

Artigos originais

Os contratos de Parcerias Público-Privadas e o critério da suportabilidade financeira: qual ganho para as populações moçambicanas?

Public-Private Partnership contracts and the criteria of financial supportability: what is the gain for the mozambican populations?

João Luís Araújo¹

Eurídice Dina Cardoso²

Resumo: O presente estudo, tem como objecto de pesquisa “os contratos de Parcerias Público-privadas, esmiunçando sobre os ganhos para as populações em Moçambique”, mormente, existe no ordenamento jurídico moçambicano, a Lei n.º 15/2011, de 10 de Agosto, regime jurídico das PPP's. Ademais, um outro instrumento legal específico, que regula sobre as Parcerias Público-privadas é o Decreto n.º16/2012, de 04 de Junho, que aprova o Regulamento da Lei sobre Parcerias Público-privadas, Projectos de Grande Dimensão e Concessões Empresariais. Ademais, decorre do regime jurídico dos contratos das PPP'S, obrigações Contratuais entre as Partes que, não sendo obedecidas, pode dar espaço a modificação ou extinção contratual. Outrossim, a execução de qualquer contrato, há necessidade de averiguar se a implementação destes contratos, possuem viabilidade financeira, a monitoria deste projecto bem como avaliar os riscos atinentes ao projecto de modo a tomar uma medida cautelar em

1 Doutorando em Direito na Especialidade de Direito Público, pela Faculdade de Direito da Universidade Católica de Moçambique, Nampula – Moçambique em Coordenação com a Universidade Nova de Lisboa, Mestre em Direito Administrativo, Pós-Graduado em Gestão Autárquica: Novos Desafios do Poder Local, Docente Universitário, Jurisconsulto e Assessor Jurídico. E-mail: joaoaraujoacademico@gmail.com

2 Mestranda em Direito Administrativo, Juíza de Direito no Tribunal Administrativo Provincial de Manica, Pesquisadora e Assistente Universitária. E-mail: eurimafuiane@gmail.com

torno da prevenção. Contudo, entendemos que há necessidade de se entender até onde estes projectos beneficiam as populações circunvizinhas durante a sua implementação e se este controlo dos contratos é deveras efectivado tendo em conta a relação entre o público e o privado.

Palavras-chave: contratos; parcerias público-privadas; critério; suportabilidade financeira; ganhos e populações.

Abstract: The present study has as its research object “public-private partnership contracts, examining the gains for the populations in Mozambique”, especially in the Mozambican legal system, Law No. 15/2011, of 10 August, legal regime for PPPs. Furthermore, another specific legal instrument that regulates Public-Private Partnerships is Decree No. 16/2012, of June 4, which approves the Regulation of the Law on Public-Private Partnerships, Large Projects and Business Concessions. Furthermore, it arises from the legal regime of PPP contracts, contractual obligations between the Parties which, if not complied with, may give rise to contractual modification or termination. Furthermore, in the execution of any contract, there is a need to determine whether the implementation of these contracts is financially viable, monitoring this project as well as evaluating the risks relating to the project in order to take precautionary measures around prevention. However, we understand that there is a need to understand the extent to which these projects benefit the surrounding populations during their implementation and whether this control of contracts is truly carried out taking into account the relationship between public and private.

Keywords: contracts; public-private partnerships; criterion; financial supportability; earnings and populations.

Submetido em: 28 de junho de 2024

Aceito em: 14 de julho de 2024

1 Introdução

Ao abordar sobre “Os contratos de Parcerias Público-privadas e o critério da suportabilidade Financeira: Qual ganho para as populações Moçambicanas”, uma pesquisa científica inserida no módulo de Parcerias Público-privadas, lecionada na Faculdade de Engenharia da Universidade Católica de Moçambique, pretendemos despertar que as parcerias publico privadas, sendo um contrato publico, se obriga a ter como foco a prossecução de um interesse que seja público, para tal, há necessidade que o Estado celebre contratos sob financiamento e com o respectivo enquadramento orçamental, donde a Lei n.º 15/2011, de 10 de Agosto, e o Decreto n.º16/2012, de 04 de Junho, que aprova o Regulamento da Lei sobre Parcerias Público-privadas, Projectos de Grande Dimensão e Concessões Empresariais, são os instrumentos de relevo para a materialização do desiderato pretendido no presente estudo.

Ora o conceito de contrato Administrativo subjaz no acordo de vontades pelo qual é constituído, modificado ou extinta uma relação jurídica administrativa, de acordo com o preconizado no n.º1 do artigo 176 da Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto.

Assim, com relação só sujeitos dos contratos administrativo, a regra geral é a de que são celebrados por uma pessoa pública (Munguambe, 1997/98, p.113) e uma pessoa privada dentro do quadro jurídico-legal no ordenamento jurídico moçambicano. Contudo, o contrato administrativo, em sentido estrito ou propriamente dito, compreende uma relação jurídica que se estabelece entre a Administração e os particulares, visando a criação, modificação e extinção de direitos e obrigações.

