



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE
FACULDADE DE DIREITO

TRABALHO DE FIM DO CURSO

TEMA

**“AS PARCERIAS PÚBLICO–PRIVADAS EM MOÇAMBIQUE: O CASO DA ESTRADA
CIRCULAR DE MAPUTO, SOB GESTÃO DA CONCESSIONÁRIA REVIMO.”**

Trabalho de Fim de Curso elaborado pela autora **Ássima Ezidoura Isaac Sitol**, sob a orientação e supervisão do **Doutor Edson da Graça Francisco Macuácuá**, apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane como requisito parcial para a obtenção do grau de Licenciatura em Direito.

Candidata:

Ássima Ezidoura Isaac Sitol

Supervisor:

Doutor: Edson da Graça Francisco Macuácuá

Maputo, 2025



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE
FACULDADE DE DIREITO

TRABALHO DE FIM DO CURSO

TEMA

**“AS PARCERIAS PÚBLICO–PRIVADAS EM MOÇAMBIQUE: O CASO DA ESTRADA
CIRCULAR DE MAPUTO, SOB GESTÃO DA CONCESSIONÁRIA REVIMO.”**

Trabalho de Fim de Curso elaborado pela autora **Ássima Ezidoura Isaac Sitol**, sob a orientação e supervisão do **Doutor Edson da Graça Francisco Macuácuca**, apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane como requisito parcial para a obtenção do grau de Licenciatura em Direito.

Candidato:

Ássima Ezidoura Isaac Sitol

Supervisor:

Doutor: Edson da Graça Francisco Macuácuca

Maputo, 2025



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE
FACULDADE DE DIREITO

TRABALHO DE FIM DO CURSO

TEMA

**“AS PARCERIAS PÚBLICO–PRIVADAS EM MOÇAMBIQUE: O CASO DA ESTRADA
CIRCULAR DE MAPUTO, SOB GESTÃO DA CONCESSIONÁRIA REVIMO”**

MONOGRAFIA PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE LICENCIATURA EM DIREITO

Presidente: _____

Orientador: _____

Arguente: _____

Ássima Ezidoura Isaac Sitol

Maputo _____ / _____ / _____

DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE

Eu **Ássima Ezidoura Isaac Sitol**, declaro por minha honra que o presente trabalho é fruto da minha pesquisa, do meu trabalho árduo e foi elaborado respeitando o Regulamento vigente na Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane e, que nunca foi submetido a qualquer avaliação curricular e muito menos apresentado por mim e nem por outrem em nenhuma Instituição de Ensino para obtenção de qualquer grau acadêmico. Portanto, este trabalho é da minha própria autoria e resultado da minha investigação, cujas referências dão a indicação das fontes, respeitando desde modo os direitos autorais.

O autor

Ássima Ezidoura Isaac Sitol

DEDICATÓRIA

*Dedico esta monografia
aos meus pais, irmãos e
amigos.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo Dom da vida, pela saúde e por todas as coisas boas que tem me proporcionado.

A minha querida mãe, **Cláudia Maria António Madeira**, por tudo que tem feito por mim, por dar a vida pela minha licenciatura.

Ao meu pai, **Isaac Abraão dos Sitol**, pelos sacrifícios e ajuda.

Aos meus irmãos, Claisa Sitol, Cláudio Madeira, Nilza Cofe e a minha avó Teresa Prego, por todo o apoio.

Ao meu namorado, Vinícius Fringe, pelo companheirismo, apoio e força dada durante todo o curso.

Ao meu supervisor, Doutor Edson Macuácuá, por ter me apoiado e por ter dispensado o seu tempo.

A todos os membros do grupo *social jurídico*, especialmente a Gláussia Monjane e ao Lodovico Pereira, pelo apoio incondicional.

Por último, mas não menos importantes, os meus agradecimentos a Turma de Direito de 2020- PL, bem como a todos que directa ou indirectamente estiveram comigo nessa longa jornada.

Atenciosamente.

EPÍGRAFE

Se algum de vós tem falta de sabedoria, que a peça a Deus, que a todos dá generosamente e sem recriminações, e ser-lhe-á dada. Mas, peça-a com fé e sem hesitar, porque aquele que hesita assemelha-se ás ondas do mar sacudidas e agitadas pelo vento.

Tiago, capítulo 1, versículos 5-6.

RESUMO

O presente trabalho de fim de curso, aborda sobre as parcerias público-privadas, concretamente o caso da estrada circular de Maputo, sob gestão da concessionária REVIMO.

É sabido que, nem sempre o ente público dispõe de meios financeiros suficientes para arcar com as despesas de construção, reabilitação, manutenção e reestruturação das infraestruturas, deste modo, visto que na maior parte das vezes, o ente privado é quem dispõe de meios financeiros, acabam as duas partes unindo forças e optando pelas parcerias público-privadas.

Sucedo que, o Estado cria uma entidade com a figura de regulador e esta acaba não cumprindo com um dos seus deveres de fiscalização e monitoramento dos contratos de PPP. E, por conta disso, vezes há em que os cidadãos abrangidos pelas infraestruturas construídas, sentem-se lesados pelas mesmas.

Portanto, apesar da estrada circular de Maputo ter sido construída com fundos provenientes do estado, após a construção da mesmas, constataram-se vários erros em alguns troços da via pública, como é o caso da falta de valas de drenagem, falta de iluminação, falta de sinalização na estrada e falta de pontes, facto que acaba criando vários transtornos aos utentes da via e a população residente ao redor das estradas circular.

E, o Estado não dispondo de meios financeiros e técnicos para manutenção e concertação dos erros, optou pela parceria público-privada. Tendo, o Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos, representando o Estado, celebrado com a empresa REVIMO, um contrato de gestão.

Com a celebração deste contrato, a população e os utentes da via, ansiavam ver os problemas resolvidos, porém, não é o que está a verificar-se, pois, os mesmos alegam que desde a celebração e implementação do contrato, nada foi feito por parte da REVIMO, com vista a solução do problema.

Palavras chaves: Parceria Público-privadas, direitos, diplomas legais, contrato.

ABSTRACT

This end-of-course paper deals with public-private partnerships, specifically the case of the Maputo ring road, which is managed by the REVIMO concessionaire.

It is well known that the public sector does not always have sufficient financial resources to meet the costs of building, rehabilitating, maintaining and restructuring infrastructure, so, given that most of the time it is the private sector that has the financial resources, the two parties end up joining forces and opting for public-private partnerships.

As it happens, the state creates an entity to act as a regulator and it ends up not fulfilling one of its duties to supervise and monitor PPP contracts. And because of this, there are times when citizens affected by the infrastructure built feel they have been harmed.

Therefore, despite the fact that Maputo's ring road was built with funds from the state, after its construction, several errors were found in some sections of the road, such as the lack of drainage ditches, lack of lighting, lack of road signs and lack of bridges, which ended up creating several problems for road users and the population living around the ring roads.

Since the state doesn't have the financial and technical means to maintain and fix the mistakes, it has opted for a public-private partnership. The Ministry of Public Works, Housing and Water Resources, representing the state, signed a management contract with REVIMO.

With the signing of this contract, the population and road users hoped to see the problems solved, but this is not the case. They claim that since the contract was signed and implemented, nothing has been done by REVIMO to solve the problem.

Key words: Public-private partnership, rights, legal diplomas, contract.

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E INDICAÇÕES DE LEITURA

AEDL - Auto - Estradas do Douro Litoral, S.A

AIA - Avaliação de Impacto Ambiental

ANE - Administração Nacional de Estradas

ANTT - Agência Nacional de Transporte Terrestre

ART (s) - Artigo (s)

CRM - Constituição da República de Moçambique de 2024, alterada pela Lei n.º 1/2018 e publicada no Boletim da República, n.º 111, I Serie de terça-feira, 12 de Junho de 2018

C.Civil - Código Civil, aprovado pelo Decreto – Lei n.º 47344, de 25 de Novembro de 1966, Portaria n.º 22869 de 4 de Setembro de 1967

Cfr - confira

DL - Decreto-Lei

EIA - Estudo de Impacto Ambiental

Ed. - Edição

Ex./Eg. - Exemplo

FADUEM - Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane

IBIDEM/IDEM - do mesmo autor/ na mesma obra

N.º - Número

LA - Lei do Ambiente

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico

Ob. Cit. - Obra citada

PPP (s) - Parceria (s) Público-privada (s)

P./Pág. - Página

REVIMO - Rede Viária de Moçambique

S.A - Sociedade Anónima

Ss - Seguintes

MOPRH - Ministério das Obras Públicas e Recursos Hídricos

RAIA DE 2015 – Regulamento de Impacto Ambiental, aprovado pelo Decreto n.º 53/2015 de 31 de Dezembro

TFC - Trabalho de Final de Curso

V. / Vide - Ver

Vol. - Volume

ÍNDICE

DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE.....	i
DEDICATÓRIA.....	ii
AGRADECIMENTOS	iii
EPÍGRAFE	iv
RESUMO.....	v
<i>ABSTRACT</i>	vi
LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E INDICAÇÕES DE LEITURA	vii
INTRODUÇÃO	1
i. Apresentação do Tema	1
ii. Justificava / Contextualização.....	1
iii. Delimitação do tema	2
iv. Problemática	3
v. Objectivos	4
a. Objectivo Geral.....	4
b. Objectivos Específicos.....	4
vi. Hipóteses.....	5
vii. Metodologia	5
viii. Limitações da investigação.....	6
CAPÍTULO – I	7
1.1 Conceito de Parceria Público-Privadas.....	7
1.2 Origem e Evolução das Parcerias Público-Privadas	9
1.3 Natureza Jurídica das Parcerias Público-Privada.....	10
1.4 Fundamentos e Justificativa das Parcerias Público-Privadas.....	11
1.6 Críticas as Parcerias Público-Privadas.....	15
1.7 Regime Jurídico das Parceria Público-Privadas em Moçambique	16
CAPÍTULO II.....	22
1. ANÁLISE DO CASO DA ESTRADA CIRCULAR DE MAPUTO	22
CAPÍTULO III.....	25

1. ANÁLISE DO QUADRO LEGAL QUE TUTELA OS DIREITOS DOS CIDADÃOS E DOS UTENTES DA VIA E, A SUA RESPONSABILIZAÇÃO.....	25
CAPÍTULO IV.....	31
2. DIREITO COMPARADO.....	31
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	33
i. Conclusões	33
ii. Recomendações.....	34
5. Referências Bibliográficas.....	35
ANEXOS	39
APÊNDICE.....	40

INTRODUÇÃO

i. Apresentação do Tema

O presente Trabalho de Fim de Curso (TFC) aborda o tema **“As Parcerias Público-Privadas: O Caso da Estrada Circular de Maputo, Sob Gestão da Concessionária REVIMO”**.

