

PROJECTO DE APOIO AO COMBATE À CORRUPÇÃO EM MOÇAMBIQUE

Actividade 1 – Subcomponente 1.4 Apoiar a avaliação da eficácia das linhas directas públicas e da sua instalação

Relatório de análise documental e estatística



Financiado pela
União Europeia



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

Responsáveis Técnicos da Componente 1

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

AUTORES DO RELATÓRIO

Tina Lorizzo e Paula Fernando

REVISÃO DO RELATÓRIO

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

EDIÇÃO DO RELATÓRIO

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

Data

Dezembro de 2024

ACERCA DO EDITOR

O Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES) é uma instituição académica dedicada à investigação e formação avançada nas diversas áreas das ciências sociais e humanidades, numa perspectiva inter e transdisciplinar. O Observatório Permanente da Justiça (OPJ), a funcionar no CES desde 2000, tem como objectivos principais analisar os sistemas judiciais nas suas várias vertentes organizacionais e funcionais, efectuar estudos sociojurídicos de suporte ao desenvolvimento das políticas públicas para o sector da justiça, incluindo os respectivos instrumentos legislativos, e proceder à avaliação e monitorização das reformas introduzidas.

Para contactar o Projecto:

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

Para contactar o OPJ-CES, em Coimbra:

Colégio da Graça, Rua da Sofia nº 136-138 - Coimbra
Telefone: + 351 239 855 570; Email: ces@ces.uc.pt; opi@ces.uc.pt

Websites:



Íntegra
integra.org.mz



CES
ces.uc.pt



OPJ
opj.ces.uc.pt

DISCLAIMER

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

Relatório de análise documental e estatística

Actividade 1 – Subcomponente 1.4 Apoiar a avaliação da eficácia das linhas directas públicas e da sua instalação

Índice

| | |
|---|----|
| 1. Introdução e notas metodológicas..... | 5 |
| 2. Contextualização do incentivo à criação e implementação de canais de denúncia e a proteção das pessoas denunciantes..... | 8 |
| 2.1. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção | 10 |
| 2.2. A Convenção da União Africana sobre a Prevenção e Combate à Corrupção | 12 |
| 2.3. As Diretrizes sobre os Sistemas de Gestão de Denúncias | 13 |
| 2.4. Lições obtidas com experiências de implementação de linhas directas de denúncias..... | 17 |
| 3. Criação de linhas directas de denúncia em Moçambique: Linha do Procurador, Linha Verde da PGR e Linha Verde do GCCC..... | 21 |
| 3.1. Dados estatísticos sobre a Linha do Procurador e a Linha Verde da PGR..... | 25 |
| 3.2. Dados estatísticos relativos Linha Verde do GCCC..... | 28 |
| 4. Conclusões..... | 30 |
| Bibliografia..... | 32 |

1. Introdução e notas metodológicas

O presente relatório é elaborado no âmbito da actividade 1 da subcomponente 1.4 do programa de Cooperação Delegada da União Europeia “Apoio ao combate à corrupção em Moçambique”, financiado pela União Europeia e implementado em conjunto com a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID). A actividade 1 incide sobre a identificação dos riscos de corrupção e crimes correlatos, delineando estratégias de mitigação com uma abordagem de género. A subcomponente 1.4, em particular, é dedicada à avaliação da eficácia das linhas públicas directas de denúncia e das condições necessárias para sua implementação.

A existência de linhas ou canais de denúncia, seguros e eficazes, representa um recurso de grande importância para a prevenção e combate à corrupção. As linhas telefónicas destacam-se pela sua relevância face às formas tradicionais, ao oferecerem maior acessibilidade, celeridade e, frequentemente, anonimato, características que podem fomentar uma maior adesão por parte das pessoas denunciantes. Diversas recomendações internacionais sublinham a relevância dessas ferramentas para o combate à corrupção nas entidades públicas. Estes canais pressupõem a adopção de estratégias que, ao promoverem os valores de transparência e integridade, proporcionem serviços de fácil acesso e assegurem protecção adequada às pessoas denunciantes. As recomendações internacionais também salientam a importância de produzir e divulgar periodicamente informações detalhadas sobre as denúncias e os seus resultados. Além disso, a obtenção, análise e tratamento de dados são indispensáveis para compreender, de forma abrangente e realista, a dinâmica do fenómeno da corrupção e para avaliar a eficácia das práticas de investigação e punição. O acompanhamento sistemático dos casos denunciados é igualmente essencial para avaliar a sequência e o desfecho de cada denúncia, contribuindo, assim, para o aperfeiçoamento das estratégias de prevenção e repressão da corrupção.

Este relatório tem, assim, por objecto as linhas públicas directas de denúncia, com o objetivo de oferecer um retrato do seu nível de implementação em Moçambique, à luz de um enquadramento contextual do seu surgimento e dos principais instrumentos internacionais relevantes para a temática em apreço. Para o efeito, o relatório, sem descurar a referência a outros meios, como os canais presenciais de apresentação de denúncias perante as entidades

competentes, foca-se nas linhas ou canais telefónicos que foram implementados nos últimos quinze anos como linhas públicas directas de denúncia.

Para oferecer o retrato do estado actual das linhas directas de denúncia em Moçambique, foram utilizadas como ferramentas metodológicas principais, tal como previsto no plano de trabalho, a análise documental e a análise estatística. O foco central do estudo residiu na revisão da literatura e dos quadros internacionais pertinentes, de relatórios e outros documentos contendo informações relevantes sobre o funcionamento das linhas de denúncia, bem como na análise estatística e qualitativa de dados que permitissem caracterizar as denúncias realizadas através das linhas directas da Procuradoria-Geral da República (PGR) e do Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC). Foram também realizadas oito entrevistas, todas anonimadas, numeradas e codificadas. Estas entrevistas contribuíram para aprofundar o conhecimento específico sobre as linhas públicas directas das entidades do sistema de administração da justiça (SAJ) e em particular da PGR e do GCCC, permitindo uma compreensão mais detalhada do seu funcionamento e da experiência dos/as seus/suas utilizadores/as.

Como os demais estudos desenvolvidos no âmbito do presente projecto, o estudo pautou-se pelo cumprimento das regras éticas e deontológicas da investigação, nomeadamente, a prestação de informação às/aos participantes, de forma verbal, clara e acessível, sobre os objectivos do projecto, a natureza voluntária da sua participação e de que a investigação não causaria quaisquer prejuízos ou riscos aos/às participantes nas entrevistas; e a garantia de anonimato, assegurando a confidencialidade e o uso exclusivo dos dados recolhidos para a investigação proposta.

O relatório está organizado em dois pontos principais. O primeiro ponto apresenta, brevemente, o contexto jurídico-legal internacional em que o incentivo à criação de linhas de denúncia como ferramenta para o combate e prevenção da corrupção surgiu, procedendo-se à análise dos principais tratados e recomendações internacionais e regionais sobre aspectos críticos da implementação de tais linhas, incluindo o anonimato, a protecção às/aos denunciantes, a monitorização das denúncias e a recolha e tratamento de informações e dados. A literatura relativa às experiências de outros países com a implementação de linhas de denúncia complementa e reforça a análise do quadro normativo numa perspectiva de identificação dos desafios práticos à sua efectivação.

A segunda parte do relatório apresenta um mapeamento das linhas de denúncia disponíveis no sistema de administração de justiça (SAJ) em Moçambique. Apesar de instituições como o Tribunal Supremo (TS), o Tribunal Judicial da Cidade de Maputo (TJCD), os Tribunais das Províncias de Sofala e Nampula, o Conselho Superior da Magistratura Judicial (CSMJ), o Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público (CSMMP) e o Ministério da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos (MJCR) serem consideradas no presente relatório, especial atenção é dada às linhas de denúncia da Procuradoria-Geral da República (PGR) e do Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC), por serem as duas instituições que oferecem canais telefónicos directos de denúncia voltados ao público. Todas as instituições mencionadas dispõem de meios que permitem às pessoas e às empresas apresentarem denúncias de corrupção. Não obstante, esses meios correspondem, em grande parte, aos canais tradicionais de denúncia, predominantemente baseados na submissão de reclamações ou exposições formais, realizadas presencialmente ou, em alguns casos, por via postal. Entre as entidades destacadas, apenas a Procuradoria-Geral da República (PGR) e o Gabinete Central de Combate à Corrupção (GCCC) oferecem canais alternativos e dedicados ao público em geral. Apenas estes incluem linhas telefónicas específicas, concebidas para facilitar o acesso das pessoas e garantir maior celeridade e confidencialidade no tratamento das denúncias. Por essa razão, serão especificamente abordadas a Linha do Procurador, a Linha Verde da PGR e a Linha Verde do GCCC.

O relatório termina com breves notas conclusivas que sintetizam as observações realizadas ao longo do relatório, com o objectivo principal de realçar os pontos essenciais a ter em consideração na preparação do trabalho subsequente.

