

A RELEVÂNCIA DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E O RESPECTIVO QUADRO JURÍDICO EM MOÇAMBIQUE

The importance of public-private partnerships and their legal framework in Mozambique

Edson da Graça Francisco Macuácu¹

Cláudio Izidro Batista Saite²

RESUMO

O artigo aborda a importância das Parcerias Público-Privadas (PPPs) na gestão financeira do Estado moçambicano. Destaca que a soberania e o funcionamento eficaz do Estado dependem do respeito às normas que orientam suas ações, especialmente na Administração Pública e na alocação de recursos financeiros para garantir segurança, justiça e bem-estar. As PPPs surgem como instrumentos complementares para suprir necessidades coletivas, especialmente em projetos de grande dimensão. Contudo, o texto também alerta para desafios como a corrupção e a necessidade de garantir probidade pública, questionando quais medidas podem assegurar que as PPPs atendam ao interesse público sem desvios éticos. Além disso, discute os critérios de seleção de parceiros privados e a evolução do regime jurídico das PPPs em Moçambique, incluindo a Lei n.º 15/2011, que reformulou a regulamentação dessas parcerias. Exemplos históricos, como a concessão da EN4, ilustram o impacto das mudanças legislativas na prática.

Palavras-chave: parceria público-privada, relevância, eficácia, regime jurídico.

ABSTRACT

The article discusses the importance of Public-Private Partnerships (PPPs) in the financial management of the Mozambican state. It emphasizes that the sovereignty and effective functioning of the state depend on respect for the rules that guide its actions, especially in public administration and in the allocation of financial resources to guarantee security, justice and well-being. PPPs are emerging as complementary instruments to meet collective needs, especially in large-scale projects. However, the text also warns of challenges such as corruption and the need to guarantee public probity, questioning what measures can ensure that PPPs serve the public interest without ethical deviations. It also discusses the criteria for selecting private partners and the evolution of the legal regime for PPPs in Mozambique, including Law 15/2011, which reformulated the regulation of these partnerships. Historical examples, such as the EN4 concession, illustrate the impact of legislative changes in practice.

Keywords: public-private partnership, relevance, effectiveness, legal regime.

Sumário: 1. Contextualização sobre as PPPs: dimensão histórica. 1.1 Perspectiva histórica internacional. 1.2 Emergência das PPPs no contexto económico moçambicano em especial. 2. Conceitualização e tipologia das PPPs. 3. A relevância das PPP'S nas finanças públicas em Moçambique.

1 Doutor em Direito, Docente Universitário e Advogado. Pós-Doutorando em Direito na Universidade de Lisboa. Orcid: 0000-0002-7727-8516, e-mail: macuacua.edson@gmail.com.

2 Mestrando em Direito Administrativo na Universidade Católica de Moçambique, Pós-graduado em Advocacia Trabalhista e Previdenciária na Universidade de Santa Cruz do Sul do Brasil e Advogado.

4. O quadro jurídico das PPPs e as garantias materiais da sua constituição e operacionalização em Moçambique. 4.1 Do quadro jurídico instituído. 4.2 Garantias materiais da constituição e operacionalização dos empreendimentos das PPPs em Moçambique. 4.3 Das garantias materiais. 4.3.1 O controlo interno. 4.3.2 Insuficiência do controlo externo vigente. 5. Conclusão. Referências.

Summary: 1. *Contextualization of PPPs: historical dimension; 1.1 International historical perspective; 1.2 Emergence of PPPs in the Mozambican economic context. 2. Conceptualization and Typology of PPPs. 3. The relevance of PPPs in public finance in Mozambique. 4. The legal framework of PPPs and the material guarantees for their constitution and operation in Mozambique; 4.1 The Established Legal Framework; 4.2 Material guarantees for the constitution and operation of PPPs projects in Mozambique; 4.3 Material guarantees; 4.3.1 Internal control; 4.3.2 Insufficiency of the current external control. 5. Conclusion. References*

1 CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE AS PPPS: DIMENSÃO HISTÓRICA.

1.1 Perspectiva Histórica Internacional.

As Parcerias Público-Privadas, segundo Benjamin Zymler e Guilherme Henrique de la Rocque Almeida (2005), têm a sua origem mais remota nas concessões, com um grau de complexidade relativamente superior ao da concessão, devido à distribuição de responsabilidade e ao estabelecimento de contrapartida financeira para o risco de longo prazo assumido pelas partes, particularmente pelo parceiro privado, dada a sua natureza. Os autores fundamentam a sua doutrina baseando-se no fato de ter ocorrido na Europa, no século XII, associações de capitais reais com os de particulares, tendo, como exemplo, a parceria realizada pelo rei da Inglaterra com um banco italiano, por meio da qual o banco abriu uma mina de prata e, após explorá-la por um período predeterminado, entregou-a ao governo inglês.

Não obstante a visão de Zymler e Almeida, deve-se frisar que, historicamente, há indicações de que os primeiros contratos de PPPs surgiram na Inglaterra sob a administração de John Major, e que o programa de parceria inglês, conhecido como *Private Finance Initiative* (PFI), foi lançado em 1992 para viabilizar projetos públicos por meio de financiamento privado.

