



USAID
DO POVO AMERICANO

SPEED
Por Melhor Ambiente
De Negócios

MIREM PEDIDO DE PARECER: REGULAMENTAÇÃO DA LEI DE MINAS 2014

NOVEMBRO 2014

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

MIREM PEDIDO DE PARECER: REGULAMENTAÇÃO DA LEI DE MINAS 2014

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

A questão em análise:

Foi recentemente aprovada uma nova Lei de Minas, a Lei nº 20/2014, de 18 de Agosto. Nos termos desta lei, compete ao Governo regulamentar as matérias nela constantes, no prazo de 90 dias (artigo 87).

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

Do ponto metodológico, optámos por pronunciar com maior profundidade em relação às questões que nos pareceram fundamentais do ponto de vista da harmonização entre a lei e a Proposta de Regulamento, e aquelas que, por traduzirem alterações de regime, tenham impacto significativo no exercício de direitos e cumprimento de deveres por parte dos titulares mineiros.

Começamos por fazer considerações gerais à legislação em análise. Em seguida, comentamos aspectos específicos da Lei e proposta de Regulamento. Terminamos elencando um conjunto de matérias que, no nosso entedimento, carece ainda de regulamentação.

Parte I: Considerações Gerais

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

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

Simultaneamente, a nova Lei de Minas atribui às instituições estatais um papel preponderante na fiscalização e monitoria e avaliação da actividade mineira. Nesse sentido, foi criada a Alta Autoridade da Indústria Extractiva, o Instituto Nacional de Minas, para além de terem sido confirmadas as funções de inspecção. Foram ainda asseguradas bases sólidas de financiamento das instituições do Estado.

O Governo de Moçambique elegeu também, como acção prioritária, a implementação da Iniciativa de Transparência na Indústria Extrativa (EITI). A nova Lei de Minas e a Proposta de Regulamento reflectem essa preocupação, na medida que:

- Consagram a necessidade de harmonização entre a exploração dos recursos e a preservação do ambiente. Para além da Lei de Minas possuir um capítulo relativo à “gestão ambiental”, é transversal ao diploma a necessidade de utilização sustentável dos recursos e a preservação ambiental;
- Reafirmam o compromisso de colocar os recursos minerais ao serviço do desenvolvimento nacional;
- Fortalecem a transparência na emissão e registo de títulos mineiros; na prestação de contas da actividade mineira; nas operações governamentais; no destino das receitas arrecadadas, etc;

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

Parte II. Comentários Específicos

Capítulo I

Secção I

Disposições Preliminares

Artigo 1

(Definições)

1. **Atlas Cadastral Mineiro:** (...)

2. **Cadastro Mineiro:** (...)

3. **Entidade Competente:** autoridade que superintende a actividade mineira.

Esta definição está prevista na nova Lei de Minas.

4. **Ministro:** (...)

5. **Minerais Associados:** Propõe-se uma definição alternativa à consideração da forma de constituição do mineiro e delimitação geográfica (tal como é feito no regulamento anterior). A redacção alternativa, sendo mais aberta, será a melhor para abranger todo o tipo de minerais existentes numa rocha ou minério que possam servir de indicadores para outros minerais.

NOTA:

No entanto, sendo os “minerais associados” definidos na nova Lei de Minas, o regulamento deverá estar em harmonia com a lei. A nova Lei de Minas reproduz o conteúdo da lei anterior.

6. **Operador Mineiro:** (...) Embora com diferente redacção, o conteúdo é o mesmo. Na definição proposta opta-se pela formulação genérica, incluindo todas as pessoas singulares e colectivas que exerçam “a actividade mineira”, sem descrever essas mesmas actividades.

7. **Unidade Cadastral:** (...)

NOTA:

É certo que é comum em Moçambique reproduzir definições nos regulamentos, mesmo que as mesmas façam parte das leis a que dizem respeito esses mesmos regulamentos. A seguir-se essa prática, é importante que não haja qualquer contradição ou diferença de redacção entre a lei e o regulamento. Como vimos, parece não estar ainda certa a definição de “minerais associados.” Sendo que o regulamento proposto é selectivo quanto aos conceitos que expressamente define, talvez fosse mais eficaz simplesmente remeter para a Lei, obviamente, naquilo que esta regula.

Artigo 2

(Âmbito de aplicação)

A proposta de regulamento apresenta uma melhor formulação, do ponto de vista da técnica legislativa, não remetendo para nenhuma lei a definição do âmbito de aplicação.

NOTA:

Em consonância com a Lei de Minas que prevê a necessidade de aprovação de um regulamento específico, exclui-se do âmbito de aplicação a comercialização de produtos minerais.

Artigo 3

(Competências)

1. Competências do Ministro: Há um alargamento das competências do Ministro, relativamente ao regime anterior no qual restringiam-se à atribuição de licenças de reconhecimento, de prospecção e pesquisa, e atribuição de certificado e concessão mineira. No novo regime, o Ministro tem competências para decidir sobre todos os títulos mineiros e autorizações, respectivas vicissitudes (modificação, transmissão e revogação), assim como sobre eventuais conflitos de sobreposição. Acresce-se uma competência genérica para decidir sobre as demais questões não expressamente previstas na lei e para praticar actos que se mostrem necessários para a implementação do Regulamento.

2. (...)

3. (...)