2. Contextualização do incentivo à criação e implementação de canais de denúncia e a protecção das pessoas denunciantes

A luta contra a corrupção, o abuso de poder e outras práticas ilícitas que violam direitos fundamentais e comprometem o Estado de direito democrático exige uma abordagem sistemática e estruturada. A acção sobre esses fenómenos requer das estruturas responsáveis a capacidade de os identificar com precisão e eficácia. Nesse cenário, a denúncia emerge como o primeiro e mais imediato passo no processo de identificação dessas práticas. Ao longo das últimas décadas, diversos estudos têm analisado os factores que influenciam o acto de denunciar. Estes factores podem ser agrupados em diferentes categorias, incluindo os individuais, que dizem respeito às características da pessoa que denuncia, e os situacionais, relacionados à natureza e à gravidade do delito, bem como ao estatuto do/a prevaricador/a (Moço, 2023; d'Almeida & Loureiro, 2023). No entanto, destacam-se cada vez mais os factores organizacionais e procedimentais, que envolvem, por um lado, a facilidade, transparência e simplicidade do processo de realização da denúncia e, por outro, a protecção das/os denunciantes contra possíveis represálias ou consequências adversas.

Neste contexto, a criação de canais de denúncia aparece como uma estratégia fundamental para facilitar a identificação de casos de corrupção e outras práticas ilícitas, estando frequentemente associada à figura da pessoa denunciante que pertence à ou possui uma relação profissional com a entidade em que as práticas denunciadas ocorreram, também conhecido como *whistleblower*,¹ um termo que se popularizou na década de 1970, particularmente após o escândalo de *Watergate* nos Estados Unidos de América.² A repercussão do caso *Watergate* gerou um movimento global pela criação de leis de protecção às/aos denunciantes, reconhecendo o papel vital dessas pessoas no combate a práticas ilegais e na promoção de uma cultura de transparência. Em 1989, por exemplo, foi promulgada nos EUA a Lei de Protecção ao Denunciante (*Whistleblower Protection Act*), uma das primeiras legislações a garantir explicitamente a protecção de funcionárias/os federais que relatassem ilegalidades, promovendo um ambiente seguro para denúncias e assegurando que as/os

¹ *Whistleblower* é um termo inglês que se refere a um indivíduo que denuncia práticas ilegais, antiéticas ou fraudulentas dentro de uma organização.

² O escândalo *Watergate* foi caracterizado por uma série de eventos que envolveram o presidente dos EUA, Richard Nixon, na década de 1970, após a prisão de cinco homens tentando invadir o Comitê do Partido Democrata. Descobriu-se que pessoas próximas a Nixon operavam escutas ilegais e que ele tentou obstruir as investigações. O caso foi revelado pelo trabalho investigativo de jornalistas do *The Washington Post*, levando Nixon a renunciar em agosto de 1974.

denunciante não sofreriam represálias.³ Essa legislação abriu precedentes importantes, encorajando mecanismos internacionais e legislações internas a adotarem normas semelhantes. Na União Europeia, o fortalecimento da protecção aos/às denunciante foi consolidado com a adopção da Directiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de Outubro de 2019, relativa à protecção das pessoas que denunciam infracções ao direito da União.⁴ Esta directiva foi um marco regulatório na Europa, exigindo que todos os Estados-Membros criassem canais de denúncia internos e externos em sectores públicos e privados para proteger as pessoas denunciante contra retaliações. A directiva é um exemplo da crescente exigência europeia por responsabilidade institucional e protecção de denunciante⁵. Na América Latina, o Brasil tem adoptado medidas significativas para fortalecer a protecção das pessoas denunciante. O país implementou o Decreto nº 10.153/2019, que estabelece salvaguardas para proteger a identidade das pessoas denunciante de irregularidades cometidas contra a administração pública federal⁶.

No contexto africano, na África do Sul, por exemplo, a protecção das pessoas denunciante contra retaliações constituiu fundamento para a adopção da *Protected Disclosures Act*.⁷, estabelecendo-se um quadro para a protecção das pessoas denunciante, permitindo a denúncia de irregularidades, de forma anónima e segura. Paralelamente, foi criado um conjunto de canais dedicados e de maior acessibilidade para a denúncia de actos de corrupção, com o objetivo de promover uma maior participação das pessoas no combate à criminalidade e à má conduta administrativa. Estes canais incluem plataformas como o *SAPS Crime Stop* e diversas linhas telefónicas anti-corrupção, projetadas para receber informações diretamente do público.⁸

³ United States Congress. (1989). Whistleblower Protection Act of 1989. Pub.L. 101-12, 5 U.S.C. §§ 2302(b)(8)-(9). Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/101st-congress/senate-bill/20/text>

⁴ União Europeia (2019). Directiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2019, relativa à protecção das pessoas que denunciam violações do direito da União. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32019L1937>

⁵ Em Portugal, a Directiva (UE) 2019/1937 foi transposta pela Lei n.º 93/2021, de 20 de Dezembro, que estabelece o Regime Geral de Protecção de Denunciante de Infracções, procurando assegurar que as pessoas possam denunciar ilegalidades, com fundamento em informações obtidas no âmbito da sua atividade profissional, com segurança e confidencialidade, criando um ambiente que incentiva a denúncia de práticas corrupção e outras irregularidades.

⁶ Presidência da República da República Federal do Brasil. (2019). Decreto nº 10.153, de 3 de Dezembro de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2019-2022/2019/Decreto/D10153.htm.

⁷ Parlamento da República da África do Sul (2000). Protected Disclosures Act, 2000 (Act 26 of 2000). Disponível em: <https://www.gov.za/documents/acts/protected-disclosures-act-26-2000-07-aug-2000>

⁸ Disponível em: <https://www.gov.za/anti-corruption/hotlines>

2.1. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção

No contexto internacional, a importância da protecção das pessoas denunciantes e da criação de canais de denúncia como uma medida de combate à corrupção e promoção da justiça tem sido amplamente reconhecida em tratados e convenções. Em 2003, por exemplo, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), ratificada pela República de Moçambique através da Resolução n.º 31/2006, de 26 de dezembro, representou um marco significativo ao exigir que os Estados Membros adoptassem medidas adequadas para garantir a protecção de denunciantes contra qualquer tratamento injustificado.⁹ O artigo 33º (Protecção de denunciantes) da UNCAC afirma que

cada Estado Parte deve incorporar no seu sistema jurídico interno medidas adequadas para assegurar a protecção contra qualquer tratamento injustificado de quem preste, às autoridades competentes, de boa-fé e com base em suspeitas razoáveis, informações sobre quaisquer factos relativos às infracções estabelecidas em conformidade com a convenção.

A protecção de denunciantes salvaguarda que informações importantes sobre infracções sejam levadas às autoridades competentes sem que aquelas pessoas sofram represálias, assegurando um ambiente de transparência e integridade. Paralelamente, incentiva os Estados a promover a criação de canais que facilitem a denúncia de infrações, a exercer quer por parte de funcionários públicos, quer por parte da comunidade em geral:

Cada Estado Parte também considerará, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, a possibilidade de estabelecer medidas e sistemas para facilitar que os funcionários públicos denunciem todo acto de corrupção às autoridades competentes quando tenham conhecimento deles no exercício de suas funções (artigo 8.º, n.º 4).

Cada Estado Parte adotará medidas apropriadas para garantir que o público tenha conhecimento dos órgãos pertinentes de luta contra a corrupção mencionados na presente Convenção, e facilitará o acesso a tais órgãos, quando proceder, para a denúncia, inclusive anónima, de quaisquer incidentes que possam ser considerados constitutivos de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção (artigo 13.º, n.º 2).

No processo de revisão da implementação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) em Moçambique, foi dada especial atenção aos mecanismos de denúncia, reconhecendo-se o seu papel fundamental no combate à corrupção. Moçambique foi sujeito a duas avaliações no âmbito da implementação da UNCAC – um primeiro ciclo de revisão, iniciado

⁹ Organização das Nações Unidas. (2003). Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Nova Iorque: ONU. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

em 2011, e um segundo, iniciado em 2016. No relatório deste segundo ciclo, foi incluída, entre outras, a seguinte recomendação:

garantir a eficácia da linha direta de denúncia anónima do Gabinete Central de Combate à Corrupção, assim como das denominadas linhas verdes, incluindo através da sensibilização e de um acompanhamento eficaz das denúncias recebidas (artigos 12.º, n.º 2, alínea a), e 13.º, n.º 2)¹⁰.

