

Metodologia de Feitura de Leis em Moçambique: O Caso da Lei de Defesa do Consumidor

Eduardo Chiziane*

Resumo: Este estudo tem como objectivo central a análise das questões de metodologia normativa no processo de elaboração da Lei e Regulamento de Defesa dos Direitos do Consumidor em Moçambique de forma acessória, por outro lado, o mesmo visa examinar se no contexto actual a revisão da legislação de Defesa do Consumidor, seria ou não oportuna, e se esta deve ser pontual ou profunda.

Nesta discussão seguimos de perto os ensinamentos relacionados com a verificação da consistência metodológica de um projecto normativo. Em termos de metodologia normativa, o presente exercício impõe um olhar crítico sobre os pressupostos ligados a preparação de um projecto normativo. Na verdade, o debate cinge-se, no que concerne as regras procedimentais sobre a “feituas de leis”, tendo como objectivo: saber se estas foram ou não observadas, e/ou se estas devem ser precedidas pela análise da “consistência metodológica do respectivo projecto normativo”.

* Professor da Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane.

O estudo traz como resultado o seguinte:

Foi ignorada a necessidade de previamente se aprovar uma política sobre a promoção e defesa dos direitos do consumidor: a metodologia normativa, prévia aos procedimentos de feitura de leis, foi relativamente ignorada. questionário que será respondido abaixo demonstra isso e passados 12 anos, da implementação da Lei de Defesa do Consumidor de 2009, impõe-se uma avaliação-diagnóstica e balanço da sua implementação, e ponderação sobre a necessidade de uma eventual reforma pontual ou profunda, e deve começar-se pela elaboração de uma política do sector.

Adicionalmente, existem questões substantivas (responsabilização dos infractores), institucionais (correcta articulação), e procedimentais ou adjectivas (tutela dos direitos do consumidor) que devem ser melhoradas para uma melhor tutela dos direitos e interesses do Consumidor no país.

Palavras-chave: Metodologia normativa; lei de defesa do consumidor; revisão legislativa e direitos do consumidor.

Abstract: The central aim of this study is to analyze questions of normative methodology in the process of drafting the Law and Regulation for the defense of consumer rights in Mozambique, and in an ancillary manner. On the other hand, the study aims to examine whether, in the current context, a revision

of the Consumer Protection Legislation would be opportune or not, and whether it should be punctual or in-depth. In this discussion, we have closely followed the teachings on verifying the methodological consistency of a regulatory project. In terms of normative methodology, this exercise means taking a critical look at the assumptions behind the preparation of a normative project. In fact, the debate on whether or not the procedural rules on “Lawmaking” have been observed must be preceded by an analysis of the “methodological consistency of the respective normative project”.

The results of the study are as follows:

The need to first approve a policy on the promotion and defense of consumer rights has been ignored: the normative methodology prior to the procedures for making laws has been relatively ignored. The questionnaire below demonstrates this; and 12 years after the implementation of the 2009 Consumer Protection Law, an evaluation and assessment of its implementation is needed, as well as a consideration of the need for any specific or in-depth reform, starting with the drafting of a policy for the sector.

There are substantive issues (holding offenders accountable), institutional issues (correct coordination), and procedural or adjectival issues (protecting consumer rights) that need to be

improved in order to better protect consumer rights and interests in the country.

Keywords: Normative methodology; consumer defense law; legislative review and consumer rights.

1. Introdução

Agradeço o convite que muito me honra em participar neste evento na qualidade de apresentador. Felicito a Universidade de Macau pela organização de uma reflexão científica sobre uma área tão importante, cativante e bastante actual.

Moçambique lançou-se na elaboração da sua Lei de Defesa dos Direitos do Consumidor, no início de 2006 e só em 2009¹, foi aprovada a primeira Lei sobre esta matéria, e, o seu Regulamento, paradoxalmente, foi aprovado 7 (sete) anos mais tarde, em 2016². Enfim, esta legislação tem mais de 12 anos e poderia justificar-se a sua revisão pontual ou profunda, dependendo da avaliação da implementação que for realizada,

¹ Lei n.º 22/2009, de 28 de Setembro, que aprova a Lei de Defesa do Consumidor, publicada no Boletim da República, I Série n.º 38, Suplemento, em 28 de Setembro de 2009.

