

TRÊS ESTUDOS SOBRE A ACTIVIDADE
PETROLÍFERA SANTOMENSE*

POR KILUANGE TINY
tiny@juristep.com

JULHO, 2004

Este documento está protegido pelo direito de autor nos termos da lei portuguesa, do direito comunitário e do direito internacional. O autor encoraja a sua difusão para usos não comerciais. A publicação, extracção ou cópia para usos comerciais, sem o prévio consentimento escrito do autor, é expressamente proibida. Quando reproduzido ou difundido, o utilizador não os deve modificar ou, de qualquer forma, remover ou omitir as respectivas marcas identificativas deste documento. Para mais informações, visite-nos em www.juristep.com.

* O presente texto corresponde – sem alterações de conteúdo – ao texto homónimo que apresentei ao Gabinete de Petróleo e outras entidades santomense, em 16 de Abril de 2004, no âmbito do meu trabalho como consultor jurídico naquele Gabinete, em São Tomé e Príncipe.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	3
SUBSÍDIOS PARA A ELABORAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE HIDROCARBONETOS	4
SUBSÍDIOS PARA A REVISÃO E REGULAMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA ANP-STP 19	
AUTORIDADE CONJUNTA NIGÉRIA-STP: NATUREZA E EFEITOS JURÍDICOS	26

INTRODUÇÃO

Estes subsídios traduzem as minhas reflexões desenvolvidas ao longo dos cinco meses do contrato celebrado com Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, no âmbito do Projeto STP/03/005 «Appui à la création d'une Plateforme de Dialogue sur le Futur de São Tomé et Príncipe avec le Pétrole», na sequência do concurso público no qual fui seleccionado, para trabalhar como Consultor Jurídico para questões petrolíferas, junto do Gabinete do Petróleo (tutelado pelo Ministério dos Recursos Naturais e Meio Ambiente).

Os textos agora apresentados visam partilhar as minhas preocupações relativas à regulação e regulamentação da do sector dos petróleos, da indústria petrolífera e das actividades com eles conexos. Com efeito, trata-se um esforço de inventariação de problemas e pistas de solução para que a embrionária actividade petrolífera santomense se desenvolva sob o lema da sustentabilidade.

No primeiro estudo, tentei esboçar as linhas gerais para a adopção de uma política nacional de hidrocarbonetos, traçar uma breve análise à organização administrativa (e financeira) do sector petrolífero nacional. Reflicto brevemente sobre a problemática do *local content* e dos benefícios da indústria petrolífera nas empresas, indústrias nacionais e na formação e qualificação dos quadros nacionais e, por fim, aponto algumas das medidas, legislativas e burocráticas que devem ser tomadas ao nível do enquadramento geral do investimento, para potenciar o país a aproveitar o novo ciclo que se inicia.

O segundo estudo surgiu da necessidade de compreensão do Estatuto da Agência Nacional do Petróleo Estas reflexões traduzem as minhas preocupações relativas à regulação e regulamentação da ANP-STP. O texto reflecte as dificuldades que senti na elaboração dos regulamentos interno, do pessoal e de recrutamento e selecção do pessoal e propõe as soluções que consideramos mais adequadas para efeitos de racionalização e aperfeiçoamento do Estatuto em futura revisão legislativa dos mesmos.

O último dos estudos ensaia a caracterização jurídica da Autoridade Conjunta criada pelo Tratado entre a República Democrática de São Tomé e Príncipe e a República Federal da Nigéria sobre a Exploração Conjunta dos Recursos Petrolíferos e Outros Existentes na Área Comum às Respectivas Zonas Económicas Exclusivas, assinado em Abuja, em 21 de Fevereiro de 2001. Analisamos os efeitos jurídicos da atribuição de personalidade jurídica à Autoridade Conjunta, e como esses efeitos vinculam o Estado santomense e outros sujeitos de direito.

SUBSÍDIOS PARA A ELABORAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE HIDROCARBONETOS

Aspectos gerais

A elaboração de uma política nacional de hidrocarbonetos deverá ter em consideração os desafios da globalização, nomeadamente, as tendências de consumo, comercialização e produção mundiais, e deverá reflectir as opções para o médio e longo prazos, assim como realçar objectivos de desenvolvimento pós-petrolífero, sem esquecer todas as questões ambientais que emergem da exploração de hidrocarbonetos e que não poderão ser descuradas.

Neste contexto, as autoridades competentes deverão desenvolver esforços para aprovar uma política nacional de hidrocarbonetos, que deverá:

1. Considerar a política de hidrocarbonetos uma das prioridades nacionais de desenvolvimento e trocas comerciais;
2. Coordenar a política de hidrocarbonetos com uma política (e respectivas prioridades) de desenvolvimento do país;
3. Definir e clarificar o papel de cada um dos órgãos de soberania e demais organismos do Estado no quadro do sector petrolífero estatal;
4. Coordenar a política económica e financeira com os Negócios Estrangeiros. Deve ser introduzido o conceito de geopolítica dos recursos petrolíferos e de diplomacia económica na prática relações externas nacionais;
5. Reforçar a cooperação e diálogo com os países produtores e consumidores de hidrocarbonetos, de modo a traçar uma estratégia sustentável da produção nacional;
6. Definir a estratégia da admissibilidade (ou não) da exploração *onshore*;
7. Promover a informatização e a integração operacional dos serviços do Estado relacionados com o sector;
8. Definir uma estratégia de consumo nacional de hidrocarbonetos (v. *infra*);
9. Identificar e quantificar os problemas resultantes do fornecimento de combustível para produção eléctrica e conseqüente falta de energia no país, bem como encontrar meios alternativos de produção eléctrica;
10. Promover valores de boas práticas, mérito, transparência, responsabilidade, avaliação do desempenho e prestação de contas nos serviços públicos do sector petrolífero;

11. Conduzir um estudo de viabilidade sobre a liberalização do mercado de energia e/ou privatização (parcial) da EMAE;
12. Promover a formação e qualificação dos quadros dos serviços, directa ou indirectamente, relacionados com o sector petrolífero;
13. Rever, aprovar e assegurar um quadro legal, regulamentar e contratual estável, nomeadamente, rever a Lei-quadro das actividades petrolíferas, aprovar os regulamentos de operações, fiscais e um modelo contratual;
14. Proceder às revisões legislativas necessárias a assegurar um bom ambiente de investimentos em STP;
15. Promover o país e o sector petrolífero em fóruns, seminários, feiras, exposições, *workshops* (ateliers) e publicações da especialidade;
16. Definição de uma estratégia geopolítica de relacionamento com os (grandes) países produtores da região (nomeadamente, Angola e Nigéria), bem como com os Estados Unidos da América e União Europeia;
17. Definir os interesses nacionais com relação à Zona de Desenvolvimento Conjunto e promover a aprovação do Plano de Desenvolvimento da Zona;
18. Reforçar a participação do país nos organismos e associações internacionais de energia e recursos petrolíferos;
19. Firmar, na medida do possível, protocolos de cooperação e partilha de documentação geológica e geofísica com entidades estrangeiras (v. nota infra);
20. Contratar serviços de assistência técnica especializada estrangeira, para assessorar na elaboração e implementação de uma estratégia nacional para o sector.

Nota ao ponto 19: O Instituto Geológico-Mineiro (Lisboa, Portugal), anteriormente tutelado pelo Ministério da Economia (no âmbito da Lei Orgânica do XV Governo Constitucional, chefiado pelo Dr. Durão Barroso) possui um importante acervo documental sobre os solos santomenses, e os seus responsáveis manifestaram a sua disponibilidade para o partilhar com São Tomé e Príncipe, no quadro de um protocolo de cooperação institucional. A mesma disponibilidade foi manifestada pelo *Imperial College Institute*, em Londres, Inglaterra, com relação ao acervo de amostras de rochas perfuradas na Zona de Uba Budo e Moro Peixe, resultante das perfurações de realizadas pela *Tex Pac*, em 1972.

Consumo nacional de hidrocarbonetos

O país deverá adoptar uma estratégia de consumo nacional de energia, que contemple aspectos de racionamento das reservas de combustíveis, a identificação das necessidades reais de combustíveis correlacionada com a verificação de

consumos actuais efectivos, a diversificação de fornecedores de combustível e a regularidade de fornecimento do combustível. Para este efeito, exigir-se-á uma coordenação das políticas do Governo com a política da empresa estatal de energia (EMAE), bem como a definição de uma estratégia de comercialização e fornecimento que permita executar planos gerais de racionamento das reservas.

Torna-se necessário, neste âmbito, tomar em consideração os actuais padrões de consumo, as previsões de consumo futuro e a adopção de medidas de consciencialização (pública e privada) de racionalização no consumo de energia e combustível. Recomendam-se campanhas de sensibilização junto da população, dos organismos do Estado e das empresas, para que reduzam os consumos supérfluos de energia. Estas medidas têm como efeito mitigar os impactos ambientais no consumo de combustíveis e na sustentabilidade quanto a relação preço/produção/consumo de energia, enquadrando-se, de igual modo, na política de gestão racional e sustentável dos recursos naturais.

A política nacional de energia deverá, de igual modo, prever medidas de mitigação do impacto de eventuais subidas do custo do petróleo nos consumidores de baixos rendimentos.

