



TRIBUNAL DE CONTAS DE CABO VERDE



**IV ASSEMBLEIA GERAL DA
ORGANIZAÇÃO DAS ISC DA CPLP**

Maputo, 18-22 Julho 2006

***O CONTROLO EXTERNO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS
(A EXPERIÊNCIA CABOVERDEANA)***

Praia, Junho 2006



TRIBUNAL DE CONTAS DE CABO VERDE

Tema II

O Controlo Externo das Parcerias Público – Privado

1. INTRODUÇÃO

É de todos reconhecido que ao Estado cabe desenvolver determinadas actividades que, por razões de vária ordem, não faria sentido serem assumidas pelo sector privado, dado estarem sujeitas às regras do mercado, tais como a função legiferante, a administração da justiça e a defesa nacional.

Mas, por outro lado é inquestionável que as entidades privadas são as mais dinâmicas e competitivas, na produção e provisão de bens e serviços, o que facilita uma melhor afectação dos recursos, com incidência na produtividade e modernização tecnológica.

Num mundo em mutação muito rápida, em que as alterações que ocorrem na economia globalizada ganham cada vez maior complexidade, é imperativo que o Estado, ou melhor o sector público transfira para o sector privado algumas das suas tarefas consideradas tradicionais, isto em nome da eficiência e da eficácia, e, talvez de uma maior rentabilidade.

Se assim agir, o Estado deve potenciar as suas funções de regulador das acções que produzem actividade pública, de modo a poder garantir a protecção dos cidadãos contribuintes e entes de bens públicos.



TRIBUNAL DE CONTAS DE CABO VERDE

1. AS PARCERIAS PÚBLICAS-PRIVADAS: A REALIDADE CABO-VERDIANA.

Os instrumentos principais de governação do Estado de Cabo Verde, atribuem ao sector privado o papel de motor do crescimento, reconhecendo que o investimento privado ultrapassou já o investimento público no financiamento do crescimento da economia cabo-verdiana, representando o investimento privado externo, 50% do investimento privado, contribuindo decisivamente para colmatar as insuficiências quantitativas da poupança interna para o investimento e sobretudo para ganhos de produtividade, devido à sua concentração em sectores dinâmicos.

2.1 Em consequência são apontadas como medidas, entre outras:

- a) Promoção de parcerias público - privado para construção e gestão de unidades portadores de serviço de saúde;
- b) Promoção de parcerias público - privado para o financiamento de infra-estruturas importantes para o crescimento e a competitividade da economia;
- c) Adopção de incentivos no sentido de uma maior racionalização e orientação para sectores alvo, bem como a adequação das medidas aos princípios da OMC.

Através das mesmas pretende-se reduzir o peso do Estado nas economias, o que equivale a uma redução do endividamento público e da tributação.

Estas parcerias constituem uma alternativa ao financiamento tradicional do sector público para o desenvolvimento de determinadas actividades.



TRIBUNAL DE CONTAS DE CABO VERDE

3. EXEMPLOS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADO

Em Cabo Verde os exemplos paradigmáticos e com mais relevo, têm a ver com as parcerias público - privado para a realização de infra-estruturas (Decreto-Lei, n.º 2/2005, de 31 de Janeiro), bem como de actividades de desenvolvimento do sector privado, no quadro do Acordo dos Desafios do Milénio, assinado entre os Estados Unidos da América, através Millennium Challenge Corporation, uma sociedade do Governo dos Estados Unidos da América (MCC) e o Governo da República de Cabo Verde (Decreto, nº10/2005, de 26 de Setembro).

3.1. Através do Decreto-Lei nº7/2005, o Governo de Cabo Verde reconhece que, "o objectivo de transformar Cabo Verde numa economia sustentada com base, nomeadamente, no desenvolvimento do turismo e dos serviços de transportes, exige um grande esforço de infraestruturização rápida do país, envolvendo um nível avultado de recursos".

Acrescenta que "com o recurso às fontes tradicionais de financiamento do desenvolvimento de Cabo Verde, não é possível conseguir estes níveis de recursos com a oportunidade que permita viabilizar o desenvolvimento almejado".

Nesse sentido, "vem procurando interessar investidores privados para o investimento na construção e exploração de infra-estruturas utilizando os diversos modelos de parceria público - privado".

Nesta linha é aprovado o diploma que dispensa de concurso público e concurso limitado para na modalidade de financiamento se conceber e executar as obras em causa, isto na medida em que o Decreto-lei, n.º 31/94, de 2 de Maio que regula o regime de empreitadas e que prevê as diversas situações em que poderá ser dispensada a realização de concursos para a celebração de contratos de empreitadas de obras públicas, não prever a situação de negociação de parcerias público - privado, por na altura da sua elaboração não se considerar ainda em Cabo Verde essa modalidade de realização de infra-estruturas.



