

Working Paper CEsA CSG 137 / 2015

# A JUSTIÇA NUM ESTADO FRÁGIL: O EXEMPLO DA GUINÉ-BISSAU

António FURTADO DOS SANTOS  
Carlos SANGREMAN  
Luís VAZ MARTINS

## Resumo

O estudo “A Justiça num Estado frágil: o exemplo da Guiné-Bissau” debruçou-se sobre as variáveis que delimitam a qualidade da Justiça com aplicação na Guiné-Bissau com consulta aos autores que debatem o tema nas revistas e organismos internacionais, bem como de alguns projetos sobre o tema no Canadá, EUA e Holanda. Concluiu-se a partir de entrevistas, análise de processos e de documentos legais, estudos realizados anteriormente e documentos internos ao setor, que a qualidade da Justiça se pode considerar fraca e que as causas dessa debilidade e as recomendações para melhorar têm de incidir sobre todo um conjunto de variáveis. Se é correto considerar que as más condições físicas de trabalho (edifícios, equipamentos, tecnologia, energia, consumíveis, segurança) constituem uma base muito clara para esse baixo nível qualitativo, também ficamos com a certeza que estão longe de serem as únicas causas. O conjunto de causalidades requer ação de todos os intervenientes desde os magistrados aos funcionários judiciais, aos advogados e ao próprio Ministério da tutela e são múltiplas como foi ilustrado no texto. Se a reforma é urgente a perceção que temos é que o entendimento entre os intervenientes continua difícil e julgamos que mesmo as medidas aqui propostas, mais simples e menos numerosas que o Plano de Reforma da Justiça, poderiam ser o conjunto de prioridades que, necessitando de uma grande motivação, habilidade e bom senso de todas as partes, permitiria criar consensos para uma reforma abrangente que cumprisse a evidência do país ter uma Justiça de mais qualidade de acordo com os objetivos que qualquer governo legítimo deseja proporcionar à sua população.

**Palavras-Chave** Guiné-Bissau, Justiça, qualidade

com o apoio

**FCT**

Fundação para a Ciência e a Tecnologia  
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR

## Abstract

The study "Justice in a vulnerable african state: Guinea-Bissau" leaned on the variables that define the quality of justice with application in Guinea-Bissau consultation with authors to discuss the topic in magazines and international organizations, as well as some projects on the topic in Canada, USA and the Netherlands. It was conducted with interviews, analysis of processes and legal documents, previous studies and internal documents and detailed that the quality of justice can be considered weak and that the causes of this weakness and recommendations to improve have to focus on a whole range variables. If it is correct to consider that the poor physical conditions of work (buildings, equipment, technology, energy, consumables and security) are a very clear basis for this low level of quality, also we are sure that these causes are far from to be the only ones. The set of causalities requires action by all stakeholders from the magistrates to court officials, lawyers and the Ministry of Justice itself are manifold as illustrated in the text. If the reform is urgent the perception we have is that the understanding between the parties remains difficult and we believe that even the measures proposed here, simpler and less numerous than the Reform Plan of Justice, could be the set of priorities, requiring a great motivation, skill and good sense to all parties, would create consensus for a comprehensive reform that fulfills the evidence of the country have a higher quality of justice in accordance with the objectives that any legitimate government wants to provide its population.

**Palavras-Chave** Guinea-Bissau, Justice, Quality

## WORKING PAPER / DOCUMENTO DE TRABALHO

*O CEsA não confirma nem infirma  
quaisquer opiniões expressas pelos autores  
nos documentos que edita.*

O **CEsA - Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina** é um centro de investigação que se tem dedicado ao estudo do desenvolvimento económico, social e cultural dos países em desenvolvimento da África, Ásia e América Latina, com especial ênfase no estudo dos países de língua oficial portuguesa, China e Ásia-Pacífico. Além disso, promove a investigação noutros tópicos, teóricos e aplicados, dos estudos de desenvolvimento noutras regiões, tentando promover uma abordagem multidisciplinar e uma interligação permanente entre os aspetos teóricos e aplicados da investigação.

O **CEsA** está atualmente integrado no **CSG - Investigação em Ciências Sociais e Gestão**, um consórcio de I&D criado em 2013 no ISEG por quatro dos seus centros de investigação - ADVANCE, CEsA, GHES e SOCIUS. Classificado como “Excelente” no âmbito do último processo de Avaliação de Unidades de I&D promovido pela FCT, o CSG conta com mais de 200 investigadores, incluindo professores do ISEG, docentes de outras escolas, investigadores independentes, bolseiros de pós-doutoramento e estudantes de doutoramento. As atividades do CSG fornecem um enquadramento de alto nível para a investigação e o ensino, tanto a nível nacional como internacional.

O CEsA participa ativamente nas atividades de ensino do ISEG, nomeadamente, no Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional e no Doutoramento em Estudos de Desenvolvimento / *Development Studies*, fundamentalmente a dois níveis: através do apoio que dá a esses cursos e da lecionação, pelos seus membros, de várias unidades curriculares, bem como da supervisão de teses e dissertações finais dos alunos. Organiza, igualmente, seminários e conferências ao longo de cada ano letivo, separadamente ou em colaboração com o Mestrado e o Doutoramento.

A internacionalização é também um objetivo importante e que tem sido perseguido através da participação em redes internacionais e programas conjuntos de investigação, bem como na criação de incentivos para ajudar os seus investigadores a aumentar o número de publicações em revistas internacionais de reconhecido mérito.

## OS AUTORES

**António Luís FURTADO DOS SANTOS:** licenciado em Direito, pela Faculdade de Direito de Coimbra, em 1974, inscrito como estagiário na Ordem dos Advogados em 1974, e como advogado desde 30 de Agosto de 1976.

Dedicação exclusiva à advocacia desde então, quer individualmente na Comarca de Cascais, quer integrado na Sociedade de Advogados Delgado Martins, Furtado dos Santos & Associados, com escritório em Lisboa.

Presidente da Delegação da Comarca de Cascais da Ordem dos Advogados, no triénio de 1996 a 1998 e 1º vice-presidente do Conselho Distrital de Lisboa da Ordem dos Advogados, no triénio de 1999 a 2001.

**Carlos SANGREMAN:** licenciado em Economia e doutorado em Estudos Africanos com uma tese sobre a Guiné-Bissau, professor na Universidade de Aveiro, experiência de consultoria nacional e internacional desde 1985, com PNUD, Banco Mundial, União Europeia, Organização Internacional para as Migrações - Portugal, Observatório ACP para as Migrações Sul-Sul, governos da Suécia, Portugal, Guiné-Bissau e Cabo Verde e ONG portuguesas e guineenses; investigador e atual vice-diretor do Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina, tendo sido assessor do Ministro do Plano na Guiné-Bissau em 1986-1987, do Ministro da Economia em Cabo Verde, em 1993 e 1994, do Ministro da Solidariedade e Segurança Social em Portugal, em 1998-2003, e do Secretário de Estado da Cooperação em Portugal, em 2008-2011.

**Luís VAZ MARTINS:** Licenciado em Direito, advogado inscrito na Ordem dos Advogados da Guiné-Bissau, com vasta experiência na matéria dos direitos humanos e conhecedor do sector judiciário guineense. Consultor do Banco Mundial, Presidente da Liga Guineense do Direitos Humanos e Coordenador Nacional da Coligação sobre Transparência, tendo participado em vários relatórios sobre a situação dos direitos humanos na Guiné-Bissau, no Estudo sobre a impunidade e relatórios sombra para as comissões especializada das Nações Unidas.

## Índice

NOTA E AGRADECIMENTOS.....	7
SIGLAS E ACRÓNIMOS.....	8
INTRODUÇÃO: O ÂMBITO E A ORGANIZAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO .....	9
PARTE I - A ANÁLISE DA QUALIDADE DA JUSTIÇA.....	10
DEBATE INTERNACIONAL .....	10
A SITUAÇÃO DA JUSTIÇA NA GUINÉ-BISSAU .....	13
A METODOLOGIA .....	19
Os temas das entrevistas e do inquérito .....	20
PARTE II – A QUALIDADE DA JUSTIÇA NA GUINÉ-BISSAU .....	21
DADOS ESTATÍSTICOS DA ATIVIDADE JUDICIAL .....	21
Condições físicas de funcionamento .....	21
AS VERBAS DE FUNCIONAMENTO DA JUSTIÇA.....	23
A QUALIDADE DO PROCESSO JUDICIAL .....	24
DISTRIBUIÇÃO DOS MAGISTRADOS .....	26
FUNCIONÁRIOS JUDICIAIS.....	28
MAGISTRADOS JUDICIAIS .....	28
ACESSO À JUSTIÇA .....	29
MAPA JUDICIÁRIO .....	30
PROCESSO CIVIL.....	30
FUNCIONAMENTO DOS TRIBUNAIS .....	31
A MOROSIDADE DA JUSTIÇA .....	31
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	33
Dados estatísticos da atividade judicial .....	33
Condições físicas de funcionamento.....	34
As verbas de funcionamento da Justiça .....	34
A qualidade do processo judicial .....	35
Distribuição dos magistrados.....	36
Funcionários judiciais .....	36
Magistrados judiciais .....	37
Acesso à Justiça .....	37

Mapa Judiciário.....	38
Processo civil .....	38
Funcionamento dos tribunais .....	38
A morosidade da Justiça .....	39
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>40</b>
Endereços de Internet.....	42
<b>ANEXO</b> .....	<b>43</b>
Anexo 1. Listagem das entrevistas/conversas realizadas.....	43
Anexo 2. Os questionários .....	44

## NOTA E AGRADECIMENTOS

Este Working Paper reúne um conjunto de capítulos que vieram a constituir o estudo sobre a Justiça na Guiné Bissau financiado pelo PNUD e cuja versão final será divulgada quando o PNUD decidir.

Foi executado com o apoio de Liga Guineense dos Direitos Humanos e com a OND portuguesa Associação para a Cooperação entre Povos (ACEP).

Queremos agradecer aos intervenientes do setor que aceitaram disponibilizar o seu tempo para conversar com a equipa, nalguns casos mais de uma vez, e com uma disponibilidade franca e aberta que muito nos apraz registar.

Por fim queremos agradecer às autoridades guineenses, em especial à senhora Ministra da Justiça, Dra. Carmelita Pereira que nunca nos negou algum do seu tempo para trocar impressões sobre este setor fundamental para a vida social e política do país.

**A equipa**

## SIGLAS E ACRÓNIMOS

CAJ - Centro de Acesso à Justiça

CEPEJ - *Commission Européenne Pour l'Efficacité de la Justice*

EUA – Estados Unidos da América

INE – Instituto Nacional de Estatística

LGDH – Liga Guineense dos Direitos Humanos

LOT – Lei Orgânica do Tribunais

MICS – *Multiple Indicator Cluster Survey*

PAIGC – Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

TISCO - *Tilburg Institute for Interdisciplinary Studies of Civil Law and Conflict Resolution Systems*

UNICEF - *United Nations Children Fund*



## INTRODUÇÃO: O ÂMBITO E A ORGANIZAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO

O objetivo geral do presente estudo consiste em contribuir para a evolução do Estado de Direito guineense no sector da Justiça como elemento central para a estabilidade do país.

O objetivo específico consiste em melhorar o nível de conhecimento sobre a aplicação da Justiça nos Tribunais do país como garante do direito de acesso a uma Justiça de boa qualidade através da deteção das principais lacunas nos domínios da elaboração e aplicação das normas jurídicas e da sensibilização dos atores judiciais para a eventual necessidade de alteração de procedimentos. O PNUD solicitou – nos que incidíssemos sobretudo sobre processos já transitados em julgado (e portanto de acesso público).

Como a qualidade da Justiça não pode aferir-se a partir de uma única variável, procurar-se-á investigar se, para além das carências de recursos humanos e materiais, quais as restantes, como a produção legislativa e a aplicação do direito, que concorrem ou não para o atual estado da qualidade da Justiça na Guiné-Bissau.