4. *Compete ao Governador da Província decidir sobre a atribuição, modificação, transmissão e revogação de Certificado Mineiro para Recursos Minerais para Construção e Senha Mineira em áreas designadas de Senha Mineira sob sua jurisdição.*

NOTA:

Tratando-se de normas de atribuição de competências, a mesma deveria, em primeiro lugar, estar prevista na lei, podendo (ou não) ser reproduzida no Regulamento. Não tendo sido expressamente fixadas competências na lei, temos dúvidas sobre a justeza da opção técnica.

Já noutros casos (como por exemplo, a Inspeção e o Instituto Nacional de Minas) a lei prevê as respectivas competências.

Secção II

Cadastro Mineiro

Artigo 4

(Conteúdo do Cadastro Mineiro)

1. (...)
2. (...)
3. *O Cadastro Mineiro e de carácter público e as respectivas normas de acesso são definidas por Diploma Ministerial.*
4. (...)

NOTA:

- a) Não há alteração substancial quanto ao conteúdo do cadastro mineiro.
- b) Passa a ser da competência do Ministro a definição de normas de acesso ao cadastro mineiro, o que também não representa uma alteração substancial do regime.

Artigo 5

(Procedimentos do Cadastro)

1. *Após a recepção de urn pedido de título mineiro, o funcionário do cadastro deverá, imediatamente, na presença do requerente:*
 - a) *verificar se o formulário do pedido submetido pelo requerente está correctamente preenchido e caso não, solicitar ao requerente a sua correcção;*
 - b) *verificar a disponibilidade da área requerida ou seja se não se trata de área sob título mineiro em vigor ou sob pedido, para, se for o caso, o requerente emendar;*
 - c) *ordenar o pagamento da taxa de processamento do pedido se os requisitos estabelecidos nas alíneas anteriores estiverem preenchidos;*
 - d) *aceitar o pedido mediante a prova de pagamento da taxa de processamento, registar imediatamente os dados no livro de registo e indicar a hora exacta em que o pedido foi registado, assinando o mesmo livro juntamente com o requerente;*
 - e) *indicar no formulário do pedido, a hora do registo referido na alínea anterior e imprimir duas cópias do referido formulário que serão posteriormente carimbadas e assinadas pelo requerente e pelo funcionário de cadastro, sendo uma cópia para o requerente e outra anexada ao respectivo processo;*

f) *produzir um recibo do pedido contendo o código atribuído, as coordenadas geográficas, esboço geográfico da área requerida, o qual deve ser assinado pelo requerente e pelo funcionário do cadastro; e*

g) *emitir no prazo de 48 (quarenta e oito) horas o aviso de éditos, para publicação no jornal de grande circulação, o qual deve estar devidamente assinado.*

2. *O requerente deve, no prazo de 15 (quinze) dias, após a recepção do aviso de éditos apresentar ao cadastro mineiro a prova de publicação dos éditos no jornal de grande circulação, sob pena de o pedido considerar-se nulo e de nenhum efeito.*

NOTA:

Trata-se de regras procedimentais que representam um avanço em relação ao Regulamento anterior, visando salvaguardar fundamentalmente dois princípios importantes por que se orienta a Administração Pública: **princípios da celeridade e da transparência**.

O primeiro é, por um lado, alcançado através da eliminação de alguns prazos, impondo ao funcionário o dever de imediatamente (no acto de apresentação do pedido) verificar a conformidade dos documentos e disponibilidade da área solicitada. Por outro lado, ao requerente impõe-se a obrigação de previamente efectuar os devidos pagamentos para a submissão do pedido.

Quanto à transparência, é assegurada através dos actos que o funcionário deverá praticar na presença do requerente e documentá-los de forma pormenorizada.

Artigo 6

(Arquivo Cadastral)

NOTA:

Fora as ligeiras diferenças em relação ao Regulamento anterior, nomeadamente no que respeita ao número de cópias de títulos que passam a ser três (em vez de quatro) e ao destino a dar às mesmas, o que é importante realçar no novo regime é a consagração do **princípio da publicidade** dos dados sobre a informação cadastral. Aos interessados e aos cidadãos no geral é assegurado o acesso livre aos dados, mediante o pagamento de uma taxa. Trata-se de um reforço do princípio da transparência que certamente será importante para a protecção da confiança dos cidadãos.

Igualmente importante é o facto de estar prevista a publicação em Boletim da República a atribuição, modificação, transmissão e extinção dos títulos minerais, sendo reconhecido aos interessados o direito à oposição, conforme artigo 27 e 28 da proposta de Regulamento

Artigo 7

(Contrato Mineiro)

1. O Governo pode celebrar contrato mineiro com o titular de licença de prospecção e pesquisa e ou concessão mineira tendo em conta de entre outros aspectos:

- a) a dimensão do projecto;
- b) o valor do investimento; e
- c) os minerais estratégicos.

2. O contrato mineiro obedece na forma e conteúdo ao modelo aprovado pelo Governo.

NOTA:

O artigo fixa, de certa forma, os critérios gerais para a celebração de contrato mineiro. Nessa medida, seria recomendável que o conteúdo em causa estivesse previsto na Lei de Minas. Já os nº2, 3, 4 e 5 do artigo 8 da Lei de Minas parecem ser matéria regulamentar, uma vez que fixam o conteúdo mínimo do contrato mineiro e indicam os procedimentos necessários para a sua celebração e publicação.

Artigo 8

(Prioridade sobre a área requerida)

1. (...).

2. Os pedidos recebidos no intervalo de uma hora, para a mesma área livre, gozam da mesma prioridade, devendo ser apurada a proposta que oferece melhores condições, vantagens e ganhos para o Estado.

