

business&legal Newsletter

Edição nº 4 | Fevereiro de 2025



Participação Pública no Processo Legislativo.

Para quando uma lei?

Uma lei de participação pública no processo legislativo é relevante, em particular para a melhoria do ambiente de negócios em qualquer país. Tal lei traria, para além de outras, a vantagem de reforçar a transparência no acto de legislar e fortalecer a democracia participativa dos cidadãos, elevar a qualidade dos dispositivos legais, permitir maior identificação dos cidadãos, empresas e demais interessados com as leis aprova-

Public Participation in the Legislative Process.

When shall we have such a law?

A law of public participation in the legislative process is relevant, in particular for the improvement of the business environment in any country. Such a law would bring, among many advantages, it would strengthen transparency in passing laws and strengthening citizens' participatory democracy, raising the quality of legal provisions, allowing greater identification of citizens, companies

das e criar bases para crescimento de um cumprimento voluntário e informado das leis, permitir a antecipação de problemas na aplicação das normas, baseado na experiência concreta dos destinatários das mesmas e que permitam prever eventuais dificuldades de execução ou mesmo eventuais resistências na sua aplicação, garantir uma maior proporcionalidade e justiça das normas legais, criar a cultura de uma intervenção legislativa planeada e a consciência sobre as suas implicações, levando o legislador a regular apenas na medida do necessário.

Uma lei de participação pública no processo legislativo tem como base e antecedentes legais o artigo 73 da Constituição da República de Moçambique, que fixa como um dos pilares da democracia do Estado moçambicano a participação dos cidadãos na vida da Nação moçambicana, deixando abertura para a concretização desta participação através de formas concretas que podem ser aprovadas pela legislação ordinária, a Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto, que comporta normas de actuação e formação de vontade da Administração Pública e expressamente determina, como regra geral, a necessidade de consulta pública para recolha de sugestões dos particulares relativamente às propostas de regulamentos, para além de esta consulta ser especialmente indicada sempre que o regulamento a aprovar contenha encargos ou determine deveres aos particulares, bem como o Regimento da Assembleia da República (Lei n.º 17/2013, de 12 de Agosto) que se refere à auscultação dos diferentes sectores da sociedade no âmbito da aprovação dos projectos ou propostas de leis, embora sem detalhar os procedimentos.

A Constituição determina a quem pertence a iniciativa de lei e a legislação ordinária cria outros órgãos com funções em matéria legislativa, bem como a abertura de os particulares proporem aos órgãos competentes a regulamentação que tenham por pertinente (cfr. Lei 14/2011).

and other interested parties with the laws approved and creating bases for the growth of voluntary and informed compliance with the laws, while allowing the anticipation of problems in the application of rules, based on the concrete experience of those who have to comply with the rules and making it possible to foresee any difficulties in execution or even any resistance in their application, ensuring greater proportionality and fairness of the legal rules, creating the culture of a planned legislative intervention and awareness of its implications, leading the legislator to regulate only to the extent necessary.

A law on public participation in the legislative process has as its basis and legal background the article 73 of the Constitution of the Republic of Mozambique, which establishes as one of the pillars of democracy of the Mozambican State the participation of citizens in the life of the Mozambican Nation, leaving open for the realization of this participation through concrete forms that can be approved by ordinary legislation, Law No. 14/2011, of 10 August, which includes rules of action and formation of will of the Public Administration and expressly determines, as a general rule, the need for public consultation to collect suggestions from citizens regarding the proposals for regulations, in addition to this consultation being especially indicated whenever the regulation to be approved contains duties or determines duties to individuals, as well as the Rules of Procedure of the National Assembly (Law No. 17/2013, of 12 August) which refers to the consultation of the different sectors of the society under the approval of draft legislation or bills, although without detailing the procedures.

The Constitution determines to whom the law initiative belongs and ordinary legislation creates other bodies with functions in legislative matters, as well as the opening of individuals to propose to the relevant bodies the regulations they consider pertinent (cfr. Law 14/2011).

No Direito Comparado encontramos vários exemplos de garantia da participação pública no processo de aprovação das leis, variando o nível desta participação de país para país e, em alguns casos, com consequências claras para situações de desrespeitos às normas existentes.

A legislação moçambicana não contém de forma clara os termos do exercício do direito, implicações pelo desrespeito, tratamento dos contributos recebidos, etc..

A auscultação feita ao público e ao sector empresarial moçambicano mostra que há um crescente reconhecimento que o processo de participação pública tem sofrido significativas melhorias nos últimos tempos mas que, no geral, o tempo para o efeito não é suficiente e a falta de normas claras leva a um processo aleatório e sem garantias para os particulares. Fica-se por vezes com a sensação que os pedidos de parecer de novas iniciativas legislativas, dado o curto espaço de tempo para as contribuições, só é feito para se mostrar que a consulta foi feita ou para satisfazer as exigências de alguns dos patrocinadores dessas iniciativas. Por isso, a maioria do empresariado foi favorável à aprovação de uma lei que regule o processo a ser seguido, devendo-se, não obstante, procurar não imprimir demasiada morosidade ao processo.

