



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Boa Governação-Transparência-Integridade

Observatório de Direito n.º 4 /2012

Alguns Contributos para a Melhoria do Anteprojecto da Nova Lei de Minas (APNLM)

Desde inícios deste ano, o Ministério dos Recursos Minerais tem vindo a apresentar propostas de uma nova Lei de Minas.

São do nosso conhecimento três projectos, sendo o último o publicado no *website* do Ministério dos Recursos Minerais com a data de 31 de Agosto de 2012. É sobre este anteprojecto que recai a nossa análise.

Este não pretende ser um exercício exaustivo e muito menos uma análise técnica, pois tal não cabe no objectivo do Observatório de Direito. Anotamos, unicamente, alguns aspectos jurídicos que mais nos chamaram à atenção nesta proposta de lei.

Apreciação do Anteprojecto da Lei de Minas na Generalidade

Uma apreciação geral do Anteprojecto da Lei de Minas (APNLM) mostra que o mesmo precisa, ainda, de ser bastante trabalhado em questões de forma, sistematização, conteúdo e até de redacção (língua portuguesa).

Por um lado, o APNLM, em comparação com a actual Lei de Minas, não apresenta uma melhor e mais detalhada regulamentação das matérias nele incluídas. É certo que apresenta novas matérias, omissas na actual Lei. Mas estas não estão regulamentadas, contêm ambiguidades e repetições, em nada ajudando o seu entendimento e aplicação.

Por outro lado, nas matérias que já eram constantes da actual Lei, não se resolvem os problemas que os dispositivos legais actuais já levantaram.

O APNLM remete permanentemente as matérias tratadas para regulamentação posterior. Nalguns casos, anotados adiante, nem sequer estabelece os princípios fundamentais da matéria tratada.

Parece-nos que uma Lei deve estabelecer os princípios fundamentais da matéria tratada, bem como regulamentar as questões de princípio e de base, deixando-se para o Conselho de Ministros a regulamentação dos procedimentos para a aplicação p.d. das matérias tratadas na Lei, o que não acontece neste APLNM.

Lacunas Constatadas

1) O constante no artigo 1, como Definições, a respeito de operações mineiras de pequena escala e artesanais, não são definições, remetendo unicamente para o constante no texto da lei (Capítulo III e Capítulo IV) e referindo que as mesmas serão objecto de regulamento. Não sendo “Definições” não se justifica quanto a nós constarem das Definições.

Todavia, consideramos que, pela sua importância, deveriam constar da lei as características e limitações fundamentais das operações mineiras e artesanais.

2) Não há qualquer previsão legal sobre os princípios que devem nortear a gestão dos recursos minerais do País.

3) Não há qualquer previsão legal sobre o cadastro dos recursos minerais que venham a ser identificados ou já identificados, nem o registo dos títulos mineiros atribuídos ou autorizações concedidas e a respectiva publicidade ou critérios de acesso público a esse acervo de informação.

4) Nota-se a falta de previsão sobre a continuação ou não da vigência dos diplomas legais resultantes da aprovação da Lei n.º 14/2002, de 26 de Junho (Lei de Minas), tal como o Regulamento da Lei de Minas até à aprovação e entrada em vigor de novos regulamentos.

Este e outros diplomas legais resultam da letra da Lei n.º 14/2002, de 26 de Junho. Ora, algumas disposições destes diplomas legais não estão em contradição com a nova lei e, por isso, não podem ser considerados revogados. Mas, tratam de matérias cuja base está numa lei que dispõe de modo diferente ou até nem trata dos mesmos assuntos.

Também as mesmas matérias poderão ser diferentemente reguladas futuramente e há matérias que não estão previstas na nova lei e que se encontram previstas na actual lei e, conseqüentemente, na regulamentação dela originada.

Chamada a pronunciar-se nesses casos, aprovados à luz da actual lei, como deve agir a entidade que tutela os recursos minerais? Deverá aguardar que sejam publicados os novos regulamentos que terão por base a nova Lei ou deverá aplicar os actuais regulamentos?

