

# A Protecção dos Direitos do Consumidor nas Relações de Prestação de Serviço pelo Estado

---

Paulo Daniel Comoane\*

**Sumário:** Em Moçambique os direitos do consumidor estão consagrados na Constituição da República de Moçambique (artigo 92) e na Lei de Defesa dos Direitos do Consumidor (Lei n.º 22/2009, de 28 de Setembro). Tanto o regime constitucional como o da Lei n.º 22/2009, de 28 de Setembro, têm como objecto principal a regulação das matérias respeitantes à defesa do consumidor. Entretanto, a prática tem mostrado que o Estado munuiu-se de instituições de polícia administrativa voltadas ao controlo do exercício de actividades privadas de modo a conformá-las com os direitos dos consumidores, como é o caso da Inspeção Nacional das Actividades Económicas. Porém, não existe clareza quanto à protecção das posições jurídicas do particular nem mecanismos institucionais e procedimentais implantados para garantir os direitos do consumidor face aos serviços prestados pelos serviços públicos, sendo este o objecto deste tema.

---

\* Doutor e Professor na Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane.

**Palavras-chave:** Direitos do consumidor; serviços públicos; meios de tutela.

**Abstract:** In Mozambique, consumer rights are enshrined in the Constitution of the Republic of Mozambique (article 92) and in the Law for the Defense of Consumer Rights (Law no. 22/2009, of 28 September).

Both the constitutional regime and Law no. 22/2009 of September 28 have as their main purpose the regulation of matters relating to consumer protection. In the meantime, practice has shown that the state has equipped itself with administrative police institutions aimed at controlling the exercise of private activities in order to bring them into line with consumer rights, such as the National Inspectorate of Economic Activities. However, there is no clarity regarding the protection of private legal positions or the institutional and procedural mechanisms put in place to guarantee consumer rights in relation to the services provided by public services, which is the subject of this issue.

**Keywords:** Consumer rights; public services; means of protection.

## 1. Introdução

O ordenamento jurídico moçambicano garante a protecção constitucional, através do artigo 92 da Constituição da República (CRM), e, de modo geral, a protecção legal, pela Lei n.º 22/2009, de 28 de Setembro (Lei de Defesa dos Direitos do Consumidor - LDC), dos direitos do consumidor, visando assegurar realização e concretização do seu «direito à qualidade dos bens e serviços consumidos<sup>1</sup>».

Ao consagrar o direito fundamental à qualidade dos bens e serviços consumidos, no já referido artigo 92 da CRM, o legislador constituinte fê-lo de forma indistinta quanto à natureza pública ou privada do fornecedor dos serviços a quem incumbe o dever de garantir a disponibilização de bens e serviços de qualidade. No seguimento da formulação constitucional do direito à qualidade dos bens e serviços, o legislador ordinário, muito correctamente, abrangeu no âmbito de aplicação da Lei de Defesa do Consumidor os serviços públicos, dizendo que *[a presente Lei aplica-se a todas as pessoas singulares e colectivas, públicas e privadas que habitualmente desenvolvem actividades de produção, fabrico, importação, construção, distribuição ou comercialização de bens ou serviços a consumidores, mediante a cobrança de um preço.*

---

<sup>1</sup> Artigo 92, n.º 1, da CRM.

Entretanto, a despeito do alargamento do âmbito de aplicação do direito à qualidade dos bens e serviço para as relações jurídicas administrativas de prestação de serviço - serviços públicos de prestação<sup>2</sup> -, os problemas jurídicos relativos aos direitos do consumidor são frequentemente tratados nas relações jurídicas de consumo<sup>3</sup> constituídas no fornecimento e consumo de bens e serviços no domínio do direito privado. Raramente o tema é discutido no ordenamento jurídico moçambicano na perspectiva da protecção do consumidor face ao serviço público, o que contrasta com a importância que os serviços públicos continuam a desempenhar em Moçambique na satisfação individualizada ou geral das necessidades colectivas.

Na verdade, no plano institucional, a face mais visível do Estado na protecção dos direitos do consumidor em Moçambique é a Inspeção Nacional das Actividades Económicas, órgão de polícia administrativa, com competência para fiscalizar todos os locais onde se proceda a qualquer atividade industrial, comercial ou de prestação de serviços<sup>4</sup>. Mas, é de conhecimento público

---

<sup>2</sup> Cfr artigos 52.º alínea *b*) e artigo 55.º, alínea *a*), ambos da Lei n.º 7/2012, de 8 de Fevereiro (Lei Base de Organização e Funcionamento da Administração Pública), publicada no Boletim da República (BR) n.º 6, I Série.

<sup>3</sup> Sobre as relações jurídicas de consumo, Cfr, Fernando Costa de Azevedo, *Relação Jurídica de Consumo. Elementos para uma Teoria Geral*, Editora Foco, São Paulo, 2023.

<sup>4</sup> Artigo 7º, n.º 1, alínea *a*), do Regulamento Interno da Inspeção Nacional

alguma insatisfação do cidadão em relação à qualidade dos bens e utilidades fornecidos pelos serviços públicos em Moçambique<sup>5</sup>, contra a qual o Governo tem vindo a adoptar diferentes estratégias. De um mogo geral, a Estratégia Global da Reforma do Sector Público, que decorreu em fases entre 2001 e 2011, constitui o marco mais importante da visão do Governo de Moçambique para a melhoria da qualidade dos serviços públicos, guiado pelo lema *o funcionário a servir cada vez melhor ao cidadão*<sup>6</sup>. Mais recentemente, foi lançado o Plano de Acção da Estratégia de Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública (ERDAP) 2016/2019.

