



IV Assembleia - Geral da Organização das Instituições  
Supremas de Controlo da Comunidade de Países de Língua  
Portuguesa



Unidade – Disciplina – Trabalho

## CONTROLO EXTERNO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

# Maputo, 18-22 de Julho 2006

## ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
Índice .....	2
I - Introdução .....	3
II - O papel de controlo dos Tribunais de Contas .....	5
III - Experiência são-tomense .....	6
IV - Conclusões.....	12
V - Recomendações .....	12

**República Democrática**



**de S. Tomé e Príncipe**

TRIBUNAL DE CONTAS

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

**Maputo, 18-22 Julho 2006**

**TEMA II**

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

(A EXPERIÊNCIA DE S. TOMÉ E PRÍNCIPE)

**I - Introdução**

A complexidade cada vez mais crescente da administração pública e a necessidade de maior inserção e participação dos cidadãos na vida pública tem imposto aos Estados a necessidade de por um lado restringirem a sua actuação às acções de tal relevância que dificilmente podem ser assumidas por entidades outras

que não os poderes públicos, como são as que se prendem com a administração da justiça e da garantia da soberania nacional e da integridade territorial tais como, as de defesa e segurança nacional e de relações externas, dentre outras, transferindo gradualmente para exercício de outras entidades a realização das demais actividades que outrora se inseriam também nas que eram cometidas aos poderes públicos.

Não constitui vocação do Estado dedicar-se a actividades económicas e, por isso, à medida que eleva o seu nível de organização vai relegando tais actividades a favor de outras entidades mais vocacionadas, normalmente entidades do sector privado.

Para além das actividades económicas, também as ligadas à prestação de serviços como a dos transportes públicos, abastecimento de gás, água e energia eléctrica, dentre outros, em muitos países, deixaram de ser prestados directamente pelas entidades publicas, isto é, o Estado ou os Municípios, em virtude do envolvimento na sua prestação de outros agentes.

O afastamento do Estado da prestação de tais serviços não só é salutar por permitir ao Estado dedicar melhor atenção às actividades que pela sua natureza devem constituir sua esfera directa de acção, mas por outro lado, acarreta uma preocupação adicional ao Estado, que é a de garantir que os destinatários, isto é, as populações não fiquem impedidas de beneficiar de tais serviços e que a qualidade dos mesmos seja assegurada.

Daí que, o afastamento do Estado da prestação de serviços à população nos mais diversos domínios tem de ser operada de forma harmoniosa, salvaguardando os dois aspectos acima referidos.

Para o efeito, torna-se necessário estabelecer-se, por diploma legal os fundamentos de uma tal parceria e no respectivo contrato especificar os aspectos tidos como relevantes, para que de forma clara e precisa fiquem espelhados os direitos e as obrigações de cada uma das partes.

Com base no estatuto de cada uma das partes envolvidas, se convencionou chamar de público - privada uma tal parceria, mas para assegurar que os compromissos assumidos por cada um dos parceiros sejam realmente respeitados, torna-se necessário que haja mecanismos de seguimento que permitam detectar, em tempo oportuno, as insuficiências de execução da parceria e promover a adopção de medidas tendentes à sua superação.

É, pois, neste domínio, que se impõe a intervenção dos órgãos de controlo.

## **II - O papel de controlo dos Tribunais de Contas**

Sendo os Tribunais de Contas órgãos de controlo, por excelência, a actuação dos intervenientes numa parceria público – privada não pode ficar à margem do controle que se insere no âmbito das competências dos mesmos.

Pois, tratando-se de parceria, seja de gestão de bem público pelo privado, seja de prestação de serviço público em nome e por conta do Estado, o controlo dos Tribunais de Contas torna-se indispensável para assegurar a transparência das operações e a defesa do interesse colectivo.

Daí que, um dos factores determinantes do sucesso da parceria publico – privada é a clareza e precisão da própria legislação, com vista a não constituir fonte de controvérsia entre as partes envolvidas.

A legislação deve estabelecer, de forma expressa, dentre outros, o âmbito da PPP, a delimitação dos poderes do órgão de controlo externo, bem como o dever de cooperação das entidades fiscalizadas, com base em critérios e procedimentos claros e fixados de acordo com os princípios da legalidade, igualdade, moralidade, publicidade e concorrência.

Com a aprovação em 20 de Agosto de 1999 de um pacote de diplomas legais a saber: a Lei Orgânica, a Lei sobre os Procedimentos, a Lei relativa aos Serviços de Apoio, a Lei de Fiscalização Prévia, a Lei sobre a Prestação de Contas, e a Lei sobre os Emolumentos a cobrar, dentre outros, tornou-se possível instituir o Tribunal de Contas que vem igualmente consagrado no texto da Constituição, na sequência da revisão aprovada pela Lei nº. 1/2003, de 29 de Janeiro, (Artº. 126º. Alínea b.).

