

A (in)eficácia das garantias de mitigação de riscos nas Parcerias Público-Privadas (PPPs) pelas entidades de governação descentralizada em Moçambique, face à sua autonomia administrativa, financeira e patrimonial
The (in)effectiveness of risk mitigation guarantees in public-private partnerships (PPPs) by decentralized governance entities in Mozambique, in light of their administrative, financial, and asset autonomy

[10.29073/j2.v7i1.948](#)

Recebido: 26 de setembro de 2024.

Aprovado: 18 de julho de 2025.

Publicado: X de X de 2025.

Autor/a: Mutela Supinho , Universidade Católica de Moçambique, Moçambique, mutelasupinho@gmail.com.

Resumo

Este artigo examinou a eficácia das garantias de mitigação de riscos nas Parcerias Público-Privadas (PPPs) celebradas pelas Entidades de Governação Descentralizada em Moçambique, considerando sua autonomia administrativa, financeira e patrimonial. O estudo busca compreender em que medida os mecanismos legais de tutela do Estado sobre as atividades dessas entidades são eficazes na identificação e mitigação de riscos inerentes às PPPs, especialmente diante da autonomia conferida a esses entes descentralizados. O objetivo principal foi analisar os mecanismos de fiscalização das garantias de mitigação de riscos adotados pelas Entidades de Governação Descentralizada. Para tanto, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental. Os resultados indicam que instrumentos como inspeção, auditoria, inquérito e sindicância previstos no artigo 8 e 9 da Lei n.º 5/2019, de 31 de Maio que aprova o Regime jurídico de tutela do Estado sobre os órgãos de Governação descentralizada e as Autarquias Locais não têm se mostrado eficazes para o controle e mitigação de riscos nos contratos de PPPs firmados pelas autarquias locais, uma vez que a tutela estatal se limita à verificação da legalidade dos contratos, sem adentrar na análise de mérito. Diante disso, a pesquisa recomenda a revisão e o aprimoramento desses mecanismos, de modo a assegurar uma supervisão mais eficiente e abrangente, capaz de fortalecer a segurança jurídica e a sustentabilidade das parcerias público-privadas no contexto da governação descentralizada em Moçambique.

Palavras-Chave: Entidades Descentralizadas; Mitigação de Riscos; Parceria Público-Privada.

Abstract

This article examined the effectiveness of risk mitigation guarantees in Public-Private Partnerships (PPPs) entered into by Decentralized Governance Entities in Mozambique, considering their administrative, financial, and patrimonial autonomy. The study sought to understand the extent to which the legal mechanisms of state oversight over the activities of these entities have been effective in identifying and mitigating risks inherent to PPPs, particularly given the autonomy granted to these decentralized bodies. The primary objective was to analyze the oversight mechanisms for risk mitigation guarantees adopted by Decentralized Governance Entities. To achieve this, the research employed a qualitative approach based on bibliographic review and documentary analysis. The findings indicate that instruments such as inspection, auditing, inquiry, and investigation, as provided in Articles 8 and 9 of Law No. 5/2019 of May 31— which establishes the legal framework for state oversight over decentralized governance bodies and local governments— have not proven effective in controlling and mitigating risks in PPP contracts signed by local governments. This ineffectiveness is primarily due to the fact that state oversight is limited to verifying the legality of contracts without assessing their substantive merits. In light of these findings, the study recommends reviewing and improving these mechanisms to ensure more efficient and comprehensive supervision, thereby strengthening legal certainty and the sustainability of public-private partnerships within the framework of decentralized governance in Mozambique.

Keywords: Decentralized Entities; Risk Mitigation; Public-Private Partnership.

1. Introdução

O regime jurídico que orienta o processo de contratação, implementação e monitoramento de empreendimentos no âmbito das Parcerias Público-Privadas (PPPs), dos projetos de grande dimensão e das concessões empresariais é estabelecido, sem prejuízo da aplicação subsidiária de outras normas, pela Lei n.º 15/2011, de 10 de agosto, e pelo seu Regulamento, aprovado pelo Decreto n.º 16/2012, de 4 de junho (doravante denominado Regulamento das PPPs). O âmbito de aplicação desse regime abrange não apenas o Governo Central, mas também os órgãos da Governação Provincial, Distrital e as Autarquias Locais, que, após a revisão pontual da Constituição da República de Moçambique, passaram a ser designadas como Entidades de Governação Descentralizada.

Nos termos da Constituição, as Entidades de Governação Descentralizada possuem autonomia administrativa, financeira e patrimonial, o que lhes confere maior independência na gestão e na tomada de decisões, incluindo a administração de seus próprios recursos financeiros para o atendimento das necessidades locais.

No entanto, a implementação das PPPs está sujeita a diversos riscos ao longo de suas diferentes fases. No estágio de planeamento, podem surgir riscos relacionados à projeção inadequada da demanda; na fase de licitação e contratação, podem ocorrer problemas na seleção de parceiros privados; e, durante a execução do projeto, riscos como atrasos, problemas operacionais ou mudanças nas condições económicas, políticas e regulatórias podem comprometer o sucesso da parceria.

O problema central da pesquisa decorre da forma como o legislador distribuiu as responsabilidades pela mitigação dos riscos no âmbito das PPPs. O artigo 15 da Lei das PPPs estabelece que: (i) os riscos relacionados à capacidade profissional, técnica, tecnológica, comercial ou de gestão do projeto, quando resultarem em impactos negativos sobre os objetivos, actividades ou metas acordadas contratualmente, são de responsabilidade do parceiro privado e do contratado, cabendo a eles a prevenção, mitigação e assunção dos prejuízos decorrentes; e que (ii) os riscos de natureza política, legislativa, de conflito de interesses institucionais, bem como aqueles relacionados à concessão de terra e ao planeamento público, quando resultarem em danos efetivos ao empreendimento, são imputáveis ao Estado, que deve adotar medidas para preveni-los e mitigá-los, além de assumir as consequências financeiras e jurídicas de sua materialização.

Todavia, em aparente contradição, o artigo 17 da mesma Lei impõe ao parceiro privado e ao contratado a obrigação de prevenir e mitigar riscos relacionados a conflitos de interesses políticos, interferências indevidas nos empreendimentos e sobreposição de interesses privados de titulares de cargos políticos, governamentais ou de autoridade pública.

Diante desse cenário, a pesquisa propõe a seguinte questão central: em que medida os mecanismos de supervisão e fiscalização das actividades relacionadas às PPPs desenvolvidas pelas Entidades de Governação Descentralizada em Moçambique são eficazes na identificação e mitigação de riscos, considerando a autonomia administrativa, financeira e patrimonial dessas entidades em relação ao Estado?

2. Fundamentação Teórica à Volta da Noção de Parcerias Público-Privadas

2.1.1. Parcerias Público-Privadas: Definição e Características

A definição do que vem a ser a parceria público-privada não muito consensual ao nível da doutrina, apesar de haver elementos comuns sobre o seu entendimento, em muitos casos os autores divergem quando a sua definição jurídica. As divergências na definição jurídica das PPPs podem estar relacionadas a diferentes enfoques teóricos, interpretações legislativas e contextos nacionais específicos.

Para Borges e das Neves (2005) A parceria público-privada é um acordo formal (geralmente, um contrato), através do qual uma entidade pública (governo, autoridade local ou regional) e uma ou mais entidades privadas decidem cooperar para construir equipamentos ou desenvolver serviços.