Nos séculos XVIII e XIX, passaram a prevalecer as ideias neoliberais, que defendiam a não intrusão do Estado na vida econômica, em oposição à teoria keynesiana de bem-estar social, enfraquecida devido à crise do *Welfare State*. Segundo os teóricos neoliberais, caberia à Administração Pública apenas a tarefa reguladora, o que permitiu um notável desenvolvimento dessas parcerias (Zymler e Almeida, 2005, p. 230).

Nas últimas décadas do século XX, as Parcerias Público-Privadas difundiram-se por vários países, devido à necessidade de controlar as despesas públicas, evitando a perpetuação dos déficits orçamentários. Além disso, procurou-se redimensionar o

equilíbrio entre as atribuições dos setores público e privado (Ibidem, p. 230).

Dário Moura Vicente (apud Pequenino, 2017, p. 28) refere que a crise do *Welfare State* e a necessidade, dela decorrente, de conter a despesa pública reconduziram à preferência, em muitos países, pela execução de certas infraestruturas públicas por meio das PPPs.

Nas últimas décadas do século XX, as Parcerias Público-Privadas difundiram-se por vários países, dentre os quais Moçambique não foi exceção, devido à necessidade de controlar as despesas públicas, evitando a perpetuação dos déficits orçamentários. Além disso, procurou-se redimensionar o equilíbrio entre as atribuições dos setores público e privado (Pequenino, 2017, p. 230).

1.2 Emergência das PPPs no Contexto Econômico Moçambicano em Especial

Em Moçambique, a abertura para a cooperação entre os setores público e privado tem como marco histórico o ano de 1987, quando o país fez a transição do projeto socialista de desenvolvimento, baseado numa economia centralmente planificada, para uma economia voltada para o mercado. Essa transição se explica pelos efeitos da guerra de desestabilização, na década de 80, e pela falta de recursos financeiros para suportar importações de bens essenciais à satisfação das necessidades dos moçambicanos. Foi nesse contexto que, em 24 de setembro de 1984, Moçambique aderiu às instituições de Bretton Woods, designadamente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

Portanto, foi num quadro de escassez de recursos financeiros, da reforma da economia centralmente planificada para uma economia de mercado e das influências dos países da OCDE que Moçambique efetivamente abraçou as PPPs, tendo antes começado com os contratos de concessão no final da década de 90 (Pequenino, 2017).

Importa ainda referir que a problemática das PPPs em Moçambique foi objeto de uma conferência denominada “Parceria Público-Privada em Moçambique”, realizada em Maputo no dia 1º de outubro de 2002, sob os auspícios do Centro de Desenvolvimento da OCDE, e que contou com ampla participação de representantes dos setores público e privado moçambicanos.

O objetivo principal dessa conferência foi disseminar a informação colhida e trabalhada sobre a economia moçambicana. Com essa disseminação, pretendeu-se facilitar a criação de uma PPP no sentido de apoiar o governo, o setor privado e todos os outros parceiros econômicos, para que possam ser os “proprietários” do conceito e das práticas sobre as PPPs, visando à sua aplicação no desenvolvimento econômico de Moçambique (Pequenino, 2017, p. 230).

A legislação moçambicana, até antes da vigência do quadro jurídico atual específico, não fazia referência às PPPs no campo do direito positivo, contrariamente ao que, na época, acontecia em Portugal (2003) e no Brasil (2004).

No âmbito deste estudo, a realidade moçambicana limitava-se apenas a um paralelismo entre os contratos de concessão existentes e as práticas internacionais, podendo, nesta conformidade, citar-se, a título meramente exemplificativo, os contratos que tinham sustentação legal nos Decretos n.ºs 31/96, de 9 de julho; 72/98, de 23 de dezembro; 20/2000, 21/2000 e 22/2000, todos de 25 de julho³.

2 CONCEITUALIZAÇÃO E TIPOLOGIA DAS PPP'S.

Desde logo, as PPPs importam a fusão entre os entes público e privado com vista à satisfação integral, qualitativa e quantitativa das necessidades públicas.

As PPPs apresentam um grau de complexidade superior ao da concessão, devido à distribuição de responsabilidade e ao estabelecimento de contrapartida financeira para o risco de longo prazo assumido pelas partes, particularmente pelo parceiro privado, dada a sua natureza.

As PPPs são um tema atual, sensível e de importância fundamental para a expansão das economias, seja em Moçambique, seja no exterior, dado o cenário de escassez relativa de recursos públicos verificada atualmente. Além disso, envolvem aspectos técnicos de alta complexidade, recursos públicos significativos e forte interesse social, daí o fato de essas parcerias estarem sendo objeto de discussões em vários quadrantes da sociedade, com particular realce nos meios jurídicos e econômicos.

Conhecidas mundialmente pela sigla “PPP’s”, em alusão à denominação inglesa *The Public Private Partnership*, as parcerias entre os setores público e privado vêm ganhando espaço no mundo como forma de viabilizar a implantação, entre outros, de projetos de infraestruturas básicas (Nunes Pinto, 2003).