Nisto, podemos indagar de que o contrato de parceria público privadas, são contratos através dos quais o adjudicatário se obriga, de forma duradoura, a assegurar o desenvolvimento de uma actividade tendente à satisfação de uma necessidade colectiva e em que a responsabilidade pelo financiamento e pelo investimento ou, pelo menos, risco da exploração inerente à execução do contrato cabe ao adjudicatário, implicando ainda uma despesa elevada para a entidade adjudicante (Andrade, 2017, p.270).

Entretanto, no âmbito da execução dos contratos das PPP'S, há necessidade se saber se em face da realização destes projectos de grande dimensão, a população Moçambicana é beneficiária e em que medida consistem os benefícios.

2 Quadro teórico

Contratos de parceria público-privada, tem sido vista actualmente como resposta para o reforço do investimento público e modernização dos serviços públicos, permitindo um financiamento sem endividamento, respondendo à crise financeira do Estado de bem-estar e aos inerentes problemas de excessivo peso do sector público, falhas de intervenção pública, elevados níveis de desenvolvimento, segundo Maria d' Oliveira Martins (2023, p.361).

Outrossim, enquanto os contratos de direito privado exigem capacidade civil do contraente, objecto lícito, possível, determinado ou determinável e a forma é livre, salvo previsão legal em sentido contrário, os contratos administrativos bem como das PPP'S, demandam não apenas à capacidade, mas sobretudo a competência das autoridades públicas, além dos mencionados requisitos de validade do objecto, que ele seja orientado para a consecução de finalidades públicas, sendo exigidas, como enaltece segundo Irene Patrícia (2017, p.93).

Mormente o contrato de parceria público-privado, ter a finalidade principal garantir a provisão eficiente, qualitativa e quantitativa de serviços ou bens públicos aos utentes e a valorização económica dos bens patrimoniais e outros recursos nacionais integrados nesse empreendimento, ou seja, a consecução de interesse público deve sempre estar enaltecida.

Ora, para efectivação do contrato das PPP'S, há que observar-se a regra do concurso público revestido pelo concurso de prévia qualificação ou de concurso em duas etapas, e como se trata de erário público envolvido, o impacto financeiro tem de ser tomado em consideração, sem nos esquecermos de que estes contratos em análise, carecem sempre de fiscalização como forma de salvar o interesse colectivo.

2.1. Da problemática dos contratos de PPP's

A relação entre as partes contratantes, obedecem um conjunto de requisitos que, de per si, devem constar do regime jurídico de contratação de Parceria Público-privadas, constante da Lei n.º 15/2011, de 10 de Agosto, em conjugação com o Decreto n.º 16/2012, de 04 de Junho, que aprova o Regulamento da Lei sobre Parcerias Público-privadas, Projectos de Grande Dimensão e Concessões Empresariais, vigente na República de Moçambique.

Ora, os contratos das PPP'S tem sua tutela financeira sobre os empreendimentos, sendo que esta é exercida pela entidade do governo que superintende a área das Finanças que define e estabelece mecanismos e procedimentos. No entanto, ao olharmos atentamente a Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, que cria o sistema de Administração Financeira do Estado, não resulta claro a programação financeira das PPP's, apesar desta ser importante na medida em que esta informação vai permitir que se faça uma avaliação do desempenho dos programas previstos no Orçamento do Estado.

Por outro lado, temos de ter em conta que as despesas que decorrem das PPP's sempre se encontram orçamentadas, pelo que é importante saber quais despesas podem ser originadas deste tipo de contratação. Ainda na mesma senda, subjaz nos indagar quais vantagens para nosso Estado Moçambicano, bem como para as populações Moçambicanas existem com este tipo de contratação.

Diante do descrito acima, podemos colocar a seguinte questão de partida: Em face dos contratos das PPP'S qual impacto financeiro para execução destes contratos e se existem ganhos para as populações Moçambicanas?

2.2. Da Implementabilidade e Relevância Pública das PPP's

Um dos aspectos que preocupa a sociedade relativamente aos contratos de parceria público privadas tem a ver com o facto destes contratos tenham a cobertura orçamental apropriada por se tratar de projectos plurianuais em que vão se traduzir por 20 ou 30 anos, de acordo com o preconizado no artigo 24 da Lei n.º 15/2011. E se

tratando de erário público, deve ser usado para prossecução de interesse público com fim último de trazer ganhos às populações onde serão implementados estes projectos.

Nesse desiderato, há necessidade que em cada exercício os projectos de investimento pelas PPP's sejam reportados através da Conta Geral do Estado, de modo a se saber como estão a ser implementados se existem vantagens ou desvantagens, bem como a receita advinda dos referidos projectos. No entanto observadas as contas de 2013 bem como as de 2022, não se consegue aferir os benefícios destas contratações com excepção das receitas arrecadadas dos anos em que os projectos estejam em vigor, sendo que muitos dos mesmos que tiveram início não findaram.

Ademais, a contratação destas parcerias são uma actividade de alto risco, apesar de subsumir-se que o parceiro privado e o contratado, sejam responsáveis por garantir no empreendimento a prevenção e a mitigação da ocorrência dos riscos, será plausível que estes estejam em par de igualdade neste desiderato? Ou seja, a partilha do risco esta devidamente calculada e em proporções iguais? A legislação não nos demonstra que em concreto esta questão esteja devidamente enquadrada em termos de cálculo.

