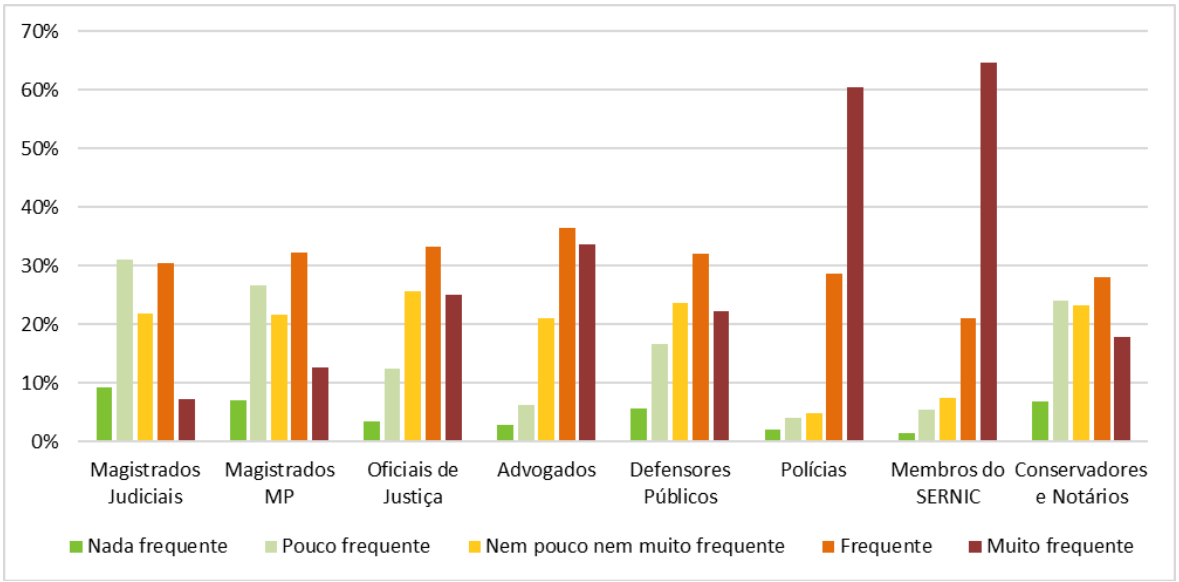

Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 44. Frequência com que ocorrem actos de corrupção nas seguintes categorias de órgãos do Ministério Público (n=142)**



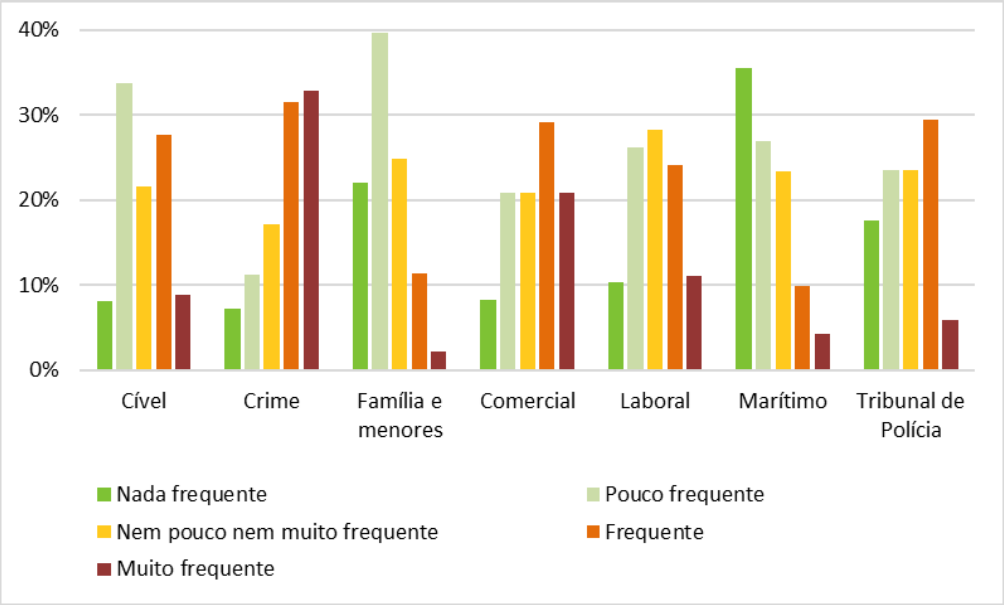

Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 45. Frequência com que ocorrem actos de corrupção envolvendo os seguintes grupos profissionais (n=151)**




Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 46. Frequência com que ocorrem actos de corrupção nas seguintes áreas (n=152)**



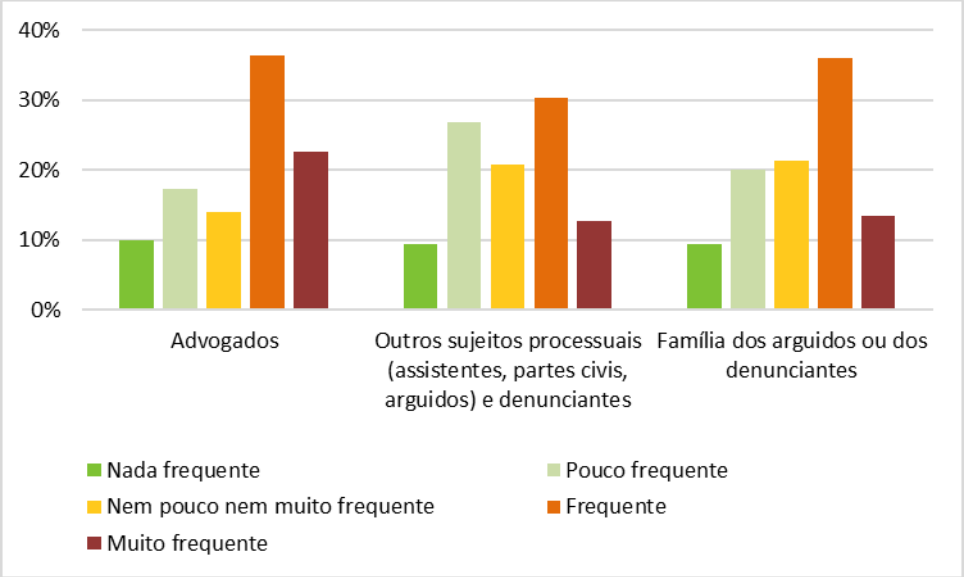

Fonte: CES-OPJ.