De acordo com Renato Poltronieir (2025), as PPPs constituem um acordo jurídico

3 Decreto n.º 31/96, de 9 de Julho, que aprova o Regime de Concessão de Estradas e Pontes com portagem, publicado no BR n.º 28, I Série, 2.º Suplemento. Decreto n.º 72/98, de 23 de Dezembro, que estabelece os princípios e regras que enquadram a delegação da exploração e gestão dos sistemas de abastecimento de água sob gestão estatal, incluindo aqueles que estejam, transitoriamente, a favor de entidades de direito privado, publicado no BR n.º 51, I Série. Decreto n.º 20/2000, de 25 de Julho, que aprova os termos da Concessão do Porto de Nacala, efectuada pelo Governo da República de Moçambique, na sua qualidade de Concedente Portuário, ao Corredor de Desenvolvimento do Norte, S.A.R.L., na qualidade de Concessionária, publicado no BR n.º 29, I Série, 3.º Suplemento. Decreto n.º 21/2000, de 25 de Julho, que aprova os termos de Concessão da Rede Ferroviária do Norte efectuada pelo Governo da República de Moçambique, na sua qualidade de Concedente Ferroviário, ao Corredor de Desenvolvimento do Norte, S.A.R.L., publicado no BR n.º 29, I Série, 3.º Suplemento. Decreto n.º 22/2000, de 25 de Julho, que aprova os termos da Concessão do Porto de Maputo, efectuada pelo Governo da República de Moçambique, na sua qualidade de Concedente Portuário, à Sociedade de Desenvolvimento de Maputo, S.A.R.L., na qualidade de Concessionária, publicado no BR n.º 29, I Série, 3.º Suplemento.

celebrado entre a Administração Pública e entidades privadas para a implantação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público em geral, por meio de investimentos privados.

Em Portugal, José Carlos Vieira de Andrade (2017, p. 270) define Parcerias Público-Privadas como contratos públicos celebrados por determinadas entidades adjudicantes (em princípio, o Estado, as Regiões Autônomas e os institutos públicos, mas hoje também administrações municipais), por meio dos quais o adjudicatário (“parceiro privado”) se obriga, de forma duradoura, a assegurar o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva (tarefa pública), e em que a responsabilidade pelo financiamento e pelo investimento ou, pelo menos, pelo risco da exploração inerente à execução do contrato cabe ao adjudicatário, implicando ainda uma despesa elevada para a entidade adjudicante.

No Brasil, Fernando Vernalha Guimarães (2013, p. 19-20) define as Parcerias Público-Privadas como contratos administrativos de prestação de serviços, com ou sem delegação de serviço público, podendo envolver outras atividades integradas, cuja remuneração do parceiro privado esteja composta parcial ou integralmente por contraprestação pública (pecuniária ou não), a ser provida a partir da disponibilização do serviço em condições de fruição.

Para Albano Macie (2018, p. 252), contrato de Parcerias Público-Privadas é o contrato mediante o qual um parceiro privado financia, no todo ou em parte, e se obriga perante o parceiro público a realizar um investimento necessário e explorar a respectiva atividade, para a provisão eficiente de serviços ou bens cuja disponibilidade compete ao Estado garantir aos utentes.

O direito positivo moçambicano adotou, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 15/2011, de 10 de agosto, o conceito de PPP como sendo:

O empreendimento em área de domínio público, excluindo os recursos minerais e petrolíferos, ou em área de serviço público, no qual, mediante contrato sob financiamento, no todo ou em parte, do parceiro privado, este se obriga, perante o parceiro público, a realizar o investimento necessário e explorar a respectiva actividade, para a provisão eficiente de serviços ou bens cuja provisão compete ao Estado garantir aos utentes (Moçambique, 2011).

Nota-se que os conceitos apresentados compartilham elementos estruturantes idênticos, alguns trazendo aspectos que facilitam a melhor compreensão das PPPs, como é o caso do risco compartilhado entre o poder público e a entidade privada, que ficou mais evidente na definição de Fernando Vernalha Guimarães (2013). No entanto, embora não

conste de forma explícita a questão do compartilhamento do risco na doutrina de Albano Macie, verifica-se que, ao explicar o conceito, o autor fez questão de elucidar que, quando o empreendimento é estratégico ou de interesse socioeconômico especial para o país, e não seja financeiramente viável por si só, o Estado pode contribuir financeiramente para sua viabilização econômica por meio da participação no financiamento, prestação de garantias financeiras ao empreendimento, facilitação de acesso a garantias para financiamento junto a instituições multilaterais ou governamentais, e concessão de subsídios ou compensações pela prestação dos seus serviços (Macie, 2018, p. 252).

3 A RELEVÂNCIA DAS PPP'S NAS FINANÇAS PÚBLICAS EM MOÇAMBIQUE.

Os projetos no modelo de PPPs conheceram grande desenvolvimento e expansão em vários países, estando a dominar muitos dos encontros onde se discute a parceria entre o setor público e o setor privado e o esforço conjunto de ambos na área de infraestruturas, da possibilidade de o Estado executar obras e oferecer serviços públicos em geral, ainda que não possua recursos financeiros e operacionais próprios disponíveis para tal.

Na prática, essas parcerias viabilizam a implementação de projetos pelo setor privado que, em função do alto risco e dos vultosos recursos envolvidos, dificilmente seriam implementados pelo setor público, uma vez que o processo de mobilização dos recursos necessários iria concorrer com outras prioridades governamentais (Nunes Pinto, 2003, p. 2).