TRIBUNAL DE CONTAS DE CABO VERDE

No mesmo diploma estabelece-se que a adjudicação será por ajuste directo, precedido de consulta nos termos da lei.

Tais contratos, por força do disposto na alínea c) do artigo 14º, da Lei n.º 84/IV/93, de 4 de Junho que define a competência, a organização e o funcionamento do Tribunal de Contas e o estatuto dos respectivos Juizes, estão, de momento excluídos da fiscalização preventiva, assim fora do controlo do Tribunal.

Situação diferente acontecerá no futuro, na medida em que a nova lei de organização e funcionamento do Tribunal de Contas prevê que, entre outros, os contratos celebrados no âmbito de programas financiados por organizações financeiras internacionais, sejam objecto de verificação da legalidade por parte desta Instituição de controlo externo.

Nesta mesma ordem de ideias, se enquadrará os contratos que resultarão do Acordo assinado no âmbito do "Millenium Challenge Account".

4. Enquadramento Legal e Institucional. O papel do Tribunal de Contas

Não existe no nosso ordenamento jurídico uma lei específica, enquadrando as parcerias público - privadas.

A sua necessidade é sentida por poder estimular os investidores, dando-lhes ao mesmo tempo segurança quanto aos possíveis riscos que os investimentos desenvolvidos e a desenvolver poderão correr.

4.1 Para além das manifestações de natureza política e algumas actividades práticas já apontadas e de que importa sublinhar ainda as Convenções de Estabelecimento já celebradas, regista-se um enquadramento mínimo através de instrumentos como:



TRIBUNAL DE CONTAS DE CABO VERDE

4.1.1. Grandes Opções do Plano para o período de 2002 - 2005, (Lei n.º 8/VI/2002, de 11 de Março).

Neste documento considera-se que :

“O sector privado, pelo seu potencial de criatividade, inovação e adaptação, é a verdadeira locomotiva do desenvolvimento. A economia de mercado assume um peso cada vez maior no sistema económico. A modernização da economia e o funcionamento do tecido económico não se realizam sem as empresas. O desenvolvimento do mercado e o do sector privado, nomeadamente do empresariado nacional, surgem como linhas de força a explorar. O desenvolvimento económico preconizado aposta no fortalecimento do sector privado, o qual passa pelo desenvolvimento da mentalidade e capacidade empresariais, desenvolvimento empresarial no mercado interno e para a exportação, através de medidas de apoio e incentivo apropriados e, mais geralmente, pela melhoria da capacidade competitiva do tecido empresarial cabo-verdiano, em concertação com as associações da classe. O aumento da competitividade das empresas cabo-verdianas revela-se como um grande objectivo permanente da política económica.

Neste contexto, há que estabelecer uma efectiva aliança e associação duradouras entre as administrações - central e local - sector privado e instituições internacionais, para aceder a mercados, tecnologias e investimentos atractivos ao sector privado e que encorajam a livre competição, que é um pressuposto do desenvolvimento dos mercados.

Com a mesma filosofia, o programa do Governo para VII Legislatura - (2006-2011), aponta como medida de política:

“Adopção de medidas legislativas e de um programa de surgimento de organizações da sociedade civil vocacionadas para no quadro de parcerias publico - privado assumirem a responsabilidade de gestão de determinados serviços, nas áreas da educação, saúde, acção social, ambiente, cultura, equipamento social etc.

Sobre esta problemática, lê-se nas Grandes Opções do Plano que: “ No que se refere à reforma do Estado e da Administração Pública, os desafios maiores são a definição



TRIBUNAL DE CONTAS DE CABO VERDE

de uma estrutura racional, eficiente e eficaz que traga confiança aos cidadãos e possa mobilizar o apoio da sociedade na sua totalidade.

O reforço da Administração Pública e da capacidade institucional do Estado visando criar um ambiente institucional favorável à iniciativa e ao investimento privado e a realização pelo Estado da sua função reguladora e de prestação eficiente dos serviços públicos constitui uma exigência central. A reforma do Estado e da Administração Pública, na perspectiva do aumento da eficiência e da eficácia, incluindo a capacitação no domínio da gestão económica e da gestão social apresenta-se, pois como imperativo da boa governação.

5. O papel do Tribunal de Contas

A Constituição da República de Cabo Verde aprovada pela Assembleia Nacional em 1992, define no seu artigo 216º, o Tribunal de Contas, "como o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe".

Procedendo a esta consagração constitucional, a Lei n.º 84/IV/93, de 12 de Julho, que estabelece a competência, a organização e o funcionamento do Tribunal de Contas e o estatuto dos respectivos Juizes, estipulava no artigo 3º que o Tribunal de Contas tem jurisdição e poderes de controlo financeiro no âmbito de toda a ordem jurídica cabo-verdiana, tanto em território nacional como no estrangeiro, neste caso, em relação a serviços, organismos ou representações do Estado no exterior".