3 Contratos das Parcerias Publico-Privadas na ordem jurídica moçambicana

3.1. Conceitualização e a Natureza Jurídica dos contratos das Parcerias Publico Privadas

Antes de mais é preciso que esteja patente que é tarefa da Administração Pública, satisfazer a colectividade tendo em vista a prossecução do interesse público, para tal esta organiza os serviços públicos com fim último a satisfação em nome desta colectividade.

Mormente, entende-se que as necessidades de segurança; a cultura e o bem-estar são do domínio privativo da Administração Pública, e ele é quem deve prover. No entanto, muitas vezes para

garantir o bem-estar é preciso que se façam investimentos que beneficiem a colectividade, mas diante da escassez orçamental surge a necessidade do Estado coligar-se com o privado para obtenção do fim último atrás inferido por meio de contratos de Parcerias Público-Privadas.

Esta tipologia de contratos é usada na actualidade por vários países e ela aparece como um benefício desses países, na medida em que diante da insuficiência dos recursos do Estado para construir infraestruturas de grande envergadura e de utilidade pública, o estado vai a procura de soluções de financiamento dos projectos públicos.

No ordenamento jurídico-económico moçambicano, a legislação acerca dos contratos Parcerias Público-Privadas, estão estabelecidas na Lei n.º 15/2011 – Lei das Parcerias Público-Privadas e no Decreto n.º16/2012, que aprova o Regulamento da Lei sobre Parcerias Público-Privadas, Projectos de Grande Dimensão e Concessões Empresariais.

Nesse desiderato, na legislação Moçambicana, foram estabelecidas que os bens patrimoniais de domínio público ou de prestação de serviços público, com exclusão das relativas aos recursos minerais e petrolíferos constituem objecto das PPP's de acordo com o estabelecido na alínea n) do n.º 2 do artigo 2 da Lei acima citada.

Ora, designa-se de contratos de Parcerias Público-Privadas como o empreendimento em área de domínio público ou em área de prestação de serviços público, no qual mediante contrato e sob financiamento, no todo ou em parte, do parceiro privado, este se obriga, perante um parceiro público, a realizar o investimento necessário e explorar a respectiva actividade, para a provisão eficiente de serviços ou bens que compete ao Estado garantir sua disponibilidade aos utentes, nos termos do preconizado no n.º2 do artigo 2 da Lei n.º 15/2011

Na escola de Andrade José (2017, p.270), são contratos celebrados por determinadas entidades adjudicantes, através dos quais o adjudicatário se obriga, de forma duradoura, a assegurar o

desenvolvimento de uma actividade tendente à satisfação de uma necessidade colectiva e em que a responsabilidade pelo financiamento pelo investimento ou, pelo menos, pelo risco da exploração inerente a execução do contrato cabe ao adjudicatário, implicando ainda uma despesa elevada a entidade adjudicante.

Destas ilações pode-se entender como contratos de Parcerias Público-Privadas como sendo contratos públicos com vista a colmatação da escassez de investimentos no país e que visa a prossecução do interesse público. Assim sendo, a Lei n.º 15/2011, vai ser aplicável a todos empreendimentos das PPP'S levados a cabo em Moçambique, sob iniciativa ou decisão das entidades governamentais a nível central até autárquicos.

Por essa explanação podemos chegar a conclusão de que os contratos de PPP'S, são contratos verdadeiramente administrativos que podem seguir nas modalidades estabelecidas no artigo 21 da lei que temos vindo a citar.

No que diz respeito a diferenciação dos contratos de PPP's dos simples contratos de empreita e fornecimento de serviços públicos, é segundo Benjamim Pequenin (2017, p.73), o facto de o financiamento do empreendimento numa PPP's, dever ser, no todo ou em parte, feito pelo parceiro privado, observar o principio do utente pagador, assegurar-se de que o preço pago pelos serviços prestados compense os custos incorridos e proporcione uma margem de lucro.

3.2. Dos Princípios de Contratação Pública e a intangibilidade dos acordos

Como qualquer Modalidade para a execução de qualquer contrato na administração ou entre o Estado e particulares, existem princípios que devem ser observados neste tipo de contratação em concreto, que buscam a materialização do especto jurídico formalmente instituído. Assim, prevalecem, na formulação de Charles Debbasch e Frédéric Colin, razões de princípio a justificar as forma-

lidades para a sua formação e, entre esses princípios, avulta a igualdade, pela forte razão de que sendo todos intrinsecamente dignos (Raimundo, 2008, p.54), todos devem ter as mesmas oportunidades.

No quadro jurídico das parcerias público-privadas, conforme estabelecido pela Lei 15/2011 e, especificamente na celebração deste tipo de contratos, existem princípios gerais da administração a saber: Princípio da Prossecução do Interesse Público; Princípio da transparência, da idoneidade e responsabilidade; Princípio da publicidade e concorrência; Princípio do Respeito pelos Direitos dos Particulares; Princípio da Legalidade da boa gestão económico-financeira; Princípio da finalidade e motivação; Princípio da integridade e Princípio da razoabilidade; Princípio da Igualdade e da Proporcionalidade; Princípio da estabilidade; Princípio da Imparcialidade e; Princípio da Boa-Fé.