² Decreto n.º 27/2016, de 18 de Julho, que aprova o Regulamento da Lei de Defesa do Consumidor, publicada no Boletim da República, I Série n.º 85, em 18 de Julho de 2016.

embora saibamos que o processo de reforma normalmente deve ser rigoroso e exaustivo.

Dois direitos constitucionalmente consagrados são fundamentais na discussão do processo de elaboração da Lei de Defesa do Consumidor (doravante “LDC-2009”) e do Regulamento da Lei de Defesa do Consumidor (doravante “RLDC-2016), relativos a defesa do direito do consumidor, tendo em conta que a revisão pontual da Constituição de 2018, no seu artigo 92, se refere a: *a) “os consumidores têm direito a qualidade dos bens e serviços consumidos. Este direito está instrumentalmente ligado, ao direito consagrado na alínea b), o direito a informação e formação, a protecção da saúde, da segurança dos seus bens económicos, bem como a reparação dos danos. Será que a LDC-2009 e o RLDC-2016 respeitam estes direitos³ consagrados na Constituição? Apesar da relativa juventude da Constituição, os princípios nele contidos já estavam previstos na LDC-2009, no seu artigo 5.^o⁴.*

³ Correspondem igualmente a verdadeiras linhas de orientação sobre a Política de Defesa do Consumidor no país.

⁴ Artigo 5.^o da LDC-2009, dispõe: “*O Consumidor tem direito à: a) qualidade dos bens e serviços, b) a protecção da vida, saúde e segurança física, c) a formação e a educação para o consumo, d) a informação para o consumo, e) protecção dos interesses económicos, f) a prevenção e à reparação dos danos patrimoniais ou não patrimoniais que resultem da ofensa de interesses ou direitos individuais homogéneos, colectivos ou difusos, g) a protecção jurídica e a*

Este estudo tem como objectivo central a análise das questões metodológicas e normativas do processo de elaboração da Lei e do Regulamento de defesa dos direitos do consumidor em Moçambique.

Nesta discussão seguimos de perto os ensinamentos sobre a verificação da consistência metodológica de um projecto normativo, avançados pelos Professores Gilles Cistac⁵ e Jean-Louis Bergel⁶. Em termos de metodologia normativa⁷, o presente exercício significa olhar criticamente os pressupostos da preparação de um projecto normativo. Na verdade, o debate referente a, se as regras procedimentais sobre “feituas de leis”, foram ou não observadas deve ser precedido pela análise da “consistência metodológica do respectivo projecto normativo”. Portanto, vamos concentrar a investigação nas questões de

uma justiça acessível e pronta, h) a participação, por via representativa, na definição legal ou administrativa dos seus direitos e interesses, e i) a protecção contra a publicidade enganosa e abusiva”.

⁵ Gilles Cistac, «Olhar Critico sobre o Projecto de Revisão da Constituição: Questões de Método» in Gilles Cistac (Coordenação), *Contributo para o Debate sobre a Revisão Constitucional*, UEM, 2004, p. 7-42.

⁶ Jean-Louis Bergel, *Méthodologie Juridique*, PUF, 2001, sobretudo na II parte referente a metodologia aplicada, capítulo I – a metodologia legislativa, págs. 269 e sgts.

⁷ Trata-se de uma matéria pouco estudada no nosso país.

método, designadamente: (1) terá sido feita a uma verdadeira etiologia e diagnóstico da necessidade social da LDC-2009?; (2) a denominação «Lei de Defesa do Consumidor» será a mais adequada?; (3) terá sido feita uma correcta avaliação retrospectiva do Direito vigente em face da LDC_2009?; (4) uma aparente ausência da participação na elaboração do projecto da LDC; (5) será que os problemas a resolver foram posicionados ao nível adequado?; (6) terá ou não havido o esquecimento do princípio da economicidade institucional?; (7) será que as questões fundamentais na elaboração da LDC-2009 foram debatidas; (8) será que a fase posterior à aprovação do Projecto da LDC-2009 foi pensada? ou seja, (9) haverá ou não um esquecimento da avaliação prospectiva do projecto? e (10) se, por fim, no contexto actual a revisão da LDC seria oportuna? .