Dever-se-á estudar a possibilidade de adopção de medidas que permitam o uso de combustíveis a preços mais baratos para a agricultura e indústrias, de modo a estimular a actividade agrícola mecanizada.

A política de consumo deve traduzir a preocupação com a definição de um uso mais racional dos hidrocarbonetos como combustível para energia eléctrica, a sua conservação e a constituição de uma reserva destinada a suprir a falta de fornecimentos, devendo ainda serem introduzidos estímulos aos sectores de actividade com maior potencialidade no país – a agricultura e indústrias.

A redução da dependência do país em relação ao combustível fóssil – hidrocarbonetos – também passará pela adopção de novas tecnologias de produção de energia e renovação do parque termoeléctrico da EMAE.

Organização político-administrativa do sector petrolífero

A organização administrativa do sector petrolífero nacional necessitará de uma revisão normativa, com vista à torná-la compreensiva e ágil, clarificando os pontos de constrangimento – sobreposição de competências orgânicas, ingerências de competências de vários órgãos na acção de outros órgãos – e introduzindo melhorias de funcionamento e desburocratização na organização do sector.

A. Executivo e órgãos administrativos

A.1 Governo

Nos termos da Constituição o Governo define e conduz a política geral do país (arts. 108 e 109). Ou seja, o Governo é o órgão constitucionalmente autorizado a definir (dentro dos trâmites constitucionais) e a conduzir (de acordo com os mecanismos e instrumentos constitucionalmente previstos) a política geral do país, nomeadamente dos hidrocarbonetos.

A.2 Conselho Nacional do Petróleo

A introdução do Conselho Nacional do Petróleo (adiante CNP) na organização político-administrativa do país levanta problemas de inconstitucionalidade (v. nosso *Parecer sobre a Conformidade Constitucional do CNP e da ANP*, anexo ao relatório), porque, à margem da Constituição, foi criado um órgão com poderes de definição – e condução, através da Agência Nacional do Petróleo – de uma política geral de hidrocarbonetos. O problema é de maior latitude quando se pensa na sobreposição – e possíveis contradições – entre as políticas do Governo – órgão de soberania, i.e., independente na sua acção – e este órgão. A este nível pense-se ainda nos possíveis constrangimentos da acção da Agência Nacional do Petróleo de São Tomé e Príncipe (adiante, ANP-STP), que, embora goze de autonomia técnica, é tutelado pelo ministério da pasta dos hidrocarbonetos e controlado a diversos níveis pelo CNP.

Torna-se, pois, necessário clarificar o estatuto do CNP, de modo a não inviabilizar a coerência do sistema (constitucional) e não comprometer o funcionamento efectivo destas entidades.

A.3 Ministério dos Recursos Naturais e Meio Ambiente

Nos termos da Orgânica do Governo (Decreto n.º 13/2002, 30 de Dezembro), compete aos ministérios, dentro de cada sector, assegurar a concepção e elaboração da coordenação da política do Governo para os respectivos sectores e acompanhar a sua execução, bem como dirigir e coordenar os serviços e programar as respectivas acções (art. 15).

Cabe ao Ministério dos Recursos Naturais e Meio Ambiente exercer, dentro do Governo, essas competências, no sector dos hidrocarbonetos. Neste sentido, notamos que a Direcção dos Recursos Naturais e Energia (v. *infra*) integra este Ministério.

A.4 Direcção dos Recursos Naturais e Energia

Nos termos do Decreto-lei n.º 19/2000, de 28 de Dezembro (que aprova a Orgânica do Ministério das Infra-estruturas, Recursos Naturais e Ambiente), a Direcção dos Recursos Naturais e Energia é o serviço – do Ministério, agora denominado dos Recursos Naturais e Meio Ambiente – encarregue de promover

estudos de investigação dos recursos naturais e energéticos do país, bem como a monitorização dos planos de gestão e aproveitamento dos mesmos, competindo-lhe, ainda, elaborar estudos e promover investigações para a melhor utilização dos recursos naturais (art. 13). Bem se vê que estas competências podem colidir com algumas das competências da ANP-STP, ou pelo menos, conduzir a multiplicação de estudos sobre as mesmas matérias. Torna-se necessário criar mecanismos de coordenação entre esses organismos.

A.5 Agência Nacional de Petróleo

A ANP-STP é o organismo regulador da indústria petrolífera nacional. A ANP-STP também exerce igualmente competências no âmbito da negociação e celebração de contratos petrolíferos em nome do Estado e fiscalização da actividade dos agentes económicos da indústria petrolífera.

Algumas das competências da ANP-STP relativas à política de hidrocarbonetos deverão ser feitas em coordenação com o Governo, o Conselho Nacional do Petróleo, o Ministério dos Recursos Naturais e Meio Ambiente, a Direcção dos Recursos Naturais e Energia, o Conselho Nacional do Ambiente (v. *infra*) e outros organismos do Estado. Neste contexto, no âmbito da gestão financeira do sector e na execução da Lei-Quadro das Receitas Petrolíferas, a sua actividade é coordenada com o Banco Central, o Comité de Gestão e Investimentos, o Ministério do Planeamento e Finanças – e respectivos serviços – e a Comissão de Fiscalização do Petróleo.

A.6 Empresa Petrolífera Estatal (vulgo, NOC, *National Oil Company*)

Prevista na Lei-Quadro da Actividade Petrolífera, aprovada pela Lei 4/2000, de 23 de Agosto (v. *infra*), e instituída pelo Decreto-Lei n.º 6/2001, de 9 de Agosto, a empresa petrolífera estatal (a PETROGÁS), é o organismo do Estado competente, nos termos da Lei-Quadro da Actividade Petrolífera e do respectivo Estatuto, para negociar e celebrar os contratos petrolíferos em nome do Estado. Competência essa que hoje está, também, atribuída à ANP-STP, sem no entanto, se ter procedido à revisão da referida Lei-Quadro.

Assim, a questão que se coloca é saber se, em conformidade com os arts. 5.º, 6.º, 7.º, 11.º, 24.º (inferindo da noção de contrato de partilha de produção) e 26, todos da Lei-Quadro da Actividade Petrolífera, não haverá uma necessária participação da sociedade petrolífera estatal na negociação e celebração dos contratos petrolíferos, e posterior obrigação de participação nas operações petrolíferas (art. 11.º).

Coloca-se o problema de haver a necessidade de clarificar o sistema, revogando expressamente as empresas estatais existentes, ou pelo menos essas competências de negociação e contratação em nome do Estado. Ou seja,

no âmbito da revisão da Lei-Quadro da Actividade Petrolífera, atribuir essas competências à ANP-STP e alterar as demais disposições em conformidade.

A este propósito trazemos à colação a problemática da existência de uma sociedade petrolífera estatal. Nesse âmbito, apenas faremos menção das actuais tendências neste âmbito, sem entrar em considerações sobre os pressupostos económicos, humanos e tecnológicos para a constituição e manutenção de uma sociedade petrolífera estatal.

A literatura comparada dá-nos conta das seguintes tendências internacionais: por um lado, assiste-se a reformas no sentido de privatização parcial das empresas petrolíferas estatais (Brasil, Nigéria, Paquistão, Indonésia) ou total (Reino Unido, Canada, Argentina, Peru, Bolívia); por outro lado, assiste-se a tentativa de racionalizar o *modus operandis* das empresas petrolíferas estatais, afectando-as apenas ao seu *core business* – operações petrolíferas –, e introduzindo reformas no sentido de diminuir o seu peso e aumentar o seu controlo pelo Estado (Noruega).

Em geral, a tendência internacional é para reduzir o papel do Estado no mercado, através das empresas petrolíferas estatais, no mercado e abrir o mercado à concorrência. Para uma reflexão sobre os problemas que colocam as NOC, v. *National Oil Companies, Evolution, Issues, Outlook*, Charles McPherson, World Bank, 2003.

São Tomé e Príncipe terá de escolher o seu modelo e adoptar as medidas legislativas necessárias para racionalizar o sistema, de modo a clarificar as competências orgânicas sobre os pontos acima identificados.

B. Organismos da administração financeira do sector petrolífero

As competências dos órgãos abaixo mencionados reflectem, adicionalmente, o conteúdo do anteprojecto de Lei-Quadro das Receitas Petrolíferas, actualmente em discussão na Assembleia Nacional. A referida lei pretende traçar o quadro normativo da administração financeira das receitas provenientes dos hidrocarbonetos do país.

Assim, para efeitos da administração financeira, a organização administrativa contempla os seguintes órgãos:

B.1 Ministério e serviços das Finanças

Como ministério responsável pelo Orçamento Geral do Estado e demais assuntos financeiros do Estado (v. Lei 1/86), a Lei-Quadro das Receitas Petrolíferas atribui, em coerência com as suas competências naturais, ao Ministério do Planeamento e Finanças, competências, nomeadamente, quanto a proposta de montante da Verba Anual e de gestão e investimento das Contas

do Petróleo. No exercício destas competências, será necessário que o Ministério do Planeamento e Finanças disponha de dados relativos à produção e preços e outras estimativas realizadas pela ANP-STP.

O Ministério do Planeamento e Finanças, incluindo os seus serviços e Direcções-Gerais, também exerce competências no âmbito da soberania fiscal e aduaneira do Estado sobre a actividade petrolífera.