5) O mesmo se diga para a omissão do dispositivo legal sobre os processos pendentes à data da publicação da nova lei de minas: deverão os mesmos aguardar a entrada em vigor da nova lei para serem apreciados? Ou deverão ser apreciados à luz da lei actual, apesar de se saber que a mesma será revogada? Respeitar-se-á o princípio da aplicação do diploma legal mais favorável? Terão os requerentes a possibilidade ou a obrigação de decidir sobre se mantêm os respectivos pedidos? Para tal serão avisados oficiosamente pela entidade que tutela os recursos minerais? Ou presume-se que eles tomem conhecimento da aprovação da nova lei e, conseqüentemente, tomem a posição que melhor lhes interessar?

No intervalo de tempo que medeia a publicação da nova lei e a sua entrada em vigor serão aceites novos pedidos à luz da actual lei que ainda estará em vigor até à entrada em vigor da nova lei (esperando-se que haja algum intervalo de tempo, pois como se sabe, o tempo que a Imprensa Nacional leva a publicar o Boletim da República (BR) muitas vezes origina que a lei já entrou em vigor à data em que o BR sai a público)?

6) Não há previsão sobre a quem incumbe a obrigação da publicação do contrato de concessão mineira no BR, nem se menciona em que série do BR o mesmo deve ser publicado (artigo 7, n.º 3), à semelhança do que acontece com outras leis que contêm obrigações similares, sem aguardar que tal venha tratado no Regulamento da lei.

7) Faltam os princípios ou critérios que orientem o Governo a regulamentar sobre os termos e condições do exercício de direitos sobre os dados obtidos ao abrigo de título mineiro ou contrato mineiro (artigo 46).

8) Representa um retrocesso, em relação à actual Lei de Minas, o APNLM regular o regime fiscal dentro do capítulo das Disposições Diversas (artigo 47).

Se é certo que o capítulo referente ao regime fiscal constante da actual Lei de Minas está hoje derogado por uma outra Lei, não é menos certo que essa outra Lei, a n.º 11/2007, de 27 de Junho, continue a ser uma Lei a regulamentar esta matéria.

Porque não incluir na nova Lei a matéria hoje constante da Lei n.º 11/2007, de 27 de Junho, actualizando-a, se for o caso disso, e revogando-se a Lei n.º 11/2007?

Para além de tudo o mais, teria a vantagem de concentrar numa única lei matérias respeitantes ao mesmo assunto em vez de continuarem dispersas por diversas leis, o que só dificulta o conhecimento e compreensão do ordenamento jurídico moçambicano. Mais importante, ainda, é que este artigo 47 nem sequer faz referência à legislação em vigor sobre esta matéria o que pode criar dúvidas de interpretação sobre a aplicabilidade da Lei n.º 11/2007.

9) O artigo 52, que trata da aquisição de bens e serviços pelos titulares mineiros, obriga a que acima de um determinado valor e, mais uma vez, nos termos a regulamentar, a aquisição de bens e serviços deva ser feita por concurso.

Consideramos uma lacuna o APNLM não estabelecer nem o “determinado valor” – como em tantos outros casos as leis o fazem, estabelecendo ainda as regras e competência para a alteração desse valor, sem necessidade de alterar a lei – e nem sequer o critério para fixar e alterar o tal “determinado valor”.

Assim como, e mais uma vez, não se estabelece nenhum critério nem princípio nem orientações para regulamentar as condições em que as empresas estrangeiras que prestem serviços às operações mineiras se devam associar às pessoas singulares ou colectivas moçambicanas, tal como determina o n.º 2 deste mesmo artigo 52.

Ambiguidades e ou Contradições Dentro da Própria Lei

Artigos 5 e 6

No artigo 5 referem-se os vários títulos mineiros.

No artigo 6 refere-se que *os títulos mineiros são atribuídos em áreas **disponíveis*** (o sublinhado é nosso) e no n.º 2 do mesmo artigo define-se o que é considerado como área disponível, tais como, por exemplo, áreas reservadas ou designadas. Ou seja, conjugando-se o n.º 1 com o n.º 2 do artigo 6 resulta que os títulos mineiros não podem ser atribuídos em áreas que sejam reservadas, que sejam designadas, que não estejam sujeitas a concurso público, etc.

