

REFORÇO DA TRANSPARÊNCIA*

COMENTÁRIO AO ANTE-PROJECTO DE LEI

TENDO EM VISTA UM DEBATE PÚBLICO SOBRE A PROPRIEDADE DE BENS IMÓVEIS E MÓVEIS, CONTAS BANCÁRIAS, PARTICIPAÇÕES SOCIAIS E OFERTAS AOS TITULARES DE PODERES DECISÓRIOS, MEMBROS DOS ÓRGÃOS DE CONSULTA, FISCALIZAÇÃO E GESTÃO E TÉCNICOS ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO EM SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

[COMENTÁRIO GERAL:

*1/ Formalmente, o texto apresenta algumas gralhas e imprecisões que cumpre estripar. Relativamente ao título da lei, parece ser de precisar que a lei não visa a propriedade mas sim a **declaração de rendimentos**.*

2/ Do ponto de vista substancial, parece ser um primeiro passo para a transparência: é preciso que a transparência não fique guardada no cofre da PGR. Para o efeito, há que averiguar se existem garantias de acesso público a esta informação, seja ao abrigo de uma lei já existente, seja através de mecanismos a criar (transitoriamente) nesta lei ou (definitivamente) numa lei para o efeito: isto é, uma lei de acesso a documentos e informação pública. Recomenda-se o estudo do direito comparado.

3/ Aplaudem-se, de pé, as soluções de perda dos bens para o estado e a criminalização das omissões.

4/ Estes comentários reflectem as preocupações mais salientes que nos suscitaram, mas não dispensam uma reflexão mais aprofundada dos proponentes do documento quanto à (in)completude do regime que se pretende aprovar.]

PREÂMBULO

O Processo de Exploração de Petróleo em São Tomé e Príncipe tornou-se a temática predilecta da agenda política dos órgãos de soberania políticos, dos partidos políticos, das organizações de classe, da sociedade civil e do cidadão comum de uma forma intoxicante e arrebatante, desde a segunda metade da década de noventa do século passado.

Um elemento omnipresente desta temática discursiva é o de que todos os que são sucessivamente envolvidos no referido Processo são corruptos nunca denunciados, potenciais corruptos ou estão à espreita da sua oportunidade para se enriquecerem indevidamente, logo que se virem envolvidos em maior ou menor grau no tratamento ou na apreciação do Processo.

O presente diploma tem por objectivo inverter esta concepção popular e massificada de que todos os envolvidos no Processo de Exploração de Petróleo são funcionalmente desonestos.

Para o efeito, todos os envolvidos no Processo são obrigados a declarar, voluntária e periodicamente, o seu património, constituído por: bens imóveis e móveis com valor significativo, participações sociais, contas bancárias no país e no estrangeiro e determinadas ofertas recebidas por parte de entidades estrangeiras com interesse ainda que indirecto no Processo de Exploração de Petróleo.

Esta obrigatoriedade de declaração abrange o cônjuge não separado de pessoas e bens, o membro da união de facto reconhecida (registada) ou não, bem como os filhos menores e outros menores sob tutela do mesmo.

Em caso de omissão reiterada ou declarações viciadas, o autor é passível de procedimento penal, sem prejuízo de sanções administrativas e disciplinares e sem a possibilidade de conservar o locupletamento indevido.

A autoridade judiciária poderá recorrer a cooperação das suas congéneres estrangeiras para apurar ou confirmar o património dos envolvidos e dos seus familiares.

[Comentários:

1/ Em termos literários, este preâmbulo peca pelo uso de uma linguagem familiar a roçar o popular. Devia ser utilizada uma linguagem mais técnica e cuidada.

2/ Note-se que em caso de reiteração o agente é *imperativamente sujeito* – e não *passível* – de procedimento penal/criminal.]

Nestes termos,

A Assembleia Nacional no uso das competências conferidas pela alínea b) do artigo 97a da Constituição da República decreta e eu promulgo o seguinte:

Artigo 1.º

Âmbito Subjectivo

1.- As disposições do presente diploma aplicam-se a:

- a) Presidente da República;
- b) Deputados membros da Comissão Nacional de Petróleo da Assembleia Nacional ou quaisquer dos seus outros órgãos incumbidos de análise, consulta ou fiscalização do Processo de Exploração de Petróleo;
- c) Todos os membros do Governo, incluindo os Secretários de Estado;
- d) Todos os membros da Assembleia e do Governo Regionais;
- e) Assessores e Conselheiros são-tomenses do Presidente da República, do Primeiro-Ministro, dos Ministros das Finanças e de tutela do sector petrolífero, contanto que no exercício das suas funções estejam envolvidos no Processo de Exploração de Petróleo;
- f) Membros do Conselho Nacional de Petróleo;
- g) Membros da Comissão de Gestão e Fiscalização das Receitas de Petróleo;
- h) Titulares dos órgãos da Agência Nacional de Petróleo, bem como os seus quadros técnicos, os assessores e conselheiros desta, desde que cidadãos são-tomenses;
- i) Titulares do Conselho Ministerial Conjunto São Tomé e Príncipe e Nigéria
- j) Directores da Autoridade de Desenvolvimento Conjunta, da Delegação desta baseada na cidade de São Tomé, bem como os seus quadros técnicos são-tomenses;
- k) Todo e qualquer cidadão são-tomense ainda que de fornira pontual e casuística for recrutado ou contratado para prestar serviço no âmbito do Processo de Exploração de Petróleo.