NOTA:

Ao direito de preferência em função da ordem de entrada (que já vigorava no Regulamento anterior) é acrescentado o princípio da ponderação para o caso de serem submetidos pedidos até com o máximo de 60 minutos de diferença. Neste caso, deverá escolher a proposta que represente melhores condições, vantagens e ganhos para o Estado. É certo que, sendo rigoroso e transparente o registo dos pedidos, mitiga-se a possibilidade de subversão das regras de preferência. No entanto, não estando definido o que se entende por “melhores condições, vantagem e ganhos”, poderá abrir-se espaço para uma margem alargada de discricionariedade nos caso de propostas entregues ao mesmo tempo ou com intervalo até 60 minutos. O que estará em causa? Apenas um critério económico? Avaliação económica, articulada com outro tipo de exigência? Qual tipo? Como avaliar?

Artigo 9

(Concurso Público)

1. O Concurso Público pode ser realizado para a atribuição de licença de Prospecção e Pesquisa, Concessão Mineira e Certificado Mineiro, em áreas:

- a) geologicamente estudadas;
- b) com potencial em recursos minerais;
- c) que tenham sido objecto de previa actividade mineira;
- d) reservada para actividade mineira; e
- e) de protecção total e parcial.

2. Sempre que se mostrar necessária haverá lugar à realização de Concurso Público para a atribuição de licenças de processamento e tratamento mineiro.

3. Os termos e condições do Concurso Público serão definidos por Despacho Ministerial, que deverão incluir, pelo menos, o seguinte:

- a) definição dos critérios do concorrente elegível;
- b) obrigatoriedade de pagamento do valor de aquisição do caderno de encargos;
- c) obrigatoriedade de qualquer concorrente propor o valor do bônus de assinatura;
- d) obrigatoriedade de o concorrente vencedor ser escolhido com base na melhor proposta técnico-económica para o desenvolvimento da actividade mineira e/ou na melhor proposta de oferta financeira;
- e) possibilidade de haver três rondas num encontro de concorrentes pre-qualificados, caso se justifique;
- f) a exigência de o concorrente vencedor concordar que a sua proposta técnico-económica e financeira faça parte do contrato mineiro sem modificação de qualquer disposição material, salvo se tal modificação for em benefício do Estado; e
- g) qualquer pretensão de modificação que contrarie a alínea anterior, desclassifica o concorrente vencedor e considera-se a segunda melhor proposta.

4. O Instituto Nacional de Minas deve conduzir o processo do Concurso Público.

NOTA:

Trata-se de um dispositivo novo. O Regulamento anterior previa a necessidade de realização de concurso público apenas nos casos de sobreposição de pedidos recebidos dentro da mesma hora.

Realizar concurso público é um princípio salutar, sendo importante para a salvaguarda da transparência e da igualdade de potenciais investidores. No entanto, a proposta de Regulamento, seguindo a redacção da Lei de Minas (artigo 10), concebe o concurso como uma

possibilidade (e não como uma obrigação), o que poderá abrir espaços para que se ponha em causa aqueles princípios.

A Lei de Minas remete para o regulamento a definição de procedimentos para a realização de concurso público. Contudo, a proposta de regulamento não responde a esse imperativo, simplesmente afirmando que os termos e condições do concurso público serão definidos por despacho ministerial. Ora, tratando-se de matérias substanciais que fixam os critérios de decisão da Administração Pública e que condicionam o exercício de direitos por parte dos cidadãos, os “termos e condições” deveriam ter sido definidos na Lei, fixando o regulamento os procedimentos, precisamente como se prevê. Não nos parece correcto do ponto de vista das regras de distribuição de competência que o Ministro regule sobre matérias que deveriam estar previstas na lei.

Artigo 10

(Uso e Aproveitamento da Terra)

- 1. O uso e ocupação da terra para a realização de actividade mineira são regulados por lei aplicável sem prejuízo das disposições da Lei de Minas.*
- 2. Os direitos pré-existentes de uso e aproveitamento da terra são considerados extintos após o pagamento de uma indemnização justa aos utentes da terra e revogação do mesmos nos termos da legislação aplicável.*
- 3. Os títulos de uso e aproveitamento da terra obtidos nos termos da Lei de Terras, por titular mineiro, tem um período de validade e dimensão coincidentes com o definido no título mineiro e são automaticamente renovados ou caducados, de acordo como prazo de vigência do título mineiro.*
- 4. Em caso de alteração da dimensão da área do título mineiro, o titular mineiro deve requerer a correspondente alteração do título de uso e aproveitamento da terra à autoridade competente.*

NOTA:

O artigo está em consonância com a Lei de Minas. O dever de pagamento de uma indemnização justa aos titulares de direitos de uso e aproveitamento da terra pré-existente, como condição para a revogação dos mesmos, é justo. Trata-se de um regime semelhante ao que vigora para os casos de concessões de terra que impliquem reassentamentos. O artigo 31 da Lei de Minas indica os elementos que devam ser tomados em conta no cálculo da justa indemnização.

Artigo 11
(Inspeção)

1. *A actividade mineira está sujeita à inspecção visando garantir o uso e aproveitamento seguro, racional e sustentável dos recursos minerais.*

2. (...)

3. (...)

NOTA:

Como na Lei de Minas, acrescentou-se ao número 1 a expressão “sustentável”, o que é salutar do ponto de visto ambiental. Contudo, foi tirada do número 3, alínea f) a especificação do poder de fiscalização de normas e técnicas de segurança, higiene e protecção ambiental. Tendo-se ficado por uma formulação genérica “observância dos regulamentos e normas genéricas” porder-se-á considerar que se pretende atribuir poderes mais amplos à Inspeção, mas será difícil evitar uma certa ambiguidade quanto aos possíveis campos de intervenção.