Desde 2011 há muito trabalho realizado por iniciativa do sector privado com vista à aprovação de tal lei, mas ainda não houve qualquer resultado prático. De facto, houve interacção com algumas entidades-chave, foram realizadas entrevistas para se confirmar o nível de percepção sobre o problema e interesse na regulamentação da matéria em análise (entidade do sector público e privado, incluindo Presidência da República, Assembleia da República, Gabinete do Primeiro-Ministro, Ministério de Justiça, Procuradoria-Geral da República, entre outros). Procedeu-se à elaboração de um documento-base de discussão, o qual

In Comparative Law we find several examples of ensuring public participation in the process of approving laws, but the level of this participation varies from country to country and, in some cases, with clear consequences for situations of disrespect for the existing rules.

The Mozambican legislation does not clearly contain the terms to exercise the right, implications for not complying, handling of inputs received, etc.

The consultation with the public and the Mozambican business sector shows that there is a growing recognition that the process of public participation has undergone significant improvements in recent times but that, in general, the time to do so is not enough and the lack of clear rules leads to a random process without guarantees for individuals. Sometimes it gives the idea that requests for inputs for the new legislative initiatives, given the short time for contributions, are only made to show that the consultation was made or to satisfy the requirements by some of the sponsors of these initiatives. Therefore, the majority of the business community was in favour of passing a law that regulates the process to be followed, and should, however, try not to delay the process too much.

Since 2011 there has been a lot of work done at the initiative of the private sector with a view to passing such a law, but there has not yet been any practical result. In fact, there was interaction with some key entities, interviews were conducted to confirm the level of perception about the problem and interest in the regulation of the matter under analysis (public and private sector entities, including Presidency of the Republic, the National Assembly, Office of the Prime Minister, Ministry of Justice, Attorney General's Office, among others). A basic discussion document was prepared, which included a review of the current framework on the subject, some exam-

abarcou a revisão do quadro actual sobre a matéria, alguns exemplos do Direito Comparado (7 países), o resultado das entrevistas e recomendações sobre passos seguintes.

Foi feita uma exposição para o Primeiro-Ministro, tendo esta seguido com uma cópia do draft do documento-base para diversas instituições do Estado.

O draft da proposta foi circulado pela CTA pelos seus membros para comentários e alguns dos seus membros circularam também para os respectivos membros para comentários. Esse draft da proposta foi igualmente enviado para algumas das entidades auscultadas no início do processo para recolha de contributos, tendo sido a mesma submetida à Assembleia da República para a sua aprovação. Após vários impasses, a proposta não foi considerada, com o argumento que seria mais recomendável proceder-se antes à elaboração de uma proposta de regras de legística, a chamada "lei das leis". Chegou a ser contratado um consultor para esse efeito, mas tudo indica que mesmo isso não teve qualquer avanço.

A proposta de lei de participação pública nos processos legislativos continha, no essencial, os seguintes aspectos:

- a) O objecto, o âmbito de aplicação e os objectivos da lei.
- b) Formas de participação pública, regras sobre registo e tratamento dos contributos, sua disponibilização, prazos para consulta pública, situações excepcionais e processo para limitação ou supressão da participação pública.
- c) Regras para a supervisão do processo, garantias dos particulares, designadamente, de reclamação e recurso contra as ilegalidades durante o processo.
- d) Situações consideradas infrac-

ples of Comparative Law (7 countries), the result of the interviews and recommendations on next steps.

A presentation was made to the Prime Minister, which was followed by a copy of the draft of the basic document for several state institutions.

The draft of the proposal was circulated by the CTA members for comments and some of its members also circulated to the respective members for comments. This draft of the proposal was also sent to some of the entities consulted at the beginning of the process for inputs, and it was submitted to the National Assembly for its approval. After several deadlocks, the proposal was not considered, on the grounds that it would be more advisable to proceed with the drafting of a proposal for rules of logistics, the so-called "law of laws". A consultant was even hired for this purpose, but everything indicates that even this did not have any progress.

The bill on public participation in legislative processes contained, in essence, the following aspects:

- a) The Object, the scope application and the law objectives.
- b) Forms of public participation, rules on registration and handling of inputs, their availability, deadlines for public consultation, exceptional situations and process for limiting or suppressing public participation.
- c) Rules for the process supervisions, guarantees of individuals, namely, of complaint and appeal against illegalities during the process.
- d) Situations considered infringements by both public entities and individuals and sanctions.
- e) Regulatory powers of the Council of Ministers, application of

ções tanto por parte das entidades públicas como por parte dos particulares e sanções.

- e) Poderes de regulamentação do Conselho de Ministros, aplicação desta lei aos projectos e propostas em curso na data da sua aprovação e data de entrada em vigor.