Contudo, pode-se descortinar nos termos do n.º 6 do artigo 13 da Lei n.º 15/2011, Lei das parcerias público-privadas, estes princípios subsistem no regime jurídico geral de contratação das PPP's e norteiam a fixação de receitas para a efectivação de contratos na administração pública. Aliás, os princípios supra, o seu cumprimento é obrigatório entre as partes, e, não raras vezes, que a intangibilidade dos acordos estabelecidos pelas partes, desenvolve-se em obrigações iníquas, cujo acatamento, nalguns casos, é repetido pela noção de justiça e que, *in totum*, implica a concepção de antídoto para que o cumprimento da obrigação embora se verifique alterações contratuais que provocam o ruído jurídico no cumprimento do clausulas contratuais.

3.3. Critérios para escolha de um parceiro privado na celebração do contrato

Para efectivação e escolha de um parceiro privado, existe alguns procedimentos a seguir, é nessa senda que acordo com o preconizado no n.º 1 do artigo 12 da Lei das parcerias público-privadas que temos vindo a citar, esta modalidade contratação tem

como finalidade garantir a provisão de serviços ou bens públicos aos utentes, para tal há que delinear estratégias com vista a que a contratação do parceiro privado seja o mais adequado.

Nestes termos são abertos concursos públicos e verificam-se requisitos determinados na lei para efectivação da contratação pública. Nos termos do estatuído no artigo 13 da lei que temos vindo a citar, poder-se-á recorrer ao concurso com prévia qualificação ou de concurso por duas etapas.

Existem casos em que o concurso seja assumido em forma de ajuste directo, em caso de lançamento do concurso e haja desistência ou não apareça um privado para concorrer, aí nada resta excepcionalmente fazer se o ajuste directo. No entanto, esta forma não constitui uma forma bastante coesa de contratação na medida em que este tipo de contratação além de envolver valores altíssimos e ser por período de 20 a 30 anos envolvendo projectos plurianuais, o ajuste directo não é uma modalidade que de justeza à contratação.

Ora existem propostas de empreendimentos das PPP's que sejam de iniciativa do privado, estas são necessárias a efectivação da licitação pública, na qual são avaliadas os termos técnicos e de qualidade e condições oferecidas pelo preponente. Ora na referida licitação, não existe compensação pelos custos incorridos na preparação da proposta de acordo com o preconizado no n.º 5 do artigo 13 da Lei n.º 15/2011.

Efectivada uma das modalidades de concurso segue-se a fase da celebração do contrato, entre o concorrente vencedor e o Estado, que vai se subsumir no acordo de vontades traduzido na liberdade contratual, que se encontra ínsito o princípio da autonomia da vontade das partes, e, ao contratarem, as partes estão convictas que o que fizer na base, cabe as partes, tornar possível tal desiderato, cumprindo, pontualmente, o contrato, como forma de se atingir a sua eficácia.

Este contrato, segue a sua forma junto do cartório notarial Privativo da entidade responsável pela tutela financeira, após avaliação e autorização do projecto de investimento do empreen-

dimento de acordo com a alínea h) do n.º1 do artigo 14, 31 e 32 todos do Decreto n.º16/2012, que aprova o Regulamento da Lei sobre Parcerias Público-privadas, Projectos de Grande Dimensão e Concessões Empresariais.

Destarte, há previsão de várias garantias efectivadas pelo privado bem como para o público, de modo a gerar segurança na contratação, tendo em conta que a mesma se cinge em projectos de valor inestimável e deveras altíssimos, sem nos esquecermos do facto dos prazos de duração dos projectos de investimento serem muito longos. Ai, o investimento tornar-se-ia de grande risco e dependeria exclusivamente das políticas que com o andar do tempo podem mudar desfazendo assim o investimento primário.

3.4. Suportabilidade financeira no Orçamento do Estado Moçambicano e o impacto das PPP's

Quando falamos do orçamento temos em mente as receitas a serem arrecadadas e despesas a serem fixadas, em cada exercício económico. Ora na percepção trazida por Maria d' Oliveira Martins, a programação financeira das PPP, prevista na lei de Enquadramento Orçamental, é tida como garante da racionalização das escolhas/definição das prioridades e objectos a que os recursos orçamentais hão-de ser submetidos. Este é um requisito que sugere acolhimento do princípio de que o envolvimento financeiro do sector público há-de ser suportável e sustentável ao longo do tempo da parceria (Martins, 2023, p.145).

Assim sendo o orçamento do Estado, vai permitir a avaliação de um desempenho de programas da sua essência, sendo que existindo a programação financeira, demonstrar-se-á que a transparência esteja assente.