Apesar da constante preocupação do Governo em melhorar a prestação dos serviços públicos ao cidadão, o que se verifica é que as estratégias adoptadas nunca foram desenhadas com recurso a uma abordagem baseada no direito fundamental à qualidade de bens e serviços públicos. Retira-se dos instrumentos programáticos acima referidos que a sua abordagem se baseia

---

das Actividades Económicas (INAE), aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 63/2021, de 20 de Julho, publicado no BR n.º 138, I Série.

<sup>5</sup> Cfr a este respeito, Provedor da Justiça. Disponível em [https://www.caicc.org.mz/images/documentos/Informe\\_Anuar\\_Assembleia\\_da\\_Republica\\_2016\\_2017.pdf](https://www.caicc.org.mz/images/documentos/Informe_Anuar_Assembleia_da_Republica_2016_2017.pdf), consultado no dia 2 de Outubro de 2023.

<sup>6</sup> Ver Autoridade Nacional da Função Pública, Programa da Reforma do Sector Público – Fase II (2006-2001)”, aprovado pela 24.ª Sessão Ordinária do Conselho de Ministro, Maputo, 10 de Outubro de 2006.

na ideia do cidadão utente de bens e serviços públicos – *o cidadão como principal beneficiário dos serviços*<sup>7</sup>. Percebe-se que estes instrumentos programáticos, embora preconizem a melhoria da prestação do serviço público, ainda não tratam o cidadão como um verdadeiro consumidor do serviço público. Em sentido diferente, por exemplo, a estratégia da reforma do sector público no Reino Unido gravitou em torno da figura de consumidor como elemento central para a modernização e reforma dos serviços públicos<sup>8</sup>.

É verdade que quando os instrumentos programáticos da reforma do sector público qualificam a *oferta e a qualidade dos serviços*, como critério de avaliação de que o cidadão pode lançar mão para aferir o desempenho da actividade de prestação realizada pela Administração Pública, deixam subentendido o reconhecimento implícito de que o cidadão, não só tem o direito ao serviço público, como também é titular do direito à qualidade dos bens e serviços fornecidos. Mas apesar de estar subjacente à ideia de *oferta e qualidade dos serviços públicos* um reconhecimento implícito do direito à qualidade

---

<sup>7</sup> Autoridade Nacional da Função Pública, Programa da Reforma do Sector Público – Fase II (2006-2001), aprovado pela 24.ª Sessão Ordinária do Conselho de Ministro, Maputo, 10 de outubro de 2006, pg. 15.

<sup>8</sup> Martin Powell, et al. *Introduction: Managing the Unmanageable Consumer*, in Simmons, Richard at al, *The Consumer In Public Services. Choice, Values and Difference*. The Policy Press, UK, 2009, pg. 2.

dos bens e serviços, esta abordagem não foi levada a fundo porque os instrumentos programáticos da reforma do sector público limitaram-se à necessidade de criação de condições do envolvimento do cidadão nos processos da reforma, quando era também essencial para o sucesso da reforma a ideia de criação de mecanismos de garantia da qualidade dos bens e serviços públicos.

Esta situação suscita várias questões. Desde logo, a questão de saber em que medida a prestação do serviço público pode ser qualificada como uma verdadeira relação jurídica de consumo no ordenamento jurídico moçambicano<sup>9</sup> (1). Em caso de resposta afirmativa, que é inevitável, fica por clarificar o conteúdo do direito à qualidade de bens e utilidades numa relação jurídica administrativa de serviço público (2), bem como os mecanismos institucionais e procedimentais colocados à disposição do cidadão com vista à garantia dos seus direitos de consumidor (3).

## **2. A Relação Jurídica Administrativa de Consumo**

Nem toda a actividade do Estado ou das pessoas colectivas públicas configura uma relação jurídica administrativa de

---

<sup>9</sup> Questão semelhante foi colocada por Eliane Cardoso de Matos Novais, *Serviços Públicos & Relação de Consumo: Aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor*, JURJA Editora, Curitiba, 2006, pg. 14.

consumo. Só as actividades prestadas com vista à satisfação individualizada das necessidades colectivas através da prestação de bens e serviços configuram-se em relação jurídica administrativa de consumo – o consumo dos bens e serviços prestados. Portanto, na opinião de Eliane Novais, as relações jurídicas administrativas de consumo são estabelecidas no âmbito da actividade prestacional da Administração Pública porque só neste caso a actividade do Estado traduz-se numa conduta através da qual se presta algo necessário à vida colectiva, proporcionando directamente benefícios para os administrados, sejam elas prestações ou benefícios individualizados como água, energia e transportes urbanos ou prestações ou benefícios genéricos como sejam os casos de iluminação pública ou limpeza urbana<sup>10</sup>.

O aparecimento do Estado Social é, sem dúvidas, o responsável pelo surgimento do serviço público, porquanto, o reconhecimento e assunção da responsabilidade de satisfazer os direitos sociais pelo Estado propiciaram o surgimento dos serviços públicos de prestação, vinculados à satisfação individualizada das necessidades colectivas concernentes

---

<sup>10</sup> Eliane Cardoso de Matos Novais, *Serviços Públicos & Relação de Consumo: Aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor Novais*, JURJA Editora, Curitiba, 2006, pg. 33.

aos referidos direitos sociais<sup>11</sup>. Considera a doutrina que os serviços públicos se encontram vinculados à realização dos direitos fundamentais subjacentes, cuja realização garante a dignidade humana, sendo por isso que se diz que a relação de administração pública domina a vida contemporânea porque o fornecimento de bens e serviços essenciais é quotidianamente responsabilidade do Estado<sup>12</sup>.