Este TFC é desenvolvido como requisito parcial para a obtenção do grau de Licenciatura em Direito, pela Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane (FADUEM).

ii. Justificava / Contextualização

A infraestrutura rodoviária é fundamental para o desenvolvimento econômico de um país. No entanto, a insuficiência de recursos financeiros tem levado à busca de soluções inovadoras, como as Parcerias Público-Privadas (PPP).

As parcerias público-privadas são uma forma de cooperação entre actores públicos e actores privados para a realização de determinados objectivos¹.

Sendo as PPP, consideradas uma via prática para realizar um “projecto público” em associação com um parceiro privado, tendo em vista a satisfação de necessidades colectivas, movendo-se o ente público por critérios de boa governação e não descurando a aparência do sector privado a nela participar². Nas PPP, o Estado concessiona o activo ao privado por um período de tempo, para que este construa e/ou explore, sendo que a propriedade do activo é sempre do Estado, regressando à sua posse efectiva e não somente jurídica, nos termos do contrato³.

No contexto, a Estrada Circular de Maputo sob gestão da REVIMO, representa um exemplo relevante de PPP no país.

¹ GONÇALVES, Pedro, *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, Coleção Teses, Coimbra, Almedina, 2005, Pág. 328.

² MACUÁCUA, Edson Da Graça, *Direito Económico*, Escolar Editores-Livros & Etc., Lda., 2024, Pág. 355.

³ AZEVEDO, Maria Eduarda, *As Parcerias Público-privadas: Instrumento de uma nova governação pública*, 2008, P. 341.

A empresa Rede Viária de Moçambique, SA., abreviadamente designada por REVIMO, SA., é uma sociedade anónima, moçambicana, de direito privado, com sede em Maputo, que tem por objecto principal a construção, conservação e exploração, sob sistema de portagens, de estradas e pontes e suas infraestruturas conexas, construídas ou por construir. E, a sociedade poderá igualmente desenvolver, participar e explorar outras áreas de interesse e de rentabilização da sua operação⁴.

E, os empreendimentos das PPP, sujeitam-se à tutela sectorial e financeira exercida pela entidade do Governo responsável pela área ou sector em que cada um se enquadra⁵.

Portanto, à ANE nos termos das competências atribuídas por lei, incube gerir o contrato de concessão da Estrada Circular de Maputo sob Gestão da REVIMO. Entretanto, verifica-se que no troço entre Matola Gare e Zimpeto, concretamente no bairro de Matlhemela, não é possível observar nenhuma vala de drenagem, há falta de iluminação e sinalização na via, falta de pontes e passadeiras, causando deste modo vários constrangimentos aos utentes da via e a população circunvizinha.

Importa também, referir que, aquando do Direito Comparado, temos como destaque o regime das PPP no ordenamento jurídico Brasileiro regulamentadas, pela Lei n.º 11.079 de 30 de Dezembro de 2004. E, o contrato de concessão firmado entre a Estado Português, representado pelo Secretario de Estado do Tesouro Adjunto e a concessionária Auto-Estradas do Douro Litoral, S.A (AEDL), regulamentado pela Lei de Contratos Públicos (Decreto-Lei n.º 18/2008 de 29 de Janeiro).

iii. Delimitação do tema

Este trabalho insere-se numa abordagem multidisciplinar, abrangendo: Direito Económico: com foco na análise do regime jurídico das PPP; Direito Ambiental: considerando a necessidade de Estudos de Impacto Ambiental para a implementação de infraestruturas; Direito Constitucional

⁴ <https://www.revimo.co.mz>, acessido aos 5 de Janeiro de 2025, pelas 10 horas e 10 minutos.

⁵ Cfr, o número 1, do artigo 5 e 6 da Lei n.º 15/2011 de 10 de Agosto.

e Direito Administrativo: dada a responsabilidade do Estado em prover serviços públicos básicos, a tutela dos direitos constitucionalmente previstos e a responsabilização e, ; Direito Comparado: analisando contratos de concessão no Brasil e em Portugal, identificando boas práticas aplicáveis ao caso moçambicano.

iv. Problemática

A problemática que se levanta em sede deste trabalho, é o facto de pouca ser a intervenção por parte da autoridade de estradas. Pois, o número 7, do artigo 7, do Decreto nº 16/ 2012 de 4 de Julho, afirma que compete, em geral, à autoridade reguladora garantir o controlo regular e sistemático do cumprimento, por todas as partes contratantes, das obrigações por elas contratualmente assumidas e da observância da legislação, regras, padrões, níveis especificações dos investimentos, da produção e/ou de prestação dos serviços e da sua comercialização, bem como dos níveis de desempenho e da observância das boas práticas nacionais, regionais e internacionais.

Por outro lado, o artigo 1 do Decreto n.º 65/2019 de 30 de Julho, determina que a ANE é um instituto público com poderes gerais de autoridade de estradas em todo território nacional, dotado de personalidade jurídica e autonomia administrativa.

Porém, verifica-se que após a implementação das PPP, sucessivas são as reclamações submetidas pelos cidadãos e utentes da via, por conta da falta de valas de drenagem, falta de sinalização e iluminação na via, manutenção deficiente, etc. E, nesta senda, pouco ou nunca são observadas as intervenções feitas pela ANE, como é o caso das estradas circular que estão no comando da REVIMO.

Sabe-se, também que, aquando da construção das estradas é necessário fazer-se a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), sendo este um dos instrumentos cruciais para garantir que projectos de infraestrutura sejam implementados de forma sustentável, minimizando danos ao meio ambiente e às comunidades afectadas. No caso das PPP rodoviárias, como a Estrada Circular de Maputo, o não cumprimento de padrões ambientais tem gerado alagamentos, degradação do solo e insatisfação popular.

E, são sucessivas as reclamações e apelos feitos pelos cidadãos que vivem ao redor daquelas estradas e pelos utentes da via, por conta da falta de valas de drenagem, falta de pontes, falta de iluminação em alguns troços, falta de passadeiras, falta de sinalização e entre outros vários problemas identificados.

"No mês Março de 2024, munícipes da cidade da Matola, interditaram a circulação de veículos na Estrada Circular de Maputo, pois, eles exigem a construção de valas de drenagem para escoamento da águas de chuva⁶".

Em sede do exposto levanta-se a seguinte questão como problema:

“Que instrumentos legais os cidadãos podem invocar com vista a exigir a tutela dos seus direitos e a responsabilização da REVIMO e da ANE, pelos transtornos sofridos por conta das estradas circular e pelas consequências ambientais e sociais decorrentes desta?”

v. Objectivos

a. Objectivo Geral

Analisar os instrumentos legais que protegem os cidadãos em sede das reclamações feitas pelos cidadãos que vivem nas zonas circunvizinhas da estrada circular.

b. Objectivos Específicos

- a) Descrever o regime jurídico das Parcerias Público-Privadas; b) Examinar a intervenção da ANE e da REVIMO após as sucessivas reclamações feitas pela população; c) Identificar os possíveis diplomas legais que tutelam os direitos dos utentes e dos cidadãos; d) Comparar o modelo moçambicano de PPP com experiências no Brasil e Portugal.

⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=FPvb9470sX0>

vi. Hipóteses

- i. A limitada fiscalização e acompanhamento por parte da ANE, durante a implementação e exploração do contrato de PPP, é um dos factores essenciais para existência dessas falhas.*
- ii. A falta de uma pronta intervenção por parte da ANE e da REVIMO, faz com que os cidadãos fiquem indignados.*
- iii. Se os cidadãos exigirem a responsabilização da REVIMO por conta dos problemas identificados, isso poderá resultar em melhorias na infraestrutura da estrada circular; porque o ente privado será pressionado a cumprir com suas obrigações legais e contratuais.*

vii. Metodologia

Quanto ao método científico, seguiu-se o método indutivo. Segundo MARCONI e LAKATOS, indução é um processo mental por intermédio do qual, partindo de dados particulares, suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal, não contida nas partes examinadas⁷.

Quanto aos tipos de pesquisas, optou-se pela pesquisa qualitativa (quanto a abordagem), pois, não preocupou-se com representatividade numérica, mas sim, com o aprofundamento de um grupo social ou de uma organização⁸; Pela aplicada (quanto a natureza), pois, preocupou-se em gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos a solução de problemas específicos, envolvendo verdades e interesses locais⁹; E, quanto aos procedimentos, a pesquisa teve como base o estudo de caso (colectando informações através de entrevistas e questionários), pesquisa bibliográfica (colectando informações através de textos, artigos, livros e vários outros materiais científicos), pesquisa com survey (buscou-se informações directamente com um grupo de interesse a respeito

⁷ MARCONI, Marina De Andrade e LAKATOS, Eva Maria, Fundamentos de Metodologia Científica, 5ª edição, Editora Atlas S.A, 2003, Pág. 86.

⁸ GERHARD, Tatiana Engel e SILVEIRA, Denise Tolfo, Métodos Científicos, UFRGS Editora, 1ª edição, 2009, Pág. 33.

⁹ Ibidem, Pág. 35.

dos dados que se pretende obter)¹⁰ e, pesquisa comparativa, analisou-se de forma breve o regime jurídico do Brasil e de Portugal.

viii. Limitações da investigação

Importa discutir nesta secção, as principais dificuldades e limitações encontradas durante a elaboração deste trabalho, nomeadamente: a) quanto a colecta de dados- referir que, não foi possível a colecta de todos dados, pois, alguns dados deveriam ser obtidos por meio de questionários e entrevistas. E, não foi possível obter as respostas de algumas entidades chaves, como é o caso do Município da Matola e do Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos, o que restringiu uma análise mais abrangente acerca do tema. b) quanto a análise do contrato, referir que, foi solicitado a disponibilização do contrato de PPP, celebrado entre o Governo e a REVIMO, entretanto, por motivos não claros não foi disponibilizado.

Embora as dificuldades e limitações obtidas tenham restringido uma maior abrangência, principalmente o não acesso ao contrato, os resultados apresentados fornecem uma compreensão ao modelo de PPP em Moçambique.

¹⁰ GERHARD, Tatiana Engel e SILVEIRA, Denise Tolfo, Métodos Científicos, UFRGS Editora, 1ª edição, 2009, Pág. 39.

CAPÍTULO – I

1. AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

1.1 Conceito de Parceria Público-Privadas

Importa, primeiramente, referir que, o conceito de Parceria Público-Privadas, não é consensual, podendo-se verificar várias, dentre os quais, a nível da doutrina, destacamos:

Segundo Pedro Gonçalves, as parcerias público-privadas são uma forma de cooperação entre actores públicos e actores privados para a realização de determinados objectivos. A cooperação pode ter subjacente uma complementaridade de fins entre as intervenções públicas e privadas (parceria em rede) ou uma divergência de finalidades e objectivos a alcançar por via da parceria: o parceiro público participa para cumprir as suas missões de interesse público e o parceiro privado para obter lucros (parcerias contratuais e associativas)¹¹.