No entanto, ao se observar os dispositivos da Lei Orçamental Moçambicana no caso para o exercício económico de 2023, assente tanto no Decreto n.º 6/2023 de 10 de Fevereiro, relativo a estabelecer regras de execução do Plano Económico e Social e Orçamento do Estado (PESOE) de 2023, aprovado pela Lei n.º 29/2022, bem

como na Circular n.º1/GAB/MEF/2023 de Administração e Execução do Plano Económico e Social e Orçamento do Estado para 2023, não se pode atinar sobre a programação financeira dos projectos de grandes investimentos relativos às PPP's. Nesse desiderato, olhando para a Lei n.º 9/2022, que cria o Sistema de Administração Financeira do Estado, no seu n.º1 do artigo 46, infere que existindo uma exposição financeira do erário publico, há necessidade de se reportar a Conta Geral do Estado, o que de facto não acontece nas PPP's, contrariando o dispositivo acima citado (CGE/2013).

Outrossim, urge inferir que o princípio utente-pagador nas parcerias público-privadas, vai significar que o preço pago pelos serviços prestados deve compensar os custos daí decorrentes e tem de proporcionar lucros, estas devem ter enquadramento orçamental apropriado que se vão traduzir em compromissos plurianuais que no fim de cada exercício devem ser reportadas execução dos mesmos, o que aos olhos nus não se efectiva como acima foi devidamente reportado.

Todavia, o enquadramento orçamental das PPP'S, tem seu suporte no artigo 24 da Lei n.º 15/2011, Lei das parcerias público-privadas, segundo a qual estas devem ter enquadramento orçamental apropriado, por se traduzir em compromissos plurianuais e se tratar do erário público, ainda, face a situação em cada exercício deve ser reportado a conta Geral do Estado a sua execução, de modo a que o processo se demonstre transparente.

Mas em sede deste artigo científico, e na realidade Moçambicana, surgem questões como se o processo é mesmo transparente e se tratando de erário publico como se efectiva a fiscalização?

Segundo o estabelecido no artigo 27 do Decreto n.º16/2012, de 04 de Junho, a monitoria e avaliação reportam se ao processo de verificação, controlo e mediação do desempenho económico-financeiro, de acordo com os resultados previstos no contrato e o grau de alcance dos resultados programados, bem como dos benefícios financeiros.

Apesar do impacto financeiro ser a longo prazo porque durante os anos que decorrerem tais empreendimentos, devem ser redistribuídas as respectivas verbas ao privado, findo o qual o projecto reverter-se-á ao Estado. Assim sendo, quais seriam o impacto no Orçamento do país que se apõe a estes projectos a longo prazo.

Ora, como é efectivada a monitoria, se mesmo em sede dos relatórios e pareceres da Conta Geral do Estado de 2013 a 2018, indaga-se que “(...) das parcerias público-privadas, foi constatado que não há evidência dos sectores de tutela [...] possuírem relatórios de desempenho dos empreendimentos realizados”.

Assim sendo, se a entidade competente para emitir os relatórios e pareceres sobre a Conta Geral do Estado, nos termos do estatuído na alínea a) do n.º 2 do artigo 230 da Constituição da República, inferiu em sede dos relatórios das auditorias efectivadas em por fim em seus relatórios sobre o desempenho dos empreendimentos efectivados em sede destes projectos como salvaguardar que este tipo de negócios que se diz ser em prol dos Moçambicanos, ser benéfico para Moçambique?

Ora, diante das questões *sub-judices*, pode se dizer que “a falta de transparência nas parcerias público-privadas que beneficiam a elite do país” (Silva, 2019). Nem mais, pode-se também dizer que há falhas na monitoria e avaliação por não haver um domínio na área e a capacidade dos atores que intervenham no processo.

3.5. Vantagens, Desvantagens e os Riscos das PPPS

3.5.1. Vantagens

Tendo em conta que as PPP's tem como objectivo principal a prossecução do interesse publico, no âmbito de aprovisionamento do bem-estar da população de um país, urge que se fale das vantagens desta tipologia de contratos Administrativos.

Porém, *Ab initio* sabe-se que apesar de constituir-se muitos gastos para o orçamento do Estado Moçambicano, para Maria d' Oliveira Martins (2023, p.361), elas poderão contribuir para a

manutenção do défice nos limites impostos porque permitem a desorçamentação temporária da despesas. No entanto elas constituiriam vantagens se de facto, desde a sua constituição forem desenhadas estratégias de programação do orçamento, isso se o executivo pautar rapidamente por compromissos já assumidos contando com estes mega projectos.

Ainda as PPP's vem a permitir a manutenção da dívida pública, pois, o seu recurso não é encarado como endividamento público e é a solução para o não agravamento do défice orçamental.

Outra vantagem decorrente das PPP's, são de que elas contribuem para redução da sobrecarga fiscal do Estado; no aproveitamento de recursos ociosos, na melhoria da qualidade de serviços públicos e na transferência do risco para o sector privado segundo Benjamim Pequeno (2017, p.50).

No que diz respeito a redução da sobrecarga fiscal do Estado, passando se para o privado, pois é sabido que Moçambique é um país em vias de desenvolvimento e para que o Estado traga o melhor aos cidadãos deve aliar se aos parceiros privados com objectivo de providenciar os serviços mínimos e é sabido que o orçamento do país retro é deficitário.