A escolha de entidades privadas assenta geralmente em processos de natureza competitiva. O papel da entidade pública é assegurar que os interesses públicos sejam respeitados nesse processo de escolha. De forma a garantir esse objectivo, o contrato estipula com precisão as tarefas a serem desempenhadas pelas entidades privadas em termos de prestação de serviços, investimento de capital, respeito das normas de segurança, etc.

Os mesmos autores especificam que em infraestruturas a PPP aplica-se a contratos de prestação de serviços relacionados a projetos de investimento que atendam a interesses da administração pública, predefinidos como objecto de licitação de concessão. Nos editais e contratos serão identificadas as suas metas e as formas de medir sua realização.

Esses projectos somente serão classificáveis como PPP se não forem autossustentáveis e exigirem, necessariamente, o aporte total ou parcial de recursos orçamentários públicos, cujos pagamentos serão feitos exclusivamente em função do atendimento de indicadores acordados e contratados entre as partes.

Em outra definição Lara (s.d.), diz que a parceria público-privada surgiu no Direito Inglês, em consequência de restrições fiscais e Orçamentais do Estado Britânico associado a um incremento de infraestruturas, que leva a um com o perfilamento de forças económicas e financeiras entre a Administração Pública e o Privado.

No Direito Moçambicano, o legislador teve o cuidado de consagrar a noção jurídica sobre a parceria público-privado. Em nós, configura como sendo “um empreendimento em área de domínio público excluindo o de recursos minerais e petrolíferos, ou sem áreas de prestação de serviço público, no qual, mediante contrato e sob financiamento, em todo, ou em parte, do parceiro privado, este se obriga, perante o parceiro público, a realizar o investimento necessário e explorar a respectiva actividade, perante a provisão eficiente de serviços ou bens que compete ao Estado garantir a sua disponibilidade¹.

No nosso entender, e tendo em conta o que resulta da alínea a), do n.º 1 do Art. 3 da Lei n.º 15/2011, de 10 de agosto — Lei das PPP, s PPPs não se comparam com a privatização de um serviço ou bem público, mas toda a natureza de um verdadeiro contrato administrativo, sob regras próprias, visando a coabitação de esforços entre o parceiro público e o privado com vista a satisfação de uma necessidade colectiva. Assim, é nosso entendimento de que a Parceria Público-privada será definida como sendo um contrato administrativo, ou seja, um acordo entre o privado e Estado — Administração, com vista à realização de actividade administrativa pelo particular em nome e sob tutela do Estado, com pretensão de materializar uma necessidade colectiva.

Esse nosso entendimento, é, embora com algumas especificidades, acolhido por autores como Zanella (2016), que recorrendo aos a dois elementos, explica que:

“[...] pode-se dizer que a parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão que tem por objecto (a) a execução de serviço público, precedida ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou (b) a prestação de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público”. (Pag.p.43)

A autora acima aborda uma realidade específica no Direito Brasileiro, que em suma entendem como parceria público-privada como sendo contrato administrativo, de concessão patrocinada.

Daí, a PPP é um tipo de contrato administrativo de concessão que pode envolver a execução de um serviço público, com ou sem a realização de uma obra pública, sendo remunerado por uma tarifa paga pelo usuário e

¹ Cf. alínea a), do n.º 1 do Art. 3 da Lei 15/2011, de 10 de agosto — Lei das PPP.

uma contraprestação pecuniária do parceiro público. Além disso, também menciona que a PPP pode incluir a prestação de um serviço no qual a Administração Pública é a usuária direta ou indireta, podendo ou não envolver a execução de obra e fornecimento e instalação de bens, com contraprestação do parceiro público.

Outrossim, a PPP não deve ser entendida apenas como uma colaboração abstrata sem vínculo contratual, reveste um verdadeiro contrato administrativo com todas as suas características, sendo diferente apenas no regime jurídico aplicável a sua constituição e execução².

2.1.2. Evolução Histórica das Parcerias Público-Privadas em Moçambique

Ao nível do mundo a doutrina aponta o Reino Unido como sendo o berço do surgimento das PPPs. Por exemplo, no Brasil, as parcerias público-privadas foram instituídas, como modalidades de contratos administrativos, pela Lei n.º 11.079, de 30-12-04, com alterações posteriores. Até a promulgação dessa lei, quando a Constituição se referia à concessão [...] tinha-se que entender que a referência era à concessão de serviço público.

Falando sobre a cobrança de tarifas aos usuários a quando a aprovação do instrumento normativo acima destacado, Zanella (2016) afirma que,

“[...] após a instituição do regime legal das parcerias público-privadas, [...] os dispositivos constitucionais sobre a concessão patrocinada, são definidos em lei como concessão de serviço público, ainda que sujeita a regime jurídico um pouco diverso [...] sob a forma de concessão de serviço público comum ou sob a forma de concessão patrocinada, a critério do Poder Público”. (p. 37)

Alguma doutrina entende ainda que no Reino Unido as PPPs tiveram origem no início da década de 1990, o Reino Unido adotou um modelo de PPP conhecido como Private Finance Initiative (PFI), visando envolver o setor privado no financiamento e na gestão de projetos de infraestrutura pública, como escolas, hospitais e estradas. Já na América Latina e em países como Argentina e Colômbia, iniciativas semelhantes às PPPs foram implementadas para promover investimentos privados em setores como transporte, energia e saneamento. (Borges & Dias, 2005, p. 14).

No Direito nacional, as parcerias público-privadas tiveram início, ao menos em termos normativos, com a aprovação da Lei n.º 15/2011, de 10 de agosto, posteriormente regulamentadas pelo Decreto n.º 12/2012, de 4 de junho, que aprova o Regulamento da Lei sobre Parcerias Público — Privadas, Projectos de Grande Dimensão e Concessões Empresárias.

A respeito deste importante aspecto normativo, o Professor Macuacua (2022), expressa que:

“para uma efectiva aplicação deste diploma é necessário dentre outros diplomas legais, materializa-lo em consonância com a legislação específica do sector em que a PPP se enquadre, acordos e tratados internacionais assinados e ratificados nos termos da lei, pela República de Moçambique, assim como as demais legislação moçambicana, por exemplo, a Lei n.º 3/93, de 24 de Junho — Lei de Investimento e com a Lei n.º 4/2009, de 12 de Janeiro, que aprova do Código dos Benefícios Fiscais, por força do disposto nos artigos 10 e 38 da Lei n.º 15/2011, de 10 de Agosto”. (p. 8–12)

2.2. Sujeitos da Relação Jurídica Contratual nas Parcerias Público-Privadas

Assentaremos a definição dos sujeitos da relação contratual nas PPPs, previsto na própria Lei das PPPs. Apreciado cuidadosamente a alínea a), do n.º 2 do art.º 2 dessa Lei podemos facilmente definir que constituem sujeitos da relação jurídica contratual das PPPs o “parceiro público”, que pode ser o Estado, ou outra entidade pública ou ainda as Autarquias Locais que seja parte contratante, ou seja quem eleva a cabo a instrução do processo de

² Veja-se que Marcello Caetano (1994) define o contrato de concessão como “acordo de pelo qual uma pessoa colectiva de direito público transfere para outra pessoa, durante o prazo estipulado, o seu poder de estabelecer e explorar determinado serviço público, para ser exercido por conta e risco do concessionário, mas sempre no interesse público” (p. 583).