Em decorrência é elencada a competência do Tribunal de Contas em que se destaca o poder de fiscalizar previamente a legalidade e a cobertura orçamental dos contratos administrativos e dos documentos geradores de despesas ou representativas de responsabilidades financeiras em relação ao Estado e seus serviços autónomos ou não, Institutos Públicos, Autarquias Locais e suas associações.



TRIBUNAL DE CONTAS DE CABO VERDE

Assim, a fiscalização preventiva prevista, (artigo 12 da Lei 84/IV/93, de 12 de Julho, tem por fim verificar se ..., "os contratos e outros documentos a ela sujeitos, estão conformes às leis em vigor e se os encargos têm cabimento em verba orçamental própria", Exercida através do visto e da declaração de conformidade, caem assim no âmbito desta fiscalização:

- a) Os contratos, de qualquer natureza quando celebrados pelas entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal;
- b) As minutas dos contratos de valor igual ou superior a um montante a fixar por decreto-lei;
- c) As minutas de contratos de qualquer valor que venham a celebrar-se por escritura pública e cujos encargos tenham de ser satisfeitos no acto da sua celebração;

Excluem-se desta imposição legal:

- a) Os contratos de cooperação;
- b) Os contratos celebrados no âmbito de programas financiados por organizações financeiras internacionais;
- c) Os títulos definitivos de contratos cujas minutas hajam sido objecto de visto;
- d) Os contratos de arrendamento, bem como os de fornecimento de água, gás, electricidade, ou celebrados com empresas de limpeza, de segurança de instalações e de assistência técnica;
- d) Os contratos destinados a estabelecer condições de recuperação de créditos do Estado;
- e) Os actos e contratos praticados ou celebrados por Institutos Públicos com natureza empresarial e contabilidade organizada segundo o Plano Nacional de



TRIBUNAL DE CONTAS DE CABO VERDE

Contabilidade, quando a sua gestão se reja por princípios de direito privado;

- f) Outros actos ou contratos especialmente previstos por Lei;

Pelo exposto constata-se que, além dos atrás já referidos, os contratos já celebrados ou que o venham a ser, no âmbito da parceria público - privado, não estão sujeitos à fiscalização preventiva do Tribunal de Contas, inexistindo por conseguinte sobre os mesmos da parte desta instituição qualquer tipo de controlo.

Trata-se de uma situação transitória, dado que a nova lei de organização e funcionamento do Tribunal de Contas que aguarda como já foi referido a aprovação dos órgãos legislativos competentes (Parlamento e Governo), prevê situação diferente, como se poderá constatar mais à frente.

5.1 Em relação aqueles contratos que nesta fase a ele deve ser submetidos (empreitada, fornecimento e aquisição de bens e serviços), o Tribunal aprovou a Resolução nº2/93, de 4 de Janeiro, e que visando a instrução dos mesmos, estipula o seguinte:

1. Contratos de empreitada, fornecimento e aquisição de bens e serviços:

Documento a submeter a visto-minuta de contrato devidamente aprovada ou original do contrato celebrado, conforme o caso datado, assinado, e autenticado com selo branco.

Se o contrato tiver sido celebrado por escritura pública e conste do respectivo livro, deve ser enviado fotocópia devidamente autenticada ou certidão da mesma.

Todas as entidades intervenientes devem ser identificadas, fazendo-se referência às delegações de poderes, se for o caso.



TRIBUNAL DE CONTAS DE CABO VERDE

2. Duplicado do documento a submeter a visto, autenticado com selo branco.

3. Informação sobre cabimento de verba, nos precisos termos do n.º 1 do artigo 15º do Decreto - Lei n.º 46/89 de 26 de Junho:

a) No próprio documento a submeter a visto e respectivo duplicado - minuta do contrato fotocópia autenticada da escritura ou certidão da mesma, ou contrato avulso, conforme o caso:

b) Com referência individualizada à despesa emergente do contrato em causa;

c) Com indicação do ano a que respeita o orçamento que suportará a despesa e bem assim da rubrica orçamental aplicada, sua dotação global, encargos assumidos, despesas pagas e consequente saldo disponível antes da contratação do encargo resultante do presente contrato;

d) Datada e assinada pela entidade competente, indentificando-se devidamente a entidade que prestou;

e) No caso dos serviços Municipalizados deverá enviar-se cópia da parte do orçamento onde está prevista a despesa.

4. Caderno de encargos e programa do concurso, nos termos dos artigos 50º e ss. Do D. L. N.º 48871, de 1991.

5. Deliberação ou despacho autorizando a abertura do concurso ou dispensando-o e bem assim a proposta que o antecedeu, devidamente fundamentados (cfr. Artigo 43º, nº1 do D.L. n.º 48 871).

