

LEIS DE PETRÓLEO, MINAS E DO CONTEÚDO LOCAL

Reformas estruturantes do sector extractivo propostas pelo Presidente da República podem ser aprovadas hoje pela Assembleia da República sem debate público alargado

- As propostas de Lei foram submetidas à Assembleia da República no dia 27 de Abril e deverão ir a debate em plenária nesta quinta-feira, 7 de Maio, menos de duas semanas para socialização e debate. Trata-se das propostas de revisão das Leis de Petróleo, Minas e do Conteúdo Local.



O agendamento, com “carácter de urgência”, das reformas foi solicitado pelo Presidente da República, Daniel Chapo, na semana passada. Segundo o comunicado da Presidência da República sobre o assunto, as iniciativas têm como objectivo assegurar que os recursos naturais do país se convertam em “alavancas efectivas” de desenvolvimento económico e social.

Trata-se de reformas há muito tempo necessárias, não apenas para actualizar o quadro de governação do sector extractivo, que per-

manece materialmente estagnado há cerca de uma década, mas também para reforçar as salvaguardas legais e regulatórias, de modo a que os recursos naturais se transformem, efectivamente, em desenvolvimento partilhado e sustentável para os moçambicanos.

Neste texto, analisamos os aspectos mais gerais do processo de reforma em curso e, de forma mais detalhada, a proposta de revisão da Lei de Petróleos. As Leis de Minas e de Conteúdo Local serão analisadas nos próximos textos desta série.

1. Por que discutir “em cima do joelho” reformas tão importantes?

Desde a sua submissão na semana passada, as propostas têm sido circuladas e discutidas em vários fóruns com actores relevantes do sector e não há dúvidas: as reformas são necessárias e oportunas. Entretanto, o mesmo alinhamento parece não existir sobre a forma como o processo está a ser conduzido.

Segundo informações a que tivemos acesso, o parlamento está pressionado a aprovar as propostas na generalidade e especialidade ainda esta semana. Isto significa menos tempo para um debate informado sobre as referidas reformas. O que é, no mínimo, estranho, considerando o seu carácter estrutural.

Mas por que a urgência? Esta é a pergunta feita repetidas vezes e que permanece sem resposta. Os próprios parlamentares parecem não estar claros sobre as razões da “urgência”, limitando-se a reiterar que as propostas devem ser aprovadas esta semana.

A forma como este processo está a ser conduzido é problemática e não é conhecida, pelo menos publicamente, a sua *rationale*. Se a Presidência da República levou o tempo que julgou necessário para produzir as propostas e submetê-las, por que a Assembleia da República (AR) não pode ter o mesmo privilégio para fazer uma discussão mais informada e auscultar todas as partes interessadas?

São menos de duas semanas entre a data de submissão e a data pretendida para aprovação.

Está claro que, com as restrições de tempo, a AR tem poucas margens para realizar um debate informado sobre estas matérias técnicas e estruturais, com impacto directo no futuro económico, social e ambiental do país. Criam-se, à partida, limitações, para que os parlamentares compreendam integralmente o alcance das alterações propostas e apresentem contribuições à altura da sua responsabilidade legislativa, principalmente considerando que boa parte deles são estreitantes e não participaram dos debates promovidos em legislaturas anteriores sobre a governação do sector do extractivo no país.

Além do risco de transformar o debate parlamentar num exercício formal de aprovação, e não num espaço substantivo de escrutínio público, a “urgência” injustificada vai excluir vozes e perspectivas de vários actores relevantes, principalmente das comunidades afectadas pela extracção de recursos naturais. As mesmas comunidades que vivem directamente os impactos da exploração mineira, petrolífera e de gás, incluindo perda de terras, reassentamentos problemáticos, degradação ambiental, conflitos sociais e fraca participação nos benefícios dos projectos.

Não estão em causa as reformas *per se*. Aliás, como teremos oportunidade de analisar neste e nos textos subsequentes, há sim mérito nas propostas feitas. O problema está, sim, na forma como o processo está a ser gerido.

