

O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

ESTUDO COMPARADO
DOS PAÍSES LATINO-AMERICANOS

João Paulo Dias
Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo
Coordenadores

António Cluny
Cunha Rodrigues
(Prefácios)

André Cristiano José
Carmen E. Alguíndigue Morles
Cédric Trassard
Daniela Cavallini
Ignacio Flores Prada
Ilena Arduino
João Pedroso
Marco Fabri
Margarita Maxit
Paula Fernando
Paula Litvachky
Teresa Maneca Lima

O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO:

ESTUDO COMPARADO DOS PAÍSES LATINO-AMERICANOS

PREFÁCIO	i
Cunha Rodrigues	
António Cluny	
INTRODUÇÃO	1
João Paulo Dias	
Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo	

CAPÍTULO 1

O MINISTÉRIO PÚBLICO EM PORTUGAL

João Paulo Dias, Paula Fernando e Teresa Maneca Lima

1. Evolução histórica do Ministério Público	6
1.1. Contexto histórico do Ministério Público em Portugal	6
1.2. O século XX e os estatutos judiciais	7
1.3. Da revolução de 1974 à Constituição da República de 1976	8
2. A Arquitectura Legal do Ministério Público	9
2.1. O Ministério Público na Constituição da República Portuguesa	9
2.2. O Estatuto Orgânico do Ministério Público: retrato e evolução	11
2.2.1. Lei Orgânica do Ministério Público de 1978: a consagração legal da autonomia	11
2.2.2. Lei Orgânica do Ministério Público de 1986: a maturação da instituição	14
2.2.3. Estatuto do Ministério Público de 1998: tempo de prestação de contas públicas	16
3. As Funções e os Órgãos do Ministério Público	20
3.1. As Funções do Ministério Público	20
3.2. A Organização do Ministério Público	21
3.3. O Conselho Superior do Ministério Público	25
4. O acesso à Carreira e a Formação dos Magistrados	27
5. Alguns dados relativos ao Ministério Público e aos Tribunais	28
6. Considerações Finais	30
Bibliografia	31

CAPÍTULO 2
O MINISTÉRIO PÚBLICO EM ESPANHA

Ignácio Flores Prada

1. Breve evolução histórica do Ministério Público em Espanha	34
1.1. Antecedentes Remotos	34
1.2. O Ministério Público Espanhol nas transformações do Estado de Direito	35
2. Fontes normativas orgânicas do Ministério Espanhol Moderno	37
2.1. Regulamentação constitucional	37
2.2. O Estatuto Orgânico do Ministério Público de 1981	38
2.3. O projecto de reforma do EOMP de 2006	41
2.4. Regulamento orgânico de 1969	44
2.5. Em jeito de conclusão	44
3. Princípios institucionais de organização e funcionamento	45
3.1. Princípios Funcionais: legalidade e imparcialidade	45
3.1.1. Princípio da legalidade	45
3.1.2. Princípio da imparcialidade	46
3.2. Princípios de organização: unidade de actuação e dependência hierárquica	48
3.2.1. Unidade de actuação	48
3.2.2. Dependência hierárquica	50
4. Funções do Ministério Público no Direito Espanhol	51
4.1. Competências do Ministério Público nas diferentes ordens jurisdicionais	51
4.2. Atribuições básicas do Ministério Público para o exercício das suas competências	53
4.3. Em particular, a intervenção do Ministério Público no processo penal	54
5. Estrutura interna e critérios de decisão	55
5.1. O Procurador-Geral do Estado	55
5.2. Órgãos colegiais dependentes da Procuradoria-Geral do Estado	57
5.3. Órgãos colegiais de assessoria e controlo do Procurador-Geral do Estado	58
5.3.1. A Junta dos Procuradores de Sala	58
5.3.2. O Conselho do Ministério Público	58
5.4. As Procuradorias nos diversos Tribunais	60
5.5. As Procuradorias especializadas	61
6. Caracterização social do Ministério Público Espanhol	63
6.1. Funções e funcionamento do Ministério Público Espanhol	63
6.1.1. Funções	63
6.1.2. Funcionamento	64

6.2. Perfil profissional do Magistrado do Ministério Público Espanhol	65
7. Alguns dados estatísticos sobre o funcionamento do Ministério Público em Espanha	66
Bibliografia	67

CAPÍTULO 3

O MINISTÉRIO PÚBLICO EM FRANÇA

Cédric Trassard

1. A história do Ministério Público Francês	70
2. Os Fundamentos da organização e do funcionamento do Ministério Público	72
2.1. As normas	72
2.2. As decisões do conselho Constitucional e do Conselho Superior da Magistratura	73
3. Unidade de recrutamento e de formação dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público	73
3.1. O recrutamento	74
3.2. A formação	76
4. Subordinação hierárquica dos membros do Ministério Público	77
4.1. Uma dependência real em matéria de nomeação, de progressão e de sanções Disciplinares	77
4.1.1. Nomeação e progressão	77
4.1.2. Sanções disciplinares	78
4.2. Uma dependência aparente em matéria de acção	79
4.2.1. A teoria estatutária da subordinação hierárquica	79
4.2.2. Os limites à subordinação hierárquica	81
5. As características do Ministério Público Francês	82
6. As atribuições do Ministério Público	84
6.1. As atribuições penais	84
6.1.1. A recepção das queixas e das denúncias	84
6.1.2. O inquérito	84
6.2. As acusações	86
6.2.1. A oportunidade das acusações	86
6.2.2. A escolha entre as diversas formas de acusação	87
6.2.3. Formas de acusação contenciosas: a resposta tradicional ao facto	

Penal	88
6.2.4. As novas formas de acusação não contenciosa	89
6.2.5. O aumento das acusações contenciosas com a comparência imediata com reconhecimento prévio de culpabilidade	89
6.3. O apoio da acusação à audiência	90
6.4. A execução de penas	91
6.4.1. A aplicação da execução das penas	91
6.4.2. A execução efectiva das penas	92
7. Considerações Finais	94
Bibliografia	95

CAPÍTULO 4

O MINISTÉRIO PÚBLICO EM ITÁLIA

Marco Fabri e Daniela Cavallinni

1. Breve evolução histórica da figura do Ministério Público	97
1.1. O ordenamento anterior à Constituição	97
1.2. A Constituição Republicana de 1948	99
1.3. As reformas da carreira nas décadas de cinquenta e setenta e anos subsequentes	105
1.4. A reforma do ordenamento judicial de 2005	107
2. As características actuais do Ministério Público	108
2.1. Recrutamento e formação	108
2.2. Carreira e avaliação profissional	109
2.3. Responsabilidade disciplinar	111
3. Competências e funções	113
3.1. As funções penais	114
3.2. As funções cíveis	114
4. A organização dos serviços do Ministério Público	117
4.1. O organigrama dos serviços do Ministério Público	117
4.2. A organização interna da Procuradoria da República	119
5. Conclusões: intervenções normativas e prioridades de acção no funcionamento dos serviços do Ministério Público	124
Bibliografia	129

CAPÍTULO 5
O MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

1. Evolução histórica do Ministério Público no Brasil	132
2. A redemocratização e o Ministério Público na Constituição de 1988	135
3. Princípios institucionais de organização e funcionamento do Ministério Público	138
3.1. Estrutura e funções do Ministério Público da União	139
3.2. Estrutura e funções do Ministério Público dos Estados	143
4. O Ministério Público hoje	144
4.1. A Visão da Opinião Pública	144
4.2. Diagnóstico do Ministério Público nos Estados	144
4.3. Ministério Público, Política e Cidadania	146
5. Nota Final	148
Bibliografia	148

CAPÍTULO 6
O MINISTÉRIO PÚBLICO NA ARGENTINA

Ilena Arduino, Paula Litvachky e Margarita Maxit

1. O percurso histórico do Ministério Público Argentino até à revisão Constitucional de 1974	150
2. A Lei Orgânica do Ministério Público: Actores políticos e judiciais com maior influência na definição do modelo actual	156
3. Organização, Competências e Funções	158
3.1. Desenho Institucional	158
3.2. Funções	159
3.3. Organização e Competências	161
4. O Ministério Público Fiscal em números	165
4.1. A situação do Ministério Público	165
4.2. O Sistema processual penal nacional e o papel do Ministério Público Fiscal	166
4.3. O trabalho do Ministério Público fiscal em números	167
4.4. A Justiça Federal no interior do País	167
4.5. A Justiça penal Nacional	169
5. Sistemas de formação, avaliação e controlo disciplinar no Ministério Público	171

5.1. O sistema de concursos	172
5.2. A disciplina no âmbito do Ministério Público e da Defesa Pública	175
5.3. O sistema de remoção	177
6. Serviços de informação, consulta e assistência jurídica	178
6.1. Serviços prestados pelo Ministério Público Fiscal	178
6.2. Serviços prestados pelo Ministério Público da Defesa	179
7. Caracterização social dos Magistrados e Defensores oficiais do Ministério Público	182
7.1. Composição social - Ideologias	182
7.2. Igualdade de Género	183
7.3. Formação Legal	186
Bibliografia	187

CAPÍTULO 7

O MINISTÉRIO PÚBLICO NA VENEZUELA

Carmen E. Alguíndigue Morles

1. Antecedentes históricos do Ministério Público na Venezuela	190
2. Missão actual do Ministério Público	191
2.1. Comparação entre a missão anterior e actual	192
3. Reforma do Processo Penal Venezuelano: do sistema inquisitório ao acusatório	193
4. Princípios gerais que regem a organização do Ministério Público	197
5. Processos centrais e de apoio à gestão do Ministério Público	199
6. Modelo operacional do Ministério Público	200
6.1. Estrutura Funcional	200
6.2. Estrutura Organizativa	201
6.3. Estrutura de Pessoal	202
6.4. Infra-estrutura	204
6.5. Orçamento	205
7. Aproximação a uma visão dos processos entrados e tramitados pelo Ministério Público	207
8. Conclusão	208
Bibliografia	208

CAPÍTULO 8
O MINISTÉRIO PÚBLICO EM MOÇAMBIQUE

André Cristiano José e João Pedroso

Introdução	210
1. Evolução histórica do Ministério Público	211
1.1. Reconstrução do sistema judiciário (1974 a 1978)	211
1.2. Sistema de justiça popular (1978 a 1990)	213
1.3. Organização judiciária do Estado de Direito (1990 a 2004)	217
1.4. A revisão constitucional de 2004 e a nova Lei Orgânica do Ministério Público e Estatuto dos Magistrados	219
2. Breves notas sobre o desempenho do Ministério Público	222
3. Formação e caracterização social dos Magistrados	226
Conclusão	228
Bibliografia	229

André Cristiano José é licenciado em Direito pela Universidade de Coimbra e mestrando em Sociologia na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Formador e investigador do Centro de Formação Jurídica e Judiciária de Moçambique, tem participado em actividades de investigação sobre administração da justiça em Moçambique, envolvendo a avaliação do desempenho dos tribunais judiciais e das instâncias comunitárias de resolução de conflitos. Membro da equipa de investigação que elaborou as propostas de reforma da organização judiciária moçambicana. Co-autor de vários de capítulos de livros, nomeadamente: «As ONGs, o acesso ao direito e a defesa dos direitos humanos: A Liga Moçambicana do Direitos Humanos», com Boaventura de Sousa Santos (2003); «Caracterização do desempenho dos tribunais: um roteiro dos bloqueios do sistema judicial», com João Pedroso *et. al.*, (2003); «A Ilusão da Transparência na Administração da Justiça», com Ximena Andrade *et. al.* (2000); e «Resolução de Conflitos pelo Régulo Luís na Cidade da Beira: Um Híbrido Político-Judicial» com Carlos Serra *et. al.* (2000).