**Quadro 5. Frequência com que ocorrem actos de corrupção num determinado processo judicial pela acção, directa ou indirecta, de diferentes actores (n=151)**

| | Membros órgãos governação e gestão magistratura judicial | Membros órgãos governação e gestão do MP | Juízes Presidentes dos Tribunais | Advogados | Partes processuais (autores e réus) | Família de uma das partes | Membros do poder executivo | Membros do poder legislativo | Membros de partidos políticos | Agentes económicos |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Nada frequente** | 14,3% | 25,8% | 29,5% | 26,8% | 9,9% | 7,6% | 10,3% | 10,9% | 18,9% | 13,5% |
| **Pouco frequente** | 28,6% | 30,0% | 31,5% | 33,8% | 16,9% | 18,8% | 26,2% | 19,6% | 21,0% | 17,0% |
| **Nem pouco nem muito frequente** | 16,7% | 17,5% | 16,8% | 13,4% | 17,6% | 22,2% | 24,1% | 22,5% | 24,5% | 17,7% |
| **Frequente** | 26,2% | 17,5% | 17,4% | 19,7% | 36,6% | 36,1% | 29,0% | 30,4% | 22,4% | 29,1% |
| **Muito frequente** | 14,3% | 9,2% | 4,7% | 6,3% | 19,0% | 15,3% | 10,3% | 16,7% | 13,3% | 22,7% |

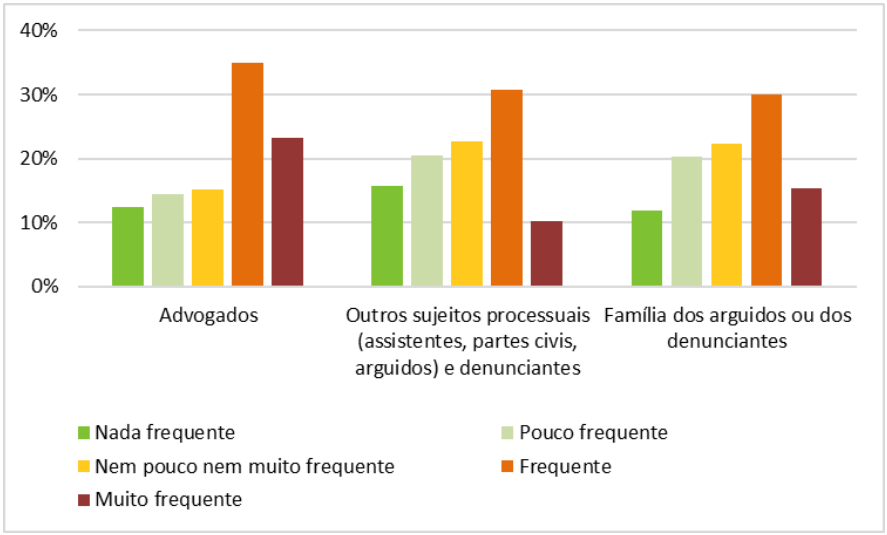
Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 47. Frequência com que ocorrem actos de corrupção na aplicação e alteração de medidas privativas de liberdade pela acção, directa ou indirecta, dos seguintes actores (n=151)**



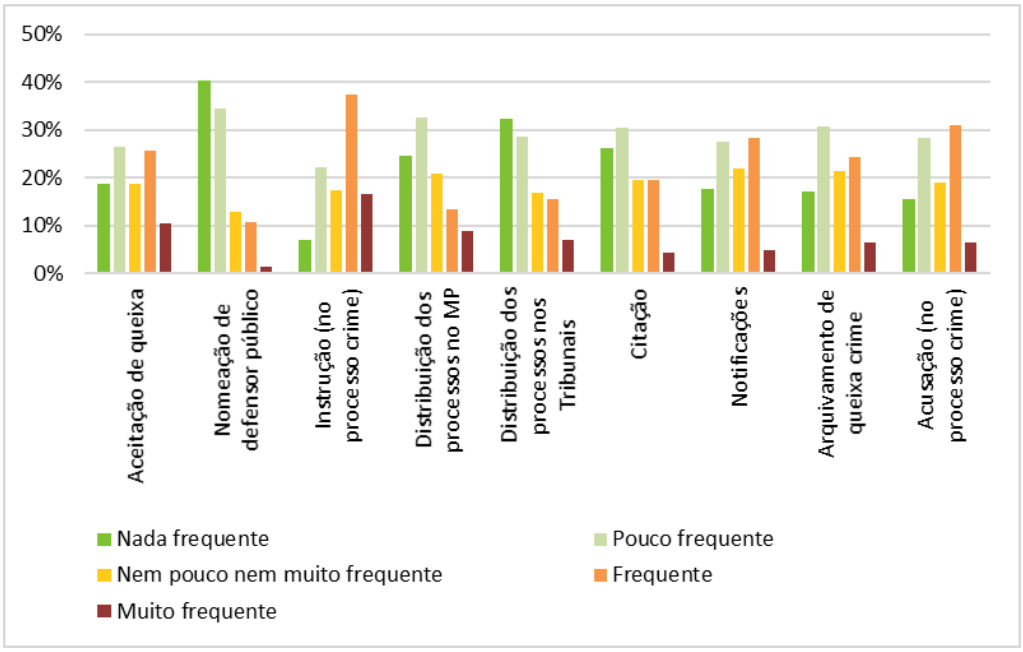

Fonte: CES-OPJ.

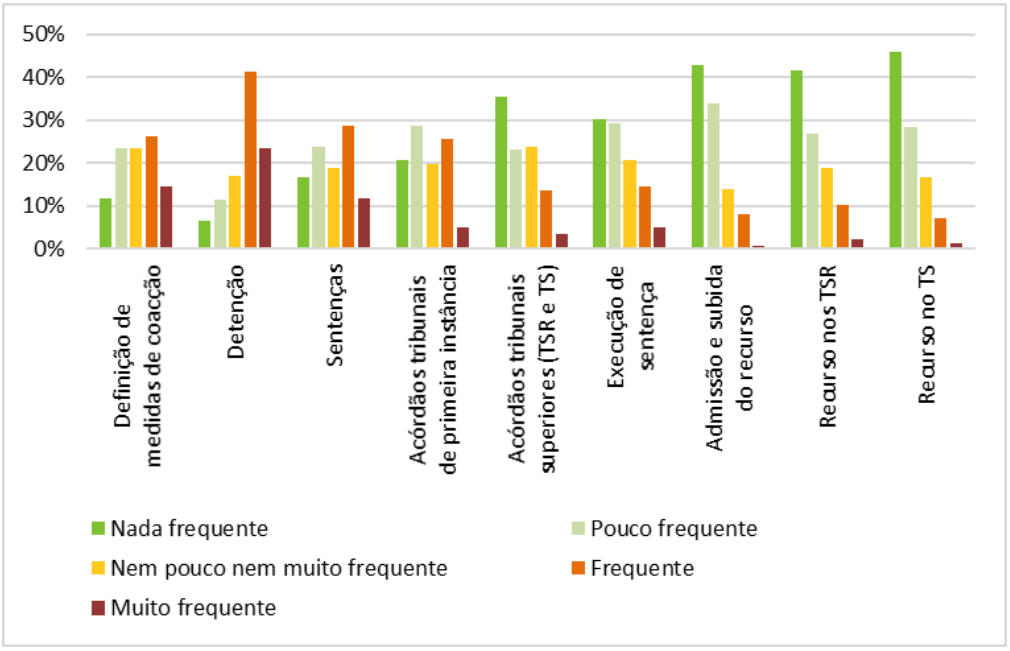
**Gráfico 48. Frequência com que ocorrem actos de corrupção na aplicação e alteração de penas privativas de liberdade pela acção, directa ou indirecta, dos seguintes actores (n=146)**




Fonte: CES-OPJ.