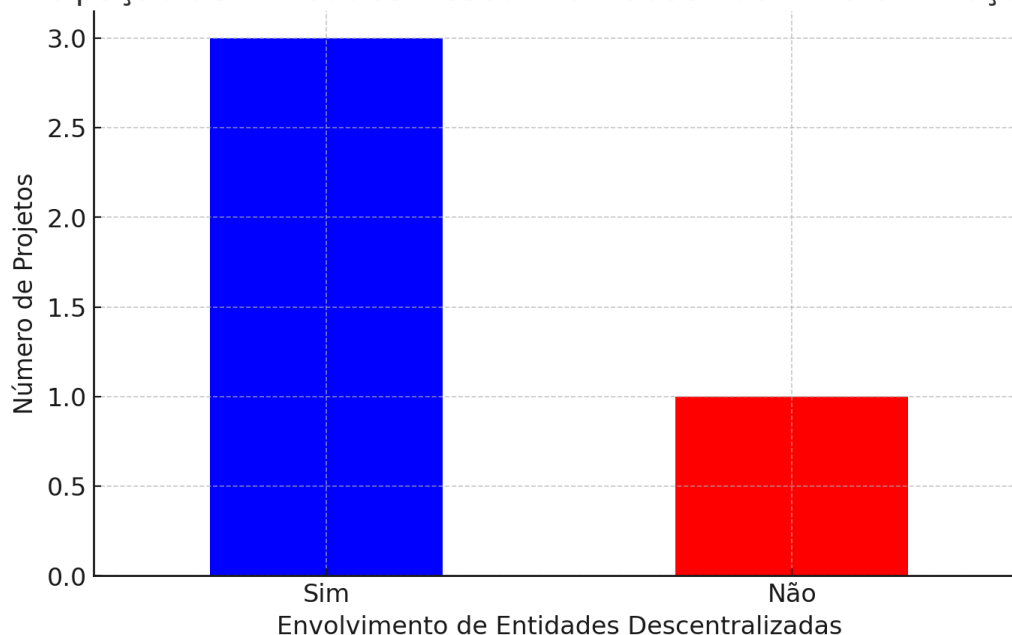
contratação de PPPs e o “Parceiro Privado”, ou seja, a pessoa colectiva ou singular que seja agente económico³ do sector privado e contratado pelo Estado ou outro parceiro público, responsável pela garantia da realização, gestão, e manutenção de empreendimento de PPP ou CE.

3. Apresentação de Dados da Pesquisa

3.1. Dados sobre Experiência Moçambicana em Parcerias Público-Privadas (PPPs)

A tabela abaixo apresenta informações sobre algumas das principais Parcerias Público-Privadas (PPPs) implementadas em Moçambique, com destaque para a participação das entidades de governação descentralizada.

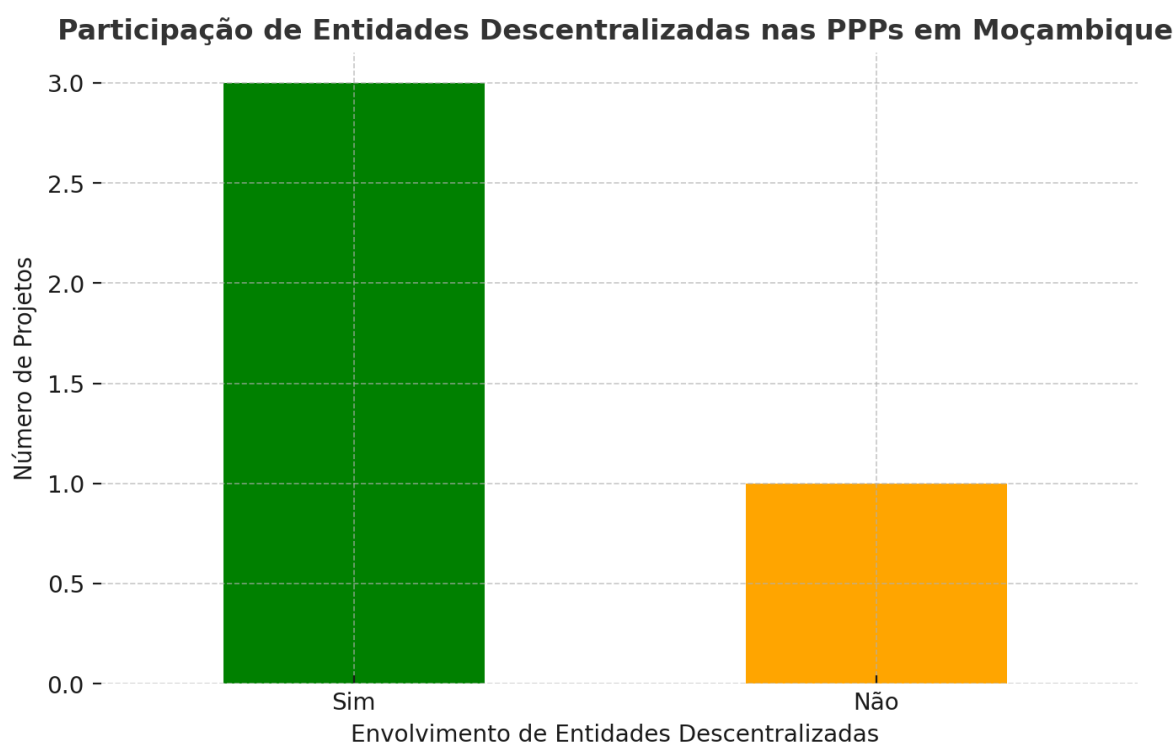
Participação de Entidades Descentralizadas nas PPPs em Moçambique



Fonte: O autor.

³ Um agente económico é qualquer indivíduo, grupo ou entidade que participa de atividades económicas, toma decisões financeiras e tem impacto sobre o funcionamento do sistema económico. Os agentes económicos podem incluir consumidores, empresas, governo, bancos e instituições financeiras, organizações sem fins lucrativos, entre outros.

3.1.1. Dados sobre Experiências de Contratos de Parceria Público Privadas Moçambicanas



Fonte: O autor.

O gráfico apresentado evidencia as dificuldades enfrentadas na implementação e execução de Parcerias Público-Privadas (PPPs) em Moçambique, particularmente no contexto das entidades de governação descentralizada. A análise dos diferentes projetos revela que a descentralização administrativa e financeira, embora essencial para uma gestão mais próxima das realidades locais, tem sido acompanhada por desafios estruturais que comprometem a eficácia e sustentabilidade dessas iniciativas.

No caso do MetroBus, concebido para melhorar a mobilidade na Área Metropolitana de Maputo, verifica-se que o projeto enfrenta obstáculos significativos relacionados com a sua sustentabilidade financeira e operacional. A expansão do sistema e a manutenção dos serviços são prejudicadas por dificuldades na captação de investimentos e pelos elevados custos de operação. Apesar do envolvimento das entidades descentralizadas na gestão, a limitada capacidade de financiamento e a ausência de uma estratégia consolidada de longo prazo ameaçam a viabilidade do serviço, reforçando a necessidade de um modelo de financiamento mais robusto.

Relativamente ao Porto de Nacala, observa-se que, após a sua devolução ao Estado, a infraestrutura tem sido alvo de processos de reestruturação voltados para a melhoria da eficiência operacional e a atração de novos investimentos. No entanto, persiste o desafio de equilibrar a gestão estatal com a participação do setor privado, sobretudo no que concerne à modernização da infraestrutura e à otimização dos serviços logísticos. A governação descentralizada desempenha um papel central neste processo, mas enfrenta dificuldades em garantir que as decisões estratégicas sejam eficazmente implementadas e compatíveis com as necessidades regionais.