Eduardo Paz Ferreira (apud Santos; Gonçalves e Leitão Marques, 2014, p. 198) sustenta que um projeto das PPPs “deve gerar recursos que garantam o pagamento e a remuneração do capital investido”, tendo, pois, a vantagem de se autofinanciar, respondendo às dificuldades orçamentárias do Estado, pressionado por políticas macroeconômicas restritivas da despesa pública.

A esse respeito, Benjamim Pequeno (2017, p. 50-51) sustenta que as PPPs reduzem a sobrecarga do Estado em relação às necessidades de financiamento, repassando ou repartindo tal sobrecarga para o setor privado, ao mesmo tempo que reduzem o endividamento público, mantendo-se este para setores carentes. E mais: o autor frisa que as PPPs induzem a geração de receitas em áreas ou patrimônios públicos subutilizados e alavancam projetos públicos que não aconteceriam se não fossem as PPPs.

Nesta conformidade, as PPPs ocupam, no cenário da execução financeira do Estado, um lugar de destaque, na medida em que têm a função reguladora e controlam a despesa pública, evitam a perpetuação de déficits orçamentários, redimensionam o

equilíbrio entre as atribuições dos setores público e privado e alargam a base tributária tendencialmente crescente.

4 O QUADRO JURÍDICO DAS PPP'S E AS GARANTIAS MATERIAIS DA SUA CONSTITUIÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE.

4.1 Do Quadro Jurídico Instituído.

Os empreendimentos das PPPs estão subsidiariamente sujeitos ao regime jurídico da contratação pública em vigor, por meio do concurso público ou, em determinadas condições especiais, na negociação e ajuste direto pelo Governo.

Segundo os conceituados doutrinadores moçambicanos, Edson da Graça Francisco Macuácu e Casimiro Carlos Cossa (2022, p. 1127), as PPPs são um fenômeno novo, com existência a partir da década de 80, período em que Moçambique sofreu fortes transformações econômicas e financeiras com a filiação às instituições de Bretton Woods (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, etc.) e a aprovação do PRE (Programa de Reabilitação Econômica). Os autores referiram que, visando implementar grandes projetos infraestruturais, mesmo com insuficiência de recursos financeiros, foram celebrados alguns acordos com entidades do setor privado que, compulsados, era cognoscível que se estava perante uma modalidade distinta dos contratos tradicionais de concessão.

Dizem os mesmos autores que o regime jurídico das PPPs em Moçambique só veio a ser consagrado efetivamente em 2011, concretamente no artigo 13 da Lei n.º 15/2011, de 10 de agosto, conjugado com os artigos 14, 15, 16 e 17, todos do Regulamento da Lei sobre Parcerias Público-Privadas, Projetos de Grande Dimensão e Concessões Empresariais, aprovado pelo Decreto n.º 16/2012, de 4 de junho.

Importa referir que, nos termos do n.º 1 do artigo 38 do Regulamento das PPPs, o contrato obedece a uma solenidade, que é a da fiscalização prévia pelo Tribunal Administrativo, sendo, no caso em apreço e nos termos das alíneas a), b) e c) do artigo 33 da Lei n.º 24/2013, de 1.º de novembro, e da alínea b) do n.º 1 do artigo 14 e dos artigos 59 e 62 da Lei n.º 26/2009, de 29 de setembro, a 3.ª Secção a encarregada de fazer a respetiva fiscalização.

Para finalizar, importa referir que Diogo Freitas do Amaral (2013, p. 645) entende que os contratos de PPPs podem extinguir-se por decisão unilateral da Administração e também por fato jurídico alheio às partes, como casos de força maior. Aqui, importa frisar que esses contratos podem ainda cessar por caducidade, por anulação judicial, inutilidade superveniente da lide, entre outras hipóteses.

Com efeito, o Regulamento das PPPs, nos seus artigos 41, 43 e 44, respetivamente, elenca três formas de cessação, designadamente: pelo fim do prazo da sua duração, pela decorrência do exercício, e, pelo ente, do direito de resgate e por rescisão contratual.

4.2 Garantias Materiais da Constituição e Operacionalização dos Empreendimentos das PPP's em Moçambique

Já antes de quaisquer elucubrações sobre o problema das garantias legais e materiais relativas à formação, regência e funcionamento das PPPs, a ausência de um quadro jurídico autónomo e próprio para a constituição dos respectivos empreendimentos por meio de contrato (cf. art. 21 da Lei nº 15/2011, de agosto) denuncia certo desamparo legal, quer pela remessa expressa da lei que as regula a um regime supletivo, seja pela própria aplicação subsidiária do regime chamado a suprir essa lacuna, o que configura um exercício hermenêutico para a conformação dos princípios que regem o seu funcionamento, conforme o disposto no art. 15 da mesma lei.

É que, no atual cenário de luta contra o nepotismo, o tráfico de influências, a corrupção ativa e passiva, o conflito de interesses, a prepotência e, entre outros males, os subornos, é indiscutível a prevalência da ineficácia relativamente crescente — e até predominante — do quadro normativo desenhado e acionado com vista ao seu combate, como é o caso da Lei nº 6/2004, de 17 de junho (que estabelece o quadro jurídico de combate à corrupção), e da Lei nº 16/2012, de 14 de agosto (Lei de Probidade Pública).

