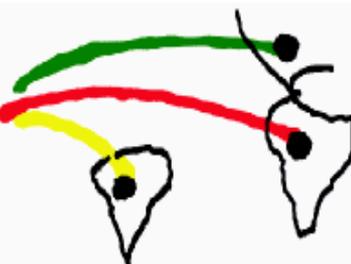




**REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO**

Tribunais de Contas
Países de Língua Portuguesa



Tema II:

**O CONTROLO EXTERNO DAS PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS**

Maputo, Julho de 2006

ÍNDICE

I-Introdução.....	2
II- Parcerias Público Privadas.....	2
II-1. Origem.....	2
II-2. Conceito.....	3
II-3. Experiência Moçambicana.....	6
III- O controlo externo das Parcerias Público-Privadas.....	9
IV- Conclusões e Recomendações.....	14
Referências bibliográficas.....	15

O CONTROLO EXTERNO DAS PARCERIAS- PÚBLICO PRIVADAS

I- Introdução

O presente trabalho destina-se à realização, em Maputo, de 18 a 21 de Julho de 2006, da IV Assembleia Geral das Instituições Supremas de Controlo (ISC) da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

A sua elaboração encontra-se subdividida em quatro capítulos: I- Introdução; II- Parcerias Público-Privadas; III- Controlo Externo das PPP; IV- Conclusões e Recomendações.

Quanto às Parcerias Público-Privadas relatam-se aspectos a partir das suas origens, passando pelo conceito e forma, indo terminar na experiência moçambicana sobre as PPP.

O controlo externo nas PPP é desenvolvido no capítulo III, onde o enfoque centra-se na abordagem no direito comparado.

As principais conclusões e recomendações deste trabalho constam do capítulo IV.

II -As Parcerias Público-Privadas

II.1 -Origem

De acordo com Benjamin Zymler e Guilherme Henrique de La Rocque Almeida¹, as Parcerias Público-Privadas têm as suas origens mais remotas nas concessões. No século XII, na Europa, ocorreram associações de capitais reais com os de particulares, tendo, como exemplo, a parceria realizada pelo Rei da Inglaterra com um banco italiano, através da qual o banco abriu uma mina de prata e, após explorá-la, por um período pré-determinado, entregou-a ao Governo Inglês.

Nos séculos XVIII e XIX, passaram a prevalecer as ideias liberais que defendiam a diminuição do papel do Estado na vida económica. Segundo aquelas ideias, caberia à Administração Pública, apenas, a

¹ Benjamin Zymler e Guilherme Henrique de La Rocque Almeida, O controle Externo das Concessões de Serviços Público e das Parcerias Público-Privadas, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2005, página 229.

tarefa reguladora, o que permitiu um notável desenvolvimento dessas parcerias².

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 défices orçamentais. Além disso, procurou-se redimensionar o equilíbrio entre as atribuições dos sectores público e privado³.

II.2-Conceito

A Parceria Público-Privada apresenta um grau de complexidade superior à 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 privado⁴, dada a sua natureza.

Conhecidas mundialmente pela sigla “PPP”, em alusão à denominação inglesa de *Public Private Partnership*, as parcerias entre os sectores público e privado vêm ganhando espaço no mundo, como forma de viabilizar a implantação, entre outros, de projectos de infra-estruturas básicas.⁵

De acordo com Renato Poltronieir⁶, as Parcerias Público-Privadas constituem um acordo jurídico celebrado entre a Administração Pública e entidades privadas para a implantação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e actividades de interesse público em geral, por meio de investimentos privados.

As PPP são um tema actual, 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 actualmente. Além disso, envolve aspectos técnicos de alta complexidade, recursos públicos significativos e forte interesse social, daí o facto de estas parcerias estarem a ser objecto de discussões em vários quadrantes da sociedade, com particular realce nos meios jurídicos e económicos.

² Cfr: Benjamins Zymler e Guilherme Henrique de La Rocque Almeida, O controle Externo das Concessões de Serviços Público e das Parcerias Público-Privadas, página 230.

³ Idem, página 230

⁴ Ibidem, página 233.

⁵ Extraído do página 1 do texto *As parcerias entre o sector público e o sector privado*, da autoria de José Emílio Nunes Pinto, publicado no site www.jus.com.br.

⁶ Renato Poltronieir, Parceria público-privada “PPP”: novo marco regulatório brasileiro, página 1.