A análise da prestação de serviço público através duma abordagem baseada em direitos, o que implica o reconhecimento de que o cidadão tem o direito ao serviço público e o Estado o dever de prestá-lo, facilmente se conclui que o fornecimento de bens e serviços públicos através da Administração Pública de prestação assenta numa relação jurídica administrativa de prestação, que coloca o beneficiário do serviço na qualidade de consumidor. O utente ou beneficiário do serviço público torna-se um verdadeiro consumidor de bens e serviços públicos quando o vínculo estabelecido entre ele e os serviços públicos for justamente qualificado como relação jurídica de prestação. Isto porque, como refere o Sêrvulo Correia, o emprego da relação

---

<sup>11</sup> Eliane Cardoso de Matos Novais, *Serviços Públicos & Relação de Consumo: Aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor*, JURJA Editora, Curitiba, 2006, pg. 23.

<sup>12</sup> Wremyr Scliar, *Serviço Público: Usuário e Consumidor*, Revista Direito & Justiça. v. 38, n. 2, p. 228-236, Jul./Dez. 2012 (228-235).

jurídica administrativa permite o *respeito pelos destinatários das actividades administrativa como portadores de direito e interesses legalmente protegidos em face da Administração, isto é, como pessoas que não poderão ser olhadas como mero objecto de actos de poder*<sup>13</sup>.

Materialmente, a administração de prestação consiste justamente no fornecimento de bens e serviços através de operações materiais praticadas pela Administração Pública, que na classificação do serviço público adoptada pelo artigo 51.º da Lei n.º 7/2012, de 8 de Fevereiro, são praticadas pelos serviços públicos executivos ou serviços públicos técnicos. Nos termos do artigo 55.º do diploma legal em referência, constituem serviços públicos técnicos os “*que executam actividades predominantemente técnicas, observando normas ou procedimentos de carácter técnico, que exigem formação técnica especializada, nomeadamente no âmbito das operações materiais da administração pública.*”

Destarte, a prestação do serviço público traduz-se numa relação jurídica administrativa porque é um vínculo jurídico em que as partes têm direitos e obrigações recíprocos. Entretanto, como este serviço público tem por atribuição fornecer habitualmente

---

<sup>13</sup> José Manuel Sérvulo Correia, *As Relações Jurídicas Administrativas de Prestação de Cuidados de Saúde*, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas/Centro de Investigação de Direito Público.

bens e serviços, tal fornecimento faz surgir, por sua vez, uma relação jurídica administrativa de consumo, que cai na alçada do regime jurídico da protecção dos direitos do consumidor, por força do artigo 3.º da Lei de Defesa do Consumidor.

### **3. O Direito Fundamental à Qualidade de Bens e Serviços Públicos**

O artigo 6.º da Lei da Defesa do Consumidor, no seguimento do disposto no artigo 92.º da CRM, materializa o direito à qualidade dos bens e serviços públicos. Não é preciso qualquer esforço hermenêutico para concluir que o «direito à qualidade dos bens e serviços» consagrado no dispositivo legal em referência abrange os bens e serviços públicos. Desde logo porque o âmbito de aplicação da Lei de Defesa do Consumidor abrange as pessoas colectivas públicas que habitualmente desenvolvem actividades de fornecimento de bens e serviços<sup>14</sup>.

Mais especificamente, o n.º 2 do artigo 3.º da Lei de Defesa do Consumidor estabelece que este diploma legal “*Aplica-se igualmente a organismos, fornecedoras, prestadoras e transmissoras de bens, serviços e direitos, nomeadamente, da Administração Pública, autarquias locais, empresas de capitais públicos ou detidos maioritariamente pelo Estado e empresas*

---

<sup>14</sup> Cfr n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 22/2009, de 28 de Setembro. (Lei de Defesa do Consumidor).

*concessionárias de serviços públicos.*” Em segundo lugar e mais importante ainda, o artigo 92 da CRM consagrou o direito fundamental à qualidade de bens e serviços sem distinguir entre bens e serviços fornecidos por entidades públicas e privadas, o que impõe a observância do regime constitucional relativo à restrição e limitação dos direitos fundamentais, segundo o qual os direitos fundamentais só podem ser limitados quando tal for expressamente permitido por lei<sup>15</sup>.

Desde modo, deve concluir-se que o cidadão utente e beneficiário do serviço público tem direito à qualidade dos bens e serviços fornecidos pelo sector público, e como tal deve ser considerado coberto pelas regras de protecção dos direitos do consumidor.

O direito à qualidade de bens e serviços significa que os bens e serviços destinados ao consumo devem ser “*aptos a satisfazer os fins a que se destinam e produzir os efeitos que se lhes atribuem segundo as normas legalmente estabelecidas ou, na falta delas, de modo adequado às legítimas expectativas do consumidor*”<sup>16</sup>

De forma indicativa, o legislador determina que o direito à qualidade de bens e serviços incide, fundamentalmente, mas não

---

<sup>15</sup> Artigo 56.º, n.º 3 da CRM.

<sup>16</sup> Artigo 6.º, n.º 1, da Lei de Defesa do Consumidor.

só, nas telecomunicações, transportes públicos e ao fornecimento de água, energia eléctrica e gás<sup>17</sup>. Mas há duas áreas que não foram aqui mencionados que são objecto de frequentes queixas do cidadão em relação à qualidade dos serviços prestados, designadamente os sectores da educação e saúde.

Em sede de serviços públicos técnicos, a qualidade dos bens e serviços há-de corresponder à sua aptidão para satisfazer os fins a que se destinam e a produzir os efeitos que se lhes atribuem, segundo as normas técnicas legalmente estabelecidas<sup>18</sup>. Mas de um modo geral, o direito à qualidade de bens e serviços faz apelo à conformidade dos bens e serviços, no sentido de ausência de vícios; aptidão à satisfação de um fim ou produção dum efeito esperado e as legítimas expectativas do consumidor<sup>19</sup>. Estes atributos da protecção do consumidor são igualmente aplicáveis nas relações administrativas de prestação de serviços, uma vez que sendo tarefa do Estado prover à satisfação as necessidades essenciais e contribuir para o bem-estar social e material dos

---

<sup>17</sup> Artigo 4.º, alínea e), da Lei de Defesa do Consumidor.