Carmen Alguíndigue Morles é advogada e Licenciada em Direito pela Universidade Central da Venezuela. É doutorante em Ciências, na área de Direito da Universidade Central da Venezuela. Especialista em Ciências Penais e Criminologia da Universidade Central de Venezuela (2006) e na Gestão da Auditoria do Estado da Universidade Simón Bolívar. Trabalhou como operadora judicial em matéria penal e como *Fiscal* do Ministério Público. Desempenhou cargos de gestão, de Directora Geral de Prisões e de Directora do Ordenamento Jurídico no Ministério da Justiça e de Directora-Geral de Actuação Penal no Ministério Público. Realizou trabalhos de investigação na área do sistema judicial, especificamente nos temas: Prisões, Drogas, Corrupção e Reforma Processual Penal. Actualmente, é professora de Direito Penal e coordenadora do Centro de Acção e Resolução de Conflitos da Universidade Metropolitana. É, ainda, coordenadora académica do curso de Sistema de Justiça e Temas Contemporâneos de Delinquência da Universidade Metropolitana.

Cédric Trassard, Mestre em Teoria Geral e Filosofia do Direito pela Universidade de Paris X - Nanterre. Actualmente, é doutorando na área do direito criminal. É professor de direito criminal na Universidade de Paris X - Nanterre. Tem estado inserido em diversas actividades prosseguidas no Centre of Criminal Law and Criminology da mesma universidade. É assistente de Procurador no Tribunal de Nanterre desde 2004. Colabora ainda numa investigação desenvolvida pelo Research Institute on Judicial Systems da Universidade de Bolonha, sobre a aplicação das novas tecnologias nos gabinetes do Ministério Público.

Daniela Cavallini é advogada e investigadora no Centro de Estudos Judiciários da Universidade de Bolonha (Faculdade de Ciência Política). Participou em diversos projectos sobre o sistema judicial e os magistrados, em cooperação com o Instituto de Pesquisa sobre o Sistema Judiciário do Conselho Nacional de Pesquisa de Bolonha.

Os seus actuais interesses de investigação centram-se na *status* e responsabilidade dos magistrados (juizes e procuradores). As suas publicações mais relevantes abordam o princípio da imobildade e da responsabilidade disciplinar dos magistrados.

Ignácio Flores Prada é Licenciado em Direito pela Universidade de Sevilha. Doutorado em Direito pela Universidade Carlos III de Madrid (1998). Professor Titular de Direito Processual na Universidade Carlos III de Madrid (2000-2004) e na Universidade Pablo de Olavide de Sevilha (desde 2004). É autor de várias publicações sobre as questões relativas ao processo penal, onde se destacam: “La aceleración del proceso penal en España” (1998), “El Ministerio Fiscal en España” (1999), “Los delitos en Internet” (2003), “Los juicios rápidos en el proceso penal español” (com Isabel González Cano, 2005). Foi professor convidado na Universidade de Paris X (Nanterre) e na Universidade de Roma II (Tor Vergata). Apresentou várias comunicações em congressos sobre o processo penal e a organização da justiça penal. Actualmente, faz parte de três grupos de investigação nas Universidade Carlos III de Madrid e Pablo de Olavide de Sevilha, assim como de um grupo de trabalho sobre a harmonização da normativa processual penal na construção da União Europeia.

Ileana Arduino é advogada, Licenciada em Direito pela Universidade Nacional de Buenos Aires. Pertence, desde 1997, ao Instituto de Estudos Comparados em Ciências Sociais e Penais (INECIP), uma ONG que trabalha nos processos de reforma da justiça penal na América Latina e Caribe. Dirige actualmente o Programa Nacional de Reforma da Justiça. Titular do Curso de Formação de Capacitadores para a Implementação da Reforma Penal, ministrado no Centro de Estudos da Justiça das Américas (CEJA - OEA).

É, também, professora auxiliar de Direito Penal, Processual Penal e Criminologia na Faculdade de Direito da Universidade de Buenos Aires e professora adjunta de Direito Penal na Universidade Nacional de Lanús. Tem participado em inúmeras actividades de formação de operadores do sistema judicial.

João Paulo Dias é sociólogo e Mestre em Sociologia do Direito pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e doutorando em Sociologia do Direito na mesma instituição. Investigador do Centro de Estudos Sociais. Foi membro do Gabinete de Candidatura da Universidade de Coimbra a Património Mundial da UNESCO e é actualmente Gestor de Projectos do Centro de Estudos Sociais. Autor de diversos artigos e livros, entre os quais, “Por caminhos da(s) reforma(s) da justiça” (2003), com João Pedroso e Catarina Trincão, e “O mundo dos magistrados: a evolução da organização e do auto-governo judiciário” (2004). Actualmente, debruça-se sobre as questões do Acesso ao Direito e à Justiça e do papel do Ministério Público. Coordenador, com António Casimiro Ferreira e João Pedroso, do projecto “A acção do Ministério Público no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça nos conflitos de família e do trabalho”.

João Pedroso é licenciado em Direito e mestre em Sociologia do Direito pela Universidade de Coimbra. Frequentou cursos de pós-graduação no IEP – Science-PO (Paris) e no Instituto Internacional de Sociologia Jurídica de Oñati (Espanha). Foi Juiz de Direito (1984-1990), docente de Direito Comercial no ISCTE (1990-1991) e é, desde 1991, professor de Direito Comercial e de Direito do Trabalho na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Associado da Associação Internacional de Direito Económico, do Centro de Direito da Família da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e investigador do Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. Advogado (1990-1995 e desde 2002). De 1996 a 2002 desempenhou diversos cargos públicos, designada e sucessivamente assessor jurídico e chefe de gabinete do Ministro do Trabalho e Solidariedade (1996-2000), Presidente do Instituto de Solidariedade e Segurança Social (2001) e chefe de gabinete do Primeiro-Ministro (2001-2002). Autor de livros e artigos de direito e sociologia do direito e sobre a caracterização e reforma da administração da justiça. Integrou, ainda, o Conselho Consultivo da Justiça.

Marco Fabri é investigador sénior no Instituto de Investigação do Sistema Judiciário do Conselho Nacional de Pesquisa de Bolonha, Itália. Professor adjunto na Faculdade de Ciência Política da Universidade de Bolonha. Os seus interesses de investigação, bem como as suas publicações, são nas áreas da administração da justiça, reforma judicial, administração dos tribunais e informatização e comunicação tecnológica no sistema judicial, numa perspectiva comparada.

Tem coordenado alguns projectos europeus de investigação sobre a administração da justiça. É consultor de algumas instituições, tais como o Banco Mundial e o Conselho da Europa. É vice-director do grupo de estudos “Management and delivery of justice” do Grupo Europeu para a Administração Pública.

Margarita Maxit é advogada, Licenciada em Direito com Distinção em 1999, pela Universidade de Buenos Aires, onde é professora assistente de Direito Constitucional desde de 2003. Candidata a Mestrado em Direito Constitucional e Direitos Humanos pela Universidade de Palermo (2006). Foi estudante, num programa de intercâmbio, na Universidade de Nova Iorque, no Outono de 2001. Em termos profissionais tem trabalhado como advogada na Associação para os Direitos Civis, uma ONG de interesse público, ao abrigo do Programa Nacional de Reforma da Justiça. Tem trabalhado também como funcionária judicial em diversos escritórios de advocacia judicial, nomeadamente no Ministério Público da Defesa. De entre muitos estudos relacionados com o sistema Argentino de justiça criminal, como o acesso à justiça e o reforço das garantias constitucionais, é autora de “Problemas de Estructuras en el Ministerio Público” e “Evolución de la Jurisprudencia de la Cámara Nacional de Casación Penal en matéria de recursos de inaplicabilidade de ley y en convocatória a plenario”.

Paula Fernando é advogada e investigadora do Observatório da Justiça Portuguesa do Centro de Estudos Sociais. Finalizou a parte curricular do mestrado em Ciências Jurídico-Políticas na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Participou em diversos projectos de investigação, no âmbito do Observatório Permanente da Justiça, sobre temas como reinserção social, direito de menores e organização judiciária. Actualmente, os seus interesses de investigação centram-se no papel do Ministério Público como promotor do acesso ao direito e à justiça

Paula Litvachky é advogada e mestranda em Direito na Faculdade de Direito da Universidade de Palermo. Investigadora nas áreas de política judicial e direitos humanos do Programa Justiça Democrática do Centro de Estudos Legais e Sociais (CELS) da Argentina., tem participado em várias investigações sobre o funcionamento da justiça penal na Argentina e sobre o Ministério Público, em particular. Autora de diversos artigos sobre a justiça penal e direitos humanos, entre eles: “Tensiones en el debate sobre administración de

justicia: independencia judicial y reformas penales autoritarias (2004); “Ejes para una reforma del Ministerio Público” (2005); e “La tortura y las respuestas judiciales en la provincia de Buenos Aires” (em colaboraçãõ)” (2005). Actualmente, investiga a relaçaõ entre justiça penal e violênciã institucional, a partir de casos de torturas a reclusos. Trabalha, ainda, em diversos temas relacionados com a renovaçaõ do Supremo Tribunal da Justiça na Argentina e o impulso de reforma no Ministerio Público Federal.

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo é advogado e Doutor em Sociologia pela UF – Rio Grande do Sul, no Brasil. Especialista em Análise Social da Violência e Segurança Pública, é professor e investigador do Programa de Pós-Graduaçaõ em Ciências Criminais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e Coordenador do Curso de Especializaçaõ em Segurança Cidadã da UFRGS. Autor de diversos trabalhos publicados, entre os quais as obras “Informalizaçaõ da Justiça e Controle Social” (2000), “Diálogos Sobre a Justiça Dialogal” (2002) e “Novos Diálogos Sobre os Juizados Especiais Criminais” (2005). É coordenador da pesquisa sobre o “Perfil Socioprofissional e Concepções de Política Criminal do Ministerio Público do Rio Grande do Sul”.

Teresa Maneca Lima é socióloga e mestranda em Sociologia na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Investigadora do Centro de Estudos Sociais. Participou em diversos projectos de investigaçaõ sobre temas como participaçaõ, relações laborais e acesso ao direito, onde se destaca “Acesso ao Direito e Mobilizaçaõ dos Tribunais de Trabalho: o caso da discriminaçaõ entre Mulheres e Homens”. Os seus actuais interesses de investigaçaõ centram-se nas áreas do acesso ao direito e à justiça e dos riscos profissionais. Actualmente, é investigadora no projecto “A açãõ do Ministerio Público no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça nos conflitos de família e do trabalho”.

CAPÍTULO 8

O MINISTÉRIO PÚBLICO EM MOÇAMBIQUE

ANDRÉ CRISTIANO E JOSÉ JOÃO PEDROSO

INTRODUÇÃO

A evolução da organização judiciária de Moçambique pós-colonial reflecte as transformações ocorridas no sistema político e na ordem jurídico-constitucional do país. Identificamos, assim, quatro períodos principais, correspondendo cada um deles ao tempo de vigência das reformas que foram introduzidas na composição, organização e funcionamento dos tribunais e dos outros órgãos de administração da justiça: de 1975 a 1978, a reconstrução do sistema judiciário; de 1978 a 1990, a implantação do sistema de Justiça Popular; de 1990 a 2004, a criação de uma organização judiciária do Estado de Direito; a partir de 2004, com o reconhecimento do pluralismo jurídico.¹

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. A evolução do quadro institucional do Ministério Público verificou-se principalmente no âmbito das sucessivas revisões da Constituição da República e com a criação dos gabinetes especializados de combate à corrupção em 2004.² Mais recentemente, foi aprovada na mesma lei a nova Orgânica do Ministério Público e o Estatuto dos Magistrados do Ministério Público³. O primeiro Estatuto Orgânico do Ministério Público tinha sido 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.

