



DECLARAÇÃO DE MAPUTO

IV Assembleia-Geral da Organização das Instituições Supremas de Controlo da CPLP

Maputo, 19 – 21 de Julho de 2006

A IV Assembleia Geral da Organização das Instituições Supremas de Controlo da CPLP, realizada em Maputo, de 19 a 21 de Julho de 2006, após apreciação e debate dos temas seleccionados, aprova, no espírito da INTOSAI, as seguintes conclusões e recomendações, que consubstanciam a DECLARAÇÃO DE MAPUTO:

TEMA I

As recomendações das Instituições Supremas de Controlo (ISC) e o acompanhamento do seu acatamento

Conclusões:

- 1 As recomendações são instrumentos essenciais da actividade dos Tribunais de Contas, visando o aperfeiçoamento das práticas de gestão das instituições e organismos públicos.
- 2 As recomendações podem incidir não só sobre a violação das leis quanto à gestão financeira, mas também sobre o mérito da gestão.
- 3 A actividade de acompanhamento do acatamento das recomendações é de crucial importância para verificar a economia, eficiência/efectividade de um programa ou projecto, contribuindo também para fornecer aos gestores informação útil sobre a sua acção dirigida ao alcance dos resultados desejados.
- 4 A actividade de acompanhamento do acatamento das recomendações é também instrumento essencial para assegurar o bom desempenho dos Tribunais de Contas.
- 5 As recomendações das instituições Supremas de Controlo (ISC) concorrem, assim, para a função pedagógica da sua acção, bem como para a concretização do princípio da responsabilidade.

Recomendações:

- 1 As ISC devem fazer o acompanhamento regular das suas recomendações com vista a certificar-se do seu acatamento pelas entidades examinadas ou verificadas.
- 2 Será desejável que cada ISC inclua no respectivo Plano Estratégico uma meta específica relacionada com as actividades de acompanhamento/monitoramento das recomendações resultantes dos trabalhos de auditoria.
- 3 As ISC deverão considerar a possibilidade de adoptar, de forma selectiva, procedimentos de acompanhamento/monitoramento voltados não apenas para o conhecimento do andamento da concretização das recomendações exaradas, mas também para a identificação dos benefícios resultantes, evidenciando os impactos quantitativos e/ou qualitativos desses trabalhos.
- 4 Será desejável que as ISC, nas auditorias de natureza operacional, também estabeleçam a prática de acordar com o gestor o impacto esperado após a sua realização, como forma de comprometer o órgão auditado no acolhimento das recomendações.
- 5 O grau de cumprimento das recomendações formuladas no âmbito do controlo externo, deverá ser divulgado, pelos meios adequados, para informação de todos os interessados e comunicado ao Parlamento, a fim de permitir a formação de um juízo sobre o desempenho da Administração Pública no que diz respeito à gestão financeira pública.
- 6 As ISC deverão fixar nos relatórios de auditoria um prazo para os respectivos destinatários fornecerem informação relativa ao acatamento ou não acatamento das recomendações, com indicação da justificação correspondente.
- 7 É desejável que as ISC possam exigir responsabilidades pelo não acatamento reiterado e injustificado das recomendações bem como pelo não fornecimento das informações solicitadas.
- 8 Assim, é indispensável a existência de um quadro jurídico claro que permita, com função preventiva e dissuasora, o sancionamento adequado do não acolhimento das recomendações.
- 9 A Administração Pública, nomeadamente através dos seus órgãos de controlo interno, deve, também, fazer um acompanhamento do cumprimento das recomendações.
- 10 Independentemente das recomendações constantes dos relatórios de auditoria, acções preventivas podem ser levadas a cabo tendo em vista a informação e formação dos agentes e entidades a serem auditadas.

TEMA II

O controlo externo das Parcerias Público-Privadas

Conclusões:

- 1 Ao longo das últimas décadas, as restrições financeiras do sector público (ocasionadas sobretudo pelo acentuado peso das despesas de carácter social e pela impossibilidade de aumento de endividamento) não têm permitido que os Estados, só por si, suportem o financiamento de investimentos que, tradicionalmente, lhes competiam.
- 2 Esta situação determinou assim uma redefinição do papel do Estado, centrada na busca da eficiência e eficácia das acções governamentais, tendo como objectivo dispor de uma administração voltada para o atendimento ao cidadão e para o desenvolvimento económico e social.
- 3 Estão em causa áreas de actividade diversificadas consoante as necessidades concretas de cada Estado — podendo tratar-se de infraestruturas básicas nos Estados delas mais carenciados (tais como portos, aeroportos, alargamento e melhoria da rede viária e exploração petrolífera), do apoio à actividade produtiva ou da modernização dos serviços públicos.
- 4 Neste contexto, os Estados têm incrementado a adopção de mecanismos que permitem viabilizar a participação da iniciativa privada na prestação de serviços públicos, estabelecendo contratos de Parcerias Público-Privadas (PPP), através dos quais o sector público pretende transferir para o sector privado o financiamento, a execução e a exploração/operacionalização de uma parte considerável de bens públicos, com a inerente partilha de riscos.
- 5 *A transferência de risco* é um aspecto fundamental numa PPP. Com efeito, este tipo de contratação implica que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado.
- 6 Os riscos assumidos pelo sector público com os contratos de PPP decorrem das cláusulas contratuais de reposição do equilíbrio financeiro, as quais mencionam as situações passíveis de compensações pelo Estado ao parceiro privado (por exemplo, no caso de uma infraestrutura de transportes, défices de tráfego relativamente ao previsto).
- 7 Os contratos de PPP podem permitir o acréscimo da eficiência na afectação dos recursos públicos, induzindo a criação e dinamização de novos mercados nas áreas das concessões (designadamente nos sectores rodoviário, saúde e ferroviário, bem como na defesa, segurança e serviços prisionais) e o desenvolvimento dos mercados financeiros, para além de significativas melhorias na qualidade dos serviços prestados.