Não estão incluídos no âmbito deste estudo os tribunais especializados (Militar, Administrativo, e Marítimo), a Justiça tradicional (chefes e comités de tabanca, régulos, conselhos de anciãos ou “homens grandes” e para questões religiosas os imanes, os pastores e os padres ou outros membros do clero), as pessoas envolvidas em processos de consulta aos irãs para determinar verdades pouco claras em qualquer tipo de acontecimento e as ações de Justiça efetuadas por órgãos da administração periférica do Estado nas regiões, como os Governadores de Região e os Administradores de Sector, que têm, entre outras, a competência de executar e fazer cumprir no Sector as leis e regulamentos administrativos. A própria polícia acaba por tomar decisões, para além da sua função, sobre pleitos sobretudo nas regiões onde o acesso aos tribunais é difícil ou onde as populações pressentem que um tribunal não resolve ou leva vários anos. O melhor exemplo que o Observatório dos Direitos ilustra desta prática são as queixas por roubo de gado. A Lei não lhes confere, porém, qualquer poder de administrar Justiça.

## PARTE I - A ANÁLISE DA QUALIDADE DA JUSTIÇA

A necessidade de análise da qualidade da Justiça surge como lógica a partir da historicamente lenta adoção pela Administração Pública das teorias e práticas de controle da gestão do setor privado lucrativo existente nas grandes empresas. Na Justiça, esse processo, como afirma Sauvé, J-P (2009), tem por base a consciência dos limites das análises puramente jurídicas do funcionamento da Justiça, as expectativas da população incluindo os próprios profissionais do setor sobre esse funcionamento e a vontade de melhorar a aplicação dos fundos públicos.

A qualidade dos recursos humanos (formação, contratação/nomeação e promoção), a qualidade dos recursos físicos (edifícios e seu mobiliário, carros/aviões e meios tecnológicos), a falta/abundância e a gestão/distribuição dos recursos financeiros, a avaliação de desempenho individual e institucional, com indicadores quantificados sempre que possível, a satisfação dos utilizadores/clientes/cidadãos, são critérios que se foram introduzindo em diferentes setores da Administração, nuns mais facilmente noutros menos, desde a cobrança de impostos, ao desempenho dos médicos e enfermeiros, aos resultados obtidos em exames pelos alunos e às publicações dos professores, entre outros. Muito naturalmente os intervenientes no sistema de Justiça também irão ou já estão a passar por esse processo. Tal como nos restantes setores há resistências, fruto da cultura organizacional existente, com o argumento central que não é possível pela natureza das atividades nem desejável pelas respetivas lógicas intrínsecas de funcionamento, transportar para a Justiça critérios da atividade empresarial. Na prática, esse processo acabará por se transformar numa reforma da Justiça que defina uma adaptação desse tipo de critérios a um serviço público que, apesar de não ter intervenientes diretamente eleitos pela população, as atuais Constituições dos países que tomam como referência o regime democrático, consideram o conjunto das suas principais instituições – os tribunais - como um dos órgãos de soberania, com o princípio da independência como pilar de relacionamento com os restantes poderes soberanos.

### DEBATE INTERNACIONAL

De forma geral, os autores que se debruçam sobre esta temática salientam que a qualidade da Justiça num país em concreto depende acima de tudo da conceção e do funcionamento de todo o sistema judicial. Pauliat (2007) chama mesmo a atenção para o facto do funcionamento do sistema requerer capacidades organizativas que não são da função do juiz mas sim de um gestor; logo, um bom juiz pode ser um mau gestor, ressentindo-se a qualidade do sistema desse facto. Jean, J-P (2007) coloca mesmo como primeiro critério para se pensar “a qualidade do sistema judicial em organização e funcionamento”. Assim não são apenas os juízes que proferem a sentença final que estão envolvidos na qualidade da Justiça, mas também os agentes e juízes de instrução, os advogados no processo de contraditório, os juízes dos tribunais de recurso e todos os

funcionários judiciais intervenientes. E também os intervenientes na execução da sentença, seja de cobrança de prestações pecuniárias ou de penhoras, seja de gestão de estabelecimentos do sistema prisional.

Para Hamaide, J. (2014), a base do conceito de qualidade da Justiça é a equidade e o modo com o cidadão envolvido nalgum litígio sente essa equidade. Esse mesmo autor nota que não há unanimidade ou consenso sobre o significado e a metodologia de medir a qualidade da Justiça, sendo que diferentes intervenientes ou observadores colocam como centrais diferentes aspetos, como a rapidez ou a qualidade das sentenças (juridicamente corretas, estruturadas com lógica e escritas de forma a todos poderem compreendê-las). Outros centram-se na existência de igualdade dos cidadãos perante a lei, na independência do poder judicial, na facilidade de acesso (a tribunais e a advogados oficiosos), e na efetiva execução das sentenças. Este autor salienta ainda que o poder judicial tem de ser equilibrado pelos restantes poderes, pois é essa a essência do funcionamento do sistema democrático, seja qual for o regime político em que se concretiza.

Frydman, B. (2007) situa o espaço simbólico da análise da qualidade da Justiça entre dois extremos: um primeiro que identifica qualidade com a aplicação lógica da lei, sendo o papel do juiz a construção de silogismos a partir da legislação existente e da situação com que se defronta; um segundo que identifica a qualidade com a apreciação da argumentação e conclusão do juiz à luz da lei e das condições de equilíbrio de interesses de grupos sociais e particulares na motivação das sentenças como um exercício de escolhas ponderadas pela equidade. Os autores que se situam no segundo extremo deste intervalo tendem a sobrevalorizar o papel social do juiz que além das capacidades de discernimento e de objetividade nos seus julgamentos tem ainda de ser um cidadão de vida irrepreensível segundo a moral social do seu tempo<sup>1</sup>.

A tendência concetual que permite um melhor acolhimento dos instrumentos com origem nas teorias de gestão privada considera como variáveis importantes de qualidade as que estão ligadas aos procedimentos de administração da Justiça como o custo, a eficácia, os atrasos nos prazos legais, que se podem aferir por indicadores quantitativos ou qualitativos, como são exemplo aqueles que surgem na recolha de dados da *Comissão Europeia para a eficácia da Justiça* (CEPEJ) do Parlamento Europeu: atribuição orçamental aos tribunais, estrutura desse orçamento (salários, equipamento tecnológico, custos da Justiça, edifícios, formação contínua, custos de acesso a Justiça), atribuição orçamental ao Magistério Público, tempo de execução das sentenças, número de processos instruídos, número de processos que transitaram em julgado. Berthier, L.(2011) refere, como exemplos da concretização desta tendência, os indicadores construídos pelo *Trial Court Performance Standards* nos EUA, o *Nova Scotia Judicial Development Project* no Canadá e o *Programa para o reforço da organização judiciária* (PRVO, em

---

<sup>1</sup> Veja se, por exemplo, o capítulo de livro e a bibliografia em nota de pé de página de Antoine Vauchez *Les jauges du juge. La justice aux prises avec la construction de sa légitimité (Réflexions post-Outreau)* em Mbongo, 2007, sobre o caso mais célebre de pedofilia em França.

holandês) da Holanda.<sup>2</sup> O *Trial Court Performance Standards* fornece 10 indicadores base de desempenho de uma jurisdição, sendo que o primeiro mede a percepção da qualidade das decisões por parte dos utilizadores: 1. acesso e imparcialidade (recolhido por inquérito aos utilizadores); 2. taxa de desempenho ou *ratio* processos entrados / processos saídos; 3. duração dos procedimentos; 4. tempo de processos em *stock*; 5. previsão e efetivação da data da audiência e do julgamento; 6. qualidade do *dossier* de acordo com as normas ISSO; 7. rácio cobrança / custos das multas; 8. taxa de utilização de jurados; 9. taxa de satisfação do pessoal judicial (recolhido por inquérito); 10. custo por *dossier*.

A metodologia que vamos adotar procura adaptar para a Guiné-Bissau as sínteses de Mbongo P. (2007) dos defeitos mais comuns da Justiça: lentidão, custo, distância geográfica, e complexidade ou dificuldade na compreensão das decisões por parte das partes e da população em geral, e de Sauvé, J-P (2009) que elabora uma síntese das correntes concetuais referidas, considerando como critérios de aferi o da qualidade da Justiça: a) o acesso; b) a celeridade e a previsibilidade do tempo de dura o do processo; c) a constância e a previsibilidade das sentenças para o mesmo tipo de casos; d) a qualidade das rela oes entre juízes e as partes em litígio; e) a clareza das decisões tomadas ou a motiva o escrita das sentenças; f) a possibilidade de execu o da sentença; g) a aceita o social da Justiça feita ou a legitimidade.

Note-se que muitos autores tendem a minorizar os efeitos da escassez de meios físicos, financeiros, tecnológicos e humanos com que se defronta a administra o da Justiça num Estado pouco desenvolvido como a Guiné-Bissau, a pobreza e o analfabetismo (absoluto ou funcional) de parte significativa da popula o bem como a tendência de alguns grupos sociais de “considerar normais certas práticas num clima de intocabilidade a raia a falta de consciência da ilicitude face   volatilidade dos valores, dos princípios, tecendo teias de interesses e trocas de favores que corroem o Estado de direito e a democracia”<sup>3</sup>. Tal escassez influencia diretamente a instru o dos processos, a produ o de meios de prova, as sentenças em tribunal de setor onde o mau português em que são escritas pode levar a interpreta oes pelo menos dúbias, como veremos no ponto de análise de processos.

Encontramos pouca bibliografia sobre a Justiça em países da África subsaariana (Stevens, J. 2000). Mesmo o instituto holandês TISCO (2009), no capítulo 2 do seu manual de acesso   Justiça, trata essas questões de forma transversal a vários países,

---

<sup>2</sup> A tentativa de quantificar a atividade da Justiça de forma a poder ser comparável em todos os países centra-se no *World Justice Project* que inclui a constru o do *Rule of Law Index* [ ndice do Estado de Direito], cujo relatório de 2014, tem 47 indicadores construídos a partir de 87 questões de percep o e 56 com base em experiências vividas dos inquiridos de 99 países e jurisdi oes. Pode ver-se mais informa o incluindo a metodologia da constru o dos indicadores em Botero, J. and Ponce, A. (2012) “Measuring the Rule of Law”. *WJP Working Paper* No. 2, disponível em

<http://worldjusticeproject.org/publication/working-papers/measuring-rule-law>

<sup>3</sup> Adaptado do discurso de Paula Teixeira da Cruz, Ministra da Justiça de Portugal numa conferência em Lisboa para assinalar o Dia Internacional contra a Corrup o, *Jornal Público*, 10 de Dezembro, 2014, p.6.

colocando três cenários na Serra Leoa, EUA (Seattle) e Ucrânia de famílias pobres que quando se defrontam com um problema legal têm 3 opções: 1ª apoiar-se nas suas próprias capacidades de resolver a questão; 2ª deixar a questão evoluir sem nada fazer aceitando eventuais consequências negativas; 3ª apoiar-se em mecanismos oficiais e não oficiais de Justiça para resolver a questão. Só a última, quando é possível, pode criar soluções equilibradas e aceites pelas partes. A primeira e a segunda só originam conflitos que se prolongam por muito tempo degradando a vida das famílias individual e socialmente.

Assim, para nós, quaisquer critérios de estudo da qualidade da Justiça têm de tomar em conta as condições de exercício dos seus intervenientes sem que essas condicionantes sirvam para justificar todo e qualquer tipo de funcionamento.

## A SITUAÇÃO DA JUSTIÇA NA GUINÉ-BISSAU

A Justiça na Guiné-Bissau independente começou por seguir a decisão da sua primeira Assembleia Nacional de 24 de Setembro de 1973, que na Lei n.º 1/73 veio consagrar que *“a legislação portuguesa em vigor à data da proclamação da independência da Guiné-Bissau mantém a sua vigência em tudo o que não for contrário à soberania nacional, à constituição da República, às leis ordinárias e aos princípios e objectivos do Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (P.A.I.G.C.)”*.

Tendo evoluído a partir da legislação portuguesa, a Constituição teve uma primeira edição em 1984; com a abertura política de 1991, a revisão em 1993 levou a constar no seu artigo 59.º, que os órgãos de soberania são o Presidente da República, a Assembleia Nacional Popular, o Governo e os Tribunais, estipulando ainda no mesmo artigo que a organização do poder político deve basear-se na separação e independência dos órgãos de soberania e na subordinação de todos eles à Lei Fundamental.