O desenvolvimento menos acelerado do Ministério Público poderá explicar-se basicamente por três razões. Primeiro, o facto de a magistratura do Ministério Público ter sido, durante muitos anos, uma magistratura vestibular, encarada como um meio necessário de acesso à carreira de magistrado judicial. Esta prática, que vigorou num contexto em que o poder judiciário estava sob a direcção do executivo, poderá ter contribuído para um desenvolvimento menos consistente e tardio. Segundo, na medida em que a legislação em vigor ainda o permite, a dinâmica do Ministério Público tem sido permeável às influências do poder político. As transformações têm ocorrido mais ao nível da composição dos corpos dirigentes do que nas componentes estruturais, sobretudo aquelas que garantiriam maior autonomia e eficiência do Ministério Público. Daqui decorre o último motivo: não obstante a forte pressão da opinião pública no sentido de fortalecer o Ministério Público (e a polícia de investigação criminal), tem havido resistência para a sua reestruturação. É generalizada a convicção de que no contexto moçambicano, conservando-se a actual estrutura organizacional e funcional do

¹ Para uma análise pormenorizada da evolução do sistema de justiça moçambicano, veja, por exemplo, Trindade (2003) e Trindade e Pedroso (2003).

² Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho.

³ Lei n.º 22/2007, de 1 de Agosto.

Ministério Público, não há condições para assegurar a sua independência, uma vez que a sua actuação é muito condicionada pelo poder político.

“Temos uma coisa chamada Procuradoria-Geral da República. Está lá ao fundo da Julius Nyerere. Aquilo não serve rigorosamente para nada. Não estou a exagerar. É isso mesmo. Não tem utilidade pública (...) Temos uma instituição que consome recursos do OGE, dinheiros dos contribuintes, e que não serve rigorosamente para nada. Faz promessas de luta contra a corrupção mas nem age nem quer agir. Não há sinal nenhum de que esta PGR vá fazer qualquer coisa, porque para fazer tem que dar a cara. E nunca deu. Não era agora que iria começar. Obviamente, qualquer procurador vos dirá que o problema é também o facto de o Governo, até hoje, não organizar a defesa física dos procuradores e juizes. O compromisso do Governo com a legalidade e com o sistema formal que é suposto de a sustentar é, pois, isento de vigor. O Governo proclama a intenção da legalidade mas, em inúmeros casos, não a pratica. Os canais formais da Justiça, assim, impõem, por necessidade, soluções informais” (Cardoso, 1999).

Tem havido, pois, uma enorme inércia no respeito ao desenvolvimento institucional do Ministério Público, com prejuízo para o seu desempenho, para o acesso à justiça por parte da maioria dos cidadãos e para a credibilidade do poder judiciário, como veremos. Analisamos, em seguida, os contextos e os parâmetros da evolução do Ministério Público em cada uma das fases acima identificadas.

1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

1.1. RECONSTRUÇÃO DO SISTEMA JUDICIÁRIO (1974 A 1978)

O governo saído da independência de Moçambique, ao perfilhar um modelo de desenvolvimento socialista, propunha-se obviamente a uma ruptura total com o sistema colonial português. Esta opção ficou inequívoca, desde logo, na Constituição de 1975, ao definir como objectivos fundamentais, nomeadamente, *a eliminação das estruturas de opressão e exploração coloniais e tradicionais e da mentalidade que lhes está subjacente; e extensão e reforço do poder popular democrático; a edificação de uma economia independente e a promoção do progresso cultural e social; e edificação da democracia popular e a construção das bases material e ideológica da sociedade socialista.*⁴ Procurando dar continuidade às experiências políticas das zonas libertadas,⁵ a Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo)⁶ pressupunha que o rumo ao socialismo, a construção de uma sociedade sem classes, livre da “exploração do homem pelo homem”, exigia um processo de transformação radical da sociedade, isto é, a destruição de todas as formas de expressão do colonialismo.

Neste contexto, o poder judiciário assumiria um papel fundamental para a concretização dos objectivos a que o Estado se propunha, tendo sido emitidas orientações políticas importantes. Por exemplo, o Comité Central da Frelimo (8ª Sessão, 1976) aprovou uma

⁴ Artigo 4.º da Constituição da República Popular de Moçambique de 1975, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 11/78, de 15 de Agosto.

⁵ Circunscrições territoriais conquistadas à administração colonial portuguesa, controladas pela Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) durante a luta de libertação.

⁶ No III Congresso, realizado em 1977, a Frente transformou-se no Partido Frelimo, assumindo uma orientação marxista-leninista.

Resolução sobre Justiça que definiu como prioridade política do Estado a destruição da estrutura judicial colonial, assumindo que o combate contra o “Estado colonial-capitalista” seria igualmente travado através do poder judiciário. O novo sistema de justiça orientar-se-ia, deste modo, com vista a construção de uma sociedade socialista.

A versão original da Constituição de 1975 tratava de forma muito vaga a organização judiciária. Nas quatro normas dedicadas aos tribunais judiciais, consagrava os seguintes princípios: da reserva da função judicial para os tribunais; da legalidade; da independência dos juízes e obediência à lei no exercício das suas funções; e da supremacia do Tribunal Popular Supremo.⁷ A única norma dedicada ao Ministério Público determinava que competia a esta magistratura a representação do Estado junto dos tribunais e que o Procurador-Geral da República respondia perante a Assembleia da Popular.⁸

A primeira revisão constitucional (1978) não introduziu alterações substanciais ao capítulo sobre organização judiciária. Para além de preservar os princípios que vigoravam na versão originária, acrescentou os seguintes: da supremacia da Assembleia Popular, passando também os tribunais a responder perante aquele órgão (art. 69.º); e da prevenção e educação no cumprimento da lei. Quanto ao Ministério Público, por um lado, estabeleceu o princípio da organização hierárquica subordinada ao Procurador-Geral da República e, por outro lado, acrescentou que compete ao Ministério Público a representação do Estado nos tribunais e a defesa da legalidade e a fiscalização no cumprimento das leis.⁹

Este constituiu o quadro constitucional que estabeleceu as bases mínimas para a posterior aprovação das leis da organização judiciária e do Estatuto Orgânico da Procuradoria-Geral da República.

A revisão constitucional de 1978 surgiu em consequência das decisões do III Congresso da Frelimo, no qual, como afirmámos, o Governo moçambicano assumiu expressamente uma orientação marxista-leninista. Assim, a organização e o funcionamento das magistraturas foram ajustados a outros princípios estruturantes do Estado moçambicano, nomeadamente da unidade de poderes, do centralismo democrático e da dupla subordinação de poderes. Por isso, apesar de haver uma separação funcional de poderes, o partido definia a linha ideológica e de actuação dos órgãos do Estado, incluindo dos tribunais e das procuradorias. Esta realidade condicionou o modelo de organização judiciária e, particularmente, a estrutura funcional que o Ministério Público viria a adoptar.

Nesta fase, havia uma relativa indefinição quanto às funções que se estenderiam para o Ministério Público no quadro da nova legalidade (revolucionária) e num contexto de urgência para assegurar e promover o acesso dos cidadãos à justiça. Por exemplo, com a proibição do exercício privado da advocacia e dos serviços de consultoria, foi criado o Serviço Nacional de Consulta e Assistência Jurídica (SNCAJ), que funcionaria na dependência da Procuradoria-Geral da República, com o objectivo de prestar assistência jurídica gratuita aos cidadãos.¹⁰ Contudo, esta instituição não chegou a funcionar. Muito posteriormente (em 1986), foi criado o Instituto Nacional de Assistência Jurídica,

⁷ Art.s 62.º a 65.º.

⁸ Art. 66.º.

⁹ Art.s 74.º e 75.º.

¹⁰ Decreto-lei n.º 4/75, de 16 de Agosto.

subordinado ao Ministério da Justiça, que visava cumprir os objectivos inicialmente previstos para o SNCAJ.¹¹

Para além das questões de concepção dos sistemas, no período que temos vindo a analisar, colocavam-se problemas imediatos, práticos. Trata-se de um período em que foram tomadas medidas pragmáticas, necessárias, para evitar um vazio institucional tanto nos órgãos legislativos como no sistema judiciário.

Desde o período de transição até os primeiros anos de independência, milhares de cidadãos, entre os quais profissionais qualificados da administração da justiça, abandonaram (ou foram forçados a abandonar) o país. Este movimento obrigou a encontrar soluções rápidas e exequíveis para assegurar o funcionamento das instituições, ao mesmo tempo que se procurava responder aos novos imperativos constitucionais e aos desafios da democracia popular (Christie, 1996; Egero, 1992; Hanlon, 1984; Trindade, 2003). Assim, para as magistraturas judicial e do Ministério Público foram recrutados “cidadãos que, embora desprovidos de qualificação adequada, se identificavam com o projecto político e social definido para um país, tinham alguma formação académica e revelavam qualidades de ponderação e bom senso” (Trindade, 2003: 103). Esta medida, embora respondendo prontamente a alguns dos problemas que então colocavam, condicionou (e continua a condicionar) o perfil, o desenvolvimento e o desempenho das magistraturas, em particular do Ministério Público.

1.2. SISTEMA DE JUSTIÇA POPULAR (1978 A 1990)

Esta fase de evolução do sistema judiciário moçambicano foi sobretudo de concretização das linhas políticas para a implementação de um sistema de justiça popular. Foi, assim, aprovada a primeira lei da organização judiciária,¹² a lei dos tribunais populares, que estabelecia os princípios gerais de funcionamento dos órgãos de administração da justiça, fixava as competências dos tribunais e determinava o âmbito de actuação do Ministério Público. A mesma lei também reproduzia a regra constitucional sobre a organização hierárquica do Ministério Público e a sua subordinação ao Procurador-Geral da República.

O que conferia carácter “popular” ao sistema de justiça moçambicano era, não só a preocupação de conformar a actividade judiciária (procedimentos, estrutura e conteúdos das decisões) ao objectivo de construção de uma “democracia popular”, como também a própria composição dos tribunais. Em todos os escalões os tribunais eram colegiais,¹³ prevendo a participação de juízes sem formação técnico-jurídica (eleitos pelas Assembleias Populares), ao lado de juízes profissionais.¹⁴ Na base do sistema, os tribunais populares de localidade (ou de bairro, nos centros urbanos) eram compostos exclusivamente por juízes eleitos que, quando não fosse possível a reconciliação das

¹¹ Decreto n.º 8/86, de 30 de Dezembro.

¹² Lei n.º 12/78, de 2 de Dezembro.

¹³ A lei previa quatro escalões, fazendo coincidir a divisão judicial com a divisão administrativa: Tribunal Popular Supremo, tribunais populares provinciais, tribunais populares distritais (um em cada distrito) e, finalmente, tribunais populares de localidade (podendo ser criados “tribunais de bairro” nos centros urbanos). Em cada circunscrição administrativa (província, distrito, localidade, bairro) haveria um tribunal. O Tribunal Popular Supremo tinha jurisdição em todo o país.