<sup>18</sup> David Falcão *Lições de Direito do Consumo*, 4.ª edição, Almedina, Coimbra, 2023, pg. 22.

<sup>19</sup> João Calvão a Silva, *Compra e Venda de Coisas Defeituosas*, 5.ª edição, Almedina, Coimbra, 2008, págs. 126 apud David Falcão, *Lições de Direito do Consumo*, 4.ª edição, Almedina, Coimbra, 2023, pg 22.

cidadãos, o Estado não pode alhear-se do modo e das condições em que os correspondentes bens e serviços são fornecidos<sup>20</sup>.

#### **4. Os Mecanismos Institucionais e Procedimentais de Protecção do Consumidor nas Relações Jurídicas Administrativas de Serviço Público**

A Lei de Defesa do Consumidor prevê a criação do *Instituto do Consumidor*, entidade com a natureza de *autoridade pública*, que goza de prerrogativas de poder público na defesa dos direitos do consumidor, nomeadamente, o poder de solicitar informações dos fornecedores de bens e prestadores de serviço, representar em juízo os direitos e interesses difusos dos consumidores, ordenar medidas cautelares de cessação, suspensão ou interdição de fornecimentos de bens ou prestações de serviços que, independentemente de prova de uma perda ou um prejuízo real, pelo seu objecto, forma ou fim, acarretem ou possam acarretar riscos para a saúde, a segurança e os interesses económicos dos consumidores<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Exposição dos motivos da Proposta de Lei n.º 20/VII, que deu lugar Lei n.º 23/96, de 26 de Julho (Lei de Serviços Públicos Essenciais), referido por João Vasco Loureiro, *A Defesa do Consumidor nos Serviços Públicos Essenciais*, disponível em <https://www.alteassociados.com/publicacoes/a-defesa-do-consumidor-nos-servicos-publicos-essenciais/>

<sup>21</sup> Artigo 38.º da Lei de Defesa do Consumidor.

Ainda no plano Institucional, o artigo 37.º da Lei de Defesa do Consumidor incumbe, igualmente, ao Ministério Público a defesa dos consumidores, intervindo em acções administrativas e cíveis tendentes à tutela de interesses individuais homogéneos, bem como os interesses colectivos ou difusos dos consumidores. De igual modo, o Tribunal Administrativo, na sua qualidade de Tribunal de Contas, tem a competência de realizar auditorias de desempenho aos serviços públicos, o que configura uma forma de protecção dos direitos do consumidor. Aliás, a este respeito Wremyr Scliar observa que funções relevantes de protecção dos direitos do consumidor foram outorgadas aos ministérios públicos e tribunais de contas através das competências de fiscalização do Estado, da Administração Pública e dos serviços públicos<sup>22</sup>. Esta observação é verdadeira porque, no caso das auditorias de desempenho efectuadas pelo Tribunal Administrativo, elas visam a economia, eficiência e eficácia através da avaliação de programas, projectos, actividades e respectiva efectividade, sistemas governamentais, órgãos ou entidades públicas<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Wremyr Scliar *Serviço Público: Usuário e Consumidor*. Revista Direito & Justiça. v. 38, n. 2, Jul./Dez. 2012 p. 228-236, (228-235), p. 230.

<sup>23</sup> Artigo 91.º da Lei n. 8/2015, de 6 de Outubro, que altera e republica a Lei n. 14/2014, de 14 de Agosto (Lei da Organização, Funcionamento e Processo da Secção das Contas Públicas do Tribunal Administrativo).

Contudo, uma vez que a nível sectorial existem várias entidades de garantia dos direitos dos utentes e consumidores dos bens e serviços públicos, esta análise vai cobrir de forma individualizada alguns sectores que contribuem para a satisfação individualizada das necessidades públicas essenciais, nomeadamente, os sectores nos quais o legislador impõe a inserção de cláusulas de protecção do consumidor nos correspondentes contratos, tais como os serviços públicos essenciais de água, energia e telecomunicações.

#### **a) A Protecção Do Consumidor no Sector de Águas**

O regime das águas em Moçambique é regulado pela Lei n.º 16/91, de 3 de Agosto (Lei de Águas). Este diploma legal consagra um capítulo dedicado à *protecção qualitativa das águas*, no qual está previsto o regime de prevenção e controlo das águas, a protecção do domínio público contra contaminações, a proibição de determinadas actividades que podem contaminar e prejudicar a qualidade das águas, bem como o regime da prevenção e controlo dos riscos de contaminação das águas.

No que diz respeito à água potável, o diploma legal em referência responsabiliza às pessoas colectivas singulares e colectivas, incluindo as pessoas coletivas públicas, por força do artigo 3.º da Lei de Defesa do Consumidor, o dever de assegurar o cumprimento das normas técnicas respeitantes aos requisitos

de água potável. Para efeitos de controlo, o artigo 56.º da Lei de Águas atribui ao Ministro da Saúde a responsabilidade de garantir o controlo e fiscalização da qualidade da água potável. Para o efeito, o Regulamento Interno do Ministério da Saúde (MISAU), aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 79/2019, de 9 de Agosto<sup>24</sup> confere à Direcção Nacional de Saúde Pública, através do seu Departamento de Controlo de Águas e Alimentos<sup>25</sup>, a responsabilidade de exercer as competências do MISAU neste domínio. Com efeito, compete a este Departamento de Controlo de Qualidade de Águas e Alimentos, entre outras matérias, supervisionar e apoiar tecnicamente os laboratórios de águas e alimentos ao nível do País<sup>26</sup>. Este Departamento comporta, por sua vez, a Repartição de Química de Águas, Alimentos e Contaminantes Ambientais<sup>27</sup>, que realiza a actividade técnica de controlo.