2. Proposta de Revisão da Lei de Petróleos: Que inovações?

A actual Lei dos Petróleos, aprovada pela Lei n.º 21/2014, de 18 de Agosto¹, foi adoptada num contexto em que Moçambique procurava consolidar o quadro jurídico para atrair investimento, organizar a pesquisa e produção de hidrocarbonetos e dar resposta às descobertas de gás natural na Bacia do Rovuma. Mais de uma década depois, o sector mudou significativamente: os projectos tornaram-se mais complexos, as expectativas de receitas aumentaram, os riscos sociais, ambientais e de segurança ganharam maior visibilidade, e a discussão sobre conteúdo local, industrialização, transição energética e partilha de benefícios tornou-se mais urgente.

Por isso, a revisão da lei é necessária e oportuna.

A proposta de revisão introduz inovações relevantes, entre as quais se destacam o reforço da participação do Estado nas operações petrolíferas; a atribuição de maior centralidade à ENH como representante exclusivo do Estado; o fortalecimento do INP como autoridade reguladora; a previsão de uma quota de petróleo e gás para o mercado doméstico; a introdução de regras sobre direitos humanos, justa indemnização e reassentamento; a inclusão da Captura, Utilização e Armazenamento de Dióxido de Carbono no quadro legal e a previsão de maior transparência sobre contratos e pagamentos.

Reforço da Participação do Estado

O número 3 do artigo 21 da proposta estabelece que o Estado reserva-se o direito de deter um interesse participativo mínimo de 15%, sem prejuízo de percentuais superiores em áreas de elevada prospectividade geológica, enquanto os números seguintes apontam para o financiamento da participação estatal pelas concessionárias até ao início da produção, em regime de *free carry*.² Esta opção pode ser positiva para reforçar a soberania económica, aumentar a apropriação nacional dos benefícios dos recursos naturais e reduzir a exposição financeira inicial do Estado em projectos de alto custo e elevado risco. Em articulação com os artigos 25 e 26, que reforçam o papel da ENH como representante exclusivo do Estado e entidade com competências nas várias fases da cadeia petrolífera, a proposta procura criar uma presença estatal

mais forte no sector.

Entretanto, o artigo 21 não clarifica suficientemente o tratamento dos custos associados à participação do Estado. Esta omissão é particularmente relevante porque a própria disposição prevê que a participação estatal financiada pelas concessionárias possa chegar até 40%. A questão central é saber se este nível de participação será economicamente exequível e em que condições. Se a participação for integralmente carregada, sem uma metodologia clara de tratamento dos custos, poderá tornar os projectos excessivamente onerosos para os investidores e afectar a sua bancabilidade. Em resposta, as empresas poderão procurar compensações noutros pontos do contrato, designadamente através de maior recuperação de custos, cláusulas de estabilidade mais rígidas ou prazos contratuais mais longos.

Mais gás para o mercado doméstico

A Lei n.º 21/2014 já previa, no antigo artigo 35, que uma quota não inferior a 25% do petróleo e gás produzidos no território nacional fosse dedicada ao mercado nacional. A diferença é que a nova proposta, no artigo 36, procura densificar

essa obrigação ao referir expressamente o Gás Natural Liquefeito, ao estabelecer que a quota deve ser prevista no Plano de Desenvolvimento aprovado, ao determinar que o preço doméstico deve ser ajustável e abaixo do valor do mer-

¹ Alterada de forma pontual pela Lei n.º 16/2022, de 19 de Dezembro

² Free carry é um mecanismo pelo qual o Estado ou a empresa estatal participa num projecto petrolífero sem financiar directamente, numa fase inicial, a sua quota-parte dos custos de pesquisa, desenvolvimento ou investimento. Esses custos são suportados pelos demais parceiros do projecto, geralmente as empresas concessionárias, podendo ou não ser recuperados posteriormente nos termos definidos no contrato.

cado internacional, e ao introduzir uma nova obrigação: a alocação doméstica de 100% do condensado.

O ponto mais importante está, portanto, menos na quota de 25% e mais na tentativa de tornar o gás condensado instrumento de industrialização. Ainda assim, a experiência dos últimos dez anos mostra que a existência de uma quota doméstica na lei não foi suficiente para criar uma estratégia efectiva de industrialização baseada no gás. Apesar das reservas existentes, Moçambique ainda não consolidou cadeias industriais significativas ancoradas no gás, seja em fertilizantes, petroquímica, energia competitiva para a indústria ou transformação produtiva. O desafio continua a ser transformar a obrigação

legal em projectos concretos.