2.- Integram ainda o âmbito subjectivo do presente diploma o cônjuge não separado de pessoas e bens, o membro da união de facto, quer esta esteja registada ou não, os filhos menores e os menores sob tutela do cidadão são-tomense envolvido no Processo de Exploração de Petróleo.

[Comentários:

1/ Convém cotejar o elenco com todos os intervenientes no processo de pagamento, autorização, utilização, etc... nos termos da Lei das Receitas Petrolíferas (LRP). Nomeadamente a LRP prevê a intervenção do Director do Tesouro e Património e o

Director de Operações Exteriores do Banco Central. Também não estão previstos os autarcas, que nos termos da LRP têm também a gestão de parcela das receitas.

2/ Relativamente ao elenco de pessoas indirectamente abrangidas, i.e., familiares, parece haver lacunas na previsão: não se compreende porque ficam de fora os filhos maiores, nem os progenitores ou avôs. É que há várias formas de contornar esta previsão legal através destes familiares de que o titular é herdeiro ou pode facilmente administrar ou usufruir.

3/ Também deve ser previsto que os titulares devem divulgar quaisquer bens que administrem – independentemente da sua titularidade ou laço familiar – com base numa procuração irrevogável (ou seja, em benefício do próprio) ou outro instrumento ou meio que, nos termos da lei ou de contrato, lhes atribua direitos de uso, usufruto ou fruição de rendimentos provenientes do “processo petrolíferos”. Por exemplo, os curadores.

4/ MAIS IMPORTANTE AINDA: O OBJECTO DA LEI NÃO É OU NÃO DEVE SER APENAS A EXPLORAÇÃO MAS SIM TODO O OBJECTO PREVISTO NA LEI DAS RECEITAS PETROLÍFERAS (LRP): TODOS OS ACTOS DE PAGAMENTO, GESTÃO, UTILIZAÇÃO E INVESTIMENTO DE RECEITAS PETROLÍFERAS OU DE RECURSOS PETROLÍFEROS. O PRESENTE REGIME DEVE TER O OBJECTO MAIS AMPLO POSSÍVEL, DE MODO A EVITAR AMBIGUIDADES INTERPRETATIVAS. SE POSSÍVEL OU ONDE O CONTEXTO O REQUEIRA, REMETA-SE PARA OS CONCEITOS DA LRP.]

Artigo 2º

Âmbito Objectivo

1. - Os cidadãos são-tomenses envolvidos no Processo de Exploração de Petróleo deverão, no prazo peremptório de oito dias contados a partir do dia seguinte após a tomada de posse, nomeação, indigitação, eleição ou qualquer que seja a denominação jurídica do acto da sua vinculação ao referido Processo, declarar por escrito, com verdade e a título pessoal os seguintes elementos do seu património:

[Comentário: *Idem* ponto 4/ do comentário acima.]

a) os bens imóveis e móveis e o seu valor de mercado, segundo a sua própria estimativa ou avaliação, quer estejam sítos no país ou no estrangeiro, incluindo zonas francas e paraísos fiscais;

[Comentário: Será possível prever um método de avaliação indiciário (que seja mais fiável)? Por exemplo, pode ser o valor constante da escritura pública de compra e venda de imóveis. Ou utilizar-se algum meio previsto na lei fiscal ou alfandegária?]

b) contas bancárias no país e no estrangeiro, incluindo em zonas francas, paraísos fiscais e sociedades bancárias "offshore";

[Comentário: Indica-se não a conta mas sim os respectivos **saldos**. Deve estar ainda prevista a indicação **da taxa de juros** que esses saldos (ou contas) vencem (porque os juros são parte do património). Os salários também devem ser reportados. Nem sempre são feitos por transferência bancária ou depositados.]

c) participações sociais em sociedades ou empresas de direito são-tomense ou estrangeiro, incluindo as sociedades ou empresas "off-shore";

[Comentário: Montante e valor bolsista, de compra ou de avaliação, conforme o caso, dessas participações sociais.]

d) ofertas, prémios, subsídios, donativos, ajudas ou qualquer assistência financeira que não seja contrapartida de trabalho prestado, de valor igual ou superior a trinta milhões de dobras, que terá recebido de qualquer pessoa singular ou colectiva estrangeira com Interesse ainda que indirecto no Processo de Exploração de Petróleo;

[Comentário: Valor ou descrição do bem a que correspondam.]