Deve-se ter presente que a actual Lei de Minas, à semelhança do que acontecia com a anterior, prevê um capítulo específico sobre “gestão ambiental da actividade mineira”.

Artigo 12
(Direitos no exercício da função)

Os inspectores e técnicos, quando em serviço e sempre que necessária ao desempenho das suas funções, para além de outros direitos previstos na lei geral, gozam dos direitos e prerrogativas seguintes:

a) (...)

b) (...)

c) (...)

d) (...)

e) (...)

f) (...)

~~g) Subsídio de risco nos termos legais~~

NOTA:

Foi retirado o subsídio de risco como um dos direitos dos inspectores.

Artigo 14

(Monitoria e Avaliação)

1. A actividade mineira está sujeita à monitoria e avaliação visando garantir a qualidade e fidelidade da informação e dos dados gerados dos trabalhos de prospecção e pesquisa de recursos minerais.

2. A actividade de monitoria e avaliação dos trabalhos de prospecção e pesquisa compreende:

a) análise de Programas de Trabalho e de Relatórios Anuais de Actividades submetidos pelos titulares mineiros ao Instituto Nacional de Minas;

b) visita às áreas dos títulos mineiros para confrontação dos dados constantes nos Programas de Trabalhos e nos Relatórios Anuais e/ou Finais de Actividades, e

c) recolha de amostras, exemplares de rochas, minérios, seus concentrados, rejeitos e resíduos, para fins de testes, análises ou verificação da conformidade dos resultados constantes nos relatórios submetidos.

3. Os titulares mineiros obrigam-se a prestar, aos funcionários do Instituto Nacional de Minas e da Direcção Nacional de Geologia todo o apoio necessário para levarem a cabo as suas funções de monitoria e avaliação.

4. Compete à Direcção Nacional de Geologia, o controlo do cumprimento das normas de realização das actividades de prospecção, pesquisa e cálculo de reservas de recursos minerais.

NOTA:

Paralelamente à inspecção, prevê-se a realização de trabalhos de monitoria e avaliação da actividade mineira. São reconhecidas funções específicas ao Instituto Nacional de Minas e à Direcção Nacional de Minas. O Instituto foi criado pela Lei de Minas, que também lhe atribui algumas competências (artigo 26). O mesmo artigo atribui ao governo poderes para definir as demais competências, a organização e o funcionamento do Instituto.

O Estatuto da Direcção Nacional de Minas deverá estar em conformidade com essa competência de controlo do cumprimento das normas de realização das actividades de prospecção, pesquisa e cálculo de reservas de recursos minerais.

Artigo 15
(Tipos de Monitoria)

1. A monitoria e avaliação referidas no artigo 14 classificam-se em ordinária ou extraordinária.
2. A monitoria e avaliação ordinária tem como objectivo proceder a verificação e controlo do progresso das actividades de prospecção e pesquisa.
3. A monitoria e avaliação são extraordinárias quando realizadas:
 - e) em circunstâncias excepcionais para confrontar dados constantes em relatórios anuais/finais;
 - f) por determinação superior;
 - g) para fazer face à solicitação pontual; e
 - h) em virtude de queixa ou denúncia.

Artigo 16
(Propriedade de dados)

1. Os relatórios, dados ou outra informação produzida no âmbito da actividade de prospecção e pesquisa, extracção ou outra actividade relacionada, constitui propriedade do Estado.
2. Compete à Direcção Nacional de Geologia a guarda das cópias de relatórios, bem como de todos os dados geológicos em bruto colhidos incluindo os geoquímicos, geofísicos, geocronológicos, fotografias aéreas, Digital Elevation Model (DEM) ou outra informação produzida no âmbito das actividades de prospecção e pesquisa, extracção mineira ou outra actividade relacionada.
3. Os dados sob a guarda da Direcção Nacional de Geologia resultantes das actividades de prospecção e pesquisa, extracção mineira ou outra actividade relacionada ao abrigo de título mineiro só podem ser divulgados 90 (noventa) dias após a data de extinção do título mineiro.
4. Os dados (mapas geológicos, dados geofísicos e geoquímicos, entre outros) colhidos por via de investigação geológica realizada por entidade do Estado apenas serão fornecidos aos interessados mediante o pagamento de taxas administrativas.
5. As amostras geológicas, incluindo testemunhos de sondagem, extraídas no âmbito de actividades de prospecção e pesquisa deverão ser depositadas no Armazém Nacional de Amostras Geológicas e poderão ser divulgadas mediante o consentimento prévia do titular ou 90 (noventa) dias após a data de extinção do título mineiro.
6. O Armazém Nacional de Amostras Geológicas poderá, a pedido do titular mineiro e mediante o pagamento de uma taxa fixada pela Direcção Nacional de Geologia, armazenar durante a vigência da Licença de Prospecção e Pesquisa do titular mineiro, amostras colhidas ao abrigo da respectiva licença.

NOTA:

Nos termos da anterior Lei de Minas (artigo 33 da Lei nº 14/2002, de 26 de Junho), uma das garantias do investimento consistia precisamente na protecção jurídica da propriedade sobre

bens e direitos, incluindo os direitos de propriedade intelectual resultantes dos investimentos autorizados e realizados na actividade mineira, ao abrigo do título mineiro. Neste âmbito, a expropriação de bens ou direitos só poderia ocorrer a título excepcional para salvaguardar interesses públicos relevantes, mediante o pagamento de uma indemnização aos titulares de direitos. No entanto, o Regulamento de 2006 (ainda em vigor) afirma que “*qualquer relatório, dado ou outra informação produzida na vigência do respectivo título mineiro constitui propriedade do Estado*”(artigo 114).