A obrigação de alocar 100% é a novidade mais interessante. Esta é mais uma tentativa de garantir maior disponibilidade de matéria-prima para industrialização no mercado interno. Mas a pergunta é: temos a capacidade para absorver, armazenar, refinar, transformar ou comercializar todo esse condensado? Se esta capacidade não foi criada, corremos o risco de criar ineficiências, perdas económicas e pressão logística. Enquanto a capacidade não existe, a lei deve prever que o condensado seja prioritariamente destinado ao mercado doméstico, mas até ao limite da capacidade nacional efectiva de absorção e transformação, permitindo a exportação do excedente mediante autorização da entidade reguladora.

Promoção do empresariado nacional

A proposta de revisão amplia significativamente o regime de promoção do empresariado nacional previsto na Lei n.º 21/2014. Na formulação actual, o artigo 13 limitava-se a estabelecer que o Governo deveria criar mecanismos e definir condições de envolvimento do empresariado nacional nos empreendimentos de petróleo e gás, acrescentando apenas a obrigação de inscrição das empresas do sector na Bolsa de Valores de Moçambique. A nova proposta vai mais longe, ao prever mecanismos como o direito de preferência da ENH em áreas cujo período de vigência tenha terminado ou que tenham sido renunciadas, a participação de empresas nacionais na aquisição de áreas de pesquisa e produção, a abertura preferencial de parte das acções detidas por empresas do Estado a pessoas singulares e colectivas moçambicanas, e a reserva de áreas exclusivamente dedicadas a operadores nacionais com capacidade técnica e financeira.

Um aspecto curioso é que a Lei n.º 21/2014 já previa, no artigo 13(2), que “as empresas de

petróleo e gás devem estar inscritas na Bolsa de Valores de Moçambique”, mas essa formulação não significava necessariamente abertura de capital ao público ou venda de acções a moçambicanos; tratava-se de uma obrigação genérica de inscrição, cujo alcance prático sempre foi pouco claro.³ Por isso, na última década, esta previsão não se traduziu numa participação efectiva de moçambicanos como accionistas nos grandes projectos do sector extractivo.

A nova proposta desloca o foco para outra lógica: sempre que houver abertura de capital social, por via da Bolsa de Valores, de parte das acções detidas por empresas do Estado, deve ser preferencialmente assegurada a participação de pessoas singulares e colectivas moçambicanas. Ainda assim, a medida continua limitada, porque depende de uma decisão futura de abertura de capital, não define percentagem mínima de acções a disponibilizar, ou orientações claras sobre como o processo vai efectivamente acontecer.

Reforço do papel do regulador

Outro aspecto relevante é o reforço do papel do Instituto Nacional de Petróleo (INP), previsto nos artigos 23, 24 e 68. A proposta qualifica o INP como Autoridade Reguladora de Petróleo,

dotada de autonomia administrativa, financeira, patrimonial e técnica, com competências de supervisão, regulamentação, fiscalização e aplicação de sanções. Este reforço, no plano le-

³ A obrigação de inscrição na Bolsa de Valores de Moçambique levantava dúvidas quanto à sua compatibilidade com a natureza jurídica das sociedades envolvidas, muitas vezes constituídas como sociedades por quotas ou sociedades-veículo não vocacionadas para abertura pública de capital.

gal, é positivo porque o sector petrolífero exige uma entidade tecnicamente robusta, capaz de controlar custos recuperáveis, verificar volumes de produção, fiscalizar obrigações contratuais, monitorar planos de desenvolvimento e garantir maior disciplina na execução dos projectos. Num sector marcado por contratos complexos, grandes investimentos e elevada assimetria de informação entre Estado e concessionárias, a capacidade regulatória é tão

importante quanto a participação directa do Estado.

Esse reforço legal deve ser acompanhado pelo correspondente reforço institucional. Boa parte dos desmandos que se têm verificado no sector extractivo resulta precisamente da fragilidade do Estado, mormente do regulador, na monitoria dos contratos, na verificação de custos, na fiscalização ambiental e social e na resposta tempestiva a incumprimentos.

Captura, Utilização e Armazenamento de Dióxido de Carbono (CCSU)

A proposta prevê também a inclusão das actividades de Captura, Utilização e Armazenamento de Dióxido de Carbono (CCSU) no âmbito da Lei dos Petróleos, designadamente no artigo 41. Esta inclusão tem mérito, na medida em que reconhece a necessidade de reduzir emissões associadas às operações petrolíferas e de criar base legal para tecnologias que podem mitigar parte dos impactos climáticos da exploração de hidrocarbonetos. Também é positivo que o anteprojecto atribua ao INP competências para regular e fiscalizar estas actividades, pois a CCSU envolve riscos técnicos,

ambientais e financeiros que exigem supervisão pública especializada.