No que diz respeito ao aproveitamento de recursos ociosos, Benjamim Pequeno, citando Oliveira, António A. De Sousa, (2017, p51), as PPP's induz a geração de receitas e alavanca projectos públicos que aconteceriam se não fosse as PPP's. Ainda no escol de Benjamim, (2017; 51), a autoestrada Maputo –Witbank, ligando Maputo a Nelspruit, do Jardim dos Namorados , av. Fredeik Engels, no município de Maputo, que de um parque quase em total abandono, se transformou num centro de recreação, com restaurante, tendas para celebração de casamentos e aniversários (...).

Por outro lado, ainda sobre a geração de receitas, temos a inferir de que têm-se em conta que estes projectos a maioria são recentes e ainda a decorrer, dificilmente poderemos observar um impacto na sua totalidade. Segundo o Relatório sobre a conta geral do Estado de 2022 "(...) As PPP's tiveram um resultado líquido posi-

tivo de 13.994,89 milhões de Meticais, montante inferior ao do ano 2021, que foi de 18.448,21 Milhões de Meticais”, segundo o Relatório sobre a Conta Geral Do Estado de 2022 (p.IX-28), nestes termos poderíamos dizer de que estes projectos até então, estão a sortir efeitos na contribuição da receita para o Estado Moçambicano.

Não restam dúvidas que com a implementação das PPP's o serviço prestado pelo privado engrandece trazendo o bem-estar da população melhorando a qualidade dos serviços prestados por estes, é só tomarmos como exemplo, a melhoria de estradas devidamente asfaltadas, locais de lazer devidamente reestruturados depois da guerra dos 16 anos, entre outros empreendimentos.

No que concerne a transferência de riscos para o sector privado, segundo Maria d' Oliveira Martins (2023, p.374), Os pagamentos feitos pelo Estado serão conhecidos à medida que forem sendo pagos “sem existir o correspondente reconhecimento das responsabilidades futuras por parte do Governo”.

Ainda na perspectiva da Maria d' Oliveira Martins (2023, p.374)) “o cumprimento (...) de risco conduzira a que o contrato de parceria público-privada seja objecto de um tratamento contabilístico similar ao de leasing operacional (...), os pagamentos regulares realizados pelo Estado, neste caso serão classificados como uma aquisição de serviços. Assim sendo para esta operação segue-se o principio de que o risco é inscrito no balancete de quem vai assumir no caso o privado.

Foi assim que o legislador Moçambicano fez a previsão, pois de acordo com o preconizado no artigo 32 e 33 todos da Lei n.º 15/2011, de 10 de Agosto, Lei das parcerias público-privadas, donde podemos aludir os tipos de benefícios e sua partilha bem como o referente aos benefícios financeiros, advindos das PPP's.

3.5.2. Desvantagens

No mesmo desiderato, não podemos falar das vantagens sem falar das desvantagens, pois tratando se de mega projectos, são ocorrentes também as desvantagens. Por um lado, temos o regime

jurídico das PPP's, em moçambique foi introduzida em 2011 por meio da Lei n.º 15/2011, porém o governo moçambicano já realizava negócios plurianuais com o privado com vista a prossecução do bem-estar social, apesar da inexistência de um regime jurídico.

Por outro lado, é entendimento de Maria d' Oliveira Martins (2023, p.375) que houve falha com as PPP's, desde a Lei de Enquadramento Orçamental de 2001, o problema das PPP é o de terem sido usadas como um expediente sistemático que permitiu fazer investimento imediato e mostrar obra feita, sem avanço de meios e sem conseqüente aumento do défice e da dívida pública. Ainda na sua perspectiva, neste tipo de parcerias vem vez de uma mais valia em relação à contratação pública, foi uma mais valia para passar a ludibriar os controlos legais.

Para o caso de moçambique a título exemplificativo e de acordo com Borges Nhamire e Jorge Matine (2015, p.08) o Estado Moçambicano concessionou sem concurso publico a gestão do porto de Nacala e da linha do Norte à sociedade privada CDN-Corredor de Desenvolvimento norte. Em 10 anos a concessionária trouxe prejuízos ao Estado, o governo não impôs o cumprimento do contrato, pelo que houve violação da mesma.

Ainda no escol de Borges Nhamire e Jorge Matine (2015, p.12) no geral aponta-se como fraqueza das PPP o facto do gestor privado privilegiar lucros e relegar para segundo plano a manutenção e conservação das infraestruturas bem como a defesa do interesse público.

Ora Benjamim Pequeno (2017, p.54) vai longe ao quando infere que uma desvantagem surge pela dependência do parceiro público para com o privado, pois, a PPP é vista como desvantajosa para o parceiro público, pela dependência que ela envolve, quanto ao retorno económico pelo investimento financeiro. Ainda existem requisitos Objectivos de seleção do parceiro privado, o parceiro publico nem sempre conhece e, uma vez assinado o contrato, este não tem controlo da situação.

Observando atentamente os problemas que as PPP's representam podemos indagar que estes tem representado um problema quando o parceiro público, falha na escolha do privado, pois este pode em vez de tornar o empreendimento útil vai degrada-lo restando ao publico restaurar e para tal, somas avultadas serão gastas, provocando o défice orçamental, em vez de se ter melhor proveito do projecto.