A proposta de lei tinha como objecto as Leis, Decretos-Lei, Decretos, Avisos do Governador do Banco de Moçambique e Posturas Municipais e, excepcionalmente, outros dispositivos legais, dependendo do impacto das normas a serem aprovadas.

Previa a divulgação de uma proposta de nova lei por aviso no jornal e disponibilização da mesma no portal da instituição, no portal do Governo e cópia física para entidades privadas representantes dos interesses em questão.

Qualquer nova proposta de norma abrangida deveria ter o respectivo texto, a fundamentação, documentos de apoio e informação sobre normas vigentes sobre a matéria, conforme aplicável, bem como orientações para a consulta/informação sobre o proponente, prazo para comentários, para onde enviar e como apresentar os comentários.

As formas de consulta seriam por auscultações públicas (obrigatória para os afectados e quando solicitado), auscultações especiais (facultativas), debates nacionais (facultativos) e fóruns on-line (sempre que possível).

Eram os seguintes os procedimentos propostos:

- a) Prazo: Regra: 30 dias. Excepção: prazo maior, sempre que necessário.
- b) Entidade responsável pela proposta:

this law to projects and proposals in progress on the date of its approval and date of entry into force.

The draft legislation aimed at the Laws, Decrees-Law, Decrees, Notices of the Governor Mozambique Central Bank and Municipal Rules and, exceptionally, other legal provisions, depending on the impact of the rules to be approved.

It provided for the disclosure of a draft legislation by notice in the newspaper and making it available on the institution's portal, on the Government portal and a physical copy for private entities representing the interests in question.

Any new proposed standard covered should have the respective text, rationale, supporting documents and information on current standards on the subject, as applicable, as well as guidelines for consultation/information on the bidder, deadline for comments, where to send and how to submit comments.

The forms of consultation would be through public consultations (mandatory for those affected and when requested), special consultations (optional), national debates (optional) and online forums (whenever possible).

The proposed procedures were as follows:

- a) Deadline: Rule: 30 days; Exception: longer term, whenever necessary.
- b) Entity responsible for the proposal:

It included the need to form a technical team to monitor the process, collect and record the comments and prepare the final report summarizing the main contributions made, indicating those that were accepted and those that were rejected and, in this case, the reasons for the rejection.

Incluía a necessidade de formação de uma equipa técnica de acompanhamento do processo, que recolhesse e registasse os comentários e preparasse o relatório final com síntese sobre os principais contributos obtidos, com indicação dos que foram acatados e os que foram rejeitados e, neste caso, as razões para a rejeição.

Prevía igualmente a criação de equipa de supervisão para emitir o relatório final a confirmar o cumprimento dos procedimentos de consulta, o encerramento do processo, o órgão decisor que encerra, manda sanar irregularidades ou manda repetir o processo, conforme o caso, as reclamações/recurso para órgão supervisor/ decisor/ Conselho Constitucional.

Continha as situações excepcionais que permitiriam o afastamento do processo de consulta, neste caso devendo ser devidamente fundamentado, sendo obrigatório conceder a oportunidade de contestação da fundamentação.

Em caso de violação da lei pelos privados, a responsabilização seria nos termos da lei (civil e/ou criminal, conforme o caso) e pela entidade pública aquela seria nos termos da lei (disciplinar, civil e/ou criminal, conforme o caso).

Caberia ao Conselho de Ministros aprovar a regulamentação da lei.

Dado o tempo decorrido e a relevância da matéria, é importante que o assunto seja retomado e que haja uma aprovação breve de tão importante instrumento.

Por: Sal & Caldeira Advogados, Lda.

It also provided for the creation of a supervisory team to issue the final report confirming compliance with the consultation procedures, the closure of the process, the decision-making body that closes, orders irregularities to be remedied or has the process repeated, as the case may be, the complaints/appeal to the supervisory body/ decision maker/- Constitutional Court.

It contained the exceptional situations that would allow the removal of the consultation process, in this case, it must be duly substantiated, and it is mandatory to grant the opportunity to contest the reasoning.

In case of violation of the law by the private parties, the liability would be under the law (civil and/or criminal, as the case may be) and by the public entity it would be under the law (disciplinary, civil and/or criminal, as the case may be).

It would be up to the Council of Ministers to approve the regulation of the law.

Given the time elapsed and the relevance of the matter, it is important that the subject is resumed and that there is a brief approval of such an important instrument.

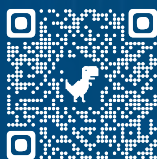
By: Sal & Caldeira Advogados, Lda.

FICHA TÉCNICA

Propriedade: Revista Business&Legal

Direcção Geral: Edson Chichongue

Design Gráfico: José Teles Maneira



+258 84 825 3097
ec@businesslegal.co.mz | communication@businesslegal.co.mz
www.businesslegal.co.mz
Rua António Simbine, nº 114 R/C - Maputo
Canal (Business&Legal) Grupo alargado (<https://bit.ly/3M8Q44C>)

Business&Legal
Revista Business&Legal
business_legal_oficial
@Business&LegalMz
Business&Legal