A ineficácia das leis apontadas para o desmantelamento dos comportamentos desviantes tem como fator medidor os empreendimentos de pequena dimensão, até mesmo antes da vigência das PPPs e dos chamados Projetos de Grande Dimensão, também regulados na Lei das PPPs. Para tanto, basta a resposta sobre quantas obras de empreitadas públicas foram, ao longo do território nacional e de muitos anos, abandonadas e deixadas à sua sorte, antes ou no decurso da sua execução, mas cujos desembolsos dos montantes pelo Governo para sua conclusão já haviam sido realizados? E os efeitos que se traduzem em danos financeiros vultosos e irreversíveis para o Estado? E a consequente falta da realização das necessidades coletivas que com a concessão se esperavam alcançar?⁴

4 a) “Obras abandonadas: FME acusa governos provinciais de inércia: Numa altura em que há relatos de obras do Estado abandonadas por empreiteiros desonestos um pouco por todo o país, a Federação Moçambicana de Empreiteiros, entende haver passividade por parte de alguns governos provinciais ao não mandar prender os empreiteiros desonestos. Manuel Pereira não quis avançar o número total de empresas consideradas desonestas, mas adiantou que até final deste ano será divulgado. Gaza é tida como uma das províncias com maior número de obras abandonadas. O Governo provincial diz já ter uma lista negra de empreiteiros desonestos para que não consigam ganhar qualquer concurso naquela província. E porque o sector da educação é um dos mais afectados devido a má qualidade das obras, Stella Zeca defendeu ser papel dos directores de escola proteger as crianças. De acordo com a Federação Moçambicana de Empreiteiros as províncias de Tete, Gaza e Nampula são as mais prejudicadas por empreiteiros desonestos” - Cf. Edição Electrónica Jornal “O País”, de 3.3.2019

Se com os empreendimentos de pequenas dimensões, como os apontados, e mesmo com todos os critérios da responsabilização administrativa e criminal dos contraentes, como resulta dos nºs 1 e 2 do artigo 130 do Decreto nº 79/2022, de 30 de dezembro (que aprova o Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado) o controle sobre a execução financeira dos respectivos contratos ainda se verga perante esquemas que lesam o Estado e a população, que permanece bloqueada e sem acesso a bens de primeira necessidade.

Pois, diante desse impasse, que soluções se podem cogitar?

4.3 DAS GARANTIAS MATERIAIS.

4.3.1 O controle interno.

A aprovação e a vigência da lei que regula as PPPs em Moçambique revelam-se de capital importância para o bom desempenho da balança das finanças públicas e, consequentemente, para a economia nacional, atendendo aos objetivos que a mesma preconiza, por meio do disposto nas alíneas a), b) e c) do nº 2 do art. 2 da referida lei. Assim, a relevância das PPPs nas finanças públicas em Moçambique não deve ser discutida se o processo de tramitação dos empreendimentos das PPPs e outros afins não for devidamente supervisionado, em primeiro lugar, pelo próprio Estado, embora este intervenha neles como comparte. A isso se chamaria controle interno, realizado por órgãos públicos.

Nesta conformidade, o controle interno, conforme resulta da alínea b) do nº 1 do art. 9 da Lei nº 15/2011, de 10 de agosto, resumir-se-ia na “verificação, certificação e monitoramento da prevenção e mitigação de riscos e da partilha, com equidade, dos benefícios relativos a cada empreendimento” (Moçambique, 2011).

4.3.2 Insuficiência do controle externo vigente.

O que, pois, diz o Tribunal Administrativo sobre as PPPs em Moçambique?

É, logo, de considerar que a operacionalização das PPPs desencadeia o instituto jurídico dos contratos administrativos, estes, por sua vez, sujeitos à jurisdição do Tribunal

b) “Mais de 800 obras públicas estão abandonadas por empreiteiros em Moçambique. Mais de 800 obras públicas foram abandonadas por empreiteiros em Moçambique e vários gestores públicos serão criminal e disciplinarmente responsabilizados pela situação, afirmou a ministra da Administração Estatal e Função Pública, Carmelita Namashulua”. Cf. Diário de Notícias, Lusa. Edição electrónica de 17^{de} Setembro de 2018.

Administrativo (TA), nos termos da alínea b) do nº 2 do art. 230 da Constituição da República em vigor, objeto da sua fiscalização prévia.

A previsão da norma constitucional, nos termos supra mencionados, determina a grande importância da execução correta dos contratos administrativos pela Administração Pública em Moçambique, em parceria com os privados, tendo-se em consideração que está, afinal, em jogo a satisfação do interesse público, independentemente da qualidade do sujeito contratual do ente público (isto é, provido ou desprovido do seu poder de autoridade).

É que a ausência da fiscalização prévia dos contratos administrativos pelo TA não só determina logo a sua invalidade, nos termos previstos no art. 182 do Decreto nº 14/2011, de 10 de agosto⁵, como também, e sobretudo, acarreta riscos maiores aos investimentos dos dinheiros públicos e privados nele aplicados e a consequente privação dos resultados que com a sua execução seria de esperar pelos administrados, gerando, em alguns casos, dívidas que podem arrastar o Estado para a recessão econômica periódica.