Importa frisar que os projectos PPP conheceram grande desenvolvimento e expansão em vários países, estando a dominar muitos dos encontros onde se discute a parceria entre o sector público e o sector privado e o esforço conjunto de ambos na área de infra-estruturas, 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 projectos pelo sector privado que, em função do alto risco e avultados recursos envolvidos, dificilmente seriam implementados pelo sector público sozinho, uma vez que o processo de mobilização dos recursos necessários iria concorrer com outras prioridades governamentais⁷.

Idealizadas e convertidas ao campo da vida prática, existindo inclusive a sua consagração em direito positivo, as parcerias público-privadas são vistas como representado várias formas de acordo com o modo como elas se revelam. Neste sentido, e recorrendo ao estudo apresentado por Benjamin Zymler e Guilherme Henrique de La Rocque Almeida⁸, ilustramos a situação nos seguintes países:

Na Inglaterra, as PPP apresentam 4 formas básicas, a saber:

- a) DBFT (*design, build, finance and transfer*): o ente privado projecta, constrói, financia e transfere ao ente público a planta construída. Como exemplo, temos a parceria celebrada visando à construção do *Channel Tunnel* (túnel que liga a Inglaterra a França);
- b) BOT (*build, operate and transfer*): o ente privado constrói a planta e a transfere para o ente público. Em seguida, o Poder Público arrenda o bem ao parceiro privado, por meio de um contrato de longo prazo. Ao explorar esse bem, durante o prazo de vigência do contrato, o parceiro privado recupera o seu investimento e obtém um lucro razoável;
- c) BOO (*build, operate and own*): o ente privado constrói, opera e fica, definitivamente, com a planta, ensejando uma redução de custos para o parceiro público;

⁷ Cfr. José Emílio Nunes Pinto, *As parcerias entre o sector público e o sector privado*, página 2.

⁸ Op. Cit. Página 248 e ss.

- d) *DBFO (design, build, finance and operate)*: o ente privado projecta, constrói, financia e opera a planta. É a forma mais comum na Inglaterra;

No Canadá são conhecidos os seguintes tipos de PPP:

- a) *Operations and Maintenance*: o ente público contrata um parceiro privado para operar e manter um serviço público;
- b) *Turnkey Operations*: o ente público financia e o parceiro privado projecta, constrói e opera uma planta por um dado período. Devem ser atingidas metas de performance estabelecidas pelo sector público, que mantém a propriedade da planta;
- c) *Wrap Around Addition*: o parceiro privado financia e constrói um aumento numa planta pública, explorando-a por um período de tempo;
- d) *Lease-Purchase*: o parceiro privado financia e constrói a planta. Posteriormente o ente público a arrenda;
- e) *Temporary Privatization*: a propriedade de uma planta pública passa ao parceiro privado, que deve melhorá-la e operá-la;
- f) *Lease-Develop-Operate or Buy-Develop-Operate*: o parceiro privado compra ou arrenda a planta do ente público para expandí-la ou modernizá-la e, posteriormente, operá-la.

Em Portugal, à semelhança da nossa realidade, as PPP podem referir-se a:

- a) *Concessão de Obra Pública*: tem por objecto a execução de uma obra pública, precedida ou não de sua concepção. O particular adquire o direito de explorar a obra, além de poder ou não auferir uma determinada quantia;
- b) *Concessão de Serviço Público*: o particular adopta as medidas necessárias à prestação desse serviço, arcando com os respectivos custos. Sua retribuição é paga directamente pelos usuários;
- c) *Fornecimento Contínuo*: o agente privado entrega determinados bens ao Poder Público, durante um período de tempo determinado;

- d) *Prestação de Serviços*: o particular presta determinados serviços directamente à administração pública;
- e) *Gestão*: o agente privado gere um dado equipamento ou instalação, não tendo arcado com os respectivos gastos de construção ou instalação. Note-se que ele não se refere à administração de serviço público, mas de um estabelecimento público. É mais comum na área da saúde;
- f) *Colaboração*: o particular colabora temporariamente com as atribuições administrativas do Poder Público, mediante remuneração.