No seu Capítulo VII – Do poder judicial – nos artigos 119.º a 125.º, estrutura o sistema de Justiça com a orgânica comum à generalidade dos Estados laicos, com tribunais de diferentes instâncias, com a eleição do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça pelos seus pares e a quem o Presidente da República dá posse (Artigo 120.º, 2). Aprova a independência do juiz nas suas funções atribuindo-lhe o dever de obediência apenas e só *“à lei e à sua consciência”* (Artigo 123.º, 2). No artigo 119.º, afirma-se que *“os Tribunais são órgãos de soberania com competência para administrar a Justiça em nome do povo”*. Consagrando nos artigos 120.º e 121.º da mesma Constituição, a independência do poder judicial e dos respetivos juízes.

A Política Nacional para o Setor de Justiça para os anos de 2015-2019<sup>4</sup>, formulada pelo atual Ministério da Justiça, aprovada em Conselho de Ministros, tem como objetivos “*uma Justiça com a infraestrutura adequada a atender as demandas da sociedade, com atores judiciais devidamente qualificados e possibilitando a todos o acesso à Justiça e à cidadania*”, concretizando em medidas de política de criação de uma infraestrutura adequada e melhoria da já existente; execução de uma reforma legislativa; promoção de formação profissional e capacitação; garantia do acesso à Justiça e cidadania.

Os documentos de projeto do *Programa de Apoio aos Órgãos de Soberania e do Estado de Direito na Guiné-Bissau*, do *Relatório preliminar – Estudo diagnóstico do setor da Justiça na Guiné-Bissau* (Medina, Ismael *et al*, 2008), bem como a obra *Estudo sobre o acesso à Justiça na Guiné-Bissau: regiões de Cacheu e Oio e Sector Autónomo de Bissau* de Guerreiro (coord. Guerreiro, Sara *et al*, 2011) são suficientes para servir de enquadramento também ao presente estudo<sup>5</sup> (ver bibliografia).

Nesta última obra a estrutura do sistema formal de Justiça guineense está esquematizada no capítulo terceiro “Estrutura e entidades do sistema estadual de Justiça” com base na Constituição e na Lei n.º 3/2002, de 20 de Novembro - Lei Orgânica dos Tribunais (LOT) sintetizando-se nas duas figuras seguintes.

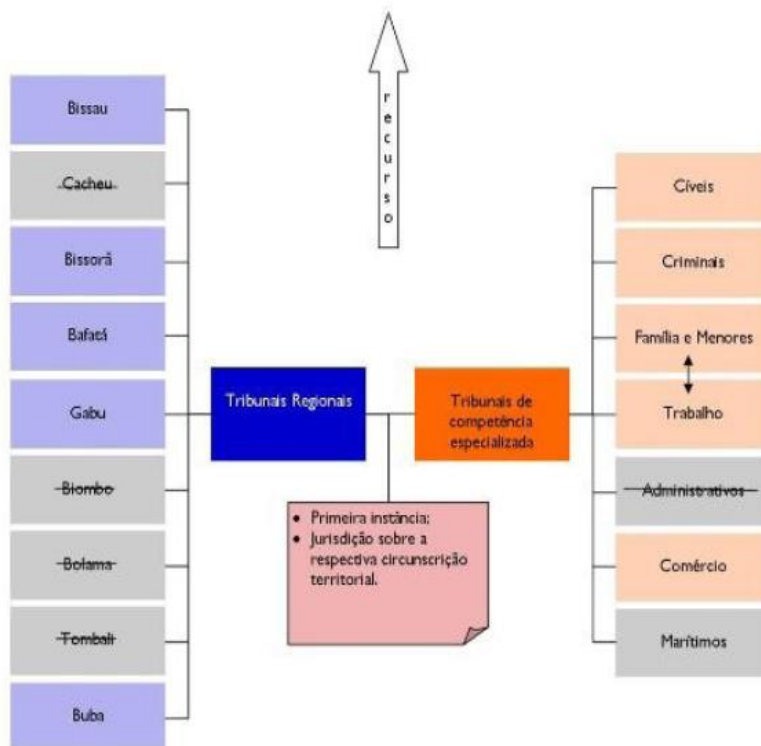
Não se refere o tribunal fiscal talvez porque neste momento não está inserido na estrutura dos tribunais, mas sim no Ministério das Finanças. Aliás o atual Governo no seu programa da Justiça critica este fato.

---

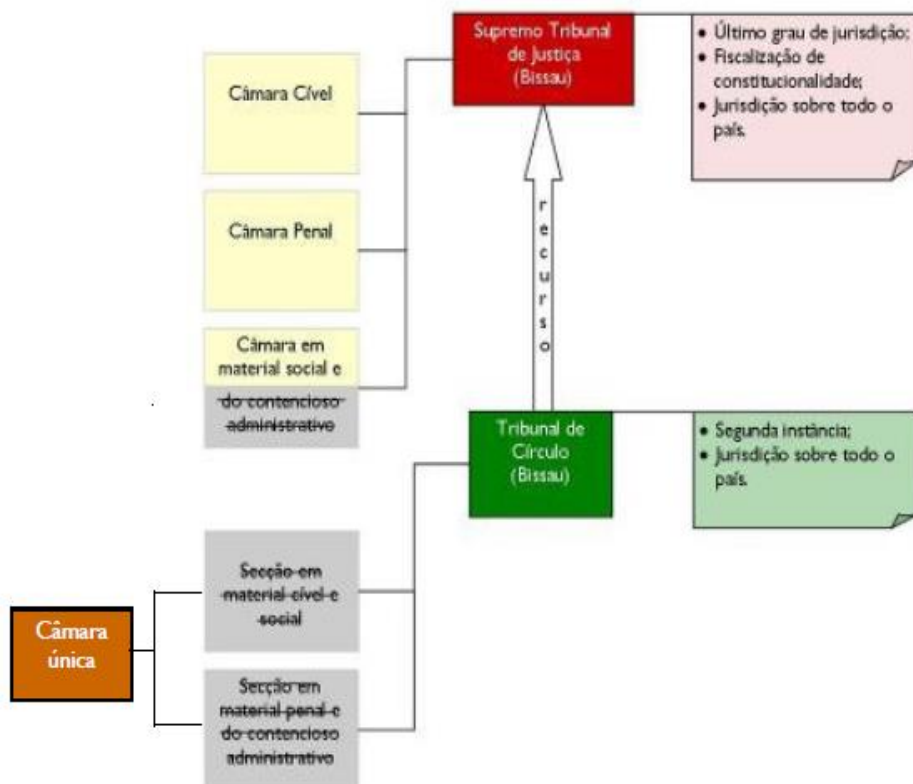
<sup>4</sup> Reformulação e atualização da Política Nacional para o Setor de Justiça para os anos de 2010-2015,

<sup>5</sup> Existe, para além de alguma investigação feita no tempo colonial pelo Centro Cultural da Guiné Portuguesa (ver site do projeto Memória de África e do Oriente <http://memoria-africa.ua.pt/>), o relatório do estudo elaborado pela Faculdade de Direito de Bissau e INEP (2012), sobre o

### ESTRUTURAS EXISTENTES AO NÍVEL DA PRIMEIRA INSTÂNCIA



### ESTRUTURAS EXISTENTES AO NÍVEL DO SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA E SEGUNDA INSTÂNCIA



Note-se a existência dos tribunais de pequenas causas, ou mais vulgarmente designados por tribunais de setor (que têm uma Lei orgânica específica de Outubro de 1993), que substituíram os Tribunais Populares de Base do período da luta de libertação e logo a seguir à independência e não têm instância, os juízes podem não ter formação em Direito, e deveriam funcionar na prática como juízes de paz, mais mediadores de conflitos que atores integrados no sistema judicial, embora com maior importância se estiverem em setores com pouco acesso a outro tipo de tribunais. Estes tribunais têm um âmbito civil e criminal (transgressões e contravenções, não marítimas; crimes a que corresponda pena de prisão até 2 anos, com ou sem multa, ou só pena de multa) e aqueles que visitámos em Bissau trabalham em condições deploráveis de falta de espaço para juízes, advogados e funcionários, de segurança pelo fácil acesso e roubo de processos e pela ausência de polícia destacada para os mesmos e de condições de higiene e de conservação de processos e demais documentação. Fazem ainda parte do sistema o Ministério Público (com o Procurador-Geral da República nomeado pelo Presidente da República), a Ordem dos Advogados e as forças policiais. Constatámos pelos processos analisados que os tribunais

Esta estrutura sistémica é similar àquelas que encontramos noutros países e conceptualmente parece-nos adequada a organização do sistema judicial.

A análise de síntese da situação da Justiça na Guiné-Bissau de acordo com o atual Governo<sup>6</sup> na definição da sua política para o setor não contraria o que Medina (2008) já afirmava “*Os problemas comuns a todas as instalações onde funcionam as entidades do sistema estadual de Justiça são a necessidade urgente de reparações e pintura, a falta de instalações sanitárias, falta de energia elétrica e água potável e de equipamentos básicos de escritório, como mesas e cadeiras. Para agravar, a maioria destas instalações não são próprias das entidades que ali funcionam. Acresce ainda que, na maior parte dos arrendamentos destas instalações, as rendas estão em atraso relativamente a largos períodos de tempo, pelo que os particulares equacionam propor ações de despejo... dos próprios tribunais*”. Como se pode inferir, sem eletricidade não há sistemas informáticos nem internet<sup>7</sup> e a utilidade dos próprios computadores é reduzida às regiões e às horas em que há energia. Coloca-se ainda o problema da falta de acesso a tribunais pela distância ou pelo mau estado das estradas que isola povoações sobretudo no Sul do país em época de chuvas como detetou o Observatório dos Direitos na recolha de indicadores em 2014 (Tabela 2).

<sup>6</sup> Supomos que os Relatórios da Inspeção levados a cabo pelo Conselho Superior da Magistratura conterão dados e análises extremamente úteis para se compreender a situação da Justiça no país. Mas o Presidente do Supremo considerou, em Dezembro de 2014, que tais relatórios eram documentos internos negando que a equipa deste estudo tivesse qualquer acesso aos mesmos.

<sup>7</sup> A internet permite aos juízes a consulta de processos de outros casos análogos em diferentes países e de bases de dados, sendo um auxiliar precioso na elaboração e motivação das sentenças. Mas, com a ausência de eletricidade permanente durante muitos anos, o uso de máquinas de escrever de fita continua a ser a situação normal nas secretarias dos tribunais como podemos confirmar nas visitas efetuadas.



**Tabela 2**  
**Distância média entre habitação e um tribunal de primeira instância**

Região	km
Bafatá	27.0
Biombo	19.0
Cacheu	12.0
Gabu	20.0
Oio	8.0
Quinara	69.0
Tombali	20.0
SAB (estimado)	2,5

**Fonte: Observatório dos Direitos, Bissau**

O estudo referido de recolha de indicadores permite igualmente verificar a má qualidade das condições para os detidos nos centros de detenção geridos pelos polícias. Como se pode verificar nesse estudo (Sangreman, 2015, pág.62-66) a avaliação dessas condições revela em que grau é baixa a qualidade de ventilação, cobertura, dormitório, acesso a água e a alimentação:

- *as condições de dormir são más ou péssimas;*
  - *a ventilação é má ou péssima ou regular;*
  - *a cobertura maioritariamente é boa e razoável, sendo a condição onde há uma maior distribuição entre melhores e piores condições;*
  - *não existe senão pontualmente acesso livre a água;*
  - *não são fornecidas refeições e o acesso a cozinhar é minoritário.*
- (...)