No âmbito da implementação da UNCAC, Moçambique participou activamente na plataforma regional dedicada à África Austral, criada no contexto do programa *“Fast-Tracking the Implementation of the United Nations Convention against Corruption”*. Este programa promoveu a cooperação e a partilha de boas práticas no combate à corrupção, alinhando-se com o Objectivo de Desenvolvimento Sustentável 16 (promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis). A participação de Moçambique incluiu a presença na Conferência Regional sobre a Implementação Rápida da UNCAC, realizada em Livingstone, Zâmbia, de 14 a 18 de outubro de 2019, na qual foi produzida uma declaração conjunta destacando os compromissos e estratégias regionais para fortalecer a prevenção e o combate à corrupção. Um dos temas centrais abordados durante a Conferência Regional sobre a Implementação Rápida da UNCAC na África Austral foi a protecção de denunciante e testemunhas, com particular enfoque na eficácia e acessibilidade dos canais de denúncia. Entre as acções propostas neste âmbito, destacam-se as seguintes:

- Melhor gestão de denúncias anónimas (ação proposta #5): Reconheceu-se a importância de adoptar sistemas que sejam eficazes no tratamento de todas as denúncias, incluindo as realizadas de forma anónima. Destacaram-se como prioridades explorar soluções técnicas que permitam uma comunicação bidireccional mantendo o anonimato, diversificar os meios de denúncia (presencialmente, por telefone, pela internet ou através de aplicações seguras e encriptadas), e desenvolver materiais de orientação para capacitar as pessoas que recebem essas denúncias, promovendo confiança e a realização de denúncias confidenciais (em vez de denúncias anónimas);
- Aconselhamento legal para denunciante (ação proposta #6): Recomendou-se que sejam criados mecanismos de aconselhamento jurídico independente para potenciais

¹⁰ Tradução nossa. No original: “Ensure the effectiveness of the anonymous reporting hotline of the Central Office for the Fight against Corruption and so-called green lines, including by raising awareness and an effective follow-up to the complaints received (art. 12 (2) (a) and 13 (2))”. (United Nations Office on Drugs and Crime, 2019).

denunciantes, bem como o desenvolvimento de programas de assistência que incluam apoio emocional e mental. Adicionalmente, enfatizou-se a necessidade de colaboração entre o sector público, a sociedade civil e o sector privado, com a capacitação de advogadas e advogados para prestar orientações claras a nível nacional;

- Clarificação do conceito de denúncia de má-fé (acção proposta #7): Salientou-se a importância de assegurar que a definição de “má-fé” seja interpretada com base na veracidade da informação fornecida, e não na motivação do denunciante. Para isso, sugeriu-se a partilha de práticas legislativas entre diferentes jurisdições, a sensibilização de quem recebe denúncias e a aplicação de sanções adequadas para denúncias feitas de má-fé¹¹.

Estas propostas reflectem um esforço regional para fortalecer os sistemas de protecção de denunciantes, criando estruturas robustas e acessíveis que promovam a confiança, segurança e eficácia no combate à corrupção. Em dezembro de 2021, a abordagem regional do UNODC foi reconhecida internacionalmente com a adopção da Resolução 9/4 durante a Conferência dos Estados Partes da UNCAC, realizada em Sharm El Sheikh, Egipto. Este reconhecimento consolidou o papel das plataformas regionais como instrumentos eficazes para a assistência técnica e implementação acelerada da Convenção, destacando a relevância da colaboração multilateral para o combate à corrupção.

2.2. A Convenção da União Africana sobre a Prevenção e Combate à Corrupção

A Convenção da União Africana sobre a Prevenção e Combate à Corrupção (CPC), foi um passo essencial na direcção de assegurar que as pessoas denunciantes estivessem protegidas e fossem incentivadas a denunciar práticas ilícitas.¹² O Artigo 5º da CPC enfatiza a importância da protecção de denunciantes, instando os Estados Membros a adoptarem medidas legislativas e outras acções para garantir que as pessoas que denunciem actos de corrupção de boa-fé sejam protegidas contra retaliações. Isso inclui a implementação de mecanismos confidenciais e seguros para encorajar a denúncia de práticas ilícitas, promovendo a integridade institucional.

¹¹ Declaração da Conferência Regional sobre a Implementação Rápida da UNCAC África Austral, 14-18 Outubro 2019. Disponível em https://www.unodc.org/pdf/ft-uncac/resultado_final_plataforma_regional_Africa_Austral.pdf.

¹² União Africana. (2003). *Convenção da União Africana sobre a Prevenção e Combate à Corrupção*. Disponível em <https://www.african-court.org/wpafc/wp-content/uploads/2021/07/17-CONVENCAO-DA-UA-SOBRE-O-COMBATE-A-CORRUPCAO.pdf>

Moçambique assinou a CPCC em 15 de Dezembro de 2004 e ratificou o instrumento a 2 de Agosto de 2006 (African Union Advisory Board Against Corruption, 2022). A partir desse compromisso, o país assumiu a obrigação de alinhar as suas políticas e legislações nacionais com as disposições da Convenção. Como resultado, foram introduzidas iniciativas legais e institucionais para prevenir e combater a corrupção, incluindo a criação do GCCC (Centro de Integridade Pública, 2008). Contudo, desafios persistem em garantir que essas medidas sejam aplicadas de forma eficaz, particularmente no que diz respeito à protecção de denunciante e ao fortalecimento de mecanismos de responsabilização.

Na sequência da adopção da CPCC, em 2009 foi criado o Conselho Consultivo da União Africana sobre Corrupção (*African Union Advisory Board on Corruption*), um órgão autónomo no âmbito da União Africana (UA), estabelecido nos termos do artigo 22.º da Convenção. Composto por 11 membros, o Conselho desempenha um papel crucial na implementação das disposições da Convenção e na promoção de esforços coordenados para o combate à corrupção no continente africano.

A CPCC também promove o fortalecimento das instituições públicas ao prever a cooperação entre os Estados Membros para a troca de informações sobre práticas corruptas e estratégias de prevenção. O Artigo 12.º da Convenção destaca a necessidade de reforçar os mecanismos de monitorização, investigação e cooperação judicial, incentivando a criação de redes regionais e continentais para combater eficazmente a corrupção. Esses esforços procuram fomentar um ambiente de transparência e prestação de contas em todo o continente.

No vigésimo aniversário da Convenção, a Transparência Internacional, em carta dirigida aos líderes da União Africana, exortou os Estados Partes na Convenção a acelerar os esforços de implementação das suas disposições, identificando como áreas com progressos particularmente lentos, a protecção do direito à liberdade de informação (artigo 9.º), a protecção de denunciante e transparência e controlo do financiamento político (artigo 10.º), instando os Estado Parte à criação de mecanismos para recolher as queixas das pessoas e reforçar a protecção de denunciante, nomeadamente através da adopção de legislação adequada em conformidade com as normas internacionais (Transparência Internacional, 2023)

2.3. As Diretrizes sobre os Sistemas de Gestão de Denúncias

A criação de canais específicos e dedicados para a denúncia de práticas de corrupção e outras atividades ilícitas, aliados à necessidade de assegurar a protecção das pessoas denunciantes, tornou-se, como vimos nos pontos antecedentes, uma exigência cada vez mais evidente nas legislações de diversos países, o que obriga a um esforço para construir sistemas de denúncia eficazes e confiáveis, que vão além dos meios tradicionais de denúncia. Nesse contexto, têm sido desenvolvidas regras e orientações que não apenas incentivam as denúncias, mas também estabelecem os pilares fundamentais para a criação e funcionamento desses canais. Tais orientações destacam características indispensáveis daqueles canais dedicados, como a acessibilidade, a confidencialidade, a prestação de contas e a monitorização, consolidando diretrizes que servem de referência para a criação e gestão de sistemas de denúncia eficazes.

Em 2021, a Organização Internacional para Padronização (*International Organization for Standardization, ISO*), uma organização internacional independente que desenvolve e publica padrões internacionais que abrangem diversas áreas para garantir qualidade, segurança, eficiência e sustentabilidade em produtos e serviços globalmente, criou as Diretrizes sobre os Sistemas de Gestão de Denúncias (*Whistleblowing management systems – Guidelines*), conhecida como ISO 37002:2021.¹³ Este padrão oferece directrizes para a criação, implementação e manutenção de sistemas eficazes de denúncia de má conduta nas organizações. Baseado nos princípios de confiança, imparcialidade e protecção, a norma ISO 37002 é aplicável a todas as organizações, independentemente do seu tamanho ou sector, oferecendo um referencial para a protecção de denunciante no contexto corporativo global.

A ISO 37002 foi pensada principalmente para canais internos de denúncia, dentro de organizações. O objectivo principal das directrizes é orientar as organizações na criação, implementação e manutenção de sistemas internos eficazes para a gestão de denúncias. Alinhados com os princípios de confiança, imparcialidade e protecção, visando criar um ambiente no qual as/os colaboradoras/es e outros *stakeholders* se sintam seguras/os para relatar irregularidades, a ênfase está em proteger a pessoa denunciante contra retaliações e assegurar que as denúncias sejam tratadas de forma justa, eficaz e confidencial. Embora o foco principal da ISO 37002 seja o ambiente organizacional interno, a norma pode ser utilizada como uma referência para sistemas externos, como os canais de denúncia às autoridades judiciais.

¹³ International Organization for Standardization. (2021). ISO 37002:2021 - Whistleblowing management systems - Guidelines. Disponível em: <https://www.iso.org/standard/65035.html>.