No Brasil, as PPP possuem características peculiares, tendo em conta o disposto no artigo 2.º da Lei n.º 11.079/04⁹, que define a PPP como um contrato administrativo de concessão, na modalidade *patrocinada* ou *administrativa*, sendo a *concessão patrocinada* o contrato de prestação de serviços públicos ou de obras públicas, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

Já a *concessão administrativa* é o contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública seja a usuária directa ou indirecta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

II.3 -Experiência Moçambicana

A problemática das PPP no nosso país foi objecto de uma conferência denominada “Parceria Público-Privada em Moçambique”, que se realizou em Maputo no dia 01 de Outubro de 2002, sob os auspícios do Centro de Desenvolvimento da OCDE e contou com uma ampla participação de representantes do sector público e privado moçambicano.

O objectivo principal dessa conferência foi o de disseminar informação, entretanto 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 sector privado e todos os outros parceiros económicos para que possam ser os “proprietários” do

⁹ Lei Federal n.º 11.079, de 30 de Dezembro de 2004, que cria novas modalidades de contratos administrativos – a concessão patrocinada e a concessão administrativa – sob o título de parcerias público-privadas – PPP.

conceito e das práticas sobre as PPP visando a sua aplicação no desenvolvimento económico de Moçambique¹⁰.

A legislação moçambicana não faz referência às PPP, no campo do direito positivo, contrariamente ao que acontece em Portugal¹¹ e no Brasil¹².

No âmbito deste estudo, fazemos, apenas, um paralelismo entre os contratos de concessão existentes em Moçambique e as práticas internacionais. Nesta conformidade, podemos citar, a título meramente exemplificativo, os contratos que tem sustentação legal nos Decretos n.º 31/96, de 9 de Julho, n.º 72/98, de 23 de Dezembro, n.º 20/2000, 21/2000 e 22/2000, todos de 25 de Julho¹³.

Nesta perspectiva, passamos a apresentar alguns casos de concessões em Moçambique, que reputamos constituírem PPP, pois apresentam características comumente identificadas neste tipo de parcerias, quais sejam, a longa durabilidade dos seus vínculos contratuais, o facto de, em alguns casos, a projeção, construção, exploração e manutenção do empreendimento e a prestação de serviço serem da responsabilidade do parceiro privado.

Assim:

Caso 1- Estrada EN4 - Maputo-Witbank.

Contrato de concessão da estrada EN4 - Maputo-Witbank, celebrado entre a República de Moçambique e a República da África do Sul e o

¹⁰ Francisco Mantero e Nuno Santos, Relatório final sobre a conferência "Parceria Público-Privada em Moçambique" realizada em Maputo no dia 1 de Outubro de 2002, página 3.

¹¹ Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril que define claramente os contratos de PPP.

¹² Lei Federal n.º 11.079/2004.

¹³ 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.

Conselho de Estradas da África do Sul, como Concedente e a Trac (*Trans African Concessions (PTY)LTD*), como concessionária. Este contrato tem por objecto “a promoção e implementação do desenho, construção, reabilitação, financiamento,...,bem como a construção das instalações das portagens e outros edifícios”, por parte da Trac.

O contrato em apreço, constitui uma PPP, pois, para além de ser um contrato celebrado entre o sector público e o sector privado, para a satisfação duma necessidade pública, o mesmo enquadra-se no tipo de *Concessão de Obras Públicas*, referida anteriormente no presente trabalho.

Caso 2- Gestão do Abastecimento de Água

Trata-se dum contrato celebrado entre o Fundo de Investimentos e Património do Abastecimento de Águas (FIPAG), como concedente e as Águas de Moçambique, S.A.R.L., como operador. Neste contrato, o operador possui “as competências e habilitações para gerir, operar e manter as instalações de forma eficaz com custos otimizados, aumento de receitas e desenvolvimento progressivo para uma sustentabilidade financeira do sistema de abastecimento de água...”

O contrato mencionado, à semelhança do anterior, também constitui uma PPP, pois enquadra-se no tipo de *Gestão*, uma vez que o privado gere o equipamento e a instalação, não tendo arcado com os gastos de construção e instalação.

Caso 3- Porto de Maputo

Este contrato foi celebrado entre o Governo da República de Moçambique, como autoridade concedente e a empresa Portos e Caminhos de Ferro de Moçambique, E.P., por um lado, e a Sociedade de Desenvolvimento do Porto de Maputo, S.A.R.L., como concessionária, por outro. O objecto deste contrato é o de a concessionária ter “o direito de conduzir as Operações Portuárias e de, por sua conta e risco, financiar, gerir, operar, manter, desenvolver e otimizar a Área da Concessão Portuária e executar os Trabalhos de Reabilitação e de Desenvolvimento...”.