Carlos Santos, Maria Gonçalves e Maria Marques, definem PPP, como sendo uma relação por um prazo determinado entre duas ou mais organizações - uma ou mais de natureza pública e uma ou mais de natureza privada ou social - baseada em expectativas e valores mútuos, com o objectivo de alcançar objectivos negociais específicos através da maximização da eficácia de recursos de ambas partes. As PPP são, portanto, caracterizadas pelo facto de partilharem investimentos, risco, responsabilidades e resultados¹².

Luís Cabral de Moncada, define PPP como sendo o instrumento de contratualização das relações entre as entidades públicas e as privadas. Acrescenta ainda, referindo que nestes contratos pretende-se colocar ao alcance do investimento privado todo um conjunto de despesas com

¹¹ GONÇALVES, Pedro, *ob. cit.*, P. 328.

¹² SANTOS, António Carlos dos, GONÇALVES, Maria Eduarda e MARQUES, Maria Manuel Leitão, *Direito Económico*, 7ª edição revista e actualizada, Almedina, 2010, pag.195.

infraestruturas e serviços públicos de modo a desonerar o orçamento estatal num quadro de contenção das despesas públicas, critério de uma «governação pública».¹³

E, a nível das organizações internacionais, podemos destacar:

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), define PPP como um acordo entre o governo e um ou mais parceiros privados (que podem incluir os operadores e os financiadores), segundo o qual os parceiros privados prestam o serviço de tal forma que os objectivos de prestação do governo estão alinhados com os objectivos de lucro dos parceiros privados e em que a eficácia do alinhamento depende de uma transferência suficiente do risco para os parceiros privados¹⁴.

O Fundo Monetário Internacional (FMI), define PPP como sendo o acordo em que o sector privado fornece bens e serviços de infraestruturas que tradicionalmente têm sido fornecidos pelo governo¹⁵.

O Banco Europeu de Investimento (BEI), define PPP como sendo as relações formadas entre o sector privado e os organismos públicos, muitas vezes com o objectivo de introduzir recursos e/ou conhecimento do sector privado para ajudar a fornecer e prestar bens e serviços do sector público¹⁶

A legislação moçambicana, por sua vez, definiu na alínea a), do número 2, do artigo 2 da Lei n.º 15/2011, de 10 de Agosto, parceria público - privada, como sendo, o empreendimento em área de domínio público, excluindo o de recursos minerais e petrolíferos, ou em área de prestação de serviço público, no qual, mediante contrato e sob financiamento, no todo ou em parte, do parceiro privado, este se obriga, perante o parceiro público, a realizar o investimento necessário e explorar

¹³ MONCADA, Luís S. Cabral, *Direito Económico*, 7ª ed., Edições Almedina, S.A, 2018, P.599-560. (traduzido em DeepL Translate.com).

¹⁴ OECD, *Public-Private Partnership, In Pursuit of Risk Sharing and Value For Money*, 2008, P. 17. (traduzido em DeepL.com).

¹⁵ International Monetary Fund, *A Manual on Government Finance Statistics*, Washington DC, 2006, P. 1(traduzido em DeepL.com).

¹⁶ European Investment Bank, *The EIB's Role in Public-Private Partnerships (PPPs)*, Luxembourg, 2004, P.2(traduzido em DeepL.com)

a respectiva actividade, para a provisão eficiente de serviços ou bens que compete ao Estado garantir a sua disponibilidade aos utentes”¹⁷.

Portanto, através desses conceitos, pode-se depreender que não existe um conceito universal de PPP, mas é possível identificar elementos comuns em todas definições apresentadas.

Deste modo, pode-se considerar PPP como sendo uma forma de investimento que combinam recursos provenientes de duas partes, onde por um lado encontramos o ente público que entra nesta relação com o objectivo de satisfazer interesses públicos e por outro lado, encontramos o ente privado que tem o objectivo de obter lucro.

1.2 Origem e Evolução das Parcerias Público-Privadas

As parcerias público-privadas nasceram na Europa, no início dos anos 90, sob um contexto de grande austeridade fiscal em que os países daquele continente se encontravam na época. O grande escopo do surgimento das PPP será viabilizar projectos de responsabilidade do governo por meio do financiamento do sector privado, já que a capacidade do Estado em realizar os investimentos estava reduzida pelos impostos no tratado de Maastricht. As nações buscavam alternativas para investirem na economia sem que aumentassem as respectivas dívidas públicas. Com as metas fiscais desenhadas, havia limite de endividamento, impossibilitando os países de despenderem valores superiores aos arrecadados¹⁸.

Por sua vez, Carlos Santos, Maria Gonçalves e Maria Marques, referem que muito daquilo que hoje chamamos PPP constituiu, no século XIX, a forma dominante de prestação de serviços públicos. Os contratos de concessão de serviços públicos e de obras públicas e os contratos de prestação de serviços não deixaram de ser utilizados, em certa escala, ao longo do século XX,

¹⁷ Cfr alínea a), do número 2, do artigo 2 da Lei nº 15/2011, de 10 de Agosto.

¹⁸ SOUZA, Rodriel Henrique Nunes de Sousa, *Parceria Público-Privada: Evolução e Aplicações o Contexto Brasileiro*, Curitiba, pág. 24.

mesmo quando os Estados assumiram a condução directa daqueles serviços públicos económicos ou empresas públicas¹⁹.

Portanto, pode se depreender que, em contextos de austeridade fiscal, as PPP surgiram como uma forma rápida de viabilizar investimentos em serviços e infraestrutura públicas. O relato histórico citado, evidencia como o Tratado de Maastricht, com suas metas fiscais rigorosas, impulsionou os países a buscarem alternativas criativas e eficientes para fomentar o desenvolvimento sem comprometer os limites de endividamento público.

Assim, de um modo geral, as PPP representam uma evolução no relacionamento e cooperação entre os sectores público e privado.

1.3 Natureza Jurídica das Parcerias Público-Privada

De acordo com Maria Azevedo, a PPP é uma via prática para realizar um “projecto público” em associação com um parceiro privado, tendo em vista a satisfação de necessidades colectivas, movendo-se o ente público por critérios de boa governação e não descurando a competência do sector privado a nela participar²⁰.

A autora, refere ainda que, em regra, o impulso inicial e a decisão final para prosseguir a via PPP residem no ente público competente, considerando o quadro de planeamento e as prioridades de investimento, bem como as especificidades do projecto. Todavia, admite-se a faculdade de o sector privado tomar a iniciativa de propor ao ente público competente uma operação de PPP²¹.

Ainda de acordo com Maria Azavedo, é certo que alguns Estados desenvolvem procedimentos e práticas que consagram a faculdade de o sector privado tomar a iniciativa de realizar projectos,

¹⁹ SANTOS, António Carlos dos, GONÇALVES, Maria Eduarda e MARQUES, Maria Manuel Leitão, *ob.cit.*, pág.195-196.

²⁰ AZEVEDO, Maria Eduarda, *As Parcerias Público-privadas: Instrumento de uma nova governação pública*, 2008, p.340, citado por MACUÁCUA, Edson da Graça Francisco, *Direito Económico*, Escolar Editora-Livros & etc. Lda. 2024, P.356.

²¹ *Ibidem*.

só que, então, devem fazê-lo no quadro das prioridades previamente definidas pelo ente público, a quem acaba por competir a determinação do respectivo interesse e oportunidade²².

Acrescenta dizendo que, por outro lado, na montagem de uma parceria, o ente público tem de tomar em consideração não apenas o interesse do sector privado em particular no investimento, mas também no modo como os operadores económicos podem dar resposta adequada em termos de financiamento, soluções técnicas inovadoras e competência de gestão²³.

Em suma, quanto a natureza jurídica das PPP, pode dizer-se que esta tem uma relação jurídica contratual híbrida, em que o interesse público se une aos recursos e à experiência dos privados para atender às necessidades colectivas. Pois, pese embora, em regra, a iniciativa e o controle principal deve ser do ente público, contudo o ente privado também tem a possibilidade de propor projectos, desde que essas propostas estejam alinhadas às diretrizes e prioridades estabelecidas pelo governo.

1.4 Fundamentos e Justificativa das Parcerias Público-Privadas

Como foi dito anteriormente, as parcerias público-privadas surgem como um mecanismo do Estado realizar as tarefas públicas, de forma eficiente e rápida, sem optar pelo endividamento.

Portanto, vários fundamentos podem ser levantados para a justificação do uso da PPP, onde, do ponto de vista do sector público, Carlos Santos, Maria Gonçalves e Maria Marques, apresentam os seguintes fundamentos²⁴: a redução da despesa pública, procurando formas alternativas de financiamento; a procura da melhoria da qualidade dos serviços públicos, diversificando os riscos associados e possibilitando ganhos de eficiência, associados à inovação e às competências especializadas de uma gestão privada; O estímulo da actividade económica privada, resultante da criação de um mercado para novas empresas, e por último; Um eventual reforço da cidadania,

²² AZEVEDO, Maria Eduarda, *As Parcerias Público-privadas: Instrumento de uma nova governação pública*, 2008, p.340, citado por MACUÁCUA, Edson da Graça Francisco, *Direito Económico*, Escolar Editora-Livros & etc. Lda. 2024, P.356

²³ *ibidem*

²⁴ SANTOS, António Carlos dos, GONÇALVES, Maria Eduarda e MARQUES, Maria Manuel Leitão, *ob.cit.*, pág.195-196.

envolvendo a população na administração pública, especialmente através de PPP que integrem organizações da sociedade civil ou do sector social²⁵.

E, do ponto de vista do sector privado, os autores apresentam os seguintes fundamentos: a extensão os seus mercados ou conservá-los em período de restrição da despesa pública; A partilhar riscos e encargos com o sector público em mercados de onde o investimento privado se afastaria de outro modo, ou seja, que não seriam interessantes segundo critérios exclusivos de mercado, e; A diminuição o impacto dos ciclos económicos, em virtude do interesse público na garantia da viabilidade e do equilíbrio do projecto e da PPP²⁶.

Brito e Silveira, citado por Rodriel Sousa, afirma que o uso da PPP deve ser motivado por razões de eficiência na prestação do serviço e no uso dos recursos públicos, e não pela aparente solução do problema de financiamento. Acrescentam ainda dizendo que, olhar os benefícios da PPP apenas pela óptica da política orçamentária é errado, já que estas parcerias entre os sectores público e privado não podem ser vistas como uma simples superação de problemas fiscais do Estado e quando mal administrado ou quando mal idealizado, as PPP podem desencadear diversos problemas fiscais para o país que a implantou, comprometendo principalmente as receitas futuras²⁷.

Portanto, as PPP são uma ferramenta essencial para lidar com limitações orçamentais, técnicas e tecnológicas no sector público, ao mesmo tempo em que oferecem oportunidades para o sector privado investir e contribuir de maneira significativa no desenvolvimento da sociedade.