*Nas prisões de Bafatá e Mansoa as condições são melhores sendo em ambas a ventilação e o dormitório regular, a cobertura boa e com acesso a água e a alimentação. (idem, pág. 63)*

A limitação estrutural da má qualidade dos registos e cadastros também influencia o funcionamento da Justiça. Ter bilhete de identidade atualizado, morada conhecida, ter a certeza da morte de alguém num processo sucessório, ter títulos de utilização privada da terra<sup>8</sup> ou de propriedade de outros bens móveis ou imóveis, saber quantos processos entraram num tribunal, quantas queixas foram apresentadas à polícia de uma região,

<sup>8</sup> Pela Constituição da Guiné-Bissau o proprietário da terra é o Estado (artigo 12.º)

quantos presos existem nos centros de detenção num determinado momento, etc.. Todos os atos da vida humana que a sociedade ligou a um documento escrito têm no país registos muito defeituosos quando avaliados pela comparação de dados, por exemplo, no recenseamento geral da população ou em inquéritos por amostragem como os MICS da UNICEF. Na prática, a Justiça Tradicional fornece à Justiça Formal um conjunto de dados por memória pela ausência de fontes escritas.

Todo o sistema judicial – os Tribunais, o Ministério Público, a Polícia Judiciária e a Ordem dos Advogados – sofrem as consequências deste estado das infraestruturas. E por consequência a qualidade da Justiça ressent-se desse estado de coisas.

Como afirma Guerreiro, Sara et al. (2011) *“a falta de estrutura compromete a qualidade do trabalho, sendo que o que é realizado decorre apenas do abnegado comprometimento dos profissionais que laboram no sector da Justiça. Impede, também, um registo e tratamento de dados importantes para o planeamento das políticas públicas e acompanhamento fiel da produtividade do setor. A falta de números fíáveis impede a constatação precisa das questões ligadas a celeridade processual e do número de processos pendentes.”*

No trabalho executado por essa equipa, são apresentados, na página 21, quadros de síntese dos principais problemas detetados no inquérito desenvolvido e que se podem considerar como perfeitamente articulados com as conclusões do presente estudo:

- **Obstáculos à apresentação de uma queixa/interposição de um processo judicial**
- **Obstáculos durante o processo judicial**

Falta de conhecimento sobre os direitos humanos e formas de reacção perante as autoridades estaduais de justiça;  
Falta de instrução;  
Falta de recursos financeiros;  
Questões de mentalidade e tradição, que estão ligadas (especialmente nas regiões) ao recurso a outras formas de resolução dos conflitos, *maxime* o recurso à justiça tradicional;  
Insuficiência de estruturas estaduais ou falta de estruturas próximas;  
Falta de confiança nas autoridades estaduais;  
Morosidade e burocracia do sistema estadual de justiça;  
Corrupção  
Interferência dos “grupos imunes” (militares, políticos, pessoas com forte poder económico, etc.)

Insuficiência de meios económicos por parte do queixoso para prosseguir com a acção  
Ausência de condições de infra-estruturas para o funcionamento dos tribunais  
Falta de colaboração entre as diferentes instituições que intervêm na realização de justiça  
Baixo nível de capacitação e formação dos recursos humanos que intervêm na prestação dos serviços  
Não envolvimento do poder tradicional na realização de justiça  
Falta de fiscalização das autoridades estaduais de justiça  
Falta de meios de transporte para deslocação  
Falta de materiais de serviço  
Falta de recursos humanos  
Falta de instalações para os operadores judiciais deslocados  
Falta de informatização dos processos  
Falta de legislação e livros  
Corrupção  
Interferência dos “grupos imunes” (militares, políticos, pessoas com forte poder económico, etc.)

- **Obstáculos à execução da sentença**

Falta de estabelecimentos prisionais  
Falta de meios de deslocação  
Falta de recursos humanos  
Falta de bens (dos particulares) para penhorar  
Falta de condições de segurança dos operadores judiciais  
Interferência dos “grupos imunes” (militares, políticos, pessoas com forte poder económico, etc.)

À falta de meios físicos para a Justiça funcionar juntam-se os atrasos no pagamento de salários a juízes, polícias e funcionários judiciais, criando um caos onde a criminalidade organizada, os crimes de alta complexidade e o narcotráfico encontram um terreno fértil para as suas ações. Quando inquiridas, as pessoas nas regiões sobre as quais incidiu o estudo de Guerreiro, Sara *et al* (2011) identificaram os grupos sociais que têm imunidade perante o sistema judicial de forma unânime como sendo os militares, os políticos, as autoridades policiais e as pessoas mais ricas. “*Nalguns casos, foram indicados os próprios profissionais da Justiça: magistrados, advogados, etc.*” Veja-se também nesta questão o estudo sobre Impunidade elaborado por Mendes, P.R. (2013, pág. 50 e seguintes) para a LGDH.

## A METODOLOGIA

O atual projeto Observatório dos Direitos tem desenvolvido várias componentes ou subprojetos dos quais a recolha de indicadores na área da Justiça nas várias regiões do país e no SAB e o presente estudo sobre a qualidade da Justiça guineense fazem parte, tendo já editado um livro sobre as recolhas desses indicadores no primeiro ano.

Para além da primeira fase de pesquisa bibliográfica, este estudo assenta numa análise dos seguintes elementos:

- legislação processual civil e penal, Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, Lei de Acesso ao Direito e à Justiça e regulamento das custas processuais;

- entrevistas com a Ministra da Justiça e com representantes dos vários operadores judiciários – magistrados judiciais, do Ministério Público, advogados e funcionários judiciais (Ver anexo I);

- inquérito ao qual responderam cerca de 10% dos profissionais de cada uma das profissões forenses num total de 35 respondentes; tal inquérito foi pensado para ser dirigido a magistrados judiciais, magistrados do Ministério Público, advogados inscritos na Ordem e técnicos de assistência jurídica. Os funcionários judiciais não foram inquiridos, pois tal obrigaria a um processo mais demorado e com um orçamento mais alto dado o seu número ser elevado e geograficamente espalhados pelo território, o que não sucede com os restantes cuja distribuição é mais desequilibrada a favor de Bissau. Dada a dimensão do universo, uma amostra desta dimensão é suficiente para o pretendido embora a totalidade de inquéritos não atinja os 100, número que em geral a teoria da amostragem aponta como necessário para uma relevância estatística que permita inferir os resultados para o universo de base. A alternativa, fora do orçamento e calendário deste estudo, seria inquirir a totalidade dos intervenientes e uma amostra da população potencialmente beneficiária ou que já tivesse recorrido à Justiça em todas as regiões e no SAB. As respostas obtidas são um dos elementos de análise, quanto a nós significativo, mas a ser olhado com bom senso dado o número de inquéritos;

- análise de um conjunto de 21 processos judiciais findos, sem que fosse pretendido ter uma amostra probabilística;

- visita a diversos tribunais, todos em Bissau. Foram visitados o Tribunal da Relação, o Tribunal Regional – Vara Criminal, Secção de Transgressões, Vara Cível, Tribunal de Comércio, Secção de Família Menores e Trabalho, e dois Tribunais de Setor;

### Os temas das entrevistas e do inquérito

A transparência, a isenção e a imparcialidade, qualidade das sentenças, nomeação de defensor oficioso, percepção sobre o sistema em geral dos intervenientes e dos beneficiários (grau de satisfação, compreensão das sentenças e campanhas de informação), custos e cofre dos tribunais, funcionamento (formalismo, regras processuais, condições de trabalho), articulação com as polícias, morosidade (carências de magistrados, distribuição, volume de trabalho, respeito pelos prazos, expedientes dilatórios, faltas a diligências), tempo de detenção e de prisão preventiva desmotivação de funcionários, desresponsabilização de magistrados.

Nas entrevistas incluiu-se a percepção sobre o sistema judicial em geral na atualidade do país e solicitaram-se dados mais objetivos de número de magistrados por vara, processos entrados, pendentes e finalizados aos intervenientes que estão em posição institucional de os obter, já que a produção de dados estatísticos é extremamente deficitária.

## PARTE II – A QUALIDADE DA JUSTIÇA NA GUINÉ-BISSAU

### DADOS ESTATÍSTICOS DA ATIVIDADE JUDICIAL

Na elaboração deste estudo deparámo-nos, à partida, com a falta de um registo fiável, para fins estatísticos, dos processos judiciais iniciados em cada ano, dos processos findos, e das pendências, o que impossibilita um apuramento quantitativo e uma análise criteriosa.

Tal falta impede um apuramento detalhado não só ao nível de cada tribunal, mas também a nível global.

Importa aperfeiçoar e melhorar o sistema de registo e de acompanhamento dos processos, com obtenção de dados estatísticos fiáveis, essenciais para uma análise fácil, eficiente e segura, que conferirá maior transparência e credibilização ao sistema de Justiça, e que permitirá detetar com rigor os estrangulamentos, as carências e ainda as eventuais falhas de produtividade, a exigir uma atuação pontual.

Tal registo deverá contemplar os processos iniciados em cada ano judicial, destringendo a sua natureza, os processos findos no mesmo período e aqueles em que houve interposição de recurso.

Partimos do pressuposto de que a Justiça é um órgão delegado da produção estatística, e que é essencial que esta seja produzida com base em critérios pré-definidos e uniformes, em todo o país.

Os dados estatísticos são essenciais para detetar as insuficiências e falhas organizacionais, para captar os índices de produtividade de cada magistrado e de cada tribunal, sendo imprescindíveis para sustentar qualquer reforma.

Desejavelmente deve tornar-se obrigatório, e sobretudo efetivo, o envio anual ao Ministro da Justiça, pelo Conselho Superior da Magistratura e pelo Conselho Superior do Ministério Público, de um relatório anual sobre cada um dos tribunais e serviços do Ministério Público, com todos os elementos estatísticos apurados. Tal prática assegurará a desejável transparência na perceção da produtividade, dos bloqueios e deteção das carências existentes e dos meios a afectar e medidas a adotar.

### Condições físicas de funcionamento

Das visitas efetuadas aos tribunais situados em Bissau, onde a situação será francamente melhor do que na maioria dos restantes tribunais do país, dos resultados apurados no inquérito e das entrevistas efetuadas junto de magistrados judiciais, do Ministério Público, de advogados e de representantes dos funcionários judiciais, resulta

evidente a carência de instalações, com condições adequadas ao bom funcionamento dos tribunais.

Existem tribunais instalados em edifícios degradados, com falta de condições de salubridade, de higiene e de conforto mínimo, constatando-se a falta generalizada de instalações sanitárias em número suficiente, de gabinetes em número adequado para os magistrados<sup>9</sup>, a carência de salas de audiência, a inexistência de zonas destinadas ao público bem definidas, de salas de advogados, de salas para as testemunhas, e ainda de espaços para arquivo, com condições adequadas de conservação e de segurança.

São generalizadas e justificadas as queixas de degradação e falta de segurança das instalações dos tribunais, tendo-se constatado a verificação de vários assaltos e furtos mesmo de processos em curso.

Há que assegurar o fornecimento regular de energia elétrica a todos os serviços de Justiça. Dois Tribunais de Setor que visitámos não dispunham de energia elétrica, nem das mínimas condições de funcionamento.

Os espaços físicos destinados às secretárias são manifestamente insuficientes e acanhados para o número de funcionários que aí trabalham, e não reúnem as condições mínimas exigíveis.

Acresce que há tribunais instalados em imóveis arrendados, verificando-se situações de falta de pagamento das rendas devidas, o que constitui uma situação inaceitável e geradora de descrédito para as instituições judiciais e para o próprio Estado.

É, também, notória, generalizada e gritante a carência de equipamentos e de meios técnicos – computadores, impressoras, fotocopiadoras e máquinas de escrever – o que constitui um fator de falta de produtividade e de desmotivação dos operadores judiciais.

Além das visitas efetuadas a tribunais e dos resultados dos inquéritos e entrevistas, acima referidos, as situações críticas descritas são confirmadas de forma abundante pela bibliografia, antes referida, e pelos estudos anteriormente efetuados sobre o Estado da Justiça no país.

Está nesta data em curso um levantamento sobre as carências e a situação dos tribunais, que, pelos dados já trazidos a público, espelha tudo o que antes se deixou descrito.

Importa melhorar, urgentemente, as infraestruturas e condições físicas dos tribunais – edifícios, espaços, mobiliário, equipamentos técnicos e materiais – o que se torna essencial para garantir um funcionamento regular da Justiça, para contribuir decisivamente para a dignificação e independência da função jurisdicional e para gerar uma maior motivação em todos os operadores judiciais.