Este contrato enquadra-se no tipo de *Concessão de Serviços Públicos*, pois conforme foi referido, o privado adopta as medidas necessárias à prestação desse serviço.

IV. O controlo externo das parcerias público-privadas

A nossa abordagem relativa ao controlo das parcerias público-privadas por órgãos de controlo externo terá como ponto de partida a concepção já conhecida de que “*quem tem a seu cargo a gestão de bens alheios está sujeito à prestação de contas*”¹⁴.

Neste prisma, e considerando as asserções que concebem as parcerias público-privadas como contratos estabelecidos entre os sectores público e privado com vista à gestão de interesses de natureza pública, nos quais, não raras vezes, fundos públicos são destinadas ao financiamento de determinados projectos com impacto social e económico relevantes, ou em que há uma intervenção do poder público na busca de financiamentos que permitam ao gestor privado levar a cabo os projectos assumidos no âmbito das parcerias acordadas, decorrendo daí responsabilidades para o Estado, o certo é que a gestão dessas PPP e, particularmente, dos encargos financeiros a elas inerentes deverá ser fiscalizada.

Por outro lado, e em reforço da necessidade de fiscalização, o recurso cada vez mais frequente pelo Estado às parcerias público-privadas, consideradas como sistemas inovadores de financiamento e gestão de serviços públicos, levanta problemas importantes, tais como a necessidade de protecção dos utentes e dos contribuintes, que financiam a actividade pública¹⁵.

Assim sendo, e não obstante o facto sabido de que os órgãos de controlo interno desempenham papel fundamental no processo de verificação da gestão e regularidade da actividade desenvolvida em determinada organização, um facto nos parece inquestionável, qual seja, o de considerarmos os órgãos de controlo externo os que se situam num patamar elevado de credibilidade quanto ao controlo que devem exercer sobre as chamadas parcerias público-privadas.

As razões justificativas da eleição são variadas, a começar pelo estatuto de independência de que gozam, face aos órgãos internos, passando pela actuação pautada em princípios de imparcialidade e isenção.

Em países onde as parcerias público-privadas encontram consagração legal, o legislador não tem descurado a necessidade de realização de fiscalização por órgãos de controlo externo.

¹⁴ Cfr: Alfredo José de Sousa, As Parcerias Público-Privadas e o Desenvolvimento – O papel do controlo financeiro externo – Revista do Tribunal de Contas n.º 36, Julho/Dezembro, 2001, página 17.

¹⁵ Cfr: op. Cit. página 31.

Neste sentido, podemos referenciar, por um lado, e a título meramente exemplificativo, o caso do Brasil onde o legislador ao prever o controlo das PPP pelos chamados órgãos de controlo interno¹⁶, impôs que a actuação do Órgão Gestor das PPP deve ser submetida ao controlo externo, exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União¹⁷.

Por outro lado, importa mencionar a realidade portuguesa nesta matéria, aludindo às competências do Tribunal de Contas de Portugal.

De facto, o controlo financeiro externo no contexto das parcerias público-privadas “insere-se na competência do Tribunal de Contas, ao nível quer do controlo prévio da legalidade dos respectivos contratos, quer do controlo concomitante, quer ainda do controlo sucessivo da gestão financeira que a sua execução implica. Tratando-se de projectos (e contratos) de execução a longo prazo, o controlo financeiro terá de passar a assumir, também, pontos de vista em termos de análise prospectiva, condição indispensável à avaliação das possíveis implicações financeiras para o Estado das parcerias público-privadas. Tal não pode deixar de passar pela necessidade de um controlo concomitante desde o nascimento do respectivo projecto”¹⁸.

Aponta-se, como suporte legal claro e inequívoco para o controlo externo, o artigo 55º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto que atribui ao Tribunal de Contas de Portugal competência para, a qualquer momento, efectuar auditorias de qualquer tipo ou natureza a determinados actos, procedimentos ou aspectos de gestão financeira.

Sujeitas a este controlo externo, estão as entidades concessionárias ou gestoras de serviços públicos que podem (e devem) ser auditadas pelo Tribunal de Contas, na medida em que beneficiem ou utilizem recursos provenientes de fundos públicos, por imposição do artigo 1º, n.º 1, alínea e) da Lei n.º 14/96, de 20 de Abril e do artigo 2º, n.º 2, alínea f) e n.º 3 da Lei n.º 98/97, supra-mencionada.