### **III - Experiência são-tomense**

O Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe, nos termos da Lei Orgânica que o cria, Lei nº. 3/99, de 20 de Agosto, é o órgão supremo e independente de controlo da legalidade das receitas e despesas públicas e julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe.

Como Tribunal financeiro, insere-se no poder judicial e é o único na sua ordem, competindo-lhe:

- 1 Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado;

- 2 Fiscalizar sucessiva ou concomitantemente as entidades sujeitas à sua jurisdição e julgar as respectivas contas quando for caso disso;
- 3 Fiscalizar previamente, a legalidade e a cobertura orçamental dos actos e contratos de que resulte receita ou despesa para alguma das entidades sujeitas à sua jurisdição;
- 4 Fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros obtidos no estrangeiro, mediante cooperação, nomeadamente por via de empréstimo, subsídios, avales e donativos;
- 5 Realizar por iniciativa própria ou por solicitação da Assembleia Nacional ou do Governo auditorias às entidades sob sua jurisdição;

Nos termos da Lei Orgânica acima referida, estão sujeitos à sua jurisdição:

1. O Estado e todos seus serviços;
2. Os serviços autónomos e os projectos;
3. A administração regional e local;
4. As empresas públicas e as sociedades de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos;
5. Os tesoureiros ou exactores da Fazenda Pública e quaisquer outras entidades que giram ou beneficiem de receitas ou financiamentos provenientes de organismos internacionais ou entidades referidas alíneas anteriores, ou obtidos com a intervenção destes, consubstanciado nomeadamente em subsídios, empréstimos ou avales;
6. As comissões administrativas e de gestão de dinheiros públicos, seja qual for a sua designação e, em geral, todos os responsáveis pela gestão dos bens e dinheiros públicos.

As decisões proferidas no âmbito das suas atribuições e competência são de obrigatório cumprimento para todas as entidades públicas privadas e prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades.

Estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, os seguintes actos e contratos de qualquer natureza praticados ou celebrados pelas entidades sujeitas jurisdição do Tribunal de Contas:

- a) Os actos administrativos de provimento do pessoal civil ou militar, de que decorrem abonos de qualquer espécie;
- b) Os contratos de qualquer natureza ou montante, nomeadamente os relativos ao pessoal, obras públicas e empréstimos;
- c) Os contratos de cooperação, os contratos do Estado celebrados com empresas estrangeiras ou nacionais com vista à realização de investimento internacional;
- d) 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;
- e) Outros actos que a Lei determinar, nomeadamente operações de tesouraria e dívida pública, quando aprovado o respectivo regime;

Como ficou patente, nenhuma referência explícita é feita à parceria público – privada.

Com efeito, ela não se encontra regulada por legislação específica no ordenamento jurídico são-tomense. Por isso, não se pode dizer, em termos absolutos e na óptica da abordagem do tema que existam parcerias públicas – privadas em S. Tomé e Príncipe, embora, na realidade o Estado santomense através de Tratado e, neste caso referimo-nos ao Tratado de exploração conjunta de recursos petrolíferos e outros, assinado com a Nigéria em 2001, se propusera, por essa via ceder às empresas concorrentes, através de contratos específicos, blocos para exploração petrolífera na chamada zona de exploração conjunta.

Apesar da sua especificidade, não se pode dizer que não se esteja perante a cedência pelo Estado e, no caso concreto de dois Estados, de uma parte dos respectivos territórios, isto é, do território de ambos os Estados uma vez que se trata de território comum a ambos, para exploração de recursos, de recursos petrolíferos, mediante condições expressamente estipuladas no respectivos contratos.

Guarda alguma similitude com a parceria pública – privada objecto de estudo, mas é evidente que comporta diferenças importantes, pois a PPP é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, sendo que a primeira refere-se à concessão de serviços públicos ou de obras públicas, quando houver, adicionalmente a tarifa cobrada dos utilizadores, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Já a concessão administrativa refere-se a prestação de serviços em que a Administração pública figura como utilizador directo ou indirecto, ainda que envolva execução de obras ou fornecimento e instalação de bens.

A PPP é um acordo jurídico celebrado entre a Administração Pública e entidades privadas para implantação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e actividades de interesse público em geral, por meio de investimentos privados, como regra geral, o ente privado “explorará” o empreendimento para se auto - ressarcir e remunerar o que investiu, ou contará com a complementação financeira do ente Público para garantir aquela contrapartida naqueles projectos que não se mostrem auto sustentáveis.