A protecção legal é um pilar essencial dos sistemas de denúncia, assegurando que as pessoas denunciantes estejam protegidas contra represálias, como demissões, transferências forçadas, assédio ou outras retaliações que possam ocorrer em resposta às suas acções. Nesse sentido, como se referiu anteriormente, diversos países adoptaram legislações específicas para assegurar a confidencialidade e protecção das pessoas denunciantes. A ISO 37002 tem em vista materializar a protecção de denunciantes legalmente prevista, fornecendo directrizes que orientam as organizações a implementar mecanismos eficazes de denúncia. Ao sugerir medidas específicas dentro das organizações,¹⁴ reforça a necessidade de as denúncias serem tratadas de forma justa e em conformidade com a legislação vigente (International Standardisation Organisation, 2021). A norma enfatiza a importância de manter o sigilo das informações para proteger as pessoas denunciantes de acções adversas, tanto legais quanto sociais, que possam resultar das denúncias, privilegiando o anonimato como um elemento essencial da protecção da pessoa denunciante (International Standardisation Organisation, 2021). Em sistemas anónimos, as pessoas denunciantes têm a garantia de que suas informações não serão divulgadas, o que é particularmente importante em situações de alto risco.

No entanto, o anonimato também apresenta desafios para as investigações, como a dificuldade em verificar a credibilidade das denúncias quando faltam informações detalhadas sobre a pessoa denunciante (Lindenmayer, 2023). Além disso, sistemas anónimos podem estar sujeitos a abusos, com denúncias infundadas que comprometem a eficiência do processo investigativo e sobrecarregam os recursos das organizações. Para abordar estes desafios, a ISO 37002 fornece directrizes para as organizações implementarem mecanismos de verificação para denúncias anónimas, procurando equilibrar a necessidade de protecção da pessoa denunciante com a importância de obter informações precisas e confiáveis (International Standardisation Organisation, 2021). Pretende-se, com esta abordagem, garantir que as investigações sejam levadas a sério, permitindo que as organizações mantenham a integridade de seus processos de denúncia ao mesmo tempo que asseguram a protecção daqueles que denunciam.

A eficácia das linhas de denúncia é, ainda, amplificada quando combinada com um sistema de monitorização e acompanhamento rigoroso, garantindo que as denúncias sejam tratadas de forma adequada e transparente. O acompanhamento contínuo das denúncias é essencial para assegurar que as denúncias não sejam apenas recebidas, mas também investigadas e

¹⁴ Protecção contra retaliações (Artigo 8.5): Protecção contra retaliações (Artigo 8.5): ISO. (2021). *ISO 37002:2021 Whistleblowing management systems - Guidelines*. Artigo 8.5. Disponível em: <https://www.iso.org/standard/65035.html>

encaminhadas ou resolvidas de forma adequada, promovendo a confiança no sistema junto das pessoas denunciantes. Nesse sentido, a nível europeu, a Directiva 2019/1937 (UE) reforça a necessidade de que as pessoas denunciantes recebam *feedback* adequado e que as denúncias sejam investigadas de maneira eficaz.¹⁵ Da mesma forma, como referimos acima, a Conferência Regional sobre a Implementação Rápida da UNCAC na África Austral destaca como campo de aprofundamento explorar soluções técnicas que permitam uma comunicação bidirecional, mantendo o anonimato. Esse acompanhamento e monitorização são essenciais para garantir que o sistema de denúncia funcione como uma ferramenta de transparência e justiça, promovendo a confiança pública e encorajando uma participação activa da cidadania na denúncia de irregularidades.

A ISO 37002 destaca a importância da monitorização contínua para garantir a eficácia dos sistemas de gestão de denúncias. O Artigo 9.3 da ISO 37002 (Monitorização e Revisão) sublinha a necessidade de avaliar regularmente as denúncias recebidas, o tempo de resposta e a eficácia das acções tomadas. O Artigo 9.4 (Auditoria Interna) reforça a importância de realizar auditorias periódicas para identificar áreas de melhoria. Complementando esses processos, o Artigo 10 (Melhoria Contínua) enfatiza que os resultados obtidos da monitorização e das auditorias devem ser usados para implementar melhorias constantes no sistema, o que inclui a revisão de políticas, procedimentos e a introdução de novas medidas para fortalecer a eficácia do sistema. O uso de ferramentas tecnológicas, como portais online e plataformas de monitorização em tempo real, facilita a gestão das denúncias, garantindo que o processo seja seguro, acessível e eficaz.

Após garantir um sistema eficaz de monitorização e acompanhamento, a transparência nas instituições é ainda mais fortalecida pela publicação de relatórios sobre o tratamento das denúncias, que são essenciais para promover a prestação de contas e reduzir as oportunidades de práticas corruptas. A ISO 37002 estabelece que os relatórios de denúncias devem ser elaborados com base em princípios de transparência, imparcialidade e protecção da pessoa denunciante (International Standardisation Organisation, 2021). As etapas principais para a elaboração de relatórios eficazes incluem a criação de canais seguros e acessíveis para receber relatos de irregularidades, assegurando a confidencialidade da pessoa denunciante, a realização

¹⁵ União Europeia. (2019). Directiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de Outubro de 2019 relativa à protecção das pessoas que denunciam infrações ao direito da União. Artigo 9(f). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32019L1937>

de uma avaliação imparcial e detalhada da veracidade e impacto das denúncias recebidas, procedimentos para investigar e tratar as denúncias de maneira eficiente e justa, garantindo a integridade do processo e a comunicação dos resultados das investigações às pessoas envolvidas, assegurando a transparência e a prestação de contas (United Nations office on Drugs and Crime, 213). Os relatórios produzidos com todas as informações acima referenciadas desempenham, ainda, um papel central na identificação de áreas de risco e na prevenção de violações mais graves. Estes não só podem melhorar continuamente o sistema de gestão de denúncias, mas a mais longo prazo podem influenciar a mudança de estratégias preventivas e políticas públicas conforme necessário (Stubben & Welch, 2020).

2.4. Lições obtidas com experiências de implementação de linhas directas de denúncias

Em diversos países, foram criados e implementados canais de denúncia directa, dotados das características fundamentais para garantir a confidencialidade, a protecção da pessoa denunciante e a eficiência na gestão das denúncias apresentadas. Estes canais assumiram diferentes formatos, variando entre metodologias tecnologicamente mais sofisticadas e meios mais simples. No primeiro caso, destacam-se os canais de denúncia online, que utilizam software específico concebido para assegurar a protecção da confidencialidade, facilitar a gestão das denúncias e analisar as queixas apresentadas e o resultado do seu tratamento, com vista a avaliar não só a eficiência do sistema, mas também os factores preditores das actuações ilícitas e respectivas áreas de risco. Estes sistemas, desenhados para garantir o controlo dos prazos, orientam os procedimentos a seguir e promovem um registo organizado das denúncias. Em contrapartida, verifica-se, também, a adopção de soluções menos complexas, como linhas telefónicas de acesso gratuito, que oferecem uma via directa e acessível para a apresentação de denúncias.

Os âmbitos de implementação dos canais de denúncia têm também sido distintos, tendo sido adoptados quer no sector privado, quer no sector público, abrangendo organizações de diferentes dimensões e áreas de actuação, e orientando-se quer para a facilitação das denúncias internas, quer para a abertura à participação cidadã. Os primeiros são direccionados aos trabalhadores, prestadores de serviços ou outras pessoas com uma ligação funcional ou profissional à organização que os implementa, com o objectivo de proteger as pessoas denunciantes contra represálias laborais e incentivar um ambiente de transparência e

responsabilidade. Particularmente no sector público, fomentou-se o alargamento dos canais de denúncia à participação cidadã.

Exemplos concretos ilustram a diversidade de aplicações destes canais de denúncia. No Burkina Faso, em 2014, a REN-LAC (Rede Nacional de Luta contra a Corrupção) estabeleceu uma linha de denúncia anticorrupção para combater práticas como a extorsão por parte da polícia ou a corrupção nos serviços públicos, tendo-se revelado um meio eficaz de intervenção, permitindo a recuperação de recursos extorquidos e promovendo maior transparência (OCDE, 2018).

O Botswana implementou, há mais de uma década, uma linha telefónica gratuita para denúncia de casos de corrupção ou de infrações relacionadas, que é operada pela Direcção de Corrupção e da Criminalidade Económica – a entidade responsável por investigar denúncias ou suspeitas de corrupção e de crimes económicos, educar o público sobre os efeitos da corrupção e prevenir a corrupção. Em 2012, Roger Koranteng identificava os principais constrangimentos na implementação eficaz da linha no Botswana, referindo circunstâncias idênticas às verificadas em outros países: escassez de recursos humanos qualificados e capazes de gerirem as denúncias; falta de oportunidades de formação adequadas; equipamento inadequado e desatualizado; horário de funcionamento limitado para a receção de relatórios, advogando a necessidade de operacionalidade da linha por 24 horas por dia e 7 dias por semana (Koranteng, 2012).