Mas logo no n.º 4 do mesmo artigo se define como área designada aquela cujos recursos minerais se adequem a uma prospecção e pesquisa..... exclusivas para atribuição de senha mineira. Parece-nos haver, assim, uma contradição entre o disposto nos n.ºs 1 e 2 e este n.º 4. O mesmo se diga em relação ao n.º 3 que, também, parece estar em contradição com os n.ºs 1 e 2.

Artigo 14

O artigo 14 não obriga o titular da licença de prospecção e pesquisa nem a ter o Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT) nem a ter licença ambiental prévia (compare-se o texto do artigo 14 com o do artigo 16). Será mesmo isto que se pretende?

A alínea c) do n.º 1 do artigo 14 estipula como dever do titular da licença de prospecção e pesquisa *indemnizar os utentes da terra por danos causados à terra ou propriedade, como resultado das suas actividades de prospecção e pesquisa na área:*

a) A que utentes se refere a lei? Utesentes não titulados? Os titulares dum DUAT?

b) Esta disposição significa ou quer significar que o titular duma Licença de Prospecção e Pesquisa está autorizado a efectuar prospecção e pesquisa em terrenos titulados por DUAT pertencentes a outras pessoas, desde que seja na área concedida?

Artigo 18, n.º 2 e Artigo 23, n.º 2

No artigo 18, n.º 2, define-se pessoa colectiva nacional *a constituída por pessoa singular de nacionalidade moçambicana ou pessoas colectivas, constituída e registada de acordo com as leis de Moçambique com 100% de capital nacional.* Segundo esta definição, parece que será considerada pessoa colectiva nacional, a sociedade, constituída e registada em Moçambique, que tenha 100% do capital social pertencente a sociedades constituídas e registadas em Moçambique, mas que pertençam 100% a pessoas nacionais estrangeiras? Ou quererá dizer-se que as pessoas colectivas que sejam sócios da sociedade requerente do certificado mineiro devam ser só e exclusivamente constituídas por pessoas singulares moçambicanas?

Além disso, o que significa “capital nacional”? Aquele que é realizado por pessoas nacionais ou o que é realizado em moeda nacional?

Idem para o disposto no n.º 2 do artigo 23. Aliás, sendo uma definição que vem repetida em dois artigos diferentes da lei, porque não passá-la para as definições?

Artigo 27, n.º 1 e 2

No n.º 1 refere-se *“obra de interesse público de construção, reabilitação ou manutenção de estradas, linhas férreas, barragens e outros trabalhos de engenharia ou infra-estruturas...”*.

No n.º 2 refere-se *“obra de engenharia de interesse público”*. Trata-se do mesmo conceito? Se sim, por que usar redacções diferentes para significar o mesmo?

Artigo 33

Este artigo 33 determina que *as instituições de ensino ou investigação científica regidas pelas leis de Moçambique podem, com prévia autorização da entidade competente, realizar estudos científicos em área de título mineiro, de acordo com o estabelecido na presente lei e demais legislação aplicável.*

Só as instituições de ensino e investigação científica regidas pelas leis de Moçambique?
As estrangeiras, não?

Além disso, a “presente lei” não contém nenhuma outra disposição sobre esta matéria, sendo, por isso, a referência à mesma escusada.

Também ainda não existe legislação aplicável. Seria, então, melhor que a lei referisse “em termos a regulamentar”.

Um dos aspectos que deveriam constar na presente lei parece-nos que seria a obrigatoriedade do titular do título mineiro permitir, ou pelo menos, se pronunciar sobre tais estudos ou investigação na sua área.

Artigo 54

Quem vai para a prisão em caso da ilegalidade estar a ser cometida por uma pessoa colectiva que contratou pessoas para executar o trabalho? Se são as pessoas que estão a executar o trabalho, isso quer dizer que os trabalhadores devem sempre exigir à contratante prova que têm as devidas autorizações legais para exercer a actividade mineira?