---

<sup>9</sup> Referiram em entrevista que existe um tribunal onde há um gabinete com 3 secretárias para 6 magistrados. Quem chega primeiro ocupa as secretárias...

Está actualmente em construção um edifício para instalação do Supremo Tribunal de Justiça, da Procuradoria-Geral da República, do Tribunal de Contas e eventualmente do Tribunal de Círculo.

Parece-nos no entanto, bem mais premente e coerente com o programa do atual governo a intenção constitucional de proporcionar um acesso a uma Justiça de qualidade a toda a população, a necessidade de construir um edifício de raiz destinado a instalar todas as Varas e Secções do Tribunal Regional de Bissau, com afetação e distribuição de espaços físicos adequados para assegurar condições de trabalho a magistrados judiciais (gabinetes individuais), do Ministério Público, aos funcionários judiciais, com salas de audiências, salas de testemunhas, salas de advogados (para consulta de processos), espaços de espera e de atendimento dos cidadãos bem definidos, instalações sanitárias dignas e espaços para arquivo. O projeto deste edifício deve considerar a necessidade futura de ampliação do mesmo, uma vez que é previsível o crescimento do volume de processos, que no presente não é, sequer, muito expressivo.

## AS VERBAS DE FUNCIONAMENTO DA JUSTIÇA

O Orçamento do Estado afetou à Justiça, no ano de 2015, uma parcela correspondente a 1,5%, sendo que no período de 2008-2012 a variação média foi de 3 % (Programa de Reforma da Justiça 2015-2019, pág. 134) do Governo. Este valor deve ser reforçado para fazer face às carências que importa suprir e reparar.

As receitas das custas judiciais destinam-se ao Cofre dos Tribunais, que é gerido por um Conselho composto por cinco elementos. Este Conselho é presidido por um Juiz Conselheiro nomeado pelo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, e composto ainda por um vice-presidente indicado pelo Ministério Público, por dois funcionários e um secretário.

As receitas do Cofre provêm das contas de cada um dos tribunais, e com as mesmas são suportadas nomeadamente as despesas com o pessoal contratado dos tribunais (nomeadamente com motoristas, empregadas de limpeza e seguranças), assistência dos equipamentos, materiais consumíveis, internet e custos com geradores.

Não há um controlo externo e efetivo das receitas do Cofre, sendo recomendável e conveniente que a gestão do mesmo seja efetuada por um profissional da área financeira e não por magistrados.

Tais contas deverão ser apresentadas anualmente e sindicadas pelo Tribunal de Contas, para assegurar uma gestão rigorosa e transparente destes dinheiros públicos, sendo bastante generalizado o sentimento de falta de transparência na gestão do referido Cofre, seja nas entrevistas seja nas respostas aos inquéritos.

Impõe-se a afetação de maiores recursos em sede de Orçamento do Estado à área da Justiça, de modo a assegurar o pagamento atempado das rendas das instalações, dos salários a todos os operadores judiciários, e dos custos de funcionamento dos tribunais, de forma a evitar falhas e insuficiências nos meios humanos e físicos necessários ao regular e normal funcionamento dos tribunais e das instituições conexas e, por último, para que não seja dada uma má imagem destas instituições judiciárias.

## A QUALIDADE DO PROCESSO JUDICIAL

Da análise de um conjunto de processos judiciais e das respostas aos inquéritos efetuados a magistrados judiciais, do Ministério Público e advogados, foi possível constatar falhas técnicas graves e frequentes.

No que toca aos magistrados judiciais as deficiências técnicas verificadas, com maior frequência, foram as seguintes:

- atropelo das regras processuais civis e penais;
- prática de atos inúteis e erros na tramitação dos processos;
- incúria na redação de despachos e sentenças, por falta de adequada revisão;
- falta de fundamentação adequada de decisões;
- incumprimento reiterado das regras relativas às custas processuais, com prejuízo para o cofre dos tribunais e sem que de tal prática sejam retiradas as consequências legais;
- despachos sem data e sem assinatura do magistrado;
- demoras injustificadas na prolação de despachos e de sentenças, com particular acuidade em processos de carácter urgente (providências cautelares);
- falta de controlo dos processos e do trabalho da secretaria.

Relativamente aos funcionários judiciais as deficiências mais frequentes são:

- falta de preparação técnica;
- falta de meios de deslocação para cumprimento de citações e notificações;
- erros de procedimento, frequentes e graves, na tramitação dos processos;
- falhas reiteradas na numeração das páginas dos processos e na organização dos mesmos;



- negligência no cumprimento dos prazos legais, demoras injustificadas e inaceitáveis no cumprimentos das decisões judiciais e “esquecimento” de processos nos armários;
- desrespeito e desatenção pelo cumprimento das regras relativas às custas processuais.
- por falta de meios adequados, é comum as notas de citação, de notificação e as atas serem manuscritas.

Como medidas adequadas a corrigir as situações antes descritas, sugere-se que sejam adotadas as seguintes:

- a) Que, de futuro, se aposte na formação inicial de magistrados e de funcionários judiciais, que venham a ser admitidos, através de ações de formação e, preferencialmente, através de cursos de práticas processuais;
- b) Que se invista na formação e na requalificação dos diversos operadores judiciários – através de ações de formação contínua, ao nível dos conhecimentos técnicos e dos conhecimentos em informática – como forma de melhorar o sistema e modernizá-lo de forma gradual.;
- c) Relativamente aos magistrados judiciais será da maior importância que sejam celebrados protocolos com países que tenham um sistema jurídico semelhante, e que se criem bolsas que permitam a sua permanência, por períodos de curta duração, mas com alguma frequência, nesses países, com vista a um aprofundamento e melhoria dos conhecimentos técnicos;
- d) Além disso, sugere-se a criação regular de ações de formação permanente ou continuada, na qual participem os magistrados em funções, orientadas e conduzidas por magistrados dos tribunais superiores, nacionais e estrangeiros, com prévia definição de conteúdos e objetivos;
- e) Informatização gradual dos tribunais e modernização dos serviços, com vista a melhorar a sua resposta e eficiência, assegurando a confidencialidade e o segredo de Justiça;
- f) Criação e aplicação generalizada de minutas-modelo para atos de expediente corrente – citações, notificações, ofícios, atas de diligências judiciais – de modo a facilitar e agilizar o expediente das secretarias.

## DISTRIBUIÇÃO DOS MAGISTRADOS

Verificou-se uma desproporção expressiva na distribuição dos magistrados judiciais pelas três instâncias existentes.

O número de juízes-conselheiros no Supremo Tribunal de Justiça é de sete, incluindo o seu Presidente e o Vice-Presidente. A pendência neste tribunal é diminuta.

O número de juízes-desembargadores é de quatro. No ano de 2014 deram entrada neste tribunal 214 processos, havendo no início de Maio de 2015 uma pendência de cerca de 350 processos.

O número de juízes de primeira instância, no Tribunal Regional de Bissau é de 22. Estes magistrados judiciais estão assim distribuídos:

- Vara Criminal – três juízes. No ano de 2014 deram entrada neste tribunal cerca de 130 processos, e no ano de 2015, até ao início de Maio cerca de 60;

- Juízo de Instrução Criminal – um juiz, único em todo o país;

- Juízo de Transgressões – dois juízes;

- Vara Cível – cinco juízes. No ano de 2014 deram entrada neste tribunal 249 processos, e no ano de 2015, até ao início de Maio 113; - Tribunal de Comércio – quatro juízes. No ano de 2014 deram entrada neste tribunal cerca de 200 processos, existindo atualmente uma pendência de cerca de 300 processos;

- Tribunal de Família, de Menores e Trabalho – quatro juízes. No ano de 2013 deram entrada neste tribunal 483 processos de Família e de Menores e 63 de Trabalho. No ano de 2014 deram entrada neste tribunal 440 processos de Família e de Menores e 95 de Trabalho;

- Juízo de Execução – três juízes. No ano de 2014 deram entrada neste tribunal cerca de 200 processos, e no ano de 2015, até ao início de Maio foram registados 54 novos processos.

Tomando como termo de comparação o sistema judicial português, inspirador do da República da Guiné-Bissau, verifica-se que ali existe uma pirâmide clara, em que a primeira instância integra um número de magistrados que representa cerca de 25 vezes o número de juízes conselheiros e cerca de cinco vezes o número de juízes desembargadores. Em suma, existe uma pirâmide clara, decorrente da convicção de que a qualidade do acesso à Justiça se fazer em primeiro lugar pela capacidade do sistema judicial de instruir, julgar e executar as questões colocadas pela população em primeira instância.

Nas entrevistas e contatos mantidos, com vista à elaboração deste estudo, foi-nos dado a conhecer que estará em perspetiva o aumento do quadro de magistrados judiciais

do Supremo Tribunal de Justiça, com a nomeação de mais três juízes conselheiros, e do quadro do Tribunal da Relação, com a nomeação de mais oito novos juízes desembargadores.

Na verdade, se existe necessidade de aumentar o número de juízes a mesma é particularmente sentida ao nível da primeira instância, e em especial na Vara Criminal de Bissau.

Com efeito, como se disse atrás, esta Vara Criminal dispõe de apenas três juízes, os quais compõem o único tribunal coletivo competente para julgar os processos de natureza criminal de maior gravidade e mais complexos.

Ora, o número de acusações deduzidas pelo Ministério Público em processos-crime, cuja competência cabe à Vara Criminal de Bissau, tem vindo a aumentar expressivamente, sendo manifesta a impossibilidade material deste tribunal proceder ao seu julgamento em tempo razoável.

Urge, por isso, e no mínimo, criar mais uma Vara Criminal no Tribunal Regional de Bissau, com a nomeação de três novos juízes, de modo a assegurar não só o princípio do juiz natural, mas também uma resposta atempada e eficaz por parte deste tribunal.

A irracionalidade na distribuição dos recursos humanos exige uma atuação pronta de forma a evitar uma acumulação de processos de recuperação muito difícil e, acima de tudo, o descrédito e a deterioração ainda maior da qualidade da Justiça .

Tomando como certa a informação obtida nas entrevistas, é incompreensível o projetado aumento do quadro de magistrados do Supremo Tribunal de Justiça, que além de não ter o menor sentido ou justificação, dada o diminuto número de processos aí pendentes, só vai acentuar a irracional desproporção já existente entre o número de juízes de primeira instância e do Supremo Tribunal de Justiça.

Tal situação evidencia a necessidade de racionalizar e corrigir, no futuro, tal assimetria, devendo aumentar-se o quadro de juízes de primeira instância, com particular acuidade no que toca à Vara Criminal do Tribunal Regional de Bissau, e manter-se ou, mesmo, reduzir-se progressivamente, o quadro de juízes do Supremo Tribunal de Justiça, apesar de este tribunal superior acumular a competência para apreciação e julgamento dos recursos relativos a questões de constitucionalidade.

## FUNCIÓNÁRIOS JUDICIAIS

No que toca aos funcionários judiciais detetaram-se as situações a seguir enumeradas, que importa solucionar e que, a nosso ver, constituem reivindicações perfeitamente justificadas destes operadores judiciários:

- deficiência das condições de trabalho, por ausência de espaços de trabalho adequados, de condições de segurança, de falta de equipamentos e de meios técnicos (energia permanente, computadores, máquinas fotocopiadoras, e impressoras);

- no plano da produção legislativa, importa criar o estatuto dos funcionários judiciais e a lei orgânica das secretarias judiciais e do ministério público;

- é premente a criação de um órgão – Conselho de Oficiais de Justiça - no Ministério da Justiça, presidido pelo Diretor Geral da Administração da Justiça, ou por magistrado a nomear pelo Ministro da Justiça, ao qual sejam atribuídas funções disciplinares, de inspeção, classificação, movimentação, promoção e colocação dos funcionários judiciais. Atualmente tais competências cabem ao Conselho Superior da Magistratura, mas não tem havido inspeções periódicas e regulares, e nas que ocorreram não houve atribuição de notas e de classificações;

- criação de um curso de formação inicial, cuja frequência, com aproveitamento, seja condição de acesso à profissão;

- seminários de formação contínua para aperfeiçoamento e melhoria dos conhecimentos técnicos dos funcionários judiciais existentes, em especial no que toca à formação relativa à contagem das custas dos processos;

- regularização no pagamento em atraso das diferenças salariais decorrentes de promoções.