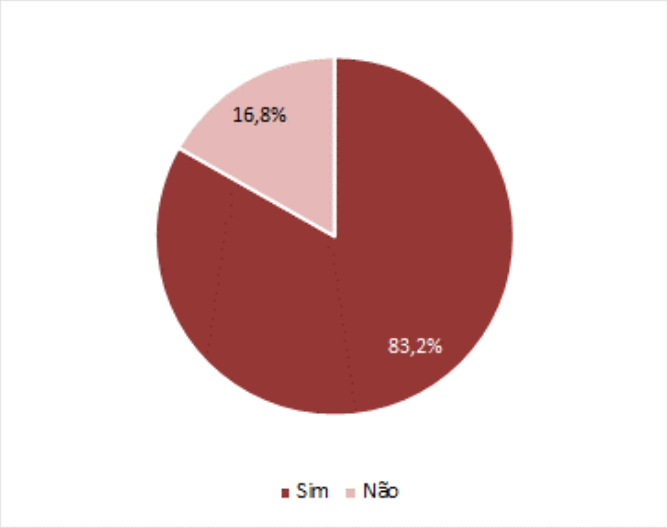
**Gráfico 49. Frequência com que ocorrem actos de corrupção nas seguintes fases/momentos do processo (n=145)**



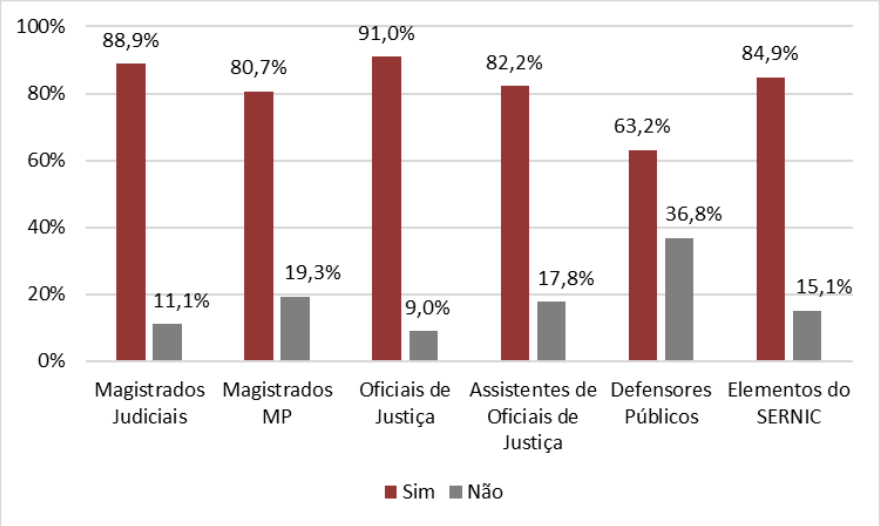

Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 50. Nos últimos 5 anos, teve conhecimento de actos de corrupção, com impacto em determinado processo, envolvendo actores judiciais? (n=155)**



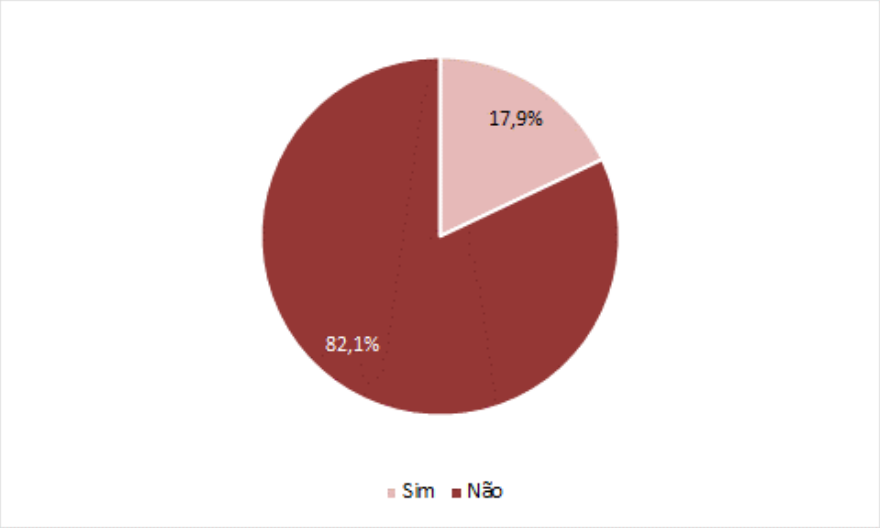

Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 51. Nos últimos 5 anos, teve conhecimento de actos de corrupção, com impacto em determinado processo, envolvendo actores judiciais? (n=155)**



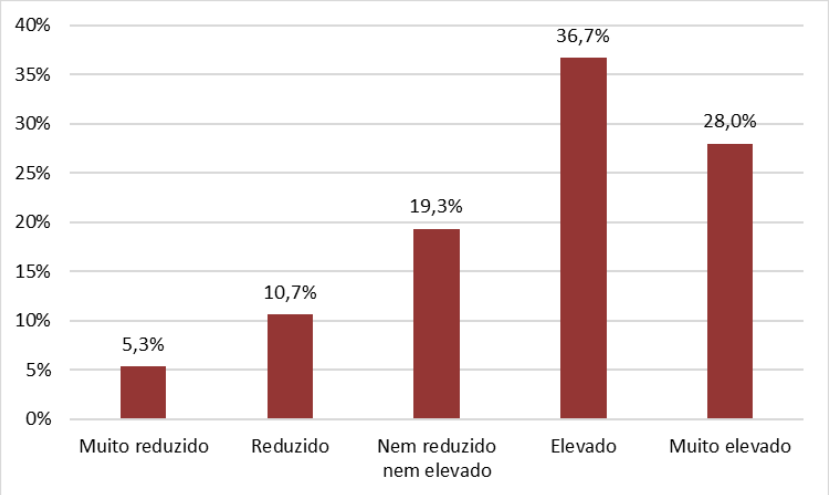

Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 52. Alguma vez apresentou uma denúncia motivada por actos de corrupção praticados por actores judiciais? (n=156)**




Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 53. Impacto dos casos de corrupção envolvendo actores judiciais na imagem pública do sistema de justiça (n=150)**




Fonte: CES-OPJ.