B.2 Banco Central

Nos termos da Lei-Quadro das Receitas Petrolíferas, ao Banco Central competirá abrir e manter as Contas do Petróleo – Conta Nacional do Petróleo e Fundo Permanente de São Tomé e Príncipe.

O Banco Central também exerce as competências gerais relativas as matérias monetárias e cambiais.

B.3 Comité de Fiscalização do Petróleo

A este organismo caberá a execução das Políticas de Gestão e Investimentos das Contas do Petróleo. É, por assim dizer, o coordenador da gestão e investimento das Contas do Petróleo.

B.4 Conselho de Fiscalização do Petróleo

Órgão criado pela Lei-Quadro das Receitas Petrolíferas para fiscalizar e sancionar a administração financeira das receitas provenientes dos hidrocarbonetos. Na prática, podem colocar-se problemas de conflitos de competências fiscalizadoras e sancionatórias com a ANP-STP.

B.5 Tribunal de Contas

V. infra.

C. Órgãos de controlo e fiscalização

C.1 Controlo Político

C.1.1 Presidente da República

O estatuto do Presidente da República é definido na Constituição Política, não lhe cometendo quaisquer intervenções na matéria da administração do sector petrolífero.

Ao Presidente é atribuído poder de controlo político e jurídico dos actos normativos da Assembleia Nacional e do Governo (nomeadamente, através do veto). No entanto, a prática demonstra que o Presidente exerce directa ou indirectamente, poderes de tutela e controlo sobre este sector. A começar pelas competências que lhe são atribuídas pelo Tratado, fazendo do Chefe de Estado a instância máxima na gestão das matérias da Zona de Desenvolvimento Conjunto e da respectiva Autoridade Conjunta. A nível interno, assiste-se à intervenção do Presidente no Conselho Nacional do Petróleo, e de seus representantes no Comité de Gestão e Investimentos, no Conselho de Administração da ANP-STP e na Comissão de Fiscalização do Petróleo.

C.1.2 Assembleia Nacional

Nos termos da Constituição, a Assembleia Nacional é o órgão legislador por excelência, e controla a acção do Governo e da Administração do Estado. A Assembleia Nacional é o órgão de soberania com a presença mais discreta no âmbito dos diversos órgãos e organismos da administração do sector petrolífero. Com efeito, não participa nem é representada no Conselho Nacional do Petróleo, nem na ANP-STP. Mas, por outro lado, tem participação directa no Comité de Gestão e Investimentos e na Comissão de Fiscalização do Petróleo, e amplos poderes de controlo político no âmbito da Lei-Quadro das Receitas Petrolíferas.

C.2 Controlo Jurisdicional

C.2.1 Tribunais Comuns

Não existem tribunais administrativos em São Tomé e Príncipe, por isso, a resolução dos conflitos jurisdicionais entre a Administração e os agentes económicos, que actuem no sector dos hidrocarbonetos, serão resolvidos pelos tribunais comuns.

C.2.2 Tribunal de Contas

Como tribunal competente para ajuizar sobre a legalidade das contas públicas e visar os actos com eles relacionados, o Tribunal de Contas exercerá funções de controlo de legalidade relativamente à administração financeira, incluindo também a fiscalização orçamental sobre a ANP-STP.

O Tribunal de Contas exercerá, nos termos da lei as competências de visar os contratos petrolíferos e outros instrumentos negociais sujeitos a visto. Neste âmbito, chamamos atenção para facto dos contratos petrolíferos estarem

sujeitos aos emolumentos do Tribunal de Contas no montante correspondente a 3% do seu valor.

C. 3 Controlo Administrativo

Comissão de Fiscalização do Petróleo

V. *supra*.

D. Órgãos de consulta

Conselho Nacional do Ambiente

A este órgão, criado pela Lei 10/99, 31 de Dezembro – Lei de Base do Ambiente – foram atribuídas funções consultivas para a adopção de medidas em matérias ambientais (art. 49.º). Uma vez que a ANP-STP também exerce competências no âmbito de matérias de impacto ambiental (art. 4 do Estatuto), o sistema carece de melhor definição das áreas de intervenção e/ou coordenação do trabalho das duas entidades.

J. Conclusões

Da análise sintética que expusemos, concluímos que, num país com a dimensão de São Tomé e Príncipe, a organização do sector petrolífero apresenta-se plena de dificuldades, grande dimensão e complexidade e com alguns pontos de constrangimento que cumpre sanar.

A racionalização e redução do sistema organizativo reclama a clarificação do papel de cada órgão de soberania e dos demais organismos, de modo a serem introduzidos mecanismos eficazes de responsabilidade e boa governação, bem como a definição clara de políticas do sector e a eficaz e eficiente gestão e administração do sector.

Creemos que o sector petrolífero irá ser o sector mais dinâmico do novo ciclo económico nacional, pelo que prudente será dar cumprimento ao programa constitucional, legislando-se sobre os direitos e garantias dos administrados (art. 135.º/3 da Constituição). Nomeadamente, estabelecendo leis sobre o procedimento administrativo, prazos de resposta aos requerimentos e solicitações, e garantias de participação dos administrados nos processos e procedimentos administrativos no qual tenham interesse legítimo.

Também acreditamos que o sucesso da reforma da administração da administração deve passar pela garantia da separação e interdependências dos poderes do Estado (art. 69.º da Constituição), garantindo a verdadeira

separação entre os vários níveis do poder do Estado (de definição política, de legislação e autorização normativa, de execução e de fiscalização).

Deste modo, evitar-se-ia que os órgãos de controlo político – Presidente da República e Assembleia – administrem. De igual modo devolve-se, assim, o papel de condutor das políticas ao Executivo. E, por último, define-se com clareza o papel dos diversos órgãos administrativos; e reforçando a capacidade institucional dos tribunais e da *rule of law*.

Não deixamos de sublinhar que estas medidas de (re)organização administrativa reclamam uma nova cultura e cidadania administrativas, dos responsáveis e funcionários perante o papel de cada um e nas respectivas relações de inter-responsabilidade e dependência funcional.

O interesse nacional é melhor defendido se houver mecanismos separados de definição política, de autorização e deliberação normativa, de execução administrativa e de fiscalização da legalidade. As ingerências de competências dos órgãos dos diversos níveis causa demoras (burocracia), indefinição, desresponsabilização dos executores e diminuição (ou ausência) de critérios de mérito e qualidade profissionais.

***Local content* (promoção da economia local)**

Para o efeito deste estudo, consideramos *local content* o impacto global, o valor acrescentado à economia santomense, como resultado da actividade petrolífera desenvolvida no país.

Desde logo, os benefícios da indústria petrolífera dependerão de medidas a serem tomadas pelo Governo, pela indústria e empresariado nacionais e pelas companhias estrangeiras.

A questão da formação e contratação de trabalhadores e outros quadros nacionais e os aspectos do enquadramento jurídico geral do investimento será desenvolvida adiante em local próprio.

No contexto da participação do empresariado e indústria nacionais dependem de algumas, entre outras, das seguintes acções a desenvolver pelo Governo, empresários e industriais e companhias petrolíferas estrangeiras:

1. O Governo deverá apresentar propostas legislativas ou pedir autorizações legislativas no sentido de legislar sobre parcerias público-privadas, como instrumento de desenvolvimento e promoção da economia nacional. Neste sentido, deverá ser adoptada uma lei de parcerias público-privadas e modelos de contratos públicos de investimento, bem como ser definida uma estratégia de acção do Governo para negociação e celebração dos contratos (nomeadamente petrolíferos). Aspectos complementares como a criação de estímulos ao investimento nacional e estrangeiro devem ser

levados em conta. Também um maior esforço de abertura e liberalização do mercado, criando os estímulos e condições de implantação de certas indústrias e comércio em São Tomé e Príncipe. A exemplo do que se passa no estrangeiro (v. Nigéria, Angola), será necessário estimular a banca, nomeadamente, de investimento, bem como as políticas de concessão de empréstimos ao empresariado nacional.

2. A indústria e o empresariado nacionais devem criar condições para fornecer certos bens, materiais e equipamentos a preços e qualidade competitivos internacionalmente. A potencialização da participação da indústria e empresariado nacionais dependerá da capacidade de participação dos empresários nacionais em concursos de fornecimento às empresas petrolíferas e uma estratégia de promoção e divulgação das capacidades industriais e comerciais nacionais. O desenvolvimento de um sector que possa constituir *clusters* (nichos) de fornecimento de bens, equipamentos e serviços desenvolvidos localmente dependerá da capacidade de acesso ao crédito e a condições e incentivos ao investimento nacional. Neste sector, haverá materiais que, devido às suas características tecnológicas (nomeadamente por serem de capital intensivo), não poderão ser obtidos no mercado santomense. Todavia, outros produtos de manutenção e construção civil, reparação de equipamentos, serviços de logística, transportes (aéreo e marítimo) e outros, que não carecem de grande investimento tecnológico e de capital, poderão ser desenvolvidos e prestados localmente.
3. As companhias petrolíferas têm a obrigação legal de dar preferência às empresas nacionais na aquisição de bens e serviços, prestados em condições competitivas (art. 64.º da Lei 4/2000). A experiência levada a cabo na Papua Nova Guiné inclui a obrigação dos operadores petrolíferos celebrarem um Plano de Desenvolvimento Empresarial Local (note-se que na Papua, a exploração é realizada *onshore* e levantam-se questões relacionadas com os *landowners* – donos das terras – e comunidades locais), cujo objectivo consiste na assistência aos *landowners* e empresários locais a estabelecer e desenvolver negócios, criar emprego e formar quadros, bem como promover a participação e cooperação com o operador (v. *Final Report Regarding PNG Local Content, SOFRECO, October 2001, Secção 4.4.2 Memorandum of Agreement*).