## MAGISTRADOS JUDICIAIS

Quanto aos magistrados judiciais verificou-se não existirem inspeções regulares e periódicas.

A inspeção dos magistrados judiciais é efetuada atualmente através de um magistrado de um tribunal superior, que é nomeado pelo Conselho Superior da Magistratura.

Não existe um corpo permanente de inspeção, o que será desejável e mesmo necessário.

A classificação é proposta pelo Inspetor e homologada/ou não pelo Conselho Superior da Magistratura, que pode decidir inclusivamente pela sua alteração.

Ora, tais inspeções ordinárias deverão ter lugar a primeira vez decorrido um ano sobre a permanência em lugar de primeiro acesso e, posteriormente, com uma periodicidade de três anos.

Para além disso, poderá haver inspeções extraordinárias, a requerimento do magistrado, decorridos dois anos sobre a inspeção anterior, ou, em qualquer altura, por iniciativa do Conselho Superior da Magistratura.

A fiscalização do desempenho dos magistrados tal como a dos funcionários judiciais, deve ocorrer através de inspeções periódicas e regulares, idealmente de três em três anos, através de um inspetor, ou corpo de inspetores, nomeado para exercer tais funções durante um período de tempo pré-fixado, as quais vão permitir detetar em tempo útil as falhas e desvios do sistema, que importe corrigir, e atribuir uma classificação aos magistrados.

## ACESSO À JUSTIÇA

Aperfeiçoamento do sistema de acesso à Justiça por todos os cidadãos, nas vertentes da informação, do aconselhamento (consulta jurídica) e do apoio judiciário.

Constata-se a inexistência de serviços de Justiça que cubram todo o território, assegurando uma Justiça de proximidade e acessível. Não há verbas inscritas no Orçamento do Estado que assegurem a assistência judiciária e o acesso aos tribunais aos mais carenciados.

No campo da informação serão essenciais ações de divulgação e de sensibilização da população para os direitos humanos e o acesso à Justiça, através sobretudo da rádio e também da televisão, e a criação de uma disciplina de Cidadania, nos programas curriculares de ensino, com difusão das noções básicas de Direito, de modo a contribuir para a criação de consciência jurídica na população.

A melhoria e aprofundamento do apoio judiciário no domínio da consulta jurídica e do patrocínio judiciário, para proteção dos grupos mais desfavorecidos e vulneráveis (economicamente mais desfavorecidos, os de mais débil escolarização, menores, mulheres, deficientes, população penitenciária e refugiados).

A consulta jurídica tem sido assegurada pelo Centro de Acesso à Justiça (CAJ), que também processa os pedidos de nomeação de patrono, solicitando tal nomeação à Ordem dos Advogados. A Ordem dos Advogados efetua a nomeação do advogado e informa o Ministério da Justiça dos pedidos de nomeação de patrono. O pagamento dos honorários ao patrono nomeado foi assegurado, até há algum tempo, pelo PNUD, através do CAJ, após a apresentação de um relatório da atividade desenvolvida pelo advogado.

Entretanto, o PNUD deixou de suportar tal encargo e o Ministério da Justiça não tem efetuado qualquer pagamento, o que tornou não funcional e mesmo inoperante o sistema de nomeação de patrono.

Urge uma alteração da situação existente, de modo a assegurar o regular funcionamento do apoio judiciário, com a remuneração dos serviços prestados pelos patronos nomeados, sem o que a Justiça fica posta em causa e a defesa dos direitos dos cidadãos mais carenciados e desprotegidos é inoperante e ineficaz.

No processo penal, e quando não é constituído advogado, a nomeação de defensor oficioso é efetuada pelo juiz do processo, que fixa os honorários e os integra nas custas.

Por outro lado, importa diminuir os custos e agilizar o processamento burocrático na obtenção do atestado de insuficiência económica, gerador de sérias dificuldades na obtenção do apoio judiciário.

## MAPA JUDICIÁRIO

Constata-se a inexistência de um mapa judiciário pensado em função das dificuldades de comunicação, da realidade social do país e das restrições e constrangimentos económicos.

A possibilidade de criação de tribunais itinerantes, criando-se um corpo de magistrados e funcionários que os integrem, para assegurar uma Justiça de proximidade e igualdade de direitos a uma parte significativa da população, que habita nas zonas mais isoladas, efeitos que a falta de transportes terrestres e o estado das estradas sobretudo na época das chuvas, e de outros meios tem acentuado, deve ser uma hipótese de trabalho a considerar. Tais tribunais deverão ter competência em todo o território e destinam-se a acorrer aos tribunais em situação de rutura, com uma pendência excessiva, ou sem magistrado.

## PROCESSO CIVIL

Reforma da legislação processual civil, com eliminação de atos processuais inúteis, redução do tempo de outros e supressão de fases do processo, de modo a tornar o processo mais desburocratizado, ágil e fluído, sem afetar as garantias de defesa e os direitos fundamentais. É generalizada a ideia, em todos os operadores judiciários, de que existe excesso de formalismo e de que é premente a necessidade de simplificação das regras processuais.

O processo civil deverá aproximar-se do tipo petição inicial, contestação, julgamento e sentença. O pagamento dos preparos deve acompanhar cada um dos articulados. As provas devem ser requeridas com cada um dos articulados, devendo as partes apresentar as testemunhas no julgamento, apenas sendo notificadas as testemunhas hostis ou que a parte demonstre ter dificuldade em as fazer comparecer no julgamento.

Disponibilização de meios para reforçar o princípio da oralidade, com a gravação da prova, incluída num processo de utilização progressiva dos meios informáticos no registo dos atos e na elaboração das peças processuais, com desenvolvimento de programas de formação.

Garantia do duplo grau de jurisdição, em matéria de facto e de direito de modo a assegurar o direito ao recurso e à reapreciação das sentenças proferidas em primeira instância por tribunal superior, por juízes mais experientes e em regra de forma coletiva.

## FUNIONAMENTO DOS TRIBUNAIS

O funcionamento dos tribunais é objeto de queixas expressivas e recorrentes que se tornam mais evidentes nas respostas aos inquéritos aplicados:

- a falta de transparência na distribuição dos processos;
- a falta de imparcialidade e de isenção dos magistrados judiciais;
- o desrespeito dos prazos judiciais pelos juízes;
- o custo excessivo das custas processuais;
- a falta de uma tabela de preparos para despesas processuais, nomeadamente para deslocações de funcionários judiciais, o que é gerador de falta de transparência, de abusos e de corrupção;
- fraco nível de relacionamento e de tratamento por parte dos magistrados com os advogados, com o público e com os funcionários judiciais, sendo reiteradas as queixas de atitudes prepotentes, por parte de alguns magistrados, que aplicam multas injustificadas aos advogados, por atraso a diligências, e que lhes retiram injustificadamente a palavra, chegando a registar-se situações de ameaça;

## A MOROSIDADE DA JUSTIÇA

A morosidade da Justiça é apontada como problema essencial da qualidade da Justiça e tem causas várias, que se acumulam. As principais são:

- rotinas e práticas menos adequadas, falta de condições de trabalho e de organização dos tribunais;
- o número de processos excessivo constitui uma queixa comum por parte dos magistrados inquiridos. No entanto, por comparação com dados no sistema português, não se partilha de tal opinião, uma vez que as pendências apuradas não podem considerar-

se, de modo algum, volumosas, e menos ainda excessivas, apesar das condições de trabalho;

- dificuldades na citação e nas notificações dos intervenientes processuais, que originam inúmeros adiamentos de diligências e julgamentos;

- bloqueios no andamento dos processos decorrentes de comportamentos involuntários dos operadores judiciais;

- excesso de formalismo processual e incumprimento injustificado dos prazos legais;

- impreparação e negligência dos funcionários e dos magistrados judiciais, que são causadoras de bloqueios na marcha dos processos, sem qualquer relação com o volume de trabalho<sup>10</sup>;

- o deficiente funcionamento do apoio judiciário;

- morosidade provocada por uma das partes ou pelo seu mandatário, com recurso a expedientes dilatatórios;

- adiamentos repetidos de diligências judiciais por falta dos intervenientes;

- comunicação muito burocratizada e ausência de mecanismos céleres de comunicação dentro e fora do sistema judicial;

- não utilização de meios informáticos na elaboração das peças processuais e no registo dos atos;

- no processo penal, são generalizadas as queixas por desrespeito dos prazos legais de detenção e de prisão preventiva.

As medidas a adotar para contrariar a morosidade deverão ser articuladas e concertadas para combater simultaneamente as várias causas, sob pena de se verificarem fenómenos de transferência de uma para outra causa, e sem efeitos ou resultados práticos.

---

<sup>10</sup> Houve, nas entrevistas, várias referências a processos de corrupção em processos envolvendo funcionários e magistrados, seja para bloquear o andamento seja para influenciar o julgamento. Mas obter dados seguros sobre esta questão faz parte dum processo de averiguação criminal que está fora do âmbito deste estudo. Veja-se também o estudo sobre a Impunidade já citado (Mendes, P.R., 2013, pág. 50 e seguintes) e o documento de definição do Programa de Reforma da Justiça (2015-2019), pág.9.



## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Ficou assim traçado um perfil da Justiça na Guiné-Bissau que confirma e completa outros estudos já referidos ao longo deste trabalho.

Procurou-se sintetizar a análise da perceção das causas da baixa qualidade da Justiça nas variáveis:

### Dados estatísticos da atividade judicial

A inexistência de dados de qualidade recolhidos pelo sistema judicial de forma padronizada, em articulação com o Instituto Nacional de Estatística da Guiné-Bissau, como é norma noutros países, impossibilita uma análise rigorosa e uma decisão sobre a reforma do sistema que todos consideram premente, mas cuja justificação tem várias vertentes que carecem de uma quantificação inexistente. Número de processos entrados, saídos e pendentes de uma Vara seja ela qual for, número de processos que entraram nos últimos anos nos tribunais de instâncias de recurso, número de sentenças que ficaram por executar, tempo médio de instrução e julgamento por tipo de crime, etc., são dados cujo registo e sua comunicação superior dependem da vontade de funcionários que sabem que se não enviarem os relatórios correspondentes nada lhes acontece disciplinarmente, pois os órgãos superiores do sistema não têm a noção da necessidade da existência desse tipo de dados para a definição de políticas públicas.

O espírito corporativo do setor funciona com uma retenção e recusa de recolha de informação que já não corresponde de todo ao funcionamento de uma Administração que se deseja em processo acelerado de modernização para recuperar os atrasos de qualidade que se lhe reconhece.

A recomendação central desta variável é de melhorar o sistema de registo e de acompanhamento dos processos, com obtenção de dados estatísticos fiáveis, essenciais para uma análise fácil, eficiente e segura, que conferirá maior transparência e credibilização ao sistema de Justiça, e que permitirá detetar com rigor os estrangulamentos, as carências e ainda as eventuais falhas de produtividade, a exigir uma atuação pontual. Recomenda-se a revisão, numa parceria com o INE, dos instrumentos de notação, uma formação para o seu preenchimento dos funcionários e um acompanhamento técnico do próprio INE de um ano dessa recolha de forma a garantir a estabilidade e fiabilidade da mesma.

## Condições físicas de funcionamento

As condições em que funcionam os tribunais são péssimas. Mesmo já tendo lido esta conclusão em vários estudos só vendo se fica consciente da dimensão das más condições referidas. Esta é uma condição para haver qualidade de Justiça considerada como importante ou fundamental por todos os autores. Nos tribunais visitados pela equipa pode dizer-se que encontramos uma e uma só sala de audiências com condições dignas da sua função no Tribunal Regional de Bissau. Existem tribunais instalados em edifícios degradados, com falta de condições de salubridade, onde na época das chuvas os processos têm de ser colocados longe do chão de terra batida para não se molharem, sem higiene e conforto mínimo, constatando-se a falta generalizada de instalações sanitárias em número suficiente, de gabinetes em número adequado para os magistrados, a carência de salas de audiência, a inexistência de zonas bem definidas destinadas ao público, de salas de advogados, de salas para as testemunhas, e ainda de espaços para arquivo, com condições adequadas de conservação e de segurança.