**Quadro 6. Impacto dos casos de corrupção envolvendo actores judiciais nas seguintes dimensões? (n=146)**

| | Muito reduzido | Reduzido | Nem reduzido nem elevado | Elevado | Muito elevado |
|---|---|---|---|---|---|
| Confiança social nas instituições da justiça | 14,4% | 19,9% | 19,9% | 25,3% | 20,5% |
| Confiança social nos Tribunais | 15,0% | 27,9% | 21,4% | 20,7% | 15,0% |
| Confiança social no Ministério Público | 13,6% | 27,1% | 22,9% | 19,3% | 17,1% |
| Confiança social nas Polícias | 30,9% | 18,7% | 8,6% | 16,5% | 25,2% |
| Acesso ao direito e à justiça | 14,8% | 21,8% | 24,6% | 23,9% | 14,8% |
| Independência dos Tribunais | 16,9% | 23,2% | 23,9% | 20,4% | 15,5% |
| Autonomia do Ministério Público | 20,4% | 26,3% | 17,5% | 16,1% | 19,7% |
| Decisões justas | 9,3% | 15,7% | 30,7% | 26,4% | 17,9% |
| Duração dos processos | 10,6% | 19,7% | 33,1% | 22,5% | 14,1% |
| Prestígio profissionais SAJ | 18,2% | 21,0% | 28,7% | 14,7% | 17,5% |
| Ambiente de negócios | 17,8% | 34,1% | 20,7% | 13,3% | 14,1% |
| Igualdade entre homens e mulheres | 10,6% | 19,1% | 36,9% | 23,4% | 9,9% |
| Protecção dos direitos | 13,8% | 23,9% | 26,1% | 21,0% | 15,2% |
| Desenvolvimento social | 19,1% | 26,2% | 24,8% | 14,9% | 14,9% |

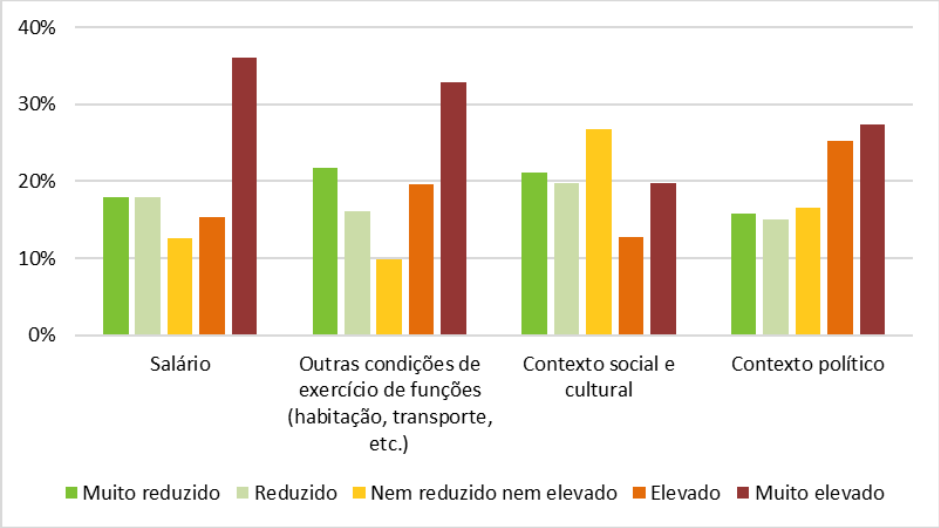
Fonte: CES-OPJ.

**Quadro 7. Como classifica a frequência com que ocorrem actos de corrupção nas seguintes dimensões? (n=145)**

| | Nada frequente | Pouco frequente | Nem pouco nem muito frequente | Frequente | Muito frequente |
|---|---|---|---|---|---|
| Nomeação cargos administração e gestão - funcionamento Tribunais | 29,7% | 28,3% | 16,6% | 18,6% | 6,9% |
| Nomeação cargos administração e gestão - funcionamento órgãos MP | 24,1% | 25,5% | 19,7% | 21,9% | 8,8% |
| Recrutamento Magistrados Judiciais | 37,4% | 28,8% | 16,5% | 11,5% | 5,8% |
| Recrutamento Magistrados MP | 32,8% | 22,6% | 16,1% | 20,4% | 8,0% |
| Recrutamento Oficiais de Justiça e Ass. Oficiais de Justiça | 22,1% | 29,7% | 17,9% | 21,4% | 9,0% |
| Colocação e transf Magistrados Judiciais | 35,5% | 30,5% | 17,0% | 14,9% | 2,1% |
| Colocação e transf Magistrados MP | 29,5% | 27,3% | 21,6% | 13,7% | 7,9% |
| Colocação e transf Oficiais de Justiça e Ass Oficiais de Justiça | 33,6% | 31,9% | 18,1% | 12,1% | 4,3% |
| Progressão na carreira Magistrados Judiciais | 44,6% | 23,0% | 18,7% | 9,4% | 4,3% |
| Progressão na carreira Magistrados MP | 40,1% | 24,8% | 19,7% | 8,8% | 6,6% |
| Progressão na carreira Oficiais de Justiça e Ass Oficiais de Justiça | 39,4% | 26,1% | 20,4% | 11,3% | 2,8% |
| Nomeação Magistrados Judiciais para TSR | 47,4% | 21,9% | 18,2% | 8,0% | 4,4% |
| Nomeação Magistrados Judiciais para TS | 47,1% | 25,0% | 14,0% | 8,8% | 5,1% |

Fonte: CES-OPJ.

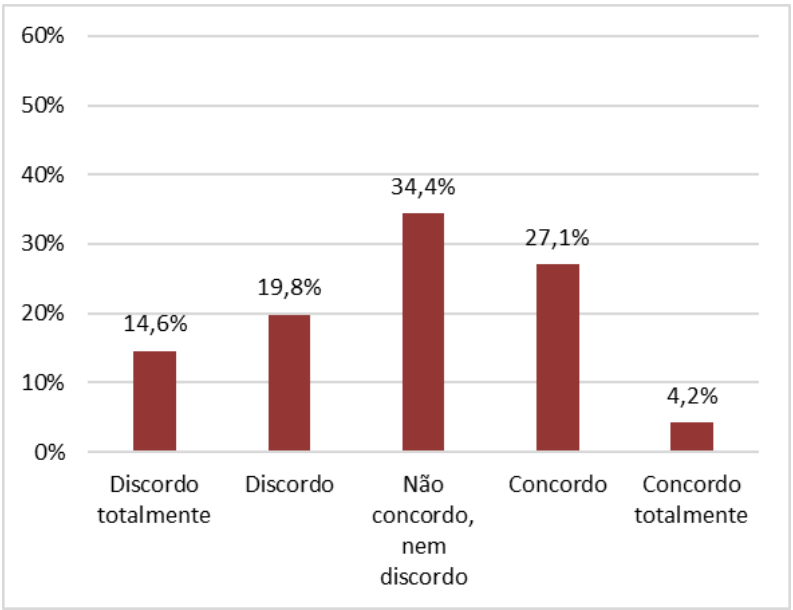
Gráfico 54. **Impacto dos seguintes factores na possível ocorrência de actos de corrupção envolvendo actores judiciais magistrados judiciais, magistrados do MP e oficiais de justiça (n=150)**




Fonte: CES-OPJ.