Porta Aberta a Arbitrariedades e Consequentemente a Prática de Actos de Corrupção

Artigo 7, n.º 1

O n.º 1 do artigo 7 estipula que o Governo *pode*, **excepcionalmente**, (o sublinhado é nosso) *celebrar um Contrato Mineiro com o titular de uma licença de prospecção e pesquisa e concessão mineira*. Não há, no entanto, qualquer critério para determinar quando é ou deve ser celebrado um contrato mineiro.

Na actual Lei de Minas, pelo menos, menciona-se que um dos critérios será a dimensão do empreendimento – apesar de não se saber a partir de quanto é a tal “dimensão” nem se merecem “contrato” os projectos de pequena ou de grande dimensão.

Artigo 8

O mesmo ocorre no artigo 8 onde se determina que o *Governo pode*, **excepcionalmente**, (sublinhado nosso) *realizar concurso público para as actividades e operações mineiras*. Quais são os critérios que devem levar o Governo a determinar que num caso vai realizar concurso público e noutra não?

Além disso, nas áreas com as características referidas no n.º 1 do artigo 8 – *geologicamente estudadas e com potencial em recursos minerais que já tenham sido objecto de prévia actividade mineira* – por que razão o concurso público será a excepção e não a regra?

Artigo 21, n.º 2

Não se definem critérios, nem princípios, nem razão, nem quais os motivos que podem levar o *Governo a ordenar a subordinação da actividade mineira titulada por um Certificado Mineiro à obtenção de uma Concessão Mineira.*

Artigo 32, n.º 2

O n.º 2 deste artigo 32 estipula que *não poderá ser atribuído a nenhum agente autorizado a realizar as actividades previstas no número anterior, título mineiro sobre qualquer área que esse agente tenha pesquisado em nome do Estado, enquanto estiver vinculado ao Estado.*

Pergunta-se: e aos familiares desse agente do Estado poderá ser atribuído um título mineiro sobre qualquer área que esse agente tenha pesquisado? E poderá ser atribuído no dia seguinte ao agente se ter desvinculado do Estado?

Contradições ou Falta de Articulação com Outros Diplomas Legais

Conteúdo Contratual – artigo 7

No artigo 7 refere-se que o *Governo pode celebrar um Contrato Mineiro com o titular de uma licença de prospecção e concessão mineira.*

Já anotámos o perigo do uso da palavra “excepcionalmente” sem que haja uma definição de critérios que obriga ou impede o Governo de celebrar tal contrato mineiro. Mas, além disso, o disposto no n.º 2 do mesmo artigo – cláusulas que o contrato mineiro deve conter – contraria a Lei das Parcerias Público-Privadas, Projectos de Grande Dimensão e Concessão Empresarial (Lei PPP) – em especial, a alínea f) do n.º 2 deste artigo 7 que expressamente determina que não constarão do contrato as matérias de natureza tributária.

Ora, na Lei das PPP expressamente se refere quais as cláusulas que obrigatoriamente devem conter os contratos abrangidos por esta lei – nos quais estão incluídos os referentes à exploração de recursos minerais em grande escala. Nas cláusulas obrigatoriamente constantes dum contrato constam, entre outras, a geração de receita fiscal e de contributo positivo para o erário público (art. 33, n.º 1, alínea d) da Lei n.º 15/2011 de 10 de Agosto. Aliás, a questão fiscal é a questão fulcral da prova de transparência.

Artigo 10, n.º 3 – extinção do DUAT

O n.º 3 deste artigo 10 do APNLM prevê que *os direitos pré-existentes de uso e aproveitamento da terra são considerados extintos após o pagamento de uma indemnização justa aos utentes da terra.*

Ora, a Lei de Terras, no seu artigo 18, prevê que, no caso de motivos de interesse público, o DUAT possa ser revogado. Ou seja, não basta que seja paga a indemnização – também prevista pela Lei de Terras –, é necessário que haja a revogação do Direito. Esta revogação terá de ser declarada pela entidade que autorizou o pedido de emissão do título ou reconheceu o direito de uso e aproveitamento da terra adquirido por ocupação e corre paralelo ao processo de expropriação – art. 19, n.º 3 e 4 do Regulamento da Lei de Terras.