A nossa recomendação central é que seja dada prioridade aos tribunais de primeira instância e não aos superiores. Que essa prioridade se concretize na construção de um edifício de raiz destinado a instalar todas as Varas e Secções do Tribunal Regional de Bissau, com afetação e distribuição de espaços físicos adequados para assegurar condições de trabalho a magistrados judiciais (gabinetes individuais), do ministério público, aos funcionários judiciais, com salas de audiências, salas de testemunhas, salas de advogados (para consulta de processos), espaços de espera e de atendimento dos cidadãos bem definidos, instalações sanitárias e espaços para arquivo, e energia permanente.

## As verbas de funcionamento da Justiça

O Programa de Reforma da Justiça (2015-2019) prevê um montante a ser afetado em sede do Orçamento do Estado durante esse período superior ao atual, reforçando as verbas do setor para fazer face às carências, que importa suprir e reparar, de modo a assegurar o pagamento atempado das rendas das instalações, dos salários a todos os operadores judiciários, e dos custos de funcionamento dos tribunais.

Independentemente da capacidade do Governo, em conjunto com os restantes intervenientes, de reunir tal verba e de a executar com um Plano que contemple um calendário coerente de prioridades e de nexos causais nas medidas tomadas<sup>11</sup>, as receitas das custas judiciais que se destinam ao Cofre dos Tribunais, suportam nomeadamente as despesas com o pessoal contratado dos tribunais (motoristas, empregadas de limpeza e seguranças), assistência dos equipamentos, materiais consumíveis, internet e custos com geradores. As respostas às entrevistas e o inquérito feito apontam para uma perceção

<sup>11</sup> A versão que nos foi facultada não inclui nenhum Quadro Lógico que não sabemos se existe ou não.

generalizada de falta de transparência na utilização das receitas do Cofre, sendo a nossa recomendação central que a gestão desse Fundo Financeiro público seja efetuada por um profissional da área financeira e não por magistrados, com contas apresentadas anualmente e sindicadas pelo Tribunal de Contas. A perceção verdadeira ou falsa do uso abusivo de verbas provenientes das custas pagas pela população é das variáveis que mais afetam a noção de qualidade da Justiça nos cidadãos, seja qual for o seu nível de instrução e consciência de cidadania.

### A qualidade do processo judicial

Da análise de um conjunto de processos judiciais e das respostas aos inquéritos efetuados a magistrados judiciais, do Ministério Público e advogados, foi possível constatar falhas técnicas graves e frequentes de magistrados judiciais (atropelo das regras processuais civis e penais; prática de atos inúteis e erros na tramitação dos processos; incúria na redação de despachos e sentenças, por falta de adequada revisão; falta de fundamentação adequada de decisões; incumprimento reiterado das regras relativas às custas processuais, despachos sem data e sem assinatura do magistrado; demoras injustificadas na prolação de despachos e de sentenças, com particular acuidade em processos de carácter urgente; falta de controlo dos processos e do trabalho da secretaria) de funcionários judiciais (falta de preparação técnica; falta de meios de deslocação para cumprimento de citações e notificações; erros de procedimento, frequentes e graves, na tramitação dos processos; falhas reiteradas na numeração das páginas dos processos e na organização dos mesmos; negligência no cumprimento dos prazos legais, demoras injustificadas e inaceitáveis no cumprimentos das decisões judiciais e “esquecimento” de processos nos armários; desrespeito e desatenção pelo cumprimento das regras relativas às custas processuais.

A nossa recomendação central incide sobre a necessidade de formação inicial para magistrados e funcionários antes do seu recrutamento, através de ações de formação e, preferencialmente, através de cursos de práticas processuais. Quanto à formação contínua, e, no que toca aos magistrados judiciais, revela-se essencial ser feita através de bolsas que permitam a sua permanência por períodos de curta duração, mas com alguma frequência, em países com sistemas semelhantes, com vista a um aprofundamento e melhoria dos conhecimentos técnicos. Relativamente aos funcionários judiciais, são essenciais a realização de seminários de formação continuada, para aperfeiçoamento e melhoria dos conhecimentos técnicos, devendo ser aprovado e aplicado de forma generalizada a utilização de minutas-modelo, para atos de expediente corrente – citações, notificações, ofícios, atas de diligências judiciais – de modo a facilitar e agilizar o expediente das secretarias.

## Distribuição dos magistrados

Tomando como termo de comparação o sistema judicial português, inspirador do da República da Guiné-Bissau, verifica-se que a pirâmide de juízes conselheiros, de juízes desembargadores e de magistrados de primeira instância, não tem correspondência com a realidade da Guiné-Bissau. Como a convicção que a qualidade do acesso à Justiça se faz em primeiro lugar pela capacidade do sistema judicial de instruir, julgar e executar as questões colocadas pela população em primeira instância, é notória a necessidade de aumentar o número de juízes a esse primeiro nível, e em especial na Vara Criminal de Bissau, onde um coletivo de três juízes, sempre os mesmos, julga todos os processos de natureza criminal de maior gravidade e mais complexos.

Recomenda-se pois a criação de mais uma Vara Criminal no Tribunal Regional de Bissau, com a nomeação de três novos juízes, de modo a assegurar não só o princípio do juiz natural, mas também uma resposta atempada e eficaz por parte deste tribunal e diminuir a irracional desproporção já existente entre o número de juízes de primeira instância e do Supremo Tribunal de Justiça cujo quadro pode manter-se ou, mesmo, reduzir-se progressivamente, apesar de este tribunal superior acumular a competência para apreciação e julgamento dos recursos relativos a questões de constitucionalidade.

## Funcionários judiciais

No que toca aos funcionários judiciais (que nas entrevistas nos afirmaram a sua desmotivação com a falta dum estatuto e de lei orgânica das secretarias judiciais e do ministério público) detetaram-se situações como deficientes condições de trabalho, por ausência de espaços de trabalho adequados, de condições de segurança, de falta de equipamentos e de meios técnicos (energia permanente, computadores, máquinas fotocopiadoras, consumíveis de escritório, papel e impressoras). Assim, além da criação de um curso de formação inicial, cuja frequência com aproveitamento, seja condição de acesso à profissão e que podia ser implementado com uma parceria entre o Ministério da Justiça e a Universidade Amílcar Cabral, a nossa recomendação central vai para a criação de um órgão – Conselho de Oficiais de Justiça - no Ministério da Justiça, presidido pelo Diretor Geral da Administração da Justiça, ou por magistrado a nomear pelo Ministro da Justiça, ao qual sejam atribuídas funções disciplinares, de inspeção, classificação, movimentação, promoção e colocação dos funcionários judiciais substituindo nessa função o Conselho Superior da Magistratura. Essas recomendações, cumulativas com outras já referidas ou a referir, destinam se a dar uma maior dignidade e prestígio junto da população aos funcionários judiciais e a melhorar o exercício da sua profissão, indispensável para a qualidade do acesso e funcionamento da Justiça.

## Magistrados judiciais

Quanto aos magistrados judiciais verificou-se não existirem inspeções regulares e periódicas, sendo a inspeção dos magistrados judiciais efetuada por um magistrado de um tribunal superior, que é nomeado pelo Conselho Superior da Magistratura, não existindo um corpo permanente de inspeção. Não ficou claro para a equipa que consequências existiam para os magistrados que tenham várias classificações baixas embora positivas.

Recomenda-se assim que as inspeções ordinárias tenham lugar a primeira vez decorrido um ano sobre a permanência em lugar de primeiro acesso e, posteriormente, com uma periodicidade de três anos, tendo o magistrado a possibilidade de requerer uma inspeção extraordinária, decorridos dois anos sobre a inspeção anterior. O Conselho Superior da Magistratura deve manter a prerrogativa de desencadear uma inspeção extraordinária a qualquer altura.

## Acesso à Justiça

A principal dificuldade no acesso à Justiça deriva das altas taxas de analfabetismo e da fraca qualidade do ensino básico e secundário donde mesmo no primeiro nível estão ausentes mais de 50% das crianças sejam do sexo masculino seja do feminino (Sangreman, 2015, *Observando Direitos*, págs. 39-44). Sugere-se a criação de uma disciplina de Cidadania, nos programas curriculares de ensino, com difusão das noções básicas do direito, de modo a contribuir para a criação de consciência jurídica na população. Ao afastamento por parte de boa percentagem da população dos processos formais de exercício da Justiça, constata-se a inexistência de serviços que cubram todo o território. Como não há verbas inscritas no Orçamento do Estado que assegurem a assistência judiciária e o acesso aos tribunais aos mais carenciados a consulta jurídica tem sido assegurada pelo Centro de Acesso à Justiça (CAJ), que também processa os pedidos de nomeação de patrono, solicitando tal nomeação à Ordem dos Advogados. Todo este processo de nomeação de patrono implica custos que o Governo tem dificuldade em cumprir, mas a nossa recomendação central vai para que seja assegurado o regular funcionamento do apoio judiciário, com a remuneração dos serviços prestados pelos patronos nomeados, sem o que a Justiça fica posta em causa e a defesa dos direitos dos cidadãos mais carenciados e desprotegidos é inoperante e ineficaz. Note-se que para esta medida ser eficaz, importa ainda diminuir os custos e agilizar o processamento burocrático na obtenção do atestado de insuficiência económica, gerador de sérias dificuldades na obtenção do apoio judiciário.

## Mapa Judiciário

O mapa judiciário existente não parece pensado em função das dificuldades de comunicação, sobretudo deslocamento físico, da realidade social do país e das restrições e constrangimentos económicos. A nossa recomendação central vai para a criação de tribunais itinerantes, criando-se um corpo de magistrados e funcionários que os integrem, acorrendo aos tribunais em situação de rutura, com uma pendência excessiva, ou sem magistrado.

## Processo civil

É generalizada a ideia, em todos os operadores judiciários, de que existe excesso de formalismo e de que é premente a necessidade de simplificação das regras processuais. A nossa recomendação central vai para a necessidade de uma reforma da legislação processual civil, com eliminação de atos processuais inúteis, redução do tempo de outros e supressão de fases do processo, de modo a tornar o processo mais desburocratizado, ágil e fluído, sem afetar as garantias de defesa e os direitos fundamentais.

## Funcionamento dos tribunais

O funcionamento dos tribunais é objeto de queixas expressivas e recorrentes que se tornam mais evidentes nas respostas aos inquéritos aplicados pela falta de transparência na distribuição dos processos; falta de imparcialidade e de isenção dos magistrados judiciais; desrespeito pelos juízes dos prazos judiciais; custo excessivo das custas processuais; falta de uma tabela de preparos para despesas processuais, gerador de falta de transparência, de abusos e de corrupção; fraco nível de relacionamento e de tratamento por parte dos magistrados com os advogados, com o público e com os funcionários judiciais, sendo reiteradas as queixas de atitudes prepotentes, por parte de alguns magistrados. Nesta variável não há uma recomendação central, pois a sua melhoria depende das recomendações doutras. Ou seja, o comportamento dos intervenientes nos processos judiciais é uma questão cultural de relacionamento entre atores sociais e altera-se indiretamente. Sendo fruto da motivação positiva desses intervenientes depende não só das condições existentes, mas também do *status* social que a população reconhece a essas pessoas nas suas funções. E só com uma boa qualidade da Justiça a população constrói esse reconhecimento.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> O caso do magistrado que não tem meio de transporte para se deslocar a um tribunal no interior do país e tem de ir em transporte público, mas exige que o condutor lhe reserve o lugar da frente, é um bom exemplo de manifestação clara da necessidade de afirmar o seu *status* apesar de não ter outra solução senão misturar-se com aqueles que não têm outro meio de transporte (fonte em entrevistas).