A actual Lei de Minas confirma esse regime, considerando que são propriedade do Estado os dados produzidos ao abrigo qualquer tipo de título mineiro (artigo 14).

A proposta de Regulamento reproduz a Lei de Minas, prevendo as condições e limites temporais para a divulgação de dados, assim como atribuído à Direcção Nacional de Minas e ao Armazém Nacional de Amostras Geológicas a função de guarda de cópias de relatórios, dados geológicos em bruto (e outros) e de amostras, respectivamente.

Questionamo-nos se não haverá contradição entre os números 5 e 6 do artigo 16 da proposta de Regulamento, dado que o primeiro parece impôr uma obrigação; e o último confere uma mera faculdade ao titular mineiro. Se os dados resultantes da actividade mineira são do Estado, somos de opiniao que deveria a solução do número 5 é a mais acertada.

Artigo 17

(Taxas)

1. *A tramitação dos pedidos de títulos mineiros e autorizações, está sujeita ao pagamento das taxas, estabelecidas no Anexo 9 do presente Regulamento.*
2. *A emissão, o alargamento ou redução de área, a prorrogação e a transmissão de títulos mineiros, estão sujeitos ao pagamento das taxas estabelecidas no Anexo 9 do presente Regulamento.*
3. *Compete aos Ministros das Finanças e dos Recursos Minerais efectuar a actualização dos valores das taxas referidas no número anterior.*
4. *As taxas referidas no presente artigo serão pagas na Recebedoria de Fazenda da area fiscal respectiva.*
5. *As taxas referidas no número anterior serão distribuídas da seguinte forma:*
 - a) *20% para o Estado;*
 - b) *40% para e Institute Nacional de Minas e*
 - c) *40% para o Instituto Geológico-Mineiro.*

NOTA:

Os números 1 e 2 parecem ser repetitivos, sendo possível conciliar as redacções num único número.

Não há alterações substanciais em relação ao Regulamento em vigor. Simplesmente o Estado reparte a receita que lhe destinava na totalidade por duas instituições também do Estado, nomeadamente o Instituto Nacional de Minas e o Instituto geológico Mineiro.

Artigo 18

(Prestação de Caução)

1. *Para garantir o cumprimento dos termos e condições constantes dos títulos mineiros e/ou contratos mineiros, os titulares e/ou seus operadores estão sujeitos à prestação de uma garantia financeira.*

2. *A garantia financeira referida no número anterior pode ser realizada através de uma garantia bancária constituída em Moçambique ou depósito em dinheiro, incondicional e irrevogável, a favor do Ministério que superintende a área dos recursos minerais, numa conta bancária aberta exclusivamente para esse fim.*

3. *O montante da garantia financeira tem como base:*

a) *para prospecção e pesquisa, 2% do orçamento previsto no Programa de Trabalhos, valor a ser revisto de dais (2) em dais (2) a nos;*

b) *para certificado mineiro, 2% do valor do investimento previsto na avaliação técnico-económica;*

c) *para licença de processamento e licença de tratamento mineiro, 1% do valor do investimento previsto no estudo de viabilidade económica; e*

d) *para concessão mineira, 2% do valor do investimento previsto no estudo de viabilidade económica.*

4. *A prova de pagamento da garantia financeira deve ser apresentada no Instituto Nacional de Minas no acto de levantamento do título mineiro ou na data da assinatura do contrato mineiro.*

5. *A garantia financeira pode ser levantada:*

a) *para prospecção e pesquisa, após a apresentação do relatório geológico final e verificação do cumprimento dos termos e condições constantes do título mineiro ou contrato mineiro.*

b) *para certificado mineiro, após o início da produção mineira; e*

c) *para concessão mineira, licença de processamento e licença de tratamento mineiro, após o início da produção mineira.*

6. *A garantia financeira pode ser accionada pelo Estado em caso de incumprimento dos termos e condições constantes dos títulos mineiros e/ou contratos mineiros que implique a revogação do respectivo título mineiro.*

NOTA:

A Lei de Minas prevê que os titulares prestem uma garantia financeira, para assegurar o cumprimento dos termos e condições constantes nos título (artigo 17).

A proposta de Regulamento reduz substancialmente o valor percentual da garantia a ser prestada, o que se traduz num benefício para os investidores.

Deveria estar prevista a possibilidade de, à semelhança do que está estabelecido na Lei das PPPs, os investidores poderem apresentar garantias bancárias corporativas (das empresas afiliadas ou commumente das empresas mãe/sede) e/ou seguros ou outros instrumentos que tenham e produzam o mesmo efeito jurídico e prático.