Mas o sector das águas dispõe duma autoridade reguladora, designadamente, a Autoridade Reguladora de Águas (AURA), que é um instituto público, regulador e fiscalizador do serviço público de abastecimento de água e saneamento, dotado de personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e

---

<sup>24</sup> Publicada no Boletim da República n. 154, I Série, de 9 de Agosto de 2019.

<sup>25</sup> Artigo 17, n.º 2, alínea *i*), do Regulamento Interno do MISAU.

<sup>26</sup> Artigo 50.º, alínea *b*), do Regulamento Interno do Ministério da Saúde.

<sup>27</sup> Artigo 53.º do Regulamento Interno do MISAU.

patrimonial, sendo tutelado pelo Ministro que Superintende a área de abastecimento de águas<sup>28</sup>. De acordo com a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 5.º do Regulamento interno da AURA, compete a este órgão fiscalizar o serviço público de abastecimento e saneamento de água com o objectivo de assegurar os interesses do consumidor ou utente do serviço prestado pelos fornecedores públicos de água. No quadro das suas competências e com vista a assegurar os direitos dos consumidores, a AURA dispõe de poderes sancionatórios sobre os serviços públicos de fornecimento de água.

Na definição das competências da AURA, a norma constante da alínea *a*) do artigo 6.º do respectivo Estatuto Orgânico, aprovado pelo Decreto n.º 86/2020, de 23 de Setembro<sup>29</sup>, confere a este órgão regulador a natureza de *instância de recurso relativamente às reclamações dos consumidores*. Para o efeito, o artigo 21.º do mesmo diploma legal encarrega ao Departamento de Contratos e Análise Jurídica, a responsabilidade de “*proceder à análise de recursos dos consumidores ... referentes às reclamações não satisfeitas e elaborar propostas de respostas*”<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Cfr. Regulamento Interno da Autoridade Reguladora de Águas, aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 141/2021, de 25 de Novembro, publicado no BR n.º 228, I Série.

<sup>29</sup> Publicado no BR n.º 183, I Série, de 23 de Setembro de 2020.

<sup>30</sup> Ver, igualmente, o artigo 27.º, n.º 1, alínea *h*), do Regulamento Interno da AURA.

## **b) A Protecção do Consumidor no Sector de Energia**

No Sector de Energia, a Lei n.º 12/2022, de 11 de Julho (Lei da Electricidade) consagra os direitos e obrigações relativos às actividades de fornecimento de energia eléctrica, no qual reconhece os direitos e obrigações gerais do consumidor<sup>31</sup>, designadamente, o direito à qualidade dos bens e serviços fornecidos em conformidade com as normas e regulamentos do sector, o direito à protecção da saúde e segurança física, o direito à privacidade e à protecção de dados, o direito à informação que cobre os preços, formas de pagamento, qualidade dos serviços, segurança dos equipamentos, etc. Fazem ainda parte dos direitos do consumidor dos serviços de fornecimento de bens e serviços no sector da energia eléctrica, o direito à indemnização dos danos que resultem do fornecimento defeituoso de bens ou prestação defeituosa de serviços, o que pressupõe o direito de acesso a mecanismos de resolução de litígios.

Para garantir a protecção dos direitos do consumidor neste sector de energia, a Lei n.º 11/2017, de 8 de Setembro<sup>32</sup>, cria a Autoridade Reguladora de Energia, ARENE, que é uma pessoa colectiva de direito público, que tem por objectivos, entre outros, assegurar a satisfação do interesse público e a defesa dos

---

<sup>31</sup> Artigo 24.º da Lei de Electricidade.

<sup>32</sup> Publicada no BR n.º 141, I Série, de 8 de Setembro de 2017.

direitos dos consumidores de energia eléctrica. Para o efeito, o diploma legal em análise confere à ARENE a atribuição de garantir a protecção dos direitos e interesses dos consumidores, em particular, os clientes finais, economicamente vulneráveis em relação a preços, à forma e qualidade de prestação de serviços, promovendo a educação e informação. Esta entidade, como não poderia deixar de ser, rege-se pelos princípios da independência, objectividade, proporcionalidade, transparência, imparcialidade e previsibilidade, para o que o Estado assegure-lhe as necessárias prerrogativas para o exercício adequado das suas atribuições e competências. À semelhança da AURA, a ARENE dispõe de poderes sancionatórios<sup>33</sup>

Tanto a Lei que cria a ARENE, como o Regulamento Interno, aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 17/2020, de 14 de Abril<sup>34</sup>, não apresentam mecanismos procedimentais de exercício das garantias do direito do consumidor no Sector de Energia. Entretanto, a partir das competências da Divisão dos Assuntos Jurídicos e de Apoio ao Consumidor, bem como da Divisão de Apoio ao Consumidor, deduz-se que o legislador privilegiou os mecanismos de reclamação e queixa. Com efeito, apesar de o artigo 33.º, n.º 1, alínea *p*), e o artigo 36.º,

---

<sup>33</sup> Artigo 6.º da Lei n.º 12/2022, de 11 de Julho (Lei da Electricidade), publicada no BR n.º 132, I Série.