Assim sendo, deve-se acautelar nas contratações que haja monitoria e a avaliação do projecto por forma a não enveredarmos por caminhos tortuosos.

Temos ainda o facto de Moçambique ter efectivado concessões anteriores a aprovação da Lei das PPP's que de certo modo elenca o regime jurídico para este tipo de contratação através de regras devidamente delineadas, o que também constitui constrangimentos para este tipo de parceria.

3.5.3. Dos riscos nos Contratos de PPP's

A relação entre o ente público e o privado quando seja por via da parceria público-privada, é deveras uma mais-valia para pois surge como alternativa de financiamento sem que aumente o endividamento público, sem aumentar a fiscalidade e ainda perante o negócio transferem o risco ao privado.

Assim sendo que os projectos são de grande envergadura incorresse em grandes riscos que se dividem em cinco categorias segundo Benjamim Pequeno (2017, p.54) são: Riscos de construção que se relacionam com problemas de desenho aumentos de custos financeiros; Riscos financeiros de variação de taxas de juros e de câmbio; Risco de performance relacionada com disponibilidade quantidade e qualidade do bom serviço; Risco de procura relacionada com a demanda pelos consumidores/utilizadores do bem ou serviço; e Risco de valor residual que esta relacionado com preço de mercado de um bem no fim do contrato de PPP.

4 Ganhos nos contratos de PPP's para a população

4.1 Da Implementação das PPP's e os ganhos para as populações locais

Moçambique, é implementadora dos contratos das PPP's desde as mudanças políticas e económicas que decorreram a luz da Constituição da República de 1990.

Dessarte, para Borges Nhamire e Jorge Matine (2015, p.13) o Governo aprovou o primeiro documento oficial de políticas públicas a fazer referencia as PPP, através da resolução n.º5/96, que aprova a Política dos Transportes. O documento do Conselho de Ministros reconhece a necessidade da “participação do capital privado na criação e reabilitação de infra-estruturas, na gestão por contrato ou concessão, parcial ou total, de portos, linhas férreas e aeródromos (...) navegação aérea e marítima”.

Do *introit* acima arguido, pode-se depreender que a figura desta tipologia de contrato é deveras usada por muitos e longos anos. Nessa senda, urge entender se os benefícios existentes das PPP's trazem ou não um resultado positivo para população moçambicana.

Nesse desiderato entendemos que no Estado Moçambicano como noutros, a incrementação das PPP's, é determinante para uma boa receita pública no país, tendo em conta que esta contribui para o fosso orçamental.

Nas áreas em que são efectivados projectos das PPP's, normalmente os contratos preconizam que as populações obterão empregos e as populações também investem em pequenos empreendimentos rentáveis como na abertura de restaurantes, e outros tipos que lhe seja carenciada. Contudo, as parcerias públicas privadas são usadas para que se criem transportes com comodidade e céleres, são também por vezes criados postos de energia, portagens para melhor circulação da população e em outro tipo de infraestruturas.

É nessa senda que o Regime Jurídico Moçambicano, estabelece que em sede de efectivação do contrato há sim uma necessidade de fazer constar a cláusula relativa a criação e manutenção de postos de trabalho em protecção ao cidadão nacional e o estabelecimento de acções e projectos de responsabilidade social a desenvolver junto as comunidades locais bem como a preponderância de parcerias entre os empreendimentos e as micro pequenas e médias empresas, de acordo com o preconizado nas alíneas c), d) e e) do n.2 do artigo 37 todos da Lei n.º 15/2011.

Por outro lado segundo Elisson Wright (2018) em 2016, viagens e turismo movimentaram USD 7,6 biliões (10,2% do produto interno bruto global) e geraram cerca de 292 milhões de empregos em todo o mundo. O sector do turismo é também aquele que mais contribui para financiar áreas protegidas, como por exemplo os parques nacionais. Portanto, pelo exposto, podemos retirar a ilação de que pese embora moçambique tenha sofrido vários abalos como as guerras a implementação das PPP's tornou se uma mais-valia para a população, apesar das mesmas constituir desvantagens noutra perspectiva.

5 Considerações Finais

O contrato administrativo das Parcerias Público-privadas, tem como finalidade garantir a provisão eficiente, qualitativa e quantitativa de serviços ou bens públicos aos utentes, sem nos esquecermos da consecução de interesse público deve sempre estar presente, ou seja, toda a execução da contratação carecem de acompanhamento de modo que o interesse público seja salvaguardado. Todavia, no ordenamento jurídico moçambicano, existem instrumentos legais que estabelecem as regras de prossecução ou tramitação processual administrativa para a materialização das PPP, trata-se da Lei n.º 15/2011 e do no Decreto n.º16/2012, que aprova o Regulamento da Lei sobre Parcerias Público-privadas, Projectos de Grande Dimensão e Concessões Empresariais.

Outrossim, nos termos da alínea n) do n.º 2 do artigo 2 da Lei acima referida, preceitua como o empreendimento em área de domínio público (...), na qual mediante contrato de financiamento, no todo ou em parte, do parceiro privado e este se obriga perante o parceiro público a realizar o investimento necessário (...). Tal facto, resulta da supremacia manifestada pela Administração na relação contratual, impelida e salvaguardada pelo imperativo de protecção do interesse público. No entanto, para que haja um sucesso na implementação dos contratos de PPP's, dever-se-á fazer um bom planeamento, monitoria e avaliação de cada projecto. Ainda há necessidade de se olhar com minúcia a efectivação do contrato bem como as cláusulas contratuais, tendo em conta o fim último.