¹⁴ Nos processos-crime os juízes eleitos participavam tanto na decisão de matéria de facto como de direito; no processo cível participavam apenas na apreciação da matéria de facto.

partes, julgavam “de acordo com o bom senso e com a justiça e tendo em conta os princípios que presidem à construção da sociedade socialista”.¹⁵

Seguindo a Constituição, a lei da organização judiciária previa a existência de representantes do Ministério Público junto de todos os tribunais, excepto, obviamente, na base do sistema onde as exigências de construção de uma justiça de proximidade (baseada na oralidade, desburocratizada, célere, permeável culturalmente, etc.) desaconselhavam a colocação de magistrados profissionais e o recurso à dogmática e técnica jurídicas na resolução dos conflitos. Assim, o Procurador-Geral da República e os adjuntos do Procurador-Geral da República representavam o Ministério Público junto do plenário e das secções do Tribunal Popular Supremo, respectivamente (art. 43.º, a) e b)). Por seu turno, os delegados do Procurador-Geral da República funcionariam junto dos tribunais provinciais e distritais.

De acordo com a mesma lei, ao Ministério Público competia exercer o seguinte leque de funções: zelar pela observância da legalidade; fiscalizar o cumprimento das leis e demais normas; controlar a legalidade das detenções e a observância dos respectivos prazos; representar e defender junto dos tribunais os bens e os interesses do Estado e do partido Frelimo; participar na prevenção e no combate contra a criminalidade; exercer a acção penal; assegurar a defesa jurídica daqueles a quem o Estado deva especial protecção, como os menores e os incapazes.¹⁶ Aos magistrados do Ministério Público colocados junto do Tribunal Popular Supremo cabia, ainda, o poder de requerer a suspensão e a anulação de sentenças “manifestamente injustas” e o dever de elaborar pareceres nos processos de revisão de sentenças.¹⁷

Embora a lei da organização judiciária não o referisse expressamente, do conjunto de normas acima mencionadas, afere-se que se reconhecia à magistratura do Ministério Público uma autonomia orgânica e funcional. Apenas 11 anos após a aprovação da lei da organização é que foi aprovado o Estatuto Orgânico da Procuradoria-Geral da República¹⁸ que consagrou claramente aqueles princípios, especificando que a autonomia “caracteriza-se pela vinculação a critérios de legalidade, objectividade, isenção e pela exclusiva sujeição da magistratura e agentes do Ministério Público às directivas e ordens previstas na lei”.¹⁹

A questão da “autonomia” suscitou e continua a suscitar uma discussão sobre a “independência” do Ministério Público face ao poder executivo. O que motiva este debate não é apenas o sistema de nomeação e de responsabilização do Procurador-Geral da República, mas também pela circunstância de que daí resultaram exemplos concretos de interferência política na Procuradoria-geral da República. O Procurador-Geral é nomeado pelo Presidente da República (que também é chefe do Governo) e responde perante ele, sem que seja necessário alcançar quaisquer compromissos políticos mais amplos. Esta prerrogativa governamental tem contribuído para a fragilização do Ministério Público, mostrando-se este impotente para cumprir algumas das suas funções nos casos mais controversos (e complexos) da justiça moçambicana, como veremos adiante.

É corolário dessa dependência política o facto de, na época dos tribunais populares (e do centralismo político), tanto a magistratura judicial como a do Ministério Público

¹⁵ Art. 38.º.

¹⁶ Art. 42.º.

¹⁷ Art. 44.º.

¹⁸ Lei n.º 6/89, de 19 de Setembro.

¹⁹ Art. 2.º.

estarem subordinados ao Ministro da Justiça, que dirigia centralmente o sistema.²⁰ O Ministro da Justiça exercia sobre os magistrados o poder disciplinar, estabelecia o critério de selecção de candidatos às magistraturas, determinava a especialização dos tribunais e das respectivas secções, etc. Compreende-se pois que, sendo bastante recentes o pluralismo político²¹ e o processo de consolidação da democracia em Moçambique, ainda não tenha desvanecido a atmosfera de tutela política.

O Estatuto Orgânico da Procuradoria-Geral da República (de 1989) alarga amplamente as competências do Ministério Público. Para além das tradicionais competências de exercício da acção penal e de direcção da instrução preparatória dos processos-crime, foram-lhe reconhecidas algumas funções de controle (controle da legalidade; controle da legalidade das detenções; controle da execução de sentenças privativas de liberdade), funções de fiscalização (inspecção dos estabelecimentos prisionais), funções de coordenação (orientação metodológica dos órgãos do Estado com competências para deter cidadãos e instruir processos-crime) e, como vimos, funções de assistência jurídica e de representação dos interesses do Estado, do partido Frelimo, dos incapazes e dos ausentes.

A propósito da “função de coordenação” é importante referir que o período de vigência dos tribunais populares foi também de profundas contradições e ambiguidades. Se o projecto socialista mobilizava uma ampla participação popular e um esforço de democratização dos órgãos do Estado, foi em nome do mesmo projecto que foram tomadas medidas repressivas e que punham em causa os direitos mais elementares dos cidadãos. Foram, assim, implementados programas de controle social²² que implicaram a proliferação de órgãos de execução dos mesmos. Muitos destes órgãos tinham poderes para deter os cidadãos²³. Num contexto de subordinação política em relação ao Governo e de incapacidade de controlo dos limites de actuação dos órgãos policiais, percebe-se que a função de coordenação não tivesse sido suficiente para evitar ou mitigar as violações contra a liberdade e contra a vida dos cidadãos.

O Estatuto da Procuradoria-Geral da República prevê apenas uma área de especialização da magistratura do Ministério Público, a jurisdição militar, sendo que ela também estaria na dependência hierárquica da Procuradoria-geral da República. A aposta na jurisdição militar explica-se pelo facto de Moçambique estar na altura em guerra.²⁴ O Estatuto remete, no entanto, para legislação a concretização das regras de funcionamento da procuradoria militar.

Do ponto de vista orgânico, o Estatuto distingue entre órgãos centrais (composto pelo Procurador-Geral da República, Vice-Procurador-Geral da República, Procuradores-Gerais Adjuntos, Conselho Superior e Conselho Técnico) e órgãos locais (procuradorias provinciais e distritais). Para além destes órgãos, podem ainda ser criados, na Procuradoria-Geral da República, departamentos especializados nas diferentes áreas do

²⁰ De acordo com o Decreto Presidencial n.º 69/83, de 29 de Dezembro.

²¹ As primeiras eleições multipartidárias de Moçambique realizaram-se em 1994. A Frelimo venceu essas eleições assim como as que se seguiram, estando no poder desde 1975.

²² É o caso “Operação Produção” no âmbito do qual foram enviados compulsivamente para as zonas rurais mais recônditas os “delinquentes”, “ociosos”, “parasitas”, “vadios”, “prostitutas”, etc.

²³ Como, por exemplo, o Serviço Nacional de Segurança Popular, criado pelo Decreto-lei n.º 21/75, de 11 de Outubro, que funcionava na dependência do Ministro do Interior e tinha poderes para deter as pessoas e remetê-las para a polícia, para os tribunais ou para os campos de “reeducação”.

²⁴ A guerra entre a Frelimo e a Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO) durou 16 anos, tendo sido assinado o Acordo de Paz em 1992, em Roma.

Direito. Junto da Procuradoria-Geral da República funciona a inspecção do Ministério Público.

No plano estritamente interno, compete ao Procurador-Geral da República, enquanto órgão máximo de direcção e representação da Procuradoria-Geral da República, nomeadamente: convocar e presidir as sessões dos órgãos centrais colegiais; emitir directivas, ordens e instruções aos magistrados do Ministério Público; inspeccionar ou mandar inspeccionar a actividade dos magistrados do Ministério Público; e anular as decisões ilegais proferidas pelos Procuradores da República. Compete ao Procurador-Geral da República, no âmbito das relações externas, representar a Procuradoria-Geral da República; informar a Assembleia Popular e o Conselho de Ministros “acerca de quaisquer obscuridades, deficiências ou contradições dos textos legais”; e propor ao Conselho de Ministros medidas tendentes a melhorar a administração da justiça. Ao Vice-Procurador-Geral da República, para além da supervisão dos departamentos da Procuradoria-Geral da República, compete auxiliar o Procurador-Geral da República.²⁵

Os Procuradores-Gerais Adjuntos dirigem directamente os departamentos especializados da Procuradoria-Geral da República e exercem as funções de Ministério Público junto do Tribunal Popular Supremo.

O Conselho Superior é um órgão colectivo de direcção, composto pela cúpula da magistratura do Ministério Público (Procurador-Geral da República, Vice-Procurador-Geral da República, Procuradores-Gerais Adjuntos) e os Procuradores Provinciais. Reúne, ordinariamente, duas vezes por ano. Cumpre basicamente as seguintes funções: preparação dos planos orçamentais; aprovação do plano anual de actividades; balanço das actividades e análise da execução orçamental; etc.²⁶

O Conselho Técnico é composto apenas pelos órgãos mais altos (Procurador-Geral da República, Vice-Procurador-Geral da República, Procuradores-Gerais Adjuntos). Tem como função principal emitir pareceres sobre a ilegalidade dos actos, normas ou contratos, nos casos de consulta obrigatória ou quando solicitado pelo Conselho de Ministros. O Procurador-Geral da República pode determinar que a “doutrina” dos pareceres seja seguida por todos os magistrados do Ministério Público, sem prejuízo de futuras alterações ao regime fixado. Os pareceres de “ordem genérica”, quando homologados pelos membros do Governo ou entidades que os tenham solicitado ou a cujo sector respeita o assunto apreciado, são publicados no Boletim da República²⁷ para valerem como “orientação oficial”.²⁸

Finalmente, os órgãos locais exercem, sobretudo, as funções relativas ao Ministério Público junto dos respectivos tribunais.

Não obstante a entrada em vigor de uma nova Constituição (em 1990), a estrutura do Ministério Público, fixada ainda no período dos tribunais populares, não foi alterada. Impõe-se, por isso, uma interpretação dos princípios orgânicos e funcionais do Ministério Público de acordo com a Constituição.