6. Ofícios convite, no caso de concurso limitado ou de ajuste directo.

7. Propostas de todos os concorrentes admitidos ao concurso (cfr. Artigos 63º e ss. do D: L. Nº48 871).



TRIBUNAL DE CONTAS DE CABO VERDE

8. Acta do acto público do concurso, de harmonia com o disposto n.º 3 do artigo 78º, do D.L n.º 48 871.
9. Parecer técnico respeitante à apreciação das propostas, incluindo mapa comparativo, se existir.
10. Deliberação ou despacho de adjudicação, devidamente fundamentado, de harmonia com o estabelecido no artigo 90º do D.L n.º 48 871.
11. Acta da reunião da Câmara Municipal que ratificou a deliberação de adjudicação dos Serviços Municipalizados.
12. Deliberação respeitante à repartição de encargos com indicação das importâncias a despendar em cada ano económico.
13. Alvará do empreiteiro de obras públicas a quem foi feita a adjudicação.
14. Instrumento de prestação de caução pelo adjudicatário, nos termos dos artigos 97º e ss. do D.L n.º 48 871.
15. Petições de reclamação graciosa, de recurso hierárquico ou de recurso contencioso quando existam, e eventuais decisões das entidades competentes.
16. Plano de actividades na parte que respeita ao projecto em causa.
17. Fotocópia dos avisos de abertura do concurso publicados no Boletim Oficial e num dos jornais nacionais de maior expansão.
18. Informação sobre se o contrato já produziu quaisquer efeitos financeiros ou outros e, em caso afirmativo, quais designadamente o montante dos pagamentos já efectuados, as respectivas datas, motivação e preceito legal permissivo.

6. Novo quadro normativo



TRIBUNAL DE CONTAS DE CABO VERDE

A proposta de lei estabelecendo uma diferente organização e funcionamento do Tribunal de Contas, consagra em sede de fiscalização previa que devem ser remetidos ao Tribunal, para efeitos de fiscalização, os documentos que representam, titulem ou dêem execução, aos seguintes actos e contratos:

a) As obrigações gerais e todos os actos de que resulte aumento da dívida pública fundada do Estado e seus serviços, autarquias locais, suas associações e serviços e institutos públicos e ainda os actos que modifiquem as condições essenciais de empréstimos visados;

b) Os contratos, de qualquer natureza, quando celebrados pelas entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas;

c) As minutas dos contratos de valor igual ou superior a um montante a fixar por decreto-lei;

d) As minutas de contratos de qualquer valor que venha a celebrar-se por escritura pública e cujos encargos tenham de ser satisfeitos no acto da sua celebração

e) Outros actos e contratos que a lei manda determinar.

6.1. *Continua-se contudo a excluir da fiscalização previa:*

a) Contratos praticados ou celebrados pelas entidades já referidas (Estado, Autarquias Locais, Institutos Públicos);

b) Títulos definitivos dos contratos precedidos de minutas visadas;

c) Contratos de cooperação;

c) Contratos já especialmente previstos na lei;



TRIBUNAL DE CONTAS DE CABO VERDE

Em contrapartida o mencionado diploma dá guarida, e, pela 1ª vez à fiscalização concomitante, o que poderá abranger os contratos celebrados no quadro das parcerias público - privado.

Assim estipula-se que o Tribunal de Contas pode realizar fiscalização concomitante de "despesas emergentes dos contratos que não devem ser remetidos para fiscalização prévia, "bem como através de auditorias aos contratos em execução, mesmo que visados.

7. Conclusões e recomendações

Com a presente comunicação quisemos dar aos presentes uma ideia do estágio de desenvolvimento das parcerias público - privados em Cabo Verde e a sua repercussão no nosso ordenamento jurídico, com incidência nos instrumentos jurídicos por que se rege o Tribunal de Contas.

Constata-se que se trata de uma prática ainda em fase embrionária e que carece de uma lei estabelecendo o seu enquadramento, o que daria sem dúvida uma maior segurança aos investimentos e às iniciativas.

Verifica-se por outro lado que os contratos já celebrados no âmbito das parcerias público - privadas não estão, por inexistência de legislação própria sujeitos contudo ao controlo do Tribunal de Contas, podendo tal vir a acontecer, tanto a nível da fiscalização previa, como concomitante, desde que aprovada a proposta de lei já referenciada.

Assim é de se recomendar:

a) Aprovação pelos órgãos competentes (Parlamento ou Governo) de leis quadro regulando as parcerias público - privado;



TRIBUNAL DE CONTAS DE CABO VERDE

b) Consagração expressa tanto nas leis quadro como de organização e funcionamento dos Tribunais de Contas, de sujeição dos contratos assim celebrados ao controlo dos Tribunais de Contas.

Praia, 12 Junho de 2006

O Tribunal de Contas de Cabo Verde