Na África do Sul, como se referiu, a adopção da *Protected Disclosures Act* foi acompanhada pela criação de um conjunto de canais dedicados para a denúncia de actos de corrupção, que incluem plataformas como o *SAPS Crime Stop* e diversas linhas telefónicas anti-corrupção, projetadas para receber informações diretamente do público.¹⁶

No Quénia, o reconhecimento dos desafios substanciais enfrentados pelo sector da justiça, com suspeitas públicas de suborno, favoritismo e manipulação de decisões, levou ao estabelecimento do Gabinete do Provedor do Judiciário, entendido como um passo crucial para restaurar a confiança pública no funcionamento do sistema judicial, nos processos judiciais e garantir o acesso equitativo à justiça. O Gabinete do Provedor do Judiciário, órgão administrativo subordinado ao Gabinete do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, foi criado em conformidade com a Secção 8(e) da Lei da Comissão sobre a Administração da Justiça, de 2013, que exige a criação e desenvolvimento de sistemas de tratamento de queixas

¹⁶ Disponível em: <https://www.gov.za/anti-corruption/hotlines>

em entidades públicas (The Judiciary of Kenya, 2023). Por outro lado, teve como um dos seus principais catalisadores a Plataforma de Transformação do Judiciário (*Judiciary Transformation Framework - JTF*),¹⁷ lançada em 2012 pelo então presidente do Tribunal Supremo, Willy Mutunga, que marcou um momento de afirmação da transparência e responsabilização como elementos centrais para modernizar o sistema judicial e fortalecer a confiança pública.

O Gabinete opera sob os princípios de neutralidade, confidencialidade, independência e informalidade, assegurando imparcialidade na gestão das queixas apresentadas. O seu objetivo é restaurar a confiança pública no sistema judiciário, avaliando o desempenho das instituições do ponto de vista do público e recolhendo o seu feedback. O Gabinete recebe e processa queixas de cidadãos contra o poder judicial, funcionários judiciais e agentes de justiça, além de também tratar das queixas apresentadas por funcionários do sistema (The Judiciary of Kenya, 2023). Adicionalmente, visa reforçar a confiança da população, melhorar a transparência e a responsabilidade no sistema judiciário e incentivar a participação activa da sociedade.

As denúncias ao Gabinete do Provedor do Judiciário podem ser feitas por meio de diversos canais, como chamadas telefónicas, e-mails, mensagens de texto ou portais online. Uma equipe especializada é encarregue de analisar as informações recebidas e conduzir investigações detalhadas, com foco na transparência e na resolução dos casos reportados.

De acordo com um estudo da Comissão de Ética e Anti-Corrupção do Quênia, a criação do Gabinete do Provedor de Justiça teve um impacto relevante na redução da corrupção e na melhoria da prestação de serviços, ao abrir o sistema judicial ao controlo público e promover maior transparência e responsabilidade (Ethics and Anti-Corruption Commission, 2014).

Com base nas experiências realizadas em diversos países na criação e implementação de canais de denúncia, identificaram-se várias boas práticas que contribuem para a sua eficácia, sistematizadas por Roger Koranteng. A dimensão operacional exige uma ampla sensibilização do público, recorrendo a meios acessíveis, como rádio e televisão, especialmente em contextos de baixa literacia. Além disso, é essencial garantir um ambiente acessível e eficiente, com operadores/as multilingues, disponibilidade para chamadas fora do horário de expediente e uma equipa dimensionada para gerir o volume de queixas. A formação das pessoas é igualmente crucial, assegurando que possuem competências para avaliar e encaminhar

¹⁷ Judiciary Transformation Framework 2012-2016:

<https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/KEN/Judiciary%27s%20Tranformation%20Frameworkfv.pdf>

denúncias, formular questões relevantes e informar os/as cidadãos/ãs sobre os seus direitos. Para que a linha de denúncia funcione de forma sustentável, deve dispor de financiamento específico e autónomo no orçamento da entidade responsável. No plano administrativo, a protecção do anonimato e da confidencialidade das denúncias deve ser assegurada, em conformidade com a legislação nacional, incluindo normas de protecção de denunciante. Os procedimentos de tratamento de queixas devem ser padronizados, estabelecendo listas de verificação e prazos claros para resposta. Além disso, é fundamental definir formalmente quando um caso é considerado "resolvido" e "encerrado", tendo em conta os requisitos legais, o nível de prova exigido e a vontade da pessoa denunciante de prosseguir com o caso. A implementação de sistemas de gestão de dados é essencial para monitorizar denúncias, identificar padrões de risco e melhorar a prestação de serviços. A transparência do processo pode ser reforçada através da publicação regular de relatórios sobre o desempenho da linha de denúncia, indicando o número de chamadas recebidas, resolvidas e pendentes. Do ponto de vista institucional, a definição clara das responsabilidades de investigação é essencial para garantir a eficácia do canal de denúncia, devendo ser especificado o nível de prova exigido para desencadear uma investigação, bem como as entidades responsáveis pelo seu encaminhamento. Por fim, a independência da linha de denúncia deve ser assegurada, protegendo-a de interferências políticas e administrativas, garantindo que seja percebida como um mecanismo seguro e imparcial. Estabelecer parcerias com a sociedade civil pode reforçar a credibilidade do canal, fomentar a confiança pública e melhorar a sua eficácia, promovendo um maior compromisso da população no combate à corrupção e outras irregularidades (Koranteng, 2012).

3. Criação de linhas directas de denúncia em Moçambique: Linha do Procurador, Linha Verde da PGR e Linha Verde do GCCC

Em Moçambique, o estabelecimento de medidas de incentivo à realização de denúncias em ambiente seguro realizou-se, essencialmente, através da protecção de denunciantes, vítimas, testemunhas e peritos em processos penais, que é garantida por um conjunto de instrumentos internacionais e nacionais, que visam assegurar a segurança e os direitos daqueles que colaboram com a justiça. Além dos documentos internacionais ratificados por Moçambique, como a UNCAC e a CPCC, a que acima se fez referência, a Lei nº 15/2012¹⁸, estabelece mecanismos de protecção para vítimas, testemunhas, denunciantes, declarantes e peritos em processos penais, e constitui-se como marco relevante, complementando as obrigações internacionais e fortalecendo o quadro legal para a protecção daqueles que desempenham um papel crucial na promoção da justiça e no combate à corrupção. A lei tem como objectivo principal garantir que aqueles que contribuem com informações relevantes ao processo judicial possam fazê-lo sem medo de retaliações, sejam elas físicas, psicológicas ou sociais.¹⁹

A protecção prevista na lei envolve várias medidas, destacando-se o anonimato como uma das mais importantes. A identidade das pessoas denunciantes, vítimas e testemunhas pode ser mantida em sigilo, o que proporciona um ambiente seguro para a denúncia de práticas ilícitas sem o risco de represálias. Além disso, a lei contempla medidas de protecção física e psicológica, incluindo escoltas e realocação para locais seguros, quando necessário.²⁰ Outro aspecto crucial é a criminalização de retaliações contra as pessoas protegidas por lei. Qualquer tentativa de intimidar, prejudicar ou punir um denunciante ou testemunha é considerada crime, com sanções específicas, o que fortalece a confiança no sistema legal e no processo de justiça.

A Lei nº 15/2012 também obriga as autoridades competentes a manterem a confidencialidade das informações relacionadas aos denunciantes e testemunhas, o que assegura que os mesmos não sejam expostos a riscos. A violação dessa confidencialidade é igualmente punida por lei, reafirmando a importância de garantir a segurança dos envolvidos. Embora a lei forneça um

¹⁸ Assembleia da República de Moçambique. (2012). Lei nº 15/2012, de 14 de Agosto: Protecção das Vítimas, Denunciantes e Testemunhas em Processo Penal. Boletim da República. Disponível em <https://reformatar.co.mz/documentos-diversos/lei-protecao-vitimas-denunciantes-testemunhas.pdf/view>

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

sólido arcabouço legal para a protecção de denunciante e testemunhas, a sua aplicação ainda enfrenta desafios práticos, como a necessidade de recursos adequados e de treinamento das autoridades responsáveis.

A par daquelas medidas legislativas, no SAJ foram criadas pela PGR e pelo GCCC canais directos telefónicos de denúncia voltados ao público, fomentando a participação cidadã, promovendo a transparência e combatendo práticas corruptas, outros crimes ou violações de direitos humanos. Os canais telefónicos de denúncias são representados pela Linha do Procurador, Linha Verde da PGR e Linha Verde do GCCC.

A Linha do Procurador foi criada em 2007 com o objectivo de garantir o acesso das pessoas aos serviços da Procuradoria, tornando-os mais acessíveis, especialmente no que diz respeito a denúncia de ilegalidades que podem ser investigadas pelo Ministério Público (MP). A criação da linha visou facilitar a comunicação directa com o MP permitindo que a população denunciase crimes e irregularidades, particularmente em casos de detenções ilegais. Um dos pontos centrais para a implementação deste canal foi justamente permitir que os Procuradores, responsáveis por monitorar as esquadras, ao atender a linha, pudessem intervir para corrigir situações irregulares, restabelecendo a legalidade.²¹ Assim, a Linha do Procurador não só contribui para a ampliação da acessibilidade aos serviços do MP, como também tem o potencial de contribuir para o fortalecimento do sistema de justiça e o combate a abusos de poder e práticas ilegais, promovendo maior transparência e confiança no processo judicial.