1.5 Vantagens e Desvantagens das Parcerias Público-Privada

Na sua essência, uma parceria público-privada é um modo de prestação de serviços que tenta melhorar a relação qualidade/preço da prestação de serviços público em comparação com o caso

²⁵ SANTOS, António Carlos dos, GONÇALVES, Maria Eduarda e MARQUES, Maria Manuel Leitão, *ob.cit.*, pág.195-196.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ SOUZA, Rodriel Henrique Nunes de Sousa, *ob.cit.*, Pág. 28.

dos contratos públicos tradicionais. A mera celebração de um contrato com um operador privado para a prestação de um serviço não é, por si só, garantia de uma melhor relação qualidade/preço²⁸.

Nesta linha de pensamento, José Manuel Braz, apresenta as seguintes principais vantagens da PPP, nomeadamente: o facto das Parcerias Público-Privada poderem incrementar o "value for Money"²⁹ despedindo em infraestruturas, fornecendo serviços de melhor qualidade a menor custo e de modo mais eficiente; O facto das PPP permitirem ao sector público evitar os custos de capital, respeitante ao investimento inicial e reduzir os custos de administração; De poderem ser reduzidos os custos respeitantes ao ciclo de vida do projecto e o tempo necessário para a implementação do mesmo; Poderem acrescentar qualidade e eficiência às iniciativas implementadas desta forma; Facilitarem a inovação no desenvolvimento das infraestruturas; o sector público poder transferir para os privados, os riscos relacionados com o financiamento, construção e operação de projectos; E, por fim, o facto da parte privada poder promover crescimento económico local e oportunidades de emprego³⁰.

Destaca ainda José Manuel Braz, como principais desvantagens: que conceitos subjacentes a este modelo não forem sempre devidamente apreendidos por todas as partes envolvidas; Ambos sectores, público e privado não têm conhecimentos e competências suficientes para implementar estes projectos no longo prazo; A competição nos projectos PPP estar limitada, tendo em conta os elevados custos do concurso; Os projectos nesta modalidade poderão ser retardados, em consequência de debates políticos, oposição da opinião pública e processos de negociação

²⁸ OECD, *ob. cit.*, P. 36 (traduzido em DeepL.com)

²⁹ O conceito de "**value for money**" (VFM), se refere à avaliação da eficiência e eficácia de uma acção, investimento ou projeto, com foco na obtenção do maior retorno possível com o menor custo ou uso eficiente dos recursos disponíveis. Ou seja, através desta, busca-se garantir que o recurso investido produza o melhor resultado possível, seja no sector público ou privado. A OECD, refere que, uma parceria público-privada pode tornar um projeto acessível se aumentar a relação qualidade/preço (VFM) em comparação com a VFM obtida através de contratos públicos tradicionais, e apenas se a VFM aumentada fizer com que um projecto que não se enquadrava na restrição orçamental intertemporal do governo ao abrigo de contratos públicos passe a enquadrar-se numa PPP. - V. OECD, *Public-Private Partnership*, Ob. Cit., Pág. 36. (traduzido em DeepL.com)

³⁰ SILVA, José Manuel Braz da, *Parcerias Público-Privadas*, 2016, p. 22 citado por MACUÁCUA, Edson da Graça Francisco, *ob. cit.*, P. 359 e 360.

complexos; As PPP poderem ter um custo de financiamento superior ao projecto que existiria se fosse promovido por uma entidade pública, dado que os privados não se conseguem financiar a um custo tão baixo como o Estado; Pelo facto da apreciação dos projectos implementados por este modelo poderá não ser totalmente transparente, porque parte da informação pode ser classificada como "informação confidencial de natureza comercial", e; Por fim, este modelo poderá conduzir a uma situação de monopólio a custos mais elevados para os utentes pela utilização de serviços públicos³¹.

E, Joaquim Miranda Sarmiento citado pelo Edson Macuácuca, reafirma que a principal vantagem apontada a uma PPP consiste em trazer para o projecto público as competências do sector privado³².

Acrescenta o autor, referindo que, assume-se assim que, em princípio, a gestão privada será mais eficiente que a gestão pública e, desta forma, procura-se reduzir custos, mantendo o mesmo nível de serviço e qualidade. Essa redução de custos passa pela melhor qualidade dos projectos, níveis superiores de eficiência, maior inovação, redução de custos e prazos e menor propensão para desvios na construção das infraestruturas. De facto, como o privado assume a responsabilidade pela construção e manutenção do activo por um período longo de tempo, procurará mitigar erros e falhas no planeamento. Isto porque esses erros podem significar custos maiores de manutenção no futuro ou dificuldade em prestar o serviço, com conseqüente perda de receitas e/ou penalizações³³.

Na ideia do mesmo autor, este destaca que, outros argumentos a favor das PPP sustentam que este mecanismo reduz custos e desvios de tempo na construção de infraestruturas, que é entregue ao Estado é o que efectivamente foi contratado, que a maioria dos contratos cumpre o que está acordado entre o público e o privado e que a experiência tem vindo a permitir PPP mais eficientes³⁴.

³¹ SILVA, José Manuel Braz da, *Parcerias Público-Privadas*, 2016, p. 22 citado por MACUÁCUA, Edson da Graça Francisco, *ob. cit.*, P. 359 e 360.

³² SARMENTO, Joaquim Miranda, *Parcerias Público-Privadas*, SD, P. 28 e 29, citado por MACUÁCUA, Edson da Graça Francisco, *ob. cit.*, Pág. 361.

³³ *ibidem*

³⁴ *ibidem*

Portanto, as PPP para além de serem uma alternativa que possui múltiplas vantagens, significativas, tanto do sector privado, como do sector público, estas também possuem suas desvantagens, que muitas das vezes devido a falta de transparência e a complexidade das negociações podem gerar desconfiança e atrasos nos projectos.

1.6 Críticas as Parcerias Público-Privadas

A principal crítica apontada a este mecanismo é que os governos se sentem tentados a utilizar PPP para evitar restrições orçamentais e, esta desorçamentação pode gerar, como ocorreu entre nós, dois tipos de problemas: primeiro, um elevado volume de encargos futuros, que oneram o Orçamento no médio prazo e constituem um problema para a sustentabilidade das finanças públicas e, segundo, não havendo impacto no défice orçamental no imediato, existe o risco de um excesso de investimento nomeadamente em infraestruturas que, por não terem racionalidade económica, podemos classificar como não necessárias. A inexistência de uma percepção de custos (porque eles só vão ocorrer dentro de alguns anos) pode resultar em decisões de investimento erradas³⁵.

Outra crítica apontada pelo José Manuel Braz, é o facto de muitos destes serviços se assiste a uma redução da qualidade, pela pouca ou nenhuma concorrência a que o privado fica sujeito e, nem sempre o Estado consegue cumprir o seu papel de regulador ou a sua função de monitorização destes contratos³⁶.

O autor, refere também que, a falta de flexibilidade dos contratos, aliada à sua longa duração, tem sido objecto de crítica. O potencial de futuras renegociações ou reequilíbrios financeiros é significativo e, tal acarreta incerteza sobre os pagamentos futuros do privado, podendo traduzir-se em custos para o Estado bastante superiores ao inicialmente estimado, o que, no final do dia, pode resultar numa decisão desvantajosa para os contribuintes³⁷.

³⁵ SILVA, José Manuel Braz da, *Parcerias Público-Privadas*, 2016, p. 22 citado por MACUÁCUA, Edson da Graça Francisco, *ob. cit.*, Pág. 362.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

Mais, o maior custo de financiamento do privado em comparação com o público é uma crítica apontada às PPP e, tal diferença no custo de financiamento do projecto pode fazer com que os ganhos de eficiência não sejam suficientes para que a PPP gere *Value for Money*.

Acrescenta ainda referindo que, o outro argumento contra é que a eficiência e o Value for Money assenta unicamente na transferência de riscos para o privado, sendo que muitas vezes essa transferência se revele reduzida ou inadequadas. Isto leva a que, em muitos casos, o sector público possa estar a pagar mais do que devia. Além disso, é referido que os estudos e avaliações existentes são em número reduzido, de âmbito limitado e com falta de dados³⁸.

Assim, as críticas às PPP, apontam para problemas significativos relacionados à sua concepção, execução e impacto financeiro, que devem ser considerados para que esses mecanismos sejam eficazes e equilibrados.

Estas críticas às PPP destacam questões importantes que precisam de atenção para garantir sua eficácia. Os pontos mostram que, embora as PPP sejam uma ferramenta poderosa, a sua implementação exige planeamento rigoroso, transparência e um equilíbrio claro entre riscos e benefícios. E, os Governos precisam aprimorar os processos de avaliação, regulação e monitoramento para evitar distorções que possam prejudicar o alcance dos objectivos públicos.

1.7 Regime Jurídico das Parceria Público-Privadas em Moçambique

Embora as PPP sejam um fenómeno novo com existência a partir da década de 80 do século passado, período que em Moçambique vigorava a primeira República sofreu fortes transformações económicas e financeiras com a filiação as instituições do BRETTON WOOD (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, etc.), e aprovação do PRE (Programa de Reabilitação Económica). Com efeito, visando implementar grandes projectos infraestruturais, mesmo com poucos recursos financeiros foi celebrando alguns acordos com entidades do sector privado, que compulsados, era

³⁸ Ibidem, Pág. 363.

cognoscível que se estava perante uma modalidade diferente dos contratos tradicionais de concessão³⁹.

Deste modo, só em 2011 é que foi aprovado o regime jurídico atinente a esta matéria através da Lei n.º 15/2011, de 10 de Agosto, designada por Lei das Parcerias Público-Privadas.

Como foi referenciado, no presente trabalho, no ordenamento jurídico moçambicano, a definição de Parceria Público Privada, está prevista na alínea a), do número 2, do artigo 2 da Lei n.º 15/2011, de 10 de Agosto.

O artigo 4, da Lei n.º 15/2011, de 10 de Agosto, estabelece os princípios orientadores das PPP. O mesmo diploma legal, estabelece no seu artigo 5 e 6, que os empreendimentos de PPP, sujeitam-se à tutela sectorial e financeira, exercida pela entidade do Governo responsável pela área ou sector em que cada um se enquadra⁴⁰.

O artigo 7, do Decreto n.º 16/2012 de 4 de Junho, determina que: compete à Autoridade Reguladora da área de actividade de cada empreendimento, sem prejuízo do exercício das funções e competências das entidades responsáveis pelas tutelas sectorial e financeira, realizar: a fiscalização, acompanhamento e controlo do cumprimento das obrigações contratualmente assumidas e da conformidade legal, contratual e técnica das operações de implementação, gestão, exploração, produção, manutenção e devolução de cada empreendimento em área sob sua jurisdição; a monitoria da prossecução e do alcance dos objectivos; e, a elaboração de relatórios de desempenho de cada empreendimento, com base no modelo de referência aprovado pela entidade responsável pela tutela financeira, ouvida a entidade responsável pela tutela sectorial.