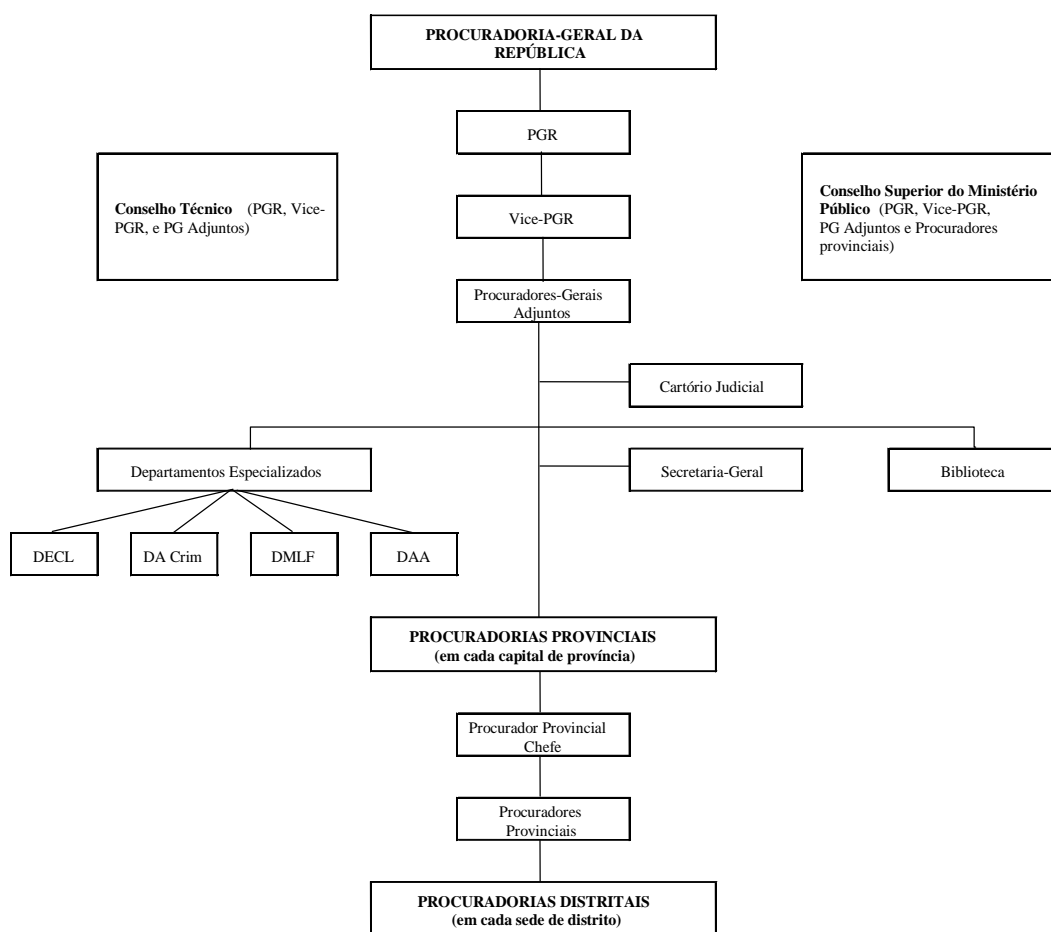
²⁵ Art. 8.º da Lei n.º 6/89, de 19 de Setembro.

²⁶ Art.s 14.º e 15.º da Lei n.º 6/89, de 19 de Setembro.

²⁷ Boletim oficial.

²⁸ Art.s 16.º a 21.º da Lei n.º 6/89, de 19 de Setembro.

FIGURA 1: A ORGANIZAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO²⁹



1.3. ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE DIREITO (1990 A 2004)

Em 1987 foi formalmente introduzido em Moçambique o Programa de Reabilitação Económica (PRE), em consequência da adesão aos programas de reajustamento estrutural preconizados pelo Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial. O PRE obedece ao mesmo leque de medidas implementados noutros países “em desenvolvimento”, no âmbito do processo de “transição democrática”. No plano económico, essas medidas podem ser agregadas em três componentes, que constituem, aliás, os três pilares do chamado Consenso de Washington nos anos 80 e 90: austeridade orçamental, privatizações e liberalização dos mercados. No plano político, a adesão aos programas de reajustamento estrutural implicou a introdução da democracia liberal e a reestruturação dos órgãos do Estado.

Estas reformas foram consagradas na Constituição de 1990 que alargou o regime dos direitos e liberdades fundamentais individuais e colectivos, marcou a passagem de um regime monopartidário e de orientação socialista para uma democracia multipartidária, institucionalizou a economia de mercado e acolheu a separação de poderes. Estas transformações constitucionais exigiram o redimensionamento do sistema de justiça,

²⁹ De acordo com a lei n.º 6/89, de 19 de Setembro.

adequando os seus objectivos e a estrutura orgânica ao novo contexto político. Os tribunais passaram a ser considerados instrumentos fundamentais para a manutenção da paz social, para o fortalecimento da democracia e para acomodar um novo enquadramento jurídico de desenvolvimento que incorpore as trocas comerciais, os movimentos financeiros e o investimento.

Foram introduzidos os seguintes princípios e regras relativas aos tribunais judiciais pela Constituição de 1990: os tribunais como órgãos de soberania; a autonomia dos tribunais em relação aos poderes executivo e legislativo; a independência dos juizes no exercício das suas funções, devendo obediência à lei e à Constituição; os tribunais como garante do reforço da legalidade e dos direitos e liberdades dos cidadãos; os tribunais cumprem uma função educativa dos cidadãos no cumprimento voluntário e consciente das leis, estabelecendo uma justa e harmoniosa convivência social; as decisões dos tribunais são de cumprimento obrigatório e prevalecem sobre as outras autoridades; os juizes gozam de garantias de imparcialidade, irresponsabilidade e inamovibilidade; os tribunais, quando julgam em primeira instância, são colegiais, envolvendo a participação de juizes eleitos nas decisões sobre matéria de facto.

No que respeita ao Ministério Público, a nova Constituição não foi para além da reafirmação dos princípios da organização hierárquica da magistratura e dos princípios funcionais da legalidade, da objectividade e da isenção (que já constavam na anterior Constituição e no Estatuto Orgânico da Procuradoria-Geral da República, como vimos), remetendo para a lei ordinária a concretização dos princípios.

A nova Constituição assumiu a independência do judiciário como um aprioridade política. A direcção dos tribunais judiciais passou a ser da exclusiva responsabilidade do Tribunal Supremo e do Conselho Judicial. Os tribunais judiciais passaram também a ter um órgão próprio de disciplina, o Conselho Superior da Magistratura Judicial. Por seu turno, a Procuradoria-Geral da República assumiu a direcção da magistratura do Ministério Público, não obstante o facto de continuar o regime de nomeação do Procurador-Geral da República e dos Procuradores-Gerais Adjuntos por parte do Presidente da República.

Por conseguinte, foi aprovado o Estatuto dos Magistrados Judiciais³⁰ e a nova Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais.³¹ Esta lei deixou de fazer qualquer referência ao Ministério Público e afastou do sistema os tribunais de localidade ou de bairro que, como vimos, constituíam a base da pirâmide judicial.³² A hierarquia dos tribunais judiciais passou a ser a seguinte, a partir do topo: Tribunal Supremo, tribunais judiciais de província e tribunais judiciais de distrito (na base). Continuou a vigorar o princípio da coincidência entre a divisão judicial e a divisão administrativa.

Como afirmámos, apesar das transformações constitucionais e da reestruturação ocorrida nos tribunais judiciais, o Estatuto Orgânico de 1989 continuou a fixar as bases de organização e funcionamento do Ministério Público moçambicano. De modo

³⁰ Lei n.º 10/91, de 30 de Julho.

³¹ Lei n.º 10/92, de 6 de Maio. Tal como aconteceu com a designação da República, os tribunais deixaram de ser *populares*.

³² Este afastamento deveu-se a uma interpretação restritiva da regra constitucional segundo a qual “os tribunais decidem pleitos de acordo com o estabelecido na lei” (art. 161.º). Como vimos, os tribunais de localidade ou de bairro decidiam de acordo com o “bom senso e justiça”. Estes tribunais, que permanecem sob a tutela do Ministério da Justiça, passaram a designar-se tribunais comunitários e são actualmente regulados pela Lei n.º 4/92, de 6 de Maio.

semelhante, porque não dispunha até 2007 de estatuto próprio, aos magistrados do Ministério Público continuava a aplicar-se o Estatuto dos magistrados judiciais.

1.4. A REVISÃO CONSTITUCIONAL DE 2004 E A PROPOSTA DE LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A revisão constitucional de 2004 é fruto de pressões dos partidos da oposição, com vista a um maior equilíbrio na distribuição do poder. A revisão ocorreu, basicamente, num duplo sentido. Por um lado, atribui dignidade constitucional a determinados órgãos (Conselho Superior da Comunicação Social, Conselho de Estado, Conselho Nacional de Defesa e Segurança, Conselho Superior da Magistratura Judicial, Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público, Conselho Superior da Magistratura Judicial Administrativa e Provedor de Justiça) e redefine as respectivas composições, de modo a salvaguardar nos mesmos uma representação proporcional das forças políticas com assento da Assembleia da República. Por outro lado, cria órgãos locais do Estado (assembleias provinciais e distritais), assegurando que em todas as circunscrições administrativas haja órgãos representativos do povo.

Esta “concessão” do Governo da Frelimo foi feita em troca do compromisso político (ainda que não apresentados publicamente como tal) de salvaguarda da soberania nacional, da paz, da unidade e da integridade nacional. A Constituição passou, assim, a considerar a unidade nacional, a promoção de uma sociedade plural, a tolerância e cultura de paz como objectivos fundamentais do Estado, ao mesmo tempo que afirma expressamente que é “vedado aos partidos políticos preconizar ou recorrer à violência armada para alterar a ordem política e social do país” e que “todos os actos visando atentar contra a unidade nacional, prejudicar a harmonia social, criar origem étnica, lugar de nascimento, religião, grau de instrução, posição social, condição física ou mental, estado civil dos pais, profissão ou opção política, são punidos nos termos da lei.³³

Na administração da justiça, a revisão constitucional reafirma os princípios estruturantes fixados na Constituição de 1990 e enumera de forma mais clara a espécie de tribunais existentes em Moçambique, para além de reconhecer o pluralismo jurídico.³⁴ Ao valorizar o papel das organizações sociais para a efectivação dos direitos e liberdades dos cidadãos, bem como para a elevação da consciência individual e colectiva no cumprimento dos deveres cívicos,³⁵ o novo texto constitucional também cria as bases para que aquelas organizações tenham um papel activo no sistema de acesso à justiça e ao Direito.³⁶

No que particularmente respeita à magistratura do Ministério Público, a Constituição introduz as seguintes alterações ao regime anterior: fixa o mandato do Procurador-Geral da República em 5 anos, não especificando, contudo, o regime de renovação;³⁷ os Procuradores-Gerais Adjuntos são nomeados pelo Presidente da República, sob proposta do Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público, após concurso público aberto a cidadãos que, para além outros requisitos, tenham no mínimo dez anos de actividade forense ou de docência na área do Direito;³⁸ a composição exacta do

³³ Art. 11.º, 77.º e 39.º

³⁴ Art.s 4.º, 223.º e 224.º.

³⁵ Art. 78.º.

³⁶ Art.s 34.º e 18.º, 2.

³⁷ Art. 239.º

³⁸ Art. 240.º.

Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público, órgão de gestão e disciplina, que será regulada por lei, devendo, no entanto, integrar cidadãos eleitos pela Assembleia da República e magistrados do Ministério Público eleitos pelos seus pares.³⁹

Recentemente, foi aprovada a nova lei que determina a orgânica do Ministério Público e aprova os estatutos dos respectivos magistrados que, como afirmámos, até então, regiam-se pelo estatuto dos Magistrados Judiciais. São basicamente duas as preocupações da reforma introduzidas: concretizar as regras e princípios previstos na Constituição e reformular as competências do Ministério Público, em função do contexto político vigente e da configuração dos órgãos o Estado.

A estrutura orgânica da PGR não sofre uma alteração significativa com a nova lei. Esta prevê como órgãos da Procuradoria-Geral da República apenas o Conselho Coordenador, o Conselho Técnico e o Conselho Consultivo. É importante realçar que a PGR tem autónoma funcional e administrativa, cabendo-lhe propor ao Conselho Ministros a criação de órgãos e serviços, e tendo completa liberdade para organizar os serviços internos e praticar actos de gestão própria⁴⁰

Deixa de existir a distinção formal entre “órgãos centrais” e “órgãos locais”, embora se compreenda que, força da organização hierárquica, as procuradorias provinciais e distritais continuam a ser as representações locais da PGR, à semelhança do que acontecia na anterior lei⁴¹. Assim, os procuradores provinciais e distritais simplesmente “compõem” a PGR à semelhança do que acontece com os Procuradores-Gerais Adjuntos, o Vice-Procurador-Geral e o próprio Procurador-Geral da República.