2.- A mesma obrigatoriedade de declaração pessoal impende sobre cônjuge não separado de pessoas e bens e o membro da união de facto, quer esta esteja registada ou não.

[Comentário: V. Comentário 2/ ao artigo 1.º.]

3.- Impende sobre o cidadão envolvido no Processo de Exploração de Petróleo a obrigatoriedade da declaração patrimonial respeitante aos filhos menores e aos menores sob a sua tutela.

4.- A declaração a que se refere o presente diploma é pessoal e não poderá ser assinada por interposta pessoa nem por procurador constituído especificamente para o efeito.

[Comentário: Note-se que é preciso cruzar estas declarações com as declarações fiscais. Assim, a lei deve ter uma previsão que permita também recorrer-se, *ex officio* ou voluntariamente pelo interessado, às ditas declarações fiscais (internas ou externas ao país).]

Artigo 3º

Periodicidade de Declaração

1.- A obrigatoriedade da declaração patrimonial deverá ser reapresentada até quinze de Junho e quinze de Dezembro após a vinculação ao Processo de Exploração de Petróleo e deverá ser instruída com o extracto referente a todo o período ou semestre anterior e o saldo bancário de todas as contas bancárias.

2.- A obrigatoriedade da declaração patrimonial deverá ser reapresentada, semestralmente até às datas fixadas no número precedente.

[Comentário: A redacção de previsão deste artigo deve ser melhorada.]

Artigo 4º

Autoridade Incumbida da Recepção

1.- Caberá ao Procurador-Geral da República receber pessoalmente a declaração patrimonial e todas as suas renovações semestrais.

2.- A declaração patrimonial a prestar por escrito em modelo - padrão a adoptar por Despacho do Ministro da Justiça será entregue em envelope fechado e lacrado e depositado em cofre codificado que apenas o Procurador Geral da República e o seu Adjunto terão acesso.

[Comentário: Prazo para o Ministro emitir o despacho?]

3.- O autor da declaração goza da liberdade declarar que pretende que a sua declaração possa ser publicitada ou não e, neste último caso, apenas poderá ser aberto o envelope nos termos do artigo 6°.

[Comentário: Se se pretende a transparência, não se compreende este direito ao segredo/sigilo. O escrutínio público antes e depois deve ser permitido. Talvez deva repensar-se o equilíbrio entre o interesse público à ser informado e a reserva da vida privada. RECOMENDA-SE ESTUDO DO DIREITO COMPARADO.]

Artigo 50

Publicitação da Lista dos Incumpridores

1.- Em caso de não - apresentação da declaração patrimonial no último dia do prazo semestral peremptório fixado no artigo 3°, o Procurador-Geral ou o seu Adjunto mandará publicitar três dias depois, sem custos, a lista nominal dos incumpridores, durante três dias interpolados, através da rádio e da televisão estatais, e num dos jornais de maior circulação por duas vezes interpolados, durante oito dias.

[Comentário: Em que situação é que o Adjunto o pode fazer? É preciso clarificar que só quando o Procurador-geral não o possa, aquele o substitua ou seja por aquele instruído para o efeito. Há que evitar situações conflituantes. E **sem custos** para quem?]

2.- Esta publicitação far-se-á também por Internet, logo que as condições tecnológicas o permitam.

[Comentário: Em que páginas/sites? Talvez na da PGR, da ANP e do Gabinete de Registo Informação Pública, por exemplo e apenas ilustrativamente.]

Artigo 6°

Abertura do Envelope

Em caso de incumprimento injustificado da reapresentação da declaração patrimonial semestral seguinte e caso o autor da declaração manifeste o seu desejo no sentido de que o conteúdo do envelope não seja publicitado, o Procurador-Geral da República ou o seu Adjunto deverão proceder a abertura compulsiva dos envelopes e proceder as averiguações em Inquérito Preliminar imperativo.

[Comentário: Sugere-se que como sanção o conteúdo seja publicitado em qualquer caso.]

Artigo 7°

Obrigatoriedade de Declaração após a Cessaçã o de Funções

A obrigatoriedade de apresentação da declaração continuará a impender sobre o cidadão envolvido no Processo de Exploração de Petróleo durante os cinco anos seguintes após a cessaçã o das funções, com a obrigatoriedade apenas anual até ao dia sete de Janeiro.