Nos termos do mesmo artigo, compete, em geral, à autoridade reguladora garantir o controlo regular e sistemático do cumprimento, por todas as partes contratantes, das obrigações por elas contratualmente assumidas e da observância da legislação, regras, padrões, níveis e especificações dos investimentos, da produção e/ou de prestação dos serviços e da sua comercialização, bem

³⁹ MACUÁCUA, Edson da Graça Francisco e COSSA, Casimiro Carlos, *Regime Jurídico de Contratação das Parcerias Público Privadas em Moçambique*, Maputo, 2022, P. 1227.

⁴⁰ Cfr. artigo 4 e seguintes da Lei n.º 15/2011, de 10 de Agosto, conjugado com o artigo 5 do Decreto n.º 16/2012, de 4 de Junho.

como dos níveis de desempenho e da observância das boas práticas nacionais, regionais e internacionais. E, na ausência da Autoridade Reguladora, cabe à entidade responsável pela tutela sectorial exercer as funções e competências previstas no presente artigo.

O regime jurídico geral de contratação de empreendimentos de PPP é o de concurso público, aplicando-se, subsidiariamente, as regras que regem as contratações públicas⁴¹.

Ora, como se apura, foi adoptada a modalidade de concurso público como sendo o regime geral. A este respeito, adoptou-se a regra geral que impera em todos os regimes de contratação pública em Moçambique, como se observa do disposto no artigo 180 da Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto, e no artigo 6 do Regulamento de Contratação de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, aprovado pelo Decreto n.º 5/2016, de 8 de Março⁴².

E, o artigo 13, do Decreto n.º 16/2012, de 4 de Junho, determina que a contratação pública do empreendimento decorre sob a orientação da entidade responsável pela tutela sectorial e compreende as fases de lançamento do concurso, análise e avaliação das propostas dos concorrentes, adjudicação, negociação, aprovação e celebração do contrato relativo a cada empreendimento. Atendendo ao interesse público e reunidos os requisitos legalmente previstos, a contratação do empreendimento pode ser efectuada por via de concurso público⁴³, do concurso com prévia qualificação ou do concurso em duas etapas. A contratação pode, ainda, ser efectuada por via de ajuste directo.

A celebração do contrato realiza-se por escritura pública, junto do Cartório Privativo da entidade responsável pela tutela financeira, mediante a apresentação da garantia financeira da implementação do empreendimento, nos termos previstos da alínea b) do n.º 1 do artigo 33 do Decreto n.º 16/2012, de 4 de Junho. E, a celebração do contrato é outorgada pela entidade responsável pela tutela sectorial e deve ser concluída no prazo de 30 dias contados a partir da data de finalização da negociação desse contrato.

⁴¹ Cfr. artigo 13 da Lei n.º 15/2011, de 10 de Agosto, conjugado com o artigos 180 da Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto e artigo 6 do Decreto n.º 5/2016, de 8 de Março.

⁴² MACUÁCUA, Edson da Graça Francisco e COSSA, Casimiro Carlos, *ob. cit.*, P. 1227.

⁴³ Cfr. Artigo 14, do Decreto n.º 16/2012, de 4 de Junho.

Após a obtenção do visto de fiscalização previa junto da entidade competente e a publicação dos termos principais no Boletim da República, a entidade contratante efectua a transferência desse empreendimento para a contratada, incluindo todos os outros previstos no artigo 24, do Decreto n.º 16/2012, de 4 de Junho, e a passagem do empreendimento efectua-se mediante a assinatura do respectivo termo de passagem⁴⁴.

O regime jurídico das Parcerias Público-Privadas (PPP) em Moçambique, demonstra um esforço significativo para criar um quadro legal abrangente e normativo. Esse regime incorpora princípios importantes como transparência, concorrência e equidade, além de buscar alinhar os empreendimentos às prioridades nacionais de desenvolvimento económico e social.

No entanto, apesar de sua estrutura detalhada, o sistema apresenta desafios práticos, visto que, aplicação consistente dos princípios legais, como a transparência e o equilíbrio económico-financeiro, pode ser limitada pela capacidade institucional das autoridades reguladoras e sectoriais.

O Artigo 40, do Decreto n.º 16/2012, de 4 de Junho, conjugado com o artigo o artigo 21, da Lei n.º 15/2011 de 10 de Agosto, determinam que o contrato de empreendimento de PPP reveste qualquer das seguintes modalidades: o contrato de concessão, o contrato de cessão de exploração e o contrato de gestão⁴⁵.

A duração do contrato do empreendimento de PPP é determinada tendo em conta a sua atractividade económico- -financeira, o tempo necessário para a sua implementação e o período de recuperação do capital investido, não devendo, em caso algum, exceder o prazo máximo de⁴⁶:

a) 30 anos, para contrato de concessão de empreendimento de raiz, podendo ser prorrogado até o máximo de 10 anos, quando se trate de empreendimento de raiz em projecto de grande dimensão e a longevidade e exigências tecnológicas ou biológicas do processo da sua implementação ou

⁴⁴ Cfr.artigo 24ss, do Decreto n.º 16/2012, de 4 de Junho.

⁴⁵ Cfr. alínea c), do n.º 1 do artigo 40ss do Decreto n.º 16/2012 de 04 de Junho.

⁴⁶Cfr. artigo 22 da Lei n.º 15/2011 de 10 de Agosto.

gestação assim o exijam; b) 20 anos, para contrato de concessão e de cessão de exploração de empreendimento existente, requerendo reabilitação ou expansão, e; c) 10 anos, para contrato de gestão de empreendimento em situação operacional.

A duração prevista na alínea a), do número anterior pode ser prorrogado. O Governo pode, por adenda ao contrato, autorizar a extensão do prazo fixado no n.º 1 pelo tempo necessário para compensação de: a) investimentos adicionais realizados por solicitação expressa do Governo e acordados em adenda ao contrato aprovada pela entidade competente; b) prática de preço ou de tarifa fixados, pelo Governo, abaixo do preço de custo e da margem de rentabilidade acordada; c) mitigação de efeitos de evento de força maior ocorridos.

Findo o prazo, há sempre lugar a concurso público para nova contratação, gozando a entidade anteriormente contratada do direito e margem de preferência de 5% em caso de igualdade na avaliação das propostas técnicas e financeiras, contanto que ele tenha demonstrado um desempenho e resultados bons na execução do contrato anterior, mas não podendo, em caso algum, os termos e condições do contrato a celebrar serem menos favoráveis para o País comparativamente aos do contrato inicial⁴⁷.

Sem prejuízo da salvaguarda da confidencialidade da informação comercial estratégica e concorrencial do empreendimento, o contrato principal de PPP celebrado sujeita-se à emissão do Visto de Fiscalização Prévia pela entidade legalmente competente para esse efeito, bem como à publicação: dos termos principais do contrato, nomeadamente no Boletim da República e no portal do Governo; e, dos relatórios e balanços contabilísticos relativos à actividade do empreendimento⁴⁸.

A entidade contratante goza do direito de resgate do contrato, com base em ponderosas razões de interesse público devidamente fundamentadas nos termos da lei e das disposições contratuais acordadas sobre a matéria. O resgate, por razões de defesa de interesse, saúde, ordem e segurança

⁴⁷ Cfr. número 4, do artigo 22 da Lei n.º 15/2011 de 10 de Agosto.

⁴⁸ Cfr. artigo 23 da Lei n.º 15/2011 de 10 de Agosto.

públicos, cujas causas não sejam imputáveis ao parceiro privado ou ao contratado, confere a este o direito à indemnização, calculada tendo em conta o tempo em falta para a recuperação dos investimentos realizados e o nível de rentabilidade do empreendimento, se outros critérios para o seu cálculo não tiverem sido contratualmente acordados⁴⁹.

As partes contratantes devem fixar, no contrato, as causas da sua rescisão ou denúncia e os respectivos mecanismos de indemnização, quando sejam aplicáveis. Sem prejuízo do disposto no número anterior, constituem causas de rescisão do contrato relativo ao empreendimento de PPP, as seguintes⁵⁰: a) o incumprimento grave do contrato, que afecte os objectivos e finalidades do empreendimento; b) o abandono da execução do contrato ou da implementação do seu objecto ou a sua suspensão injustificada; c) a transmissão a outrem, pelo contratado, da sua posição contratual ou a celebração e exploração de outro negócio com os mesmos objectivos do contrato vigente, quer temporária, quer definitivamente, sem a autorização ou consentimento por escrito do contratante e das entidades responsáveis pelas tutelas sectorial e financeira; d) a falta de pagamento das taxas ou outras contrapartidas devidas nos termos do contrato; e, o incumprimento na provisão do serviço ou bem público, nos termos contratualmente acordados.

⁴⁹ Cfr. artigo 25 da Lei n.º 15/2011 de 10 de Agosto.

⁵⁰ Cfr. artigo 26 da Lei n.º 15/2011 de 10 de Agosto.

CAPÍTULO II

1. ANÁLISE DO CASO DA ESTRADA CIRCULAR DE MAPUTO

Neste capítulo, são apresentados os dados obtidos e recolhidos para a devida interpretação e análise da pesquisa. A base do estudo consistiu em questionários, entrevistas e revisão teórica, que permitiram um entendimento mais detalhado sobre as questões investigadas.

A estrada circular de Maputo pertence a um extenso trecho localizado na Província de Maputo, abrangendo vários municípios, nomeadamente o município de Maputo, Matola e Marracuene.

Com base na revisão teórica e após consultas com as entidades competentes, foi constatado que a gestão dessas estradas envolve uma parceria público-privada entre o Governo (representado pelo Ministro das Obras Publicas, Habitação e Recurso Hídricos) e a empresa REVIMO⁵¹.

E, nos termos do artigo 2 do Decreto n.º 93/2019 de 17 de Dezembro, este contrato tem como objecto da concessão a expansão, operação e manutenção da estrada da Estrada Circular de Maputo e as estradas de ligação, incluindo infraestruturas conexas, por um período de 20 anos.

A ANE, nos termos inciso iii, alínea a número 1, artigo 5, do Decreto n.º 65/2019 de 30 de Julho, tem como umas das suas competências “gerir os contratos de concessão de estradas”. E, o artigo 7, do Decreto n.º 16/2012, de 4 de Julho, prevê uma autoridade reguladora, dos quais atribui varias competências.