A Linha do Procurador é um serviço pago, o que significa que as pessoas têm de arcar com os custos das chamadas telefónicas para realizar as denúncias. Este modelo de pagamento limita o acesso de algumas pessoas, especialmente aquelas que não têm condições para custear as tarifas das chamadas. Esta linha está disponível em todas as Procuradorias Provinciais de Moçambique, somando um total de 11 linhas activas. O número da Linha do Procurador em Maputo é 827654920 e funciona através de um telefone entregue aos procuradores da cidade em rotação numa escala semanal.²² Diferentemente da cidade de Maputo, ao nível da Província de Maputo, dada a extensão geográfica da mesma,²³ a rotação do telefone usado para Linha do

²¹ Ent. 161MP.

²² Ibidem.

²³ A Província de Maputo está dividida nos seguintes 8 distritos: Boane, Magude, Manhiça, Marracuene, Matola, Matutuine, Moamba e Namaacha.

Procurador é feita numa escala mensal.²⁴ O procurador responsável por cada distrito recebe as chamadas provenientes de todos os distritos e faz o encaminhamento necessário para o procurador responsável pela esquadra cujo problema se apresentou.

Além da Linha do Procurador, as pessoas podem entrar em contacto directamente com a Procuradora-Geral da República para apresentar questões que podem não ter tido solução ao nível da linha. A Procuradora-Geral responde directamente ao público através da Linha Verde, disponível no primeiro dia útil de cada mês entre as 14h e as 15h.²⁵ Os Procuradores Chefes das Procuradorias Provinciais também podem ser contactados durante o horário de trabalho através de linhas verdes criadas ao nível de cada procuradoria provincial. Todos esses números são pagos, limitando o acesso para as pessoas que não podem suportar os custos relacionados com as chamadas telefónicas.

Alternativamente, as pessoas podem apresentar denúncias nas procuradorias de forma presencial, o que oferece uma via adicional de denúncia directa. A PGR também oferece outros mecanismos, como audiências e exposições. Nas audiências, as pessoas podem relatar queixas verbalmente, enquanto as exposições oferecem um método mais estruturado, permitindo que e apresentem suas preocupações por escrito e as documentem. Estes serviços não só facilitam o contacto directo entre as pessoas e as autoridades, como também oferecem uma forma sistemática de registar e responder às questões levantadas.²⁶

No âmbito do GCCC, destaca-se a Linha Verde, um canal gratuito para denúncias de corrupção criado em 2017, no âmbito de um projecto financiado pela União Europeia²⁷. Diferentemente das linhas de denúncia da PGR, a Linha Verde do GCCC não acarreta custos para as pessoas denunciantes, o que facilita o acesso para um público mais amplo. Os números das Linhas Verdes de cada Gabinete Provincial de Combate à Corrupção estão disponíveis online

²⁴ O número telefónico da Linha do Procurador da Província de Maputo é 829780220.

²⁵ Números disponíveis no seguinte link: <https://www.pgr.gov.mz/por/Denuncias>

²⁶ Para uma leitura sobre dados quantitativos de audiências e exposições, consulte o link dos informes disponível em: <https://www.pgr.gov.mz/por/Documentacao/Informacao-Anual-do-PGR-a-Assembleia-da-Republica>. Para uma análise detalhada, veja Ministério Público, Informação anual do Procurador-Geral da República à Assembleia da República, Procuradoria-Geral da República. Para uma discussão abrangente sobre as estratégias de comunicação e sistemas de informação, Vide também: Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES). (2024). Diagnóstico das Estratégias de Comunicação e dos Sistemas de Informação das Instituições do Sistema de Justiça em Moçambique. Programa "Apoio ao Combate à Corrupção em Moçambique", em parceria com a União Europeia e a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID).

²⁷ Procuradoria-Geral da República Moçambicana. (2017). Informação Anual de 2017 do Procurador-Geral da República à Assembleia da República (p. 29). Disponível em: <https://www.pgr.gov.mz/por/Documentacao/Informacao-Anual-do-PGR-a-Assembleia-da-Republica?form=MG0AV3>

(<https://www.pgr.gov.mz/por/Denuncias>), embora nem todos os contactos publicitados estejam actualmente activos. A tabela a seguir mostra os números que estão activos e disponíveis para chamadas em Maputo e nas várias províncias:²⁸

| Gabinete | N. Telefónico |
|---|---------------|
| Gabinete Central de Combate à Corrupção | 86 3404 000 |
| Gabinete Provincial de Combate à Corrupção de Nampula | 86 34 07 000 |
| Gabinete Provincial de Combate à Corrupção de Sofala | 86 34 06 000 |
| Gabinete Provincial de Combate à Corrupção de Inhambane | 86 34 05 000 |

As queixas podem ser apresentadas de forma anónima, tanto presencialmente quanto pela Linha Verde. Contudo, os magistrados e magistradas entrevistados expressaram preferência por trabalhar com denunciante(s) identificados/as por, na sua perspetiva, facilitar o processo investigativo e possibilitar um apuramento mais detalhado das denúncias.²⁹ Diferentemente da Linha do Procurador, a Linha Verde dos Gabinetes de Combate à Corrupção é gerida pelos investigadores do Serviço Nacional de Investigação Criminal (SERNIC) afectos aos gabinetes. São os investigadores que recebem as chamadas e dão o devido encaminhamento quando necessário.³⁰

Além das linhas de denúncia directas da PGR e GCCC, as das outras instituições do SAJ são bastante limitadas. O TS, o TJCM e os Tribunais Judiciais das Províncias de Sofala e Nampula não possuem linhas telefónicas de denúncia directa para o público. A mesma situação ocorre com o CSMJ e o CSMMP, embora o público possa comparecer fisicamente nas sedes desses conselhos para apresentar queixas contra magistrados e oficiais de justiça por diferentes razões, incluindo por casos de corrupção. Outras entidades, como o MJCR, também não possuem canais de denúncia directa, o que sublinha a carência geral de mecanismos de denúncia acessíveis em grande parte do SAJ.

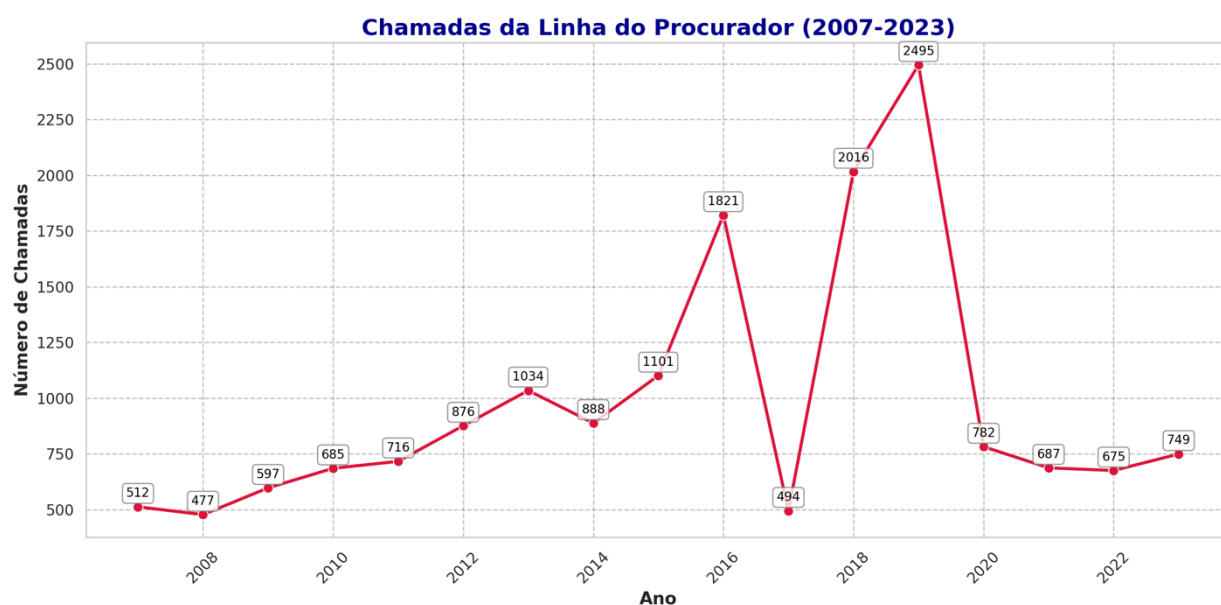
²⁸ Os seguintes números encontram-se temporariamente fora de serviço: 82 3404 e 83 3404 no Gabinete Central de Combate à Corrupção; 82 34 07 e 84 34 07 no Gabinete Provincial de Combate à Corrupção de Nampula; 82 34 06 e 84 34 06 no Gabinete Provincial de Combate à Corrupção de Sofala; e 82 34 05 e 84 34 05 no Gabinete Provincial de Combate à Corrupção de Inhambane.