Artigo 19

(Desenvolvimento da Actividade Industrial)

- 1. O Governo pode requisitar ao titular mineiro a compra do produto mineiro a preço de mercado, para seu uso na indústria local, sempre que os interesses comerciais do país o exijam.*
- 2. O Ministro que superintende a área dos recursos minerais pode mediante notificação entre 1 e 31 de Julho de cada ano, solicitar que o titular mineiro venda ao Estado, a uma pessoa jurídica por si detida ou qualquer entidade moçambicana, a necessária produção mineira, para o ano civil subsequente.*

Artigo 20

(Aquisição de Bens e Serviços)

- 1. A aquisição pelos titulares mineiros de bens e serviços, no valor acima de 15.000.000,00MT (quinze milhões de Meticais) deve ser feita por concurso e este deve ser publicado nos meios de comunicação social, com maior incidência para os jornais de maior circulação do país.*
- 2. Na avaliação do concurso, deve ser tomada em consideração a qualidade dos bens, serviços, o preço, o prazo de entrega e as garantias oferecidas.*
- 3. O titular mineiro deve dar preferência aos produtos e serviços locais quando comparáveis, em termos de qualidade, aos produtos, materiais e serviços internacionais que estejam disponíveis em tempo e nas quantidades requeridas e quando o preço, incluindo impostos, não seja superior em mais de 10% (dez por cento) aos preços dos bens importados.*
- 4. As pessoas singulares ou colectivas estrangeiras que prestem serviços às operações mineiras devem associar-se às pessoas singulares ou colectivas moçambicanas, numa percentagem mínima de 20% (vinte por cento), nos termos a negociar pelas partes.*

5. Com vista a promoção do empresariado nacional, independentemente do concurso referido no número 1, o titular mineiro e seus operadores devem publicar no jornal nacional de maior circulação as suas necessidades em bens e serviços a serem adquiridos nos anos subsequentes.

6. Para efeitos do disposto no número anterior e tratando-se de pessoas singulares ou colectivas estrangeiras devem associar-s às pessoas singulares ou colectivas moçambicanas, cuja percentagem deve ser igual ou superior a 30% (trinta por cento).

NOTA:

Não estão definidas as regras que regulam os concursos públicos, estando regulados apenas os princípios gerais que os orientam. Que regras procedimentais deve ser observadas? Como assegurar a transparência? Dado que se impõem deveres aos titulares, especialmente com vista à promoção do empresariado nacional, haverá possibilidade de impugnação dos concursos? Em caso afirmativo, junto a que entidade e que procedimentos devem ser adoptados?

O número 6 não está claro, sobretudo se tivermos em conta o número 4. Para que efeitos será a associação a pessoas singulares e colectivas moçambicanas?

CAPÍTULO II
REGIME JURÍDICO DE TÍTULOS MINEIROS

Secção I

Disposições Gerais

NOTA:

Nada de substancial a assinalar.

Secção II

Licença de Prospecção e Pesquisa

NOTA:

Os pedidos continuam a ser dirigidos ao Ministro, embora passem a ser submetidos ao Instituto Nacional de Minas (no lugar da Direcção Nacional de Minas).

Determinadas competências transitaram para o Instituto Geológico Mineiro (proceder à verificação e análise do valor económico das amostras ou produtos minerais e emitir a respectiva declaração) e para o Instituto Nacional de Minas (verificação dos dados fornecidos pelo titular devendo, em caso de conformidade, emitir uma guia de saída das amostras) – artigo 37 referente à exportação de amostras.

Nos termos do artigo 38 da proposta de Regulamento, o titular mineiro tem a obrigação de despender, no mínimo, de 80% do valor proposto no Programa de Trabalho anual para as actividades de prospecção e pesquisa. Trata-se de um mecanismo para assegurar que os fundos disponíveis sejam efectivamente aplicados nas actividades a que se destinam e a que se refere o respectivo título. Complementar a essa obrigação é a necessidade do titular mineiro submeter em cada ano (até 30 de Setembro) um Programa de Trabalhos e o respectivo orçamento, assim como (até 28 de Fevereiro) apresentar um relatório de actividades de pesquisa realizadas no ano anterior.

A forma e o conteúdo do relatório de pesquisa estão descritos no Anexo 1.

Secção III

Concessão Mineira

NOTA:

Como no caso da licença de prospecção e pesquisa, os pedidos continuam a ser dirigidos ao Ministro, embora passem a ser submetidos ao Instituto Nacional de Minas (no lugar da Direcção Nacional de Minas ou da Direcção Provincial).

A emissão da concessão mineira é precedida de parecer do Governo Provincial com jurisdição sobre a área (artigo 49, nº 3).

Por uma questão de transparência, e para evitar sucontratações e especulações que lhes estão associadas, a Lei de Minas (artigo 39) e a proposta de regulamento determinam que a concessão, como aliás a licença de prospecção, só possa atribuída a quem tenha capacidade técnica e financeira para levar a cabo as operações mineiras.

Os prazos de decisão foram alargados para seis meses (o prazo anterior era de dez dias) – artigo 50.

Para além das obrigações a que estão vinculados os demais titulares mineiros, o concessionário deverá constituir seguros que cubram os riscos de danos à mina, responsabilidade perante terceiros e acidentes de trabalho. Trata-se de uma medida importante, na medida em que a actividade mineira acarreta riscos. A expressão “nomeadamente” utilizada na proposta de Regulamento (artigo 54, nº 5) sugere que o titular poderá, nos termos da legislação aplicável, estar sujeito a constituição de outros seguros. De qualquer modo, dado que é conhecida a tensão entre a actividade mineira e a utilização/exploração sustentável dos recursos naturais, seria importante incluir expressamente a obrigação de constituir um seguro contra danos ambientais.

O titular da concessão deve anualmente submeter um Programa de Trabalhos e o respectivo orçamento, assim como o plano de vendas de produtos minerais. No caso do plano de vendas, será uma medida complementar para o controlo das receitas auferidas no âmbito da actividade mineira, o que se traduz num contributo importante para assegurar a transparência. Além do mais, deverá o titular submeter relatórios anuais.