O processo de expropriação está regulado no Diploma Ministerial n.º 181/2010, de 3 de Novembro. Além disso, foi recentemente aprovado o Regulamento do Reassentamento resultante de actividades económicas. O presente APNLM não faz qualquer referência a estes diplomas e contém disposições que lhes são contrárias.

Assim, em relação ao disposto no artigo 18 da Lei de Terras, tratando-se de diplomas de nível hierárquico igual, poderá entender-se que, sendo a Lei de Minas uma lei especial, será esta a lei aplicável para o sector de minas; em relação ao disposto nos regulamentos de expropriação e reassentamento por actividades económicas, por estes serem diplomas legais de nível hierárquico inferior, também não serão aplicáveis no caso do sector de minas. Será isso que se pretende?

Este mesmo n.º 3 do artigo 10 do APNLM refere, ainda, a *indemnização justa*. No entanto, e mais uma vez, não contém qualquer referência aos critérios a seguir para apurar a justeza desta indemnização.

Não sendo aplicável pelos motivos referidos, o disposto no regulamento do reassentamento e no regulamento das expropriações, haverá uma lacuna legal sobre a forma de determinação da indemnização a não ser que o Governo pretenda aprovar um regulamento específico para o sector de minas.

Caso, afinal, se pretenda aplicar a legislação já existente seria, então, necessário que se eliminasse simplesmente este n.º 3 ou que a sua redacção remetesse para a aplicação da legislação que regula o processo de extinção do DUAT, de reassentamentos e de expropriação.

Artigo 50

O artigo 50 do APNLM determina que *o exercício da actividade mineira em zonas de protecção total e parcial está sujeito à aprovação prévia do respectivo instrumento de gestão ambiental e obedece às disposições da legislação aplicável.*

Ora, o artigo 17 e o artigo 20 estabelecem como condições para o exercício da actividade mineira a obtenção do DUAT.

Mas o artigo 9 da Lei de Terras, a Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro, determina que nas zonas de protecção total e parcial não podem ser adquiridos direitos de uso e aproveitamento da terra.

Quid juris?

Também o artigo 11, n.º 2, alínea c) da Lei dos recursos florestais e faunísticos - a Lei n.º 10/99, de 22 de Dezembro - estabelece que nos parques nacionais e nas reservas naturais – zonas de protecção total – é proibido o exercício da actividade de pesquisa ou prospecção, sondagem ou construção de aterros, a não ser por razões científicas ou por necessidade de maneio. Ou seja, pelo menos nos parques nacionais e reservas naturais não poderá ser exercida nenhuma actividade mineira.

Artigo 60

A expulsão de estrangeiros vem tratada na Lei n.º 5/93 e no Decreto n.º 38/2006, de 27 de Setembro. Não nos parece que o disposto neste artigo 60 acrescente ou diminua algo ao que está contido naqueles diplomas gerais, pelo que o mesmo é escusado, podendo, todavia, levar a problemas de interpretação e aplicação dos vários diplomas legais.

Questões Relacionadas para Análise

- 1) Há definições (artigo 1) que não constam no texto da lei. Assim sendo, não nos parece necessária a sua inclusão.
- 2) Não nos parece ter qualquer utilidade definições tais como as dadas a *Contrato Mineiro* que remete para o que consta no texto legal ou a *Entidade Competente* que obrigaria a outra definição – sector relevante.
- 3) Parece-nos que o n.º 5 do artigo 6, que consta na disposição que diz respeito à caracterização de áreas, está mal enquadrado. Sendo uma disposição respeitante aos requerentes, a mesma deveria constar, nos requisitos legais para que possa ser atribuído um título mineiro, que só o seria a pessoas colectivas.
- 4) O APNLM só obriga a publicação no BR do contrato de concessão mineira, nos casos, excepcionais, em que o mesmo venha a ser publicado.

Tratando-se de um recurso natural, por que é que não é obrigatória a publicação de qualquer título mineiro, à semelhança do que acontece com os DUAT, com as concessões de uso e aproveitamento privativo de água, por exemplo? Porque a outorga

dum título sobre um recurso natural tão importante como os recursos minerais fica em segredo?