Por sua vez, a Estrada Circular de Maputo, uma importante infraestrutura rodoviária na capital, representa um avanço significativo no setor dos transportes. Contudo, os dados do gráfico indicam que a qualidade da manutenção continua a ser um problema recorrente. Relactos de deficiências estruturais sugerem que a conservação da via não tem recebido investimentos adequados, o que compromete a sua durabilidade e eficiência. A incapacidade das entidades descentralizadas em assegurar recursos suficientes para a manutenção desta infraestrutura evidencia a necessidade de um modelo de financiamento mais sustentável e de uma maior articulação entre os níveis central e local de governação.

Por fim, a Hidroelétrica de Cahora Bassa (HCB) surge como um exemplo positivo dentro do conjunto analisado. Sendo uma das principais fontes de energia do país, a HCB tem operado sob um modelo de parceria que, apesar dos desafios históricos, conseguiu equilibrar a participação pública e privada. Desde a transferência total da sua gestão para o Estado moçambicano em 2007, a hidroelétrica tem garantido um fornecimento estável de energia a nível nacional e regional. O gráfico evidencia que este caso demonstra que, quando bem estruturadas, as PPPs podem ser uma solução eficaz para o desenvolvimento de setores estratégicos.

Em síntese, os dados revelam que, embora as PPPs sejam uma alternativa viável para impulsionar o desenvolvimento de infraestruturas e serviços essenciais, a sua implementação enfrenta dificuldades significativas nas entidades descentralizadas. A falta de capacidade financeira, dificuldades na manutenção das infraestruturas e a necessidade de estratégias de longo prazo são fatores determinantes para o sucesso ou fracasso dessas iniciativas. O fortalecimento das capacidades institucionais, a melhoria dos mecanismos de financiamento e uma maior articulação entre os diferentes níveis de governação são fundamentais para maximizar os benefícios das PPPs em Moçambique.

3.3. Análise e Discussão de Interpretação da Discussão Sobre a Participação das Entidades Descentralizadas nas Parcerias Público-Privadas em Moçambique

3.3.1. Enquadramento Jurídico das PPPs e Descentralização em Moçambique

A análise dos gráficos evidencia um padrão significativo na implementação das Parcerias Público-Privadas (PPPs) em Moçambique, refletindo um processo de descentralização administrativa que se manifesta de maneira mais acentuada em determinados setores estratégicos. A participação das entidades descentralizadas nas PPPs analisadas revela uma abordagem colaborativa entre o governo central e os municípios, especialmente em projetos relacionados à mobilidade urbana e infraestrutura portuária. Essa constatação reforça a tese de que a descentralização administrativa tem sido um elemento estruturante para o desenvolvimento de infraestruturas de transporte e logística no país.

Os dados apresentados demonstram que três dos quatro projetos analisados — MetroBus, Porto de Nacala e Estrada Circular de Maputo — possuem envolvimento direto de entidades descentralizadas. Isso sugere uma tendência de descentralização funcional, na qual os municípios e governos regionais assumem um papel relevante na concepção, gestão e operacionalização dessas iniciativas. O MetroBus, por exemplo, reflete um modelo de cooperação entre o setor privado e os municípios de Maputo, Matola e Boane, o que permite uma gestão mais próxima da realidade local e das necessidades da população urbana. Da mesma forma, a participação de entidades descentralizadas na administração do Porto de Nacala demonstra um esforço para regionalizar a gestão de infraestruturas portuárias, garantindo uma maior eficiência na integração logística entre Moçambique e os países vizinhos, como Maláui e Zâmbia.

Contudo, a análise também revela uma limitação desse movimento descentralizador. No caso da Hidroelétrica de Cahorra Bassa (HCB), observa-se um modelo de gestão centralizado, sem participação direta de entidades descentralizadas. Esse dado não é surpreendente, dado que a geração de energia elétrica é frequentemente tratada como um setor estratégico de interesse nacional, com forte controle do governo central. A ausência de descentralização nesse projeto sugere que, apesar dos avanços na governança participativa, a centralização ainda é predominante em setores considerados críticos para a segurança energética e o desenvolvimento econômico nacional. Esse fenômeno pode ser explicado pelo alto grau de investimento, pela complexidade técnica da gestão e pela necessidade de garantir a soberania sobre os recursos energéticos.

A descentralização das PPPs pode ser analisada à luz da governança pública moderna, que preconiza a importância da participação dos entes subnacionais na formulação e implementação de políticas públicas. Segundo autores como Osborne (2010), o modelo de Nova Gestão Pública (New Public Management - NPM) defende a incorporação de práticas do setor privado na administração pública, promovendo eficiência e inovação na prestação de serviços. Nesse sentido, a presença das entidades descentralizadas nas PPPs moçambicanas pode ser interpretada como um reflexo da adoção dessas premissas, uma vez que permite maior proximidade entre a gestão pública e os cidadãos beneficiados pelas infraestruturas construídas.

No entanto, a centralização observada no sector energético nos remete à teoria da Governança Multinível, proposta por Hooghe e Marks (2001), que reconhece a coexistência de diferentes níveis de governança dentro do mesmo Estado. Nesse contexto, a centralização da gestão da Hidroelétrica de Cahora Bassa pode ser compreendida como um mecanismo de proteção da soberania econômica, já que a energia é um bem essencial para o desenvolvimento nacional. No mais, a experiência histórica da HCB, que só foi transferida integralmente para o Estado moçambicano em 2007, pode justificar a manutenção de uma estrutura centralizada para evitar riscos de fragmentação na gestão dos recursos energéticos.

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) têm assumido um papel relevante no desenvolvimento do Estado Moçambicano, especialmente no que concerne à implementação de projetos de infraestrutura e à prestação de serviços públicos. Esses acordos representam uma estratégia essencial para promover investimentos privados em setores tradicionalmente geridos pelo Estado, permitindo maior eficiência operacional e compartilhamento de riscos entre os setores público e privado.

Do ponto de vista jurídico, as PPPs enquadram-se na categoria de contratos administrativos, uma vez que envolvem a administração pública na realização de obras e serviços de interesse coletivo, estabelecendo uma relação contratual com entes privados mediante cláusulas que garantem a supremacia do interesse público. Diferenciam-se dos contratos administrativos tradicionais, como as concessões, pelo fato de estabelecerem uma repartição mais equilibrada de riscos e responsabilidades entre o Estado e o parceiro privado.

O marco normativo das PPPs em Moçambique é relativamente recente. Somente em 2011 foram aprovados os primeiros instrumentos jurídicos que regulam essas parcerias, nomeadamente a Lei n.º 15/2011, de 10 de agosto, e o seu regulamento, aprovado pelo Decreto n.º 16/2012, de 4 de junho. Tais normas estabeleceram as diretrizes para a contratação, implementação e monitoramento das PPPs no país, consolidando um regime jurídico próprio para essas parcerias.

Ao longo dos anos, o governo moçambicano tem adoptado políticas voltadas à promoção e atração de investimentos privados, reconhecendo nas PPPs um mecanismo fundamental para viabilizar grandes projetos de infraestrutura, sobretudo diante das limitações financeiras do Estado. Projectos como a concessão do Porto de Maputo, a construção e manutenção de rodovias, e a gestão de sistemas de abastecimento de água são exemplos emblemáticos da utilização das PPPs no país.

Os dados bibliográficos, como Macuácu (2022), por exemplo, a justificativa para a existência das PPPs em Moçambique está diretamente ligada à necessidade do Estado de implementar grandes projetos de infraestrutura, mesmo diante de recursos financeiros limitados. A celebração de acordos com entidades privadas revelou-se um modelo contratual diferenciado, que se distancia dos contratos tradicionais de concessão ao introduzir novos elementos de cooperação e compartilhamento de riscos.