Os benefícios do *local content* na economia santomense vai depender da capacidade da indústria e empresariado santomenses em conseguir competir internacionalmente com preços e a qualidade de alguns bens e serviços já existentes no país, como também da capacidade em se renovar e introduzir novas vantagens e produtos industriais e comerciais. Para isso, o Governo deverá estar atento de modo a criar as condições que, em mercado livre e competitivo, incentive os empresários a investir.

Uma última nota prende-se com o facto de, neste momento, a Nigéria estar a criar condições para reforçar a participação da sua indústria e empresariado na indústria petrolífera.

No contexto da exploração conjunta da Zona, as companhias podem optar por se constituir ou registar e fixar-se num dos países membros do Tratado; e é previsível que essas empresas optem pelo país – Nigéria ou São Tomé e Príncipe – que lhes oferecer melhores condições para se implantarem. Este aspecto torna-se importante porque a localização *in situ* do operador é uma das condições essenciais para que a economia santomense beneficie da indústria petrolífera. Note-se ainda que nos termos do art. 3.º do Tratado que a partilha 60.º/40.º definida pelo Tratado abrange todos os benefícios e obrigações decorrentes das actividades levadas a cabo na Zona. Numa interpretação ampla e de acordo com o interesse de cada Estado poder-se-ia defender que estes benefícios contemplam também a problemática do *local content*, na medida em que um dos Estados poderia ver-se ressarcido pela falta de benefícios que deixou de aferir porque, *in extremis*, todas as empresas se fixaram apenas num dos países. Esta interpretação, para além de difícil de defender, não é realista, uma vez que os benefícios do *local content* não são facilmente mensuráveis e o impacto da indústria num dos países não é necessariamente o mesmo no outro.

Assim, as entidades competentes nacionais devem desenvolver esforços de captação das empresas, através de promoção e incentivos competitivos à fixação dessas empresas em São Tomé e Príncipe.

Revisão da Lei-Quadro da Actividade Petrolífera

A Lei 4/000, de 23 de Agosto, que aprovou a Lei-Quadro da Actividade Petrolífera carecerá de ser revista, de modo a reflectir a política nacional adoptada para o sector. Contudo, e independentemente da adopção daquela estratégia, a Lei 4/2000 carece de revisão, nomeadamente, nos seguintes aspectos:

1. Clarificação da legitimidade orgânica para contratar em nome do Estado, e das formas de associação e definição das competências orgânicas para assegurar a execução da lei, em conformidade com as competências da ANP-STP;
2. Revisão das modalidades de concessão de direitos mineiros, isto é, modalidade de contratos, licenças e autorizações para a realização de pesquisa, exploração e produção petrolíferas;
3. Definição dos termos de concurso público/negociação directa para a concessão de contratos de partilha ou licenças;
4. Disposições sobre o processamento, exploração e produção do gás natural, disposições ou remissões para regulamentação posterior de penalidades;

5. Determinação por via legislativa de que as arbitragens realizam-se em língua portuguesa, o tribunal arbitral funcionará em São Tomé e Príncipe e aplicará a lei substantiva santomense ou de um outro país, por acordo, mas que não seja aquela que tenha a conexão mais estreita com a outra parte.

Também terão de ser aprofundados os regimes fiscais, das operações cambiais e aduaneiras (v. *infra*). A revisão e melhoria da Lei 4/2000 poderá beneficiar de contributos do direito comparado e da cooperação técnica com países experientes na matéria (v.g., Angola, que pode ajudar nesta revisão, no quadro dos acordos de cooperação existentes. Note-se que Angola está a passar por uma revisão integral da sua legislação petrolífera).

Modelo de Contrato de Partilha de Produção

A promoção da indústria petrolífera nacional e o início da procura internacional das reservas existentes na nossa Zona Económica Exclusiva (ZEE) passa pela adopção de uma panóplia regulamentar, na qual se inclui um modelo de Contrato de Partilha de Produção. Os modernos modelos angolanos, para os regimes de águas profundas ou ultra-profundas, podem servir de inspiração ao modelo santomense.

Regulação e regulamentação do regime fiscal, das operações cambiais e aduaneiras

A (re)definição da legislação e subsequente regulamentação das disposições fiscais, operações cambiais e aduaneiras são condições necessárias ao arranque da exploração na ZEE. Será necessário definir os termos legais ou regulamentares, caso se decida manter as disposições actualmente existentes na Lei 4/2000.

Contratação nacional e estrangeira

Conexa com a estratégia nacional e com a problemática do *local content* surge a questão da regulação da contratação e formação de trabalhadores nacionais e estrangeiros.

Assim, necessário se torna aprovar legislação que defina os termos da contratação e formação de trabalhadores nacionais e os casos em que é admitida a contratação de trabalhadores estrangeiros, bem como a estipulação das condições de obtenção de visto e permanência no país desses trabalhadores estrangeiros. Neste âmbito, a coordenação com os Serviços de Migração e Fronteiras e com o Centro de Emprego e Formação deve ser assegurada.

O modelo legislativo angolano oferece modalidades que podem ser seguidas por São Tomé, nomeadamente no que se refere a adopção de “qualificadores funcionais” das empresas, contratos-programa celebrados entre o Estado e as

companhias petrolíferas, para a contratação e formação de pessoal nacional e a contribuição fiscal para a formação do pessoal nacional. O Centro de Emprego e Formação deve levar a cabo estudos de empregabilidade de nacionais no sector petrolífero. A experiência levada a cabo na Papua Nova Guiné inclui a elaboração de listas de funções exclusivas para os nacionais qualificados para as desempenhar (Relatório *supra* citado, secção 4.2 *Protection of Local Employment*).

Uma preocupação que deve ser levada em consideração pelo Governo prende-se com a formação dos quadros em actividades e funções que não sejam apenas integrantes ou conexas com a indústria petrolífera. Em favor desta perspectiva, destaca-se a necessidade de fazer da economia de São Tomé e Príncipe uma economia de desenvolvimento sustentável e não uma economia do petróleo, e que a qualificação dos quadros seja pensada em termos estratégicos também para a fase pós-petrolífera.

O ciclo de produção petrolífera e os indicadores demográficos do país desaconselham uma deriva profissional virada para o sector petrolífero, sendo, por isso, necessário qualificar quadros para os diversos sectores económicos.

Implementação e regulação da Lei-quadro das Receitas Petrolíferas

O anteprojecto da Lei-quadro das Receitas Petrolíferas deverá ser regulamentada o mais cedo possível, de modo a serem adoptadas todas as medidas para a sua plena garantia, aplicação e execução. Assim, depois de nomeados os titulares dos órgãos competentes, deverá ser:

1. Feita a selecção do Banco de Custódia;
2. Elaborados e aprovados os estatutos e normas de funcionamento do Comité de Gestão e Investimento, da Comissão de Fiscalização do Petróleo, do Registo Público;
3. Aprovados os mecanismos e procedimentos orçamentais e contabilísticos suficientes para garantir o respectivo controlo eficiente da transferência autárquica e regional da Verba Anual;
4. Aprovadas as Políticas de Gestão e Investimentos;
5. Aprovadas as Regras de Movimentação das Contas do Petróleo;
6. Aprovada a lei especial, reguladora dos mecanismos de garantia de aplicação da lei, a qual regulará, em especial, as responsabilidades civis, penais e de mera ordenação social por factos praticados em violação da lei;
7. Elaborado um plano nacional, regional ou autárquico de desenvolvimento e numa estratégia nacional de redução da pobreza.

O processo de consulta, aprovação, promulgação e publicação da lei deve ser acelerada pelos órgãos e serviços do Estado, de modo a assegurar e garantir que

as receitas petrolíferas resultantes do bónus de assinatura do bloco 1 da Zona de Desenvolvimento Conjunto possam ser reguladas, desde a sua recepção, pela nova lei e que o Estado não continue a hipotecar a produção futura com base em pedidos de empréstimos presentes e sem quaisquer planos de desenvolvimento para o país. Ainda assim, a aceleração do processo deverá assegurar o debate e a transparência públicos nesse processo.

Enquadramento jurídico geral de investimentos

Neste aspecto, apenas faremos referência às leis que a nosso ver deverão ser revistas e as medidas que deverão ser adoptadas de modo a estimular um melhor ambiente de investimentos, sem contudo esquecer a defesa do mercado e dos consumidores. Assim:

1. Para revisão: as leis que regem a actividade comercial e das sociedades comerciais (Código Comercial); os regimes jurídicos de concessão de alvarás e licenças para o exercício do comércio e indústria; o Código de Investimento; as leis fiscais; regime das empreitadas de obras públicas, aquisição pública de bens e serviços; regime jurídico das expropriações por utilidade pública.
2. Para aprovação: uma lei da concorrência; uma lei de defesa do consumidor, uma lei de arbitragem voluntária e de centros de arbitragem institucional; um regime geral de contratos administrativos; lei do procedimento administrativo; novos instrumentos contratuais públicos e privados.
3. Para adopção: novos procedimentos para a constituição e registo de sociedades comerciais; um “guichet único da empresa”; a desburocratização dos procedimentos nos serviços do Estado; informatização e interligação dos serviços públicos.
4. Para promoção: sectores de maior vantagem comparativa internacional e de menor capital intensivo e tecnológico; as Zonas Francas e os regimes francos.