De modo diferente do que aconteceria no Estatuto de 1989, os mais altos representantes da magistratura do Ministério Público deixam de ser considerados, eles próprios, “órgãos centrais”, passando a integrar o Conselho Coordenador da PGR, ao lado do Secretário-Geral, dos Procuradores Provinciais-Chefes e de outros magistrados e funcionários a indicar pelo PGR. O Conselho Coordenador é um órgão de direcção que estabelece os princípios orientadores da actividade da PGR e do Ministério Público⁴².

O Conselho Técnico conserva a composição anterior (PGR, Vice-PGR e Procuradores-Gerais Adjuntos), podendo embora o Procurador-Geral da República convidar a participar técnicos e peritos especializados. Mantém as funções de emissão de pareceres restritos à matéria de legalidade e sobre questões técnicas suscitadas pelos magistrados do Ministério Público. Dando continuidade ao regime de 1989, a lei determina que os pareceres servirão de “orientação oficial” para os serviços que os solicitarem, se estes os homologarem e publicarem no Boletim da República⁴³.

O Conselho Consultivo, como o nome sugere, é um órgão de consulta do PGR que tem por função analisar e emitir pareceres sobre as questões relativas ao funcionamento (administrativo) da Procuradoria-Geral da República.

Finalmente, a lei adopta uma estrutura burocrática mais ampla e complexa em relação à anterior, com o intuito de adequá-la às actuais funções da Procuradoria-Geral da República e às perspectivas de desenvolvimento institucional. Assim, prevê a existência

³⁹ Art. 238.º

⁴⁰ Art. 11.º

⁴¹ A redacção final da Lei diverge da proposta apresentada na Assembleia da República em Fevereiro de 2007. Esta proposta retomava a distinção formal estabelecida em 1989, embora os “órgãos locais” passassem a designar-se “órgãos subordinados” do Ministério Público.

⁴² Art.s 13.º, 22.º e 23.º

⁴³ Art.s 24.º, 25.º, 28.º e 29.º

de departamentos especializados na área do controle da legalidade e nas diferentes áreas do Direito, um Secretário-Geral (que coordena os serviços administrativos), um Gabinete do Procurador-Geral da República e várias direcções administrativas.⁴⁴

A lei subscreve os princípios da organização hierárquica do Ministério Público (subordinado ao Procurador-Geral da República) e da autonomia em relação aos demais órgãos do Estado (vinculando-se apenas a critérios de legalidade e objectividade). Se a organização hierárquica permite que os magistrados estejam sujeitos a directivas, ordens e instruções dos respectivos superiores hierárquicos, os procuradores têm o direito de recusar o seu cumprimento, se forem “manifestamente ilegais”.⁴⁵ Procurando reforçar a autonomia do Ministério Público, sobretudo em relação ao poder político, a lei não acolheu a proposta apresentada pelo Governo segundo a qual o Conselho de Ministros poderia solicitar a comparência do PGR nas reuniões para prestar informações e esclarecimentos, sempre que achasse necessário.⁴⁶ A lei prevê apenas a articulação com o Conselho de Ministro, através do Ministério da Justiça, por um lado, para a transmissão de orientações nos processos em que estejam em causa interesses do Estado, desde que não sejam de natureza criminal e, por outro lado, para trocar as informações necessárias ao exercício das funções do PGR.⁴⁷

As competências do Procurador-Geral da República e dos demais Procuradores da República foram ligeiramente alteradas no sentido de as compatibilizar com o quadro político-constitucional vigente. O PGR continua a exercer funções de direcção a todos os níveis (incluindo as sessões dos órgãos colectivos da Procuradoria-Geral da República) e de representação da magistratura de Ministério Público nos plenários do Tribunal Supremo, do Tribunal Administrativo e do Conselho Constitucional.⁴⁸ O Ministério Público deixou, por exemplo, de representar e defender junto dos tribunais os bens do partido. Compete-lhe, nomeadamente, defender a legalidade no geral, representar o Estado junto dos tribunais, dirigir a instrução preparatória dos processos-crime, exercer a acção penal, assegurar a defesa dos menores, ausentes e incapazes, inspeccionar os estabelecimentos prisionais, pronunciar-se sobre a legalidade dos pedidos de liberdade condicional e proteger os interesses colectivos e difusos. À semelhança do que acontecia no estatuto de 1989, o Ministério Público exerce também a função de orientação metodológica dos órgãos do estado que tenham competência legal para a detenção de cidadãos. Fica, no entanto, por definir os termos em que essa orientação se desenvolverá.

Por imposição constitucional, a lei prevê a existência de um órgão de gestão e de disciplina: o Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público, constituído pelo Procurador-Geral da República, Vice-Procurador Geral da República, dois Procuradores-Gerais Adjuntos, quatro Procuradores da República e cinco personalidades eleitas pela Assembleia da República.⁴⁹

⁴⁴ Estão previstas especializações nas seguintes jurisdições: criminal, cível, família e menores, laboral e administrativa. As atribuições e competências dos departamentos, do gabinete do Procurador-Geral da República e das direcções administrativas serão definidas em diplomas específicos.

⁴⁵ Art.s 2.º, 51.º, 52.º e 53.º.

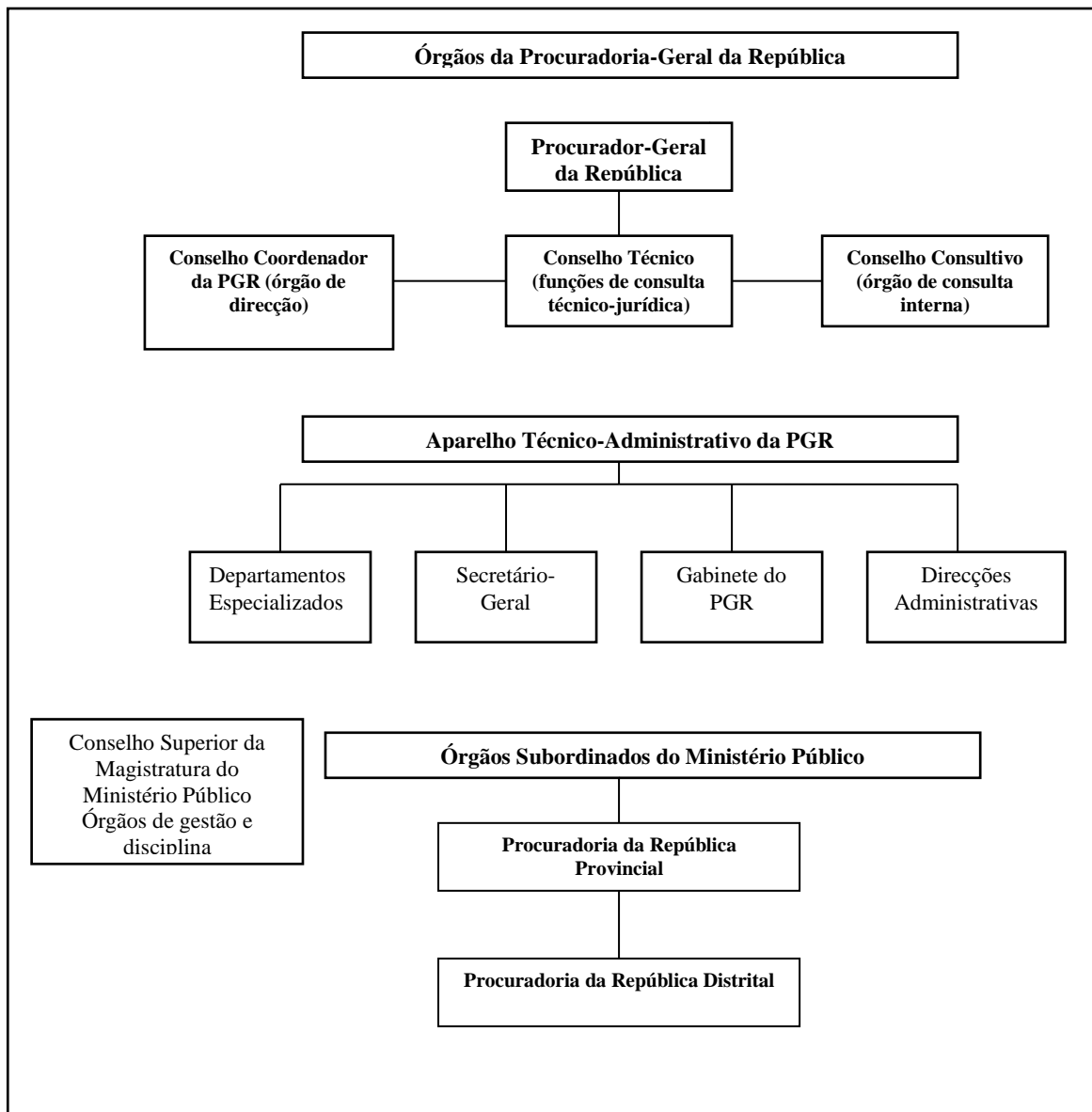
⁴⁶ Art. 6.º, 1, d) do projecto-lei.

⁴⁷ Art. 7.º.

⁴⁸ Art.s 5.º e 17.º.

⁴⁹ Art. 55.º e ss.

FIGURA 2: A ORGANIZAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO (DE ACORDO COM A PROPOSTA DE LEI)



2. BREVES NOTAS SOBRE O DESEMPENHO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O desempenho do Ministério Público moçambicano está, desde logo, condicionado à sua capacidade de actuação em todo o país. Como veremos no ponto seguinte, o Ministério Público está muito longe de assegurar uma completa implantação na rede judiciária, como, aliás, também acontece com os tribunais judiciais. De acordo com o informe do Procurador-Geral da República apresentado à Assembleia da República, em 2006, não foram sequer criadas Procuradorias da República em 58 dos 128 distritos rurais do país. Para além disso, em 10 distritos rurais não foram ainda colocados procuradores nem funcionários, ainda que as procuradorias tivessem sido criadas.

Na avaliação que normalmente se faz do desempenho do Ministério Público, raramente se tem conta os meios de que dispõe. A PGR ficou prejudicada com a separação de poderes e consequente autonomização dos tribunais judiciais, perdendo uma parte

considerável das fontes de receita e de recursos materiais (instalações, residências, equipamentos, etc.) que passaram para os tribunais. Como assinalámos noutro lugar, essa situação faz com que as procuradorias sejam uma espécie de “hóspedes” tolerados do sistema de justiça (Trindade e Pedroso, 2003: 286). Não obstante os esforços desenvolvidos no sentido de reforçar os recursos da PGR, esta continua a enfrentar sérios constrangimentos que se reflectem no seu desempenho.

Entre as várias áreas de actuação, é na jurisdição criminal que o Ministério Público mais se expõe à maior pressão da opinião pública porque é onde, tradicionalmente, se conforta com as exigências de manutenção da ordem social. Neste caso, é importante, no entanto, distinguir a intervenção no âmbito da delinquência dita comum da actuação contra o crime organizado.