Dessa forma, as PPPs em Moçambique, embora relativamente recentes no ordenamento jurídico nacional, configuram-se como contratos administrativos específicos, voltados para a materialização do interesse público por meio da colaboração entre o setor estatal e a iniciativa privada. A consolidação desse regime jurídico representa um avanço na gestão pública, exigindo mecanismos eficazes de regulação, supervisão e controlo para garantir a transparência e a eficiência desses acordos.

3.3.2. Estrutura da Governação Descentralizada em Moçambique

Conforme referimos na introdução as entidades descentralizadas para fins da presente pesquisa, são as Autarquias Locais e as entidades descentralizadas de Governação Provincial. De acordo com o artigo 2 da Lei n.º 12/2023, de 25 de agosto, as autarquias locais são pessoas colectivas públicas dotadas de órgãos representativos próprios que visam a prossecução s interesses das populações respectivas, sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado.

No entender de Rosa (2020) a actividade administrativa diz-se descentralizada quando é exercida não diretamente pela entidade estatal, mas por outras pessoas jurídicas a ela vinculadas. Não acolhendo a ideia de vinculação das pessoas jurídicas, face ao Estado, Amaral, citado por Macie (2012) defende que a descentralização consiste em confiar a função administrativa não só ao Estado, mas a outras pessoas coletivas do tipo população, como autarquias locais.

A satisfação das necessidades colectiva da população de um Estado, pode mostrar-se em certos casos, muito morosa, ineficiente, se a responsabilidade de assegurar a sua existência for incumbida unicamente ao Estado, daí que surge a necessidade de criação de outras pessoas colectivas pública distintas do Estado para assegurar a satisfação dessas necessidades numa determinada circunscrição territorial. Por isso, acolhendo as opiniões dos autores acima, é nosso entendimento de que a descentralização pode ser entendida como sendo a transferência de atribuições de uma pessoa colectiva pública (Estado) para outra pessoa colectiva pública distinta do Estado, esta última dotada de autonomia, com vista a satisfação das necessidades da população de uma circunscrição territorial.

Vale lembrar que de acordo com o art.º 267.º da CRM, a descentralização “tem como objectivo organizar a participação dos cidadãos na resolução dos problemas próprios da sua comunidade, promover o desenvolvimento local, e aprofundamento e a consolidação da unidade nacional”.

3.3.2.1. Autarquias Locais

Nos termos do artigo 286 da Constituição da República de Moçambique (CRM) as autarquias locais, são pessoas colectivas de direito públicas, dotadas de órgãos representativos próprios, que visam prossecução dos interesses das populações respectivas, sem prejuízo do interesse nacional e da participação do Estado⁴.

A respeito deste conceito, Amaral (2011) posiciona-se dizendo que as autarquias locais “são pessoas colectivas públicas de população e território, correspondentes aos agregados e residentes em diversas circunscrições do território nacional, e que asseguram a prossecução dos interesses comuns resultantes da vizinhança, mediante órgãos próprio representativos dos respectivos habitantes”; o mesmo autor, acrescenta que “[...] as autarquias locais nem se quer são um instrumento da administração estatal Indirecta [...] as autarquias locais desempenham actividades próprias” (p. 89–99).

Actualmente regime jurídico de criação, extinção, organização e funcionamento das autarquias Locais no Direito Nacional é regulado pela Lei n.º 12/2023, de 25 de agosto, ⁵a qual em termos de definição do que sejam autarquias locais, estabelece a mesma redação destacada no parágrafo inicial do presente subtítulo. Como se pode depreender, a descentralização faz nascer a existência de outras pessoas colectivas públicas distintas do Estado. Esta distinção, faz com que estas não sejam identificas ao Estado em termos de poder de determinação, definição, administração de satisfação de necessidades colectivas. — A então designada de autonomia.

3.4. A Autonomia Administrativa como Limitação de Tutela Administrativa sobre o Mérito dos Contratos de PPPs Celebrados pelas Entidade de Governação Descentralizadas e das Autarquias Locais

A análise dos gráficos revela um cenário de descentralização seletiva nas PPPs em Moçambique, onde setores como transporte e logística demonstram maior abertura à participação de entidades descentralizadas, enquanto setores estratégicos, como energia, permanecem fortemente centralizados. Essa realidade sugere a necessidade de um debate aprofundado sobre os limites e potencialidades da descentralização em projetos de infraestrutura pública.

Por um lado, a descentralização pode fortalecer a governança local, promover maior eficiência na gestão dos serviços públicos e garantir que as decisões sejam mais ajustadas às realidades locais. Por outro, a centralização

⁴ Cf. Art. 286 da CRM.

⁵ Doravante designada por Lei das Autarquias.

em setores estratégicos pode ser vista como um mecanismo de proteção da soberania nacional e de controle sobre ativos essenciais para o desenvolvimento econômico. O desafio para os formuladores de políticas públicas moçambicanas consiste, portanto, em encontrar um equilíbrio entre a descentralização como estratégia de democratização da gestão pública e a centralização como mecanismo de controle sobre recursos essenciais.

Dessa forma, sugere-se que futuras políticas de PPPs considerem modelos híbridos de governança, nos quais a descentralização possa ocorrer de maneira mais estruturada, respeitando as particularidades de cada setor. A criação de mecanismos de participação social e de controle democrático na formulação e execução das PPPs também se apresenta como uma recomendação essencial para aprimorar a transparência e garantir que os benefícios dessas parcerias sejam efetivamente distribuídos entre os cidadãos

A autonomia administrativa das Entidades de Governança Descentralizada e das Autarquias Locais é um princípio consagrado no ordenamento jurídico moçambicano e tem implicações diretas na forma como o Estado exerce a tutela sobre os contratos administrativos, especialmente no contexto das Parcerias Público-Privadas (PPPs). Nos termos do artigo 16 da Lei das Autarquias, combinado com o artigo 20 da Lei n.º 4/2019, de 31 de maio, esses entes gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, bem como do poder regulamentar para gerir seus próprios interesses. Tal prerrogativa é expressamente reconhecida pela Constituição da República de Moçambique (CRM), conforme os artigos 8, n.º 3, e 269, consolidando a descentralização como um princípio estruturante da organização do Estado.

Entretanto, essa autonomia tem gerado desafios significativos no que diz respeito à tutela administrativa exercida pelo Estado sobre os contratos de PPPs celebrados por esses entes descentralizados. A tutela administrativa, nos termos do regime jurídico vigente, limita-se essencialmente à verificação da legalidade dos atos administrativos e contratuais, conforme previsto nos artigos 8 e 9 da Lei n.º 5/2019, de 31 de maio, que estabelece o Regime Jurídico de Tutela do Estado sobre os órgãos de governança descentralizada e as autarquias locais. Essa abordagem exclui a apreciação do mérito administrativo dos contratos, o que, na prática, restringe a capacidade do Estado de intervir preventivamente na mitigação de riscos associados às PPPs.

De acordo com Moreira (2010), a tutela administrativa no modelo clássico de Estado unitário visa assegurar que as decisões dos entes descentralizados não comprometam o interesse público mais amplo, mas sua limitação à legalidade impede o controle da racionalidade econômica, da eficiência na alocação de recursos e da mitigação de riscos contratuais. No caso moçambicano, essa limitação é especialmente problemática no âmbito das PPPs, pois tais contratos envolvem compromissos financeiros e operacionais de longo prazo, cujos impactos vão além da simples conformidade legal, exigindo uma análise aprofundada da viabilidade e da sustentabilidade dos projetos.