¹⁶ O artigo 15 da Lei n.º 11.079/2004, de 30 de Dezembro, estabelece que os Ministérios sectoriais e as agências reguladoras, nas suas respectivas áreas de competência, acompanhem e fiscalizem os contratos de parcerias público-privadas, devendo esses órgãos e entidades encaminhar, semestralmente, ao Órgão gestor das parcerias público-privadas, o relatório circunstanciado sobre as execuções contratuais fiscalizadas.

¹⁷ Cfr. Texto do artigo 14, §5º, da Lei n.º 11.079/2004, de 30 de Dezembro.

¹⁸ Cfr: Alfredo José de Sousa, As Parcerias Público-Privadas e o Desenvolvimento – O papel do controlo financeiro externo – Revista do Tribunal de Contas n.º 36, Julho/Dezembro, 2001, página 42. Este autor, faz notar que o Acordo Global celebrado entre o Estado Português e a Lusoponte, foi sujeito à fiscalização prévia da 1ª Secção do Tribunal de Contas e a uma auditoria em sede de controlo concomitante da 2ª Secção.

Olhando para a realidade moçambicana, e retomando as ideias já feitas, em que afirmamos que não há consagração expressa pelo legislador da figura de PPP, existindo estas parcerias no campo meramente prático, tendo sido apontados alguns exemplos de contratos celebrados que configuram esta nova realidade, algumas questões se levantam, nomeadamente, as de saber se poderá ou não o Tribunal Administrativo, em face das suas competências, exercer a fiscalização aos empreendimentos decorrentes da celebração dos contratos acima referidos.

Para responder a esta questão, teremos de recordar o que anteriormente afirmamos quanto aos contratos celebrados e ilustrados como constituindo exemplos de PPP, no que toca às suas principais características e às práticas internacionalmente adoptadas, particularmente nos países em que há legislação específica sobre a matéria.

De facto, nestes países temos a intervenção dos Tribunais de Contas na fiscalização das PPP, fiscalização essa que ocorre em vários momentos.

Nesta conformidade, pode-se entender que o Tribunal Administrativo em Moçambique, actuando como Tribunal de Contas¹⁹, deve, em sede de controlo externo, fiscalizar quaisquer contratos, incluindo-se os celebrados no âmbito das PPP.

A necessidade do controlo externo, deve assentar, para além de outros, no pressuposto de que “um controle eficaz contribui significativamente para reduzir o risco público, assegurar a sustentabilidade financeira e garantir a qualidade do serviço e o cumprimento das obrigações contratuais”²⁰.

A este propósito, importa destacar que competirá ao órgão de controlo inteirar-se sobre se o parceiro privado num contrato de parceria público-privada atinge ou não as metas de desempenho físico-financeiras previamente fixadas no anúncio do concurso e no próprio contrato, assim como em relação ao nível de qualidade de serviço prestado, se está compatível e se se compadece com o que foi determinado e pago.

Dada a importância que o controlo externo assume no contexto actual, a tendência mundial dos países que adoptam as PPP em suas primeiras experiências, tem consistido em abraçar a utilização de métodos de análise de parcerias internacionalmente consagradas e enraizadas, operando, em

¹⁹ Na sua Terceira Secção e de acordo com as competências atribuídas pelo artigo 230 da Constituição da República de Moçambique.

²⁰ Benjamin Zymler, Guilherme Henrique de La Rocque Almeida, O controle Externo das Concessões de Serviços Públicos e das parcerias Público-Privadas, página 319.

função de cada realidade, os ajustamentos tidos como adequados e que espelham a realidade de cada país.

Tem sido pacífica a observância de normas e directrizes emanadas de organizações supremas de controlo externo, como a INTOSAI²¹, no que tange a auditorias em concessões e em parcerias público-privadas.

Quanto ao momento em que deverá ocorrer o controlo externo, ordenamentos jurídicos há que o fazem em sede de fiscalização prévia, e também concomitante, e outros que, além destes dois momentos, associam, igualmente o controlo em sede de fiscalização sucessiva.