Não existem ainda estudos sobre a criminalidade não denunciada nas instâncias Estatais de justiça em Moçambique, embora haja uma percepção geral de que aquela poderá representar uma parte considerável da criminalidade. No entanto, embora a Procuradoria-Geral da República tenha um discurso institucional de atenção à litigação ausente, a sua prática não tem sido a de tomar medidas pró-activas que permitam concretizar esse discurso (Pedroso e José, 2003: 445-447). A declaração de intenções sobre a necessidade de reforçar a eficiência das instituições de justiça continua presente no discurso da Procuradoria-Geral da República, embora não sejam apontados caminhos concretos para as concretizar:

Neste capítulo da criminalidade, muito poder-se-ia dizer se a economia do tempo e a ocasião não aconselhassem maior contenção. Mas, mais importante do que dizer, é traçar uma estratégia que permita o combate eficaz do crime na nossa sociedade (...) Essa estratégia, porém, não deve restringir-se às instituições que intervêm no processo de administração da justiça, mas deve ser mais abrangente, comportando tanto a componente preventiva como a terapêutica. Com efeito, os criminosos têm parentes, vizinhos e vivem num bairro ou numa aldeia onde são conhecidos. É possível a partir dessas circunstâncias desencorajá-los ao crime e contribuir para a sua reinserção. Quanto às instituições da justiça, impõe-se melhor coordenação e uma postura pró-activa, o que já começou a ser uma das nossas preocupações do CCLJ [Conselho Coordenador da Legalidade e Justiça, de que fazem parte o Tribunal Supremo, Ministério da Justiça, Procuradoria-Geral da República e Tribunal Administrativo].⁵⁰

Os crimes contra a propriedade representam o grosso da criminalidade denunciada (cerca de 60%), seguindo-se os crimes contra a integridade física, contra a vida e contra a honra. Mesmo quando tratamos dos crimes processados nos tribunais judiciais, constatamos uma ausência sistemática do Ministério Público nas audiências de discussão e julgamento. Em 35% e 40% dos casos analisados, respectivamente, nos tribunais judiciais de distrito e nos tribunais judiciais de província, o Ministério Público não esteve presente no julgamento, sendo, na maioria dos casos, assegurada a validade formal do julgamento recorrendo à nomeação *ah doc* de funcionários administrativos do tribunal (Pedroso e José, 2003; Pedroso e José, 2003a).

⁵⁰ Informação Anual do Procurador-Geral da República à Assembleia da República (Março de 2006).

Mas se os sistemas políticos podem conviver (ainda que de forma problemática) com níveis elevados de criminalidade dita comum, o mesmo torna-se mais difícil de acontecer com o crime organizado e o crime cometido por políticos no exercício de funções ou por causa delas, como é o caso da corrupção. A impunidade desta criminalidade põe em causa a credibilidade do sistema político e pode pôr em causa as condições da sua reprodução. É, pois, no combate ao crime organizado que tem sido reclamada, por parte dos cidadãos, uma actuação mais firme do Ministério Público. É, igualmente, a propósito do crime organizado que mais se manifestam as tensões entre controlo político e autonomia do Ministério Público.

Desde o início dos anos noventa que o crescimento das práticas corruptivas e da criminalidade violenta tem vindo a colocar a Procuradoria-Geral da República no epicentro da contestação da sociedade moçambicana. Igualmente, tem-se verificado uma relação de tensão entre o poder político e a Procuradoria-geral da República.

A primeira crise institucional grave (e a primeira a ser assumida como tal) estalou em 1997 a pretexto da recusa do Procurador-Geral da República em entregar a informação anual à Assembleia da República, não observando, assim, a lei. O poder legislativo aprovou uma moção de censura, reprovando a atitude do Procurador-Geral da República e “apela a quem de Direito para tomar as medidas conducentes ao respeito da legalidade”.⁵¹ Na sequência desta fricção, o Presidente da República exonerou o Procurador-Geral da República e nomeou, em sua substituição, o então Vice-Procurador-Geral da República.

A segunda crise verificou-se a propósito do “caso Banco Comercial de Moçambique”, relativo ao desfalque de 14 milhões de dólares e que está relacionado com o assassinato do jornalista Carlos Cardoso. Estes casos mostraram que alguns quadros seniores da Procuradoria-Geral da República, directa ou indirectamente, estavam ligados à rede do crime organizado, havendo também indícios fortes de que também dela fazem parte pessoas muito próximas do poder político. Consequentemente, instalou-se a discórdia na Procuradoria-Geral da República e uma violenta troca de acusações entre os magistrados. Ao mesmo tempo, na Assembleia da República e na imprensa questionava-se a inoperância e os erros profissionais da Procuradoria-Geral da República. O Presidente da República viu-se “obrigado” a exonerar, em 2000, toda a direcção da Procuradoria-Geral da República.

Em dezassete anos de democracia multipartidária foram nomeados cinco Procuradores-Gerais em Moçambique. A exoneração do último Procurador-Geral e resultado das confrontações com o poder político (no combate contra a criminalidade) e com os outros titulares dos órgãos de administração da justiça (no que respeita ao controlo efectivo da investigação criminal)⁵². Para além de revelarem que Moçambique está longe de construir um sistema de justiça integrado no qual a importância e complementaridade das instituições são efectivamente assumidas, estas exonerações evidenciam a fragilidade estrutural da Procuradoria-Geral no seio do Estado Moçambicano. A história da Procuradoria-Geral tem, pois, revelado uma extrema vulnerabilidade em relação ao poder político e aos fortes interesses económicos nele representados.

A Procuradoria-Geral da República tem afirmado que uma das principais dificuldades que enfrenta no combate à criminalidade tem a ver com o tipo de relação que

⁵¹ Boletim da República n.º1, 1ª série, de 7 de Janeiro de 1998.

⁵² O último Procurador-Geral foi exonerado em Agosto de 2007.

desenvolve com a Polícia de Investigação Criminal. A Política de Investigação Criminal está inserida no Ministério do Interior, estando sujeita a uma dupla subordinação: uma subordinação funcional ao Ministério Público, no âmbito da instrução criminal. Ainda que actualmente não reclame outra inserção institucional para a Política de Investigação Criminal, a Procuradoria-Geral da República tem extrema dificuldade em garantir uma efectiva direcção da instrução criminal, sobretudo nos casos mais complexos e de criminalidade organizada.

Na PIC, a avaliar pelo que constatámos e pelas queixas e denúncias que nos são apresentadas, há muito que se impõe uma verdadeira reestruturação. As situações crónicas de manifesta corrupção, que até vão envolvendo algumas patentes superiores, deixam-nos desesperados e afogam os esforços dos honestos [...] A nível do CCLJ [...] é sensibilidade comum que a PIC ou Polícia Judiciária (diz-se que o nome não importa, embora em nossa opinião o nome deva sugerir a natureza do trabalho que a liga ao poder judiciário), poderia continuar no Ministério onde está, mas com autonomia que lhe permita sentir mais a autoridade do Ministério Público do que de outras [forças]. No processo do jornalista Carlos Cardoso, tivemos de afastar alguns quadros desta polícia que se mostravam apáticos e negligentes com as diligências ordenadas pelo Ministério Público.⁵³

A recente criação de um Gabinete Central de Combate à Corrupção junto da Procuradoria-Geral da República⁵⁴ e a implantação dos Gabinetes Provinciais enquadra-se no esforço de reversão da actual situação.

Por força da Constituição que determina que a autoridade judicial é a única competente para decidir sobre a validação e a manutenção da prisão preventiva,⁵⁵ foi criada a figura do juiz da instrução a quem compete se pronunciar sobre as medidas de coacção e outras que ponham em causa os direitos e liberdades dos cidadãos.⁵⁶ A institucionalização do juiz da instrução tem provocado algumas dificuldades de interpretação do papel do Ministério Público na defesa da legalidade.

Foi nos dado a conhecer neste sector uma prática ilegal que representa verdadeira omissão de um dever. É que perante situações de réus presos, os representantes do Ministério Público nas triagens não se dão ao trabalho de verificar se a prisão é legal ou não, preferindo antes mandar tudo para o juiz da instrução. Assim deixam de fiscalizar a legalidade ou não da prisão nos termos da lei e até da própria Constituição (...) Diz-se que esta prática deve-se ao medo que os procuradores têm de soltar os mal presos para não serem suspeitos de corrupção (PGR, 2006: 80).

O controle da legalidade tem sido feito com maior notoriedade nos estabelecimentos prisionais, embora a situação ainda seja alarmante. As inspecções às prisões detectam dois tipos de situações: por um lado, prisões ilegais, porque efectuadas sem que tivesse

⁵³ Procuradoria-Geral da República (2006: 75).

⁵⁴ Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho.

⁵⁵ Art. 101.º, 2.

⁵⁶ Lei n.º 2/93, de 24 de Junho.

sido levantado qualquer processo contra as pessoas em causa e casos de prisão preventiva com prazos ultrapassados; por outro lado, soltura ilegal de presos para dormirem em casa ou para cometerem crimes em benefício de quem os solta (PGR, 2006: 34-35).

O Ministério Público moçambicano enfrenta, porém, outros desafios, nomeadamente nas questões relativas ao acesso à terra e outros recursos naturais e ao exercício de direitos colectivos e difusos. Estudos recentes mostram que a intervenção do judiciário, particularmente do Ministério Público, nestas áreas tem sido bastante residual (Baleira e Tanner, 2004; José, Araújo *et al.*, 2004). Em torno das questões em causa, desenvolve-se uma conflitualidade que assume proporções alarmantes sobretudo quando se opõem comunidades (na maior parte, das zonas rurais) aos investidores privados (moçambicanos e estrangeiros), muitas das vezes associados às elites políticas nacionais. Aqui, põem-se não apenas problemas de acesso e gestão dos recursos, como também questões sobre a participação dos cidadãos (e das comunidades) nas decisões. Parece-nos ajustado afirmar que o fortalecimento da democracia e do desenvolvimento de Moçambique poderão também depender das respostas que o poder judiciário der aos novos desafios que se impõem.

3. FORMAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO SOCIAL DOS MAGISTRADOS

O percurso da formação de magistrados está directamente ligado à dinâmica das instituições de administração da justiça. A consagração da separação de poderes na Constituição acarretou consequências importantes, não apenas para a orgânica dos tribunais e procuradorias, como também para o processo de formação de magistrados. As iniciativas de formação passaram a ser desenvolvidas separadamente por cada uma das instituições de justiça: a formação de juizes e de funcionários dos tribunais passou a estar sob a responsabilidade do Tribunal Supremo; e a formação de magistrados do Ministério Público e de funcionários das procuradorias passou a estar a cargo Procuradoria-Geral da República.

Um dos objectivos fundamentais da formação era (e continua a ser) fazer face ao problema da carência de quadros no sector da administração da justiça. A necessidade de multiplicar profissionais conduziu, no entanto, a que os processos de formação fossem marcados por duas características centrais. Primeiro, ausência de coordenação ou articulação sistemática entre as diferentes acções de formação: cada instituição recrutava o seu próprio corpo docente, definia unilateralmente os conteúdos da formação, as metodologias, os critérios de selecção dos candidatos, etc., o que provocou resultados díspares. Segundo, houve uma descentralização da formação: nalguns casos coube aos tribunais de província a iniciativa de recrutar candidatos e organizar e dirigir os cursos localmente.