## A morosidade da Justiça

A morosidade da Justiça é uma queixa unânime em muitos países e a Guiné-Bissau não é diferente. As causas de rotinas e práticas menos adequadas, falta de condições de trabalho e de organização dos tribunais; a produtividade dos magistrados e dos funcionários; as dificuldades na citação e nas notificações dos intervenientes processuais, que originam inúmeros adiamentos de diligências e julgamentos; o recurso a expedientes dilatórios; os bloqueios no andamento dos processos decorrentes de comportamentos voluntários ou não dos operadores judiciais; o excesso de formalismo processual e incumprimento injustificado dos prazos legais, levam a que uma recomendação seja também aqui mais dependente de outras variáveis já identificadas do que específicas desta. Saliente-se apenas que as medidas a adotar deverão ser articuladas e concertadas para combater simultaneamente as várias causas, sob pena de se verificarem fenómenos de transferência de uma para outra causa, e sem efeitos ou resultados práticos.

Concluimos que, como seria de esperar, a qualidade da Justiça na Guiné-Bissau é fraca e as causas dessa debilidade e as recomendações para melhorar têm de incidir sobre todo um conjunto de variáveis, sendo correto considerar que as más condições físicas de trabalho constituem uma base muito clara para esse baixo nível qualitativo. Mas estão longe de serem as únicas causas. O conjunto de causalidades requer ação de todos os intervenientes desde os magistrados aos funcionários judiciais, aos advogados e ao próprio Ministério de tutela e são múltiplas como foi ilustrado no texto.

Se a reforma é urgente a percepção que temos é que o entendimento entre os intervenientes continua difícil e julgamos que mesmo as medidas aqui propostas, mais simples e menos numerosas que o Plano de Reforma da Justiça, poderiam ser o conjunto de prioridades que, necessitando de uma grande habilidade e bom senso de todas as partes, permitiria criar consensos para uma Reforma mais completa que cumprisse a evidência do país ter uma Justiça de mais qualidade de acordo com os objetivos que qualquer governo legítimo deseja proporcionar à sua população.

## BIBLIOGRAFIA

- Assembleia Nacional Popular da Guiné-Bissau (1996) *Constituição da República da Guiné-Bissau*. Bissau.
- Berthier, L. (2011). *La qualité de la justice*. Tese de doutoramento. Universidade de Limoges.
- Botero, J. and Ponce, A. (2012). *Measuring the Rule of Law*. WJP Working Paper No. 2.
- Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) (2007). *Grille pour l'évaluation des systèmes judiciaires. Indicateurs clé dans le domaine judiciaire*. Estrasburgo : Conselho da Europa.
- Mendes, P.R. (2013), *Guiné-Bissau: 40 anos de impunidade*, LGDH, Bissau
- Medina, I. M. et al. (2008), *Relatório Preliminar Final – Estudo Diagnóstico do Sector da Justiça na Guiné-Bissau*.
- Faculdade de Direito de Bissau e INEP (2012), *Relatório Final do Projeto de Recolha e de Codificação do Direito Consuetudinário Vigente na República da Guiné-Bissau*, PNUD/Programa Fortes e União Europeia/PAOSED, Bissau.
- Frydman, B. (2007). L'évolution des critères et des modes de controle de la qualité des décisions de justice. In Mbongo, P. (2007). *La qualité des décisions de Justice*. Estrasburgo : Conselho da Europa.
- Governo (2009). *Política Nacional para o sector da Justiça 2010-2015*. Bissau: Ministério da Justiça e PNUD.
- (2014). *Política Nacional para o sector da Justiça 2015-2019*. Bissau: Ministério da Justiça e PNUD.
- Guerreiro, S. (coord) et al. (2011), *Estudo sobre o Acesso à Justiça na Guiné-Bissau: Regiões de Cacheu e Oio e Sector Autónomo de Bissau*, Programa de Fortalecimento do Estado de Direito e Segurança (FORTES) e do programa MDG-F,. Ministério da Justiça da Guiné-Bissau e PNUD.



Hamaide, J.(2014). *La qualité de la justice*. Site do CEPEJ acedido em 14 de Dezembro 2014.

Jean, J.- P. (2007). *La qualité des décisions de justice, actas*. Universidade de Poitiers.

Mbongo, P. (2007). *La qualité des décisions de Justice*. Estrasburgo : Conselho da Europa.

Pauliat, H. (2007). L'administration de la justice et la qualité des décisions de justice, In Mbongo, P. (2007). *La qualité des décisions de Justice*. Estrasburgo : Conselho da Europa.

Sangreman, Carlos (2015), Observatório dos Direitos na Guiné Bissau, Educação, Saúde, Habitação, Água, Energia e Justiça, ACEP, CESA e LGDH, Bissau.

Sauvé, J.-M. (2009). *Les critères de la qualité de la Justice*. Discurso on line na celebração dos vinte anos do Tribunal de primeira instância das Comunidades europeias, Luxemburgo: <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Les-criteres-de-la-qualite-de-la-Justice>

Stevens, J. (2000). *Access to justice in sub - Saharan Africa the role of traditional and informal justice systems*, Penal Reform International:  
<http://www.penalreform.org/wp-content/uploads/2013/06/rep-2001-access-to-justice-africa-en.pdf>

Tilburg Institute for Interdisciplinary Studies of Civil Law and Conflict Resolution Systems (TISCO) (2009), *A Handbook of Measuring the Cost and Quality of Paths to Justice*. Apeldoorn | Antwerpen | Portland.

United Nations Integrated Peace building Office in Guinea-Bissau (2012). *Coletânea fundamental de Direito Penal e Legislação Complementar*. Bissau: UNIOGBIS.

## Endereços de Internet

Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ):

[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/default\\_FR.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/default_FR.asp)

Conseil de l'Europe: <http://portugues.conseil-etat.fr/>

Liga dos Direitos Humanos na Guiné-Bissau: <http://www.lgdh.org/>

National Center for State Courts: <http://www.ncsc.org/>

*Open Society Initiative for West Africa (OSIWA):*

[http://www.osiwa.org/-Programme-Droit-Justice-et-Droits-.html?lang=\\_LANG](http://www.osiwa.org/-Programme-Droit-Justice-et-Droits-.html?lang=_LANG)

Penal Reform: <http://www.penalreform.org>

Programa de Apoio aos Orgãos de Soberania e do Estado de Direito na Guiné – Bissau

[http://ec.europa.eu/europeaid/documents/case-studies/guinee-bissau\\_governance\\_paosed\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/documents/case-studies/guinee-bissau_governance_paosed_fr.pdf)

World Justice Project: <http://worldjusticeproject.or>

## ANEXO

### Anexo 1. Listagem das entrevistas/conversas realizadas

#### Advogados/as

Conselheiros do Supremo Tribunal de Justiça

Funcionários de Tribunais de Setor, Bissau

Funcionários do Tribunal Regional de Bissau

Funcionários do Tribunal de Círculo de Bissau

#### Magistrados

Ministra da Justiça

Bastonário da Ordem dos Advogados

Presidente do Sindicato dos Funcionários Judiciais

Presidente do Sindicato dos Magistrados Judiciais

Presidente do Supremo Tribunal de Justiça

Procurador-Geral da República

## Anexo 2. Os questionários

Questionários para inquérito aos Magistrados Judiciais e do Ministério Público				
Questões		Respostas		
		Sim	Não	Às vezes
1	É transparente a distribuição dos processos ?			
2	Considera que a atuação do juiz é de forma geral imparcial e isenta ?			
Morosidade do processo				
3	Os magistrados respeitam os prazos ?	Respeita	Respeitam pouco	Nunca respeitam
4	Sentença – é proferida a sentença em tempo razoável após a audiência em julgamento ?	Sim	Não	+ ou -
5	Facilidade na nomeação de defensor oficioso ?	Fácil	Razoável	Difícil
6	As custas processuais são caras ?	Sim	Não	Não sei
7	O sentimento geral é de que a independência, imparcialidade e isenção são timbre da magistratura ?			
8	É transparente a forma como é gerido o cofre dos tribunais ?			
9	Há excesso de formalismo ?			
10	É sentida a necessidade de simplificação das regras processuais ?			
11	Há limite temporal para a permanência de um magistrado no mesmo tribunal ?			
12	Há mobiliário adequado e suficiente ?			
13	Há material de escritório suficiente ?			
14	Há incumprimento generalizado ou frequente dos prazos legais sem justificação ?			

15	É frequente o uso de expedientes dilatórios pelos advogados, recursos e incidentes injustificados ?			
16	Existem espaços dedicados às salas de audiência, gabinetes dos magistrados judiciais e do MP, secretarias judiciais, salas de testemunhas, salas de advogados, zonas afetas ao público (atendimento e espera), as zonas destinadas a arguidos e arquivo são adequadas ?			
17	Há dificuldade de articulação com as polícias ?			
Meios humanos				
18	Há carência de magistrados ?			
19	É adequada a distribuição dos magistrados pelos tribunais das diversas instâncias ?			
20	Há adiamentos de diligências e de julgamentos provocados por dificuldades de notificação do arguido e das testemunhas ?			
21	O volume de trabalho e o número de processos é excessivo ?			
22	O apoio judiciário constitui fator de morosidade ?			

Questionários para inquérito dirigido aos Advogados				
Questões		Respostas		
1	É transparente a distribuição dos processos ?	Sim	Não	Às vezes
2	Prisão preventiva – O tempo de duração é respeitado ?			
3	Detenção – o tempo de duração é respeitado ?			
4	Considera que a atuação do juiz é de forma geral imparcial e isenta?			
5	Qualidade da sentença (fundamentação de fato adequada, percepção simples, qualidade da redação, estrutura lógica e fundamentação jurídica adequada)	Boa	Má	Razoável
Morosidade do processo				
6	Como considera o tempo médio por ação, em termos de cumprimento dos prazos pelas secretarias e pelos magistrados judiciais ?	Bom	Mau	Razoável
7	Como considera o tempo médio do processo desde o seu começo até à sentença ?	Razoável	Longo	Muito longo
8	Sentença – é proferida a sentença em tempo razoável após a audiência em julgamento ?	Sim	Não	+ ou -
9	As custas processuais são caras ?	Sim	Não	Não sei
10	O sentimento geral é de que a independência, imparcialidade e isenção são timbre da magistratura ?			
11	É transparente a forma como é gerido o cofre dos tribunais ?			
12	Há excesso de formalismo ?			
13	É sentida a necessidade de simplificação das regras processuais ?			
14	Qual o grau de satisfação dos beneficiários ?	Satisfeito	Insatisfeito	+ ou -

15	Qual o nível de relacionamento e de tratamento dos magistrados com o público, os funcionários judiciais e os advogados ?	Bom	Mau	+ ou -
16	Verificam-se atrasos injustificados e frequentes imputáveis aos magistrados na movimentação dos processos ?	Sim	Não	Não sei
17	As decisões são de difícil compreensão ?	Sempre	Quase sempre	Às vezes
Meios Humanos				
18	Há carência de magistrados ?	Sim	Não	Não sei
19	É adequada a distribuição dos magistrados pelos tribunais das diversas instâncias ?			
20	Há adiamentos de diligências e de julgamentos provocados por dificuldades de notificação ?			

Questionários para inquérito dirigido aos Técnicos de Assistência Jurídica				
Questões		Respostas		
Morosidade do processo				
		Fácil	Razoável	Difícil
1	Facilidade de nomeação de defensor oficioso ?			
2	Há campanhas de informação da população sobre o exercício de direitos e acesso à Justiça ?	Sim	Não	Não sei
3	O sentimento geral é de que a independência, imparcialidade e isenção são timbre da magistratura ?			
4	Há excesso de formalismo ?			
5	É sentida a necessidade de simplificação das regras processuais ?			
6	Há carência de magistrados ?			
7	A Justiça é considerada morosa ?			
8	O volume de trabalho e o número de processos é excessivo ?			
9	Acha que a desmotivação dos funcionários é causa do mau funcionamento do sistema judicial ?			
10	Acha que a desresponsabilização dos magistrados contribui para o mau funcionamento do sistema ?			
11	O uso de expedientes dilatórios pelos advogados tem efeitos na morosidade dos processos ?			
12	Há faltas às diligências por parte dos operadores judiciários arguidos ou das testemunhas ?			
13	O apoio judiciário constitui fator de morosidade ?			
14	Acontece com frequência o incumprimento de prazos por parte dos magistrados ?			
15	Há dificuldade de articulação com as polícias?			