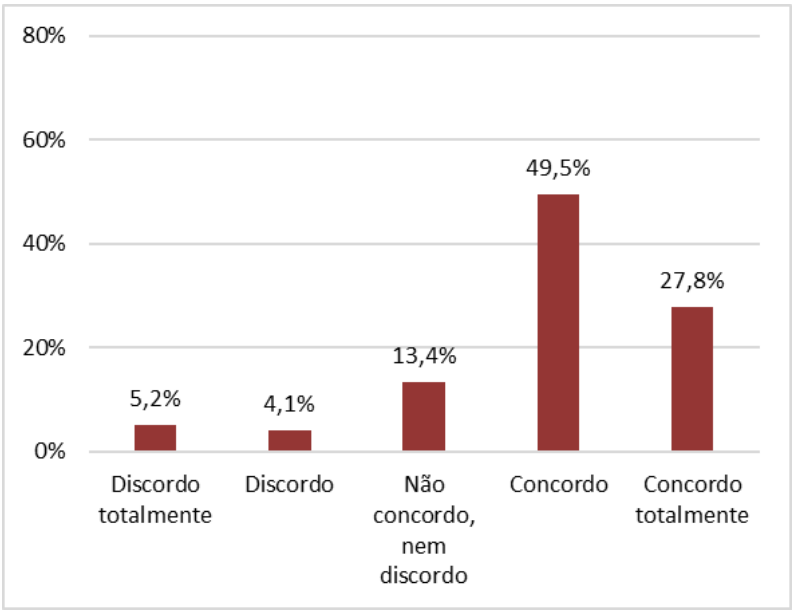
## III. GESTÃO E DISCIPLINA

**Gráfico 55. O CSMJ tem desenvolvido acções eficientes com vista à protecção da independência dos magistrados judiciais contra pressões externas (n=96)**



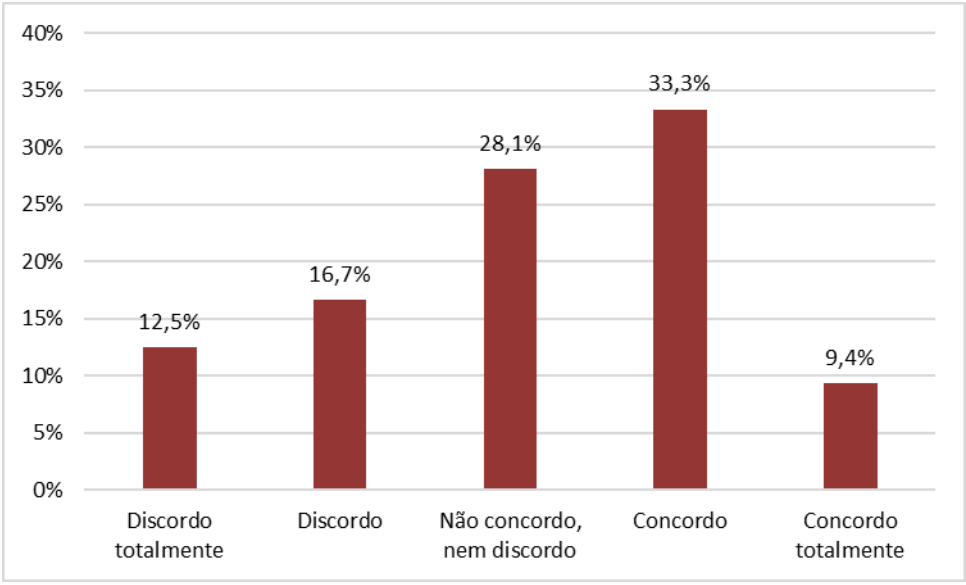

Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 56. A acção disciplinar do CSMJ é um factor relevante na prevenção de actos de corrupção envolvendo magistrados judiciais (n=97)**



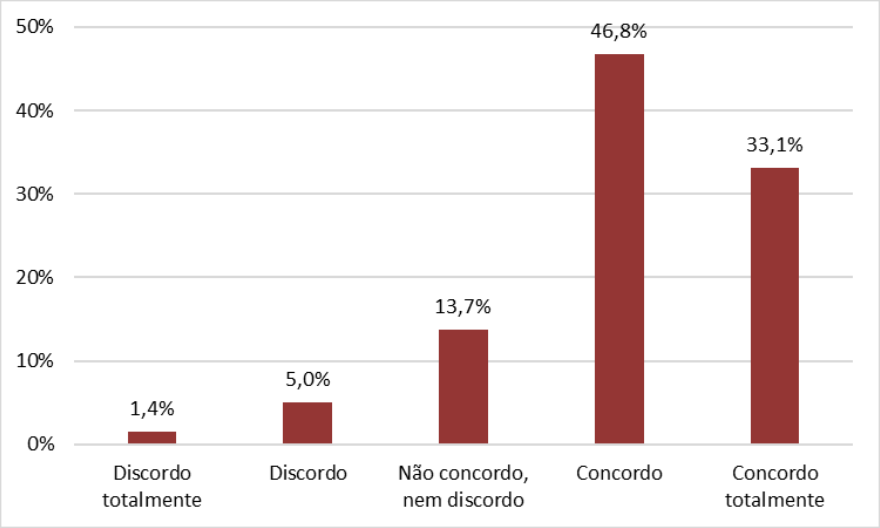

Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 57. Os/as Presidentes dos Tribunais têm desenvolvido acções com impacto no seu funcionamento com o objectivo de prevenir actos de corrupção (n=96) (magistrados judiciais)**



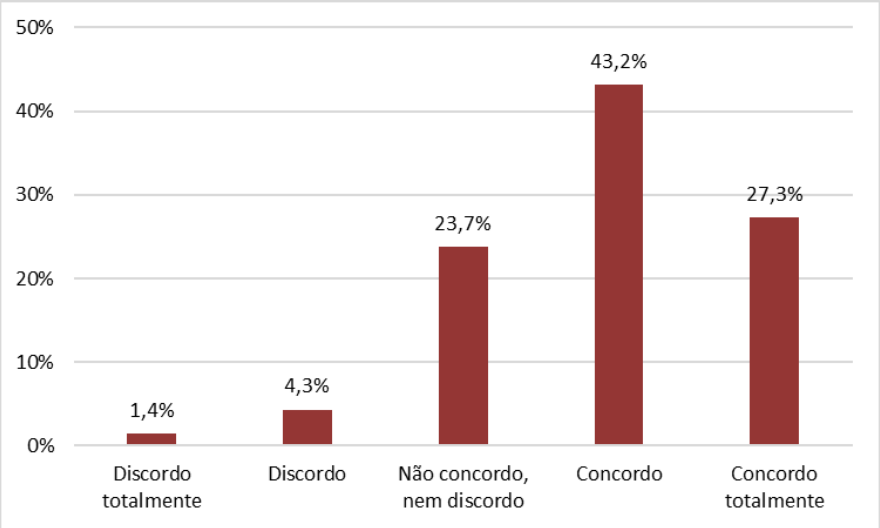

Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 58. A formação (inicial e contínua) em temas de ética e deontologia, desempenha um papel relevante na prevenção de actos de corrupção envolvendo o seu grupo profissional (n=139)**