[Comentário: Sobre o cidadão e as pessoas com ele relacionadas nos termos do artigo 1.º]

Artigo 8°

Cooperação Investigatória Estrangeira

- 1.- O Procurador-Geral de República ou o seu Adjunto, em caso de impedimento daquele, deverá solicitar a cooperação de autoridades congéneres estrangeiras, policiais ou judiciárias, a fim de obter os elementos patrimoniais requeridos pelo presente diploma.
- 2.- O Ministro dos Negócios Estrangeiro deverá cooperar com a Procuradoria Geral da República junto dos ministérios congéneres e instituições policiais estrangeiros a fim de obter os elementos patrimoniais requeridos.
- 3.- Terminado o Inquérito Preliminar, caso haja indícios de omissão voluntária ou declaração viciosa, será aberta a Instrução Preparatória e a colecta de dados no exterior terá que ser deferida por um juiz, mediante promoção do Procurador-Geral da República, do seu Adjunto ou de um Procurador.

Artigo 9º

Crime de Omissão de Dados Patrimoniais

- L- O autor da declaração patrimonial que omita voluntariamente os seus dados patrimoniais, dos seus filhos menores ou dos menores sob a sua tutela, ou que a preste de forma a induzir em erro faltando com a verdade comete o crime de omissão de dados patrimoniais.
- 2.- O crime de omissão de dados patrimoniais será punido nos termos da moldura penal abstracta do crime de burla agravada, tomando em conta os valores pecuniários omitidos ou os valores que traduzem o erro voluntário.
 - 3.- A decisão judicial deverá sempre considerar perdidos a favor do Estado o elemento patrimonial omitido, o que foi erroneamente declarado faltando com a verdade, bem como o adquirido de forma indevida.
 - 4.- Não constitui crime de omissão de dados patrimoniais a avaliação estimativa numérica feita pelo autor da declaração respeitante a elementos do seu património imobiliário ou móvel sujeito a registo.

[**Comentário:** Neste n.º 4 deverá reflectir-se o que resultar da opção quanto ao artigo 2.º, 1/-a). Não parece curial aceitar-se, por exemplo, avaliar-se um palacete que se comprou por 1.000.000,00 em apenas 10.000,00 ou 100.000,00. É preciso prever critérios de razoabilidade e objectividade.]

Artigo 10º

Procedimento Administrativo e Disciplinar

- 1.- O autor da declaração patrimonial que omita voluntariamente os seus dados patrimoniais, dos seus filhos menores ou dos menores sob a sua tutela, ou que a preste de forma a induzir em erro faltando com a verdade será sumariamente suspenso das suas funções no Processo de Exploração de Petróleo, pela entidade hierárquica de tutela.

[Comentários:

- 1/ Adaptar “Processo de Exploração de Petróleo” em conformidade com o objecto da lei.
- 2/ E o que acontece aos prestadores de serviços, ou avençados, sem contrato de trabalho ou vínculo hierárquico?]

- 2.- A entidade hierárquica de tutela deverá organizar o processo disciplinar nos termos do Estatuto do Funcionalismo Público ou das Condições Individuais de Trabalho, conforme for o caso.
- 3.- O procedimento criminal e o processo disciplinar decorrentes da mesma conduta do autor da declaração são autónomos e a existência de ambos não constitui violação do

princípio segundo o qual um agente não deva ser julgado duas vezes pela prática da mesma conduta.

Artigo 11º

Responsabilidade dos Titulares de Cargos Políticos envolvidos no Processo de Exploração de Petróleo

[Comentário: Adaptar “Processo de Exploração de Petróleo”.]

Os titulares de cargos políticos respondem nos termos procedimentais estatuídos na Constituição da República e nas demais legislações aplicáveis.

[Comentário:

1/ Esta legislação existe? Caso não exista, convinha dispor algumas normas transitórias para evitar fugas causadas pela omissão legislativa.

2/ Aliás, devia-se aproveitar a oportunidade para higienizar as normas que permitem os deputados e outros titulares de cargos políticos alegar a imunidade parlamentar/política.]

Artigo 12º

Primeira Declaração

Após a entrada em vigor do presente diploma, todos os identificados no artigo 1º deverão apresentar a sua primeira declaração no prazo seguinte peremptório de oito dias, devendo ser publicitada a lista dos incumpridores no décimo dia.

Artigo 13º

Entrada em Vigor

O presente diploma entra em vigor trinta dias após a sua publicação.

[Comentário: Os prazos previstos nestes artigos 12.º e 13.º são irrealistas. É preciso prever uma maior *vacatio legis* (período entre a publicação e a entrada em vigor) e dar mais tempo para que as pessoas reúnam os elementos do seu património.]

Kiluanje Tiny

Lisboa, 12 Abril de 2008

(*Artigo com base em comentários feitos a pedido da organização não governamental Webeto em 9 de Abril de 2008.)