



**USAID**  
DO POVO AMERICANO

**SPEED**  
Por Melhor Ambiente  
De Negócios

# MIREM PEDIDO DE PARECER: REGULAMENTAÇÃO DA LEI DE PETRÓLEOS 2014

**DEZEMBRO 2014**

Esta publicação foi produzida para revisão pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional. Foi elaborada pela DAI e Nathan Associates.



# MIREM PEDIDO DE PARECER: REGULAMENTAÇÃO DA LEI DE PETRÓLEOS 2014

<b>Título do Programa:</b>	<b>Programa de Apoio ao Desenvolvimento Económico e Empresarial em Moçambique</b> <b>Mozambique Support Program for Economic and Enterprise Development (SPEED).</b>
<b>Financiador:</b>	<b>USAID/Moçambique</b>
<b>Número do Contrato:</b>	<b>EDH-I-00-05-00004-00/13</b>
<b>Adjudicatários:</b>	<b>DAI e Nathan Associates</b>
<b>Data da Publicação:</b>	<b>17 de Novembro de 2014</b>
<b>Autor:</b>	<b>Taciana Peão Lopes</b>

### **A questão em análise:**

Foi recentemente aprovada uma nova Lei de Petróleos, a Lei nº 21/2014, de 18 de Agosto. Nos termos desta lei, compete ao Governo regulamentar as matérias nela constantes, no prazo de 60 dias (artigo 70).

Tendo sido elaborada uma Proposta de Regulamento da Lei de Petróleos, cumpre-nos analisar a conformidade da mesma com a lei, assim como tecer comentários sobre o novo regime, confrontando, sempre que necessário, com a legislação anterior.

Do ponto metodológico, optámos por pronunciar com maior profundidade em relação às questões que nos pareceram fundamentais do ponto de vista da harmonização entre a lei e a Proposta de Regulamento.

Começamos por fazer considerações gerais à legislação em análise. Em seguida, comentamos aspectos específicos da Lei e proposta de Regulamento, que apresentamos em tablea para melhor visualização e identificação dos assuntos e artigos em questão. Terminamos elencando um conjunto de matérias que, no nosso entedimento, carece ainda de regulamentação.

## **Parte I: Considerações Gerais**

O rápido desenvolvimento do sector da indústria extractiva tem aberto novas oportunidades de investimento e de desenvolvimento em Moçambique, trazendo impactos na elaboração de políticas públicas, produção legislativa e desenvolvimento institucional.

A nova Lei de Petróleos constitui um dos instrumentos vitais de resposta a esse novo contexto, contribuindo para a concretização de alguns dos objectivos estratégicos do Governo, nomeadamente: (i) continuar a promover e assegurar a extracção sustentável dos recursos minerais; (ii) promover e encorajar o processamento e adição de valor dos recursos minerais, como forma de promover o mercado interno e o desenvolvimento de indústrias para a produção de seus derivados; (iii) prosseguir a promoção do empresariado nacional; (iv) Prosseguir o reforço da capacidade de fiscalização, visando garantir a exploração racional dos recursos minerais (Programa Quinquenal do Governo para 2010-2014).

Simultaneamente, a nova Lei de Petróleos atribui às instituições estatais um papel preponderante na fiscalização e monitoria e avaliação das operações petrolíferas. Nesse sentido, foi criada a Alta Autoridade da Indústria Extractiva, mantendo o Instituto Nacional de Petróleos um papel fundamental nas funções de inspecção e como regulador e reforçando o papel da Empresa Nacional de Hidrocarbonetos E.P. (“ENH”) como a entidade nacional que representa o Estado nas operações petrolíferas. Foram ainda asseguradas bases sólidas de financiamento das instituições do Estado.

O Governo de Moçambique elegeu também, como acção prioritária, a implementação da Iniciativa de Transparência na Indústria Extrativa (EITI). A nova Lei de Petróleos e a Proposta de Regulamento, carecem no entanto, de regulamentação relevante quanto a esta matéria.

O novo Regulamento apresenta uma regulamentação que tenta conciliar as diversas matérias e sectores envolvidos nas operações petrolíferas, tendendo a criar alguma articulação sectorial entre os diversos temas e respectivos Ministérios (e.g. questões ambientais, de reassentamento, de terras, seguros, laborais, entre outras). Existem diversas tendências a respeito da forma como esta regulamentação é feita, mas a tendência internacional defende uma elaboração legislativa modular, isto é, uma regulamentação que se preocupe com as questões técnicas das operações petrolíferas que deixa para os outros Ministérios o tratamento das questões que estão directamente relacionadas com as operações petrolíferas. Assim, e tendo em conta esta tendência internacional, os aspectos ambientais, de terras, reassentamento, laborais, de seguros, etc, deveriam ser especificamente tratados sectorialmente, devendo ser criada uma Instituição de carácter “Inter-Ministerial” que zelasse pela aplicação holística das diversas normas e pela articulação inter-institucional dos diversos Ministérios e Entidades Governamentais.