Estamos convencidos que as medidas aqui sugeridas devem ser acompanhadas de medidas que assegurem a estabilidade (previsibilidade) política.

São Tomé, 20 de Julho de 2004.

Kiluange N´toku Noronha Tiny

(Jurista / consultor nacional)

SUBSÍDIOS PARA A REVISÃO E REGULAMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA ANP-STP

Estes subsídios traduzem as nossas preocupações relativas à regulação e regulamentação da ANP-STP. O texto reflecte as dificuldades que sentimos na elaboração dos regulamentos interno, do pessoal e de recrutamento e selecção do pessoal e propõe as soluções que consideramos mais adequadas para o efeito.

Autonomia administrativa e financeira

De acordo com o seu Estatuto, a ANP-STP goza de personalidade jurídica própria e de autonomia técnica, patrimonial, administrativa e financeira. Contudo o articulado do Estatuto não é consequente com o enunciado citado. Assim:

1. O Conselho de Administração, órgão máximo da ANP-STP é um órgão político controlado e presidido pelo Governo (e com um representante do Presidente da República), e cujos membros são nomeados segundo a discricionariedade do órgão de nomeação, o que é lesivo da autonomia técnica da ANP-STP, uma vez que as decisões são tomadas em função dos representados políticos e não por critérios técnicos;
2. Os Directores dos Departamentos são nomeados pelo Primeiro-Ministro, sob proposta do Conselho Nacional do Petróleo, mas a lei e o Estatuto não consagram quaisquer critérios de idoneidade técnica. Ademais, não se prevê uma disposição relativa às restrições ao despedimento/demissão do Director Executivo (DE). Estes aspectos consubstanciam factores lesivos da independência dos dirigentes da ANP-STP. Neste sentido, também apontamos a ausência de um artigo que evite testamentos políticos, isto é, que iniba o Governo de, no início ou final do mandato demitir e nomear novos Directores Executivos;
3. A ANP-STP está sujeita a orientações de outro órgão político, o Conselho Nacional do Petróleo, e não se define o âmbito dessas orientações. Tal sujeição torna a ANP dependente, e lesa a sua autonomia técnica;
4. O orçamento da ANP-STP é aprovado pelo Conselho de Ministros, o que não traduz plenamente a autonomia financeira/orçamental;
5. As Contas de exercício da ANP-STP são submetidas à aprovação do Conselho de Ministros. Também aqui a autonomia financeira e orçamental não é sustentada;
6. A ausência de disposições relativas a incompatibilidades debilita a independência do pessoal dirigente (administradores, DE e Directores), pois a lei não impõe quaisquer condições de independência destes titulares de cargos dirigentes em relação aos agentes económicos sob a jurisdição da ANP-STP;
7. De modo a assegurar outros aspectos da autonomia da ANP-STP, a lei e o Estatuto devem consagrar o seu regime jurídico, isto é, o conjunto de regimes jurídicos a que a ANP-STP está sujeita, para além do Estatuto. Assim e a título de exemplo, sem uma prévia análise ao regime legal especificamente previsto,

não se sabe se está ou não submetida ao regime das incompatibilidades dos titulares dos cargos públicos, ou se está submetida ao regime da Lei da Administração Financeira do Estado (Lei 1/86);

8. A lei e os Estatutos devem estabelecer os princípios gerais da tutela administrativa – não técnica – do Governo sobre a ANP-STP, de modo a evitar ingerências *ad hoc* e eventualmente ilegais do ministério da tutela na gestão e administração da ANP-STP, o que lesaria a sua independência administrativa, técnica ou financeira.

Ou seja, as características de independência, especialização técnica e autonomia decisória não estão plenamente consagrados no Estatuto da ANP-STP. Estes aspectos devem ser melhorados em futura revisão do Estatuto.

O futuro da ANP-STP – e conseqüentemente, da indústria – deve ser assegurado por uma equipa de quadros/profissionais técnicos qualificados e conhecedores da indústria, que actuem dentro dos quadros legais vigentes, com autonomia face a ingerência de factores externos e excessivo controlo do Executivo e que prestem contas anualmente (responsabilidade técnica pública, perante a Assembleia Nacional, o Governo e divulgação pública dos relatórios de contas, actividades e auditorias).

É necessário expurgar, quanto possível, os apelos à politização, ao controlo político pelo Governo e Presidência da República, na gestão corrente da ANP-STP. Estes órgãos devem ter a tutela, nomeadamente financeira e orçamental e o controlo da responsabilidade da ANP-STP.

Estrutura orgânica básica

1. Conselho Fiscal ou fiscal único

A ausência de um conselho fiscal (ou fiscal único) como órgão de controlo da legalidade é uma omissão legal que deve ser suprida o quanto antes. No esquema orgânico da ANP-STP, o Conselho de Administração é o órgão de gestão e controlo, mas, bem entendido, não se pode atribuir ao órgão de gestão e administração poderes de controlo sobre si mesmo.

De pouco adianta a tutela ministerial, pois essa tutela não é tão densa ao ponto de justificar a supressão do controlo interno da legalidade dos actos. Repare-se que a prática nacional e internacional é que os institutos públicos – como é o caso da ANP-STP (v. nosso Parecer sobre a conformidade constitucional do CNP e da ANP-STP) – apresentem na sua estrutura orgânica um Conselho Fiscal. Aconselha-se a previsão de um órgão fiscalizador em futura revisão do Estatuto.

2. Ausência de um órgão colectivo de gestão quotidiana

A periodicidade das reuniões ordinárias do Conselho de Administração sugere que este órgão vá delegar genericamente as suas funções de gestão no Director Executivo (v. comentário *infra*). Note-se que o Conselho reúne, ordinariamente, apenas quatro vezes por ano. Assim, a solução legal e estatutária pecam por não dotar a ANP-STP de um órgão colectivo que assegure a administração e gestão correntes.

Com efeito, as decisões que, pela sua natureza, exijam uma deliberação colegial só podem ser tomadas com alguma demora, devido ao processo de convocação e acerto de agendas dos administradores. Uma estrutura mais ligeira e adequada seria composta por um Conselho Executivo ou de Administração composto pelos Director Executivo e Directores de Departamento; em que o DE asseguraria a presidência, e cada um dos mesmos assegurando os respectivos departamentos. Ou seja, eliminando-se a actual configuração orgânica que consiste na existência de um Conselho de Administração de natureza política; um DE técnico, e os Directores de Departamentos, sem um órgão colectivo de coordenação e deliberação mais técnico.

Funcionamento do Conselho de Administração

O Conselho reúne-se, apenas, trimestralmente em sessão ordinária. Tendo em conta a natureza executiva do órgão, e a amplitude dos seus poderes, será prudente delegar geralmente os seus poderes no DE. Pretende-se com isso evitar demoras no âmbito das competências delegáveis (v. comentário *infra*) e de gestão corrente e técnica da ANP-STP.

Membros do Conselho de Administração

A lei não contempla critérios de nomeação dos administradores, salvo para os cargos de inerência (ministro da tutela e o DE). O Regulamento Interno não pode vincular o Presidente, o Primeiro-Ministro e os demais ministros a nomear segundo critérios de mérito eventualmente estabelecidos pelo Regulamento Interno. Será, por isso, necessário uma alteração aos Estatutos que introduzam tais critérios ou um compromisso estabelecido entre os titulares do poder de nomeação dos administradores nesse sentido.

Em qualquer dos casos, propomos que os administradores, à excepção dos cargos por inerência, sejam seleccionados e/ou nomeados de entre Directores da Administração do Estado ou de entre pessoas com reconhecido mérito e experiência profissionais na administração e gestão.

Parece também de aconselhar a despolitização do Conselho de Administração, fixando em futura alteração que o ministro da tutela não seja membro, mas podendo ser convidado a assistir às reuniões do Conselho, sem direito de voto.

Relações com a Autoridade Conjunta

Nos termos do Tratado, a Autoridade Conjunta é responsável pela administração e gestão quotidianas da JDZ e as estruturas de controlo – o Conselho Ministerial Conjunto (CMC).

Uma vez que o Tratado tem valor hierárquico superior à lei (e decreto-lei), a norma nacional não pode impor ou atribuir a organismos nacionais funções de controlo sobre a Autoridade Conjunta. Neste sentido, o Regulamento Interno apenas pode considerar que no exercício das suas competências, a ANP-STP estabelecerá relações de colaboração e cooperação com a Autoridade Conjunta, com base em

mecanismos acordados entre ambos. Deste modo, apenas se pode consagrar uma relação de mera cooperação/colaboração institucionais.