2. Terá sido Feita a Etiologia e Diagnóstico da Necessidade Social da Lei?

É costume dizer como ensina o Professor Jean-Louis Bergel que a “*Lei é o braço armado da política*” (Bergel, p.278). A lei é um dos principais instrumentos jurídicos de governação de uma sociedade.

Nesse sentido, a LDC-2009 deveria ter sido precedida por uma política nacional sobre a defesa do consumidor, por isso, não se

conhecem rigorosamente os antecedentes, os fundamentos, as oportunidades e limitantes, objectivos e prioridades nacionais, princípios e declaração de política, pilares, questões e medidas de política, mecanismos e instrumentos de implementação e estratégia de implementação. São directrizes que não existem no plano nacional sobre a “defesa dos direitos do consumidor”. Deveria se procurar antes da sua transformação em projecto legislativo, construir consenso político entre todas as forças políticas e a sociedade.

A Lei como um dos principais instrumentos jurídicos de governação significa que a sua elaboração deve ser prudente e clara por forma a tornar-se adequada as necessidades sociais, justa, prática, aceitável socialmente e eficaz. Precisamos ser realistas e avaliar se é verdadeiramente oportuno proceder a introdução da LDC, avaliar se a sua introdução não será um factor de instabilidade institucional ou se a Lei não será “letra morta”.

A metodologia legislativa tem desde logo por objecto fornecer, no processo de preparação e concepção da Lei, as técnicas necessárias a descoberta das necessidades legislativas e as melhores escolhas de soluções destinadas a sua satisfação (Bergel, p. 278). A elaboração legislativa repousa sobre uma fase preparatória de pesquisa, necessária a tomada de decisão de legislar ou de não legislar. Objectivamente, um processo

de elaboração da LDC-2009 deveria ser precedido de estudos, acordos políticos ou consenso político nacional.

3. A Denominação «Lei de Defesa do Consumidor» Será a Mais Adequada?

O título de uma Lei informa sobre a abordagem e perspectiva em que a substância da Lei aparece. A denominação deve ser coerente e conforme o seu conteúdo.

Deve se ponderar se a sua designação é a mais adequada, tendo em conta, por exemplo o artigo 92 da Constituição, que versa sobre os direitos fundamentais sobre os direitos e interesses do consumidor. Por que não pensar na “Lei relativa a **promoção** e defesa dos direitos do consumidor”? O termo “promoção” esta alinhado com os direitos de formação e educação para o consumo, bem como com a ideia da informação para o consumo, constantes das alíneas *c)* e *d)* do n.º 1, do artigo 5.º da LDC-2009.

Na verdade, em Macau a denominação da Lei é diversa, sendo “Lei de protecção dos direitos e interesses do consumidor”, evidenciando o acento tônico que se pretende dar no caso macaense.

Antes de chegar a ideia da defesa dos direitos do consumidor, no caso moçambicano, há uma necessidade de educação e

formação ou consciencialização da sociedade sobre os direitos elementares do consumidor, daí fazer sentido a incorporação do termo “promoção”, no conjunto dos elementos da designação da Lei, como se encontra acima indicado.

4. Uma Avaliação Retrospectiva Aparente do Direito Vigente em Face da LDC-2009

A metodologia legislativa tem por objectivo determinar a necessidade social da produção de novas leis. Ela tem igualmente por objectivo pesquisar se o legislador deve efectivamente intervir e em que sentido. Trata-se de uma dimensão da política legislativa, que implica uma crítica ao Direito vigente e a avaliação dos impactos sociais do projecto de reforma (Bergel 2001, p.275).