Não obstante os avanços assinalados, entendemos que haverá matérias por melhorar (inclusivamente do ponto de vista da técnica legislativa), aprofundar e regular de forma pormenorizada, de modo a evitar ambiguidades na aplicação da Lei, como veremos na secção que se segue.

A título geral gostaríamos de mencionar alguns aspectos que nos parecem determinantes para o processo legislativo em curso:

- i. Regulamento em discussão apresenta termos não definidos e alguma inconsistência legislativa.
- ii. A Lei de Petróleos No. 21/2014 foi discutida durante anos e vem revogar a Lei No. 3/2001 e qualquer outra legislação que seja contrária. Infelizmente, a presente Lei No. 21/2014 não especifica qual é a legislação que efectivamente revoga ou altera, o que cria um ambiente grande de incerteza jurídica a respeito do quadro legislativo aplicável. Esta questão também não é clarificada no Regulamento.
- iii. Regulamento é silencioso quando à Alta Autoridade para a Indústria Extractiva e deveriam ser claros quais os poderes desta Autoridade para a indústria petrolífera.
- iv. A Lei de Petróleos refere-se à questão da “jurisdição transparente” que é uma questão fundamental para os investidores da indústria. Seria de esperar que o Regulamento se pronunciasse sobre esta matéria, pelo que se sugere, para concretização deste conceito e para segurança jurídica, a referência às jurisdições que tenham celebrado Acordos de Bilaterais de Investimento e Acordos de Dupla Tributação com Moçambique.

## Parte II. Comentários Específicos

<b>Artigo de Referência</b>	<b><i>Epígrafe</i></b>	<b>Comentário</b>
3/8	<i>Condições gerais</i>	<p>Os aspectos de confidencialidade das questões comerciais não podem ser tomados em conta na submissão dos Contratos de Concessão ao Tribunal Administrativo para emissão do “Visto”.</p> <p>Não se deve confundir no mesmo Artigo as necessidades de protecção de confidencialidade com relação ao Tribunal Administrativo e com relação às exigências de publicação do Decreto que aprova os termos dos referidos Contratos de Concessão..</p>
3/9		<p>De acordo com a legislação Moçambicana, as traduces não oficiais não têm valor jurídico e não valem perante as Instituições Públicas.</p> <p>Sugere-se a exigência das traduces serem oficiais.</p>
4	<i>Envolvimento das Comunidades</i>	<p>Apesar de se entender o esforço do legislador em tentar abordar estas questões, deverá sempre ter-se em conta e fazer o devido alinhamento com a Lei de Terras e respectivos Regulamentos, Regulamento de Reassentamento, Leis Ambientais e o a Política de</p>

		Responsabilidade Social e Corporativa.
5/1	<i>Concurso Público</i>	<p>A Lei de Petróleos estabelece que o concurso public deverá ser devidamente regulamentado.</p> <p>Este Artigo deveria regulamentar todas as condições e procedimentos do concurso public, sob pena de legislação subsidiária poder ser aplicável (e.g Lei das PPPs)</p>
5/2 b)		<p>É criada uma nova figura para se poder terminar os Contratos. Trata-se da palavra “Cancelamento”.</p> <p>O “Cancelamento” não existe enquanto instituto jurídico e como tal deve ser substituído por rescisão. Na verdade os procedimentos para o “Cancelamento” devem passar para o Artigo da Rescisão.</p>
7	<i>Promoção do empresariado nacional</i>	<p>Este Artigo deverá explicar as condições e procedimentos para a participação do empresariado local.</p> <p>Deve também esclarecer o que se entende por empresariado nacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 51% capital social</li> <li>○ 100% capital social</li> </ul> <p>Não existe qualquer clarificação sobre os requisitos ou forma como as empresas se deverão listar em Bolsa.</p> <p>Do mesmo modo, não se entende em que momento das operações petrolíferas tal é exigido:</p>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ depois da exploração?</li> <li>○ Na operação comercial?</li> </ul> <p>Por outro lado, esta questão deve estar alinhada com a Lei da Participação do Empresariado Local em preparação, assim como com a legislação em vigor no que diz respeito à Bolsa de Valores.</p>
8	<i>Participação do Estado</i>	<p>Como funciona a participação do Estado:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Um interesse free carried durante a fase de exploração? Será o custo recuperável?</li> <li>○ Qual é a proporção exacta da participação do Estado?</li> <li>○ Que outros direitos serão exigidos? Participação na Gestão?</li> <li>○ Como é que o Estado pode aumentar a sua participação e até quando?</li> </ul>
11	<i>Atribuição do Direito de Pesquisa e Produção</i>	Deverá ser feita uma maior distinção entre as actividades
12/2	<i>Termos do Contrato de Concessão de Pesquisa e Produção</i>	<p>Será muito difícil separar o direito de exploração da Concessionária do direito de poder, consequentemente às suas actividades, construir e operar infra-estruturas de produção e transportes de petroleos.</p> <p>Sugere-se que seja concedido pelo menos um direito</p>