Segundo algumas doutrinas, essa forma de ressarcimento e remuneração das empresas parceiras, somente após a realização do investimento, seja por meio de pagamento pelo poder público ou pela exploração de serviços/empreendimento, é um dos aspectos mais relevantes da nova legislação. Pois, por via dela possibilita ao

Estado executar as obras e oferecer serviços em geral, ainda que não possua recursos financeiros e operacionais próprios disponíveis para tal.

A parceria pública - privado (PPP) deverá atender aos princípios constitucionais e da administração, em especial o da eficiência da parceria no tocante ao seu resultado.

A prioridade do legislador na análise desse novo marco regulador é definir como será a relação jurídica entre o sector público e privado, de forma a que a nova norma atraia investimentos privados para projectos públicos em geral, sem contudo, onerar o erário ou a população/utente pelo ressarcimento desses investimentos.

Não constitui parceria público privada a concessão comum assim entendida a concessão de serviços públicos ou obras públicas, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

As parcerias público - privadas permitem que a sociedade civil e as empresas ajudem a melhorar a governação.

A PPP é vista como um novo modelo económico de desenvolvimento básico para uma nova e mais eficiente infra-estruturação de um país. É o caminho para a modernização da relação entre o Estado e o sector privado.

O espírito deste novo modelo traz enormes benefícios para uma melhor actuação do Estado na prestação de serviço ao cidadão, bem como na promoção dos interesses gerais e específicos da sociedade civil como um todo.

Nesta nova era da globalização não pode ser o Estado o único responsável pela prestação de determinados serviços, especialmente aqueles que escapam ao estrito

cumprimento das suas obrigações no campo social. Devem as iniciativas privadas apoiar e complementar as acções do Governo.

Com este modelo pode o Estado propor-se a controlar apenas as finalidades ao invés de controlar os procedimentos.

Assim, embora no caso da realidade são-tomense, relativamente à fiscalização, a mesma se encontrar igualmente prevista, mas tendo em conta a especificidade do objecto do contrato esta não está cometida apenas ao Tribunal de Contas, embora em legislação específica (Lei nº. 8/2004, de 30 de Dezembro, publicada no Suplemento do Diário da República nº. 13, da mesma data, Lei –Quadro das Receitas Petrolíferas, esteja também prevista a intervenção deste, pois no seu artigo 14º. nº.1 estipula-se que **a gestão e actividades , incluindo todos os investimentos, depósitos, levantamentos e transferências das Contas do Petróleo são sujeitas a duas auditorias anuais, uma realizada pelo Tribunal de Contas e outra, externa e independente, realizada por uma empresa internacional de auditoria, que devem ser concluídas no prazo máximo de seis meses, após o final de cada ano a que se referem as auditorias** no tocante aos resultados da exploração, mas a fiscalização prevista abarca igualmente a intervenção de outras entidades, por razões óbvias.

No entanto, porque o dossier petróleo está a dar passos preliminares e a Agência Nacional de Petróleo que é o Organismo do Estado são-tomense encarregado da implementação de muitas das acções inseridas nos diplomas atrás citados só recentemente foi instalado, ainda não foi possível levar à prática as competências atribuídas ao Tribunal de Contas nos mesmos.

## **IV - Conclusões:**

A necessidade de promoção do desenvolvimento de S. Tomé e Príncipe, e da modernização do País, particularmente na implantação de infra-estruturas básicas como o porto, o aeroporto e o alargamento e melhoria da rede viária, dentre outros, como suportes indispensáveis para a promoção de outros sectores de actividade como o Turismo e a prestação de serviços, impõem a necessidade de adoptar mecanismos susceptíveis de viabilizar a realização de investimentos nesses domínios.

A parceria público – privada é uma das vias para que um tal objectivo seja atingido, sem que por um lado o Estado se possa sobrecarregar ainda mais com o já pesado fardo da dívida pública e, por outro, sem retirar a oportunidade ao sector privado de mostrar o seu dinamismo e capacidade de realização.

A conjugação de esforços de ambas as partes deve por isso ser ensaiada e testada de forma gradual a fim de permitir ao sector privado, e muito particularmente o sector privado nacional, ganhar cada vez maior confiança e dinamismo para intervir na economia nacional.

## **V - Recomendações:**

No caso concreto de S. Tomé e Príncipe deve caber ao Estado a iniciativa de legislar sobre a matéria e promover a publicação de diplomas legais e regulamentares visando criar as bases jurídicas reguladoras da matéria.

O Estado, em articulação com o sector privado, com vista a incentivar o surgimento de parcerias, deve igualmente patrocinar a realização de seminários e outras acções de formação no domínio, com vista a adestrar os participantes, tanto

do sector público como do sector privado e viabilizar o acesso às fontes de financiamento para o efeito.

S. Tomé, 15 de Junho de 2006

O Tribunal de Contas de S. Tomé, 15 de Junho de 2006.