Há necessidade ainda que os riscos advindos do projecto sejam assumidos in totum pelo privado de modo a que o Estado não saia em prejuízo. Por outro lado, a transparência deste tipo de negócio é fundamental pois permite a que se preveja o que pode advir do mesmo.

No que diz respeito a população é sim benéfico este tipo de projecto porque este beneficia-se do mesmo com várias infraestruturas, apesar de ser por meio de alguma taxa o desenvolvimento é notável. Concludentemente, a vontade das partes em negociar e contratar, constitui elemento estrutural subjectivo e que serve de base à estrutura objectiva do acto jurídico, donde a forma e o conteúdo constituem elementos fundamentais do contrato.

Assim, esse procedimento deve ser célere, devidamente fiscalizado e transparente evitando-se possíveis especulações em torno da execução do contrato enquanto perdurarem as obrigações contratuais celebrados à luz da lei.

6 Sugestões

Face a realidade actual da suportabilidade financeira conducente aos Contratos de PPP's e os ganhos para as populações, sugerimos que: no Orçamento do Estado demonstre-se com clareza e exatidão a efectivação e gastos do erário público para os projec-

tos das PPP's; a observância dos procedimentos que são aplicáveis durante o processo de contratação, implementação e monitorização dos projectos de grande dimensão; que seja inclusa nos contratos a clausula segundo a qual o risco do empreendimento seja somente do ente privado de modo a que o Governo não acarrete consequências futuras face aos empreendimentos das PPP's; e por ultimo, que, durante a efectivação dos contratos se conheça o parceiro privado, sob pena de ocorrência do desgaste futuro do empreendimento que passara a ser gerido pelo Estado, de modo a que no fim da concessão o Estado não gaste para restauração dos empreendimentos.

Referências bibliográficas

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

BENJAMIM, Alfredo. Alguns Efeitos Jurídicos Resultantes das Alterações Anormais das Condições Contratuais. **O Guardiã III**, Maputo, 2022.

MARTINS, Maria d'Oliveira. **Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro**. Reimpressão, 4ª Edição, Almedina, 2023.

MUNGUAMBE, Paulo Marrengane Machatine. **Os Contratos de Obras Públicas no Sistema Jurídico Moçambicano Contribuição para a Caracterização da Situação Prevalente e Perspectivas**. Dissertação de mestrado, Lisboa, 1997/98.

NHAMIRE, Borges; MATINE, Jorge. **Parcerias Público Privadas um Investimento Necessário, mas Problemático em Moçambique: Caso da Concessão do Porto de Nacala e Linha do Norte**. Centro Integridade Pública, Maputo, Dezembro de 2015.

PATRÍCIA, Irene. **Direito Administrativo**. Revista, atualizada e ampliada, Atlas, 8ª Edição, 2017.

PEQUENINO, Benjamim. **O Contrato de Parceria Público Privada em Moçambique**. Escolar Editora, Editores e Livreiros, Lda, 2017.

RAIMUNDO, Miguel Assis. **A Formação dos Contratos Públicos: Uma Concorrência Ajustada ao Interesse Público**. São Paulo, 2008.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. **Circular n.º 1/GAB/MEF/2023 de Administração e Execução do Plano Económico e Social e Orçamento do Estado para 2023**.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. **Constituição da República de Moçambique**, Publicada no BR, 1ª Série-n.º 51, Maputo, 22 de Dezembro de 2004.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. **Decreto n.º 16/2012, de 04 de Junho, que Aprova o Regulamento da Lei sobre Parcerias Público-Privadas, Projetos de Grande Dimensão e Concessões Empresariais**, vigente na República de Moçambique.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. **Decreto n.º 6/2023 de 10 de Fevereiro, Relativo a Estabelecer Regras de Execução do Plano Económico e Social e Orçamento do Estado (PESOE) de 2023**, aprovado pela Lei n.º 29/2022, de 30 de Dezembro.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. **Lei nº 14/2011, de 10 de Agosto que Regula a Formação da Vontade da Administração Pública**. Imprensa Nacional. Maputo, 2011.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. **Lei n.º 15/2011, de 10 de Agosto, Lei das Parcerias Público-Privadas**. Imprensa Nacional. Maputo, 2011.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. **Relatório sobre a Conta Geral do Estado de 2013**.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. **Relatório sobre a Conta Geral do Estado de 2022**.

SILVA, Guilherme Correia da. **CIP pede mais transparência nas parcerias público-privadas.** 11 de Setembro de 2019, Acessado em 03 de Novembro de 2023. Disponível em: <https://www.dw.com>

WRIGHT, Elisson. **Alavancar as PPP em Moçambique para Aumentar à Conservação e Promover o Desenvolvimento Económico,** July de 2018. Disponível em: <http://www.blogs.worldbank.org>. Acesso em: 10 nov. 2023.