<sup>34</sup> Publicado no B.R. n.º 70, I Série, de 14 de Abril de 2020.

n.º alínea *i*), o legislador encarrega a estes órgãos da ARENE a responsabilidade de *propor os mecanismos e procedimentos para a defesa e protecção dos consumidores*, o que pressupõe a necessidade da sua criação. O mesmo dispositivo legal, o artigo 36.º, n.º 1, alíneas *g*) e *h*), refere que compete à Divisão de Apoio ao Consumidor, por um lado, “*verificar o tratamento de reclamações dos consumidores, emitindo recomendações e propondo as necessárias acções correctivas, e, por outro, fazer o registo de petições, queixas e reclamações.*”

### **c) A Protecção do Consumidor no Sector das Telecomunicações**

O sector das telecomunicações é regido, em geral, pela Lei n.º 8/2004, de 21 de Junho<sup>35</sup> (Lei das Telecomunicações, que altera a Lei n.º 8/2004, de 21 de Junho, também, designada Lei das Telecomunicações). Com a aprovação da Lei n.º 8/2004, de 21 de Junho, o legislador tem por objectivo garantir “*a protecção dos interesses dos diferentes intervenientes do sector e, em particular, dos consumidores*”, o que passa, entre outras medidas, pela defesa da concorrência no sector, mediante a proibição de práticas que falseiem as condições de concorrência ou que se traduzam em abuso de posição dominante<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Publicada no BR n.º 66, I Série.

<sup>36</sup> Artigo 7.º de Lei das Telecomunicações.

No que diz ao provimento de serviços públicos, a lei prevê a existência de redes e serviços públicos de telecomunicações, os quais operam em regime de mercado liberalizado, segundo consta do artigo 11.º da Lei das Telecomunicações. O artigo 45.º do diploma legal em referência consagra uma série de direitos específicos dos consumidores de bens e serviços das telecomunicações, onde se destaca o direito de aceder às redes e serviços públicos na base dos princípios da igualdade, transparência e continuidade do serviço, bem como os direitos de acesso permanente a serviços de emergência, informação sobre as condições de acesso e utilização do serviço, tarifas aplicáveis, qualidade de serviço e demais elementos relevantes. O consumidor goza do direito à qualidade de serviço nos termos legais e contratuais

O regime jurídico da protecção do consumidor no sector das telecomunicações é complementado pelo Regulamento de Protecção do Consumidor do Serviço de Telecomunicações, aprovado pelo Decreto n.º 44/2019, de 22 de Maio de 2019<sup>37</sup>. Ao abrigo dos artigos 9.º a 16.º do Regulamento em apreço, os consumidores tem direitos de escolha de serviço, o direito à informação, o direito à privacidade, o direito à protecção contra o abuso de mercado, o direito ao esclarecimento sobre os

---

<sup>37</sup> Publicado no BR n.º 98, I Série, do dia 22 de Maio de 2019.

serviços disponibilizados pelo operador, o direito à segurança, bem como o direito à reclamação e compensação.

O quadro institucional em que operam, tanto os serviços públicos, como os privados de telecomunicações compreende, para além das funções normativas e definição de políticas públicas do Governo<sup>38</sup>, a existência duma autoridade reguladora das comunicações, o Instituto Nacional das Comunicações de Moçambique (INCM), que *“desempenha as funções de regulação, supervisão, fiscalização, sancionamento e representação do sector das telecomunicações, segundo os princípios da imparcialidade e transparência em conformidade com a presente.”*<sup>39</sup>

No âmbito da salvaguarda dos interesses do consumidor, compete ao INCM *“proteger os direitos e interesses dos consumidores<sup>40</sup>, receber queixas, reclamações ou denúncias dos consumidores, e tomar as medidas administrativas e judiciais conducentes à responsabilização dos culpados ou infractores<sup>41</sup>, dirimir litígios entre operadores ou prestadores de serviço e entre*

---

<sup>38</sup> Artigo 13.º de Lei das Telecomunicações.

<sup>39</sup> Artigo 12.º, n.º 1, da Lei das Telecomunicações.

<sup>40</sup> Artigo 15.º, n.º 5, alínea *a*), da Lei das Telecomunicações.

<sup>41</sup> Artigo 15.º, n.º 5, alínea *b*), da Lei das Telecomunicações.

*estes e os consumidores<sup>42</sup>, e prestar a informação necessária aos consumidores com excepção da que for confidencial.”<sup>43</sup>.*

No que diz respeito aos mecanismos e procedimentos, o artigo 50.º da Lei das Telecomunicações encarrega aos próprios operadores a estabelecer um mecanismo para tratar as reclamações dos consumidores, bem como a publicitar o referido mecanismo.

#### **d) A Protecção dos Direitos do Utente no Sector da Saúde**

No âmbito da relação jurídica de prestação de cuidados de saúde no sector público, compete ao Sistema Nacional de Saúde garantir a assistência medida e sanitária aos cidadãos<sup>44</sup> com vista à realização do direito fundamental à saúde<sup>45</sup>. O Sistema Nacional de Saúde é regulado pela Lei n.º 25/91, de 31 de Dezembro<sup>46</sup>, que o define como o conjunto das unidades sanitárias dependentes do Ministério de Saúde<sup>47</sup>. A responsabilidade institucional para a materialização do direito à saúde cabe ao Ministério da Saúde,

---

<sup>42</sup> Artigo 15.º, n.º 5, alínea c), da Lei das Telecomunicações.

<sup>43</sup> Artigo 15.º, n.º 5, alínea d), da Lei das Telecomunicações.

<sup>44</sup> Artigo 116.º da CRM.

<sup>45</sup> Artigo 89.º da CRM.

<sup>46</sup> Publicado no BR n.º 52, I Série, de 31 de Dezembro de 1991.