No documento de fundamentação do anteprojecto da Lei a que tivemos acesso, há uma tentativa forçada de apresentar a inclusão da CCSU como medida de transição energética. A CCSU pode ajudar a reduzir ou gerir emissões associadas às operações petrolíferas, mas não representa, por si só, uma transição energética. Trata-se de uma tecnologia de mitigação dentro da própria indústria fóssil, podendo até prolongar a exploração de petróleo e gás se não estiver integrada numa estratégia mais ampla.

Direitos humanos nas operações petrolíferas

Também notável é a introdução da obrigação dos titulares de direitos submeterem relatórios periódicos sobre a observância dos direitos humanos e permitirem monitorias nas áreas abrangidas pelas operações petrolíferas, conforme previsto no artigo 15. Esta inclusão é um grande ganho, porque reconhece que os projectos petrolíferos não geram apenas impactos económicos e ambientais, mas também riscos sociais e de direitos humanos, incluindo reassentamento, perda de meios de vida, conflitos laborais, actuação de forças de segurança, restrições à circulação e impactos sobre comunidades locais.

O problema é que a proposta fica incompleta. O artigo 15 não esclarece quem verifica e valida esses relatórios, se serão públicos e que consequências haverá em caso de violações graves. Sem estas garantias, o relatório pode transformar-se num exercício formal de autoavaliação das empresas, sem controlo independente e sem utilidade real para as comunidades. Por isso, a lei deve prever regulamentação específica sobre relatórios de direitos humanos, incluindo publicação obrigatória, verificação independente, participação das comunidades, mecanismos acessíveis de reclamação e sanções em caso de incumprimento ou violação grave.

Justa indemnização e reassentamentos

A proposta introduz uma inovação relevante no regime da justa indemnização ao prever, no artigo 7(3), que a compensação devida aos titulares de direitos pré-existentes ou às comunidades locais afectadas seja formalizada através

de um “Acordo Vinculativo” com o titular do direito de operações petrolíferas. Esta alteração procura dar maior força jurídica ao processo indemnizatório, afastando-o de soluções informais, promessas negociais ou memorandos de

fraca exigibilidade. O artigo 7(4) reforça esta orientação ao estabelecer que o Governo deve assegurar melhores termos e condições do acordo em benefício da comunidade, incluindo o pagamento da justa indemnização.

Trata-se de um avanço importante, entretanto, ainda limitado, porque o acordo continua a ser concebido essencialmente como um instrumento bilateral entre investidor e comunidade, deixando o Estado numa posição secundária de testemunha. Considerando a assimetria de poder entre concessionárias e comunidades, o acordo deveria ser tripartido, envolvendo obrigatoriamente o Estado, a concessionária e a comunidade afectada, cabendo ao Estado garantir a legalidade, equidade, transparência e fiscalização do cumprimento das obrigações assumidas.

Complementarmente, no artigo 8(2), a proposta protege as comunidades contra reassentamentos prematuros ao estabelecer que o reassentamento só deve ocorrer quando as pesquisas confirmem a disponibilidade dos recursos petrolíferos e a sua viabilidade para desenvolvi-

mento e produção. Ainda assim, a norma não resolve os impactos que podem ocorrer antes dessa fase, durante actividades de reconhecimento, prospecção, pesquisa sísmica, perfuração exploratória, abertura de vias de acesso, instalação de bases logísticas ou infraestruturas temporárias. Nesses casos, as comunidades podem sofrer restrições temporárias de acesso à terra, água, pesca, culturas, circulação, habitação ou outros meios de subsistência, mesmo sem existir ainda decisão de produção comercial.

Por isso, entende-se que a Lei devia distinguir claramente o reassentamento definitivo dos impactos temporários nas fases iniciais. O reassentamento definitivo deve ser proibido durante as fases de reconhecimento, prospecção e pesquisa, salvo em casos excepcionais, devidamente fundamentados e aprovados pelo Governo. Quando essas actividades causarem impactos temporários, devem ser obrigatórias medidas de consulta prévia, compensação justa e tempestiva, mitigação e restauração dos meios de vida das comunidades afectadas.