Esta realidade levou a duas consequências lógicas. Em primeiro lugar, reproduziram-se os desníveis na formação dos profissionais das instituições de justiça. Uma vez que os critérios de selecção, os conteúdos, os tempos e as metodologias de formação não eram uniformes, as instituições passaram a comportar quadros com perfis bastante heterogéneos. Por exemplo, do inquérito realizado por uma equipa de investigadores do Centro de Formação Jurídica e Judiciária,⁵⁷ destinado a fazer o levantamento das

⁵⁷ O Centro de Formação Jurídica e Judiciária foi criado pelo Decreto n.º 34/97, de 21 de Outubro. É uma instituição vocacionada para a formação de magistrados judiciais e do Ministério Público, para além de outros profissionais do sector da administração da justiça.

necessidades de formação (no ano 2000), resultou que a escolaridade dos magistrados judiciais e do Ministério Público oscilava entre a 8ª classe e a licenciatura. Esta disparidade tende a diminuir, embora um estudo recentemente realizado mostre que 50% dos magistrados tem apenas a escolaridade básica (Trindade, João *et. al.*, 2006). Em segundo lugar, o aumento de acções de formação não correspondeu a um melhoramento da qualidade da justiça prestada. Pelo contrário, os dirigentes do sistema judicial moçambicano viriam mais tarde reconhecer que é necessário apostar na qualidade da formação, através de uma instituição capaz de ministrar uma formação que vá para além do mero aprimoramento técnico-jurídico dos magistrados:

A nossa experiência, corroborada, aliás, pelas experiências de vários países do mundo, revela que a função judicial requer mais do que a simples formação académica em Direito. A função judicial requer uma sólida formação em termos de teoria e prática jurídica e judiciária que só um centro especializado de formação pode assegurar. É verdade que a teoria e a técnica jurídicas constituirão o principal escopo do nosso Centro de (formação, sobretudo nos seus primeiros anos. Todavia, dada a natureza algo complexa da função judicial, o Centro irá também ocupar-se da capacitação filosófica e socio-política dos magistrados como garantia de uma melhor tutela dos direitos dos cidadãos. (...) Ao invés de contentar-se com soluções resultantes de subunções lógico-formais ou mecânicas, (o juiz) deve ser capaz de proporcionar soluções criadoras de justiça, congruentes com o contexto real (histórico, cultural, social, etc.) em que opera.⁵⁸

A criação do Centro de Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ) teve, por isso, como objectivo primordial, reverter a situação acima descrita, ou seja, uma experiência de formação insuficiente (sendo, apesar de tudo, reduzidos os cursos organizados e os candidatos aos mesmos), fragmentária (dirigida isoladamente por cada instituição, consoante as disponibilidades orçamentais) e com resultados qualitativos bastante modestos.

O Centro de Formação Jurídica e Judiciária articula a formação de magistrados (e de outros actores da administração justiça, incluindo membros de organizações da sociedade civil) e a investigação na área do Direito. A investigação visa não só fornecer elementos para a formação que reflecta os contextos políticos, económicos, sociais e culturais de aplicação e criação do Direito, mas também impulsionar as transformações no sistema de administração da justiça no sentido de favorecer o acesso à justiça. A preocupação de conferir aos magistrados uma formação aberta para a sociedade, para a cultura e para a política obrigou a integrar no corpo de formadores tanto juristas como outros profissionais das diferentes áreas das ciências sociais (antropólogos, sociólogos ou assistentes sociais).

Desde que entrou em funcionamento em 2000, o Centro de Formação Jurídica e Judiciária desenvolveu programas anuais de formação inicial de magistrados e diversas acções de formação complementar nas diferentes áreas do Direito. Nos cursos de formação inicial, os candidatos às duas magistraturas seguem o mesmo programa de formação, havendo uma bifurcação de acções apenas na fase final do curso, na fase de estágio (de dois meses).

⁵⁸ Discurso do Presidente do Tribunal Supremo na abertura do ano judicial de 2000.

De acordo com o inquérito aos magistrados do Ministério Público, existem em Moçambique 134 procuradores (Trindade *et al.*, 2000). Estes cobrem apenas 57% da actual rede judiciária e estão concentrados nas principais províncias do país (cidade de Maputo, províncias de Maputo e Nampula). Em muitos casos, particularmente no nível distrital, os procuradores (e também os juizes) são, por isso, obrigados a actuar para além dos respectivos limites territoriais.

Ainda de acordo com o mesmo inquérito, a magistratura do Ministério Público é predominantemente masculina, representando os homens 73% do total. Esta característica reflecte-se nos cargos de direcção. Apenas uma procuradora exerce um cargo de chefia a nível provincial. Como afirmámos, 50% dos magistrados têm apenas a escolaridade básica. É uma magistratura jovem, situando-se a média de idades nos 37 anos. 55% dos magistrados é de origem rural; maioritariamente filhos de pais sem nenhuma ou pouca escolaridade (apenas 3 são filhos de pai com nível superior). 50% dos magistrados é casado e têm, em média, 2 filhos.

O Estatuto do Ministério Público avança com uma regra que terá implicações importantes para o desenvolvimento dos sistemas de justiça e para a articulação entre as magistraturas do Ministério Público e judicial: o paralelismo e a intercomunicabilidade entre as duas magistraturas⁵⁹. A proposta de lei introduz, por isso, um regime de direitos e garantias e uma carreira dos magistrados do Ministério Público semelhante às que estão previstas para os juizes⁶⁰.

CONCLUSÃO

A evolução da organização judiciária de Moçambique reflecte as transformações ocorridas no sistema político e na ordem jurídico-constitucional do país. Em pouco mais de 30 anos de independência, ocorreram reformas profundas na inserção institucional, na orgânica e nas competências dos tribunais, reflectindo as dinâmicas políticas e económicas nacionais.

Não obstante o processo evolutivo por que passaram os tribunais, o Ministério Público praticamente conservou a mesma estrutura desde a independência nacional até 2007, ano em que foi aprovada a lei que regula a orgânica e o Estatuto do Ministério Público.

Inicialmente encarada como uma magistratura vestibular, de passagem obrigatória para a magistratura judicial, o Ministério Público teve um desenvolvimento menos consistente do que a magistratura judicial. Prejudicada com a separação de poderes, a PGR perdeu uma parte substancial dos recursos (instalações, habitações, equipamentos, etc.) que antes eram partilhados por todas as instituições de administração da justiça. Atravessada por uma crise institucional durante quase uma década, a Procuradoria-Geral da República perdeu no “braço de ferro” com o poder político, tendo sido sucessivamente exonerados os seus quadros seniores. Permeáveis à corrupção, alguns dos quadros da Procuradoria-Geral da República foram afastados. Subordinada ao poder político, a Procuradoria-Geral da República confronta-se com a necessidade de reforçar a sua independência. Estas são algumas notas que nos permitem compreender as dificuldades que o Ministério Público moçambicano enfrenta no cumprimento das suas funções, sobretudo no combate ao crime organizado.

⁵⁹ Art. 50.º.

⁶⁰ Art.s 83.º e ss.

A conflitualidade na área dos direitos colectivos e difusos abre o leque de problemas que exigem uma resposta do poder judiciário. Reclama-se do Ministério Público uma postura proactiva e transformadora no sentido de promover o exercício dos direitos em causa.

O desempenho do Ministério Público depende também da acção de outros órgãos do sistema de administração da justiça, particularmente dos tribunais e da polícia de investigação criminal. Por isso, é reclamada uma reestruturação e uma actuação articulada dos vários órgãos, integrados num sistema de justiça eficiente, coerente e acessível.

Nos últimos 5 anos a Procuradoria-Geral da República tem vindo a imprimir uma nova dinâmica na magistratura do Ministério Público. A implantação de Gabinetes de combate à corrupção em todo o país, a criação de uma *linha do procurador* que permite aos cidadãos reportar directamente os problemas, a participação nas comissões de reforço da legalidade (que integram juízes, procuradores e polícias), o recrutamento de magistrados através do Centro de Formação Jurídica e Judiciária, a participação de magistrados em cursos complementares no país e no estrangeiro e a cooperação institucional que desenvolve com os órgãos judiciários de outros países são algumas das acções que têm sido levadas a cabo pela Procuradoria-Geral da República no sentido de reverter a situação negativa por que atravessou. Ainda assim, a recente exoneração do Procurador-Geral da República mostra que Moçambique está longe de ter uma magistratura forte e independente em relação ao poder político. Parece ser evidente que o êxito do Ministério Público dependerá da vontade política, das lutas que forem assumidas nas magistraturas e na sociedade em geral e do futuro que se imagina para Moçambique.

BIBLIOGRAFIA

- Baleira, Sérgio; Tanner, Christopher (2004), *Relatório final da pesquisa sobre os conflitos de terra, ambiente e florestas e fauna bravia*. Matola: CFJJ. [relatório de investigação não publicado].
- Cardoso, Carlos (1998), “Soluções informais”. In Serra, Carlos. *Estigmatizar e desqualificar: casos, análises, encontros*. Maputo: Livraria Universitária UEM.
- Christie, Iain (1996), *Samora, Uma Biografia*. Maputo: Ndjira.
- Egero, Bertil (1992), *Moçambique. Os Primeiros Dez Anos de Construção da Democracia*. Maputo: Arquivo Histórico de Moçambique (Estudos 8).
- FRELIMO (1976), *Documentos da 8ª Sessão do Comité Central*. Maputo: Departamento do Trabalho Ideológico.
- Hanlon, Joseph (1984), *Mozambique: the revolution under fire*. London: Zed Books.
- José, André Cristiano; Araújo, Sara; Cuahela, Ambrósio; Fumo, Joaquim (2004), *As redes de resolução de conflitos no distrito de Macossa*. Matola: CFJJ [relatório de investigação não publicado].
- Pedroso, João; José, André Cristiano (2003), “A justiça criminal nos tribunais provinciais”. In Santos, Boaventura de Sousa; Trindade, João Carlos (orgs.). *Conflito e transformação social: uma paisagem das justiças em Moçambique*. Porto: Edições Afrontamento.

- Procuradoria-Geral da República (2006) *Informação Anual do Procurador-Geral da República à Assembleia da República*. Maputo.
- Trindade, João Carlos *et. al.* (2006), *Inquérito aos Magistrados do Ministério Público*. Matola: CFJJ. [relatório de investigação não publicado].
- Trindade, João Carlos (2003), “Rupturas e continuidades nos processos políticos e jurídicos”. In Santos, Boaventura de Sousa; Trindade, João Carlos (Orgs.), *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. Porto: Edições Afrontamento.
- Trindade, João Carlos; Pedroso, João (2003), “Caracterização do sistema judicial e do ensino e formação jurídica”. In Santos, Boaventura de Sousa e Trindade, João Carlos (orgs.). *Conflito e transformação social: uma paisagem das justiças em Moçambique*. Porto: Edições Afrontamento.

O Ministério Público é, nos dias que correm, e na maioria dos países, um actor incontornável dentro dos sistemas judiciais. Independentemente das diferenças de modelo ou de desempenho, o Ministério Público tem vindo a ganhar um protagonismo crescente no seio do poder judicial dos mais diversos países. Apesar do crescente papel que detém, em especial na área criminal, o Ministério Público não atingiu ainda um estatuto consensual, quer seja nas funções quer seja nas competências, ao contrário do que, ao longo dos tempos, se verificou com os juízes.

É neste contexto que surgiu a proposta deste livro. Isto é, da sentida necessidade em avançar com estudos comparativos, para melhor conhecer as diferentes práticas e potenciar a circulação de ideias e soluções para, eventuais, reformas judiciais. Não se trata de procurar o “modelo perfeito” ou de tentar efectuar “sínteses ideais”, mas antes destacar as principais características dos diferentes modelos.

