

AUTORIDADE CONJUNTA NIGÉRIA-SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE: NATUREZA E EFEITOS JURÍDICOS

POR KILUANGE TINY

Novembro, 2004.

Este documento está protegido pelo direito de autor nos termos da lei portuguesa, do direito comunitário e do direito internacional. Autoriza-se a cópia e impressão deste ficheiro apenas para uso pessoal. É expressamente proibida a publicação ou extracção do texto para inserção noutros sítios sem prévia autorização do autor. Quando reproduzido ou difundido, o utilizador não os deve modificar ou, de qualquer forma, remover ou omitir as respectivas marcas identificativas deste documento.

* Este trabalho trata-se de uma actualização do texto original que elaborei (no último trimestre de 2003), enquanto advogado estagiário na sociedade de advogados Miranda, Correia e Amendoeira, em Lisboa.

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 a Zona de Exploração Conjunta, como uma área marítima de jurisdição partilhada estabelecida para a exploração conjunta dos recursos petrolíferos e não petrolíferos nela existentes 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.

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 prevêem 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.

*K*ILUANGE *T*INY

OLHOS DE ÁGUA - CCI 12801
2955-011 PINHAL NOVO - PORTUGAL
E-MAIL: tiny@juristep.com