Foi elevada a exigência quanto ao nível de produção de acordo com a capacidade aprovada no Plano de Lavra, não podendo aquele ser inferior a 50% durante cinco anos consecutivos, sem a devida fundamentação, sob pena de revogação da concessão mineira (artigo 57). O Regulamento fixa um limite mínimo relativamente baixo (20%). Aquela exigência obriga a um maior impulso da actividade mineira, estando em consonância com o requisito da capacidade técnica e financeira como condição fundamental para a atribuição do título.

Secção IV
Água Mineral

Artigo 61

(Atribuição de Licença de Prospecção e Pesquisa)

O pedido da Licença de Prospecção e Pesquisa de água mineral obedece, com as necessárias adaptações, aos requisitos estabelecidos nos artigos 28 e seguintes.

NOTA:

Parece-nos haver um lapso na redacção do artigo 61, querendo referir-se aos artigos 30 e seguintes, relativos à secção “Licença de Prospecção e Pesquisa.”

No caso da água mineral colocam-se especiais preocupações no que respeita a possíveis danos ambientais e problemas de saúde pública. Precisamente por isso, a concessão mineira para pesquisa e prospecção de água mineral está dependente de um parecer favorável das entidades que superintendem os sectores da água e da saúde. A concessão em causa está, por isso sujeita às regras estabelecidas no regulamento sobre a qualidade das águas engarrafadas, destinadas ao consumo humano. Ademais, a proposta de Regulamento determina que, por um lado, a pesquisa e prospecção de água mineral só possa realizar-se em área que se comprove não haver possibilidade de contaminação, química ou bacteriológica, por águas superficiais ou instalações já existentes. E, por outro lado, que a prospecção e pesquisa deve ser planeada e projectada de modo a evitar qualquer tipo de poluição imediata ou futura dos terrenos e águas no local onde é realizada (artigo 65). Este regime já vigora no actual Regulamento, sendo salutar a sua continuidade.

Como no caso dos títulos vistos anteriormente, o pedido de concessão mineira para exploração de água mineral é dirigido ao Ministro e submetido ao Instituto Nacional de Minas.

Secção V

Licença de Tratamento Mineiro

NOTA:

Prevista na nova Lei de Minas (artigos 56 e seguintes). Já estava previsto na lei anterior (de 2002).

Sem nada de substancial a comentar, que não tenha sido dito em relação aos demais títulos, dado que os procedimentos, direitos e obrigações são semelhantes.

Secção VI

Licença de Processamento Mineiro

NOTA:

Sem nada de substancial a comentar, que não tenha sido dito em relação aos demais títulos, dado que os procedimentos, direitos e obrigações são semelhantes.

CAPÍTULO III
MINERAÇÃO DE PEQUENA ESCALA

Secção I

Certificado Mineiro

Artigo 99

(Características e Limitações)

1. O Certificado Mineiro é atribuído a pessoa nacional, singular ou colectiva, com capacidade jurídica e que prove possuir capacidade técnica e financeira para realizar operações mineiras de pequena escala.
2. Para efeitos do disposto no número anterior, consideram-se pessoas nacionais:
 - a) Pessoa singular de nacionalidade Moçambicana; e
 - b) Pessoa colectiva constituída e registada em Moçambique, com sede e direcção efectiva em território nacional, e cujo capital seja maioritariamente moçambicano.
3. O titular de certificado mineiro tem o direito de realizar operações mineiras de pequena escala.
4. Consideram-se operações mineiras de pequena escala aquelas que:
 - a) não excedam, em caso de extracção de recursos minerais para construção, uma produção anual bruta de 100.000 toneladas;
 - b) que não excedam, em caso de exploração de metais preciosos, uma produção anual bruta de 12kg e, em caso de gemas, uma produção anual bruta de 250kg; e
 - c) não tenham trabalhos subterrâneos de mais de 20 metros de profundidade ou galerias com mais de 50 metros de comprimento e, empreguem mais de 15 trabalhadores nas frentes de produção.

NOTA:

O certificado mineiro é emitido apenas para a cidadãos moçambicanas ou sociedades comerciais que tenham a totalidade ou maioria de participações moçambicanas.

Para considerar mineração de pequena escala, o Regulamento em vigor utiliza um critério misto, nomeadamente, o lugar de desenvolvimento da actividade e as quantidades de recursos extraídos; dimensões da mina; e materiais utilizados na actividade (artigo 59). A actual proposta abandona esse critério, articulando o tipo de mineral com quantidades extraídas; e combinando as dimensões da mina e o número de trabalhadores.

O critérios da proposta de Regulamento parecem-nos ser mais objectivos e adequados para o acompanhamento da evolução tecnológica.

No actual Regulamento existe um requisito adicional, ao considerar mineração de pequena escala àquelas que não usem de forma intensiva produtos químicos tóxicos ou quaisquer outros reagentes.

É certo que a obrigação de preservar o ambiente é transversal a todos titulares mineiros. Também é certo que aquele “requisito” constitui um dever, e não propriamente uma característica da actividade em causa. Todavia, havendo registo de recurso à produtos químicos tóxicos na mineração de pequena escala, seria vantajoso que nalgum lugar estivesse expressmente prevista quela proibição.

Secção II

Senha Mineira

NOTA:

Nos termos da Lei de Minas de 2002, poderia ser detentora de senha mineira qualquer pessoa singular, de nacionalidade moçambicana, com capacidade jurídica que lhe possibilitasse realizar as operações pelo título em causa (artigo 6, nº 4). No entanto o respectivo Regulamento condiciona a atribuição da senha ao facto de se ser residente na área designada de senha mineira, devidamente comprovada pela autoridade local (artigo 75). Não estando prevista na lei, o Regulamento não poderia impôr esta limitação aos cidadãos.