Uma das questões que nos devemos colocar é de saber se as situações que pretendemos acautelar não estão previstas nos textos legais vigentes e si aqueles dispositivos foram suficientemente explorados, isto é, implementados. Uma boa avaliação retrospectiva das normas sobre defesa dos direitos do consumidor da legislação vigentes no país antes da adopção da Lei de 2009.

Enfim, uma correcta avaliação prospectiva implica a produção de uma tabela comparativa de disposições do actual

regime e do projecto de reforma, neste caso da LDC-2009, com vista a melhor apresentação dos aspectos inovadores, e da sua justificação ou necessidade.

Ora, tendo em conta os meios dispositivos disponíveis no momento da adopção da LDC-2009, dúvidas não restam de que, com a larga excepção do Direito Constitucional sobre o consumo, a legislação infra-constitucional na época dispunha de pouca disciplina legal organizada sobre protecção dos direitos do consumidor.

5. Uma Aparente Ausência da Participação na Elaboração do Projecto da LDC-2009

Dada a importância de uma Lei de defesa dos direitos do consumidor a sua preparação deveria basear-se num processo de participação activa e estruturada dos cidadãos. A participação terá como efeito por exemplo; assegurar a efectiva adesão ou não dos cidadãos ao conteúdo do projecto e da futura Lei, que for aprovada.

Um projecto de revisão normativa implica necessariamente transparência e acesso à informação do público em geral. transparência porque não se pode reformar a Lei de uma forma escondida e acesso a informação, porque o objectivo do processo de reforma é suscitar o debate (Cistac 2004, p.11).

Com efeito, são escassas as informações sobre o diagnóstico, trabalhos preparatórios, pareceres, auscultação nacional sobre o projecto da LDC-2009.

Muitas vezes temos a impressão de que o legislador improvisou e que os textos normativos são o fruto de interesses políticos específicos, de pressões sociais, económicas ou da imprensa. Enfim, podemos ter a impressão de que o legislador está a actuar afastado da concepção global do sistema jurídico no qual ele deve se integrar (Bergel, 2001, p.275).

Nos meados da década de 2000, no plano internacional estava em voga a “fascinação positiva” pela protecção dos direitos do consumidor. Moçambique queria estar alinhado, por isso, o seu processo legislativo foi acelerado na aprovação da Lei e desinteressado na aprovação do Regulamento de execução da referida Lei, que só foi aprovado 7 anos depois. É normal isto? O que remete a um processo legislativo de “urgência”, nem sempre compatível com a pretensão de produção de um texto legal prudente, justo e eficaz.

Qual é o prazo razoável para se realizar um debate político nacional participativo e abrangente? a fórmula de três (3) seminários regionais, sul, centro e norte, não compensa o défice participativo a volta de projecto normativo como a LDC-2009.

6. Será que os Problemas a Resolver Foram Posicionados ao Nível Adequado?

As grandes questões de qualquer reforma da promoção e defesa dos direitos do consumidor devem ser posicionadas de forma adequada e não são as questões residuais que são propostas no debate na imprensa, por exemplo, “práticas comerciais abusivas”, que devem dominar o processo legislativo.

Regra geral não se deve perder de vista a função de uma Lei, que pode ser de estabelecimento de princípios orientadores, sem esvaziar a função do Poder Regulamentar, podendo também estabelecer linhas de orientação sobre as questões procedimentais.

Os grandes temas e problemas da LDC-2009, que nela se encontram são: princípios gerais; direitos do consumidor; protecção contratual; práticas comerciais; sanções administrativas; instituições de promoção e tutela dos direitos do consumidor.