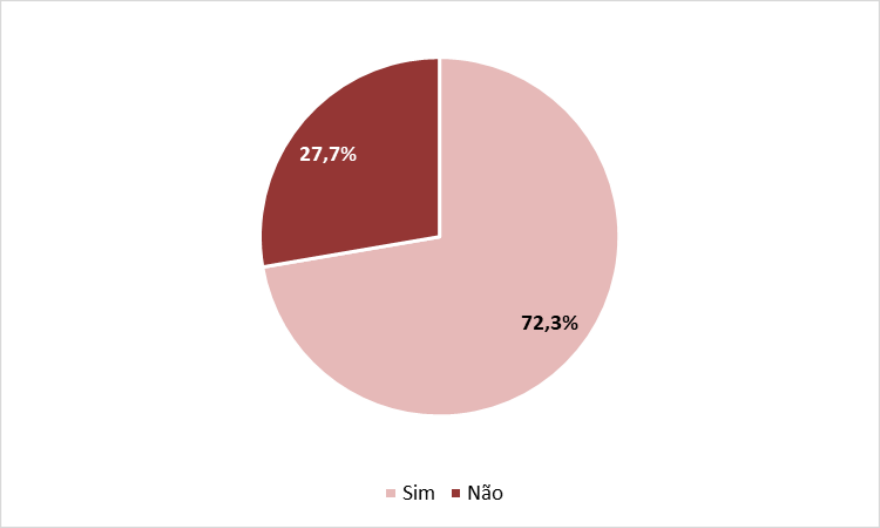

Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 59. A informatização dos processos judiciais é um factor relevante na prevenção da corrupção (n=139)**



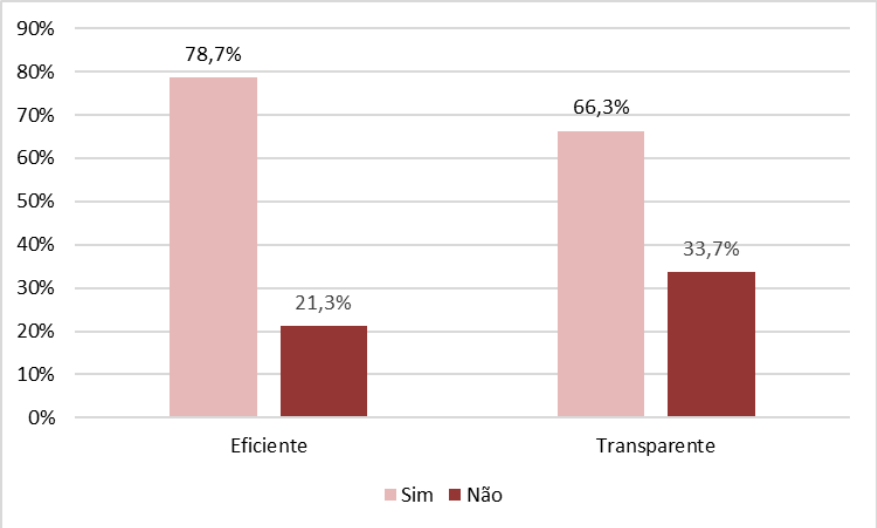

Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 60. Considera o quadro legal em vigor adequado à prevenção da corrupção envolvendo o seu grupo profissional (n=139)**



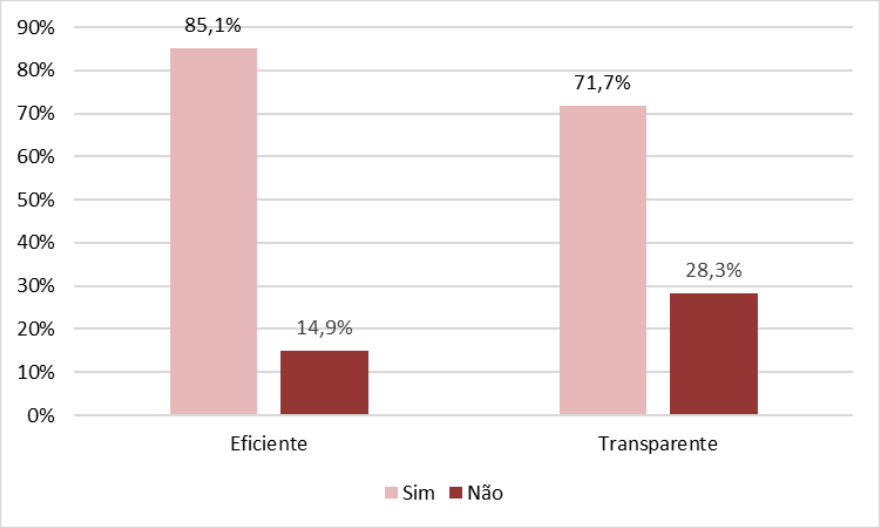

Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 61. Na sua opinião, o procedimento disciplinar aplicável aos magistrados judiciais é eficiente e transparente (n=94)**



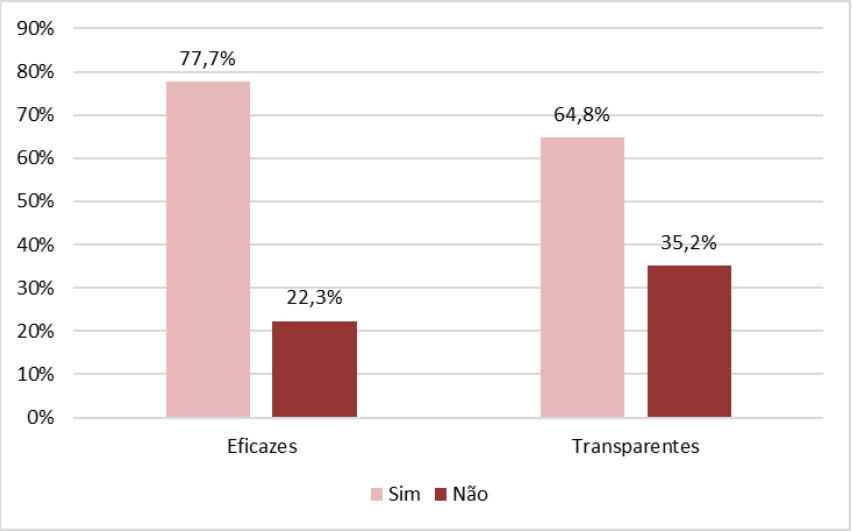

Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 62. Na sua opinião, o procedimento disciplinar aplicável aos oficiais de justiça é eficiente e transparente (n=94)**