Por outro lado, a autonomia conferida às Entidades de Governança Descentralizada deve ser compreendida dentro da lógica do Estado unitário, conforme previsto no artigo 8 da CRM. Isso significa que, embora essas entidades disponham de amplos poderes de gestão, suas decisões não podem comprometer a unidade política, a coesão territorial e a responsabilidade última do Estado pela garantia da boa administração pública. Segundo Di Pietro (2015), nos Estados unitários descentralizados, como é o caso de Moçambique, a autonomia administrativa deve ser compatibilizada com mecanismos de controle estatal que garantam a eficiência e a integridade das políticas públicas descentralizadas.

A ausência de um controlo de mérito nos contratos de PPPs celebrados pelas autarquias locais e outras entidades descentralizadas limita a capacidade do Estado de intervir em aspectos críticos da gestão contratual, como a alocação equitativa de riscos, a capacidade técnica dos parceiros privados e a viabilidade econômico-financeira dos projetos. Isso pode resultar em projetos mal planejados, subestimação de riscos financeiros e falhas na execução contratual, colocando em risco o interesse público e a sustentabilidade das próprias parcerias.

Assim, torna-se imperativo repensar o modelo de tutela administrativa vigente, sem comprometer a autonomia das entidades descentralizadas, mas assegurando que os mecanismos de supervisão e controle sejam

suficientemente eficazes para prevenir falhas estruturais nas PPPs. Como sugere García de Enterría (2006), a descentralização não deve ser um obstáculo ao controle da eficiência e da legalidade da administração pública, devendo o Estado unitário dispor de instrumentos que garantam a qualidade da gestão descentralizada sem comprometer sua autonomia essencial.

Dessa forma, somos do entendimento que, embora a autonomia administrativa das Entidades de Governação Descentralizada e das autarquias locais seja um princípio fundamental da descentralização em Moçambique, sua aplicação não pode desconsiderar a necessidade de mecanismos de controlo que garantam a boa gestão dos contratos administrativos, em especial das PPPs. A limitação da tutela administrativa à legalidade impede um controle mais efetivo da mitigação de riscos, tornando necessária a revisão do actual modelo de supervisão, de forma a equilibrar a autonomia descentralizada com a preservação do interesse público no Estado unitário.

3.5. O Impacto da Autonomia Administrativa na Eficácia das PPPs Celebradas por Entidades Descentralizadas

A autonomia administrativa das Entidades de Governação Descentralizada e das Autarquias Locais, embora fundamental para a descentralização e gestão dos interesses locais, pode criar desafios significativos na implementação e fiscalização das Parcerias Público-Privadas (PPPs). Em particular, a proibição de interferência do Estado na atividade administrativa e financeira dessas entidades pode comprometer a mitigação de riscos nos contratos de PPPs, sobretudo quando tais contratos são celebrados por autarquias recentemente estabelecidas, com limitada capacidade institucional e reduzida arrecadação de receitas. Além disso, conflitos de coordenação entre os diferentes níveis de governo podem comprometer a eficácia desses contratos. A seguir, analisamos dois fatores críticos que impactam a gestão das PPPs no contexto da descentralização.

a) Incompatibilidade de Políticas

Nos termos do artigo 270 da Constituição da República de Moçambique (CRM), a descentralização deve respeitar os princípios do Estado unitário, da unidade nacional, da soberania, da indivisibilidade e da prevalência do interesse nacional. No entanto, o número 2 do mesmo artigo estabelece um limite claro: a descentralização não pode comprometer a definição de políticas nacionais.

Esse princípio levanta uma questão central para as PPPs: como garantir que os contratos celebrados pelas entidades descentralizadas estejam alinhados com as diretrizes nacionais? O descompasso entre as prioridades nacionais e as necessidades locais pode dificultar a implementação eficaz de projetos de infraestrutura. Por exemplo, uma política nacional voltada para grandes projetos pode entrar em conflito com as preferências locais, que podem priorizar investimentos em serviços sociais e pequenas infraestruturas.

Embora o artigo 37 da Lei das Autarquias determine que as autarquias devem articular e coordenar seus planos e projetos com os órgãos executivos provinciais, essa articulação não tem sido plenamente observada na prática. A falta de uma coordenação eficaz entre as autarquias, as entidades descentralizadas e o governo central resultam em desalinhamentos estratégicos que afetam a execução de PPPs, dificultando a captação de investimentos e a mitigação de riscos contratuais.

b) Ambiguidade na Gestão de Recursos

Além da incompatibilidade de políticas, a falta de clareza na distribuição de competências e recursos financeiros entre o governo central e as entidades descentralizadas constitui um obstáculo adicional à gestão eficaz das PPPs. Nos termos do artigo 24 da Lei n.º 4/2019, de 31 de maio, os órgãos centrais do Estado enviam anualmente instruções técnico-metodológicas aos governadores provinciais, possibilitando a planificação e implementação de ações coordenadas. No entanto, essa exigência pode gerar ambiguidades sobre quem efetivamente controla os recursos necessários para a implementação de projetos descentralizados.



Se, por um lado, a CRM reconhece a autonomia das entidades descentralizadas, por outro, exige que elas sigam diretrizes impostas pelo governo central. Esse paradoxo compromete a segurança jurídica e a previsibilidade dos contratos de PPPs. A falta de clareza sobre a alocação de recursos e competências decisórias pode resultar em atrasos na implementação dos contratos, dificuldades na captação de investimentos e frustração das expectativas das partes envolvidas.

Assim, a ausência de mecanismos eficazes de coordenação entre os diferentes níveis de governo cria um ambiente de incerteza jurídica e institucional, comprometendo a sustentabilidade das PPPs e a mitigação de riscos nos contratos celebrados por entidades descentralizadas.

3.6. Garantias de Mitigação de Riscos nas PPPs Celebradas pelas Autarquias Locais em Moçambique

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) têm sido amplamente utilizadas como instrumentos de desenvolvimento em Moçambique, particularmente na viabilização de projetos de infraestrutura e prestação de serviços públicos. No entanto, a celebração e execução desses contratos envolvem diversos riscos financeiros, operacionais e institucionais que podem comprometer a sua eficácia e sustentabilidade. Para mitigar esses riscos, a Lei n.º 15/2011, de 10 de agosto, que estabelece o regime jurídico das PPPs no país, prevê um conjunto de garantias legais e contratuais destinadas a assegurar a estabilidade e previsibilidade dos projetos.

No contexto das autarquias locais, que possuem autonomia administrativa, financeira e patrimonial, a mitigação de riscos em PPPs enfrenta desafios adicionais, uma vez que a tutela do Estado sobre essas entidades se limita ao controle de legalidade, sem interferência no mérito administrativo e financeiro. Isso levanta questões sobre a eficácia dos mecanismos de fiscalização e supervisão desses contratos e sobre a capacidade das autarquias de garantir a adequada gestão dos riscos inerentes às parcerias estabelecidas.

Diante desse cenário, este capítulo analisa as garantias de mitigação de riscos aplicáveis às PPPs celebradas pelas autarquias locais, discutindo sua fundamentação jurídica, modalidades e limitações, bem como sua importância para a segurança jurídica e o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

3.6.1. Contextualização das Garantias de Mitigação de Riscos em PPPs

As PPPs são classificadas como contratos administrativos, caracterizados pela presença do poder público como uma das partes contratantes e pela submissão a princípios e normas próprias do direito administrativo. Uma das principais preocupações na formulação desses contratos é a distribuição adequada dos riscos entre os parceiros público e privado, de modo a evitar falhas que possam comprometer a execução dos projetos e resultar em prejuízos para ambas as partes.