<sup>47</sup> Artigo 3.º de Lei n.º 25/91, de 31 de Dezembro.

criado pelo Decreto n.º 1/75, de 27 de Julho<sup>48</sup>, entidade a quem compete organizar o sistema de saúde que beneficie o povo moçambicano<sup>49</sup>. As atribuições e competências do Ministério da Saúde (MISAU) foram actualizadas pelo Decreto Presidencial n.º 34/2015, de 23 de Novembro<sup>50</sup>

No que concerne à protecção da qualidade dos serviços de saúde, no domínio da prestação de cuidados de saúde, compete ao MISAU, *“promover o desenvolvimento e implementação da avaliação, fiscalização e inspecção de instrumentos, actividades e programas de segurança dos doentes e de melhoria contínua da qualidade clínica, regulamentar e controlar a qualidade e a segurança das actividades relativas à doação de sangue humano, hemoderivados e componentes sanguíneos, regulamentar e controlar a qualidade e a segurança das actividades relativas ao transplante de órgãos.”*<sup>51</sup> No domínio da medicina tradicional, compete ao MISAU fiscalizar os estabelecimentos que produzem e comercializam medicamentos à base de produtos naturais<sup>52</sup>. Na área de farmácia, compete ao MISAU controlar e inspecionar o

---

<sup>48</sup> Publicado no BR. n.º 15, I Série, de 29 de Julho de 1975.

<sup>49</sup> Artigo 37.º do Decreto n.º 1/75, de 27 de Julho.

<sup>50</sup> Publicado no Suplemento do BR n.º 93, I Série, de 23 de Novembro.

<sup>51</sup> Cfr. artigo 3.º, alínea *a*), n.ºs v), vi) e vii), do Decreto Presidencial n.º 34/2015, de 23 de Novembro.

<sup>52</sup> Artigo 3.º, alínea *b*), n.º iii), do Decreto Presidencial n.º 34/2015, de 23 de Novembro.

exercício da actividade farmacêutica; assegurar a qualidade de medicamentos; supervisionar os sectores comerciais e industrial farmacêutica na área farmacêutica, entre outras competências<sup>53</sup>.

O MISAU exerce as suas competências de controlo de qualidade dos serviços de saúde e farmacêuticos através da Inspeção Geral de Saúde, criada pelo Despacho Ministerial do Ministro da Saúde, de 30 de Agosto de 2003<sup>54</sup>. De acordo com o Regulamento Interno da Inspeção-Geral de Saúde (IGS), aprovado pelo Decreto n.º 297/2011, de 30 de Dezembro<sup>55</sup>. O n.º 2 do artigo 2.º deste diploma legal define a IGS como órgão fiscalizador da ética e deontologia profissional, da legalidade e de controlo interno dos actos praticados em todos os órgãos e instituições do MISAU, cabendo-lhe, através dos seus Departamento de Inspeção de Cuidados de Saúde e Formação e Departamento de Inspeção Farmacêutica, fiscalizar para que

---

<sup>53</sup> Artigo 3.º, alínea g), n.ºs ii), iii), vi) e vii), do Decreto Presidencial n.º 34/2015, de 23 de Novembro.

<sup>54</sup> Este Despacho Ministerial de 30 de Agosto de 2003, do Ministro da Saúde, foi publicado no BR de 7 de Janeiro de 2004, revogou a alínea e) do artigo 3.º do Diploma Ministerial n.º 94/97, de 22 de Outubro, seguindo um procedimento normativo censurável, na medida em que a criação da Inspeção Geral de Saúde, através dum acto administrativo, extinguiu o órgão que tinha sido criado por um acto normativo, o atrás mencionado Diploma Ministerial. Além do mais, a criação de órgão administrativo não deve ser por acto individual e concreto, já que a existência do órgão é geral.

<sup>55</sup> Publicado no BR n.º 52, I Série, de 30 de Dezembro de 2011.

todos os actos de assistência médica e sanitária respeitem as normas técnicas apropriadas, fiscalizar as instituições do sector público nas áreas de cuidados preventivos, fiscalizar a aplicação dos princípios ético-deontológicos dos profissionais de saúde, realizar inspecções dos estabelecimentos de fabrico, importação, distribuição e dispensa de medicamentos, colher amostras de produtos farmacêuticos para o controlo de qualidade, entre outros<sup>56</sup>.

## **5. Conclusão**

Esta breve análise decorreu em torno de três questões fundamentais, quais sejam saber, se na prestação dos serviços públicos existe uma relação de consumo, se existe o direito à qualidade de bens e serviços públicos nos mesmos termos em que é exigível nas relações jurídicas privadas de consumo. Por último, averiguou-se acerca da existência dos mecanismos institucionais e procedimentais de protecção dos direitos do consumidor. A resposta a todas a estas questões é afirmativa, como se viu ao longo da exposição.

Todavia, os mecanismos institucionais e procedimentais de protecção dos direitos do consumidor dos bens e serviços públicos não se fazem sentir quanto à visibilidade da sua

---

<sup>56</sup> Cfr. artigo 8.º, n.º 1, alíneas *a)* e *b)*, e n.º 2, alíneas *a)*, *b)* e *c)*, e artigo 9.º, n.º 1, alíneas *a)*, *b)* e *e)*, ambos do Regulamento Interno da Inspeção Geral da Saúde.

actuação e sobretudo da eficácia do exercício do seu mandato de proteger os direitos dos utentes dos correspondentes serviços públicos essenciais. Há várias razões que podem estar por detrás desta aparente apatia dos órgãos públicos de protecção do consumidor dos bens e serviços públicos.