Tanto a nova Lei de Minas, como a proposta de Regulamento – no nosso entendimento, bem - não condicionam a atribuição da senha à residência do requerente.

CAPÍTULO IV
AUTORIZAÇÕES

Secção I

RECURSOS MINERAIS PARA CONSTRUÇÃO

NOTA:

1) A Lei de Minas e a proposta de Regulamento respeitam as formas tradicionais de construção, não as condicionando à obtenção de título mineiro. Deste modo, evita-se que a formalização exigida nos processos de emissão de títulos se traduzam num bloqueio no acesso aos materiais por parte dos cidadãos.

2) Necessidade de articulação institucional no caso de obras públicas, no sentido de averiguar se nas áreas de construção existem minerais de interesse económico.

CAPÍTULO V
TRANSMISSÃO E REVOGAÇÃO
Secção I
Transmissão

NOTA:

1) A Entidade com competência para emitir ou atribuir o título, também tem competência para decidir sobre os pedidos de transmissão entre vivos, o que nos parece acertado.

2) Tanto o regulamento em vigor, como a proposta em análise, no geral condicionam a transmissão entre vivos ao preenchimento de requisitos para emissão ou atribuição do título por parte do transmissário, entre outros, *a prova de recursos técnicos e financeiros para a realização das operações mineiras; e a prova de experiência no sector mineiro.*

Em primeiro lugar, parece-nos que estes condicionantes deveriam estar previstos na Lei de Minas.

Segundo, a Lei de Minas, correctamente, prevê a possibilidade de transmissão de títulos, direitos, quotas, acções ou outras formas de participação. Naturalmente, como corolário do princípio da liberdade contratual, poderão inclusivamente ser transmitidas partes ínfimas do capital social que não permitam que o transmissário assuma posição de relevo na sociedade (na qual responderá na proporção da sua participação).

Terceiro, talvez fosse importante distinguir entre a titularidade de participações sociais e a gestão das sociedades. Na eventualidade de ser válida essa sugestão, entendemos que talvez fosse desajustado exigir que o transmissário tenha experiência no sector mineiro. E isto partindo também do pressuposto que a exigência de “recursos técnicos” significa “recursos técnicos instalados para a actividade” e não necessariamente o perfil do titular do título ou, neste caso, do transmissário.

Quarto, não nos parece que haja fundamentos materiais que justifiquem um regime mais restritivo de transmissão entre vivos do que a transmissão por morte (que, em princípio, é livre).

Secção II
Revogação

NOTA:

Sem nada de substancial a assinalar. Estão previstas na Lei e na proposta de Regulamento (precisamente como acontece com o Regulamento ainda em vigor) as circunstâncias que fundamentam a revogação de títulos mineiros. Estão também previstas regras processuais básicas.

CAPÍTULO VI

INVESTIMENTO DIRECTO

NOTA:

Não há alterações significativas no que respeita às formas de investimento.

É de realçar o facto de se considerar investimento directo também a cedência de direitos relativos ao uso da terra aos cidadãos moçambicanos participarem, o que amplia as oportunidades de participação do empresariado nacional nas actividades mineiras (artigo 65 da Lei de Minas; e artigo 133 da proposta de Regulamento). A Lei de 2002 já consagrava esta prerrogativa.

A Lei de Minas reafirma o regime da lei anterior no que respeita à consagração de garantias de segurança e protecção jurídica da propriedade sobre bens e direitos, incluindo os direitos de propriedade intelectual (artigo 66). Como corolário dessas garantias, a expropriação dos bens só é permitida em casos excepcionais, para salvaguardar interesses públicos, mediante o pagamento de uma indemnização justa.

CAPÍTULO VII

INFRACÇÕES

NOTA:

A proposta de Regulamento prevê um conjunto de infracções e respectivas sanções. Não estando essas mesmas infracções previstas na Lei de Minas, entendemos que esta deveria remeter para o Regulamento a concretização dessa matéria.

Parte III. Necessidade de Regulamentação

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

- Procedimentos para a obtenção de autorizações para a extracção de recursos minerais para construção de obras de interesse público, investigação geológica; e remoção de fósseis ou achados arqueológicos;
- Termos do contrato mineiro;
- Termos do contrato mineiro;
- Termos e condições do exercício de direitos sobre os dados obtidos em resultado de uma actividade ou operação mineira;
- Termos e condições de utilização dos recursos minerais para a cogeração de energia, visando alcançar a segurança energética nacional ou produzir matéria-prima para a indústria transformadora e outras aplicações;
- Procedimentos relativos à aquisição de bens ou serviços acima de determinado valor, por parte dos titulares mineiros;
- Critérios de pagamento de uma justa indemnização às famílias ou comunidades reassentadas em consequência de uma concessão mineira;
- Regime do trabalho mineiro;
- Colheita, remoção, transporte e exportação de exemplares e amostras;
- Normas de segurança e saúde para as actividades geológico-mineiras;
- Procedimentos para a comunicação de descobertas de minerais ao governo;
- Comercialização da produção mineira no país;
- A compra e a venda de produtos minerais que não resulte de actividade mineira conduzida ao abrigo da concessão mineira, certificado mineiro e senha mineira (a lei prevê a necessidade de aprovação de um regulamento específico);
- Termos e condições do investimento directo por cedência de direitos de utilização de tecnologia patenteada e de marcas registadas; e
- Termos e condições de atribuição de recompensa por colaboração para a apreensão de minerais traficados.