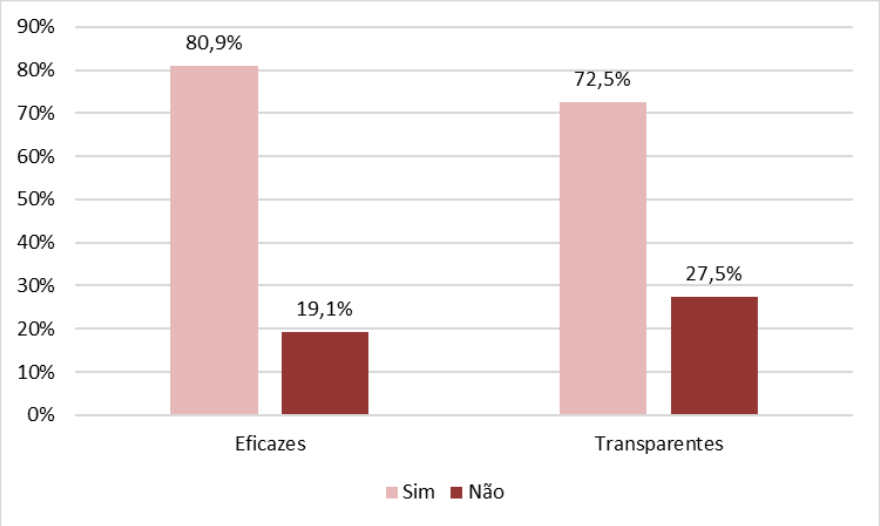

Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 63. Na sua opinião, as medidas disciplinares aplicáveis aos/às magistrados judiciais são eficazes e transparentes? (n=94)**



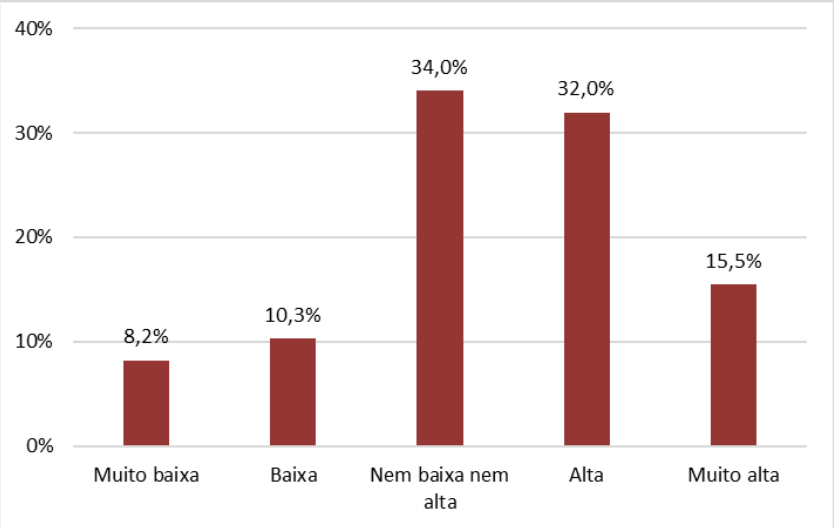

Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 64. Na sua opinião, as medidas disciplinares aplicáveis aos/às oficiais de justiça são eficazes e transparentes? (n=94)**



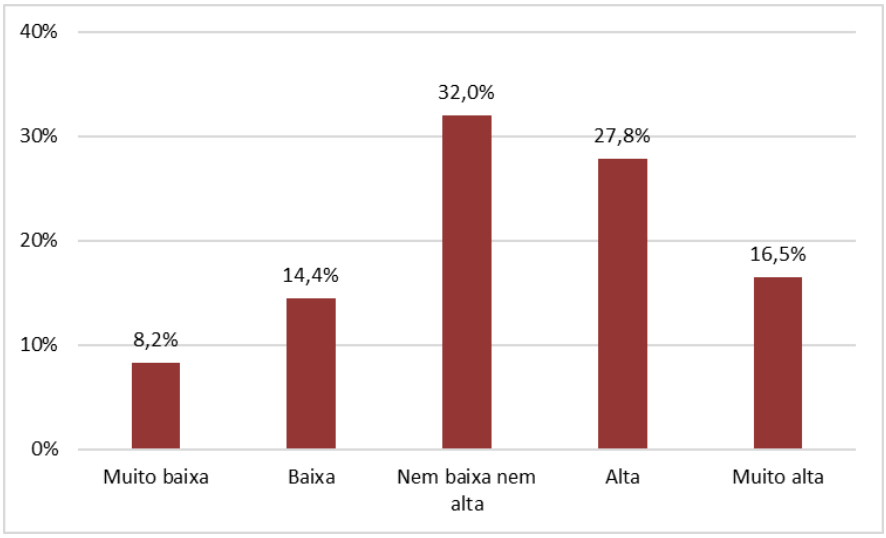

Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 65. Eficiência da acção do CSMJ na prevenção e no combate aos casos de corrupção envolvendo magistrados judiciais (n=97)**




Fonte: CES-OPJ.

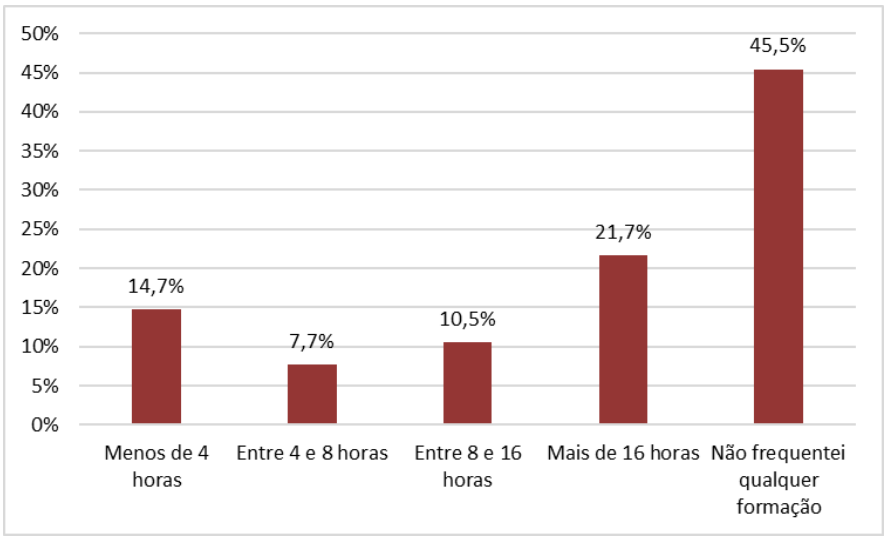
**Gráfico 66. Eficiência da acção do CSMJ na prevenção e no combate aos casos de corrupção envolvendo oficiais de justiça (n=97)**




Fonte: CES-OPJ.