Relações com o Conselho Ministerial Conjunto

Nos termos do Tratado, o CMC é secretariado pela Autoridade Conjunta. Pelos motivos expostos acima, entendemos que a ANP-STP apenas poderá prestar o apoio técnico – necessário a tomada de decisões e preparação das reuniões – aos membros santomenses, a pedido destes. Assim, o Regulamento Interno não pode inovar e atribuir à ANP-STP os poderes de secretariado do CMC. Ainda assim, colocam-se problemas quanto às competências e relações do CMC com os demais órgãos do Estado. Qualquer decisão que tenha de ser tomada quanto a este assunto, apenas pode ser feita por via legislativa, e não regulamentar.

Delegação de competências

A competência arbitral do Conselho de Administração não é delegável ao Director Executivo, porque é uma competência para cuja competência o Estatuto exige sessões deliberativas públicas (artigo 11.º). Ora, porque o Director Executivo é um órgão singular, não reúne em sessão. Também não são delegáveis, pela sua natureza, as competências de controlo do Conselho de Administração.

As competências deliberativas da ANP-STP que não sejam ou devam, por lei, Estatuto ou sua natureza, ser decididas por colectivo podem ser delegadas no Director Executivo.

Estatuto do Director Executivo

Nos termos do Estatuto, o DE só pode exercer o cargo por um período máximo de seis anos, correspondentes a dois mandatos. O Regulamento Interno não pode prever a deliberação de renovação de mandato, pois é competência de órgãos exteriores (Primeiro-Ministro e Conselho Nacional do Petróleo). O Regulamento Interno não pode ordenar ao Governo que pratique um acto nos termos que o Regulamento disponha. Neste sentido, os Estatutos devem conformar esta possibilidade.

Deve ainda atentar aos princípios da inamovibilidade do cargo (definição das condições taxativas de demissão do DE) e repensar a duração do seu mandato. A tendência – não uniformizada – estrangeira (Portugal, Espanha, Itália) é para mandatos mais longos – cinco ou seis anos – não renováveis.

Adicionalmente, é necessário esclarecer se: (i) o Director Executivo é seleccionado e nomeado de entre qualquer pessoa, mesmo que não pertença aos quadros da ANP-STP (e os respectivos critérios); e (ii) caso o Director Executivo pertença ao quadro do pessoal, se regressará para a categoria que ocupava anteriormente ao exercício das funções de Director Executivo ou se haverá uma categoria própria.

Não é demais reforçar a ideia de que devem ser nomeados para o desempenho destas funções (bem como para as demais funções de direcção) pessoas com a

capacidade profissional e de liderança para o efeito. O recurso a concurso público para a ocupação do cargo deve constar de lei (isto é, do Estatuto).

Procedimentos a adoptar no Regulamento Interno

O Estatuto relega para o Regulamento Interno a matéria relativa ao procedimento arbitral (entre agentes económicos e entre esses e os consumidores). A única exigência constante dos Estatutos é que as sessões sejam públicas.

É necessário prever este procedimento, mas devido à sua complexidade, extensão e especialidade, é nosso entender que do Regulamento Interno apenas constem os princípios fundamentais desse procedimento, prevendo a sua regulamentação posterior, em regulamento autónomo.

Estatuto do Pessoal

Na aprovação do Estatuto do Pessoal, é necessário averiguar cada um dos benefícios e regalias atribuídos aos funcionários públicos que não podem – segundo o Estatuto – ser atribuídos ao pessoal da ANP-STP.

É também necessário ter uma noção do quadro que integrará o pessoal para o primeiro exercício – três anos – do DE, os princípios da progressão na carreira, os graus dos escalões em cada categoria e o respectivo estatuto remuneratório. Neste âmbito, as categorias que levantam maiores dificuldades são as do pessoal dirigente – Director Executivo (v. comentário supra), Directores e Administradores. A melhor solução seria alterar futuramente o Estatuto de modo a que todo o pessoal dirigente integrasse o quadro da ANP-STP, e que o DE, Directores e Administradores fossem seleccionados de entre os membros das categorias e escalões mais altos.

A última preocupação prende-se com os critérios de recrutamento, selecção e nomeação do pessoal. A introdução de critérios claros e transparentes, como os de qualificação profissional e igualdade no acesso mediante concurso público asseguram a qualidade do pessoal da ANP-STP.

Boa governação e prestação de contas

A fim de justificar a legitimidade democrática de actuação da ANP-STP, a lei e o Estatuto devem consagrar princípios de boa governação, transparência e responsabilidade públicas dos titulares e da própria ANP-STP. Não obstante a omissão legal, alguns desses princípios podem ser consagrados no Regulamento Interno.

Anotamos igualmente a ausência no actual contexto normativo da ANP-STP de critérios de mérito na selecção do pessoal e de avaliação do desempenho aos vários níveis. Convém reforçar o actual quadro normativo neste aspecto, introduzindo critérios que garantam que desde o topo até a base a ANP-STP é administrada e funciona segundo critérios de competência e de valorização técnica contínua. Neste sentido, e para reforçar a idoneidade técnica do pessoal da ANP-

STP, deveria a lei estabelecer, expressamente, o princípio da responsabilidade civil, criminal, administrativa e financeira dos dirigentes e outros quadros da ANP-STP.

Relação com outros organismos estatais

DE modo a evitar sobreposição de atribuições, competências e procedimentos, deve ser esclarecido no, quadro legal, o âmbito de competência de cada um dos organismos estatais do sector.

Note-se que as empresas da indústria petrolífera esperam encontrar um quadro legislativo e regulamentar racional, organizado, ágil, desburocratizado e previsível, para que possam saber onde e quando realizar os actos a que estão obrigados.

Regulação da concorrência

A ausência de uma lei da concorrência impede que a ANP-STP desenvolva esta atribuição, na medida em que, bem entendida esta atribuição, e de acordo com o disposto no artigo 70.º/7 da Constituição, as entidades administrativas não podem exercer poder regulamentar sem base e fundamento legal prévio. Sugere-se, assim, a adopção de uma lei da concorrência (de bases) que estabeleça, no mínimo, o enquadramento e os princípios gerais da concorrência e habilite a ANP-STP a desenvolver esses princípios no sector petrolífero.

Prevenção e resolução de conflitos

Chama-se a atenção para o facto de esta competência estar vagamente estabelecida, não dando a lei qualquer critério de obrigatoriedade do recurso ao mecanismo e a vinculação e exequibilidade das decisões arbitrais.

O problema colocado pela remissão para a regulamentação este tipo de questões, é que esta competência, porque está conexas com o direito fundamental de acesso aos tribunais, deve ser regulada por acto legislativo. Portanto, deve a lei dizer quais os casos que devem ser obrigatoriamente resolvidos por arbitragem e qual o valor da decisão.

Competências inspectivas da ANP-STP

A lei não atribui a ANP-STP quaisquer poderes inspectivos, mas apenas poderes de fiscalização. Notamos que a norma pode ser “soft”, na medida em que não atribui a ANP-STP os poderes necessários para a fazer cumprir, nomeadamente, ordenando a entrega de documentos e o poder de acesso às instalações e documentação ou de solicitar a colaboração de entidades policiais e administrativas que julgue necessárias.

Garantias administrativas dos administrados

O exercício dos poderes da ANP-STP acarreta situações jurídicas gravosas para os agentes económicos. Nesta medida, é necessário que a lei consagre os princípios fundamentais de garantia dos administrados.

Recorde-se que na ausência de um Código do Procedimento Administrativo, de leis de garantias de acesso dos particulares aos documentos da administração, e de uma tutela jurisdicional independente e célere em STP, é necessário e urgente legislar nesse sentido, de modo a que se conceda aos particulares as garantias necessárias contra a administração. Aliás, trata-se de dar cumprimento ao comando constitucional previsto no seu artigo 135.º/3.

Competências consultivas legislativas

A lei deveria atribuir expressamente à ANP-STP competências consultivas nos processos legislativos para o sector. Esta competência traduzir-se-ia em permitir que a ANP-STP se pronunciasse, isto é, desse o seu parecer ou assessorasse no desenvolvimento da legislação, a pedido da Assembleia Nacional ou do Governo, nos processos legislativos relacionados com matérias petrolíferas.

São Tomé, 20 de Julho de 2004.

Kiluanje N´toku Noronha Tiny

(Jurista / consultor nacional)

AUTORIDADE CONJUNTA NIGÉRIA-STP: NATUREZA E EFEITOS JURÍDICOS¹

SUMÁRIO:

I. Introdução – 1. Objecto do estudo – Pretende-se estudar a natureza e os efeitos jurídicos da Autoridade Conjunta; 2. O Tratado de Exploração Conjunta – O Tratado criou uma Zona de Exploração Conjunta e definiu uma estrutura institucional para gerir os recursos nela existentes.

II. Natureza Jurídica da Autoridade Conjunta - 1. Personalidade Jurídica Internacional – Os Estados Partes criaram uma pessoa colectiva de direito internacional - uma organização internacional; 2. Personalidade Jurídica Nacional - Os Estados Parte atribuíram à Autoridade Conjunta personalidade jurídica nos termos das leis nacionais de cada um dos Estados; 3. Poderes da Autoridade Conjunta - Autoridade Conjunta, subordinada às orientações e aprovações do Conselho de Ministros Conjunto, tem poderes de natureza administrativa, para a gestão das actividades relativas à pesquisa e exploração dos recursos da Zona; 4. Vinculação de Terceiros - As normas e actos jurídicos legitimamente praticados pela Autoridade Conjunta, no uso das suas competências e para a prossecução dos fins para o qual foi criada, obrigam directamente os terceiros.