		de preferência à Concessionária.
19/2	<i>Renúncia Parcial de Áreas de Contrato de Concessão</i>	Não está claro.
20 a)	<i>Causas de extinção dos Contratos de Concessão</i>	“Cancelamento” não é um instituto jurídico. Vide acima comentários a este respeito.
21	<i>Cancelamento</i>	Contratos de Concessão de natureza administrativa não podem ser cancelados.  Ver comentários acima a este respeito.  O corpo do Artigo relative a procedimentos deverá passar para o Artigo da “Rescisão
21/2		A specific provision should be included to ensure that the contract does terminate if the contractor has rectified within 90 days of notice of default from GoM (i.e. ensure there is a possibility to correct default before termination).
21/4		Deverá incluir a possibilidade de remediar o incumprimento/mora.
23	<i>Revogação</i>	Deverá incluir a possibilidade de remediar o incumprimento/mora
27	<i>Direito de Uso de Áreas para Operações Petrolíferas</i>	Apesar de se entender o esforço do legislador em tentar abordar estas questões, deverá sempre ter-se em conta e fazer o devido alinhamento com a Lei de Terras e respectivos Regulamentos, Regulamento de Reassentamento, Leis Ambientais e o a Política de Responsabilidade Social e Corporativa.

30	<i>Sobreponibilidade e incompatibilidade de direitos</i>	Necessidade de clarificar os termos da compensação
54/4	<i>Aquisição de Bens e Serviços</i>	<p>Este Artigo deverá ser melhor regulamentado por imposição da Lei de Petróleos.</p> <p>O Regulamento da Lei de Minas poderá ser tomado como exemplo no esforço de melhor regulamentar esta questão.</p> <p>Deem ser definidos o que são “contratos principais”.</p>
56/2	<i>Titularidade operations under the concession contract unless otherwise authorized by the Government</i>	<p>De acordo com a Lei de Terras e respectivos Regulamentos as instalações petrolíferas são consideradas do domínio public e como tal pertencem ao Estado.</p> <p>Desta feita, o único direito de natureza real que poderá ser garantido é o direito de posse pelo period de Concessão.</p> <p>Este Artigo poderá ser considerado inconstitucional se redigido desta forma.</p>
57/1	<i>Direito de Uso de Infra-Estruturas</i>	<p>Deverá ser melhor definido:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Quem é a entidade independente?</li> <li>○ O que são termos comerciais razoáveis?</li> </ul>
108	<i>Petróleo para Consumo Interno</i>	<p>Esta questão deverá ser melhor clarificada pela importância que tem.</p> <p>Como são calculados estes 25%?:</p>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Pro rata da produção de cada depósito</li> <li>○ Ou a partir da produção total?</li> </ul> <p>Como é que o preço dos 25% é regulado?</p> <p>How the pricing of the 25% is regulated?</p>
109	<p><i>Marketing e Comercialização do Petróleo</i></p> <p><i>ENH must “lead” the marketing and trading of oil and gas</i></p>	<p>Como é que a ENH vai liderar este processo?</p> <p>Em que mercados o vai fazer? Doméstico? Internacional? Em nome das Concessionárias?</p> <p>Precisa de ser regulamentado por ser pouco claro.</p>
110/2	<i>Titularidade e Valorização do Petróleo</i>	A forma como o Artigo está redigido causa grande insegurança jurídica. As formas através das quais e as condições em que o Governo pode exigir tal direito deverão ser bastante claras e transparentes.
125	<i>Formação de Funcionários Públicos</i>	É entendimento geral que a necessidade de formação se estende a todos os cidadãos moçambicanos como forma de transferência de Know How e capacidade.

### **Parte III. Necessidade de Regulamentação**

Não obstante o facto da actual proposta de Regulamento ter sido relativamente exhaustiva no que sentido da concretização da Lei de Petróleos, subsistem matérias que carecem de regulamentação, ainda que em diplomas específicos:

- Questão da jurisdição transparente
- Definição da Alta Autoridade para a Indústria Extractiva
- Quais os procedimentos da EIT aplicáveis a este Regulamento
- Procedimentos e condições para o Concurso Público
- Melhor definição da Participação do Empresariado Nacional
- Definição da Participação do Estado e de como poderá ter a titularidade do petroleo
- Clareza na utilização de definições e institutos jurídicos no que diz respeito à extinctão dos Contratos de Concessão
- Melhor definição do papel da ENH