²⁹ Ent. 20T e Ent. 87MP.

³⁰ *Ibidem*.

3.1. Dados estatísticos sobre a Linha do Procurador e a Linha Verde da PGR

No mês de Outubro de 2024, dados estatísticos sobre a Linha do Procurador e a Linha Verde da PGR foram fornecidos pela PGR. Os dados continham apenas o número de denúncias desagregado por ano a partir de 2007 enquanto outras informações importantes como os sectores em que as chamadas incidem, o tipo de ilegalidade em causa, o perfil das pessoas denunciantes, os benefícios e ou/os montantes envolvidos, entre outros elementos não foram apresentados. Assim, neste ponto apresenta-se uma análise relativa ao número de chamadas por ano, levantando-se as primeiras pistas para suas possíveis razões para um aumento ou decréscimo do seu número.



Desde sua criação, o comportamento em torno do uso da Linha do Procurador apresentou flutuações. Dados fornecidos pela PGR mostram que, entre 2007 e 2012, o número de chamadas recebidas na Linha do Procurador aumentou de 512 para 876.³¹ Entre 2013 e 2016, a linha atingiu um pico importante, com destaque para o ano de 2016, em que o número de chamadas chegou a 1.821, o maior registado até então, representando um aumento superior a 100% em relação aos anos anteriores. Durante esse período, a PGR intensificou campanhas de educação cívica e sensibilização, utilizando acções de maior visibilidade, que podem explicar aquele aumento de procura da linha (Procuradoria-Geral da República, 2017).

A partir de 2017, com 494 chamadas, o volume de chamadas continuou a crescer, com números expressivos registados em 2018, 2.016 chamadas e 2019, com 2.495 chamadas, conforme

³¹ Procuradoria-Geral da República. Remessa de dados estatísticos sobre a Linha do Procurador e Linha Verde do PGR. Setembro, 2024.

registado no Informe Anual da PGR. Esse aumento acompanhou os esforços contínuos de combate à corrupção e campanhas de educação jurídica e cívica (Procuradoria-Geral da República, 2020). Esse crescimento acentuado em apenas dois anos é digno de nota, pois demonstra uma recuperação muito rápida da linha após a queda de 2017. No entanto, o impacto desse crescimento não foi contínuo, registando-se queda brusca para 782 chamadas em 2020. Essa diminuição foi influenciada pela pandemia de COVID-19, que interrompeu diversas actividades e o distanciamento social limitou o acesso físico às instituições, o que pode ter impacto no número de casos e, consequentemente, no número de denúncias reportadas.

Em 2021, a linha registou 687 chamadas, e em 2022, 675, um indicativo de que o canal ainda não conseguiu retomar o nível de utilização anterior à pandemia. O nível relativamente estável de chamadas nesses dois anos mostra que o impacto da pandemia no comportamento de denúncia não foi superado rapidamente. Em 2023, a linha registou 749 chamadas e as campanhas abordaram a prevenção de crimes cibernéticos, tráfico de pessoas e educação cívica, reflectindo o foco na protecção dos direitos humanos e no reforço do sistema anticorrupção (Procuradoria-Geral da República, 2022), mas ainda distante dos níveis observados em 2019, o que aponta para a necessidade de continuidade no esforço para revitalizar o canal e restaurar o engajamento da população.

Como referido no ponto anterior, a PGR possui também a Linha Verde da PGR. Segundo dados fornecidos pela PGR, a partir de 2014, a Linha Verde registou 58 chamadas. Mesmo nos primeiros anos de operação, o volume de chamadas continuou similar, variando de 58 chamadas em 2015 para 37 chamadas em 2016.

Evolução das Chamadas para a Linha Verde do PGR (2010-2023)



O uso da Linha Verde da PGR cresceu em 2010, com 63 chamadas, subindo para 72 chamadas em 2011, um aumento de aproximadamente 14%. Em 2012, o número de chamadas aumentou para 92, representando um crescimento de cerca de 28% em relação ao ano anterior. Contudo, em 2013, o número caiu ligeiramente para 86 chamadas, uma redução de 7% em comparação com 2012. Em 2014, houve uma queda mais acentuada para 58 chamadas, uma redução de 33%, mesmo com a realização de campanhas de sensibilização em locais de grande visibilidade (Procuradoria-Geral da República, 2014). Em 2015, as chamadas diminuíram ainda mais para 37, representando uma queda de cerca de 36% em relação ao ano anterior. Em 2016, a Linha Verde registou 53 chamadas, uma recuperação de aproximadamente 43% em comparação com 2015, impulsionada por quatro campanhas de sensibilização e o impacto do Ciclone IDAI, que motivaram o aumento da demanda pelo serviço (Procuradoria-Geral da República, 2016).

A partir de 2017, o recurso à Linha Verde da PGR registou um contínuo decréscimo registrando apenas 20 chamadas em 2019, representando uma queda de cerca de 53% em comparação com 2018. Em 2020, não foram registadas chamadas para a Linha Verde, o que coincide o período da pandemia de COVID-19, que afectou diversos sectores e reduziu a capacidade de sensibilização e acesso ao serviço. Em 2021, as actividades retomaram, com a linha a registar 23 chamadas, o que reflecte uma recuperação parcial após a interrupção (Procuradoria-Geral da República, 2021). Em 2022, a Linha Verde registou 21 chamadas, uma ligeira queda de cerca de 9% em relação ao ano anterior, com um foco ampliado em campanhas sobre direitos humanos,

combate ao tráfico de pessoas e crimes cibernéticos. Em 2023, as chamadas diminuíram ainda mais, para 14 chamadas, uma redução de aproximadamente 33% em comparação com 2022, apesar da expansão da linha e das campanhas de prevenção de crimes cibernéticos, educação cívica e combate ao tráfico de pessoas.

A evolução do uso da Linha do Procurador e da Linha Verde da PGR ao longo dos anos demonstra a influência de vários factores, incluindo a pandemia de COVID-19. Entre 2007 e 2019, verificou-se um crescimento significativo na utilização da Linha do Procurador, mas a pandemia em 2020 provocou uma quebra acentuada. Apesar de alguma recuperação nos anos seguintes, os níveis anteriores não foram restabelecidos. A Linha Verde da PGR, por sua vez, manteve sempre um volume reduzido de chamadas, o que seria expectável atento a periodicidade limitada e horário reduzido do seu funcionamento, e registou um declínio progressivo desde 2017, agravado pela pandemia. A fraca recuperação nos anos subsequentes indica desafios na reactivação do canal. Por outro lado, os momentos de maior expansão de procura da linha parecem estar associados a momentos de maior investimento em campanhas de divulgação, o que indicia um efeito positivo dessas iniciativas. O decréscimo contínuo da utilização de ambos serviços sublinha a necessidade de um reforço estratégico para fortalecer a confiança da população e garantir maior eficácia na denúncia de irregularidades.

3.2. Dados estatísticos relativos Linha Verde do GCCC

No mês de Outubro de 2024, a PGR forneceu dados estatísticos sobre a Linha Verde do GCCC. Os dados continham apenas o número de denúncias desagregado por ano a partir de 2017 e o número de processos abertos. À semelhança do que ocorreu com as linhas do Procurador e da PGR, outras informações como os sectores em que as chamadas incidem, o tipo de crime de corrupção em causa, o perfil das pessoas denunciantes, os benefícios e ou/os montantes envolvidos, entre outros elementos não foram apresentados.

Entre 2017 e 2023, a quantidade de denúncias apresentou variações significativas. Em 2017, foram registadas 580 chamadas, resultando em 35 processos instaurados, representando aproximadamente 6,03% das denúncias desse ano que culminaram em processos. Em 2018, houve um aumento substancial de 151,9% no volume de chamadas, com 1.461 denúncias e 76 processos, uma proporção de 5,2% em relação às chamadas recebidas.³²

³² República de Moçambique, Ministério Público, Gabinete Central de Combate à Corrupção. (2023). Linhas Verde: Chamadas

Em 2019, as chamadas cresceram para 1.958, um aumento de 34% em relação ao ano anterior, embora os processos instaurados tenham sido reduzidos para 40, aproximadamente 2% do total de denúncias. Em 2020, o número de denúncias caiu para 1.078, uma redução de 45% em relação ao ano anterior, enquanto os processos abertos caíram drasticamente para 10, representando menos de 1% das denúncias, o que pode estar associado às restrições impostas pela pandemia de COVID-19, que afectaram várias operações institucionais.