A LDC-2009 mostra fascinação pelos modelos ocidentais (será, que a falta do desenho prévio da política é sintomático?). Parece situar-se na pretensão de se “inventar” instituições novas, *suis generis*. Pretender ser *suis generis* implica mais trabalho de análise e tempo de discussão do projecto. Não terão sido

esquecidas as questões procedimentais? Haverá equilíbrio entre a dimensão substantiva, institucional, adjectiva ou procedimental ao nível do desenho da LDC-2009? Paulo Comoane⁸ refere que há a necessidade de uma melhor articulação dos “*mecanismos institucionais e procedimentais de protecção do consumidor nas relações jurídicas administrativas de serviço Público*”. A LDC-2009, prevê a criação do instituto do consumidor, com natureza de autoridade pública. Contudo, a nível sectorial existem várias entidades de garantia dos direitos dos utentes e consumidores dos bens e serviços públicos. Parece que, o Legislador deveria ter definido o quadro institucional chave e os mecanismos de articulação entre as diferentes entidades no âmbito da defesa dos direitos do consumidor, coisa que não foi devidamente tratada.

7. O Esquecimento do Princípio da Economicidade Institucional ?

O objectivo da análise não é de julgar a pertinência das novas instituições adoptadas pela LDC-2009, mas, questionar os aspectos de método ligados à sua criação.

Regra geral, a proliferação e duplicação de instituições não

⁸ Paulo Comoane, *A Protecção dos Direitos do Consumidor nas Relações de Prestação de Serviço pelo Estado aos Particulares*, Seminário sobre “Desenvolvimento no Âmbito da Protecção do Consumidor, China, Macau e Moçambique”, Macau, 24 de Outubro 2023, p. 5.

é uma boa política. Isto afecta a transparência institucional e obscurece a visão do cidadão na sua tentativa de entender como está organizado o aparelho institucional do Estado. (Cistac, 2004, p. 27).

Para evitar esses efeitos perniciosos, o melhor método é de reflectir sobre o impacto dessas novas instituições. A LDC-2009, no seu artigo 34.º e seguintes, refere-se apenas as “*Associações de Defesa do Consumidor e o Instituto do Consumidor*”, isto é, deve se analisar as vantagens esperadas, o impacto em termos de recursos humanos, as incidências financeiras, etc, decorrentes da criação dessas novas entidades.

Olhando para esta realidade, podemos concluir que existe uma certa economia institucional; o peso que estas novas instituições têm ou terão sobre o orçamento do Estado é aparentemente sustentável, por isso, uma eventual inclusão no futuro do “Conselho Nacional do Consumo” (congregando actores do sector privado, público e associativo), como ocorre no direito comparado português, espanhol, etc seria justificado.

8. Será que as Questões Fundamentais na Elaboração de uma LDC Foram Debatidas?

Quais são os interesses públicos que devem ser incorporados numa LDC? Na verdade os centros de interesse são os seguintes: princípios gerais, Direitos do consumidor, protecção contratual,

práticas comerciais, sanções administrativas e Instituições de promoção e tutela dos direitos e interesses do consumidor.

São suficientes e representativos aqueles centros de interesse? Haverá equilíbrio entre os aspectos substantivos, institucionais, adjectivos ou procedimentais? Claro que falta equilíbrio e algum desenvolvimento da LDC-2009 não se refere a protecção do consumidor em sectores específicos, a responsabilização do infractor (no caso da concorrência desleal e práticas comerciais desleais); a protecção dos direitos do consumidor nas relações de prestação de serviço pelo Estado aos particulares; os meios de tutela dos direitos do consumidor, etc.

9. Será que a Fase Posterior à Aprovação do Projecto da LDC-2009 foi Pensada? Ou Seja, Haverá ou Não um Esquecimento da Avaliação Prospectiva do Projecto?

Parafraseando Kroeff Machado Carrion: *“A maior ou menor amplitude dos direitos constitucionalmente previstos, depende consideravelmente da actividade legislativa pós-constituente”*,⁹ Ou seja, da fase pós aprovação, neste caso da LDC-2009.

⁹ Gilles Cistac op. cit, p. 42, citado por este autor. *A elaboração da Constituição Brasileira de 1988*, in: “A elaboração da Constituição Brasileira de 1988 e sua reforma”, in Jus Navigandi, <http://www1.jus.com.br/doutrina/imprimir.asp?id=112>, p.4.