É preciso anotar que, em Moçambique, não existe propriamente um Código dos Contratos Públicos (como em Portugal), que estabeleça um quadro jurídico-legal comum dos contratos administrativos e dos contratos do Direito privado, pois prevalece ainda a dicotomia resolvida pelo Direito Comunitário da União Europeia. O regime da contratação pública em Moçambique está previsto no Decreto nº 79/2022, de 30 de dezembro, que aprova o Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado (e revoga o Decreto nº 5/2016, de 8 de março; o Decreto nº 71/2020, de 13 de agosto; o Decreto nº 53/2021, de 29 de julho; e o Decreto nº 89/2021, de 29 de outubro) (Moçambique, 2022).

O estabelecimento da relação jurídica contratual entre o Estado e as PPPs está sujeito ao “Visto” de fiscalização prévia do TA, sem o qual tal relação expõe-se ao vício insanável de nulidade. A concessão do “Visto” está adstrita, por exemplo, à verificação das condições vertidas no art. 11.º do regime jurídico da contratação pública, que fixa os limites legais, quais sejam, entre outros, a necessidade de se contratar apenas se houver cabimento no Plano Econômico e Social e Orçamento do Estado, no correspondente exercício econômico, e ainda a divulgação dessa informação, com indicação do valor global do contrato e a fração do valor para o respectivo exercício econômico, sempre que os compromissos contratuais forem decorrentes de despesas que vinculem mais de um exercício econômico. Assim, a gestão dos contratos públicos deve basear-se em princípios que norteiam o funcionamento da Administração Pública, dentre eles o princípio geral da legalidade. Edson Macuácu (2024), na sua mais recente obra intitulada

5 Regula a formação da vontade da Administração Pública, estabelece as normas de defesa dos direitos e interesses dos particulares, e revoga a reforma Administrativa Ultramarina (RAU) e o Decreto-Lei nº 23229, de 15 de Novembro de 1933. (Moçambique, 2011)

Direito Económico, vinca, em toda a sua extensão, o referido princípio, em defesa da mais transparente gestão da *respublicae*⁶.

O ordenamento jurídico moçambicano comporta, sobre os mecanismos de prestação de contas, um vasto repertório de legislação extravagante. Para o caso em análise, o n.º 2 do artigo 230 da Constituição da República em vigor atribui competências ao Tribunal Administrativo para a fiscalização prévia de todos os processos das contas públicas⁷. A isso se chama controle externo, na medida em que o órgão fiscalizador não é parte nos contratos em que exerce a fiscalização. Diferente é o caso do controle interno, este que é levado a efeito por um dos contratantes, como o que sucede na previsão do n.º 1 do art. 5 da Lei n.º 15/2011, de 10 de agosto, segundo o qual “os empreendimentos de PPPs, PGD e CE sujeitam-se à tutela sectorial exercida pela entidade do governo responsável pela área ou sector em que cada um se enquadra” (Moçambique, 2011).

Ora, se a prática prova que o controle interno é, no mínimo, suspeito da integridade que se pretende atingir na execução dos contratos de empreendimentos das PPPs em Moçambique, e sendo razoável o controle externo por meio da 3ª Secção do Tribunal Administrativo, qual seria o resultado final se se trouxesse reforço ao controle externo com uma auditoria externa permanente desde a preparação dos termos iniciais da formação, execução e extinção dos referidos contratos, por meio da contratação de entidades independentes?

Aliás, há que se ter em consideração que os órgãos da 3ª Secção do Tribunal Administrativo são nomeados, para o exercício de suas funções, por órgãos de um dos contratantes do processo de formação e execução dos contratos de empreendimentos das PPPs e afins, o que, desde logo, pode levantar debates sobre a transparência nesse processo e a plena eficácia das normas sobre a probidade pública.

O caso das dívidas ocultas ou não declaradas pelo Estado é exemplo disso, quanto à implementação dos termos sobre a auditoria externa. Sob pena de Moçambique voltar a experimentar o sabor amargo do endividamento devido a falhas do controle sobre a execução financeira do Estado.

O reforço ao controle externo, ao lado das garantias formais previstas na vastidão da legislação sobre os mecanismos de responsabilização por descumprimentos contratuais, seria uma verdadeira garantia material.

6 . A citada obra foi apresentada no Auditório do Banco Comercial e de Investimentos (BCI), em Maputo, no dia 26 de Março de 2024, terça-feira, num evento em que foram igualmente apresentadas outras duas obras científicas do mesmo autor, designadamente, “Principal Legislação Económica de Moçambique” e “Direito Parlamentar”, por Bejamim Alfredo, académico moçambicano, Carlos Pedro Mondlane, então Presidente da Associação Moçambicana de Juizes e actual Juiz-Presidente do Tribunal de Polícia na Cidade de Maputo e Eduardo Chiziane, Director da Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane na Cidade da Beira.

7 Cf. a legislação ordinária relativa ao Tribunal Administrativo, em particular as Leis n.ºs 24/2013, de 1 de Novembro, e n.º 26/2009, de 29 de Setembro, atinentes à fiscalização prévia pela 3ª Secção do Tribunal Administrativo.