Durante a implementação do contrato de PPP, celebrado entre o Governo e a empresa REVIMO, pode-se destacar os seguintes problemas:

- Quanto a gestão contratual, a uma pergunta feita a ANE, esta afirmou que inicialmente, a gestão estava sob responsabilidade da ANE, mas foi transferida para Maputo Sul devido a motivos não esclarecidos e com extinção da Maputo Sul, esta retornou à responsabilidade da ANE.
- Quanto a falta de iluminação, sinalização na via, valas de drenagem, pontes e passadeiras

⁵¹ Vide, o artigo 2 do Decreto n.º 46/2021 de 5 de julho.

para os peões, a ANE, afirmou que no troço que compreende Zimpeto- Matola Gare, não existem valas de drenagem, pois, o empreiteiro entendeu que não era necessário, alegando que na área supracitada existiam bacias naturais e que com a celebração deste contrato, a REVIMO passaria a ser responsável por corrigir todas as falhas identificadas. A REVIMO, por sua vez, entende que realmente naquela área existiam bacias naturais, sucede que por conta das construções desordenadas essas bacias foram destruídas, motivos pelos quais há problemas de inundações.

A outra pergunta feita, a ANE referiu que várias vezes solicitou a REVIMO para que construísse as valas de drenagem e rectificasse todas as falhas existentes e a REVIMO entende que não tem o dever de construir as valas de drenagem, nem mesmo reparar as outras falhas existentes, mas, acrescenta ainda dizendo que só não o faz por conta das dificuldades financeiras, facto que gera muita indignação. Visto que, existem várias portagens na estrada circular de Maputo e diariamente circulam várias viaturas por ali, presumindo-se que a REVIMO arrecada valor suficiente para reparação das falhas já existem e fazer a devida manutenção da mesma.

Entretanto, se observarmos o próprio objecto do contrato, esta incluiu infraestruturas conexas e fazendo-se uma interpretação deste palavreado, pode-se considerar as referidas valas como sendo uma infraestrutura conexa, portanto, a REVIMO tem sim obrigação de corrigir os erros identificados.

E, enquanto as entidades responsáveis pela implementação dessa PPP, não resolverem os problemas verificados, a população residente ao redor dessa via, concretamente os residentes de Matlhemele, tem sofrido vários constrangimentos por conta dos problemas identificados (imagens ilustradas no Anexo B⁵², foram capturadas no dia 21 de Janeiro de 2015, as 15:56, no bairro de Matlemela - Município da Matola, Maputo).

A população deste bairro, alega que desde a construção da estrada circular de Maputo, ela tem vivido em condições deprimentes sempre que chove e que nunca tiveram ajuda sequer por parte

⁵² Cfr. Anexo B.

da ANE e nem da REVIMO, acrescentaram ainda referindo que elas mesmas têm movimentado esforços financeiros de modo a alugarem bombas e escoarem a água.

O chefe do quarteirão do referido bairro, afirmou que várias vezes procuraram ajuda por parte da ANE, REVIMO e até mesmo dos municípios, mas sem sucesso.

Aquando deste argumento, a ANE e a REVIMO assumiram as suas responsabilidades, porém, estes partilham essa responsabilidade com os municípios, pois, justificam que o município tem atribuído DUAT a áreas não permitidas.

O Senhor Ernesto afirmou *"no dia 18 de Abril de 2024, nós bloqueamos as estradas, desde a rotunda do Zimpeto até aqui, por conta da falta de valas de drenagem, mas, mesmo assim eles não resolveram nenhuma situação"*.

Acrescentaram eles dizendo que, estão desgastados por conta dessa situação, "vivem de baixo da água, convivem com os sapos nas suas residências, não tem para onde ir e nem sequer sabem o que fazer com vista a ver essa situação resolvida".

Jorge, de 15 anos afirmou que, para sair de casa e se dirigir a escola, deve levar as calças de uniforme e os sapatos nas mãos, podendo apenas vestir o seu uniforme escolar nas ruas que não se encontram inundadas.

Para além dos residentes deste bairro, os utentes da via têm demonstrado a sua insatisfação por conta da falta de iluminação na via e da falta de sinalização da estrada, alegando que no período nocturno tem sido difícil circular naquela via por conta da pouca visibilidade.

Paulo, afirmou "eu pago portagem todos os dias, sou utente desta via e não tenho outra via alternativa para chegar à cidade e para regresso à casa, afinal estamos a pagar portagens porquê, se essa estrada foi construída com nosso dinheiro de imposto e a REVIMO apenas veio instalar portagens aqui, mas não vejo mudança e muito menos melhoria nessa via", finalizou dizendo "eu já não quero pagar portagem".

A uma pergunta feita ao Senhor Paulo e os residentes do bairro de Matlhemela, estes afirmaram que nunca intentaram uma acção no tribunal com vista a exigir a possível tutela dos seus direitos e responsabilização da ANE e da REVIMO.

CAPÍTULO III

1. ANÁLISE DO QUADRO LEGAL QUE TUTELA OS DIREITOS DOS CIDADÃOS E DOS UTENTES DA VIA E, A SUA RESPONSABILIZAÇÃO.

O número 1 do artigo 483 do C.Civil, prevê "Aquele que, com dolo ou mera culpa, violar ilicitamente o direito de outrem ou qualquer disposição legal destinada a proteger interesses alheios, fica obrigado a indemnizar o lesado pelos danos resultantes da violação".

Portanto, a responsabilidade indica no sentido de arcar com as consequências de um facto danoso, isto é, a obrigação que o lesante tem de indemnizar o lesado. Regra geral, a indemnização é fixada em dinheiro: " A indemnização é feita em dinheiro, sempre que a reconstituição actual não seja possível, não repare integralmente os danos ou seja excessivamente onerosa para o devedor" (n.º 1 do art. 566 do C.Civil)⁵³.

A responsabilização da REVIMO e da ANE pelas consequências ambientais e sociais decorrentes daquela infraestrutura, pode ser analisada com base em vários instrumentos legais em Moçambique, destacando-se:

1.1 Constituição da República de Moçambique (Lei n.º 1/2018 de 12 de Outubro).

A luz a Constituição da República de Moçambique (CRM), o Artigo 3 da CRM prevê o Princípio do Estado de Direito, dos quais reconhece o Estado como sendo um Estado de Direito Democrático. Esse princípio implica que todas as acções, inclusive as realizadas por meio de PPP, devem estar em conformidade com a lei e promover os direitos fundamentais⁵⁴. A actuação da

⁵³ MACIE, Albano, *Lições de Direito Administrativo*, Vol. II, Escolar Editora – Livros e Etc, Lda., 2018, Pág. 359-360.

⁵⁴ Jorge Miranda define os direitos fundamentais como sendo “os direitos ou as posições jurídicas activas das pessoas enquanto tais, individualmente ou institucionalmente consideradas, assentes na Constituição”. - V. MIRANDA, Jorge, *Curso de Direito Constitucional*, Vol. II, Sersilto – Empresa Gráfica, Lda, Pág. 52.

REVIMO e da ANE deve observar estritamente os contratos celebrados e as normas constitucionais.

O Artigo 117 da CRM , prevê o Princípio do Desenvolvimento Sustentável, este princípio sublinha a responsabilidade do Estado na protecção do meio ambiente e na promoção do desenvolvimento sustentável. A ausência de valas de drenagem e o consequente impacto ambiental representam uma violação deste princípio.

Os cidadãos podem exigir a responsabilização da REVIMO e da ANE com base nos seguintes direitos: direito de recorrer aos tribunais, conforme o artigo 70 da CRM, os cidadãos podem recorrer ao sistema judicial para exigir reparação por danos ambientais ou sociais causados pela má execução ou ausência de drenagem nas estradas; o direito à petição, conforme o artigo 79 da CRM, os cidadãos podem apresentar petições, reclamações ou queixas às autoridades competentes.

Direito ao Ambiente Equilibrado, conforme o artigo 90 da CRM, reconhece-se o direito ao ambiente equilibrado como essencial para o bem-estar dos cidadãos. A ausência de infraestrutura adequada, como valas de drenagem na Estrada Circular, e os consequentes alagamentos configuram uma situação de risco ambiental, o que pode ser entendido como uma violação deste direito.

Direito à Habitação e Urbanização, conforme o artigo 91 da CRM, o impacto das falhas estruturais nas estradas compromete o direito à segurança e à habitação digna, uma vez que as inundações podem colocar em risco as moradias e as condições de vida das comunidades circunvizinhas.

A CRM, prevê também no seu artigo 81, o direito da acção popular, dispendo no seu número 1 que, a todos os cidadãos têm, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de acção popular nos termos da lei. E, o número 2, determina que, a direito de acção popular compreende, nomeadamente: a) o direito de requerer para o lesado ou lesados as indemnizações a que tenham direito; b) o direito de promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infracções contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a preservação do ambiente e o património cultural, e; c) o direito de defender os bens do Estado e das autarquias locais.

A acção popular deve ser vista como um verdadeiro meio jurisdicional de garantia de direitos, tanto mais que tal é previsto pela Constituição. A conclusão de que a figura da acção popular é de facto um meio jurisdicional que decorre dos fins para os quais a mesma foi criada, e que se encontram descritos no número 2 do referido artigo da Constituição. De fato, só os tribunais têm, de forma legítima, o poder de assegurar a reposição de direitos violados, estabelecendo indemnizações, da mesma forma que só os tribunais podem garantir a efectiva prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infracções⁵⁵.

Em segundo lugar, a acção popular visa promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infracções contra a saúde pública, contra os direitos dos consumidores, a preservação do ambiente e o património cultural. Refira-se, à priori, que a enumeração feita na alínea b) do n.º 2 do artigo 81.º da CRM é meramente exemplificativa. Porque para além dos quatro direitos difusos/coletivos, existem muitos outros, que, em face do conteúdo e abrangência da titularidade dos referidos direitos, a sua classificação é feita em gerações, nomeadamente de primeira, segunda e terceira geração, que não são indicados naquele artigo⁵⁶.

Em terceiro lugar, a acção popular visa positivar, a nível constitucional, o direito de defender os bens do Estado e das Autarquias Locais. No caso vertente, a acção popular tem finalidade corretiva da actividade administrativa ou supletiva da inatividade do Poder Público, em relação ao uso, gestão e proteção do património edificado e às finanças públicas sob responsabilidade do Estado e das Autarquias Locais⁵⁷.

Portanto, os cidadão e utentes, podem através do Direito da acção popular, exigir indemnização pelos danos causados. Sucede que, o cidadão tem dificuldade de invocar a tutela deste direito, pois, desde que foi estabelecido constitucionalmente, ainda não existe uma lei ordinária específica que regule este direito, dificultando deste modo o uso deste instrumento em sede dos tribunais.

⁵⁵ ESPADA, Ivete Mafundza, *A Accção Popular no Ordenamento jurídico Moçambicano VIS a VIS o Ordenamento Jurídico Brasileiro e o Ordenamento Jurídico Português*, Cadernos do Programa de Pós-Graduação, Vol. 17, n.º 2, 2022, P. 236.