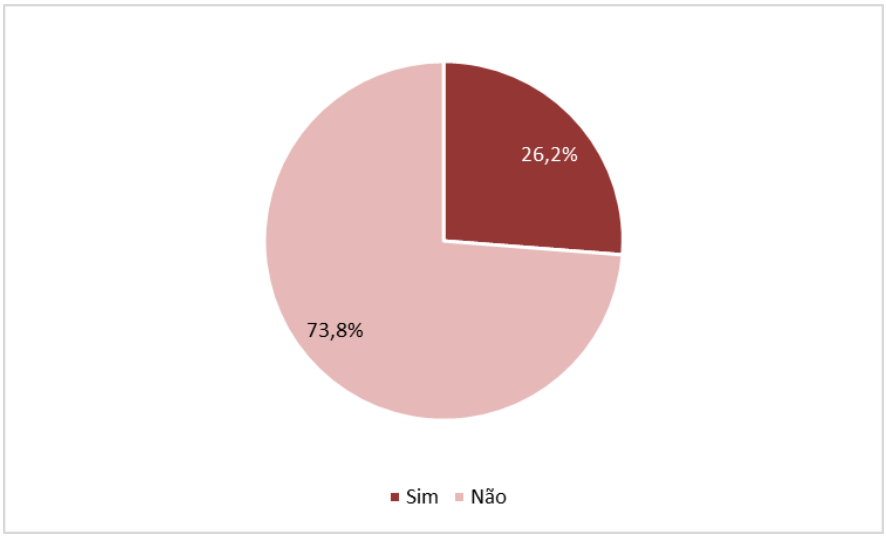
## IV. FORMAÇÃO E CONDIÇÕES DE TRABALHO

**Gráfico 67. Nos últimos 5 anos, quantas horas (total) de formação frequentou sobre ética e deontologia profissional? (n=143)**



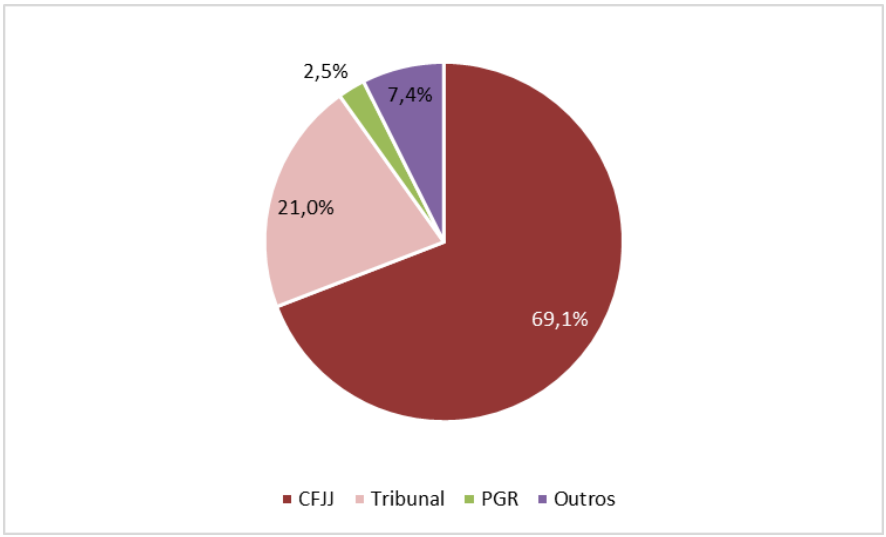

Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 68. Se não frequentou qualquer formação nos últimos 5 anos sobre ética e deontologia profissional, teve conhecimento da existência de alguma formação sobre estas matérias? (n=61)**



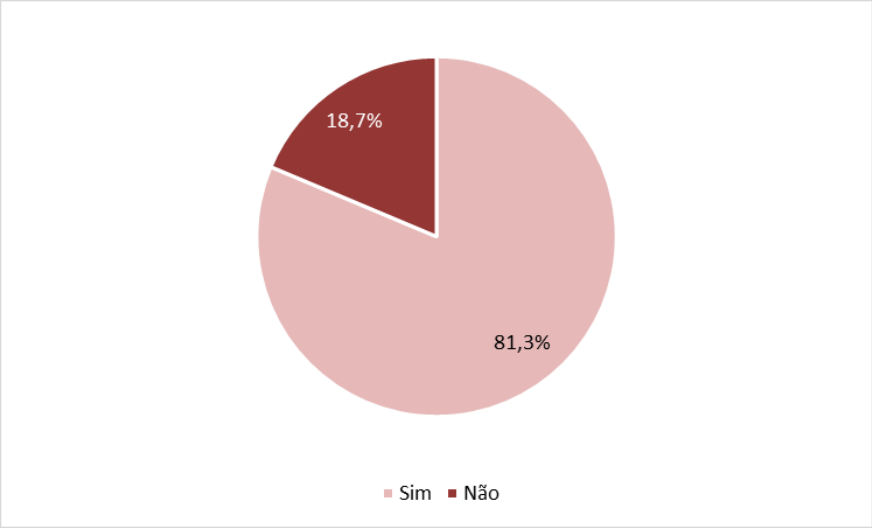

Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 69. Se frequentou formação sobre ética e deontologia, indique as entidades que promoveram essa formação? (n=81)**




Fonte: CES-OPJ.

**Gráfico 70. A formação que frequentou incluía conteúdos sobre prevenção da corrupção no sistema de justiça? (n=75)**




Fonte: CES-OPJ.

**Quadro 8. Como avalia o seu grau de satisfação quanto às condições de trabalho no que diz respeito às seguintes dimensões? (n=141)**

| | Nada satisfeito/a | Pouco satisfeito/a | Nem pouco nem muito satisfeito/a | Satisfeito/a | Muito satisfeito/a |
|---|---|---|---|---|---|
| Espaço de trabalho | 20,6% | 24,1% | 14,9% | 30,5% | 9,9% |
| Equipamento informático | 25,9% | 33,8% | 15,8% | 20,9% | 3,6% |
| Salário | 61,9% | 22,3% | 12,2% | 2,9% | 0,7% |
| Outras condições de exercício de funções (habitação, transporte e outras) | 61,6% | 26,1% | 7,2% | 4,3% | 0,7% |
| Protecção contra ameaças físicas | 77,1% | 16,4% | 2,1% | 3,6% | 0,7% |
| Protecção contra intimidações | 77,9% | 12,9% | 5,7% | 2,9% | 0,7% |
| Acesso a legislação | 29,5% | 25,9% | 20,9% | 20,9% | 2,9% |
| Acesso a jurisprudência e a bibliografia relevante | 27,9% | 32,1% | 22,9% | 15,0% | 2,1% |
| Formação inicial adequada às funções desempenhadas | 12,2% | 17,3% | 15,8% | 46,0% | 8,6% |
| Formação contínua adequada às funções desempenhadas | 27,9% | 32,9% | 17,1% | 20,0% | 2,1% |

Fonte: CES-OPJ.