III. Vinculação de São Tomé e Príncipe - 1. Vinculação ao Direito Originário - O actual ordenamento jurídico constitucional santomense – e no mesmo sentido a Constituição de 1990 – acolhe o sistema de recepção automática plena: os tratados vigoram imediatamente na ordem interna depois de aprovados, ratificados e publicados; 2. Vinculação ao direito derivado - O Direito Derivado da Autoridade Conjunta vincula o Estado santomense nos termos previstos no Tratado.

IV. Breve Nota sobre as Zonas Conjuntas em Direito Internacional Comparado - A tendência actual é a da criação de Zonas Conjuntas como instrumento de resolução de conflitos e disputas entre os Estados signatários.

I. INTRODUÇÃO

1. OBJECTO DO ESTUDO

Este breve estudo tem como objecto a análise sumária da natureza jurídica da Autoridade Conjunta. Pretendemos esclarecer a natureza jurídica da Autoridade Conjunta, e, conseqüentemente, os efeitos dessa natureza jurídica, os poderes da Autoridade, as suas relações com terceiros e a vinculação do Estado santomense ao seu ordenamento jurídico.

No fim do estudo sobre a natureza e os efeitos jurídicos da Autoridade Conjunta, faremos uma breve nota de Direito Internacional Público Comparado relativo às Zonas Conjuntas.

¹ Este trabalho trata-se de uma actualização do texto original que elaborei (último trimestre de 2003) enquanto advogado estagiário na sociedade de advogados Miranda, Correia e Amendoeira, em Lisboa.

2. O TRATADO DE EXPLORAÇÃO CONJUNTA

O Tratado entre a República Democrática de São Tomé e Príncipe e a República Federal da Nigéria sobre a Exploração Conjunta dos Recursos Petrolíferos e Outros Existentes na Área Comum às Respectivas Zonas Económicas Exclusivas, assinado em Abuja, em 21 de Fevereiro de 2001 (adiante Tratado), criou uma Zona de Exploração Conjunta e definiu uma estrutura institucional para gerir os recursos nela existentes.

A Zona de Exploração Conjunta (adiante Zona) é uma área marítima de jurisdição partilhada estabelecida para a exploração conjunta dos recursos petrolíferos e não petrolíferos nela existentes. Os limites geográficos/geodésicos da Zona de Exploração Conjunta estão estabelecidos no artigo 2.º do Tratado.

O Conselho de Ministros Conjunto é o órgão político de representação dos Estado Parte, e tem responsabilidade geral sobre todas as questões relativas à pesquisa e exploração dos recursos da Zona de Exploração Conjunta. O Tratado atribui-lhe poderes de orientação da Autoridade Conjunta no exercício das suas funções e, designadamente, os seguintes poderes: (1) aprovação das regras, regulamentos e procedimentos da Autoridade Conjunta; (2) aprovação dos contratos de desenvolvimento que a Autoridade se proponha assinar com qualquer empreiteiro e a sua resolução; (3) aprovação da distribuição entre os Estados Parte das receitas ou produtos resultantes dos contratos de desenvolvimento celebrados na Zona de Exploração Conjunta; (4) aprovação da abertura de contas bancárias da Autoridade Conjunta. O Conselho de Ministros Conjunto é, pois, o órgão de controlo político e normativo da Zona de Exploração Conjunta.

A Autoridade Conjunta é uma pessoa colectiva criada pelo Tratado para gerir as actividades da Zona de Exploração Conjunta. Isto é, a Autoridade Conjunta é a entidade administrativa/executiva da Zona de Exploração Conjunta.

II. NATUREZA JURÍDICA DA AUTORIDADE CONJUNTA

O artigo 9.º do Tratado cria a Autoridade Conjunta atribuindo-lhe personalidade jurídica própria, nos termos do direito internacional e das leis de cada um dos Estados Parte. Para analisarmos a natureza jurídica da Autoridade temos de distinguir os efeitos jurídicos da atribuição da personalidade jurídica internacional, e os efeitos jurídicos da atribuição da personalidade jurídica nos termos das leis nacionais dos Estados Parte.

1. PERSONALIDADE JURÍDICA INTERNACIONAL

A personalidade jurídica internacional é a capacidade de ser sujeito de direitos e deveres internacionais. Ao atribuir personalidade jurídica a Autoridade Conjunta, o Tratado criou um sujeito jurídico internacional, titular, em nome próprio, situações jurídicas internacionais, isto é, goza de direitos e está sujeito a deveres internacionais.

A Autoridade Conjunta: (1) goza de personalidade jurídica autónoma em relação aos Estados que a criaram, (2) é dotada de fins e poderes próprios e (3) tem uma

estrutura orgânica própria, regulada no Tratado. Estas características qualificam-na como organização internacional.

A legitimidade constitutiva da Autoridade Conjunta advém da capacidade dos Estados Parte para celebrar Tratados internacionais, e a personalidade jurídica internacional que a Autoridade Conjunta goza é eficaz em relação aos outros sujeitos de direito internacional público. Essa eficácia *erga omnes* da personalidade jurídica da Autoridade encontra fundamento jurídico num costume internacional de não contestação da personalidade das organizações internacionais legitimamente criadas.

2. PERSONALIDADE JURÍDICA NACIONAL

Para além de atribuírem personalidade jurídica internacional à Autoridade Conjunta, os Estados Parte atribuíram-lhe personalidade jurídica nos termos das leis internas de cada um dos Estados Parte.

Uma vez que a Autoridade: (1) foi criada por iniciativa pública, através de um acto de autoridade pública, (2) para prosseguir fins públicos e (3) é titular, em nome próprio, de poderes públicos, podemos qualificá-la como pessoa colectiva pública nacional (de direito público interno).

A Autoridade Conjunta foi criada por um Tratado internacional que tem como finalidade permitir a gestão dos recursos de um território marítimo – a Zona –, sobre a qual a soberania é objecto de litígio internacional entre os dois Estados Parte. Para solucionar temporariamente o conflito internacional entre os Estados Parte relativos aos direitos exclusivos de exploração da área objecto do Tratado, a República Federal da Nigéria e a República Democrática de São Tomé e Príncipe decidiram criar a Zona e a Autoridade Conjunta para gerirem, em conjunto, as actividades de pesquisa e exploração dos recursos existentes na Zona, atribuindo à Autoridade Conjunta poderes públicos necessários para o efeito.

A criação da Zona de Exploração Conjunta não significa que os Estados Parte abdicaram dos direitos que reivindicam sobre aquele território. Pelo contrário, o Tratado prevê que cada um dos Estados Parte poderá exercer jurisdição civil e administrativa da mesma forma que o poderiam fazer em relação a actividades e pessoas nas suas zonas económicas exclusivas, executando-a segundo as leis aplicáveis (que é ou será a lei de um dos Estados Parte, adoptada nos termos do artigo 39.º do Tratado), sem prejuízo da aplicação do direito nacional de cada um dos Estados Parte.

3. PODERES DA AUTORIDADE CONJUNTA

Como pessoa colectiva pública internacional e nacional, as atribuições da Autoridade Conjunta são limitadas pelo Princípio da Especialidade, isto é, são recortadas pelos fins que determinaram a sua criação. Em conformidade, o próprio Tratado atribui-lhe um fim e tipifica os seus poderes e funções, que se traduzem na atribuição à Autoridade Conjunta de alguns poderes de soberania dos Estados Parte sobre a Zona de Exploração Conjunta.

A jurisdição da Autoridade Conjunta é também limitada pelo Princípio da Territorialidade: o exercício das suas atribuições é restrito a Zona de Exploração Conjunta.

A Autoridade Conjunta, subordinada às orientações e aprovações do Conselho de Ministros Conjunto, tem poderes de natureza administrativa, para gestão das actividades relativas à pesquisa e exploração dos recursos da Zona de Exploração Conjunta.

Em especial, e a título ilustrativo, a Autoridade Conjunta pode: (1) contratar; (2) adquirir e/ou alienar bens; (3) proceder à divisão da Zona em áreas de contrato; (4) realizar os concursos e negociar contratos de desenvolvimento; (5) celebrar, mediante aprovação prévia do Conselho de Ministros Conjunto, os contratos de desenvolvimento com os empreiteiros; (6) recomendar ao Conselho a resolução dos contratos de desenvolvimento e resolvê-los após aprovação pelo Conselho; (7) supervisionar e controlar as actividades dos empreiteiros; (8) elaborar regulamentos e directivas versando todas as questões relativas à supervisão e controlo das operações; e (9) regulamentar a investigação científica marítima.

Como se verifica pela estrutura institucional da Zona de Exploração Conjunta, bem como pelo elenco dos poderes atribuídos a cada um dos órgãos criados pelo Tratado – o Conselho de Ministros Conjunto e a Autoridade Conjunta - as decisões mais importantes relacionadas com as actividades da Zona de Exploração Conjunta são tomadas a nível do Conselho de Ministros Conjunto, e depois executadas pela Autoridade, sendo esta responsável perante o Conselho.