A garantia material ao controle externo existente seria, então, uma medida preventiva da violação dos termos dos contratos para a formação dos empreendimentos das PPPs e de outros afins, prevenindo-se, consequentemente, a ocorrência de riscos na gestão da coisa pública.

Assim, não deve o mecanismo do controle externo se limitar aos órgãos tradicionais, como a Assembleia da República e o Tribunal Administrativo, mas sim a necessidade da sua extensão para outros órgãos, preferencialmente independentes, como Organizações Governamentais ou Não Governamentais, que pudessem garantir maior eficácia no controle da execução dos empreendimentos das PPPs e afins. Só assim faria todo o sentido falar-se da relevância das PPPs nas finanças públicas em Moçambique.

5 CONCLUSÃO

No quadro legal da sua atuação, as PPPs são um poderoso instrumento de realização de obras e serviços públicos, com vantagens financeiras, isto é, permitem o controle da despesa pública e a realização do investimento. São igualmente usadas como uma forma inovadora de financiamento, envolvimento da gestão privada e partilha do risco. Perfilha, dentre inúmeros ganhos das PPPs, o fato de serem um importante instrumento estratégico dos programas governamentais de reforma da Administração Pública e de modernização dos serviços públicos, assegurando economia de meios, ganhos de eficiência, acréscimos de qualidade e garantindo sua viabilidade futura no que respeita à sustentabilidade financeira

Não é ainda de ignorar, para o caso específico moçambicano, a relevância das PPPs no contexto da economia nacional. Com efeito, as PPPs têm estado a contribuir para a contenção da despesa pública, reduzindo a perpetuação dos déficits orçamentários, o redimensionamento do equilíbrio entre as atribuições dos setores público e privado e o alargamento da base tributária.

As PPPs garantem, igualmente, a mobilização da capacidade de financiamento e de gestão do setor privado. O plúrimo leque dos ganhos para a economia nacional pode resumir-se em:

- Alternativa viável, o que equivale à nova opção de financiamento para o sector público;
- Rapidez na construção de infraestruturas que concorrem para a satisfação das necessidades coletivas;
- Melhor qualidade de gestão dos bens públicos, proporcionada pelos métodos do sector privado, menos burocráticos;

- Diminuição de custo, isto é, a possibilidade de redução do custo total ao longo da vida do ativo;
- Ganhos para o utilizador à prestação de um serviço ou fornecimento de um produto com ganhos de qualidade para o utilizador;
- Projeto “*Output based*”, centrado no produto final entregue e não na forma como o produto lá chega;
- Melhor partilha/alocação do risco, ou seja, cada setor assume os riscos nas áreas em que tem maior competência. Neste caso, a análise de riscos é muito rigorosa e demorada.
- Mecanismo de pagamento, com menor uso do orçamento público, ou pelo menos, verifica-se redução do “*financial peak*” inicial;
- Quanto à capacidade de realização, há possibilidade de realizar uma multiplicidade de projetos em períodos de tempo mais reduzidos;
- Ocorre com as PPP’s “*Off-balance sheet*”, que corresponde à diminuição da despesa pública inscrita nas contas públicas. Este cenário permite a diminuição da dívida pública contabilística, aliado ao *Value for Money*, que se confina aos ganhos de eficácia, eficiência e economia para o Estado, e os benefícios *Whole asset life*, em conformidade com os quais o sector privado vai encarregar-se de aumentar a otimização dos ativos, designadamente, através de atos comerciais “extraordinários”, como por exemplo a venda de espaço publicitário;
- No capítulo da competição, vislumbra-se haver concursos internacionais muito concorridos que garantem ao Estado a obtenção das melhores propostas;
- E, finalmente, as PPPs são um vetor dinâmico de economia, pelo que pautam pela inovação, na medida em que o Estado adquire o serviço final, não precisa se preocupar com os detalhes e soluções técnicas. Dessa forma, utilizam-se Cadernos de Encargos mais simples, não obstante a fase de negociação/contratação seja bastante complexa, e podem-se obter, por aí, soluções bastante inovadoras.

São, portanto, inúmeros os ganhos e vantagens com a operacionalização efetiva das PPPs.

Relativamente ao quadro legal:

Moçambique dispõe de um quadro legal que rege as Parcerias Público-Privadas. Deste regime, por um lado, apura-se que a finalidade principal do empreendimento de PPP é garantir a provisão eficiente, qualitativa e quantitativa de serviços ou bens públicos aos utentes e a valorização econômica dos bens patrimoniais e outros recursos nacionais integrados nesse empreendimento. O regime adotado foi muito bem dimensionado quanto aos prováveis riscos inerentes a esse tipo de parceria, assim como quanto às

responsabilidades específicas de cada um dos contratantes, tanto o parceiro público quanto o parceiro privado ou contratado.

O quadro jurídico nacional moçambicano, por um lado, desampara o regime que deveria ser específico às PPPs e empreendimentos afins no que diz respeito à sua formação por contrato e ao seu funcionamento e, por outro, as garantias materiais para o pleno alcance dos fins da sua operacionalização são ineficazes, havendo o controle externo exercido apenas pela 3ª Secção do Tribunal Administrativo. Ora, sendo este órgão público, cujos atores são exclusivamente nomeados por um dos contraentes no processo da formação e execução dos empreendimentos das PPPs, deixa-se ficar um rasto de integridade total por se fazer caber nas leis que defendem a probidade e comportamentos anti-corruptos. Pelo que era necessário um órgão de reforço da auditoria ou controle externo independente, como uma Organização Não Governamental Nacional ou Internacional.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Lições de Direito Administrativo**. 5. ed., Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017.