5) No artigo 13, alínea g), parece haver um erro: onde se faz referência pela primeira vez a “*licença de prospecção e pesquisa*” não deveria ser “*concessão mineira*”?

6) O n.º 1 do artigo 21 é uma repetição do disposto na alínea h) do artigo 19. Acrescentou-se unicamente a expressão “*reunidos os requisitos legalmente estabelecidos*”. Esta é perfeitamente dispensável, seja porque não se detalham quais os requisitos legalmente estabelecidos, seja porque poderá sempre requerer – é um direito – mas ser-lhe concedida a concessão mineira é que dependerá se estão ou não preenchidos os requisitos legais para tal, quaisquer que estes sejam.

7) Os n.ºs 1 e 2 do artigo 30 são uma repetição dos n.ºs 1 e 3 do artigo 30, respectivamente.

8) No artigo 31, n.º 1 determina-se que *a compra e venda de produtos minerais que não resulte de actividade mineira conduzida ao abrigo de um outro título só será permitida a pessoas nacionais ou a pessoas colectivas constituídas entre nacionais*. Ou seja, as pessoas colectivas constituídas por outras pessoas colectivas não serão autorizadas a comercializar produtos mineiros.

Será isso que se pretende?

9) O artigo 34 trata da transmissão entre vivos e da necessidade de obtenção de aprovação do Governo antes da efectivação dessa transmissão.

No n.º 2, todavia, restringe-se a necessidade dessa aprovação aos casos de cessão de acções, quotas ou outras formas de participações que impliquem a alteração do controlo decisivo da entidade titular de títulos ou direitos mineiros. Ou seja, a cessão de acções dentro dum dos sócios da entidade titular dos direitos mineiros já não obriga a autorização.

No n.º 4 do mesmo artigo, determina-se que *a cessão de acções, quotas ou outras formas de participações feita sem aprovação do Governo e se determinar a alteração do controlo decisivo da entidade titular dos direitos mineiros é nula*. Ora, não nos parece que possa ser considerada nula uma cessão de acções, por exemplo, feita no exterior. O que Moçambique pode determinar é que a mesma não produz efeitos legais em Moçambique ou que, caso essa cessão aconteça, sem observância das disposições legais, o Governo pode determinar a revogação do título atribuído.

Parece-nos que a possibilidade de revogar o título será uma arma mais eficaz para garantir que a cessão de participações sociais se faça com observância das disposições legais, por um lado.

Por outro lado, não nos parece que os vários números deste artigo 34 impeçam a evasão ao pagamento das mais-valias obtidas com a cessão de acções de entidades que tenham interesses em direitos mineiros em Moçambique, mas que, por exemplo, não tenham o controlo decisivo da entidade titular dos mesmos direitos.

Por que não legislar, então, de forma directa que o pagamento da mais-valia é aplicável em qualquer caso de cessão de participações sociais em entidades que tenham interesses em direitos mineiros em Moçambique e alterar consequentemente a legislação tributária respectiva?

10) No artigo 37, n.º 1, alínea a) não se entende a que se refere a “certidão de quitação fiscal” mencionada no final do mesmo número.

11) Parece-nos que o n.º 2 deste artigo 37 é, também, uma forma de investimento directo e, consequentemente, deveria constar como alínea do actual n.º 1.

11) O Capítulo IX não tem nenhuma epígrafe.

12) Parece-nos que o n.º 1 do artigo 53 é um princípio ou, pelo menos, uma disposição geral e não constitui nenhuma infracção nem pena. Por conseguinte, parece-nos que ele está mal enquadrado e deveria passar para o Capítulo I da lei.

Para mais informações, contacte:

CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA

Boa Governação – Transparência – Integridade

**Rua Frente de Libertação de Moçambique (ex - Pereira do Lago),
354, r/c.**

Tel: 00 258 21 492335

Fax: 00 258 21 49234

Caixa postal: 3266

Email: cip@cip.org.mz

Web: www.cip.org.mz

Maputo - MOCAMBIQUE