No primeiro grupo, enquadra-se o Brasil, onde ao Tribunal de Contas da União é cometida a competência de fiscalizar:

-“o planeamento: visando aferir o atendimento pelo Poder Público das condições prévias à licitação, dentre as quais destacam-se a verificação da observância dos limites orçamentários e financeiros, as justificativas para a celebração da parceria e o atendimento à legislação ambiental, quando for o caso;

-o processo licitatório: com o fim de avaliar a regularidade e a efectividade da licitação, principalmente no que concerne à observância dos princípios constitucionais legais, à transparência dos procedimentos adoptados e à selecção da melhor proposta tanto para o Poder Público quanto para os usuários do serviço público em questão;

-a elaboração do projecto de parceria: para aferir as vantagens oferecidas pelo projecto, sob as ópticas económicas, financeiras, técnica e social;

-a assumpção de obrigações e a aquisição de direito pelo Estado: com o intuito de avaliar a posição jurídica e económica do Poder Público na parceria, especialmente no que concerne aos riscos assumidos, às obrigações contraídas, à sustentabilidade financeira da PPP e aos mecanismos de acompanhamento da execução do objecto da parceria;

-o desempenho do contratado: verificando precipuamente a adequação da performance do agente privado aos parâmetros previamente definidos. Assim, deverá ser analisado o cumprimento das obrigações contidas nas

²¹ International Organization of Supreme Audi Institutions.
Guidelines On Best Practice for The Audit of Risk in Public/Private Partnership.
http://www.nao.org.uk/intosai/wgap/INTOSAI_PPP_English%20.pdf

cláusulas administrativas e financeiras do contrato da PPP e apurado o nível de qualidade do serviço prestado pelo parceiro privado”²².

Quanto ao segundo grupo, podemos referir Portugal e também Moçambique. Para o caso português, são válidas as asserções anteriormente expendidas quando nos debruçamos sobre as competências do Tribunal de Contas.

No que concerne a Moçambique, e quanto ao momento de actuação do Tribunal Administrativo, algumas normas legais que orientam a actividade deste órgão de controlo externo devem merecer menção, designadamente a Lei n.º 13/97, de 10 de Julho – aprova o regime jurídico da fiscalização prévia das despesas públicas; a Lei n.º 14/97, de 10 de Julho – define o regime jurídico da fiscalização sucessiva das despesas públicas, no que concerne à Conta Geral do Estado e às contas de gerência dos serviços e organismos sujeitos à jurisdição e controlo financeiro do Tribunal Administrativo e, finalmente, a Lei n.º 16/97, de 10 de Julho – aprova o Regimento da Organização, Funcionamento e Processo da 3ª Secção do Tribunal Administrativo.

A alínea c) do n.º 1 do artigo 3 da Lei n.º 13/97 dispõe que são obrigatoriamente sujeitos à fiscalização prévia os contratos de qualquer natureza ou montante, designadamente, dentre outros, os relativos a obras públicas e concessão.

Por seu turno, o artigo 10 da Lei n.º 14/97 preconiza que “as auditorias sejam às contas ou aos projectos, revistam carácter geral ou sectorial, sejam financeiras propriamente ditas, quer sejam de mera legalidade e regularidade, constituem instrumentos privilegiados de controlo financeiro, tendo em vista habilitar o Tribunal a emitir juízos sobre a legalidade substantiva dos actos, com base em critérios de economia, eficácia e eficiência”, supondo-se, evidentemente, que esteja em causa dispêndio de dinheiros públicos. Não ocorrendo esta situação, cabe ao próprio Estado-Administração Pública-, na materialização dos seus poderes públicos, indicar entidades que procedam a respectiva fiscalização²³.

²² Benjamin Zmyler, Guilherme Henrique de La Rocque Almeida, O controle Externo das Concessões de Serviços Públicos e das Parcerias Público-Privadas, página 321 e ss.

²³ Cfr: Decreto n.º 78/98, de 23 de Dezembro, cujas competências estão fixadas no artigo 7 n.º 1, relativo ao Conselho de Regulação do Abastecimento de Água (CRA);

Decreto 22/92 de 10 de Setembro, que cria o Instituto Nacional das Comunicações de Moçambique (INCM);

Assim sendo, o órgão de controlo externo apenas podera exercer qualquer apreciação ou fiscalização através dos orgaos reguladores respectivos, como , aliás, recomenda a INTOSAI.²⁴

IV. Conclusões e Recomendações

Chegados a este ponto, importa extrair algumas conclusões julgadas pertinentes, nomeadamente:

1. Pese embora a ausência de consagração legal expressa do conceito PPP, evidências da sua prática são encontradas na realidade moçambicana;
2. Um controlo externo eficaz das PPP deve ter como suporte, um sistema de controlo interno actuante e de qualidade;
3. Os Tribunais de Contas, como órgãos externos de controlo, devem desempenhar um papel preponderante na fiscalização das actividades decorrentes das parcerias público-privadas.