A experiência internacional demonstra que os riscos associados às PPPs podem ser classificados em diferentes categorias, tais como:

- Riscos de demanda: relacionados à incerteza sobre o nível de utilização do serviço ou infraestrutura fornecida pela PPP.
- Riscos financeiros: decorrentes da instabilidade macroeconômica, como variações cambiais e flutuações nas taxas de juros.
- Riscos operacionais: ligados à ineficiência na execução do projeto, incluindo falhas técnicas e atrasos na entrega.
- Riscos regulatórios e políticos: associados a mudanças legislativas ou decisões governamentais que possam impactar a viabilidade do contrato.

No caso específico das autarquias locais, esses riscos são ainda mais sensíveis devido à sua capacidade financeira limitada, dependência de transferências intergovernamentais e restrições administrativas na gestão dos contratos. Isso torna essencial a adoção de garantias eficazes de mitigação de riscos, a fim de proporcionar maior previsibilidade e segurança às partes envolvidas.

3.6.2. Definição e Fundamento das Garantias de Mitigação de Riscos

As garantias de mitigação de riscos referem-se a mecanismos jurídicos e financeiros estabelecidos para reduzir a probabilidade de ocorrência de eventos adversos ou minimizar seus impactos nos contratos de PPPs. Em Moçambique, essas garantias encontram respaldo na Lei das PPPs (Lei n.º 15/2011), que dispõe sobre a alocação de responsabilidades entre as partes contratantes.

Nos termos do artigo 15 da referida lei, os riscos inerentes à capacidade técnica, comercial ou de gestão são de responsabilidade do parceiro privado, cabendo-lhe a obrigação de prevenir, mitigar e assumir as consequências dos prejuízos decorrentes de sua atuação. Já os riscos políticos e legislativos são imputáveis ao Estado, que deve adotar medidas para prevenir impactos negativos decorrentes de mudanças regulatórias, conflitos institucionais e planejamento público inadequado.

No entanto, há uma aparente contradição normativa, uma vez que o artigo 17 da mesma lei impõe que o parceiro privado deve também atuar na prevenção de riscos políticos e institucionais, criando uma sobreposição de responsabilidades que pode comprometer a segurança jurídica das PPPs celebradas pelas autarquias locais.

3.7. Modalidades de Garantias de Mitigação de Riscos

As garantias de mitigação de riscos podem ser classificadas em diferentes tipos, conforme sua natureza jurídica e financeira:

3.8. Garantias Contratuais

Essas garantias são incorporadas nos contratos de PPPs para definir responsabilidades específicas e mecanismos de compensação em caso de ocorrência de eventos adversos. Entre elas, destacam-se:

- Cláusulas de equilíbrio econômico-financeiro: asseguram que eventuais alterações no contrato não prejudiquem nenhuma das partes.
- Mecanismos de compartilhamento de riscos: estabelecem como os riscos serão divididos entre o parceiro público e o privado.
- Fundos de contingência: criação de reservas financeiras para cobrir eventuais prejuízos causados por riscos operacionais.

4. O Problema da Responsabilidade na Garantia de Mitigação de Riscos Políticos pelo Parceiro Privado

As garantias de mitigação de riscos nas Parcerias Público-Privadas (PPP) desempenham um papel essencial na redução de incertezas e no equilíbrio contratual, assegurando a transparência, equidade e eficácia na execução desses projetos. Em particular, a mitigação de riscos políticos reveste-se de especial importância, uma vez que mudanças governamentais, instabilidade regulatória e conflitos entre os diferentes níveis de governo podem comprometer a viabilidade dos contratos de PPP.

Diante desse cenário, a legislação moçambicana, em especial a Lei n.º 15/2011, de 10 de agosto (Lei das PPPs), atribui ao parceiro privado a responsabilidade pela mitigação de riscos políticos e institucionais (artigo 17). Essa disposição, contudo, revela-se paradoxal e problemática, pois impõe ao setor privado obrigações que transcendem sua esfera de atuação e controle, uma vez que os riscos políticos são fenômenos inerentes à dinâmica estatal e, por essa razão, deveriam ser assumidos pelo próprio poder público.

4.1. Riscos Políticos e Sua Relevância nas PPPs

Os riscos políticos em contratos de PPPs podem ser compreendidos como eventualidades adversas derivadas de decisões governamentais, instabilidades institucionais ou conflitos entre diferentes esferas do poder público, que possam comprometer a execução contratual. Esses riscos podem ser classificados em:

1. Riscos de instabilidade governamental: alterações políticas que possam levar à descontinuidade dos projetos.

2. Riscos regulatórios: mudanças na legislação ou em políticas públicas que impactem diretamente os contratos das PPPs.
3. Riscos institucionais: conflitos entre o governo central e entidades descentralizadas sobre competências e responsabilidades na execução das PPPs.
4. Riscos de intervenção estatal: possibilidade de rescisão unilateral dos contratos ou revisão de cláusulas fundamentais por parte do Estado.

Tais riscos representam fatores críticos para a segurança dos investimentos, razão pela qual a definição clara sobre quem deve assumir a responsabilidade pela sua mitigação é essencial para garantir previsibilidade e estabilidade aos contratos de PPPs.

4.2. O Paradoxo da Responsabilidade do Parceiro Privado pela Mitigação de Riscos Políticos

Nos termos do artigo 17 da Lei das PPPs, o parceiro privado é formalmente responsável pela mitigação dos riscos políticos e institucionais. Essa disposição, entretanto, apresenta contradições que merecem ser destacadas.

A mitigação de riscos políticos exige estabilidade institucional, previsibilidade normativa e compromisso do próprio Estado na garantia da continuidade dos projetos, fatores que não estão sob o controle do parceiro privado. A atribuição dessa responsabilidade ao particular cria uma assimetria contratual, na qual um dos contratantes deve responder por eventos que não pode controlar ou influenciar diretamente.

Segundo Grimsey e Lewis (2005), em um ambiente jurídico estável, a mitigação eficaz dos riscos políticos deve ser prerrogativa do próprio Estado, pois apenas ele tem o poder de garantir um ambiente regulatório previsível e seguro. O princípio do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos determina que os riscos devem ser distribuídos de maneira proporcional à capacidade de controle de cada parte contratante. Nesse sentido, o artigo 15, n.º 1, alínea b) da Lei das PPPs, ao prever que a responsabilidade pelos riscos políticos deve ser preferencialmente assumida pelo Estado, está em contradição com a imposição feita pelo artigo 17.

Essa incoerência compromete a previsibilidade dos contratos e pode resultar em litígios entre o parceiro público e o privado, enfraquecendo o ambiente de negócios e tornando as PPPs menos atrativas para investidores nacionais e estrangeiros.

4.2.3. Impacto na Segurança Jurídica e na Atração de Investimentos

A insegurança jurídica gerada pela alocação inadequada de responsabilidades reduz a competitividade dos projetos de PPPs e pode afastar potenciais investidores. Estudos demonstram que países que assumem um papel ativo na mitigação de riscos políticos apresentam maior previsibilidade contratual e maior volume de investimentos privados em infraestrutura (Engel, Fischer & Galetovic, 2014).

Ao contrário, quando essa responsabilidade é transferida ao parceiro privado, surgem custos adicionais na estruturação dos contratos, exigência de garantias excessivas e aumento do custo dos projetos, tornando-os menos viáveis economicamente.