No ano seguinte, em 2021, o volume de chamadas subiu para 1.560, registando-se a abertura de 16 processos, correspondendo a cerca de 1% das denúncias. Esse crescimento nas chamadas indica uma recuperação na utilização da Linha Verde e pode estar relacionado com o retorno gradual das operações de combate à corrupção. Em 2022, registou-se um pico de 2.872 chamadas, um aumento de 84,2% em relação ao ano anterior, e o maior número de processos instaurados no período analisado, com 98 processos (cerca de 3,4% das chamadas). Em 2023, o número de chamadas caiu para 1.986, uma redução de 30,8% em relação ao ano anterior, e o número de processos abertos foi de 54, correspondendo a aproximadamente 2,7% das denúncias.

A análise dos dados da Linha Verde sugere que, embora o volume de denúncias tenha flutuado ao longo dos anos, o índice de conversão das denúncias em processos é relativamente baixo, variando de menos de 1% a um máximo de 6% entre 2017 e 2023. Estes dados destacam a necessidade de uma avaliação contínua dos factores que afectam a resposta institucional e os recursos dedicados ao processamento das denúncias e realçam a relevância da consideração das fases posteriores à denúncia e que devem integrar um plano de implementação de canais de denúncias, nomeadamente no que respeita à monitorização das denúncias e das respectivas respostas, à identificação de padrões de risco e à melhoria da prestação de serviços.

Entretanto, a utilização consistente da Linha Verde demonstra um engajamento dos/as cidadãos/ãs, reflectindo um potencial contínuo para melhorar a resposta às denúncias reportadas.

4. Conclusões

O presente relatório realiza um breve mapeamento dos principais instrumentos internacionais relevantes para a temática das linhas de denúncia. Independentemente do carácter vinculativo ou da natureza recomendatória desses instrumentos, a sua análise revela-se de extrema importância, na medida em que serve como referencial para identificar os aspectos mais significativos no fortalecimento da luta contra a corrupção, contribuindo para o incremento da transparência, para o reforço da confiança das pessoas no sistema de administração da justiça e, em última instância, para a consolidação do Estado de Direito democrático. A revisão da literatura especializada, associada ao estudo do quadro normativo internacional, evidencia a relevância de quatro elementos cruciais para a eficácia e eficiência dos mecanismos de denúncia: a protecção das pessoas denunciantes, a confidencialidade, a existência de mecanismos de monitorização e avaliação, e a publicação regular de relatórios.

Apenas um sistema de denúncia que garanta a protecção das pessoas denunciantes, nomeadamente através da garantia da confidencialidade e do anonimato, que disponha de instrumentos robustos para monitorizar e avaliar o seguimento dado às denúncias, e que promova a publicação periódica de informações detalhadas sobre as mesmas pode, simultaneamente, fomentar a confiança da sociedade no combate à corrupção e consolidar-se como um verdadeiro garante dos direitos humanos e fundamentais. Deste modo, torna-se imperativo reforçar os mecanismos de denúncia existentes no âmbito do sistema judicial.

A implementação de canais de denúncia direta em diferentes países demonstra a importância destes mecanismos na promoção da transparência, da responsabilidade e do combate à corrupção. A diversidade de formatos, desde plataformas digitais a linhas telefónicas gratuitas, reflecte a necessidade de adaptação às realidades institucionais e sociais de cada contexto. Para garantir a eficácia destes canais, boas práticas identificadas incluem a protecção do anonimato, a formação adequada das equipas, a padronização de procedimentos, a disponibilização de recursos financeiros específicos e a independência face a interferências internas e externas. A transparência e a colaboração com a sociedade civil são, também, identificados como elementos fundamentais para consolidar a credibilidade destes mecanismos e incentivar uma participação mais activa da população.

O relatório também identificou, além dos mecanismos de denúncia presencial acessíveis ao público em várias instituições do SAJ, a existência de algumas linhas de denúncia telefónica direta disponíveis ao público no contexto do sistema de administração da justiça. Destacam-se, em particular, os serviços disponibilizados pela PGR e pelo GCCC, por meio de canais como a Linha do Procurador, a Linha Verde da PGR e a Linha Verde do GCCC.

Todavia, apesar da existência das linhas telefónicas, a análise dos dados estatísticos fornecidos pela PGR e pelo GCCC revelou limitações significativas. Os dados disponíveis restringiram-se ao número total de chamadas por ano, sem informações mais detalhadas sobre os sectores envolvidos, a tipologia dos crimes denunciados, o perfil das pessoas denunciantes ou outros elementos de análise que poderiam enriquecer o autodiagnóstico e sustentar estratégias de melhoria interna do sistema. Sobre o caso específico da Linha Verde, os baixos índices de conversão das denúncias em processos necessitam de uma análise profunda dos factores que afectam a resposta institucional e os recursos dedicados ao processamento das denúncias.

Bibliografia

- African Union Advisory Board Against Corruption. (2022). <https://portal.africa-union.org>. Obtido em 12 de 2024, de Report on Activities: https://portal.africa-union.org/DVD/Documents/DOC-AU-WD/EX%20CI%201412%20%28XLI%29%20_P.pdf
- Centro de Integridade Pública. (2008). *Legislação Anti-Corrupção em Moçambique: Contributos para uma Melhoria do Quadro Legal Anti-Corrupção em Moçambique*. Obtido em 12 de 2024, de www.iese.ac.mz: https://www.iese.ac.mz/~ieseacmz/lib/saber/fd_4383.pdf
- d'Almeida, A. C., & Loureiro, L. M. (2023). Fatores Sociais e Histórico-Institucionais da Decisão de Denunciar e o Método Jornalístico como Incentivo à Denúncia Pública. Em P. d. Simoes, *Proteção de Denunciantes e Canais de Denúncias - whistleblowing* (pp. 57-81). Coimbra: Almedina.
- Ethics and Anti-Corruption Commission. (October de 2014). *A Study on Corruption and Ethics in the Judicial Sector, 2014*. Obtido em 1 de 2025, de <https://eacc.go.ke/>: <https://eacc.go.ke/default/wp-content/uploads/2018/09/Judicial-study-Full.pdf>
- International Standardisation Organisation. (2021). *ISO 37002:2021*. Obtido em 12 de 2024, de www.iso.org: <https://www.iso.org/standard/65035.html>
- Koranteng, R. (2012). The challenges of successfully implementing anti-corruption hotlines. *Commonwealth Governance Handbook*, 85-88.
- Lindenmayer, M. G. (2023). *Os modelos regulatórios dos canais de denúncia de corrupção no Brasil: Origens e perspectiva*. Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas. Brasília: Repositório Institucional da UnB.
- Moço, I. (2023). Dimensões Comportamentais do Whistleblowing. Em P. d. Simoes, *Proteção de Denunciantes e Canais de Denúncia - whistleblowing* (pp. 33-55). Coimbra: Almedina.
- OCDE. (2018). *Gold at the crossroads - Assessment of the supply chains of gold produced in Burkina Faso, Mali and Niger*. Obtido em 01 de 2025, de www.oecd.org: <https://mneguidelines.oecd.org/Assessment-of-the-supply-chains-of-gold-produced-in-Burkina-Faso-Mali-Niger.pdf>
- Procuradoria-Geral da República. (2014). *Informação Anual do PGR à Assembleia da República*. Maputo: PGR.
- Procuradoria-Geral da República. (2016). *Informação Anual do PGR à Assembleia da República*. Maputo: PGR.
- Procuradoria-Geral da República. (2017). *Informação Anual do PGR à Assembleia da República*. Maputo: PGR.
- Procuradoria-Geral da República. (2020). *Informação Anual do PGR à Assembleia da República*. Maputo: PGR.
- Procuradoria-Geral da República. (2021). *Informação Anual do PGR à Assembleia da República*. Maputo: PGR.
- Procuradoria-Geral da República. (2022). *Informação Anual do PGR à Assembleia da República*. Maputo: PGR.
- Stubben, S. R., & Welch, K. T. (2020). Evidence on the Use and Efficacy of Internal Whistleblowing Systems. *Journal of Accounting Research*, 294-543.
- The Judiciary of Kenya. (2023). *State of the Judiciary and the Administration of Justice - Annual Report - financial year 2022/23*. Obtido em 1 de 2025, de <https://judiciary.go.ke>: https://judiciary.go.ke/downloads-reports/#flipbook-df_31698/3/
- Transparência Internacional. (2023). *To the African Union on the occasion of the 20th anniversary of the adoption of the African Union Convention on Preventing and Combatting Corruption*. Obtido em 1 de 2025, de www.transparency.org: <https://images.transparencycdn.org/images/TI-AU-Letter-AACD-2023-ENG.pdf>
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2019). *Country review report of Mozambique. Review of Mozambique on the Implementation of articles 4 - 14 of Chapter II. "Preventive measures" and articles 51 - 59 of Chapter V. "Asset recovery" of the UNCAC for the second review cycle*. Obtido em 12 de 2024, de www.unodc.org: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2019_02_26_Mo

zambique_Final_Country_Report.pdf

United Nations office on Drugs and Crime. (213). *Knowledge tools for academics and professionals: Module series on anti-corruption, Module 6: Detecting and investigating corruption*. Obtido em 12 de 2024, de www.undoc.org:
https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-84498_Ebook.pdf