Em primeiro lugar, o facto de as entidades públicas de controlo dos serviços públicos serem de certa forma elas próprias serviços públicos pode criar laços de solidariedade corporativa que enfraquecem o exercício dos poderes de controlo. Em segundo lugar, a falta dum regime geral disciplinador da prestação dos serviços públicos essenciais dificulta a criação de padrões uniformizados de prestação de serviço público, como acontece no Direito Comparado com a Lei n.º 23/96, de 26 de Julho, em Portugal, que fixa um regime de protecção dos utentes a quem são prestados serviços públicos essenciais. No mesmo diapasão, coloca-se a necessidade da efectivação da criação do Instituto do Consumidor previsto na Lei de Defesa do Consumidor, pois esta entidade seria agregadora das várias entidades de protecção dos direitos do consumidor. Mas para que esta entidade seja eficaz é necessário que tenha a natureza dum Comissão Nacional para não ter de depender de entidades de tutela.

Em terceiro lugar, nota-se que o quadro normativo consagra de forma casuística e sem qualquer critério rigoroso os meios de exercício dos direitos de consumidor, nomeadamente,

as *reclamações, petições, queixas e recursos*, porém sem regulamentar os procedimentos de aplicação prática destes meios. É imperioso padronizar os procedimentos das garantias administrativas dos direitos do consumidor. A falta de clareza dos mecanismos procedimentais de acesso às garantias administrativas do consumidor público faz com que o Provedor da Justiça, praticamente, se torne o mecanismo de protecção dos direitos do consumidor dos direitos dos bens e serviços públicos, o que mostra a necessidade de se pôr em funcionamento o instituto do consumidor previsto na lei.

Em jeito de remate, na equação da garantia do direito à qualidade dos serviços públicos, é importante trazer o variável financiamento da actividade administrativa. Com efeito, a análise do impacto do princípio da gratuidade do serviço público na qualidade do serviço prestado ao consumidor público mostra-se necessária. Com uma melhor engenharia jurídica e financeira, é possível introduzir o princípio da recuperação de custos sem o encarecimento da prestação de serviço em alguns serviços públicos essenciais como saúde mediante o recurso a várias modalidades de financiamento baseados na solidariedade social, tais como os seguros sociais.

## **Bibliografia**

- Autoridade Nacional da Função Pública, *Programa da Reforma do Sector Público – Fase II* (2006-2001), aprovado pela 24.<sup>a</sup> Sessão

Ordinária do Conselho de Ministro, Maputo, 10 de Outubro de 2006;

- AZEVEDO, Fernando Costa de, *Relação Jurídica de Consumo. Elemento para uma Teoria Geral*. Editora Foco, São Paulo, 2023;
- CALVÃO DA SILVA, João, *Compra e Venda de Coisas Defeituosas*, 5.<sup>a</sup> edição, Almedina, Coimbra, 2008, págs. 126 apud FALCÃO, David. *Lições de Direito do Consumo*, 4.<sup>a</sup> edição, Almedina, Coimbra, 2023;
- CORREIA, José Manuel Sérvulo. *As Relações Jurídicas Administrativas de Prestação de Cuidados de Saúde*. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas/Centro de Investigação de Direito Pública;
- FALCÃO, David. *Lições de Direito do Consumo*, 4.<sup>a</sup> edição, Almedina, Coimbra, 2023;
- LOUREIRO, João Vasco, *A Defesa do Consumidor nos Serviços Públicos Essenciais*, disponível em <https://www.alteassociados.com/publicacoes/a-defesa-do-consumidor-nos-servicos-publicos-essenciais>;
- NOVAIS, Eliane Cardoso de Matos, *Serviços Públicos & Relação de Consumo: Aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor*, JURJA Editora, Curitiba, 2006;
- POWELL, Martin et al. *Introduction: Managing the Unmanageable Consumer*, in Simmons, Richard et al., *The Consumer In Public Services. Choice, Values and Difference*. The Policy Press, UK, 2009;

- SCLIAR, Wremyr. *Serviço Público: Usuário e Consumidor*. Revista Direito & Justiça. v. 38, n. 2, p. 228-236, Jul./Dez. 2012 (228-235);

## **Legislação**

- Constituição da República de Moçambique, alterada e republicada pela Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho, publicada no 2.º Suplemento do BR n.º 115, I Série;
- Decreto Presidencial n.º 34/2015, de 23 de Novembro;
- Despacho Ministerial de 30 de Agosto de 2003, do Ministro da Saúde, foi publicado no BR de 7 de Janeiro de 2004;
- Exposição dos motivos da Proposta de Lei n.º 20/VII, que deu lugar Lei n.º 23/96, de 26 de Julho (Lei de Serviços Públicos Essenciais);
- Lei n.º 12/2022, de 11 de Julho (Lei da Electricidade), publicada no BR n.º 132, I Série;
- Lei n.º 22/2009, de 28 de Setembro (Lei de Defesa do Consumidor);
- Lei n.º 25/91, de 31 de Dezembro (Lei do Sistema Nacional de Saúde), publicado no BR n.º 52, I Série;
- Lei n.º 7/2012, de 8 de Fevereiro (Lei Base de Organização e Funcionamento da Administração Pública), publicada no Boletim da República (BR) n.º 6, I Série;
- Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro, que altera e republica a Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto (Lei da Organização, Funcionamento

e Processo da Secção das Contas Públicas do Tribunal Administrativo), publicada no BR n.º 79, I Série;

- Regulamento Interno da Autoridade Reguladora de Águas, aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 141/2021, de 25 de Novembro, publicado no BR n.º 228, I Série;
- Regulamento Interno da Inspeção Geral da Saúde, aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 297/2011, de 30 de Dezembro, Publicado no 10.º Suplemento do BR n.º 52, I Série, de 30 de Dezembro de 2011;
- Regulamento Interno da Inspeção Nacional das Actividades Económicas (INAE), aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 63/2021, de 20 de Julho, publicado no BR n.º 138, I Série.