5. Propostas para Reequilíbrio da Responsabilidade pela Mitigação de Riscos Políticos

Diante dos desafios identificados, torna-se necessário um ajuste na estrutura normativa e contratual das PPPs em Moçambique, garantindo maior previsibilidade e proteção aos investimentos privados. Algumas medidas que podem ser adotadas incluem:

1. Revisão Legislativa: Harmonização dos artigos 15 e 17 da Lei das PPPs, assegurando que os riscos políticos sejam explicitamente assumidos pelo Estado.
2. Criação de Mecanismos de Compensação Financeira: Implementação de fundos de estabilidade ou seguros governamentais para cobrir prejuízos decorrentes de eventos políticos adversos.
3. Adoção de Cláusulas de Garantia Estatal: Introdução de dispositivos contratuais que garantam indenizações ao parceiro privado em caso de mudanças políticas que impactem negativamente a execução do contrato.

4. Melhoria na Coordenação Interinstitucional: Fortalecimento dos mecanismos de articulação entre o governo central e as entidades descentralizadas, reduzindo conflitos e assegurando a continuidade das políticas públicas.

A correcta distribuição da responsabilidade pela mitigação de riscos políticos é essencial para garantir a estabilidade e previsibilidade dos contratos de PPPs em Moçambique. A atribuição dessa responsabilidade ao parceiro privado, conforme prevê o artigo 17 da Lei das PPPs, é paradoxal e contraproducente, pois imputa ao particular uma obrigação que ele não pode efetivamente cumprir. Tal situação compromete a segurança jurídica, encarece os projetos e reduz a atratividade das PPPs, tornando necessária uma revisão normativa e a adoção de mecanismos mais eficazes de proteção aos investimentos privados. Dessa forma, recomenda-se que o Estado assuma um papel mais ativo na mitigação desses riscos, garantindo a continuidade e o sucesso dos projetos estratégicos conduzidos no âmbito das parcerias público-privadas.

6. Considerações Finais

A implementação eficaz das garantias de mitigação de riscos nas Parcerias Público-Privadas (PPPs) depende de uma gestão coordenada e transparente entre o setor público, o setor privado e a sociedade civil. No entanto, a complexidade das relações entre esses atores frequentemente gera desafios significativos, como a falta de comunicação, de coordenação e de confiança mútua, os quais podem comprometer os esforços para garantir a transparência, a integridade e a responsabilidade na execução desses projetos.

Em Moçambique, a fiscalização e a supervisão das entidades descentralizadas, especialmente no que se refere às PPPs, revelam-se insuficientes e pouco eficazes. O marco legal estabelecido pela Lei n.º 5/2019, de 31 de maio, que visa regular a descentralização administrativa e suas atividades, juntamente com o regulamento aprovado pelo Decreto n.º 94/2019, de 31 de maio, apresenta falhas substanciais que comprometem a eficácia dos mecanismos de supervisão.

Apesar de o artigo 9.º, alínea a), do regulamento, prever um mecanismo de inspeção das atividades relacionadas com as PPPs, sua aplicação se limita a uma supervisão superficial. O mecanismo de auditoria incide exclusivamente sobre as operações administrativas gerais, sem abranger as atividades diretamente relacionadas com as PPPs, o que gera uma lacuna crítica na fiscalização dos contratos e dos impactos desses projetos.

Além disso, a sindicância e o inquérito, que são outros mecanismos de supervisão previstos na legislação, apresentam um caráter reativo — sendo acionados apenas após uma denúncia formal. Essa limitação impede que a fiscalização ocorra de maneira proativa e contínua, essencial para garantir que as entidades descentralizadas cumpram com as obrigações contratuais e regulatórias nas PPPs.

O facto de o legislador não especificar claramente os pressupostos para o uso da inspeção, um dos poucos instrumentos de controle efetivo, agrava ainda mais essa situação. A ausência de parâmetros claros para sua aplicação reduz a previsibilidade e a transparência da fiscalização, comprometendo a efetividade dos mecanismos de supervisão.

Portanto, é evidente que os mecanismos de supervisão previstos pela legislação atual não são suficientes para garantir a fiscalização adequada das entidades descentralizadas no contexto das PPPs. Esses mecanismos necessitam de revisão e aprimoramento, de modo a assegurar uma supervisão mais eficaz e abrangente, capaz de garantir o cumprimento das normas legais e contratuais, e, assim, melhorar a governança e a eficiência das parcerias público-privadas no país.

Essa revisão pode envolver, entre outras medidas, a expansão da auditoria para incluir todas as fases das PPPs, a criação de instrumentos de fiscalização contínua e preventiva, e a clarificação de normas para a inspeção e outros mecanismos de controle, a fim de garantir que todas as partes envolvidas no processo atuem de maneira responsável e transparente.



7. Referências

Amaral, D. F. do. (2011). Curso de direito administrativo (Vol. I, 3.^a ed.). Almeida Editores.

Borges, L. F. X., & Das Neves, C. (2005). Parceria público-privada: Riscos e mitigação de riscos em operações estruturadas de infraestrutura. Revista do BNDES, 12(23), 73–118. https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/8175/2/RB%2023%20Parceria%20P%C3%ABlicoPrivada_Riscos%20e%20Mitiga%C3%A7%C3%A3o%20de%20Riscos%20em%20Opera%C3%A7%C3%B5es%20Estruturadas%20de%20Infra-Estrutura_P_BD.pdf

Borges, M. J., & das Neves, J. (2005). Parcerias público-privadas: Experiência europeia e portuguesa. Lisboa: Instituto Nacional de Administração.

Caetano, M. (1994). Manual de direito administrativo (Vol. 2, 10.^a ed.). Coimbra Editora.

Lara, W. B. (n.d.). Parceria público-privada: conceito original, a realidade jurídica brasileira e a proposta legal — Um caso de estudo. <https://repositorio.ufjf.br/jspui/bitstream/ufjf/5245/1/wladmirbatistadelara.pdf>.

Macie, A. (2012). Lições de direito administrativo (Vol. I). Escolar Editora.

Macuacua, E. da G. F., & Cossa, C. C. (2022). Regime jurídico de contratação das parcerias público-privadas em Moçambique. Revista do Centro de Investigação de Direito Privado.

República de Moçambique. (2019). Lei n.º 4/2019, de 31 de maio. Lei que estabelece os princípios, as normas de organização, as competências e o funcionamento dos órgãos de governação descentralizada provincial. Boletim da República I Série, 31 de maio.

República de Moçambique. (2019). Lei n.º 5/2019, de 31 de maio. Lei que estabelece o quadro de tutela do Estado sobre as entidades descentralizadas provinciais e das autarquias locais. Boletim da República I Série, 31 de maio.

República de Moçambique. (2023). Lei n.º 12/2023, de 25 de agosto. Lei de bases de criação, organização e funcionamento das autarquias locais, e revoga a Lei n. 6/2018, de 3 de agosto, alterada e republicada pela Lei n. 13/2018, de 17 de dezembro.

Rosa, M. F. E. (2020). Direito administrativo — Parte I (13.^a ed.). Saraiva Editores.

Declaração Ética

Conflito de Interesse: Nada a declarar. **Financiamento:** Nada a declarar. **Revisão por Pares:** Dupla revisão anónima por pares.



Todo o conteúdo do J² — **Jornal Jurídico** é licenciado sob [Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/), a menos que especificado de outra forma e em conteúdo recuperado de outras fontes bibliográficas.