4. VINCULAÇÃO DE TERCEIROS

Gozando a Autoridade Conjunta de personalidade jurídica, nos termos do direito internacional e da lei nacional dos Estados Parte e de capacidade legal necessária para o exercício dos seus poderes e execução das suas funções, nos termos das leis de cada um dos Estados Parte, as normas aprovadas pela Autoridade Conjunta têm a autoridade que deriva tanto do Tratado como das normas internas de cada um dos Estados. Assim:

A) Para efeitos de relações jurídicas civis com terceiros, a Autoridade Conjunta deverá aplicar, subsidiariamente ao estabelecido no Tratado, a lei civil de um dos Estados Parte, adoptada como direito civil aplicável na Zona, nos termos do artigo 39.º do Tratado.

B) Quanto aos poderes público administrativos da Autoridade Conjunta, a eficácia dos seus regulamentos e directivas derivam do próprio Tratado e da atribuição de capacidade administrativa através das leis dos Estados Parte.

C) Conclui-se, então, que nos termos do Tratado e das leis nacionais dos Estados Parte as normas e actos jurídicos legitimamente praticados pela Autoridade Conjunta, no uso das suas competências e para a prossecução dos fins para o qual foi criada, obrigam directamente os terceiros.

III. VINCULAÇÃO DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

A vinculação do Estado santomense ao ordenamento jurídico da Autoridade Conjunta deve ser analisada de duas perspectivas diferentes: (1) vinculação ao direito originário e (2) vinculação ao direito derivado.

1. VINCULAÇÃO AO DIREITO ORIGINÁRIO

Por direito originário designamos o conjunto de normas do Tratado reguladoras da Autoridade Conjunta. Assim:

A) Internacionalmente, São Tomé e Príncipe está vinculado às normas que regulam a organização e o funcionamento da Autoridade Conjunta, por efeito da celebração do Tratado. Nos termos do Tratado de Viena de 1969, sobre o direito dos Tratados, os Estados vinculam-se a um tratado internacional nos termos estipulados pelo próprio tratado e devem cumpri-lo de boa fé.

Nesse sentido, o Tratado previu a sua entrada em vigor na data de troca de instrumentos de ratificação pelos dois Estados Parte (com respeito, portanto, das regras internamente vigentes), que se verificou em 16 de Janeiro de 2003. Ou seja, desde essa data São Tomé e Príncipe está vinculado internacionalmente à observância das normas do Tratado.

B) Para efeitos da vinculação interna, coloca-se a questão de saber se o direito convencional internacional tem de ser transformado em direito interno, ou se é recebido, enquanto tal, na ordem jurídica interna de São Tomé e Príncipe. Esta questão remete-nos para a discussão em torno dos sistemas de recepção do direito internacional.

B. i) A Constituição Política de São Tomé e Príncipe, aprovada pela Lei n.º 1/2003, de 28 de Janeiro e em vigor desde 1 de Março de 2003 (adiante Constituição de 2003), regula expressamente esta matéria, tendo adoptado o sistema de recepção automática plena do direito internacional convencional. Isto é, a vigência na ordem interna do direito internacional convencional apenas depende da sua aprovação e ratificação pelos órgãos nacionais competentes e subsequente publicação no Diário da República.

Quanto as competências dos órgãos, a Constituição de 2003 estabelece que o Governo é competente para negociar e concluir tratados (acordos e/ou convenções) internacionais, a Assembleia Nacional é competente para aprovar os tratados, incluindo os que envolvem a participação de São Tomé e Príncipe em organizações internacionais, e o Presidente da República é competente para ratificar os tratados internacionais, depois de aprovados.

B. ii) A Constituição Política, aprovada pela Lei n.º 7/90, de 20 de Setembro (adiante Constituição de 1990), em vigor ao tempo da negociação, aprovação e ratificação do Tratado não previa norma expressa quanto a esta matéria. A Constituição apenas atribuía competências ao Governo para negociar e concluir tratados (acordos e convenções) internacionais, competindo a Assembleia Nacional aprovar os tratados e ao Presidente da República dirigir a política externa do país e representar o Estado nas relações internacionais, entendendo-se esta norma como atribuindo poderes ao Presidente para ratificar os tratados internacionais.

A Constituição nada mais dispunha sobre a matéria, não resolvendo directa e expressamente a questão. A solução do problema passava pela interpretação sistemática das normas e dos princípios constitucionais e pelo estudo do Direito Comparado. Assim:

Em relação as normas e princípios constitucionais, para além do mecanismo acima descrito de atribuição de competências para a vinculação internacional aos tratados, a Constituição remetia para a lei ordinária a determinação da forma de publicidade dos actos legislativos e outros actos do poder político. A Constituição de 1990 distinguia os instrumentos jurídicos internos dos instrumentos jurídicos internacionais, e considerava juridicamente ineficazes os actos não publicados. Isto é, o princípio era o da publicidade dos actos normativos. Se, por um lado, a Constituição previa um mecanismo de aprovação dos actos internacionais e a publicação dos actos normativos, por outro lado, omitia qualquer exigência de transformação legislativa desses actos.

Em termos de direito comparado, a maioria dos países do mundo adoptam o regime da recepção automática plena, e, na falta de norma expressa, a jurisprudência e a doutrina jus-publicista (internacionalista) e constitucionalista têm admitido, como regra, o sistema de recepção plena. Esta solução apenas não é admitida nos sistemas que expressamente, e por razões políticas, adoptam normas que prevêm essa transformação.

C) Concluimos, então, que: (1) o Estado santomense encontra-se internacionalmente vinculado ao Tratado desde 16 de Janeiro de 2003 e (2) internamente, o Tratado foi aprovado pela Resolução da Assembleia Nacional n.º 14/2001, de 9 de Agosto e ratificado pelo Decreto Presidencial n.º 8-A/2001, cuja publicação ocorreu em 9 de Agosto de 2001, tendo entrado em vigor nesta data.

2. VINCULAÇÃO AO DIREITO DERIVADO

Por direito derivado designamos aquele que resulta do exercício dos poderes da Autoridade Conjunta.

Nos termos do Tratado (artigo 50.º/2), as suas normas obrigam directamente os Estado Parte: cada Estado Parte deverá, no prazo de três meses a contar da troca dos instrumentos de ratificação, adoptar todas as leis e regulamentos necessários à implementação do Tratado.

Mas o Tratado é omissivo quanto à vinculação dos Regulamentos da Autoridade Conjunta. Quanto a esta matéria:

A) A Constituição de 2003 regula expressamente esta matéria dispondo que a vigência interna das normas constantes dos tratados e acordos internacionais depende da sua aprovação e ratificação pelos respectivos órgãos competentes. Estas normas quando vigentes na ordem interna têm prevalência sobre os actos legislativos infra-constitucionais. Contudo, a Constituição não prevê uma norma expressa relativa às normas aprovadas por organizações internacionais de que São Tomé e Príncipe seja membro/parte.

B) Ao contrário da actual Constituição, a Constituição de 1990 nada previa sobre esta matéria. Aqui, as dificuldades poderiam ser resolvidas com recurso aos efeitos da atribuição personalidade e capacidade jurídicas da Autoridade Conjunta. A Autoridade Conjunta goza de personalidade jurídica, nos termos do direito internacional e das leis internas de cada um dos Estado Parte, e capacidade legal necessária para o exercício dos seus poderes e a execução das suas funções, nos termos das leis de cada um dos Estados.

Ou seja, a Autoridade Conjunta para além de ser uma pessoa colectiva internacional, é também uma pessoa colectiva pública de direito público interno, em cada um dos Estados Parte. Pelo que, a Autoridade Conjunta exercerá de forma autónoma, em relação ao Estado todos as competências que lhe foram atribuídas, nos termos e dentro dos limites e fins estabelecidos no Tratado.

C) Em conclusão, o direito derivado da Autoridade Conjunta vincula o Estado santomense nos termos previstos no Tratado e as normas dela emanadas prevalecem sobre as leis de valor infra-constitucionais. Como resultado prático desta conclusão, em caso de conflito entre as normas do direito derivado e o direito nacional infra-constitucional, este não será aplicado, para efeitos da Zona de Exploração Conjunta. No entanto, esta validade deve respeitar o princípio da especialidade, isto é, a Autoridade só pode criar normas para vincular os Estados no âmbito da actividade da Zona de Exploração Conjunta.

IV. BREVE NOTA SOBRE AS ZONAS CONJUNTAS EM DIREITO INTERNACIONAL COMPARADO

A criação de Zonas Conjuntas é uma prática internacional relativamente difundida. As actuais Zonas Conjuntas existentes variam em função: (1) da sua configuração geográfica, (2) do âmbito de partilha das explorações dos recursos e (3) em função da sua estrutura institucional.

De entre os modelos existentes, os exemplos de Zonas Conjuntas mais próximos do modelo criado pelo Tratado são os que resultaram do Memorando de Entendimento celebrado em 1979 entre a Malásia e a Tailândia e o Acordo de Exploração Conjunta celebrado em 1989 entre a Austrália e a Indonésia relativo a plataforma continental de Timor-Leste. Em cada um destes tratados internacionais, prevê-se uma organização internacional com personalidade jurídica, com poderes de gestão das actividades da Zona Conjunta.

A tendência e a prática internacionais actuais têm sido no sentido da criação de Zonas Conjuntas como instrumento de resolução de conflitos e disputas entre os Estados signatários.

São Tomé, 10 de Julho de 2004.

KILUANGE CINY

OLHOS DE ÁGUA - CCI 12801
2955-011 PINHAL NOVO - PORTUGAL