Integração da força maior na Lei

A introdução de um regime próprio de força maior no artigo 55 é um outro aspecto que merece destaque, porque esta matéria não estava expressamente prevista na Lei n.º 21/2014. A sua inclusão responde a uma fragilidade que ficou evidente na experiência “amarga” de Moçambique com o projecto Mozambique LNG da TotalEnergies, suspenso após o ataque a Palma, em 2021. Após o levantamento da força maior do projecto, em Novembro de 2025, a discussão passou a envolver a validação dos custos incorridos durante o período de suspensão, avaliados em mais de 4,5 mil milhões de dólares, bem como a prorrogação

do prazo do projecto por mais 10 anos.⁴

O mérito do artigo 55 está em procurar proteger o Estado contra a transferência automática de custos privados, estabelecendo que cada parte suporta os seus próprios custos e que o Estado não deve indemnizar nem reembolsar despesas incorridas pela concessionária. Contudo, a norma ainda precisa de maior precisão para evitar novas zonas de penumbra: deve esclarecer se os prazos contratuais ficam suspensos, se certos custos podem ser recuperáveis e se as obrigações de conteúdo local, direitos humanos, ambiente e segurança continuam em vigor.

Uma nova era, mas que ganhos os moçambicanos devem esperar?

O artigo 73 estabelece que os direitos adquiridos ao abrigo de contratos e concessões celebrados com base na Lei n.º 3/2001 e na Lei n.º 21/2014 continuam válidos, determinando que apenas os novos contratos, após o termo dos ac-

tuais, sejam executados nos termos da nova lei. Isto significa que boa parte das inovações mais ambiciosas da proposta, como novas regras sobre participação do Estado, free carry, gás para o mercado doméstico e conteúdo local, poderá

⁴ <https://aimnews.org/2025/11/19/auditoria-aos-custos-da-declaracao-de-forca-maior-no-projecto-lng-da-totalenergies/>

não afectar directamente os grandes projectos já em curso.

A proposta inaugura uma nova orientação para o sector, mas os seus efeitos mais transformadores serão, provavelmente, mais fortes nos contratos futuros do que nos projectos actualmente existentes. Esta opção protege a estabilidade contratual e evita conflitos com direitos adquiridos, mas também reduz as expectativas sobre ganhos imediatos para os moçambicanos. No caso dos grandes projectos em curso, o anteprojecto é omissivo sobre que novas obrigações se aplicam desde já e quais dependem de renegociação.

Ainda assim, os ganhos prováveis parecem estar sobretudo nas matérias de natureza e de interesse público, sobretudo se forem aplicadas de forma imediata e efectiva. Isto inclui maior fiscalização das operações, auditoria de custos recuperáveis, monitoria ambiental, relatórios de direitos humanos, controlo de dados de produção, verificação de obrigações sociais e maior

escrutínio sobre a execução contratual. São ganhos menos visíveis do que uma maior participação do Estado ou uma nova quota doméstica, mas podem ser decisivos para reduzir abusos, melhorar a transparência, proteger comunidades e evitar que o país perca receitas por falhas de fiscalização.

Portanto, aos moçambicanos, impõe-se uma leitura mais lúcida e realista. Esta revisão pode representar uma mudança importante no desenho futuro do sector, mas não deve ser apresentada como garantia imediata de transformação dos grandes projectos em curso. No curto e médio prazo, os benefícios dependerão menos das novas percentagens anunciadas e mais da capacidade do Estado de aplicar normas regulatórias, ambientais, sociais e de fiscalização aos projectos existentes. Sem essa capacidade, a “nova era” poderá produzir mais ganhos jurídicos e simbólicos do que benefícios materiais imediatos.





Construindo uma sociedade democrática que promove, protege e respeita os Direitos Humanos.

Building a democratic society that promotes, protects, respect human rights & transform people's lives.



INFORMAÇÃO EDITORIAL:

Propriedade: CDD – Centro para Direitos Humanos
Director: Prof. Adriano Nuvunga
Editor: André Mulungo
Autor: Gabriel Manguela
Layout: CDD

Contacto:
Rua Dar-Es-Salaam Nº 279, Bairro da Sommerschild, Cidade de Maputo.
Telefone: +258 21 085 797

 CDD_moz
E-mail: info@cddmoz.org
Website: <http://www.cddmoz.org>

PARCEIROS DE FINANCIAMENTO