- 8 Para o efeito, devem evitar-se deficiências na preparação de concursos que podem reflectir-se, por exemplo, em falhas no estabelecimento das cláusulas contratuais (designadamente no que se refere às respeitantes à reposição do equilíbrio financeiro), com riscos financeiros muito gravosos para o Estado e decisões unilaterais pelo concedente.
- 9 Estas formas de contratação e as contingências que implicam (ao nível da transferência de risco, que pode efectivamente não se verificar, em virtude de deficiências nas cláusulas contratuais) reforçaram a necessidade de o Estado actuar como agente regulador e fiscalizador.
- 10 Verifica-se, em certos casos, a inexistência de legislação adequada que proporcione o necessário enquadramento aos contratos de PPP, incluindo a sua base conceptual. Torna-se, portanto, imperioso que os Estados aprovem regimes jurídicos especialmente orientados para assegurar o rigor e a exacta ponderação dos custos e benefícios das opções tomadas nesta matéria.
- 11 Em virtude do exposto, as PPP constituem-se como um novo desafio para o controlo, em que haverá forte procura por parte dos sectores organizados da sociedade em conhecer o pronunciamento das ISC sobre a regular contratação e execução dos contratos de PPP. Para o desenvolvimento desta missão de controlo, as ISC devem estar tecnicamente preparadas, trocando ideias e experiências e realizando acções de formação adequadas.

Assim, a Assembleia Geral formula as seguintes:

Recomendações

- 1 A realidade nova e complexa das PPP deve merecer uma atenção especial por parte do legislador, consagrando-a em termos normativos, como factor de garantia dos elevados interesses públicos que lhes estão subjacentes.
- 2 Deste modo, os Estados devem estabelecer, como condição básica, um regime jurídico especialmente orientado para assegurar o rigor e a exacta ponderação dos custos e benefícios das opções tomadas, bem como a respectiva articulação com as normas de enquadramento orçamental, considerando os riscos envolvidos relativamente à gestão das finanças públicas. Neste contexto, assumem também especial relevo a salvaguarda dos princípios da transparência e da solidariedade intergeracional.
- 3 Torna-se indispensável uma preparação adequada dos projectos a desenvolver em PPP, destacando-se a necessidade de uma nítida definição prévia dos objectivos a atingir (numa óptica de resultados) e a procura de soluções inovadoras.
- 4 Um cuidado básico que o Estado deve ter, na concepção de uma PPP, é o de serem claramente estabelecidos nas cláusulas contratuais os termos exactos da partilha de riscos.

- 5 Numa PPP é necessária uma justificação clara e objectiva da necessidade de execução do projecto, com identificação e quantificação de: i) todos os custos envolvidos e dos benefícios esperados; ii) análise da prioridade do projecto, face a outras necessidades globais do país; iii) compatibilização do projecto com outros complementares, existentes ou em preparação; iv) verificação da viabilidade orçamental do projecto, numa perspectiva de longo prazo e v) identificação das entidades responsáveis dos pontos de vista financeiro e da gestão do contrato.
- 6 A construção do “comparador do sector público” constitui uma oportunidade única de validar a consistência do projecto, devendo ser utilizado como um tecto máximo dos compromissos a assumir pelo Estado, sendo elemento essencial para fazer a avaliação das condições financeiras das propostas.
- 7 É essencial a prática da inscrição orçamental (prévia) dos encargos com cada PPP, uma vez que assegura a compatibilização entre a assunção de encargos e a garantia de disponibilidade dos necessários recursos, induzindo maior rigor e exigência.
- 8 No exercício da sua actividade, os Tribunais de Contas devem verificar, além de outros aspectos:
 - a) Os impactos fiscais decorrentes da utilização das PPP;
 - b) A viabilidade económico-financeira e ambiental do projecto;
 - c) O edital de licitação;
 - d) Os procedimentos e decisões adoptadas pelas comissões de licitação;
 - e) A execução dos contratos, com especial ênfase ao alcance das metas contratuais e fixação das tarifas e da contraprestação do poder público para os concessionários.
 - f) O sistema de controle e avaliação internos.
- 9 A existência de um plano sistemático de controlo concomitante durante a fase de concepção e contratação e a realização de auditorias operacionais nos entes/entidades reguladores das parcerias revela-se da maior utilidade.
- 10 Deste modo, tendo também em vista a sustentabilidade das finanças públicas, é necessário que os órgãos de controlo externo, na sua actuação, estejam atentos às PPP, avaliando e analisando se o respectivo recurso é ou não o mais adequado à plena satisfação do interesse público que lhes serve de suporte, passando pelo exame económico-financeiro da efectividade das garantias prestadas e culminando com a observância de eficiência dos serviços a prestar.
- 11 No controle das PPP e, em especial, nos casos em que os Estados não disponham de um quadro jurídico completo sobre a matéria, devem as ISC ter em consideração as normas e linhas orientadoras da INTOSAI contidas nas *Guidelines on best practices for the audit of risk in Public/Private Partnership*¹

¹ In www.nao.org.uk/intosai/wgap/intosai_ppp_english%20.pdf