Tendo em atenção as conclusões mencionadas, recomenda-se que:

1. De *iure condendo*, a realidade PPP mereça uma atenção especial por parte do legislador, consagrando-a em termos normativos, como factor de garantia dos elevados interesses públicos subjacentes²⁵.
2. O legislador, ao normar sobre as PPP, deve definir com clareza e precisão a actividade do órgão de controlo externo.
3. Os órgãos de contolo externo na sua actuação, estejam atentos a estas parcerias, avaliando e analisando se o respectivo recurso é ou não 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 da eficiência dos serviços a prestar.

²⁴ vide Guidelines On Best Practice for The Audit of Risk in Public/Private Partnership, *Part 2: Risks facing the SAI, annex F: Examining the process and de results*
http://www.nao.org.uk/intosai/wgap/INTOSAI_PPP_English%20.pdf

²⁵ Segundo Alfredo José Sousa, op.cit., página 35, “a existência de uma lei estabelecendo o enquadramento das parcerias público-privadas favorecerá e dará segurança aos investimentos e às iniciativas na medida em que a lei provoca o debate público, permite clarificar situações juridicamente incertas e informa os operadores. A lei é um sinal de vontade política. Ela estimulará este tipo de associação sobretudo se constituir um quadro jurídico e fiscal coerente e incentivador do sector privado

Referências Bibliográfias

- Alvarenga, José Eduardo de, Parcerias Público-Privadas: breves comentários. Revista Electrónica de Direito Administrativo Económico, número 2 – Maio/Junho/Julho de 2005 – Salvador – Bahia – Brasil.
- Barros, Cleyton Miranda, Parceria Público-Privada: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Centro de pós-graduação e pesquisa Visconde de Cairu, Salvador, 2005.
- Fernandes, Jorge Ulisses Jacoby, PPP – Parceria Público-Privada – Uma visão de controle.
- Moreno, Carlos, O controlo das PPP pelo Tribunal de Contas. Tribunal de Contas, Gabinete do Juiz Conselheiro.
- Pietro, Maria Sylvia Zanelli Di, Reflexões sobre as Parcerias Público-Privadas.
<http://www.azevedosette.com.br/artigos/reflexões.html>.
- Poltronieri, Renato, Parceria Público-Privada “PPP”: novo marco regulatório brasileiro.
- Sousa, Alfredo José, As Parcerias Público-Privadas e o Desenvolvimento – O Papel do Controlo Financeiro Externo. Revista do Tribunal de Contas de Portugal, n.º 36, Julho/Dezembro, 2001.
- Tavares, José F.F., O Tribunal de Contas e o Controlo do Sector Público Empresarial, Lisboa, 2000.
- Zymler, Benjamin/Almeida, Guilherme Henrique de La Rocque. O Controle Externo das Concessões de Serviços Públicos e das Parcerias Público-Privadas, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2005.
- Zymler, Benjamin, Direito Administrativo e Controle, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2005.
- III Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, Maputo, 21 a 24 de Outubro de 1997. Lisboa, 1998.

- V Encontro das ISC da CPLP, Ponta Delgada, 15 a 17 de Julho de 2001, Lisboa, 2001.
- Relatório final sobre a Conferência “Parceria Público-Privada em Moçambique” realizada em Maputo no dia 01 de Outubro de 2002, elaborado por Francisco Mantaro e Nuno Santos.
- O que é uma PPP? <http://www.planejamento.sp.gov.br.PPP/faq.asp>
- LEGISLAÇÃO
 - Leis n.ºs 13/97, 14/97 e 16/97, todas de 10 de Julho (Moçambique);
 - Lei n.º 11.079, de 30 de Dezembro de 2004 (Brasil);
 - Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (Portugal);
 - Lei n.º 14/96, de 20 de Abril (Portugal);
 - Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril (Portugal);
 - Decreto n.º 22/92, de 10 de Setembro;
 - Decreto n.º 31/96, de 9 de Julho (Moçambique);
 - Decreto n.º 74/98, de 23 de Dezembro (Moçambique);
 - Decreto n.º 72/98, de 23 de Dezembro (Moçambique);
 - Decretos n.º 14/99 e 15/99, ambos de 27 de Abril;
 - Decretos n.ºs 20/2000, 21/2000 e 22/2000, todos de 25 de Julho (Moçambique).