⁵⁶ Ibidem. Pág. 236.

⁵⁷ Ibidem. Pág. 236.

Por sua vez, o número 1 do artigo 56 da CRM, determina que “os direitos e liberdades individuais são directamente aplicáveis, vinculam as entidades públicas e privadas, são garantidas pelo Estado e devem ser exercidas no quadro da Constituição e das leis.” E, o artigo 58 da CRM, determina no seu número 1 que, a todos é reconhecido o direito de exigir, nos termos da lei, indemnização pelos prejuízos que foram causados pela violação do seu direito fundamental. O seu número 2 que, o estado é responsável pelos danos causados por actos ilegais dos seus agentes, no exercício das suas funções, sem prejuízo do direito de regresso nos termos a lei.

O número 1, do artigo 56 da CRM destaca a aplicação directa dos direitos e liberdades individuais, vinculando não apenas o Estado, mas também entidades privadas.

A menção explícita de que entidades privadas também estão vinculadas é significativa, pois reconhece que violações de direitos não ocorrem apenas no âmbito estatal, assim, tanto a ANE como a REVIMO podem ser responsabilizadas.

O artigo 58 da CRM, aborda a reparação de danos decorrentes de violações de direitos fundamentais e a responsabilidade do Estado pelos actos ilegais dos seus agentes, neste artigo é assegurado o direito de qualquer pessoa exigir reparação pelos danos sofridos em razão de violações de seus direitos fundamentais.

1.2 Lei do Ambiente (Lei n.º 20/97, de 1 de Outubro).

A Constituição da República de Moçambique reconhece o direito ao ambiente equilibrado e o dever do Estado e dos cidadãos de o proteger e conservar⁵⁸.

No âmbito das Parcerias Público-Privadas, o Direito do Ambiente desempenha um papel crucial para assegurar que projectos de infraestrutura, como a estrada circular de Maputo, respeitem os padrões de sustentabilidade ambiental. As PPP, sendo um instrumento para a implementação de

⁵⁸ Cfr. artigo 90 da CRM.

projectos de interesse público, devem obedecer aos princípios de precaução⁵⁹, prevenção⁶⁰ e poluidor-pagador⁶¹, que são centrais ao Direito Ambiental.

Esta prevê também na alínea g), do Artigo 4, da Lei do Ambiente, o princípio da responsabilidade, dos quais obriga a reparação ou compensação dos danos, ao responsável da degradação ou poluição do ambiente, esta disposição é complementada pelo artigo 26 do mesmo diploma legal.

1.3 O Regulamento Sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental (Decreto n.º 54/2015 de 21 de Dezembro- RAIA).

O RAIA, estabelece regras, procedimentos, princípios, fases para a realização da Avaliação do Impacto Ambiental (AIA) e sanções. A avaliação do impacto ambiental consiste, fundamentalmente, na submissão preventiva dos projectos de actividades susceptíveis de causar efeitos mais ou menos nocivos no ambiente a um processo de averiguação e análise, de carácter técnico-científico, daqueles mesmos efeitos⁶². O RAIA, prevê também, no seu artigo

⁵⁹Cfr a alínea C) do artigo 4 da Lei do Ambiente, determina que o princípio da precaução e base na qual a gestão do ambiente deve priorizar o estabelecimento de sistemas de prevenção de actos lesivos ao ambiente de modo a evitar a ocorrência de impactos lesivos ao ambiente significativos ou irreversíveis, independentemente da existência de certeza científica sobre a ocorrência de tais impactos.

⁶⁰ Carla Amado Gomes citada por Carlos Serra, refere que o princípio da precaução determina que, “na iminência de uma actos humano, a qual comprovadamente lesará de forma grave e irreversível, bens ambientais, essa intervenção deve der travada”. A precaução exige uma actuação mesmo antes de se impor qualquer acção preventiva, ao passo que, a prevenção tradicional lida com a probabilidade, a precaução vai além, cobrindo a mera possibilidade- e mesmo a descoberto de qualquer base de certeza científica.

⁶¹ Carlos Serra e Cunha Fernando, referem que a construção do Princípio do Poluidor Pagador, parte da constatação de que as chamadas externalidades ambientais negativas decorrentes das diversas actividades de produção, não constarem nos cálculos económicos realizados pelos produtores, ao lado dos demais factores de produção (designadamente: o capital, o trabalho e a matéria-prima), sendo aqueles responsáveis por um impacto ambiental negativo causado em terceiros”.

⁶² SERRA, Carlos e CUNHA, Fernando, *ob.cit.*, pp. (), citado por SERRA, Carlos, *Lições de Direito do Ambiente*, Escolar Editora- Livros & Etc. Lda., Maputo, 2023, p.881.

28 e 29, as sanções e infracções em caso de não cumprimento das disposições legais previstas neste diploma legal.

1.4 A Lei de Terras (Lei n.º 19/97 de 1 de Outubro)

No contexto deste trabalho, as faltas de valas de drenagem podem gerar impactos negativos no uso da terra, como: a erosão do solo e a perda de terras aráveis; a contaminação de áreas agrícolas ou residenciais devido a má gestão das águas pluviais, e; o alagamento de habitação e áreas produtivas, afectando as comunidades. Quanto a responsabilização ambiental, o artigo 4 da lei de ambiente, prevê o princípio do poluidor-pagador, segundo o qual quem causar danos ao meio ambiente deve ser responsabilizado e obrigado a mitigar os efeitos e restaurar o equilíbrio ambiental.

Ademais, o artigo 15 da Lei de Terras, determina que os projectos de infraestrutura, como estradas devem realizar estudos de impacto ambiental para identificar e prevenir impactos negativos. Nestes termos, a construção da estrada circular de Maputo sem valas de drenagem pode ser considerada uma falha nos projectos de infraestruturas, indicando omissão no cumprimento do Estudo de Impacto Ambiental, nos termos do artigo 16 da Lei de Terras.

O artigo 21 da Lei de Terras prevê o Direito de Acesso a Justiça, portanto, as populações circunvizinhas e os utentes da estrada circular de Maputo, podem nos termos dessa lei exigir a devida indemnização a ANE e a REVIMO pelos danos causados ao ambiente, por conta das valas de drenagem (Cfr. Artigo 26 da Lei de Terras).

CAPÍTULO IV

2. DIREITO COMPARADO

No Brasil, as Parcerias Público-Privadas (PPP) são regulamentadas pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre normas gerais para licitação e contratação de parcerias entre a administração pública e a iniciativa privada.

A legislação estipula algumas condições indispensáveis para a formalização de uma PPP, destacando obrigatoriedade de realização de estudos de viabilidade técnica, ambiental, económico-financeira e social⁶³, facto que também se verifica no ordenamento jurídico moçambicano.

E, umas das distinções existentes nestes dois ordenamentos jurídicos, é o facto de que a legislação brasileira prevê de forma clara e objectiva uma figura de regulador responsável por supervisionar, fiscalizar e monitorar os contratos de concessão de rodoviária, sendo a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)⁶⁴, esta entidade possui poderes semelhantes a figura encontrada em moçambique, sendo a ANE.

A transparência e a participação popular⁶⁵ são exigências legais, previstas no Artigo 37 da Constituição Federal, que determina os princípios de publicidade e eficiência.

Em Portugal, as Parcerias Público-Privadas estão regulamentadas pela Lei de Contratos Públicos - Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que estabelece as regras aplicáveis à formação e execução de contratos administrativos, incluindo os contratos de concessão. Essa legislação é complementada pelo Decreto-Lei n.º 111/2012 de 23 de Maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de Junho, pelo Decreto-Lei n.º 170/2019 de 4 de Dezembro e pela Resolução n.º 16/2020, de 19 de Março, que reforça os mecanismos de monitorização, avaliação e controlo financeiro das PPP, especialmente em projetos de grande porte como as concessões rodoviárias.

⁶³ Cfr artigo 10 da Lei nº 11.079 de 30 de Dezembro de 2004.

⁶⁴ Cfr artigo 30 da Resolução n.º 6.054, de 31 de Outubro de 2024.

⁶⁵ Cfr artigo 39 da Lei nº 8.666, de 21 de Junho de 1993.

Um exemplo emblemático é o contrato de concessão das Autoestradas do Douro Litoral, que reflete a aplicação das melhores práticas em PPP, rodoviárias. Portanto, tomemos em atenção: se observarmos o caso da concessão de Autoestradas do Douro Litoral, o contrato prevê uma cláusula que permite a alteração no contrato⁶⁶, possibilitando deste modo que as partes em caso de insatisfação possam reajustar os seus ideais com vista a satisfação da sociedade. No caso do contrato de estradas circular, tendo a REVIMO afirmado que o contrato celebrado por eles não esta previsto a construção e reparação das falhas preexistentes na estrada, tendo as partes estipulado uma clausula idêntica a esta, podem conjuntamente reajustar o contrato em benefício da sociedade. Por sua vez, o contrato de concessão das Autoestradas do Douro Litoral, dispõe claramente que a concessionária é responsável pela reparação das deficiências e vícios da construção, tendo esta o prazo de 5 anos desde abertura do tráfego, para a correção dos mesmos⁶⁷.

⁶⁶ Vide, número 2, da cláusula 2 do contrato em anexo A.

⁶⁷ Vide, número 4, da cláusula 6 do contrato em anexo A.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

i. Conclusões

O presente trabalho abordou as Parcerias Público-Privadas em Moçambique, tomando como estudo de caso das Estradas Circulares sob gestão da REVIMO.

Conclui-se, que as PPP representam um mecanismo estratégico para viabilizar investimentos em infraestrutura que, tradicionalmente, seriam de competência exclusiva do Estado. No entanto, a análise do caso da Estrada Circular de Maputo revelou que, apesar do potencial transformador desse modelo, a realidade moçambicana é marcada por fragilidades que comprometem os resultados esperados. O estudo demonstrou que questões como a ausência de valas de drenagem, falta de sinalização e iluminação na via, entre outros problemas identificados são reflexos de falhas tanto na fiscalização pela ANE, quanto no cumprimento contratual por parte da REVIMO.

Essas falhas não apenas afectam a funcionalidade da infraestrutura, como também impactam negativamente a vida das populações que residem nas proximidades das estradas e dos utentes que usam a via.

E, a inexistência de monitoramento contínuo e de mecanismos que assegurem a conformidade técnica e ambiental compromete a confiança no modelo de PPP, gerando percepções negativas em relação às parcerias firmadas.

No plano comparativo, as experiências de Brasil e Portugal revelaram importantes lições e boas práticas que podem ser adaptadas ao contexto moçambicano. O Brasil, por exemplo, apresenta um sistema de fiscalização por meio da ANTT, enquanto Portugal demonstrou no contrato previsto no Anexo I, a importância de ter cláusulas bem redefinidas.