BRASIL. **lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: Lei nº 11.079

FREITAS DO AMARAL, Diogo. **Curso de Direito Administrativo**. Vol. II, Coimbra: Almedina, 2013

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **PPP- Parceria Público Privada**. 2. ed, São Paulo: Saraiva, 2013.

MACIE, Albano. **Lições de Direito Administrativo**. vol 2, Maputo: Editora Escolar, 2018.

MACUÁCUA, Edson da Graça Francisco. **Direito Económico**. Maputo: Escolar Editora, 2024.

MACUÁCUA, Edson da Graça Francisco; COSSA, Casimiro Carlos. Regime Jurídico de Contratação das parcerias Público-Privadas. **Revista Luso Brasileira**, n.º 04, Centro de Investigação de Direito Privado da Universidade de Lisboa, Alameda da Universidade, Lisboa- Portugal, ano (8) 2022.

MOÇAMBIQUE. **Constituição da República de 6 de Novembro** de 2004. Disponível em: Constituição da República – Conselho Constitucional;

MOÇAMBIQUE. **Lei nº 6/2004**, de 17 de Junho (que estabelece o quadro jurídico de combate à corrupção). Disponível em: https://www.cipmoz.org/wp-content/uploads/2023/corruptcao/Lei_6_2004_Lei_Combate_Corruptcao.pdf

MOÇAMBIQUE. **Decreto n.º 14-2011**, de 10 de Agosto. Disponível em: <https://www.>

studocu.com/row/document/universidade-rovuma/direito/decreto-no-14-2011-2011-08-10-no-32/68067350.

MOÇAMBIQUE. **Lei n.º 15/2011**, de 10 de Agosto (BR n.º. 32, I Série) - Estabelece as normas orientadoras do processo de contratação, implementação e monitoria de empreendimentos de parcerias público-privadas, de projectos de grande dimensão e de concessões empresariais, e revoga algumas disposições da lei de Electricidade (Lei n.º 21/97, de 1 de Outubro). Disponível em: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/mozambique-lei-no-15-2011-de-parcerias-publico-privadas>.

MOÇAMBIQUE. **Lei n.º 16/2012**, de 14 de Agosto – Da Probidade Pública. Estabelece as bases e o regime jurídico relativo à moralidade pública e ao respeito pelo património público, por parte do servidor público. Disponível em: Lei Da Probidade Publica.16.2012.14 de Agosto | PDF | Procedimento criminal | Crime e Violência.

MOÇAMBIQUE. **Leis n.º 24/2013**, de 1 de Novembro, e **n.º 26/2009**, de 29 de Setembro, atinentes à fiscalização prévia pela 3ª Secção do Tribunal Administrativo.

MOÇAMBIQUE. **Decreto n.º 79/2022**, de 30 de Dezembro. Aprova o Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado e revoga o Decreto n.º 5/2016, de 8 de Março; o Decreto n.º 71/2020, de 13 de Agosto; o Decreto n.º 53/2021, de 29 de Julho; e o Decreto n.º 89/2021, de 29 de Outubro. Disponível em: BR_252_I_SERIE_7.ºSUPLEMENTO_2022.indd - Decreto 79 2022 de 30 de Dezembro contratacao publica.pdf

MOURA VICENTE, Dário, Direito Aplicável aos Contratos Públicos Internacionais, em AA. VV, Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano – No Centenário do seu Nascimento, vol. I, Coimbra Editora, 2006, p. 290 *apud* PEQUENINO, Benjamin. **O contrato de parceria público privada em Moçambique**. Portugal: Escolar Editora, 2017, p. 28

NUNES PINTO, José Emiliano. **As parcerias entre o setor público e o setor privado**. 2003. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/3839/as-parcerias-entre-o-setor-publico-e-o-setor-privado>.

PEQUENINO, Benjamin. **O Contrato de Parceria Público-Privada em Moçambique**. Maputo: Escolar Editora, 2017.

POLTRONIEIR, Renato. Parceria público-privada “PPP”: novo marco regulatório brasileiro. 2025. Disponível em: Parceria público-privada “PPP”: novo marco regulatório brasileiro.

PORTUGAL, **Decreto-lei 86/2003, de 26 de abril**. Define normas especiais aplicáveis às parcerias público-privadas. Disponível em: **Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril de 2003 - vLex Portugal**.

SANTOS, António Carlos dos; GONÇALVES, Maria Eduarda; LEITÃO MARQUES, Maria Manuel. **Direito Económico**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2014.

ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **O Controle Externo das Concessões de Serviços Públicos e das Parcerias Público-Privadas**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005.

Sites da Internet:

Sobre Jornal Electrónico O País, edição de 3.3.2019

Sobre o Jornal Electrónico Diário de Notícias, Lusa. Edição electrónica de 17 de Setembro de 2018.

Revista Jurídica Unigran

Registrado em 17.05.2025 Aceito em 20.06.2025
--