O trabalho do legislador não se encerra com a aprovação e publicação da LDC_2009. A adaptação do quadro legal das LDC representa um prolongamento inevitável e necessário ao processo, impactos financeiros e sociais da LDC (relativamente desconhecida e ignorada) Por que? Talvez, porque o essencial (falta de realismo e pragmatismo.), foi esquecido, a necessidade divulgação da Lei, aspecto tão essencial para assegurar os direitos a informação para o consumo e a formação e educação para o consumo, previstos na LDC-2009.

10. A Revisão da Lei sobre a Defesa do Consumidor Será Oportuna?

Passam 13 anos desde que a Lei foi aprovada, pode justificar-se uma revisão, contudo a decisão em rever, implica em primeiro lugar lançar mão a um “diagnóstico sobre a implementação da presente Lei” e este processo deveria ser precedido pela elaboração de uma política sobre os direitos do consumidor. O processo da sua eventualmente reforma seria complexo e moroso.

Alguns dirão que ainda não consolidamos o quadro legal em vigor. Contudo, falta uma política, e compreende-se que a fonte de inspiração na elaboração da Lei de Defesa do consumidor foi o Direito português, sendo que a Lei sobre esta matéria em Portugal sofreu várias revisões e actualizações. Por exemplo, não

seria oportuno criar-se um “Conselho Nacional do Consumo” (como em Portugal)? que regra geral é um órgão independente de consulta e acção pedagógica e preventiva, exercendo a sua acção em todas as matérias relacionadas com o interesse dos consumidores.

Enfim, como vimos acima a LDC-2009 contém lacunas, que importa suprir, nomeadamente sobre responsabilização do infractor, sobre a protecção dos direitos do consumidor nas relações de prestação de serviço pelo Estado aos particulares, sobre a disciplina dos meios de tutela dos direitos do Consumidor, etc.

11. Conclusão

Do exposto decorre que:

- Foi ignorada a necessidade de previamente se aprovar uma política sobre a promoção e defesa dos direitos do consumidor.
- A metodologia normativa, prévia aos procedimentos de feitura de leis, foi relativamente ignorada, o questionário acima não deixa dúvidas.
- Passados 12 anos da implementação da LDC-2009, impõe-se uma avaliação, diagnóstico e balanço da sua implementação e ponderação sobre a necessidade de uma eventual reforma

pontual ou profunda, devendo se começar pela aprovação da Política ao sector.

- Só nos resta a solução da NIKE: “*Just do it*”, em prol da defesa dos direitos do Consumidor.
- Necessidade de aprovar directrizes, guião ou procedimentos para preparação de uma Lei, por forma que a mesma tenha consistência e qualidade.
- Adopção de uma entidade reguladora, que não sofra de conflito de interesses como o actual Instituto Regulador do Consumo, que é tutelado pelo Ministro que superintende na área do comércio. Este instituto ainda não foi criado, mas formalmente reflete a prevalência de conflito de interesses.

Bibliografia

- BERGEL, Jean-Louis, *Méthodologie Juridique*, PUF, 2001, sobretudo na II parte referente a metodologia aplicada, capítulo I – a metodologia legislativa;
- CARRION, Kroeff Machado, *A Elaboração da Constituição Brasileira de 1988*, in, “A Elaboração da Constituição Brasileira de 1988 e sua Reforma”, in Jus Navigandi, <http://www1.jus.com/doutrina/imprimir.asp?=112>;
- CISTAC, Gilles, *Olhar Critico sobre o Projecto de Revisão da Constituição: Questões de Método* in Gilles Cistac (Coordenação),

«Contributo para o Debate sobre a Revisão Constitucional», UEM, 2004;

- COMOANE, Paulo *A Protecção dos Direitos do Consumidor nas Relações de Prestação de Serviço pelo Estado aos Particulares*, Seminário sobre “Desenvolvimento no âmbito da Protecção do Consumidor, China, Macau e Moçambique”, Macau, 24 de Outubro 2023.

Legislação:

- Lei de Defesa do Consumidor, aprovada pela Lei n.º 22/2009, de 28 de Setembro;
- Regulamento da Lei de Defesa do Consumidor, aprovado pelo Decreto n.º 27/2016, de 18 de Julho.