Diante desse cenário, é imprescindível fortalecer os mecanismos de fiscalização, tanto na fase de implementação quanto na de operação dos projetos de PPP. A ANE deve desempenhar um papel mais activo e rigoroso no monitoramento das obrigações contratuais, assegurando que os compromissos assumidos pela concessionária sejam efectivamente cumpridos. Além disso, a

inclusão de cláusulas contratuais mais detalhadas, que especifiquem obrigações ambientais, sociais e de manutenção, deve ser priorizada em futuros contratos.

Por fim, é essencial que o modelo de PPP em Moçambique seja revisto à luz das boas práticas internacionais, mas com uma adaptação realista às particularidades locais. Isso implica não apenas em aprimorar o marco regulatório vigente, mas também em investir na capacitação das entidades públicas responsáveis pela gestão, fiscalização e monitoramento dos projectos. Apenas com a conjugação desses esforços será possível garantir que as PPP cumpram seu objectivo principal: promover o desenvolvimento sustentável e melhorar a qualidade de vida da população moçambicana, ao mesmo tempo em que asseguram o equilíbrio económico-financeiro das partes envolvidas.

ii. Recomendações

Com base nos resultados do estudo, apresenta-se um conjunto de recomendações que visam melhorar a implementação e gestão das Parcerias Público-Privadas em Moçambique:

1. Estabelecimento de cláusulas de responsabilização mais rígidas, pautando pela inclusão de cláusulas contratuais que estabeleçam penalidades financeiras rigorosas para concessionárias que não cumprirem as obrigações contratuais.
2. Estabelecer canais de comunicação permanentes para que os cidadãos possam registrar queixas, sugestões e preocupações relacionadas às infraestruturas em tempo real.
3. Envolver organizações locais e regionais no processo de monitoramento das PPP, promovendo maior transparência. E, estabelecer um portal digital acessível a todos os cidadãos, contendo informações sobre os contratos de PPP, relatórios de execução, auditorias e impactos ambientais.
4. Integração de planos de reassentamento para comunidades deslocadas devido à implementação de projetos, garantir que os Planos de Reassentamento sejam elaborados e executados de forma transparente, com a plena participação das populações afectada.

5. Referências Bibliográficas

DOCTRINA

- AZEVEDO, Maria Eduarda, *As Parcerias Público-privadas: Instrumento de uma nova governação pública*, 2008;
- CRUZ, Carlos Liveira e MARQUES, Rui Cunha, *Parcerias Público-Privadas: Teoria e Prática*, Editora Universidade, 2013;
- FERREIRA, Eduardo Paz, *Manual de Direito Económico*, Ed AAFL, Lisboa, 2023;
- GLASSON, John., THERIVE, Riki, CHADWICK, Andrew, *Introdução à Avaliação de Impacto Ambiental*, 4ª ed. Routledge, 2012;
- GERHARD, Tatiana Engel e SILVEIRA, Denise Tolfo, *Metódos Científicos*, UFRGS Editora, 1ª edição, 2009;
- ESPADA, Ivete Mafundza, *A Acção Popular no Ordenamento jurídico Moçambicano VIS a VIS o Ordenamento Jurídico Brasileiro e o Ordenamento Jurídico Português*, Cadernos do Programa de Pós-Graduação, Vol. 17, nº 2, 2022;
- MACUÁCUA, Edson da Graça Francisco, *Direito Económico*, Escolar Editora-Livros & Etc.Lda, 2024;
- MACIE, Albano, *Lições de Direito Administrativo Moçambicano*, Vol. 2, Escolar Editora-Livros e Etc, Lda, 2018; MARCONI, Maria de Andrade e LAKATOS, Eva Maria, *Fundamentos de metodologia científica*, 5ª edição, Editora Atlas S.A, São Paulo, 2003;
- MARCONI, Marina De Andrade e LAKATOS, Eva Maria, *Fundamentos de Metodologia Científica*, 5ª edição, Editora Atlas S.A, 2003;
- MIRANDA, Jorge, *Curso de Direito Constitucional*, Vol. II, Sersilito – Empresa Gráfica, Lda;
- MONCADA, Luís S. Cabral, V., *Direito Económico*, Coimbra, Editora, Limitada, 1988;
- VASQUES, Sérgio, “*Legislação Económica de Moçambique*”, Fim de Século, 1996;
- TARTUCE, T.J.A., *Metódos de Pesquisa*, Fortaleza: UNICE-Ensino Superior, 2006

Legislação

Nacional

- Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho, responsável pela revisão pontual da Constituição da Republica de Moçambique de 2004;
- Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto – Regula a formação da vontade da Administração Pública, estabelece as normas de defesa dos direitos e interesses dos particulares;
- Lei n.º 15/2011, de 10 de Agosto, estabelece os procedimentos aplicáveis ao processo de contratação, implementação e monitoria dos empreendimentos de Parcerias Público-Privada, Projectos de Grande Dimensão e Concessões Empresariais;
- Lei n.º 19/97 de 01 de Outubro – Aprova a Lei de Terras;
- Decreto n.º 93/2019 de 17 de Dezembro – Aprova a Concessão da estrada circular de Maputo;
- Decreto n.º 16/2012, de 4 de Julho- Aprova o Regulamento da Lei sobre as Parcerias Publico Privadas, Projecto de Grande Dimensão e Concessões Empresarias;
- Decreto n.º 65/2019, de 30 de Julho- Ajusta as atribuições, competências e funcionamento da Administração Nacional de Estradas;
- Decreto n.º 5/2016, de 8 de Março -Aprova a Regulamentação de Contratação de Empreitadas de Obras Publicas, Fornecimento de Bens e Prestações de Serviços ao Estados;
- Diploma Ministerial n.º 49/2020- Aprova o Regulamento da Administração Nacional de Estradas, Institutos Públicos, abreviadamente, designado ANE, IP;
- Decreto n.º 66/98, de 8 de Dezembro- Regulamento da Lei de Terras;
- Decreto n.º 53/2015, de 31 de Dezembro- Aprova o Regulamento sobre o Processo de Avaliação de Impacto Ambiental;

Estrangeira

Brasil

- Lei n.º 11.079, de 30 de Dezembro de 2004- Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública;
- Lei nº 14.133, de 1 de Abril de 2021– Aprova a lei de Licitações e Contratos;
- Lei nº 8.666, de 21 de Junho de 1993 – Aprova a lei de Concessões.

Portugal

- Decreto-Lei nº 170/2019, de 4 de Dezembro- Procede à décima primeira alteração ao Código dos Contratos Públicos, aprovado em anexo ao Decreto -Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e à segunda alteração ao Decreto- -Lei n.º 111/2012, de 23 de Maio;
- Decreto-Lei nº 294/97, de 24 de Outubro- Aprova o Regime Jurídico das Concessões de Obras Públicas e de Serviços Públicos;
- Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de Janeiro, tendo como última alteração o Decreto-Lei nº 54/2023, de 14 de Julho.

Artigos científicos

- European Investment Bank, *The EIB's Role in Public-Private Partnerships (PPPs)*, Luxembourg, 2004;
- International Monetary Fund, *A Manual on Government Finance Statistics*, Washington DC, 2006;
- MACUÁCUA, Edson da Graça Francisco e COSSA Casimiro Carlos Cossa, *Regime Jurídico de Contratação Das Parcerias Público Privadas em Moçambique*, 2023;
- OECD, *Public-Private Partnership, In Pursuit of Risk Sharing and Value For Money*, 2008;
- GUAMBE, Emidio Constantino, *A Complexidade De Riscos Ambientais Decorrentes Da construção Da Estrada Circular De Maputo*, REVISTA_UI_IPSantarém 2023;

ANEXOS

ANEXO A

1. Contrato de Concessão do Douro Litoral

ANEXO B

1. Imensas capturadas no bairro de Matlhemela, no dia 21 de Janeiro de 2015, as 15:56, no bairro de Matlemela - Município da Matola, Maputo.



APÊNDICE

A. Guião do questionário dirigido a REVIMO e a ANE

1. No âmbito das parcerias público privadas, concretamente no caso das Estrada Circular, o Governo de Moçambique e a REVIMO celebraram um contrato?
2. É sabido que, todas as grandes infraestruturas, devem ser antecedidas de um Estudo de Avaliação de Impacto Ambiental, nos termos do Decreto n° 53/2015 de 31 de Dezembro. Sucede que, após a implementação das estradas circular e por conta da elevação das estradas, nas épocas chuvosas, as zonas circunvizinhas ficam bastante alagadas e a população alega que esse facto ocorre por conta da estrada circular, pois, esta não permite que as águas possam escoar de um ponto para outro. Surgindo deste modo algumas ilações, nomeadamente:
 - a) Será que foi feito um Estudo de Avaliação de Impacto Ambiental? Se a resposta for positiva, onde foi a falha?
 - b) Será que a REVIMO e a ANE estão ciente dos vários transtornos que esse problema esta causar a população?
 - c) Qual tem sido a posição da REVIMO e da ANE em torno das várias reclamações que a população tem submetido?
3. O que a REVIMO e a ANE em feito para que situações de género não voltem a acontecer, visto que, a época chuvosa se aproxima?
4. Verifica-se que ao longo das estradas circular, concretamente no troço entre Matola Gare e Albazine, não existem valas de drenagem E, este é um dos factores que faz com que as zonas circunvizinhas fiquem alegadas. Nestes termos, no âmbito da celebração do contrato, a quem incumbe a construção de valas de drenagem?

5. A alínea a, do artigo 7 da Lei nº17/2012 de 4 de Junho, refere que compete a “Autoridade Reguladora da área de actividades de cada empreendimento, fiscalizar, acompanhar e controlar o cumprimento das obrigações contratualmente assumidas e da conformidade legal , contratual e técnicas de operações de implementação, gestão, exploração, produção, manutenção e devolução de cada empreendimento em área sob a sua jurisdição” e, o inciso iii e o iv, do artigo 5 do Decreto nº 35/2019 de 30 de Junho, refere a ANE tem como uma das suas competências “gerir os contratos de concessão de estradas e celebrar e gerir os contratos de obras, prestação de serviços e fornecimento de bens, observando a legislação e procedimentos legais em vigor”. Sendo a ANE, a entidade reguladora e ao abrigo das competências atribuídas por lei, que mecanismos está a seguir com vista a cumprir o seu papel atribuído por lei, de modo que seja salvaguardado o direito da população?
6. A quem incumbe a construção de valas de drenagem e reparação das falhas existentes nas estradas circular?
7. Pelos danos e prejuízos que a população tem tido, a quem incumbe a reparação e responsabilização?
8. Obedecendo o princípio da transparência e ao abrigo do art.º. 23 da Lei n 15/2011 de 10 de Agosto, na qual afirma que os contratos da PPP são públicos. Solicito a V.Excia a disponibilização do contrato celebrado entre o ente privado (REVIMO) e o ente público.